

THÈSE

Pour obtenir le grade de
Docteur

Délivré par l'**Université Montpellier 1**

Préparée au sein de l'école doctorale
Droit et Science politique
Et du Centre de Recherches et d'Etudes Administratives
de Montpellier

Spécialité : **Droit public**

Présentée par **Pascale Laplane-Capo**

**L'action sanitaire publique en matière
d'habitat**

Soutenue le 18 décembre 2014 devant le jury composé de

Monsieur Frédéric Bouin, Maître de conférences HDR, Faculté de droit de Perpignan, rapporteur

Madame Marie-Laure Gély, Maître de conférences HDR, Faculté de Droit, d'Economie et Sciences sociales Université François-Rabelais de Tours, rapporteur

Madame Delphine Costa, Professeure de droit public, Université d'Avignon et des Pays de Toulouse

Monsieur Pierre Cuenca, Inspecteur principal de l'action sanitaire et sociale, ARS Provence Alpes Cote d'Azur

Madame Catherine Ribot, Professeure de Droit Public, Directrice de recherche, Faculté de Droit de Montpellier

« La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur »

Je tiens à remercier Madame Catherine Ribot qui m'a proposé à chaque étape, les outils adaptés à mes besoins pour marcher jusqu'à l'étape suivante, sa confiance quant au travail mené, Madame Marie-Laure Gély et Monsieur Frédéric Bouin pour avoir accepté d'être membres du jury et rapporteurs, Madame Delphine Costa, Monsieur Pierre Cuenca d'avoir accepté d'être membres du jury.

Merci à mon époux, pour son soutien permanent, sa patience au cours de ces presque trois années, merci à mes proches, à ma famille, mes amis, pour leurs encouragements et l'intérêt montré à cette étude.

Enfin, merci aux agents de l'ARS du Languedoc-Roussillon qui ont respecté ce temps personnel d'études et aux agents du RESE pour qui la base documentaire fut le départ de mes recherches.

Résumé en français :

L'action sanitaire publique en matière d'habitat s'organise à travers des objectifs menés en fonction d'une époque ou une société donnée. En France aujourd'hui, la lutte contre les risques sanitaires à l'intérieur, à l'extérieur des habitations, la mise en place des dispositifs de prévention contre les risques sanitaires détectés dans les habitations et la garantie à tous d'accéder à un logement décent sont des objectifs présentant des limites au regard des résultats attendus. Il est possible de développer des orientations par une meilleure association de tous à une habitation protectrice de la santé. La mise en place d'un projet d'habitat sain élaboré dans le cadre d'orientations locales est l'un des nouveaux moyens de rapprocher l'action des besoins locaux.

Titre et résumé en anglais : Public health action in habitat

Public health action in habitat is organized through goals led the function of a period or a society. In France today, the fight against health risks inside, outside homes, the prevention against health risks found in homes and the guarantee everyone access to a decent housing are goals with borderline against the expected result. It is possible to develop guidelines for greater involvement of all in a protective housing of health. The establishment of a healthy housing project developed within the framework of local orientations is one of the new ways to bring the action of local needs..

Discipline :

Droit public

Mots-clés :

mal logement, risque sanitaire, règlement sanitaire départemental
poor housing , health risk, departmental health regulations

Intitulé et adresse de l'U.F.R. ou du Laboratoire :

UFR Droit et Science politique 39 rue de l'Université 34060 Montpellier Cedex 2

INTRODUCTION.....	9
PREMIERE PARTIE : L’ACTION IMPOSEE PAR LA PROTECTION DE LA SANTE.....	36
Titre 1 : La lutte contre les facteurs de risques sanitaires dans l’habitation	38
Chapitre 1: Les moyens dédiés à la lutte contre les facteurs de risques	40
Section 1 : L’évaluation des facteurs de risques	42
Section 2 : L’intervention de la police sanitaire sur les facteurs de risque	66
Chapitre 2: Les résultats partiels du traitement des facteurs de risques	93
Section 1: Les moyens à disposition des autorités publiques, faiblement appliqués	94
Section 2: Une action rassemblée mais incomplète	120
Titre 2 : La protection de l’habitant.....	141
Chapitre 1 : L’exercice d’un droit de l’habitation	143
Section 1 : L’habitation, un seul modèle	144
Section 2 : Le droit au logement.....	171
Chapitre 2: L’incidence de la prévention sanitaire sur l’habitant	194
Section 1 : La formulation renouvelée d’orientations de prévention dans l’habitat	196
Section 2 : L’appréciation des politiques de prévention en santé	209
DEUXIEME PARTIE : L’ACTION PARTAGEE EN MATIERE D’HABITAT	235
Titre 1 : La construction d’une action solidaire	237
Chapitre 1 : L’action globale dans l’habitation	239
Section 1 : Les politiques d’accès au logement	241
Section 2 : La prise en compte des risques environnementaux.....	268
Chapitre 2 : L’action motivée par la prudence	293
Section 1 : La prévention, une mesure reconnue	295
Section 2 : Le principe de précaution, application évolutive	319
Titre 2 : Le traitement choisi des risques en matière d’habitat	339
Chapitre 1 : La participation du public, préalable à l’action	341
Section 1 : Le champ d’application du principe de participation.....	343
Section 2 : L’usage par les habitants des alertes relatives aux risques	366
Chapitre 2 : L’engagement pour un habitat sain.....	387
Section 1 : La lutte collective contre les facteurs de risques	389
Section 2 : Les conditions d’une réalisation d’un projet d’habitat sain	417
CONCLUSION.....	440

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

AFSSET : Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail

AJCT : Actualités juridiques des collectivités territoriales

AJDI : Actualités juridiques droit immobilier

ANAH : Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

ANAH : Agence nationale de l'habitat

ANIL : Agence nationale pour l'information sur le logement

ANSES : Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail

du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové : Accès au logement et un urbanisme rénové

ARS : Agence régionale de santé

BMH : Bureau médical d'hygiène

BO : Bulletin officiel

Bull. : Bulletin

CAA : Cour administrative d'appel

CADA : Commission d'accès aux documents administratifs

C. action soc. et fam. : Code de l'action sociale et des familles

CCAS : Centre communal d'action sociale

CCH : Code de la construction et de l'habitation

C. étrangers : Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

CLAH : Commission locale d'amélioration de l'habitation

CMP : Code des marchés publics

CPC : Code de procédure civile

CPP : Code de procédure pénale

C. Civ. : Code civil

CE : Conseil d'Etat

C. éduc. : Code de l'éducation

C. env. : Code de l'environnement

C. expr. : Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

CSHPF : Conseil supérieur d'hygiène publique de France

CJA : Code de justice administrative

CLS : Contrat local de santé

CNDP : Commission nationale de débat public

C. patr. : Code du patrimoine

C. P et CE : Code des postes et des communications électroniques

C. pen. : Code pénal

CRPM : Code rural et de la pêche maritime

CSS : Code de la sécurité sociale

C. santé publ. : Code de la santé publique

C. trav. : Code du travail

C. urb. : Code de l'urbanisme

CODERST : Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques

Comm. : commentaires

Comp. : complémentaire

CNDASE : Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement

Cons. Const. : Conseil Constitutionnel

Cour de Cass. : Cour de Cassation

CREAM : Centre de Recherches et d'Etudes Administratives de Montpellier

CRIDEAU : Centre de Recherches Interdisciplinaires en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement et de l'Urbanisme

DC : Décision du Conseil Constitutionnel

DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

DDH : Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

DRASS : Direction régionale des affaires sanitaires et sociales

DGS : direction générale de la santé, Ministère de la santé

DIHAL : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

Fasc. : fascicule

GIP : Groupement d'intérêt public

HBM : habitation à bon marché

HLM : habitation à loyer modéré

HPST : Hopital, patient, santé, territoire

ICPE : Installations classées pour la protection de l'environnement

INSEE : institut national de la statistique et des études économiques

IVS : institut de veille sanitaire

JCl. : Jurisclasseur

JCP A : Semaine juridique administrations et collectivités territoriales

JO : Journal Officiel de la République Française

JO AN : Journal Officiel – Assemblée Nationale

JO S. : Journal Officiel - Sénat

LEH : Les Etudes Hospitalières

LGDJ : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence

LOLF : Loi organique relative à la loi de finance

LPA : Les Petites Affiches

MAP : modernisation de l'action publique

OMS : Organisation mondiale de la santé

OPAH : opération programmée d'amélioration de l'habitat

OPAH RU : opération programmée d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain

OPECST : Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

PDALPD : plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées

PIG : programme d'intérêt général

PLD : plafond local de densité

PLFSS : projet de loi de financement de la sécurité sociale

PLH : programme local de l'habitat

PLU : plan local d'urbanisme

POS : plan d'occupation des sols

QE : Question écrite

QPC : question prioritaire de constitutionnalité

RAP : Rapport annuel de performances

RDP : Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger

RDI : Revue de droit immobilier

RD sanit. soc. : Revue sanitaire de droit sanitaire et social

Rép. min. : Réponse ministérielle

RFDA : Revue française de droit administratif

RGDM : Revue générale de droit médical

RGPP : Revue générale des politiques publiques

RIDC : Revue internationale de droit comparé

RLDA : Revue Lamy droit des affaires

RLCT : Revue Lamy collectivités territoriales

RSD : règlement sanitaire départemental

SCHS : service communal d'hygiène et de santé

SCOT : schéma de cohérence territoriale

SDAU : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme

s. : suivant (es/s)

T. : tome

TA : Tribunal administratif

TC : Tribunal des Conflits

WHO : World health organization

ZAC : zone d'aménagement concerté

ZUP : zone à urbaniser en priorité

Introduction

Pour toute être vivant, l'habitat est d'abord un abri lui permettant de répondre à ses besoins. Pour l'espèce humaine, ces besoins évoluent dans le temps et traversent les cultures. Ainsi, l'être humain n'avait d'autre choix que de se satisfaire d'une grotte aménagée il y a deux millions d'années, d'une hutte en morceaux d'os, 30000 ans avant notre ère. Plusieurs milliers d'années plus tard, un roi à Versailles se devait de partager sa vie intime avec sa Cour, dans de vastes pièces d'apparat. Quant à l'homme occidental actuel, il envisage difficilement de ne pas avoir l'électricité, l'eau potable, le chauffage dans sa maison en brique ou en béton¹. Dès lors, la raison d'être d'un habitat implique de répondre, selon les standards, les références du moment, à des besoins définis comme prioritaires par les habitants, les personnes qui occupent un habitat à un moment et une période donnés. Pour la présente étude, l'habitat est entendu à la fois de façon générale comme un territoire de vie destiné à satisfaire les besoins des êtres humains et à la fois de façon plus précise comme un groupe d'habitations, d'immeubles destinés à l'habitation. Quelque soit son périmètre, il a pour fonction d'apporter aux habitants, aux membres vivants dans ce territoire tous les éléments destinés à satisfaire leurs besoins, dont le besoin de protection contre les attaques extérieures, sous toutes leurs formes : agressions d'une espèce contre une autre, incidents météorologiques.

Mais alors que l'habitat pouvait se limiter dans un premier temps à la structure qui entoure l'être humain qui y réside, l'habitat devient une habitation, c'est-à-dire la fonction donnée à

¹ Encyclopedia Universalis, 2002, tome 11, article Habitat.

l'habitat. En ce sens, l'habitation est la « *demeure* »² d'une personne ou d'une famille, le lieu principal de vie.

L'habitation peut donc être définie d'une part par l'immeuble qui la constitue, principalement aujourd'hui en France un bâtiment, et d'autre part, par la fonction donnée à l'immeuble, dotée d'éléments permettant de caractériser l'habitation tels que « *des pièces principales destinées au séjour ou au sommeil ... des pièces de service, telles que cuisines, salles d'eau...* »³.

Synonyme de domicile en droit pénal, elle est protégée au même titre que la vie privée, les sanctions relatives à l'introduction dans le domicile sont aussi regroupées dans la section relative à l'atteinte à la vie privée⁴. Comme expression de la vie privée, il y a presque une confusion entre la personne physique et son habitation, cette dernière pouvant aller au-delà d'un bâtiment et comprendre également les dépendances, une cave, un jardin dont l'habitation est dans la même clôture⁵. Dans le cas d'une atteinte au domicile, il s'agit pour le juge pénal de vérifier l'atteinte ou non au domicile d'une personne.

Ainsi, caractéristique de la personne humaine, le lieu où elle réside, l'habitat est d'abord une question de droit privé, de droits civils. L'habitation, entendue comme un domicile permet de situer les êtres humains, leur donner une identité juridiquement reconnue. Si l'être humain peut loger dans une habitation de façon durable, son habitation peut être qualifiée de domicile. En l'absence de domicile, la personne humaine est marginalisée socialement. Dès lors, en droit civil, l'habitat permet de vérifier l'identité des personnes physiques. « *Lieu ... où demeure une personne* »⁶, l'habitation, domicile d'une personne physique ou morale, est une condition d'exercice des droits civils⁷. Il est aussi condition de détermination de la juridiction civile « *territorialement compétente* »⁸.

Au-delà de cette identité, dans ce logement, l'homme demeure, vit, peut travailler sans forcément y exercer « *sa profession* »⁹ ni son domicile, puisqu'il peut disposer de plusieurs logements dont, par exemple, une maison de vacances. En outre, l'habitat humain signifie, reflète le projet d'un groupe de personnes, d'une famille, de l'habitant lui-même, notamment lorsqu'il est à l'initiative de la construction de sa propre maison.

² Traduit du terme habitaculum dans le dictionnaire Latin Français Gaffiot, 1934, p. 732, [<http://www.lexilogos.com/latin/gaffiot.php?q=habitaculum>].

³ Article R. 111-1-1 du Code de la construction et de l'habitation (CCH).

⁴ Article 226-1 et s. du C. pen.

⁵ H. Matsopoulou, JCl. Public contentieux pénal, fasc. 10, 2004, n°5.

⁶ G. Cornu, Vocabulaire juridique, PUF, 2013.

⁷ Article 102 du Code civil (C. civ.), Cour de Cassation, Chambre civile, 25 mai 2000, n°98-22.874.

⁸ Article 42 du Code de procédure civile (CPC).

⁹ G. Cornu, précité.

Aussi, l'habitation implique une protection et, dans le même temps, moyen d'identification des personnes.

L'habitat est aussi significatif d'une organisation sociale.

Appliqué à toute espèce vivante, l'habitat est le « *milieu géographique propre à la vie d'une espèce* » et appliqué à l'homme en ce sens, l'habitat est « *un mode d'organisation et de peuplement par l'homme du milieu où il vit* ». ¹⁰ Les hameaux, les villages, les agglomérations urbaines et leurs quartiers révèlent l'organisation des activités humaines. Par exemple, c'est parce que l'espèce humaine a besoin d'eau pour vivre que les villes ont été construites autour de rivières ou à proximité de sources. Plus encore, les sciences sociales mettent en lumière les rapports d'interdépendance entre l'habitat et tous les aspects de la vie sociale. Au sein même des habitations, P. Bourdieu démontrait que la maison kabyle représentait symboliquement le caractère patriarcal de la société kabyle ¹¹.

Lorsqu'il s'agit de traiter de l'habitation sous toutes ses formes, il est possible de distinguer des différences d'approche. À côté du logement, il est possible de recenser d'autres types d'habitations aux implications juridiques distinctes. Par exemple, sans pour autant pouvoir les qualifier de logement, les cellules dans les centres pénitentiaires relèvent du code de procédure pénale et non des dispositions relatives aux logements présents dans la vie libre. Ainsi, la réglementation relative aux normes de sécurité contre les incendies est plus contraignante au sein des établissements recevant du public et plus particulièrement un public fragile, dont, par exemple, les établissements de santé.

L'habitation peut aussi être un lieu temporaire, un lieu d'hébergement tel qu'une chambre d'hôtel ou une location saisonnière. Le régime juridique peut donc aussi être différent pour ce type d'habitation temporaire, qui peut rendre un service à un public, et donc devant répondre d'une sécurité particulière.

Enfin, dans les sociétés occidentales actuelles, l'habitat est l'ensemble du « *parc immobilier* » ¹² d'une zone géographique déterminée. Il s'insère dans un territoire. Dans une collectivité humaine organisée, il intègre un projet politique, projet d'une cité qui en fait un enjeu accompagnant la vitalité d'un territoire. En 1955, le congrès des architectes réunis par Le Corbusier a conclu à l'impossibilité de distinguer la notion d'habitat de la notion

¹⁰ Dictionnaire le Petit Robert 1, 1991.

¹¹ J. Pouillon et P. Maranda, « *La maison kabyle ou le monde renversé* », Mélanges offerts à Claude Lévi-Strauss à l'occasion de son 60^e anniversaire, Paris-La Haye, Mouton, 1970, p.739-758.

¹² P. Quilichini, La politique locale de l'habitat, Le Moniteur, 2006, p. 261.

d'habitation. L'habitat était considéré comme une habitation totale, c'est-à-dire le « *logis* » et ses « *prolongements* ». ¹³

L'habitation est également intégrée à l'économie. Les sciences économiques trouvent dans l'habitation la possible confrontation d'une offre et d'une demande et dans laquelle le prix d'un bien marchand, un bien immobilier qui porte sur une habitation, peut ou non satisfaire acheteurs et vendeurs. Ainsi, il existe un marché immobilier dans lequel se confrontent l'offre et le besoin de location ou d'achat, et sur lequel les économies reposent. Les « *marchandises* » ¹⁴ constitutives de ce marché font l'objet de plusieurs types de recensement. Ainsi, elles peuvent comprendre les sols destinés à la construction ou à l'exploitation agricole, les bureaux, les immeubles d'habitation. S'agissant des logements, le marché immobilier porte sur les immeubles d'habitation, entendus ou définis comme la construction, le bâtiment d'habitation. Il peut comprendre également les locaux d'habitation présents dans un immeuble.

Selon l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE), le parc de logements s'élève à 33.5 millions en France métropolitaine, progressant sur un rythme de 1% par an ¹⁵. « *Les résidences principales représentent 83,4 % du parc, les résidences secondaires et logements occasionnels 9,4 % et les logements vacants 7,2 %. Les logements individuels forment la majorité des logements. Après une forte hausse sur la période 2003-2007, la construction neuve diminue fortement entre 2003 et 2010 (environ – 10 % par an)* ».

Les logements constituent cependant la part « *prépondérante* » ¹⁶ du marché immobilier, qui, lui-même, « *reste le premier contributeur en termes de valeur ajoutée, loin devant les autres branches, en particulier celles du secteur privé (commerce, services, etc.)* » ¹⁷.

L'intervention publique en France en matière d'habitat est donc très liée à l'état du marché immobilier ce dernier ayant aussi une incidence sur l'état de l'économie, pouvant faire basculer une situation économique d'un Etat. En France, selon l'INSEE les activités immobilières sont au troisième rang parmi la valeur ajoutée des services marchands. Selon l'Institut de l'Epargne Immobilière et Foncière, le secteur immobilier est la première

¹³ P. Centlivres, « *HABITAT* », Encyclopædia Universalis, [<http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/habitat>].

¹⁴ J-F. Sélaudoux et J. Rioufol, Le marché immobilier, PUF, 2005, [<http://www.cairn.info/www.ezp.biu-montpellier.fr/le-marche-immobilier--9782130550846.htm>], p. 23.

¹⁵ Publication de l'INSEE [http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&id=4222].

¹⁶ J-F. Sélaudoux, précité, p. 24.

¹⁷ IEIF, L'immobilier dans l'économie française, juin 2013, [<http://www.ieif.fr/wp-content/uploads/2012/09/2012-09-28-Immobilier-economie-francaise-2012.pdf>]

destination d'investissement depuis 50 ans. Quant au logement, il constitue le premier poste de consommation des ménages en 2011¹⁸. Ainsi, « *l'immobilier est plus que jamais une locomotive des économies nationales mais c'est une machine qui peut s'emballer* »¹⁹.

Au regard de leurs revenus, un ménage sur deux dépense au moins 18.5% des revenus à se loger. Toutefois, le détail des statistiques montre des disparités. Le taux d'effort médian, la part du revenu consacrée aux dépenses relatives au logement est plus élevée « *pour les locataires du secteur privé et les accédants à la propriété, ceux qui ont encore des emprunts à rembourser pour leur habitation (27 % dans les deux cas en 2010)* ». Enfin, pour 6 ménages les plus modestes sur 10, le taux d'effort est supérieur à 40%²⁰.

L'habitation regroupe dès lors un ensemble de notions, de définitions variables aux implications distinctes. L'habitation est un enjeu pour l'économie et, entendu comme un groupe d'habitations, d'un ensemble urbain, un enjeu social, facteur de vie sociale. L'intervention publique dans ce secteur peut-il se vérifier ?

§ I. L'intervention publique dans le secteur immobilier

Avant d'aborder l'action publique au sein de l'activité immobilière, et plus particulièrement en matière d'habitation, il sera précisé ce qui est entendu par l'action publique. Pour tenter une première définition, cette dernière s'entend comme l'activité menée par des personnes publiques, Etat, collectivités locales, Etablissements publics, personnes privées détenant une mission de service public.

Plusieurs types, plusieurs modalités d'action publique peuvent être mises en valeur et soulignent les moyens donnés aux personnes publiques. Après en avoir retracé les différentes formes d'action publique en matière d'habitation (A), il sera souligné les rapports de la puissance publique avec le marché immobilier (B).

¹⁸ IEIF, L'immobilier dans l'économie française, septembre 2012, précité.

¹⁹ J-F. Sélaudoux, précité, p. 5.

²⁰ Commissariat général au développement durable le point sur la part du logement dans le budget des ménages en 2010 Alourdissement pour les locataires du parc privé, n°117, mars 2012, [<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/LPS117.pdf>].

A. Les formes d'action publique en matière d'habitation

Définir l'action publique fait référence à l'action administrative, l'action menée par les administrations, entendues comme les services locaux ou nationaux chargés de mettre en œuvre, d'appliquer des politiques publiques nationales ou locales, ou autrement dit, les orientations déclinées par les autorités publiques nationales ou locales. Leur action se manifeste par une volonté formalisée dans une politique publique puis dans un acte juridique au sein d'une décision, que cette dernière soit un acte administratif unilatéral ou un contrat. Par exemple, la volonté nationale, représentée par les élus de la Nation, se manifeste par l'édiction de l'intérêt général, du bien commun, formalisé par l'Etat. De la même façon, les collectivités locales, dont les élus représentent une population locale, formalisent au sein d'une décision ce qui est de l'ordre de l'intérêt local. Dès lors que l'intérêt public, local ou général est identifié, défini, il y a ensuite lieu de formaliser dans des actes juridiques la façon dont l'intérêt public sera réalisé. Par exemple, la volonté d'une commune de développer une zone d'habitations passe ensuite par une mise en place des moyens juridiques utiles à ce développement. Concrètement, suite à une délibération prise dans une assemblée délibérante, le conseil municipal, le maire pourra formaliser au sein d'un document d'urbanisme, tel qu'un plan local d'urbanisme, l'agencement de la zone d'habitations décidée au préalable. Par exemple encore, si la commune décide de mettre en place un équipement public tel qu'un stade ou une piscine, elle peut choisir d'utiliser la régie directe, c'est-à-dire la gestion directe de l'équipement²¹, de passer par la création d'une société d'économie mixte locale²² ou de mettre en place une délégation de service public à une personne morale de droit privé²³.

Les orientations peuvent être incitatives ou imposées. Construire une digue de protection contre les raz-de-marée pour protéger un quartier s'impose. En revanche, développer l'activité économique d'une région passe par des incitations, des soutiens à la création d'entreprises.

Cette action passe par une volonté nationale ou locale mais en tout cas émise par une personne publique.

Il semble que depuis quelques dizaines d'années, l'action publique n'est plus seulement imposée ou incitative. A travers la prise en compte d'intérêts privés, l'intérêt général n'est plus seulement construit par l'Administration mais il se formalise dans le cadre d'une

²¹ Articles L. 2221-1 et s., articles L. 1412-1 et s. du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

²² Article L. 1521-1 du CGCT.

²³ Loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, article 3, JO n°288 du 12 décembre 2001, p. 19703.

participation différente des personnes privées. En ce sens, « *les intérêts particuliers peuvent être utilement mobilisés au service de l'intérêt général* »²⁴. Par exemple, dans le cadre des contrats de partenariat public/privé mis en place par l'Ordonnance du 17 juin 2004²⁵, les personnes à qui sont confiés des missions globales de service public peuvent être des personnes de droit privé qui participent au financement des projets et sont rémunérés en contrepartie de cette participation. A travers la négociation entre les personnes publiques et les personnes privées, il est possible à chacun d'y trouver son intérêt. S'il est confié à une personne privée la gestion d'un service public, les décisions qu'elle prend, les documents administratifs qu'elle formalise prendront une nature administrative au regard de critères différents²⁶.

Elle se manifeste aussi par les objectifs menés par l'Administration, dans le cadre d'une mission de police ou une mission de service public. La fin principale donnée à ces réglementations portait sur l'ordre public, défini par la loi du 5 avril 1884²⁷ sur les missions des municipalités et repris ensuite dans les dispositions de l'article L. 2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT). L'action de réglementation peut s'accompagner d'une intervention concrète, d'un acte direct par la force.

Quant au service public, il est traditionnellement exercé pour assurer une fonction que l'activité privée n'est pas à même de réaliser, soit parce que l'activité apparaît non rentable, soit parce que l'activité doit être menée pour répondre à une demande collective. A partir du moment où le logement est identifié comme un besoin auquel l'activité privée ne répond pas, alors il y a lieu pour l'autorité publique de prioriser son action pour répondre au besoin. Ainsi, pour réaliser ces missions en matière d'habitation, l'Administration a pu mettre en place des formes d'actions variées.

D'abord, jusqu'au début du XXe siècle, le droit administratif recouvrait l'action de l'Administration dans le cadre des prescriptions qu'elle imposait à ses administrés. L'action publique se manifeste donc dans le cadre des compétences détenues par la puissance publique, l'autorité administrative en matière d'édiction de règles. L'autorité administrative est détentrice d'un pouvoir d'édiction de décisions ayant force juridique suffisante pour influencer sur la réalité, sur les comportements. Les prescriptions, définies comme des commandements

²⁴ Y. Gaudemet, *Le partenariat public privé en France dans la perspective de la métamorphose de l'intérêt général*, Recueil Dalloz 2007, p. 3084.

²⁵ Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, JO n°141 du 19 juin 2004 p. 10994.

²⁶ D. Costa, *Les critères du document administratif*, AJDA 2003, p. 1488.

²⁷ Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, article 97, JO du 6 avril 1884, p. 1861.

de faire, des interdictions, pouvaient se résumer à des formes de réglementations retrouvées par exemple dans les arrêtés pris par les autorités compétentes interdisant une manifestation dans un village ou prescrivant à une entreprise d'exercer son activité dans une marge horaire prédéfinie. Par exemple encore, l'action de l'Administration dans une habitation présentant un risque ou des risques pour la santé, définie comme une absence de maladie ou d'infirmité, ou la sécurité des personnes, les mettant en danger immédiat telles qu'un immeuble présentant des risques d'effondrement entre dans ce mode d'intervention. En effet, présentant un risque pour la sécurité publique elle-même recouvrant les risques d'accidents, de dommages aux personnes et aux biens. L'habitation concernée, l'immeuble en question, doit faire l'objet d'une décision visant à mettre fin au risque d'effondrement, si les personnes, propriétaires de ces biens, ne font pas d'elles-mêmes les travaux pour éviter ces risques.

Pour accompagner ces règles qui s'imposent, le droit administratif met en place des modalités d'incitations, par l'introduction de mécanismes dérogatoires à la règle mais permettant de trouver un équilibre, un ajustement avec les intérêts privés. Ces incitations restent cependant toujours déclinées dans le cadre du principe de légalité, de la réglementation applicable. Ainsi, *« le droit administratif est un droit de puissance mais aussi de service, un droit de privilèges mais aussi de sujétions ... tandis que l'existence de prérogatives exorbitantes du droit commun est un des éléments de la définition du service public, la qualification de service public entraîne l'application d'un régime relativement spécifique et l'utilisation de certains moyens d'action privilégiés »*²⁸.

Traditionnellement, des personnes investies d'une telle mission ne pouvaient intervenir dans les activités privées que si ces dernières étaient défailtantes. Toutefois, l'expression des besoins par les populations ou la nécessité de maintenir une activité privée ont invité les autorités publiques à mettre en place de façon marquée l'activité de service public, destinée à exercer un service public. Ainsi, l'Etat-gendarme est devenu aussi l'Etat-providence. Se manifeste alors le droit au logement, puis le droit au logement opposable, enfin le droit à un hébergement opposable²⁹, manifestation de cette insertion de l'Etat dans une activité de soutien de populations qui n'ont pas de logement.

²⁸ J. Chevallier, Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général, PUF, vol 2, 1979, p. 30.

²⁹ Dans cette matière, et au vu des difficultés de réponses concrètes, le législateur intervient à plusieurs reprises pour tenter d'apporter une réponse. Ces interventions multiples créent une sédimentation des lois, superposant les unes sur les autres des dispositions. Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, JO du 2 juin 1990 page 6551, article 1^{er}; Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, JO n°55 du 6 mars 2007, p. 4190 ; Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, article

B. Les rapports de la puissance publique avec le marché immobilier

Plusieurs modalités d'intervention publique sont possibles. Les personnes publiques dotées d'un pouvoir de régulation, d'un pouvoir de décision, incarnant la puissance publique, influencent le marché immobilier pour le développer ou le réguler, limiter ses effets et répondre ainsi au besoin social. Par ailleurs, les personnes publiques interviennent sur l'habitation au regard de l'utilité sociale de cette dernière. L'immeuble d'habitation est à la fois un bien marchand et à la fois un bien d'utilité sociale (1).

Pour compléter cette question, il apparaît également que l'Administration peut trouver dans l'habitation des ressources fiscales (2).

1. D'un bien marchand à un bien d'utilité sociale

A partir de la fin du XVIII^e siècle, l'histoire de l'habitat en France montre les liens entre le besoin de logements et l'intervention de la puissance publique régulatrice d'un marché insuffisant à répondre à la demande. Pour préciser, l'habitation de l'Ancien Régime, essentiellement rurale, pose moins de questions aux habitants, confrontés dans leur survie, à des récoltes prolifiques. Pour devenir une question des habitants, c'est avec la « *séparation du lieu de travail et du lieu d'habitation* »³⁰ que naît la revendication de logements suffisants.

Or, le XIX^e siècle est le début d'une révolution industrielle, impliquant une action publique non pas tournée vers la construction de logements mais vers la mise en place de centres industriels et l'urbanisation de l'espace dédié à l'industrialisation. A partir de ce siècle, la naissance de l'industrialisation de l'économie et donc l'urbanisation de l'habitat ouvrier devient une priorité.

Pour P. Quilichini, l'histoire du logement est bâtie sur des interventions diverses obéissant à des théories libérales ou sociales.

Pour les tenants du libéralisme, les droits de propriété, la liberté d'action du propriétaire sur l'habitat loué doit impliquer le moins d'intervention possible. Ainsi, il faut déréguler les prix

75 ; Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JO n°72 du 26 mars 2014 p. 5809, section 2.

³⁰ P. Quilichini, Logement social et décentralisation LGDJ, 2001, p. 16.

des loyers. Le droit au logement consistant à mettre en œuvre une politique de développement du logement en faveur de toute personne, reconnu en fin du XXe siècle ne doit pas advenir car ce serait nier les droits de la propriété qui confèrent à leur détenteur tout pouvoir d'utiliser le bien, de tirer bénéfice du logement par, notamment, la location ou de le modifier, le céder.

Pour les tenants d'une doctrine sociale, l'Etat doit intervenir pour faciliter l'accès au logement. Ainsi, Charles Fourier et ses phalanstères incite à un regroupement des ouvriers sur un même lieu.

Dans le sens de cette intervention sociale, l'Etat fait du logement, de l'habitation, un bien d'utilité générale s'il appartient à la catégorie des biens « *indispensables à la vie de la collectivité* ». Pour cela, ils deviennent des biens hors marché, « *difficilement appréciables en termes monétaires et, par voie de conséquence, non rentables* »³¹. Pourtant, l'immeuble d'habitation figure parmi les biens marchands, et même de façon très nette.

La demande de logement est un besoin partagé par tous, imposant une action pour le développement de logements. Le besoin de logements existe, mais sans être satisfait par l'offre de propriétaires privés, il appartient alors aux autorités publiques d'instaurer des aides ou de développer des orientations relatives à la construction des logements pour répondre à la demande. Comme dans tout système économique fonctionnant dans le cadre d'un marché, le marché immobilier pourrait s'organiser pour laisser faire le rapprochement entre l'offre et la demande de logements. Or, si l'avantage d'une place laissée au marché permet une régulation de l'offre et de la demande, il y a pourtant nécessité d'une intervention publique pour faciliter la régulation et limiter les excès dus à des loyers ou des prix de vente de logement trop coûteux.

Ainsi, l'intervention de l'Etat doit porter sur les constructions sociales, tels que les habitations à bon marché (HBM), puis les Habitations à Loyer Modéré (HLM). Au début du XXe siècle, l'urbanisation, l'industrialisation de la société marque une migration des populations vers les villes ou alentours faisant naître des besoins de logement à proximité des usines. La Loi Siegfried de 1894 crée donc les habitations à bon marché pour pallier une carence privée en matière d'habitation ouvrière³².

³¹ B. Seiller, Droit administratif, 2. L'action administrative, Flammarion, p. 13.

³² Loi du 30 novembre 1894 dite Siegfried relative aux « *habitations à bon marché* », JO du 1^{er} décembre 1894, p. 5821.

Pour favoriser l'accès à la propriété, il s'est développé diverses aides à l'accession à la propriété telles que les crédits immobiliers soutenus par les banques, que les aides des entreprises à l'égard de leurs salariés à travers la cotisation à l'effort de construction prévu à l'article L. 313-1 du Code de la construction et de l'habitation (CCH). Par exemple encore, le financement du marché passe par les aides à l'accession à la propriété, mais aussi à la rénovation et à la construction d'habitations. Cette politique fut rapidement dépassée par les besoins en présence, non seulement marqués par l'industrialisation du pays après 1850³³, mais montant en flèche après la seconde. Ainsi, comme au XIXe siècle, un auteur relève que fin 1947, il a été choisi de relancer l'économie sans se préoccuper du logement alors que 64% des logements ont été détruits³⁴. Plusieurs lois autorisent l'investissement public dans l'immobilier³⁵. La loi du 24 octobre 1919 étend aux sociétés anonymes, coopératives, offices publics intervenant comme organes constructeurs ou gestionnaires de biens, les dispositions de la loi du 10 avril 1908 selon lesquelles le crédit immobilier était accordé à des sociétés de crédit immobilier³⁶. Après la Seconde Guerre Mondiale, l'option est de relancer la construction par l'initiative privée. La loi du 21 juillet 1950 combine les bonifications, les subventions de l'Etat³⁷. De même, la loi du 1^{er} septembre 1948 libère les loyers. Mais cette même loi apporte un nouveau droit au maintien dans les lieux aux locataires, membres de la famille de l'occupant vivant « *habituellement avec lui depuis plus de six mois* »³⁸.

L'Etat intervient dans le logement en devenant lui-même propriétaire. Ainsi aujourd'hui, il est noté que plus de la moitié des logements locatifs est détenue par des organismes publics³⁹.

Il instaure des mécanismes d'aides au financement des loyers, d'accession à la propriété. Aussi, il agit par différents mécanismes sur le marché immobilier pour que l'offre s'adapte à la demande. A ce titre, alors que le contrôle des loyers apparaît mal accepté par les propriétaires, il reste une aide à l'accès au logement mais peut apparaître comme un

³³ G. Noiriél, Les ouvriers dans la société française du XIXe-XXe siècle, Points, 1986, p. 30 ; P. Quilichini, Logement social et décentralisation, précité, p.17.

³⁴ S. Effosse, L'invention du logement aidé en France, L'immobilier au temps des Trente Glorieuses, Histoire économique et financière septembre 2003, p. 121.

³⁵ Loi du 24 octobre 1919 portant modification de la loi du 12 avril 1906 et la loi du 23 décembre 1912 sur les habitations à bon marché ainsi que la loi du 10 avril 1908 relative à la petite propriété et aux maisons à bon marché, JO du 26 octobre 1919, p. 11913 ; Loi du 26 février 1921 portant modification de l'art. 3 de la loi du 24 oct. 1919. JO du 27 février 1921, p. 2590.

³⁶ Loi du 10 avril 1908 relative à la petite propriété et aux maisons à bon marché, JO du 12 avril 1908, p. 2555.

³⁷ Loi n°50-854 du 21 juillet 1950 autorisations de dépenses pour opérations prévues au plan de modernisation, JO du 23 juillet 1950, p. 7866.

³⁸ Loi n°48-1360 du 1er septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement JO du 2 septembre 1948, p. 8659, articles 10 et s.

³⁹ J-F. Sélaudoux, précité, p. 75.

mécanisme déséquilibrant la situation d'un marché. La construction de logements se développera après 1960 en particulier par le biais de crédits à la construction divers.

Se pose le problème de la multiplication des compétences sur l'habitat, suite aux lois de décentralisation, cette compétence étant d'abord guidée par une régulation étatique. Le logement est un droit garanti par l'Etat. Le logement est aussi l'objet d'une action locale destinée à organiser les territoires sans se voir imposer une politique de construction, une orientation, que les collectivités locales ne veulent pas.

En matière d'habitat, l'action est aujourd'hui administrative en ce sens que c'est d'abord l'Administration qui détient une grande part des compétences pour développer le secteur immobilier. Elle aussi publique, au sens large du terme, car elle peut impliquer d'autres personnes publiques ou privées que l'Administration.

A travers les réglementations qui s'appliquent dans l'habitation, autour d'elle, le droit donne les moyens d'une intervention publique.

Historiquement, le droit de l'habitat est relié au droit de l'urbanisme et au droit de la construction. Deux disciplines opposées en ce que le premier est plutôt rattaché au droit administratif et le second plutôt rattaché au droit privé. Dans les deux cas pourtant, il semble y avoir similitude d'acteurs et similitude d'objet du droit. Ainsi, d'une part les constructeurs, architectes utilisent et manipulent les deux spécialités au cours de leur exercice professionnel. D'autre part, les deux matières touchent à l'agencement du sol, de l'habitat et du cadre de vie⁴⁰. C'est à travers ces deux matières que le droit de l'habitat prend naissance. Le droit de l'urbanisme s'attachera à définir comment les logements seront disposés, dans quel cadre urbain ils doivent être établis. Il concerne les rapports du constructeur d'immeuble, du propriétaire ensuite, avec les règles générales d'urbanisme. Quant au droit de la construction, il porte sur les modalités de la construction elle-même, les rapports entre les constructeurs et les acquéreurs, futurs propriétaire de l'immeuble en construction. Les deux matières sont complémentaires et se suivent de façon chronologique, puisqu'il faut d'abord s'assurer de la disposition des sols avant d'envisager les constructions.

Au-delà de l'instauration de la réglementation, de l'établissement du cadre juridique, procédural, le droit de l'habitat est toutefois assorti d'une intervention de l'Etat

⁴⁰ J-B. Auby, Droit de l'urbanisme et de la construction, Lextenso, Montchrestien, 9^e édition, 2012, p. 3 et s.

progressivement plus importante au vu de l'évolution des besoins. Part importante des activités immobilières, le logement social est celui dont l'Etat s'est emparé pour répondre à ces besoins. Le logement social peut être défini au vu de son objectif, destiné à répondre à un besoin de logement des personnes défavorisées. Avec l'extension de cette activité, l'Etat accompagne son action par un soutien aux populations en besoins de logement et formule son action non plus comme l'Etat-gendarme, mais comme l'Etat-providence. L'histoire du droit de l'habitat se poursuit à travers le droit du logement social qui peut impliquer et implique plusieurs types de personnes publiques ou privées. L'objet d'étude porte donc, dans cette perspective, à la fois sur un bien immeuble partie d'un marché immobilier, et à la fois sur un bien d'utilité publique protégé par l'Etat, ses partenaires.

2. L'habitation, un bien privé, source de recettes fiscales

Si, sur le plan économique, l'habitation est fondamentale, elle est alors, sur un plan fiscal, « *un capital qu'on ne peut dissimuler* »⁴¹.

A ce titre, l'immeuble d'habitation est un bien « *ostensible* », visible, donnant aux pouvoirs publics la possibilité d'en faire un outil de fiscalité⁴² et une assiette large d'impôts : intégration dans le revenu imposable des revenus fonciers issus des immeubles donnés en location⁴³, taxe annuelle sur les logements vacants⁴⁴, taxe sur les loyers élevés des logements de petite surface⁴⁵, contribution annuelle sur les revenus locatifs⁴⁶, plus-values réalisée par les entreprises à l'occasion de vente d'immeuble affectés à l'habitation⁴⁷... Ainsi est-ce le cas de la construction et à la première vente par la taxe sur la valeur ajoutée, des droits d'enregistrement et des taxes de publicité foncière au moment de l'acquisition, de la taxe foncière issu d'une propriété privée, de l'impôt sur la fortune par la valeur du logement, de l'impôt sur le revenu au regard des revenus, notamment locatifs générés, « *la taxe additionnelle au droit au bail, et les contributions sociales (CSG, CRDS), à l'usage par la taxe d'habitation ou par la taxe sur les locaux d'habitation vacants, à la transmission à titre*

⁴¹ J-F. Sélaudoux, p. 23.

⁴² J-F. Sélaudoux, précité.

⁴³ Articles 14 et s. du Code général des impôts (CGI).

⁴⁴ Article 232 CGI.

⁴⁵ Article 234 CGI.

⁴⁶ Article 234 nonies et suivants CGI.

⁴⁷ Article 238 octies CGI.

gratuit par les droits de succession »⁴⁸. Ainsi, l'habitation est investie de façon complète par le droit fiscal.

Dès lors, l'immeuble d'habitation n'est pas seulement pour l'Administration un bien d'utilité sociale mais il est aussi un bien dont elle peut tirer un gain. Cette approche permet de voir que l'Administration n'est pas seulement mue par une volonté de protéger les populations. Elle tire de ces immeubles une partie de ses ressources.

§ II. L'approche de l'étude

La démarche de l'étude est envisagée au vu d'un parcours professionnel reposant sur une vision pratique du droit, expérimentée dans le cadre d'une activité de fonctionnaire, chargée de mettre en œuvre les politiques nationales de santé dans les départements.

Inspectrice de l'action sanitaire et sociale depuis dix ans, j'exerce des missions de juriste depuis 2011 à l'Agence Régionale de Santé du Languedoc-Roussillon. C'est à travers cette expérience de juriste chargée de défendre les intérêts de l'Etat que j'ai découvert l'exemple d'une action administrative dans une habitation. C'est donc à travers un prisme ciblé et focalisé sur une action particulière que j'ai abordé cette étude : la lutte contre les facteurs de risques sanitaires dans l'habitation. Cette dernière porte sur les actions des préfets menées dans le cadre de leur mission de protection des habitations par l'instauration de mesures limitant, évitant ou supprimant les facteurs de risques identifiés, définis comme des éléments d'un logement qui sont susceptibles d'avoir un impact plus ou moins direct sur la santé. Les procédures applicables sont celles que le Code de la santé publique prévoit dans les dispositions des articles L. 1331-22 et suivants.

Parallèlement, l'approche centrée sur l'action sanitaire est révélatrice d'une expérience d'inspectrice et d'un parcours universitaire formé autour du droit de la santé et de l'organisation des services administratifs dont l'objet est de mettre en place des politiques sanitaires ou sociales. J'aborde cette étude dans le cadre d'une activité exercée au sein d'un service administratif déconcentré puis d'un établissement public, dont les missions portent sur la mise en place des politiques sanitaires et sociales locales. Dès lors, le terme d'action s'explique aussi dans cette perspective.

⁴⁸ J-F. Sélaudoux précité.

Enfin, les récentes réformes des services administratifs déconcentrés de l'Etat ont conduit à m'interroger sur la façon dont l'action administrative, et, plus largement, l'action publique, est menée, sur les méthodes de fonctionnement de l'Administration. Par exemple, l'action publique ne peut se passer aujourd'hui de son évaluation à la fois sur un plan de l'efficacité et sur le plan de sa rentabilité. « *Le déficit public est passé de 3,4 % du PIB en 2008 à environ 8 % en 2009, soit une hausse de 4,6 points de PIB, et la dette publique a augmenté de 67,4 % du PIB à fin 2008 à environ 77 % à fin 2009* »⁴⁹. « *Exprimée en pourcentage du PIB elle se situe à 93,5 %, en hausse de 0,3 point par rapport au troisième trimestre 2013* »⁵⁰

Au vu de cette hausse sans fin de la dette publique, il apparaît justifié que l'action publique soit évaluée financièrement. N'y a-t-il pas une contradiction possible entre une action publique volontairement protectionniste et une volonté de limiter la dépense publique ? Avec ces questions, il y a lieu de tenter d'aborder les façons d'évaluer l'action publique menée dans l'intérêt de la santé publique, définie comme la santé d'une population donnée ou en faveur de l'habitation.

L'étude juridique sur l'action publique pourrait porter sur les moyens de mise en place d'une politique publique tel que l'énoncé des conditions d'une délégation de service public à un organisme de droit privé ou une association, ou l'affirmation du caractère public d'un Groupement d'intérêt public (GIP) dont l'objet est « *de contribuer au relogement de familles et de personnes mal-logées* »⁵¹.

Le présent travail vise à souligner que l'action repose sur des règles de droit, des outils juridiques qu'il est nécessaire d'adapter à une réalité. Il apparaît ainsi possible, au regard des dispositions applicables, de souligner, non pas le caractère transposable à toute époque et en tout lieu des lois, mais, au contraire, la possibilité de les appliquer et les adapter à une orientation nationale. La présente étude n'est ni une analyse des montages juridiques d'organisation de l'action publique, ni une lecture de l'évolution des jurisprudences. Elle porte sur une lecture d'un droit appliqué, tentant de faire ressortir les difficultés d'application. Il s'agit de mettre en évidence une application du droit dans le cadre d'une action publique, une politique publique bénéficiant à l'habitation.

⁴⁹ Cour des Comptes, rapport 2010, p. 2.

⁵⁰ [<http://www.insee.fr/fr/themes/info-rapide.asp?id=40&date=20140331>].

⁵¹ TC, 14 févr. 2000, GIP « *Habitat et Interventions Sociales pour les mal-logés et les sans-abris* », n°3170

§ III. Les enjeux relatifs à l'action sanitaire publique

L'action sanitaire publique en matière d'habitat implique d'établir l'existence de liens entre l'habitation et la santé. La santé est définie ici de façon large comme « *le bien-être physique, mental et social* » d'un être humain⁵². Dès lors, les altérations de la santé sont multiples, expliquant une pluralité des risques. Des liens entre habitation et santé sont identifiables et peuvent être considérés comme étroits.

Au vu des liens étroits entre l'habitation et la santé (A), l'action sanitaire publique est donc d'un enjeu majeur (B).

A. Les liens étroits entre l'habitation et la santé

En dépit de son image protectrice, la réalité connue démontre qu'au contraire, les habitations ne protègent pas les habitants de tous les risques. Les événements climatiques intervenus dans le monde et en France montrent chaque jour la vulnérabilité des habitations. Par exemple, en 2011, il était constaté que sur le territoire français, plus de 17 millions de personnes habitaient en zones inondables⁵³.

L'habitation peut elle-même représenter un danger défini comme la menace liée à une situation ou à un objet, ou un risque, mesuré par la probabilité pour ces derniers de survenir. Ainsi, il a été repéré un lien entre les maladies, notamment épidémiques⁵⁴, et les conditions du logement dans les grandes villes.

De même, à Paris, le choléra a provoqué en 1832, 44000 décès « *en six mois et six jours* »⁵⁵, maladie provoquée par le manque d'hygiène ou de surpeuplement⁵⁶. A la même période, certaines villes ont des taux de mortalité beaucoup plus importants que la situation française : ainsi à Lille, la mortalité est de 33 pour mille contre 25 en France, essentiellement due à des épidémies de méningite, typhoïde, tuberculose⁵⁷.

⁵² OMS, Préambule de sa Constitution, 1946, [http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_fr.pdf].

⁵³ Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, Première évaluation nationale des risques d'inondation, Principaux résultats, EPRI 2011, p. 15, [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/12010_EPRI-Principaux-resultats.pdf].

⁵⁴ M. Sendrail, Histoire des maladies en Occident, Culture et Professions de santé, 1997, p. 100 et s.

⁵⁵ R. Le Mée, Le choléra et la question des logements insalubres à Paris (1832-1849), Population, 53e année, n°1-2, 1998, p. 379.

[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pop_0032-4663_1998_num_53_1_6861#].

⁵⁶ R. Le Mée, précité, p. 389.

⁵⁷ G. Noiriél, Les ouvriers dans la société française XIX XXe siècle, Points, 1986, p. 38 et s.

Parallèlement et au cours de la même période, le nombre de personnes à loger dans les grandes villes augmente de façon très rapide. En 1800, la ville de Paris accueille 500 000 personnes, en 1846, 1 million de personnes, pour atteindre 3 millions en 1879. Mulhouse double sa population en 25 ans et Saint-Etienne la sextuple entre 1801 et 1827. Aussi, l'accroissement des populations dans les communes oblige les migrants à trouver logis où ils peuvent dans les taudis de ce XIXe siècle : caves, cabanes, pièces surpeuplées...

Entre 1850 et 1920, l'immobilier des lotissements se développe rapidement. Ainsi est-il constaté un passage de 3000 hectares de terrains à bâtir proposés à la propriété entre 1850 et 1914, à 15 000 hectares dans les années 1920. Toutefois, G. Noiriel dénonce le caractère anarchique, par défaut de plan d'urbanisme, de leur constructions et le rêve de propriété devient vite cauchemar : l'eau, les égouts, l'électricité ne seront acheminées que dans les années 1950. La qualité de vie est associée au lieu d'habitation : près des mines, les migrants n'ont pas d'autres distractions que le cabaret, la révolution industrielle ne profitant pas aux ouvriers.

Entre 1900 et 1930, l'industrialisation de la France permet d'atteindre le peloton de tête en matière d'industrialisation mais, parallèlement, l'état du parc immobilier s'est aggravé par le défaut d'entretien et les effets de la première guerre mondiale.

L'organisation du territoire par une volonté publique apparaît nécessaire, parfois même urgente. Ainsi, en 1968, 100 000 personnes habitent des bidonvilles, des abris de fortune. 700 000 à 800 000 immigrés vivent dans des taudis, des locaux qui ne répondent pas aux normes d'hygiène et de confort minimum pour l'époque. La population concernée par les maladies liées à l'habitation est donc essentiellement ouvrière, et issue de l'immigration. A partir des années 1980, l'arrivée de la crise provoque des difficultés sociales. Par exemple, G. Noiriel relève que dans les grands ensembles HLM, 45% des loyers ne sont pas payés à terme.

Améliorer le logement passait donc par une évolution des constructions, des équipements pour limiter les risques d'épidémie. Ainsi, alors qu'en 1946 près de la moitié des logements n'ont pas d'eau courante, le pourcentage passe à moins de 10% en 1968 pour atteindre quasiment 0% dès 1982. Selon le CNEAF, « pour l'ensemble de la France, en 1996, le

nombre de logements loués sans eau ni installation sanitaire, ni WC était estimé selon l'INSEE à 244 000 logements soit 5% du parc locatif »⁵⁸.

Aujourd'hui, l'INSEE relève que « *l'inconfort sanitaire a quasiment disparu en France* ». L'inconfort est entendu pour l'organisme de statistique comme l'absence d'eau chaude courante, de baignoire ou de douche, de WC intérieur.

Toutefois, il relève qu'en 2010, près de 12% des ménages déclarent un ou plusieurs problèmes tels qu'un toit percé, de l'humidité, des moisissures sur les montants des fenêtres ou sur les sols⁵⁹. Si près des deux tiers des ménages considèrent leur résidence principale comme confortable, le tiers restant la juge moyennement confortable. Plus du quart des ménages évoque aussi des difficultés à maintenir une température adéquate au sein de son logement. Même si l'ampleur des facteurs de risques est moindre aujourd'hui en France, les risques sanitaires relatifs à l'inconfort dans une habitation existent toujours.

En outre, en 1996, 935 000 logements étaient encore totalement inconfortables⁶⁰, en 2013, 600 000 logements sont considérés comme indignes pour la Fondation Abbé Pierre⁶¹, 500 000 pour le Ministère du Logement⁶². 3,6 millions de personnes, les mal-logés, seraient en situation de logements très précaires, en l'occurrence sans logement, disposant d'un abri de fortune ou n'ayant pas de logement personnel⁶³. En juillet 2013, l'INSEE relevait une augmentation du nombre de personnes sans domicile de 50% entre 2001 et 2012 passant à 141 500 personnes⁶⁴.

Cependant, la Fondation Abbé Pierre relevait que ces données étaient sous-estimées, compte tenu de « *la forte mobilité des personnes au sein des structures d'accueil* »⁶⁵.

Ainsi, l'habitation présente encore aujourd'hui une situation où les facteurs de risques sanitaires peuvent se développer.

⁵⁸ 119^e table ronde 2006 collège national des experts architectes français, « *Habitat insalubre, logement décent* », synthèse, p. 12, [<http://www.cneaf.fr/upload/119TRNJ.pdf>].

⁵⁹ INSEE, publication sur le logement, [http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&id=4222].

⁶⁰ N. Bouché, Expertise concernant les édifices menaçant ruine et les immeubles et îlots insalubres, Rapport au Secrétariat du Logement, 1998, note de synthèse [<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/994001342/index.shtml>].

⁶¹ Fondation Abbé Pierre, précité, p. 44.

⁶² Ministère de l'égalité, des territoires et du logement, dossier de presse, juin 2013, p. 2, [http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/130619_DP_projet_loi_Duflot_II_-_habitat_indigne.pdf].

⁶³ Fondation Abbé Pierre, précité, p. 242.

⁶⁴ INSEE Première n° 1455, L'hébergement des sans-domiciles en 2012, juillet 2013, [http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1455].

⁶⁵ Fondation Abbé Pierre, 19^e rapport sur l'état du mal-logement en France 2014, p. 113, [<http://www.fondation-abbe-pierre.fr/nos-publications/etat-du-mal-logement/les-rapports-annuels/19e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2014>].

D'abord, le risque sanitaire dans une habitation a été présent et continue à l'être. Occulter que l'habitation peut être le réceptacle de risques sanitaires exposerait les habitants à ces risques sanitaires et au voisinage. Le risque est une probabilité, visible à un moment précis. Ainsi, « pour un épidémiologiste, ... c'est... la probabilité... de la survenue d'un problème défini, au sein d'une population donnée, pendant une période déterminée »⁶⁶. Dans son versant juridique, la notion de risque suppose d'identifier un « dommage »⁶⁷ potentiel ou avéré, « un phénomène destructeur »⁶⁸. Plus particulièrement, le risque sanitaire est identifiable en ce qu'il est susceptible d'affecter de façon directe ou indirecte la santé.

Le risque sanitaire peut être la cause d'une altération de la santé, telle qu'une « maladie » ou d'« infirmité »⁶⁹. Pour éviter sa survenance, le traitement par des facteurs de risque, des causes ou d'une partie des causes de ces risques est une solution. Ainsi, dans une habitation, disposer d'un chauffage dans une région froide et l'utiliser pour limiter est une réponse adaptée.

Mais la question sanitaire d'une habitation n'est pas seulement liée aux risques sanitaires. Elle porte, à travers la lecture de la santé comme l'OMS la formule, sur l'ensemble des problèmes relatifs à l'habitation. Ainsi, l'absence de logement a une incidence sur l'état de santé des personnes concernées. De même, occuper un logement décent, digne, muni d'un minimum d'équipements permettant aux occupants de vivre correctement, normalement, qui leur convient, rejoint l'intérêt de la santé, envisagée de façon la plus complète possible.

Situer sur le même plan les risques épidémiques dans une habitation qui manque d'équipements nécessaires pour le bien-être de ses occupants et l'absence de logements semble être, en soi, peu évident. En effet, le risque encouru pour une personne sans logement est plus grand qu'une personne disposant d'un logement. Dans un cas, l'être humain est pleinement touché dans ce qu'il a de plus fondamental, sa dignité, le respect de soi. Dans le second, le seul fait de disposer d'un logement pourrait suffire au bien-être de certains. Mais dans ce cas, les risques sanitaires existent aussi, au regard de la qualité des logements, de la façon dont ils sont entretenus par les occupants ou les propriétaires. Cela étant, parfois, le fait

⁶⁶ W. Dab, L'importance des facteurs d'environnement sur la santé des populations, in J.F. Mattéi, Rapport sur les liens entre la santé et l'environnement notamment chez l'enfant, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 1996, T. 2, p. 41, [<http://www.assemblee-nationale.fr/10/dossiers/962588.asp>]; W. Dab, médecin et épidémiologiste de formation est professeur au CNAM, responsable des enseignements sur la sécurité sanitaire. Il publie régulièrement des billets sur le site internet du Monde [<http://securitesanitaire.blog.lemonde.fr/>].

⁶⁷ G. Cornu, précité.

⁶⁸ K. Favro, Risques et territoire, Plaidoyer pour une méthode globale d'analyse des risques, p. 3, [[http://www.iutcolmar.uha.fr/internet/recherche/Jcerdacc.nsf/0/a80895168799ec3bc12576ac0056415c/\\$FILE/Risques%20et%20territoires.pdf](http://www.iutcolmar.uha.fr/internet/recherche/Jcerdacc.nsf/0/a80895168799ec3bc12576ac0056415c/$FILE/Risques%20et%20territoires.pdf)].

⁶⁹ OMS, Préambule de sa Constitution, 1946, [http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_fr.pdf].

d'avoir un local servant de logement n'est pas garantie de retrouver la dignité d'un être humain. Une cave de 10 mètres carrés louée à une famille de plusieurs personnes donne à ces dernières un logement peut-être suffisant. Mais est-il vraiment aujourd'hui humainement acceptable que ces dernières vivent dans de telles conditions alors que la France est un État développé qui peut faciliter l'accès à des logements plus confortables ?

En outre, le logement est considéré comme une question intégrée à une situation sociale individuelle plus générale. Ainsi, la loi relative à la lutte contre les exclusions fait du logement l'un des droits fondamentaux, aux côtés de l'emploi, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance⁷⁰.

Or l'habitation est le point de départ d'un circuit d'intégration sociale. Disposer ou non d'un logement est une condition d'existence juridique des individus. Ne pas en disposer complexifie l'insertion sociale des personnes dans une société occidentale, voire la rend impossible, puisque le logement est une condition d'attribution des droits civils. L'habitation est donc d'un enjeu majeur pour que toute personne puisse s'intégrer socialement. Faire de la santé une question centrale sur ce point relève aussi de la forme idéale retenue par l'OMS, renvoyant à l'état de bien-être social. Ainsi, l'insertion sociale participe au bien-être décrit par l'Organisation Mondiale de la Santé et l'habitation en est l'un des moyens. S'il n'est pas le seul moyen de tous à un mode de vie sociale correct, il apparaît tout de même le principal atout pour les personnes d'être et de vivre dans une situation sociale correcte.

Enfin, l'affirmation du droit à un environnement sain, à un environnement dénué de risques susceptibles d'affecter la santé humaine, précisé à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement souligne l'importance d'une habitation également saine⁷¹. Plus généralement, le droit à un environnement sain donne une possibilité à toute personne d'affirmer qu'aucun risque sanitaire causé par l'environnement qui l'entoure ne puisse l'impacter. L'habitation, entendue comme le logement, l'habitat entendu comme un ensemble d'habitations regroupées, telles qu'une ville ou un quartier urbain, sont l'un des champs d'application de ce droit à un environnement sain.

⁷⁰ Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, article 1^{er}, JO du 31 juillet 1998, p. 11679.

⁷¹ Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JO du 2 mars 2005, p. 3697.

Ainsi, la question sanitaire dans l'habitation ou en matière d'habitat est primordiale pour l'être humain. Mais comment passer de l'enjeu sanitaire dans l'habitation à une action publique dévolue à cet objectif, à ces enjeux sanitaires ?

B. L'importance de l'action sanitaire publique en matière d'habitat

L'habitation est d'abord une protection contre les agressions extérieures. Sur le plan factuel donc, l'objet de l'habitat a une vertu protectrice de la santé humaine. Mais en l'absence d'habitation, ou lorsque l'habitation ne joue plus son rôle de protection, une action est rendue nécessaire d'abord par l'initiative des habitants eux-mêmes. En fonction des moyens dont ils disposent, ces derniers modifieront alors leur habitation pour éviter l'apparition de nouvelles agressions au sein de l'habitation. Pour les habitants, l'action de protection de l'habitation contre les agressions extérieures suppose de connaître les risques, d'en mesurer les incidences et de pouvoir y mettre un terme par les moyens disponibles. L'action sera déterminée au vu des risques sanitaires identifiés. Précisément, l'action relève d'abord des occupants ou des propriétaires d'un bien immobilier destiné à l'habitation.

Mais à défaut d'action par ces personnes privées, identifiant l'enjeu sanitaire dans un besoin spécifique, la personne publique peut choisir d'agir sur ces risques sanitaires, sur la santé dans une habitation. A défaut d'intervention directe par les habitants pour leur habitation ou autour d'elle, l'action devient publique, réalisée par la puissance publique pour protéger les habitants des risques présents dans l'habitation ou autour d'elle. En ce sens, le droit aura son utilité pour mettre en œuvre une politique publique particulière et définie comme une orientation donnée à l'action publique, spécifique d'une période donnée. Le droit applicable, mis au service d'une politique publique, est nécessairement subjectif, adapté à une situation, un objectif.

En elle-même, l'habitation ne présente pas un intérêt particulier pour l'Administration définie comme terme général regroupant l'ensemble des personnes agissantes dans le cadre de la sphère publique, tels que les services administratifs locaux ou nationaux. Toutefois, s'il y a nécessité d'intervention, c'est d'abord parce qu'un intérêt public est en jeu, tel que la santé ou la sécurité. Dès lors, l'un des objectifs est de s'atteler à identifier les faits susceptibles de

causer un risque pour la santé dans l'habitat. L'action publique aura alors à diriger son action dans cet intérêt.

Aussi, l'action sanitaire en matière d'habitat peut-être déclenchée par la survenance d'un événement affectant la santé humaine sur lequel une ou plusieurs autorités compétentes interviennent pour y mettre un terme ou le maîtriser. Quels sont les moyens d'intervention à disposition des acteurs publics pour aller en ce sens ? Sont-ils suffisants ? Permettent-ils une régulation efficace de la survenance des risques sanitaires ? Qui peut intervenir dans l'objectif de maîtrise ou de limitation des risques sanitaires ? Comment et dans quelle mesure cette action peut-elle atteindre cet objectif ? Limiter ou maîtriser les risques suppose pour l'autorité compétente d'imposer un comportement, de prescrire les solutions adaptées pour mettre un terme à un ou des risques sanitaire, de règlementer, réguler, encadrer les situations susceptibles de nuire à la santé.

En quoi le lien entre la recherche d'un confort dans une habitation ou autour de l'habitat et le bien-être de ses habitants suppose t-il une intervention publique ? Pour que l'action publique puisse être menée dans l'intérêt de la santé publique définie ici comme l'intérêt de la santé d'une population, elle doit tendre vers la protection de toute personne à travers son droit à un logement sûr et digne ainsi qu'un environnement sain dans son habitation ou autour d'elle. Plus largement encore, l'habitat en France est devenu une modalité d'intervention publique pour garantir un meilleur confort et améliorer l'accès au logement. Dès lors qu'une carence de l'offre de logement privé est constatée, alors l'Administration se doit, aujourd'hui, d'agir, pour répondre à un besoin humain. L'action publique se manifeste à travers l'action directe des autorités publiques qui disposent d'un pouvoir de décision. Elle est aussi l'action des personnes investies d'une mission de service public, telles que les organismes de logement, les sociétés d'HLM dont l'objet principal est de proposer des logements de qualité à un prix accessible aux populations les moins aisées financièrement.

L'action est guidée par une motivation, un objectif : la protection de la santé. En France, le Préambule de la Constitution garantit à tous « *la protection de la santé* »⁷², ce principe constitutionnel, cette valeur reconnue comme fondamentale par la Constitution, qui explique l'organisation des services publics, l'organisation d'un système de santé. Le système de santé peut se définir comme l'ensemble des organes et institutions dont l'objet est de veiller à protéger la population de toute altération de la santé. Principalement, il s'agit de l'Etat, chargé

⁷² Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, article 11.

de définir le cadre général, des structures et établissements sanitaires qui soignent les maladies, des organismes de sécurité sociale dont l'objet est de financer les structures de soins.

En outre, les autorités publiques détiennent des moyens adaptés pour intervenir dans le logement, autour d'une habitation, en matière d'habitat et répondre aux problèmes non gérés par les personnes privés. Tel peut être le cas lorsqu'elle se fonde sur des expertises dont l'objet est d'identifier un risque précis dans une habitation pour aider à la décision prise ensuite. Par exemple, les décisions de lutte contre le saturnisme, maladie provoquée par l'ingestion de plomb, reposent sur l'expertise des objets au contact des personnes atteintes ou susceptibles de l'être.

Tel peut être le cas aussi lorsque l'autorité publique fait appel à des moyens de prévention. Par exemple, en matière d'urbanisme, toute opération de construction doit présenter « *l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* »⁷³. En donnant à l'autorité qui délivre les autorisations de construction toutes les réponses attendues en matière de salubrité, les promoteurs de projet répondent à l'objectif de prévention des risques sanitaires auquel est assignée l'autorité en question.

Au-delà de cette description de l'action relative aux risques sanitaires identifiés dans une habitation, l'action publique s'impose aussi au regard de la délivrance des logements, des habitations pour répondre à un besoin de logements. Alors que l'action portait sur des facteurs de risques dans l'habitation, l'action porte maintenant sur des facteurs de risques liés à l'absence d'habitation. L'action sanitaire n'est donc pas liée au seul traitement des risques dans une habitation mais s'impose au regard des engagements pris par les Etats en matière de garantie de logements. Ainsi, les personnes publiques sont présentes pour faciliter, voire imposer la création de logements, et répondre à un besoin identifié.

Dans ces deux hypothèses d'intervention, l'une relative aux facteurs de risques sanitaires en matière d'habitation et l'autre relative à l'accès à une habitation, l'action publique s'impose, au regard des besoins de l'incidence sanitaire d'une défaillance recensée dans ces situations.

L'action au regard de risques sanitaires ou de facteurs de risque en matière d'habitation est une action de lutte contre ces risques, supposant parfois une soumission des occupants ou des habitants, des propriétaires des habitations. Il y a donc dans une action imposée une

⁷³ Article R. 111-2 C. urb..

contestation latente de ces personnes, à qui il est possible d'imposer des travaux pour lutter contre un risque identifié, d'imposer une façon de faire pour construire un immeuble dans le respect de règles sanitaires. Toutefois, si imposer une action peut être gage d'efficacité, gage de réussite de l'objectif visé, il n'est pas certain que les personnes concernées par cette action imposée soient, d'une part, informées de la situation sur leur immeuble, d'autre part consentantes à la réalisation des injonctions. L'habitation est de façon générale, intégrée à un bâtiment, une construction soumise au droit de la propriété privée et limitant l'intervention publique aux incidences du bâtiment dans le domaine public. Dès lors, la contestation d'une intervention publique dans l'habitation est légitime.

De la même façon, l'habitation, entendue comme un domicile est, comme la personne physique, en principe intouchable, imposant des exceptions et des limites à l'action publique dans ce domicile. L'action est imposée parce qu'elle utilise des moyens de contrainte ou parce que l'acteur s'oblige à agir, est tenu par un résultat de lutte contre les risques ou d'amélioration de l'habitation. Imposer une action dans une propriété privée est contestable pour les propriétaires d'un logement, et peut donc donner lieu à des incompréhensions, des situations conflictuelles. En ce sens, la contestation possible passe par l'inaction ou la non-réalisation des prescriptions imposées.

Est-il possible d'inclure à l'action publique les positions des habitants, des propriétaires, des occupants pour protéger leur santé d'une part et la santé publique de façon plus générale ? Comment mieux associer ces personnes à une action publique tournée vers la santé publique ? Dans quelle mesure l'action sanitaire publique peut-elle donner à ces personnes la possibilité de bénéficier d'un habitat sain ?

A supposer que les intérêts individuels soient dépassés par une action publique plus globalisée, moins imposée, plus souple, il pourrait être envisagé de donner aux habitants un droit d'intervenir eux-mêmes et de participer eux-mêmes à l'action relative à leur habitat. Sans avoir une méthode prédéterminée, quels sont les moyens possibles pour mieux intégrer les positions des habitants, des occupants, des propriétaires ?

L'action est également partagée parce qu'elle réunit un ensemble d'acteurs publics autour de la question de l'habitat. Ainsi, les communes, dotées d'une compétence relative à l'aménagement des sols, peuvent organiser leur territoire, planifier, autoriser la réalisation d'habitations respectueuses de l'environnement. Les établissements publics de coopération intercommunale dont la mission est de réaliser des programmes locaux de l'habitat. L'Etat, dont la mission vise à assurer une cohérence nationale en matière d'habitat. Toutes ces

autorités publiques détiennent une partie des compétences pour organiser la construction des habitations, et veiller à une organisation autour de l'habitat. Dans quelle mesure peuvent-elles devenir vectrices d'une action publique respectueuse de la santé publique ?

L'action partagée peut-elle être la source d'une amélioration de la santé en matière d'habitat ? Pour répondre à cette question, le présupposé initial est d'aborder le thème dans le cadre d'une action publique générale, relative, d'une part à l'habitat, entendu comme un groupe d'habitations, un ensemble urbain, et d'autre part à l'idée d'une implication de tous dans ce même intérêt qu'est la santé.

Les habitations, regroupées au sein d'un ensemble urbain, situées sur un territoire, dans un espace précis, s'intègrent à un environnement. Ce dernier peut ou non présenter des risques pour la santé, immédiats ou non. Parfois, les habitants ont choisi leur habitation en connaissance des risques sanitaires ou environnementaux qui entourent ou qui sont présents dans leurs habitations, mais sans qu'ils le souhaitent réellement. Parfois au contraire, la contrainte relative aux moyens financiers, à la distance entre le lieu de résidence et de travail, ou relative à des situations héritées impose aux habitants de vivre avec les risques, connus ou non connus. Dans ces situations, comment l'action publique peut-elle être menée ?

Cette intégration dans un espace spécifique rejoint la responsabilité des personnes publiques, incarnées à travers les collectivités locales et leurs établissements, liée à l'organisation de l'espace urbain. Par exemple, il incombe aux collectivités publiques, d'harmoniser, « *dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace* »⁷⁴. Il y a donc possibilité d'une action harmonieuse, réunissant l'ensemble des collectivités pour un même objectif. Dans quelle mesure cette harmonisation de l'action publique peut-elle servir la santé publique ? En quoi les acteurs publics peuvent-ils mettre en place un habitat respectueux de la santé et de l'environnement ? Comment l'habitat peut-il être le réceptacle d'une action publique collective non plus imposée mais partagée, dans un même intérêt ?

L'action publique en matière d'habitat peut aller dans plusieurs directions, dépendantes de la qualité de la personne qui agit. Par exemple, pour une organisation d'un territoire en France, l'Etat dispose de compétences nationales pour mettre en place les outils nécessaires à la satisfaction des besoins nationaux. Localement, les collectivités territoriales, régions, départements, communes, agissent aussi dans leur intérêt, au regard de chacun de leur intérêt.

⁷⁴ Article L. 110 C. urb..

Est-il possible que chacune de ces autorités publiques intervienne dans ce même objectif relatif à une préservation de la santé en matière d'habitat ?

L'action partagée peut-elle réunir les acteurs autour d'un objectif commun, qui porte sur la santé ? En quoi l'habitat pourrait-il être à la source d'une réflexion collective sur la santé ? En quoi est-il important de donner à l'action publique la possibilité d'être partagée ?

Envisager l'action partagée peut passer par une action réunissant toutes les autorités compétentes autour d'un objectif de préservation de la santé en matière d'habitation ou, à l'inverse, de préservation de l'habitation dans l'intérêt de la santé.

L'observation de l'action publique dans l'habitat, entendu comme un groupe d'habitations et ce qui les entoure, montre certaines limites quant à l'efficacité de l'action. Pour reprendre l'exemple relatif aux habitations situées en zone inondable, ces habitations ont été construites, après avoir reçu l'accord des autorités locales. Malgré la contrainte, l'action publique peut donc apparaître limitée dans son efficacité. En outre, la survenance de nouveaux risques, cette fois moins connus, causant moins de dégâts autant humains que matériels, ou il est encore trop tôt pour analyser avec certitude leur impact sur la santé est l'un des révélateur d'une action incomplète, supposant de revoir le périmètre de l'action publique autour de l'habitation.

L'action administrative tend à se rapprocher de l'action privée en instaurant des mécanismes de contractualisation, de partenariat entre les personnes publiques et les personnes privées. Ces dernières n'excluant toutefois pas une action collective, commune, l'action publique peut elle-même être formalisée dans le cadre d'une organisation partagée, une formalisation d'une action divisée, sans pour autant être imposée, une implication de tous dans le même objectif de protection de la santé en matière d'habitat.

Alors que de façon traditionnelle, l'Administration, les personnes publiques sont tenues de protéger la santé des habitants, une approche plus consensuelle, plus équilibrée, partagée est-elle possible ? Au contraire d'une action imposée, dans quelle mesure une action partagée peut-elle contribuer à améliorer l'habitat pour que ce dernier retrouve sa finalité originelle, de protection contre les attaques extérieures, contre les risques, fussent-ils des risques internes à l'habitat ?

Toute action publique sur l'habitation ou en matière d'habitat tend vers un intérêt sanitaire. Dès lors que les risques pour la santé sont identifiés, qu'ils présentent un développement susceptible de toucher une population, l'action s'impose à tous, personnes privées comme

personnes publiques. L'action dépasse les luttes contre les risques sanitaires pour œuvrer dans le sens d'une amélioration des habitations, de leur développement et répondre aux besoins de logements. Comment se manifeste cette action imposée ? Comment peut-elle montrer son efficacité et dans quelle mesure l'action imposée comporte-t-elle des limites ?

En retenant l'habitat comme objet de l'étude, l'action peut être partagée, c'est-à-dire commune, collective.

Imposée par la protection de la santé (Partie I), l'action sanitaire publique est aussi partagée en matière d'habitat (Partie II).

Première partie : L'action imposée par la protection de la santé

En matière d'habitat, les risques sanitaires peuvent avoir pour origine des défauts constatés dans l'habitat, entendu comme l'habitation, mais aussi son environnement immédiat. Par exemple, en 1977, un recensement de plus de 450 études réalisés par l'OMS montrait la diversité des risques sanitaires associés à l'habitat et aux facteurs de risques présents dans l'habitat, passant des maladies en lien avec l'environnement intérieur, avec les matériaux de construction, avec la disposition des pièces d'habitation et leur occupation...⁷⁵

Ces facteurs de risques peuvent être des éléments concrets du bâtiment, la présence ou l'absence d'équipements (chauffage, eau potable, assainissement...), des dispositifs dans le bâtiment (isolation, aération) pouvant mettre en danger la santé ou la sécurité des personnes (immeubles présentant un risque d'effondrement, électricité défectueuse), ou, pire encore, l'absence d'habitation, l'absence de logement, entendu comme la fonction de l'immeuble d'habitation. Or, « *les premières amorces du progrès sanitaire* » découlent non pas uniquement du progrès médical « *mais aussi des diverses mesures de protection contre la contagion devenues efficaces à la longue* », dont principalement, « *les progrès de l'administration des villes, de l'économie, l'amélioration des techniques agricoles, celles des transports et du commerce qui permettent de mieux lutter contre famines et disettes* »⁷⁶. Il est donc possible d'agir sur ces facteurs de risques, par l'utilisation de moyens de contrainte. Introduit par la loi du 9 août 2004⁷⁷, l'article L. 1411-1 C. santé publ. cite parmi les objectifs de la politique de santé « *L'identification et la réduction des risques éventuels pour la santé liés à des facteurs d'environnement ... susceptibles de l'altérer* ». En 1946, l'OMS se donnait déjà pour objectif de « *favoriser ... l'amélioration... du logement, de l'assainissement ... ainsi que de tous autres facteurs de l'hygiène du milieu* » afin « *d'amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible* »⁷⁸.

⁷⁵ Martin E., Kalayanova F., Maziarka S., Logement, habitat et santé, bibliographie annotée, OMS, 1977, [<http://apps.who.int/iris/handle/10665/41439>].

⁷⁶ P. Adam, Sociologie de la maladie et de la médecine, Amand Colin, 2007, p. 15.

⁷⁷ Loi n°2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, article 1^{er}, JO du 11 août 2004 p. 14277.

⁷⁸ OMS, Constitution, article 2, précité.

Quels sont ces moyens de mise en œuvre des dispositions juridiques visant à protéger la santé des personnes dont l'habitation présente des facteurs de risques ?

Ces dispositions juridiques sont d'abord assimilables à une lutte contre les facteurs de risques, forme de protection visant à « *prémunir une personne ou un bien contre un risque ... par des moyens juridiques ou matériels* »⁷⁹. Face à un risque ou à un danger, l'Administration détient des pouvoirs particuliers pour imposer une action évitant ou limitant la survenance des risques, en vue de protéger la santé. La lutte contre les facteurs de risques consiste à repérer les facteurs de risques sanitaires dans l'habitation puis de les traiter par des moyens à disposition des autorités publiques, pour en maîtriser les effets ou, idéalement, les supprimer. La protection de la santé passe aussi par la protection de l'habitant, défini comme l'occupant d'un logement, et plus largement, toute personne qui habite une ville. L'action publique porte alors sur une réponse positive aux besoins des habitants, telle que l'encouragement à la construction de logements, en réponse à un besoin de logements.

Ainsi, l'action de protection de la santé dans l'habitation vise à lutter contre la survenance d'un facteur de risque identifié dans l'habitation mais aussi protéger les habitants.

Il est proposé de décrire la lutte contre les facteurs de risques sanitaires dans l'habitation (Titre 1) pour étudier ensuite l'action destinée à la protection des habitants (Titre 2).

⁷⁹ G. Cornu, précité.

Titre 1 : La lutte contre les facteurs de risques sanitaires dans l'habitation

Pour lutter contre les facteurs de risques, les moyens donnés à l'Administration sont des moyens de police. L'action publique se manifeste ainsi à travers une action administrative par l'entremise de la police sanitaire, la « *police contre les épidémies* »⁸⁰.

Dans une société ou un territoire donné, le but de la police, l'organe agissant, est le maintien de l'ordre public, entendu comme l'ensemble des règles nécessaires garantissant le respect des droits et libertés. Ainsi, la police administrative vise le « *maintien de l'ordre par des actes d'autorité qui imposent l'obéissance aux citoyens* »⁸¹. En matière sanitaire, l'ordre public⁸² porte sur la salubrité publique. Cette dernière peut être définie comme un « *état sanitaire* » d'une situation révélant une « *absence de maladies ou de risques de maladies* »⁸³. Cette notion est plus large que l'hygiène publique dont l'objectif est d'éviter les risques épidémiques. Ainsi, la fonction de la police est d'assurer le maintien de l'ordre par la préservation de la salubrité publique.

Les organes de la police sanitaire sont à titre principal, les maires, les représentants de l'Etat dans les départements⁸⁴. Représentant d'une collectivité locale et non seulement de l'Etat, le maire exerce une mission distincte des missions du préfet, qui, quant à lui, est garant du maintien de l'ordre⁸⁵. Précisément, dans une habitation, la police administrative se sépare en deux, la police générale, en principe ici détenue par le maire⁸⁶, et les multiples polices spéciales détenues par le maire⁸⁷, le préfet⁸⁸. E. Picard souligne la distinction entre police générale et polices spéciales par le caractère prévisible ou « *facile à prévoir* » des « *causes de perturbations* » pour les polices spéciales et le caractère pluriel des causes de perturbation

⁸⁰ M. Hauriou. Précis de droit administratif et de droit public général : à l'usage des étudiants, p. 558, [<http://visualiseur.bnf.fr/CadresFenetre?O=NUMM-105506&I=562&M=pagination>].

⁸¹ E. Picard, La notion de police administrative, LGDJ Paris 1984, p. 87.

⁸² E. Cadeau, Protection générale de la santé publique, JCl. Administratif, Fasc. 220, 2010, n°78 et s.

⁸³ P. Moreau, La sécurité sanitaire et ordre public, Thèse Nantes, 2004, p. 107.

⁸⁴ Actuellement, les représentants de l'Etat dans le département sont, soit les préfets, soit le préfet de police à Paris. Par commodité et sauf exception, il sera employé le terme général « *préfet* ».

⁸⁵ J-M. Pontier, La multiplication des polices spéciales : pourquoi ?, JCP A n°15, 16 avril 2012, ét. n°2113, p. 25.

⁸⁶ Articles L. 2212-1 et L. 2212-4 CGCT.

⁸⁷ Articles L. 511-1 à L.511-6 CCH, articles L. 1331-1 à L. 1331-17 C. santé publ.

⁸⁸ Par exemple, les articles L. 1331-22 à L. 1331-30, L. 1311-4 C. santé publ.

relatives à la tranquillité, la sécurité ou la salubrité publiques, prévues ou non, pour l'exercice de la police générale⁸⁹.

Enfin, la police administrative prévient les infractions existantes aux législations applicables⁹⁰ avant une intervention de la police judiciaire. L'ensemble de ces polices constitue la police sanitaire.

Depuis 2005, cette lutte contre les facteurs de risques sanitaires entre dans la lutte contre l'habitat indigne et toutes ses formes « *contraires à la dignité humaine, dont le traitement relève des pouvoirs de police administrative exercés par les maires et les préfets, que sont les logements insalubres, les immeubles menaçant ruine et les établissements d'hébergement dangereux* »⁹¹. Ainsi, une mobilisation plurielle de cette lutte est identifiable. Par exemple, dans les départements, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales donne la possibilité aux acteurs locaux de signer une convention de lutte contre l'habitat indigne⁹². Toutefois, même si elles sont regroupées dans une lutte contre l'habitat indigne, les polices sanitaires détenues par le préfet ou le maire en matière d'habitation conservent leur caractéristiques principales, autant parce que l'autorité est distincte que par les outils à la disposition de ces autorités.

L'action de lutte contre les facteurs de risques mobilise donc des moyens de police, spécifiquement ou non, dédiés à cette fin. Toutefois, cette action de lutte contre les facteurs de risques sanitaires dans l'habitation apparaît incomplète, partielle, autant au regard du nombre potentiel de logements concernés, qu'au regard des moyens mis en œuvre. L'appréciation partielle du résultat n'implique pas uniquement une conclusion négative. Partiel suppose aussi qu'une action précise est menée, priorisée, écartant, dès lors, d'autres objets de l'action publique.

Aussi il sera traité de moyens dédiés à la lutte contre les facteurs de risques (Chapitre 1) pour mettre en évidence le caractère partiel de la lutte contre ces facteurs de risques (Chapitre 2).

⁸⁹ M. Hauriou, Précis de Droit administratif et droit public général, p. 533, cité par E. Picard, p. 87.

⁹⁰ Notamment les infractions aux règlements sanitaires départementaux ainsi que les articles L. 1337-4 C. santé publ., L. 511-6 CCH.

⁹¹ D. de Villepin, Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n°2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux, JO n°292 du 16 décembre 2005.

⁹² Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO n°190 du 17 août 2004, p. 14545.

Chapitre 1: Les moyens dédiés à la lutte contre les facteurs de risques

La police sanitaire a, face à un risque sanitaire ou un facteur de risques identifié dans une habitation, obligation d'engager une action dont l'objet porte sur la prévention de la survenance ou sur la suppression de ces risques. C'est, en d'autres termes, ce qui légitime l'action de la police.

Ainsi, l'introduction de la lutte contre l'habitat insalubre s'explique par une prise de conscience⁹³.

Certes, le rapporteur de la loi du 13 avril 1850, première loi visant à agir sur l'habitation insalubre, présentait le projet en rappelant la responsabilité prioritaire à l'occupant de la bonne tenue d'une maison. « *Il faut même dire* », soutenait-il, « *l'aspect intérieur de l'habitation du pauvre révèle et reflète en quelque sorte les conditions morales de ceux qui y résident* »⁹⁴.

Toutefois, « *bien qu'elles portent sur des intérêts particuliers* » de telles injonctions « *sont hautement légitimées par l'intérêt de la salubrité générale* »⁹⁵. Un siècle plus tard, le rapporteur de la proposition de loi sur l'expropriation de terrains dans « *les bidonvilles* », « *honte de nos cités* », appelait les députés au « *souci légitime de l'ordre public* » avec pour objectif de « *les faire disparaître le plus rapidement possible* »⁹⁶.

Pour que l'action de la police sanitaire soit adaptée, une évaluation préalable des risques est réalisée par des personnes publiques et pour l'essentiel des autorités administratives, ou des personnes privées qui ont reçu compétence pour cela. L'évaluation suppose l'appréciation, la mesure des facteurs de risques et de leurs incidences, préparatoire à l'action de police proprement dite. C'est une opération mathématique portant, soit sur un calcul de probabilités de réalisation du risque, de sa dangerosité, soit sur un recensement le plus exhaustif possible en fonction des connaissances acquises de la science en vue de « *déterminer les effets, les conséquences et les probabilités associées* »⁹⁷.

⁹³ J-E. Havel, *Habitat et logement*, PUF, 1985, p. 8.

⁹⁴ H. de Riancey, rapporteur du projet de loi relative à l'assainissement des logements insalubres, D.P. 1850, 4, p. 75.

⁹⁵ H. de Riancey, précité, p. 76.

⁹⁶ A. Fanton, rapporteur de la proposition de loi sur l'expropriation de terrains dans les bidonvilles, JO AN, 1^{er} juin 1964, p. 2253.

⁹⁷ Y. Vérot, *Prévention, gestion, évaluation et perception du risque*, Bulletin de droit de l'environnement industriel, n° spécial « *le risque industriel* », 2002, p. 19-27 cité par L. Renaudin, *Le rôle de la précaution dans le traitement juridique du risque en droit administratif*, Thèse Montpellier, 2005, p. 145.

L'identification, l'analyse des risques et des facteurs de risques pour la santé existe au niveau national⁹⁸, régional⁹⁹, et, pour certaines communes, disposant d'un service communal d'hygiène et de santé¹⁰⁰.

L'intervention de la police sanitaire en matière d'habitation prend son sens, trouve son utilité au moment où, après avoir constaté l'existence du ou des facteurs de risques sanitaires, l'autorité investie du pouvoir de police décide de prendre les mesures nécessaires pour y mettre un terme.

La protection de la santé suppose une évaluation des facteurs de risques (Section 1) et une intervention de la police sanitaire sur les facteurs de risques (Section 2).

⁹⁸ Parmi les agences nationales, l'ANSES, dont les missions sont définies à l'article L. 1313-1 C. santé publ., l'Institut de veille sanitaire, dont les missions sont définies par l'article L. 1413-2 C. santé publ.

⁹⁹ Article L. 1435-1 C. santé publ.

¹⁰⁰ Article L. 1422-1 C. santé publ.

Section 1 : L'évaluation des facteurs de risques

En 1996, W. Dab soutenait que le lien entre l'environnement et la santé comportait des obstacles au sein du système de décision. Ce dernier pourrait se définir comme l'ensemble des conditions, des moyens visant l'analyse, la mesure et le traitement des risques préalable à une décision publique de lutte contre les risques. Le système de décision était pour lui « *sourd, aveugle et paralysé* ». Sourd parce qu'incapable « *d'entendre les signaux faibles annonceurs de menaces sanitaires majeures* ». Aveugle parce que le système « *manque d'outils d'investigation et d'évaluation des risques* ». Paralysé, au regard de l'éparpillement « *des responsabilités et des ressources* », de l'absence « *de doctrine explicite de gestion des risques d'où découle une incohérence dans les pratiques* »¹⁰¹.

Quels que soient le lieu et l'époque de leur survenance, les risques sanitaires sont difficiles à évaluer. Aussi, la personne publique détenant un pouvoir de décision, ici, l'autorité de police administrative, doit se référer aux avis d'experts connaissant la matière, reconnus et désignés par une autorité judiciaire ou administrative pour exercer une ou des missions d'expertise.

Au regard des résultats probants de l'expertise ou des expertises menées, le décideur pourra définir le cadre de son action.

En matière d'habitation, par quels moyens sont évalués les facteurs de risques dans l'habitation ? Comment les résultats des expertises sont-ils utilisés ?

Il sera présenté les expertises relatives à l'identification des facteurs de risques dans l'habitation (§ I.), puis le mode d'utilisation des résultats des expertises par le décideur public (§ II.).

§ I. Les expertises relatives à l'identification des facteurs de risques

Dans une habitation, l'expertise a une fonction d'identification des facteurs de risques par les personnes qualifiées. Ainsi est-il attendu par l'autorité de police que l'expert se prononce sur l'existence, ou non, de facteurs de risques susceptibles, ensuite, de justifier une décision.

¹⁰¹ W. Dab, précité, p. 48.

Lorsque l'avis est rendu, il peut être reproché à l'expert d'avoir manqué d'indépendance dans l'avis émis, et donc d'avoir manqué d'objectivité. Ainsi, la motivation factuelle de la décision prise peut être contestée.

Il sera traité des conditions relatives à l'exercice des expertises réalisées par les autorités publiques (A) puis de l'identification des facteurs de risques sanitaires (B).

A. Les conditions d'exercice des expertises réalisées par les autorités publiques

L'action publique porte ici sur l'exercice de la police sanitaire en matière à la fois d'habitat insalubre par les représentants de l'Etat dans le département ou présentant un risque sanitaire¹⁰², d'immeubles menaçant ruine¹⁰³ ou lorsqu'une situation de danger justifie l'intervention de la police générale des maires¹⁰⁴.

Les maires ou les préfets s'appuient sur des expertises internes ou externes.

L'expertise est interne parce qu'elle est menée par les services du préfet ou du maire. Nommés par ces autorités hiérarchiques en vue des visites sur place dans les habitations, les experts internes à un service administratif sont des agents dont l'expertise peut poser un problème d'objectivité. En apparence, une autorité administrative s'appuyant sur des experts internes pour prendre une décision présuppose que ces experts, fonctionnaires et agents non titulaires de droit public concernés soient, principalement, obéissants à une hiérarchie, sauf si l'ordre donné est « *illégal ou de nature à compromettre l'ordre public* »¹⁰⁵. Dès lors, pour limiter les éventuelles influences dans l'expertise menée, des garanties de leur indépendance ont été posées.

Quant aux expertises externes menées par des personnes indépendantes de l'autorité de police, elles sont présumées plus objectives. Elles posent surtout problème quant aux conditions de nomination des experts.

Ainsi, l'expertise interne à l'Administration est soumise à des garanties relatives à l'indépendance de l'expert (1) et l'expertise externe peut poser un problème quant aux conditions de nomination des experts (2).

¹⁰² Articles L. 1331-22 et s. C. santé publ.

¹⁰³ Articles L. 511-1 et s. CCH

¹⁰⁴ Article L. 2212-2 CGCT

¹⁰⁵ Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, article 28, JO du 14 juillet 1983, p. 2175.

1. L'expertise interne à l'Administration : garanties relatives à l'indépendance

De façon générale, pour garantir l'indépendance des fonctionnaires, ces derniers ne peuvent exercer une activité privée ou prendre « *des intérêts de nature à compromettre leur indépendance* »¹⁰⁶. Certes, les obligations des fonctionnaires ont été assouplies depuis 1983 leur permettant, par exemple, d'exercer des activités privées dans des conditions limitatives de transparence auprès de leur autorité et de respect de l'activité administrative¹⁰⁷. Au contraire, le contrôle de l'indépendance des fonctionnaires dans l'exercice de leur mission a été durci. Ainsi la loi du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé a mis en place pour certains agents de l'Etat ou d'organismes une obligation de déclaration publique d'intérêts, dans laquelle les agents doivent mentionner tous les liens d'intérêts « *de toute nature, directs ou par personne interposée* » avec une structure dont les missions entrent dans le champ de compétence de la structure pour laquelle il est employé¹⁰⁸.

De même, s'il est réalisé une inspection dans le but de constater une infraction spécifiquement prévue par le Code de la santé publique¹⁰⁹, elle ne peut se faire que par des agents habilités¹¹⁰ et assermentés pour cela par des autorités précises. L'habilitation est réalisée par « *le préfet pour les agents territoriaux exerçant leur fonctions dans les communes ou groupements de communes* », le directeur général de l'ARS « *pour les agents placés sous son autorité* », ou « *le ministre de la santé pour les agents exerçant leurs fonctions au niveau national* ». Quant à l'assermentation, elle est accomplie devant le Tribunal de grande instance dans le ressort duquel se trouve la résidence administrative des agents concernés¹¹¹. Ainsi, et bien que le Code de la santé publique (C. santé publ.) ne « *prévoit pas les conditions de la surveillance par l'autorité judiciaire de l'exercice des prérogatives de police judiciaire par les agents assermentés* »¹¹², l'attribution de ces prérogatives renforce et rappelle aux agents leurs devoirs.

¹⁰⁶ Loi du 13 juillet 1983 précitée, article 25.

¹⁰⁷ Article 25 de la loi du 13 juillet 1983, modifié par la loi n°2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, JO n°31 du 6 février 2007, p. 2160.

¹⁰⁸ Article L. 1451-1 C. santé publ. modifié par l'article 1 de la loi n°2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé.

¹⁰⁹ Article L. 1337-4 C. santé publ.

¹¹⁰ Article R. 1312-2 C. santé publ.

¹¹¹ Article R. 1312-5 C. santé publ.

¹¹² M. Cormier, L'assermentation des fonctionnaires et agents de l'Etat et des agences sanitaires, RD sanit. soc., 2008, hors-série « *Le droit pénal de la santé* », p. 130.

Le juge administratif a pu se poser la question relative à la régularité d'une décision prise après avis d'un fonctionnaire exerçant des missions d'inspection qui n'avait pas été assermenté. Le défaut d'assermentation a effectivement une incidence sur le fondement de cette visite pour « *justifier la suspension de l'installation* ». Cependant, une nouvelle inspection réalisée après la décision attaquée constatait que la situation n'avait pas « *évolué* ». Aussi, les juges de la Cour administrative d'appel (CAA) de Nancy ont pu contrôler que « *les éléments sur lesquels le préfet avait fondé ses arrêtés sont toujours matériellement exacts* ». Il y a donc lieu, pour la Cour, dans l'exercice de ses pouvoirs de pleine juridiction qu'elle tient de l'article L. 514-6 du C. env., de prendre les mesures prescrites à l'article L. 514-1 du C. env. afin de faire cesser le trouble.¹¹³ De même le refus de la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) de soumettre au préfet le rapport attendu par l'article L. 1331-26 C. santé publ. dans sa version antérieure à 2010¹¹⁴, est une décision susceptible de recours pour excès de pouvoir « *conditionnant la mise en œuvre des pouvoirs de police spéciale qui incombent au préfet* », engageant dès lors, la responsabilité de l'Etat¹¹⁵.

Une autre garantie apportée par la loi est la création des agences régionales de santé¹¹⁶. En matière sanitaire, elles occupent une place centrale. L'article L. 1432-1 C. santé publ. précise que les ARS sont des établissements publics de l'Etat dirigés par un directeur, et exercent leur compétences mentionnées à l'article L. 1432-2 C. santé publ. au nom de l'Etat. Si le préfet peut disposer des moyens de l'ARS « *à tout moment* »¹¹⁷, un décret prévoit toutefois que des protocoles soient établis entre préfet et directeur général afin de préciser « *les modalités suivant lesquelles l'agence régionale de santé intervient pour préparer et, le cas échéant, mettre en œuvre les décisions relevant de la compétence du préfet de département au titre de la veille, de la sécurité et de la police sanitaires, ainsi que de la salubrité et de l'hygiène publiques* »¹¹⁸. Par conséquent, elles sont placées à égalité dans les relations avec les préfets.

¹¹³ CAA Nancy, 9 janvier 2006, M. René X, n°04NC00704.

¹¹⁴ Ordonnance n°2010-177 du 23 février 2010 de coordination avec la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, article 7, JO n°47 du 25 février 2010 p. 3585 et s.

¹¹⁵ CAA Nantes, 26 janvier 2012, Ministre du travail, de l'emploi et de la santé, n°10NT02263.

¹¹⁶ Les ARS ont été créées par la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, article 118, JO du 22 juillet 2009.

¹¹⁷ Article L. 1435-1 C. santé publ.

¹¹⁸ Décret n°2010-338 du 31 mars 2010 relatif aux relations entre les représentants de l'Etat dans le département, dans la zone de défense et dans la région et l'agence régionale de santé pour l'application des articles L. 1435-1, L. 1435-2 et L. 1435-7 du C. santé publ., article 1 créant l'article R. 1435-2 C. santé publ. JO n°0077 du 1 avril 2010, p. 6280.

Ces derniers n'ont pas d'autorité hiérarchique sur le directeur général de l'ARS, nommé par décret en conseil des ministres¹¹⁹.

De même, en matière de police sanitaire dans l'habitat, l'article L. 1331-26 C. santé publ. donne aux services communaux d'hygiène et de santé (SCHS) la mission de rédiger le rapport motivé concluant à l'insalubrité d'un immeuble. Or, l'article L. 1422-1 C. santé publ. précise que ces services communaux d'hygiène et de santé agissent « *sous l'autorité du maire* ». Par conséquent, si le préfet peut s'appuyer sur les compétences techniques de ces services, il n'a pas non plus d'autorité hiérarchique sur le maire et ne peut considérer que ces derniers sont « *ses services* »¹²⁰. Ainsi, il est constaté une avancée pour éloigner l'expert du décideur et éviter un manque d'objectivité.

2. La qualité de l'expertise externe, liée aux conditions de leur nomination

Dans le cadre de la procédure de déclaration d'insalubrité, à la suite de l'établissement du rapport motivé par le directeur général de l'ARS ou le directeur du SCHS et s'il est conclu « *à l'insalubrité de l'immeuble concerné* », l'article L. 1331-26 C. santé publ. prévoit qu'une commission spécialisée, le Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques¹²¹ se prononce sur « *la réalité et les causes de l'insalubrité* » et « *sur les mesures propres à y remédier* ». Cette commission est consultée sur des questions relatives à l'habitat insalubre, elle comprend deux représentants des services de l'Etat et le directeur général de l'ARS, deux représentants des collectivités territoriales, trois représentants d'associations et d'organismes, deux personnalités qualifiées dont un médecin. Bien que constituée par le préfet et présidée par lui-même¹²², la commission montre qu'en majorité, les membres sont libres d'émettre une position sans avoir à obéir à une autorité supérieure qu'est le président de la commission. A ce titre, donc, la commission est une instance extérieure à l'autorité administrative préfectorale et tient le rôle d'expert externe.

Le déroulement de l'étude de l'insalubrité d'une habitation est le suivant. Après avoir entendu les personnes concernées, à commencer par le propriétaire du logement¹²³, la commission doit

¹¹⁹ Décret du 1er avril 2010 portant nomination des directeurs généraux des agences régionales de santé, JO du 2 avril 2010, p. 6454.

¹²⁰ J.-M. Pontier, précité.

¹²¹ Le CODERST, mis en place par l'article 23 de l'ordonnance n°2004-637 du 1^{er} juillet 2004 relative à la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives et à la réduction de leur nombre, JO du 2 juillet 2004, p.12070. Il remplace le conseil départemental d'hygiène, issu de la loi relative à la protection de la santé publique du 15 février 1902, Article 20, JO du 19 février 1902, p. 1175.

¹²² Article R. 1416-5 C. santé publ.

¹²³ Article L. 1331-27 C. santé publ.

conclure à l'impossibilité ou non de remédier à l'insalubrité, scellant le sort de l'immeuble. Comme expert, le Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) doit être consulté si l'utilisation des locaux présente un danger pour la santé ou la sécurité de leurs occupants ou pour la fixation d'un périmètre d'insalubrité¹²⁴. C'est le cas, également, pour la qualification des locaux conduisant à leur suroccupation. Bien que l'article L. 1331-23 C. santé publ. ne le prévoit pas, l'article L. 1416-1 C. santé publ. précise bien l'entrée de cette procédure dans le champ de compétence du CODERST¹²⁵. L'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 a précisé les cas dans lesquels l'avis de la commission devait être sollicité. Ses compétences générales sont précisées par un décret du 31 mars 2010, qui le charge d'émettre un avis sur les « *projets d'actes réglementaires ou individuels... en matière... de risques sanitaires liés à l'habitat* »¹²⁶. Préalable à la décision préfectorale, la commission constitue une meilleure garantie d'objectivité. Tel est le sens des dispositions de l'article L. 1331-28 du C. santé publ.: « *Lorsque la commission ... conclut à l'impossibilité de remédier à l'insalubrité, le représentant de l'Etat dans le département déclare ...* » Il en est de même lorsque la commission conclut à la possibilité de remédier à l'insalubrité. Le préfet est tenu de suivre la position de la commission. Autant en matière d'insalubrité remédiable¹²⁷ qu'irréremédiable¹²⁸, elle doit se prononcer¹²⁹, et le préfet est tenu de suivre sa position.

Aussi, le moyen relatif à « *l'absence de respect du caractère contradictoire de la procédure et du principe d'impartialité* », le moyen selon lequel cette commission serait une « *instance juridictionnelle* » peut être écarté par certains juges administratifs¹³⁰.

Cependant ces modalités d'exercice peuvent être mises en doute. En effet, la composition de la commission, réunie en formation spécialisée pour les déclarations d'insalubrité pose question. Sur 10 membres prévus par l'article R.1416-5 C. santé publ., aucun représentant des propriétaires n'est présent dans cette commission. Ainsi, la place à la contradiction, le débat ne sont pas prévus. En outre, même si le propriétaire est invité à adresser ses observations dans le cadre de la procédure prévue par les textes, sa prise de parole est limitée. Certes, il a la

¹²⁴ L. 1331-24 et L. 1331-25 C. santé publ.

¹²⁵ Ordonnance n°2004-637 du 1^{er} juillet 2004 relative à la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives et à la réduction de leur nombre, article 23, JO du 2 juillet 2004, p. 12070.

¹²⁶ Décret n°2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives, article 19, JO n°131 du 8 juin 2006, p. 8636.

¹²⁷ CAA Paris, 17 janvier 2013, Mme G... C...épouse K..., n°12PA02926.

¹²⁸ Par exemple, CAA Marseille, 8 novembre 2012, M. Marco B, n°11MA01433 ; CAA Paris, 8 juillet 2004, Société Kerry, n°02PA01837.

¹²⁹ CE, 18 novembre 2009, Société La Méridionale des Bois et Matériaux, n°327909.

¹³⁰ CAA Marseille, 25 juin 2013, SAS Sainte Eulalie Development, n°11MA00771.

« faculté » d'émettre des observations, il peut « sur sa demande » être entendu¹³¹. Mais rien n'oblige l'autorité administrative compétente et la commission à organiser un débat contradictoire si le propriétaire ne s'est pas manifesté.

B. L'identification des facteurs de risques sanitaires

Si plusieurs facteurs de risques sont identifiables dans une habitation, deux types de facteurs permettent de définir la police administrative compétente pour les traiter.

D'une part, l'insalubrité, « danger pour la santé »¹³², porte sur les défauts techniques internes à l'habitation. Si le résultat de l'insalubrité est le danger pour la santé, l'insalubrité est établie à l'aide d'une grille libre de lecture (1).

D'autre part, l'action peut porter sur des facteurs de risques ciblés (2).

1. Une grille libre de lecture de l'insalubrité

La loi du 13 avril 1850 distingue les causes d'insalubrité « dépendantes de l'habitation elle-même » susceptibles « d'assainissement »¹³³ des « causes extérieures et permanentes » ou ne pouvant « être détruites que par des travaux d'ensemble » justifiant dès lors l'expropriation de l'immeuble par le maire¹³⁴. Aujourd'hui, l'objet de l'identification est décrit par l'article L. 1331-26 du C. santé publ. : « un immeuble, bâti ou non, vacant ou non, attenant ou non à la voie publique, un groupe d'immeubles, un îlot ou un groupe d'îlots constitue, soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé ou exploité, un danger pour la santé des occupants ou des voisins ». Le Code de la santé publique distingue l'insalubrité réparable, justifiant ensuite la prescription de travaux, de l'insalubrité irrémédiable, « lorsqu'il n'existe aucun moyen technique d'y mettre fin, ou lorsque les travaux nécessaires à sa résorption seraient plus coûteux que la reconstruction ». L'insalubrité irrémédiable peut amener à sa démolition¹³⁵. A la lecture de ces dispositions, l'insalubrité constatée pourrait

¹³¹ Article L. 1331-27 C. santé publ.

¹³² G. Cornu, précité.

¹³³ Loi du 13 avril 1850 relative à l'assainissement des logements insalubres, D.P. 1850, 4, p. 75 article 1. La loi a été adoptée les 19 janvier, 7 mars et 13 avril, promulguée le 22 avril. Par commodité, il est choisi de la nommer par sa dernière date de son adoption, soit le 13 avril, article 10.

¹³⁴ Loi du 13 avril 1850, article 13, précitée.

¹³⁵ Article L. 1331-28 C. santé publ.

suffire à démontrer l'existence d'un danger pour la santé, apparemment plus intense qu'un risque sanitaire, puisqu'il y est question de danger. Cette première définition n'apporte donc pas d'éclaircissement sur ce que recouvre l'habitat insalubre, procédure identifiée par le Code de la santé publique.

L'insalubrité repose aussi sur l'identification de critères permettant de conclure à l'insalubrité d'un immeuble d'habitation. Au XIXe siècle, la ville de Paris mettait en place un questionnaire établissant « *une description précise des lieux : nombre d'habitants dans l'immeuble et par chambre, description de l'immeuble insistant particulièrement sur l'aération, la ventilation, l'état des sols, la description des chambres en termes d'éclairage, le mode d'écoulement des matières usées, la présence d'industrie...* »¹³⁶ Un siècle plus tard, dans l'annexe 2 de la circulaire interministérielle du 27 août 1971¹³⁷, il est établie une liste répartissant les critères par grands thèmes distinguant les critères essentiels de critères complémentaires. Les critères essentiels portent sur la disposition générale du bâtiment dans son environnement, la nature générale de la construction et des matériaux, l'étanchéité, l'aération, la présence de chauffage, la qualité des conduits de fumée, la présence des dispositifs d'assainissement, l'état des communs et l'état d'entretien général. Les critères complémentaires portent sur l'exposition, la protection de la construction contre les nuisances sonores, les équipements communs d'eau, d'électricité, « *la présence d'un inconvénient grave pour l'habitation* », « *la présence de parasites ou de rongeurs* ». La liste a ensuite été reprise sans changement majeur dans une circulaire du 11 juillet 1980 relative au financement des travaux de suppression d'insalubrité¹³⁸. Par circulaire interministérielle du 23 juin 2003, les critères ont été revus, prenant en compte des éléments plus nombreux et plus précis encore. Ainsi, est-il expressément mentionné les termes « *risques sanitaires particuliers* » : radon ou autres émanations toxiques, accessibilité au plomb par les peintures écaillées, amiante. Par conséquent, le nombre de critères passe de 22 en 1971 à 64 en 2003.

Or, inconvénient majeur, la liste de critères définie par les circulaires successives ne présente pas de caractère obligatoire. D'une part, ces circulaires n'ont pas été publiées dans les Journaux ou bulletins officiels, les rendant inopposables aux personnes qui y seraient soumises¹³⁹. Le défaut de publication s'explique par une raison formelle. Antérieures au

¹³⁶ Y. Fijalkow, « *Taudis, habitat insalubre, logement indigne : évolution et enjeux des stratégies de désignation* », XIXe et XXe siècle, p. 9 ; [<http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00444059>].

¹³⁷ JO du 25 septembre 1971, p. 9504-9521.

¹³⁸ BO Ministère chargé du logement n°80/33 ter p. 91-137.

¹³⁹ Par exemple, CE, 24 octobre 2011 : Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration c/ Shala, n°345514 ; CE, 14 mars 1975, Berland, n°91082.

décret du 30 décembre 2005 qui prévoit l'obligation de publication des circulaires¹⁴⁰, il n'y avait pas obligation pour les rédacteurs de prévoir cette publication.

D'autre part, la liste de critères reste une liste amendable. La jurisprudence a ainsi refusé de donner à la circulaire de 1971 un caractère réglementaire, cette dernière se limitant à recommander l'adoption de « *critères d'insalubrité* » et à « *proposer un mode d'évaluation de l'état d'insalubrité des locaux* » n'ajoutant rien à la loi et ne retirant rien au pouvoir d'appréciation du préfet¹⁴¹.

Aussi la définition de l'insalubrité, sur le fondement de critères non réglementaires, n'est que partiellement contrôlée par le Conseil d'Etat et alors même que dans ces matières, il peut exercer ses missions dans le cadre d'un plein contentieux¹⁴². Les juridictions administratives oscillent entre constater des risques sanitaires et souligner les défauts constatés dans l'habitat, sans qu'il puisse être identifié une ligne directrice. En outre, l'insalubrité semble n'être retenue que par un ensemble de critères et non un seul. Ainsi, si une requérante prouve avoir fait les travaux demandés à l'exclusion de l'ouverture sur l'extérieur, ce seul critère, à lui seul, ne suffirait pas à motiver un arrêté d'insalubrité¹⁴³.

Concrètement, les constats retenus par les juges peuvent porter sur l'état des murs, de la toiture, des planchers associé à des équipements défectueux tels que « *l'installation électrique, l'alimentation en eau et les cheminées ... les installations sanitaires ... insuffisantes* ». ¹⁴⁴ De même au regard d'un ensemble de défauts recensés dans le rapport motivé du service administratif compétent : « *fissurations des murs et des plafonds ce qui, ajouté à l'absence de boiseries en état, entraînait des moisissures importantes ... insuffisances de chauffage électrique en mauvais état ... solidité de planchers ... douteuse ... l'état délabré des murs et escaliers communs à l'immeuble, le manque de carreaux aux fenêtres, le mauvais état des ouvrants, ... forte présence d'humidité avec odeurs et moisissures, le mauvais état de la toiture qui laissait passer le jour à certains endroits alors que certaines poutres étaient très humides et cassées, l'absence d'électricité dans le sous-sol d'où se dégageaient des odeurs nauséabondes provenant du mauvais état de la canalisation principale* » ¹⁴⁵. Au contraire,

¹⁴⁰ Décret n°2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, JO du 31 décembre 2005, p. 20827, article 29.

¹⁴¹ TA Lille, 8 juillet 1975, Sion, Recueil Lebon 1^{er} septembre 1976 ; CE, 23 mars 1980, Ministre de la Santé, n°06575.

¹⁴² CE, 11 mars 1983, Vanderschelden, n°23505 ; CE, 29 décembre 2000, Ministre de l'emploi et de la solidarité, n°198220 et 199062.

¹⁴³ CAA Marseille, 10 octobre 2011, Ministre de la santé et des sports, n°09MA00764.

¹⁴⁴ CAA Nancy, 13 novembre 1990, Ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, n°89NC00716.

¹⁴⁵ CAA Nancy, 4 octobre 2001, Ministre de l'emploi et de la solidarité, n°97NC01425.

pour d'autres, la qualification du risque sanitaire est plus explicite : « *importante humidité et ... problèmes d'isolement et d'étanchéité de l'immeuble, ... mauvais état des murs, planchers et plafonds... dangerosité des installations électriques ... propagation de vecteurs de contamination* »¹⁴⁶ En revanche la seule présence de souris, de blattes dans le logement où réside la requérante et ses quatre enfants dont un handicapé « *nécessitant des soins constants* » ne suffit pas à qualifier le logement d'insalubre¹⁴⁷. Ainsi, les juges administratifs d'appel vérifient le caractère important des défauts constatés et établissent parfois un lien entre les défauts constatés et des risques sanitaires précis.

Dès lors, l'expert chargé de recenser les défauts d'insalubrité dans une habitation est libre quant à la définition de sa grille de lecture.

2. Des facteurs de risques ciblés

Face à un risque sanitaire, la nature de la décision prise dépend de l'incertitude de sa survenance. Ainsi, « *l'incertitude... peut être absolue lors de l'apparition de risques nouveaux..., elle est relative lorsque des cas de légionellose, de listériose, de méningite font craindre une épidémie ou que des signalements de pharmacovigilance font soupçonner de nouveaux effets indésirables. Elle est quotidienne pour l'appréciation de l'état général d'un patient, de l'efficacité d'une thérapeutique ou de l'observance d'un traitement* »¹⁴⁸. Si, face au risque que l'état général d'un patient se dégrade, le médecin doit agir pour éviter cette dégradation. Il est tenu par une obligation de faire. De façon similaire, l'autorité publique compétente pour prendre une décision en matière de risque s'adapte à la situation et au niveau de certitude. L'autorité de police doit également faire en sorte d'éviter qu'une épidémie ne survienne. Tel ne peut être le cas lorsqu'il n'est pas certain que le risque se produise. Aussi est-il nécessaire pour lui de faire appel aux expertises.

Or, lorsque l'expertise épidémiologique est associée à d'autres types d'expertise, elle ne peut identifier qu'une partie d'un problème puisque « *chaque expert ne détient qu'un segment de ce qui doit être reconstruit comme un tout* »¹⁴⁹. Aux risques sanitaires peuvent être associés d'autres risques : sociaux, économiques, politiques. Si l'emplacement d'une déchetterie peut avoir des implications en matière de santé dans les habitations situées à proximité,

¹⁴⁶ CAA Paris, 6 décembre 2012, Syndicat des copropriétaires du ..., n°11PA02677.

¹⁴⁷ CAA Douai, 6 mai 2010, Mme Gweha A, n°09DA00628.

¹⁴⁸ D. Tabuteau, La décision sanitaire, in P-L. Bras, Traité d'économie et de gestion de la santé, 2007, p. 331.

¹⁴⁹ P. Kourilsky, Le principe de précaution, rapport au Premier Ministre, 1999, p. 29 ;
[<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/004000402/>].

l'installation de la station est potentiellement pourvoyeuse d'emploi, générant une nouvelle activité et incitant au tri sélectif. La mise en service d'un captage d'eau destiné à la consommation humaine peut, certes, avoir des incidences locales positives mais aussi négatives lorsqu'elle touche à des réserves sur une autre localité. Par conséquent, le risque ne peut être réduit à une seule analyse mais doit être envisagé au regard des enjeux associés, « *présentant chacun une vulnérabilité propre* »¹⁵⁰.

L'existence d'un risque sanitaire doit donc imposer une action sur le risque lui-même mais adaptée et mesurée au regard d'autres risques. En outre, dans une habitation, il est possible d'agir sur la source du risque sanitaire et, en même temps, sur le risque sanitaire. Par exemple, lorsqu'il est identifié une présence de plomb dans une habitation, une recherche et un traitement sur la source de plomb est organisée en même temps qu'une mise à l'écart des enfants que le dommage, en l'occurrence l'intoxication au plomb soit survenue ou non¹⁵¹.

A partir du moment où ils sont identifiés, les bâtiments menaçant ruine sont soumis à une police spéciale du maire, prévue dans les articles L. 511-1 et s. CCH. Selon l'intensité du risque d'effondrement mettant en danger les occupants ou les passants, le maire dispose de compétences plus importantes. Un bâtiment lézardé, présentant de ce fait un danger pour la sécurité publique, suffit à être qualifié de bâtiment menaçant ruine¹⁵². C'est le cas pour l'effondrement d'un mur de soutènement¹⁵³. Dans une situation liée à des fondations inadaptées au terrain, bien que le terrain d'assise portant l'immeuble soit constitué d'un sol friable, mouvant, les fondations de l'immeuble doivent être adaptées en conséquence. Telles sont les conclusions de l'expert : « *à supposer même que les désordres ... aient eu partiellement pour origine des mouvements de son terrain d'assise, lequel est situé dans un secteur d'anciennes carrières comblées par des remblais, ils sont principalement la conséquence de l'inadaptation des fondations de l'immeuble litigieux à la nature du sol* »¹⁵⁴. Les bâtiments peuvent présenter un état de délabrement généralisé¹⁵⁵. Enfin, les causes internes peuvent concerner l'ensemble d'un immeuble. Ainsi, en dépit du fait qu'un incendie ait eu lieu dans un seul appartement, l'arrêté de péril prévu à l'article L. 511-2 CCH peut être prononcé suite à un incendie dans l'appartement de l'immeuble concerné. L'incendie n'est pas une cause extérieure et le péril prononcé par le maire concerne l'ensemble des propriétaires de l'immeuble, même si l'incendie a pour origine un autre appartement que celui

¹⁵⁰ K. Favro, précité, p. 3.

¹⁵¹ Article L. 1334-1 C. santé publ.

¹⁵² CE, 25 février 1914, Grange-Bellot, n°47387.

¹⁵³ CE 26 juillet 1985, Commune du Cannet, n°53673 ; CE, 23 mars 1988, Mme Moreau, n°80997.

¹⁵⁴ CAA Paris, 19 novembre 1998, Mlle Laura B..., n°97PA01873.

¹⁵⁵ CAA Paris, 25 mars 1999, M. Georges C..., n°98PA02258 et n°98PA02346.

du requérant¹⁵⁶. Egalement, « *sans qu'il y ait lieu de distinguer selon que les travaux prescrits concernent des parties communes ou des parties privatives, ni de limiter les mises en cause à ceux des copropriétaires qui sont susceptibles de devoir supporter la charge* », les juges administratifs d'appel de Marseille attachent peu d'importance à l'origine du péril. Constatant que « *l'état du plancher supérieur, compte tenu de la dégradation du béton et de la corrosion de ses éléments métalliques, menace la solidité de l'immeuble* » ces mêmes juges concluent que le maire a pu légalement déclarer l'immeuble en état de péril. Aussi « *peu importe le caractère privatif ou non du lieu où sont apparus les désordres dès lors que le bâtiment menace ruine* »¹⁵⁷.

Le danger pour la sécurité d'autrui découle directement de la situation d'un bâtiment menaçant ruine. Certaines juridictions décrivent très précisément en quoi le défaut constaté a des conséquences sur la sécurité. Ainsi reprenant les conclusions de « *l'expert commis par la commune* », la CAA de Paris précise que l'ensemble des défauts relevés « *était susceptible d'entraîner des chutes de matériaux dans la cour ... dans laquelle des enfants jouent ... il avait relevé des traces de séjours de squatters dans l'immeuble qui sont dès lors susceptibles de circuler sur les planchers pourris et de passer au travers ; qu'enfin, l'enduit et les œuvres vives du mur pignon ne présentent pas les garanties nécessaires au maintien de la sécurité publique ; que, dans ces conditions, l'état de cet immeuble présente un danger pour la sécurité de toute personne qui viendrait à y pénétrer ainsi que pour les habitants des immeubles voisins et les usagers de la rue* »¹⁵⁸.

La qualification des faits peut suffire à démontrer le danger. Ainsi, « *l'immeuble ... présente un état de péril et un danger pour la sécurité publique dès lors que la charpente du pan nord de l'immeuble est en grande partie effondrée, que les murs extérieurs sont gravement fissurés, les murs intérieurs écroulés et non réutilisables présentant un risque d'effondrement de ce qui reste de la charpente au nord* »¹⁵⁹.

Un péril prévu à l'article L. 511-2 CCH peut être prononcé pour solliciter un propriétaire de réaliser des « *travaux confortatifs* » sur le mur de leur propriété bordant une voie communale¹⁶⁰, sur un immeuble¹⁶¹. De même, l'arrêté de péril peut être prononcé pour constater « *la vétusté et le délabrement de l'immeuble* »¹⁶². Enfin, « *la circonstance alléguée*

¹⁵⁶ CAA Paris, 13 mai 2004, M. X, n°01PA02537.

¹⁵⁷ V. Zalewski, Ensemble immobilier et arrêté de péril, AJDI, janvier 2011, p. 54.

¹⁵⁸ CAA Paris 25 mars 1999, M. Georges C..., n°98PA02258 et M. C..., n°98PA02346.

¹⁵⁹ CAA Nancy, 31 janvier 2005, M. Jacques X, n°02NC01267.

¹⁶⁰ CAA Nancy, 19 mars 1992, Epoux Cochard-Gury, n°91NC00126.

¹⁶¹ CAA Paris, 5 novembre 1996, Commune de Puteaux, n°94PA01179.

¹⁶² CE, 10 juillet 2009, M. Jacques A, n°296693.

que l'un des deux corps de bâtiment était distant de 30 mètres de la voie publique n'est pas de nature à démontrer que l'immeuble en cause ne compromettrait pas la sécurité »¹⁶³.

Une décision de péril imminent peut être prononcée par un maire au regard d'une menace sur la stabilité d'un bâtiment « *à la suite de l'effondrement d'une galerie souterraine faisant partie d'un réseau d'ensemble traversant la colline sur laquelle l'immeuble est situé ... la galerie dont s'agit servant d'exutoire vers l'aval aux eaux drainées par les autres galeries, et assurant ainsi un rôle de drain indispensable à la stabilité de la colline »¹⁶⁴.*

La description précédente permet de définir le bâtiment menaçant ruine comme un bâtiment, d'habitation ou non, qui par sa structure ou une partie des éléments de sa structure est de nature à créer un risque, un « *péril* », imminent ou non¹⁶⁵, pour la sécurité des occupants, voisins ou passants à proximité du bâtiment concerné. Ici, l'identification des risques sanitaires aura pour incidence de déterminer la nature de l'action de la police. Soit le « *péril* » est imminent et, dans ce cas, le maire peut prendre un arrêté mettant en demeure les propriétaires de faire cesser le péril. Soit le péril ne justifie pas une intervention urgente, et une lecture des facteurs de risques est organisée entre le propriétaire et le maire, par experts interposés.

Contrairement à la notion de ruine, l'absence de définition juridique des critères d'insalubrité pose un problème majeur quant à la compréhension du sens des décisions de police. Pourtant, si l'expertise est menée de façon objective et exhaustive par les autorités habilitées à procéder aux constats, le juge administratif ne peut que suivre les constats relevés.

L'identification des risques apparaît soit très large, très souple, lorsqu'il s'agit de définir un habitat insalubre, soit au contraire très précis lorsque des dispositions réglementaires permettent l'identification de facteurs de risques précis. Il faut donc être en mesure de connaître ces facteurs de risques pour limiter leur impact sanitaire. Telle est la mission des experts, pour qui les conditions d'exercice déterminent la qualité de leur expertise.

¹⁶³ CAA Bordeaux, 13 juin 2006, M. Jacques X, n°03BX01845.

¹⁶⁴ CAA Lyon, 25 janvier 1993, Epoux Duhamel, n°91LY00323.

¹⁶⁵ Articles L. 511-1 et L. 511-2 CCH.

Muni d'une expertise sur l'habitation, il appartient maintenant à l'autorité de police de formuler le sens de sa décision. Il s'agit donc de décrire l'utilisation des résultats des expertises.

§ II. L'utilisation des résultats des expertises

L'expertise établie, l'autorité de police est en principe tenue de suivre la position de l'expert. Toutefois, elle doit s'assurer qu'un lien de causalité entre les défauts constatés et les risques sanitaires est bien établi. Par exemple, l'absence de chauffage dans un appartement implique un risque pour la santé en hiver et dans une région froide. Mais ce facteur de risques se discute dans des régions qui restent chaudes toute l'année. Si le lien est établi, alors l'action contre les facteurs de risques est légitime.

De plus, distincts cette fois des facteurs de risque, les risques sanitaires impliquent d'être connus, établis, identifiés, pour les éviter.

Il sera traité de l'établissement du lien de causalité (A) et, d'autre part, la connaissance des risques sanitaires (B).

A. L'établissement du lien de causalité

L'action publique peut se fonder sur une définition de seuils au-delà desquels le danger pour la santé est identifié. Le seuil peut être défini comme une valeur chiffrée au-delà duquel un risque peut survenir de façon plus importante que si le seuil n'est pas dépassé. Toutefois, la détermination des seuils pose problème. Il apparaît par exemple que la nocivité pour la santé de certains produits est discutée par les personnes qualifiées pour définir l'effet nocif d'un tel produit. Aussi, le lien de causalité entre le risque pour la santé et le franchissement du seuil établi initialement est contestable.

A l'inverse, les organes de police sanitaire en matière d'habitation n'ont pas besoin d'attendre que soit démontré, dans les situations qui leur sont présentées, un lien de causalité. Contrairement au droit de la responsabilité pénale¹⁶⁶ ou civile¹⁶⁷, le lien de causalité, établi

¹⁶⁶ Article 121-1 C. pen.

¹⁶⁷ Article 1382 C. civ.

pour une action de police administrative, une action de prévention, n'a pas nécessairement à être démontré. En outre, dans l'habitation, le lien de causalité n'est pas toujours une nécessité. D'une part, le lien de causalité peut être contestable dans le cas de la détermination de seuils (1), d'autre part, dans la situation d'une insalubrité démontrée, le lien de causalité n'a pas à être démontré parce qu'elle est présumée (2).

1. La détermination d'un seuil : un lien de causalité contestable

La détermination des seuils pose question quant au niveau de protection attendu et des modalités pour y parvenir. Plusieurs types de seuils peuvent être édictés.

Dans une habitation, s'agissant du niveau de protection attendu, l'intoxication au monoxyde de carbone¹⁶⁸ révèle des différences de mobilisation importantes. Pour le Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France (CSHPF), « *la difficulté essentielle est de fixer les seuils qui vont conduire à une intervention immédiate ou à l'enregistrement d'un cas dans un dispositif statistique* »¹⁶⁹. Or, le seuil d'intervention de la concentration du monoxyde de carbone dans l'air, valorisée en ppm, ou particules par millions, n'est pas communément partagé. « *Une étude réalisée en Loire-Atlantique plaide dans ses conclusions pour l'utilisation d'un seuil de déclenchement des interventions techniques à 15 ppm* ». « *La DDASS du Bas-Rhin propose la grille d'analyse suivante : - Concentration de CO > 10ppm : danger existant mais non immédiat - Concentration de CO comprise entre 30 et 100ppm : danger immédiat, - Concentration de CO >100ppm : évacuation du logement* »¹⁷⁰. Le seuil choisi ne permet pas forcément de pallier à la survenance du risque, la durée d'exposition ayant également une incidence. Pour l'OMS, les « *effets sur la santé publique* » et les « *effets indésirables sur la santé* » sont admis par tous les experts. Toutefois, « *rien ne permet de penser qu'il existe un seuil au-dessous duquel on pourrait s'attendre à ce qu'il n'y ait aucun effet indésirable pour la santé* »¹⁷¹.

¹⁶⁸ Après inhalation, le monoxyde de carbone, provoqué essentiellement par des matériaux de chauffage, se fixe dans le sang et réduit l'oxygénation. Les conséquences peuvent être rapidement dramatiques : nausées, vertiges, céphalées, perte de conscience jusqu'au coma, paralysie, infarctus.

¹⁶⁹ G. Salines, CSHPF, Surveiller les intoxications dues au monoxyde de carbone, juin 2002, p. 22, [<http://www.sante.gouv.fr/prise-en-charge-d-une-intoxication-au-co.html>].

¹⁷⁰ G. Salines, précité, p. 17.

¹⁷¹ Cité par l'AFSSET, Valeurs guides de qualité d'air intérieur, janvier 2010, p. 45, [http://www.afssa.fr/ET/DocumentsET/100402_PM_Fiche_VGAI_PM10_25_VF.pdf].

Quant au radon¹⁷², l'OMS avait fixé le seuil critique d'exposition susceptible de mobiliser les procédures de protection à 100 Bq m³, valeur à respecter dans les constructions neuves¹⁷³. Au Canada, le seuil d'intervention est fixé à 800 Bq m³. Aux Etats-Unis, pour l'Agence de protection environnementale (EPA), au-delà du seuil de 150 Bq au m³, il convient d'intervenir. L'Environmental law institute (ELI) prévoyait une interdiction d'occupation pour cause d'insalubrité au regard d'un taux excessif de concentration de radon. Sans avoir légiféré, il existait des codes de bonne conduite dans plusieurs Etats. En Suède, il existe des normes juridiques imposant l'action, à la différence des autres Etats qui émettent des recommandations. Ainsi, il y a intervention à 140 Bq m³ pour l'habitat futur et 400 Bq m³ pour l'habitat existant. Le dépassement de ce seuil provoque automatiquement la déclaration d'insalubrité de l'immeuble et une subvention est accordée au propriétaire pour qu'il réalise des travaux. Or, après mise en place d'un dispositif de suivi, près d'un tiers des logements sont à nouveau contaminés¹⁷⁴. Dans l'Union Européenne, le traité Euratom du 25 mars 1957 donnait à la Commission le soin de fixer notamment les « *expositions et contaminations maxima admissibles* »¹⁷⁵. Il est probable que « *la valeur de 200 Bq.m-3 soit affichée dans le projet de directive Euratom comme objectif à atteindre pour les nouvelles constructions* »¹⁷⁶. Le plan national d'action 2011-2015 relevait la divergence de position entre les Etats membres de l'Union Européenne. « *La Belgique, la Suisse, l'Allemagne « poussent à des valeurs inférieures à 300 Bq.m-3 tandis que la République Tchèque et la Pologne souhaitent conserver la valeur actuelle de 400 Bq.m-3. Au-delà de l'Union européenne, cette divergence existe également et la gestion du risque lié au radon ne constitue pas nécessairement une priorité pour les pays émergents* ». Selon G. Monédiaire, au Luxembourg, le service gratuit de mesure du radon intervient au-delà du seuil limite de 150 Bq m³. En Suisse, une loi fédérale sur la radio protection du 22 mars 1991 a fixé le dépassement de la valeur limite (1000 Bq m³) comme un défaut grave présenté par l'habitat.

¹⁷² Selon G. Monédiaire, le radon est la deuxième cause de cancer broncho-pulmonaire après le tabac, qui constitue à lui seul 90% des cas, « *le radon est classé parmi les cancérigènes pulmonaires par le Centre international de recherche sur le cancer (OMS) depuis 1987* » (Radon et Droit, PULIM 2001 p. 10). L'Institut de protection et de sûreté nucléaire a publié le 30 janvier 1998 un rapport estimant à plus de 60 000 le nombre de maisons présentant des concentrations de radon supérieures à 1000 Becquerels au mètre cube en moyenne annuelle, équivalent à une « *exposition dans une mine d'uranium* ». (IVS, Note de position, Radon, février 2013, p. 1, [http://www.invs.sante.fr/pmb/invs/%28id%29/PMB_11326].

¹⁷³ OMS, Indoor Air quality : radon and formaldehyde 1986, p. 15, [http://whqlibdoc.who.int/euro/ehs/EURO_EHS_13.pdf].

¹⁷⁴ G. Monédiaire, Radon et Droit, PULIM, 2001, p. 18.

¹⁷⁵ Traité Euratom du 25 mars 1957, article 30.

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:084:0001:0112:FR:PDF>].

¹⁷⁶ Autorité de sûreté nucléaire, Plan national d'action 2011-2015 pour la gestion du risque lié au radon, p. 5, [http://www.cancer-environnement.fr/LinkClick.aspx?fileticket=dnDd7dn_p5k%3D&tabid=89].

Les seuils relatifs à la surveillance de la qualité de l'air portent sur des valeurs cible ou des valeurs limites dont les unes et les autres n'ont pas la même valeur contraignante. La valeur cible, définie par l'article R. 221-1 I 6° C. env. est le « *niveau de concentration de substances polluantes dans l'atmosphère fixé dans le but d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs sur la santé humaine ou sur l'environnement dans son ensemble, à atteindre, dans la mesure du possible, dans un délai donné* ». Telle que formulée, la valeur cible n'a pas d'indication contraignante, ce qui peut expliquer alors des différences d'appréciation. Au contraire, la valeur limite est un niveau « *à ne pas dépasser* ». Dans ce dernier cas, s'il est démontré que la survenance du risque pour la santé a un lien avec le dépassement d'un seuil limite, la contestation de ce lien apparaît plus malaisée.

L'expertise épidémiologique est confrontée à des difficultés liées à la détermination des seuils de toxicité justifiant ensuite l'action des autorités de police. Les études épidémiologiques manquent d'objectivité parce qu'elles ne sont pas exhaustives. Enfin, le décideur public prend sa décision sur le fondement d'autres expertises, ce qui diminue fortement l'influence d'un seul expert.

2. L'insalubrité : la causalité présumée

Il résulte de la définition même de l'insalubrité et de son contraire, la salubrité, que la causalité entre risques sanitaires et insalubrité est présumée.

Certes, la définition de l'insalubrité et de la salubrité a évolué dans le temps, en fonction d'un progrès manifeste dans l'habitation mais aussi en fonction d'une identification des risques sanitaires de plus en plus marquée. L'insalubrité peut être liée à l'absence de respect de l'hygiène. Elle peut être aussi reflet d'une absence de sécurité sanitaire.

La salubrité publique peut être définie comme l'« *hygiène ou la santé publique au sens large du mot* »¹⁷⁷. Associée à la santé publique, l'hygiène prendra corps à la fin du XVIII^e siècle. Ainsi apparaissent des réflexions sur les effets de l'habitat sur la santé humaine L'hygiène « *favorise la libre circulation de l'air qu'on y respire... en éloignant des habitations tous les foyers de malpropreté et de corruption, et en fournissant avec profusion l'eau nécessaire au*

¹⁷⁷ G. Vedel, Droit administratif, PUF, 1992, p. 680.

lavage et au nettoyage des rues »¹⁷⁸. Ce mouvement hygiéniste conduira à la construction des égouts à Paris¹⁷⁹ faisant naître vespasiennes et fontaines publiques, élargir les rues par Rambuteau en 1830 et par le Baron Haussmann entre 1850 et 1860. Pour Haussmann, trois objectifs sont menés. Il s'agit pour lui de fluidifier l'air, les personnes, l'eau, les biens, de croire dans le progrès technique et d'embellir la ville. Dans le même mouvement, la loi du 13 avril 1850 proposait aux communes la mise en place de commissions chargées de rechercher et indiquer les « *mesures indispensables d'assainissement* » des logements loués ou occupés par d'autres personnes que le propriétaire¹⁸⁰. Napoléon III décida la construction de la « *cité Napoléon* » assurant l'indépendance de chaque famille dans un appartement et dotés de services collectifs exceptionnels pour l'époque : lavoirs, établissements de bain équipés d'eau chaude et froide, chaufferie public. 63 immeubles furent construits pour loger 1118 locataires¹⁸¹. Enfin, avec certains des utopistes de ce XIX^e siècle, Godin développe les théories hygiénistes dans la cité imaginée par Charles Fourier : circulation de l'air, ensoleillement, vide-ordure, cabinets d'aisance à tous les étages.

De même, le début du XX^e siècle est marqué par les obligations d'assainissement. Ainsi le Conseil d'Etat reconnaît que le préfet n'avait pas excédé ses pouvoirs en prescrivant « *les canalisations évacuant, par les tuyaux de descente des eaux pluviales, les eaux usées provenant des évier, lavabos ... l'emploi d'un siphon comportant un tampon de nettoyage, ... l'obturation de ces canalisations* »¹⁸². Les mesures prescrivant des « *travaux en vue de l'évacuation des matières usées et de l'alimentation en eau potable* » sont destinées à assurer la salubrité publique. En cela, elles peuvent être énoncées pour des immeubles en cours de construction ou déjà construits¹⁸³. Le maire peut préciser « *les conditions de salubrité auxquelles doivent satisfaire les habitations, fixer les mesures et indiquer les installations jugées nécessaires dans l'intérêt de la santé publique* »¹⁸⁴.

En France, la première loi consacrée à l'insalubrité dans l'habitation¹⁸⁵ marque le début de l'action sanitaire publique dans l'habitation mais ne définit pas précisément la salubrité. En

¹⁷⁸ M. de Horne, Cité par J-P. Flamand, *Loger le peuple, essai sur l'histoire du logement social*, La Découverte, 1989, p. 53.

¹⁷⁹ De 37 kilomètres en 1824 à 130 kilomètres en 1850.

¹⁸⁰ Loi du 13 avril 1850 relative à l'assainissement des logements insalubres, D.P. 1850, 4, p. 75 article 1. La loi a été adoptée les 19 janvier, 7 mars et 13 avril, promulguée le 22 avril. Par commodité, il est choisi de la nommer par sa dernière date de son adoption, soit le 13 avril.

¹⁸¹ J-P. Flamand précité.

¹⁸² CE, 5 juin 1908, Marc et Chambre syndicale des Propriétés immobilières de la Ville de Paris, n°17365 ; CE, 24 décembre 1915, Serve, n°39998.

¹⁸³ CE, 15 janvier 1909, Vial, n°15226.

¹⁸⁴ CE, 24 février 1911, Mathieu et association des propriétaires et locataires de la Ville de Reims, n°28264

¹⁸⁵ Loi du 13 avril 1850, précitée.

revanche, l'article 1^{er} de la loi détermine l'objectif attendu : « *Sont réputés insalubres les logements qui se trouvent dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé de leurs habitants* ». Dès lors, la salubrité dans l'habitat préserve, protège la vie ou la santé des habitants. Plus précisément, la loi « *a eu pour but de faire cesser une cause d'affaiblissement et de mortalité de la population* »¹⁸⁶. Cette loi crée, par conséquent, un lien direct entre l'insalubrité et les altérations de la santé, ces risques sanitaires. La loi du 15 février 1902 ne change pas particulièrement le fond puisque son article 12 souligne le caractère « *dangereux d'un immeuble* » pour « *la santé des occupants ou des voisins* »¹⁸⁷. L'article L. 26 C. santé publ., issu du décret de codification de 1953, reprend ce terme de danger pour la santé¹⁸⁸. L'article L. 1331-26 C. santé publ. maintient ce lien direct : « *Lorsqu'un immeuble... constitue... un danger pour la santé...* ». La lecture des textes applicables en matière d'insalubrité montre en fait qu'aucun ne supprime le lien entre danger pour la santé et défaut d'un immeuble d'habitation.

Ainsi pour la Cour de Cassation, il était possible d'imposer le badigeonnage de toutes les maisons au motif que « *par suite de l'étroit passage laissé dans les rues, et de la couleur sombre des maisons qui les bordent, les maisons sont privées de la lumière et de la clarté nécessaires à l'hygiène et aux besoins des habitants* »¹⁸⁹. Il était également possible de l'imposer « *parce que le blanchiment des façades contribuerait dans la ville au développement des ophtalmies* »¹⁹⁰. Cette interprétation est révélatrice du champ d'interprétation possible de la définition de risques sanitaires.

Aussi peut-on conclure ici à la causalité présumée entre les risques sanitaires et les défauts constituant l'insalubrité.

Il résulte de cette étude du lien de causalité que la police administrative en matière sanitaire peut se passer d'une démonstration entre les risques sanitaires et les facteurs de risques pour justifier une intervention. Toutefois, la question reste posée lorsqu'une définition d'un seuil de nocivité n'est pas reconnue par les experts qualifiés pour déterminer ce seuil.

Face à des facteurs de risques sanitaires, quelles suites sont données par l'autorité de police ?

¹⁸⁶ A. des Cilleuls, Commentaire de la loi du 13 avril 1850 sur les logements insalubres, considérations préliminaires, p. 1, [<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k83361c>].

¹⁸⁷ Loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique, article 12, JO du 19 février 1902, p. 1174

¹⁸⁸ Décret n°53-1001 du 5 octobre 1953 portant codification des textes législatifs concernant la santé publique, article L. 26, JO du 7 octobre 1953 p. 8835.

¹⁸⁹ Cour de Cass., 7 mars 1802 : D63 I 200, cité par J. Laferrière, Droit de propriété et pouvoir de police, Thèse Paris, 1908, p. 24.

¹⁹⁰ Cour de Cass., 25 août 1832, D33 I 75 cité par J. Laferrière, précité.

B. *La connaissance des risques sanitaires*

Dès lors que le risque est connu, le danger mesuré, l'opportunité d'une intervention publique ne peut pas se discuter. La question qui se pose en revanche porte sur le niveau et la force d'intervention.

La protection de la santé publique passe aussi par une action d'informations publiques. L'information recensée, détenue puis passée et rendue publique est particulièrement importante car elle est le préalable de toute action légitime sur la santé. Par exemple, tant que l'information sur la dangerosité de l'amiante au sein de bâtiments n'est pas diffusée, les entreprises de construction *a priori* non conscientes du risque sanitaire, font encourir un risque pour leurs employés et les futurs utilisateurs ou habitants des bâtiments concernés.

Face à un ou des risques sanitaires, comment l'information peut-elle être transmise ? Par qui et jusqu'à quel stade ?

Délivré par l'Etat, le niveau d'information doit être suffisant (1).

Plusieurs types de dispositions encouragent les médecins à l'exercice de la diffusion de l'information en santé (2).

1. La nécessité d'une information suffisante délivrée par l'Etat

Mesurer la pertinence du niveau d'information est complexe à établir. Le risque individuellement accepté n'aura pas le même impact lorsqu'il est identifié par l'intérêt général, lui-même variable. L'intérêt général pourrait « *d'emblée se comprendre comme une question qui agite l'opinion publique d'un pays entier* ». Selon la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), l'intérêt général peut s'entendre sur une « *échelle moindre : régionale, soit que l'information litigieuse concerne plus particulièrement les habitants d'une région donnée, soit que le medium en cause soit plus largement diffusé dans celle-ci ; locale, lorsque l'information touche l'intérêt public d'une ville ou de ses habitants ; moindre encore, à l'échelle d'un département d'université. La Cour européenne n'utilise guère ce critère spatial de façon déterminante, préférant le combiner avec des critères factuels* »¹⁹¹. Aussi la

¹⁹¹ C. Michalski, Liberté d'expression et débat d'intérêt général analyse critique, AJ Pénal 2013, p. 19.

difficulté de l'Etat quant à la recherche de l'intérêt général « *nécessite des compromis, des renoncements* », l'équilibre repose donc sur l'identification de la « *limite entre le trop et le trop peu de Gouvernement* » du risque¹⁹², gouvernement impliquant, au-delà de la collecte et de l'analyse de l'information, la diffusion et les actions à mettre en œuvre pour limiter l'expansion des risques sanitaires.

Or, c'est autant dans la collecte, le traitement, la redistribution de l'information que l'Etat français a échoué dans son devoir de protection, alors même que sa responsabilité est reconnue¹⁹³. Les suites données par le Conseil d'Etat aux méfaits du sang contaminé par le virus du SIDA et aux dangers liés à l'exposition des travailleurs à la poussière d'amiante sont révélatrices de cette défaillance. Ainsi, en matière de sang contaminé « *il appartenait à l'autorité administrative, informée... de façon non équivoque, de l'existence d'un risque sérieux de contamination des transfusés et de la possibilité d'y parer ... d'interdire, sans attendre ... la délivrance des produits dangereux* »¹⁹⁴.

Sur l'exposition de personnes à la poussière d'amiante, la responsabilité en matière d'information est encore plus nette, d'autant que les conséquences sanitaires de l'amiante étaient connues depuis 1906, première date de publication établissant la dangerosité de l'amiante¹⁹⁵, amenant le Gouvernement en 2008 à inscrire au tableau des maladies professionnelles des maladies en lien avec l'amiante¹⁹⁶. Aussi, pour le Conseil d'Etat, « *il incombe aux autorités publiques ...de se tenir informées des dangers ..., et d'arrêter, en l'état des connaissances scientifiques, au besoin à l'aide d'études ou d'enquêtes complémentaires, les mesures les plus appropriées pour limiter et si possible éliminer ces dangers* »¹⁹⁷. Le risque d'exposition étant connu, il appartenait à l'Etat de vérifier que les mesures prises, et notamment la fixation d'un seuil de toxicité étaient suffisantes pour éviter la survenance du risque d'exposition à l'amiante. Pour reprendre les conclusions du commissaire de Gouvernement, « *le risque mortel était ici avéré et l'Etat devait agir et mettre tout en œuvre*

¹⁹² C. Noiville, *Du bon Gouvernement des risques, le droit et la question du « risque acceptable »*, PUF 2003, p. 19.

¹⁹³ C. Noiville, précité, p. 11.

¹⁹⁴ CE, 9 avril 1993, M. D, n°138653 et n°138663, n°138652, Lebon, p. 110, conclusions Legal.

¹⁹⁵ F-G.Trébulle, A propos de la carence de l'Etat en matière d'amiante, JCP G., 16 Juin 2004, n°25, II 10098, p. 1133 ; E. Prada-Bordenave, Les carences de l'Etat dans la prévention des risques liés à l'amiante, conclusions sur Conseil d'Etat, Assemblée, 3 mars 2004, RFDA 2004, p. 615.

¹⁹⁶ E. Prada-Bordenave, précité, p. 618 ; Décret n°2008-1043 du 9 octobre 2008 révisant et complétant les tableaux des maladies professionnelles annexés au livre IV du code de la sécurité sociale, JO du 11 octobre 2008 p. 15683.

¹⁹⁷ CE, 3 mars 2004, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c/ Consorts Bourdignon, n°241150, et trois autres décisions n°241151, n°241152, n°241153.

pour s'assurer que son action était adéquate »¹⁹⁸. Dès lors, « *la vigilance* » est une obligation pour l'Etat et pour l'ensemble des Etats et organisations œuvrant au niveau international¹⁹⁹.

Cependant, la responsabilité de l'Etat ne peut remplacer la responsabilité individuelle, telle que la responsabilité d'une mère eu égard aux dangers qu'elle sait faire courir sur le fœtus qu'elle porte. Une mère d'un enfant touché par un polyhandicap ne peut alléguer la défaillance de l'Etat dans l'information relative aux effets de l'alcool sur la santé d'un fœtus au moment de sa grossesse. L'Etat ne disposait pas d'une « *information suffisamment certaine et précise sur le risque qu'un enfant à naître présente à la suite d'une consommation pourtant modérée d'alcool par la femme enceinte, un syndrome d'alcoolisation fœtal* » pour que lui soit reproché un défaut d'informations sur ce point. Au contraire, la responsabilité de la mère est prioritairement rappelée : « *les nombreuses campagnes à vocation plus générale sur les dangers liés à l'alcool devaient déjà inciter notamment les futures mères à réduire fortement si ce n'est à supprimer toutes boissons alcoolisées de leur consommation* ». ²⁰⁰

Délivrée par l'Etat, l'information doit donc être suffisante.

2. L'encouragement des médecins à la diffusion de l'information en santé

Pour D. Tabuteau, le médecin n'est plus seulement soignant d'un patient mais doit être intégré aux « *dispositifs collectifs de sécurité sanitaire* »²⁰¹ faisant de lui une « *vigie de la santé publique* »²⁰². Ainsi l'auteur rappelle les obligations légales des médecins. Avec les laboratoires de biologie médicale, il revient aux médecins traitants de signaler au médecin désigné par le directeur général de l'ARS la trentaine de maladies obligatoires précisées dans les articles D. 3113-6 et D. 3113-7 C. santé publ., dont par exemple, les cas de saturnisme ou, depuis le décret du 16 janvier 2012 de mésothéliomes²⁰³, maladie causée par une exposition excessive à l'amiante²⁰⁴. Au-delà de cette obligation réglementaire, les médecins peuvent adhérer, s'ils le souhaitent, aux différents réseaux volontaires de surveillance, tels que les Groupes régionaux d'observation de la grippe, les réseaux Sentinelles recensant les cas de

¹⁹⁸ E. Prada-Bordenave, précité, p. 618

¹⁹⁹ F-G.Trébulle, précité.

²⁰⁰ CAA Douai, 10 janvier 2008, Mme Annick X, n°06DA01013, n°06DA01012, n°06DA01014.

²⁰¹ D. Tabuteau, Médecin « *soignant* » et sécurité sanitaire in F. Bellivier, Nouvelles frontières de la santé, nouveaux rôles et responsabilités du médecin, Dalloz, 2006, p. 59 et s.

²⁰² Expression citée par Schamps Geneviève, Rapport de synthèse in F. Bellivier, précité, p. 130.

²⁰³ Décret n°2012-47 du 16 janvier 2012 complétant la liste des maladies faisant l'objet d'une transmission obligatoire de données individuelles à l'autorité sanitaire, JO du 18 janvier 2012, p. 994.

²⁰⁴ INVS, rapport annuel 2012, 2013, p. 29, [<http://www.invs.sante.fr/Publications-et-outils/Rapports-annuels2/Rapport-annuel-20122>].

maladies courantes. Sur ces bases, la définition de l'information devrait pouvoir dépasser celle déterminée dans la relation individuelle médecin/patient prévue à l'article L. 1111-2 C. santé publ. L'information en santé n'est donc plus seulement un « *bien privé, elle est aussi devenue un bien collectif; elle intéresse une multiplicité d'acteurs pour une multiplicité d'usages, doit alors être transmise, analysée, redistribuée et, bien sur, collectée, notamment auprès du patient qui, loin d'être un simple destinataire d'informations, devient aussi une source de donnée précieuses pour la collectivité* ». Le médecin paraissant comme « *l'un des meilleurs relais de cette information* » verticale, de haut en bas (services de l'Etat/patient) et de bas en haut (patient/services de l'Etat). Par conséquent, ses obligations changent, ainsi que sa responsabilité²⁰⁵.

Les conventions médicales affirment l'inscription du professionnel de santé dans une politique de santé publique. Ici, la santé publique est une discipline à part entière qui allie des thématiques liées à la prévention ou à l'éducation thérapeutique. Ainsi, la convention médicale de 1971 formule que la profession médicale « *est prête à assumer toutes ses responsabilités économiques pour que l'effort de prévoyance collective soit utilisé au meilleur coût dans l'intérêt du malade* »²⁰⁶. La convention de 1980 apporte des moyens appropriés pour développer « *l'éducation sanitaire et la prévention* » tels que l'engagement des médecins à « *communiquer les informations nécessaires* » pour les études épidémiologiques réalisées avec les médecins-conseil des caisses d'assurance-maladie, ou encore le financement par les caisses d'actions de prévention au titre de leur fonds d'action sanitaire et sociale²⁰⁷. La convention de 1998 engage les parties à développer les activités de santé publique par les médecins référents moyennant une adaptation de la rémunération des médecins généralistes²⁰⁸. Toutefois, D. Tabuteau constatait que les régimes conventionnels des médecins ont donné lettre morte à cet enjeu pourtant prévu par la loi²⁰⁹, soutenant ainsi que « *les bribes de santé publique que l'histoire conventionnelle avait élaborées ne figurent plus que pour mémoire dans le droit conventionnel* »²¹⁰. Si la convention médicale signée en 2011 prévoit une rémunération spécifique pour les médecins généralistes s'engageant dans une

²⁰⁵ C. Noiville, Le médecin, gestionnaire d'informations in F. Bellivier, précité, p. 91.

²⁰⁶ Arrêté du 29 octobre 1971 portant approbation de la convention nationale des médecins, JO du 31 octobre 1971, p. 10758.

²⁰⁷ Arrêté du 5 juin 1980 approbation de la convention nationale des médecins, JO du 6 juin 1980, n° comp, p. 4938, Article 12 et 39.

²⁰⁸ Arrêté du 4 décembre 1998 portant approbation de la Convention nationale des médecins généralistes JO du 5 décembre 1998, p. 18329.

²⁰⁹ Article L. 162-1-13 CSS.

²¹⁰ D. Tabuteau, Médecin « *soignant* » et sécurité sanitaire in F. Bellivier, précité, p. 68.

démarche de santé publique²¹¹, le titre 3 de la convention aborde trop rapidement les actions de prévention de santé publique sans investir ce champ nouveau attendu en matière d'informations sur les risques sanitaires. Il n'est donc pas certain que les médecins soient prêts à reprendre une telle charge.

Au terme de cette analyse, il peut être constaté un transfert partiel de la charge relative à l'obligation d'informations détenue par l'Etat aux professionnels de santé, apportant une réponse au déficit d'informations publiques. Mais elle est discutée et contestée au sein même des actes conventionnels. Dès lors, autant lorsque l'Etat assure cette obligation d'informations que par le biais des missions des médecins, l'exercice de l'obligation d'informations n'est pas garanti.

Le repérage des risques sanitaires est donc lié à la fois à la qualité des expertises dont les missions visent à éclairer le décideur, autorité de police ou Etat, chargé de délivrer une information. Quant aux facteurs de risques, il a été démontré la variété des outils à disposition des autorités administratives pour les identifier. En matière de police spéciale et reprenant les formulations de M. Hauriou quant à la facilité de la prévision des « *causes perturbatrices* », il n'est pas certain que la facilité de la prévision soit acquise en matière de lutte contre les risques. S'agissant de la police de l'insalubrité, l'imprécision du texte ne rend pas, non plus, la tâche facile, à tel point que la police doive se reposer sur un avis d'experts.

Après le temps de l'identification vient le temps du traitement des facteurs de risque par le biais des polices sanitaires, à qui il incombe de veiller à l'ordre public sanitaire. L'ordre public sanitaire peut être défini ici comme l'ensemble des règles qui s'imposent à tous pour garantir une protection de la santé minimale.

²¹¹Arrêté du 22 septembre 2011 portant approbation de la convention nationale des médecins généralistes et spécialistes, JO du 25 septembre 2011, article 25.

Section 2 : L'intervention de la police sanitaire sur les facteurs de risque

Les mesures d'intervention sont entendues comme les moyens « *tendant à obtenir* »²¹² un résultat déterminé, identifié initialement, plus particulièrement la protection de la santé publique, justifiant l'intervention. La protection de la santé publique entre dans les missions de l'Etat ou les autorités détentrices de pouvoirs particuliers incarnés dans la puissance publique, tantôt manifestation des pouvoirs de police comme organe ou comme mission. A cette fin, les autorités publiques disposent de moyens exceptionnels, qu'elles détiennent dès leur existence, qui les qualifie. Dans la situation présente, leurs prérogatives sont liées au pouvoir de soumission de tous à leurs décisions, au pouvoir d'édiction des mesures pour atteindre l'objectif attendu.

C'est aussi à ce moment-là que le risque d'impact sur les droits des personnes et de la propriété privée est le plus marqué. Si les occupants du logement bénéficient d'un droit au relogement²¹³, le propriétaire, titulaire d'un droit de propriété sur l'immeuble concerné ou les titulaires d'un droit réel immobilier du logement, est placé en situation d'infériorité sur son bien, qui reste pourtant sa propriété, lui permettant toujours d'en faire usage, mais dans un cadre bien plus limité.

A partir de quel stade la police sanitaire dépasse-t-elle les limites de ses compétences ? Dans quelle mesure le propriétaire peut-il faire entendre, voire imposer à la puissance publique, ses intérêts ?

Ces questions portent sur les rapports entre le propriétaire d'un bien utilisé pour l'habitation et la puissance publique. Ces rapports sont conditionnés par le respect par la puissance publique du cadre légal de son action. Ils deviennent conflictuels si l'intérêt du propriétaire est éloigné de l'objectif de protection de la santé ou s'oppose aux prescriptions imposées par la puissance publique.

L'intervention de la puissance publique est conditionnée par le respect de son cadre légal (§ I.). A l'inverse, le propriétaire concerné par la mesure de police est soumis à des mesures susceptibles d'affecter son droit de propriété ou ses droits comme propriétaire. Il y a soumission du propriétaire à l'intervention de la puissance publique (§ II.).

²¹² G. Cornu, précité.

²¹³ Ce point sera traité au chapitre 1 du titre 2 de la présente partie.

§ I. L'intervention de la puissance publique, conditionnée par le respect du cadre légal

L'action publique est réduite dans son exercice par le respect permanent de la propriété privée. La propriété privée se manifeste dans un droit divisible donnant au propriétaire le droit d'user du bien, d'en jouir ou d'en disposer comme il l'entend. Ainsi, les immeubles d'habitation ou les logements constituent des biens, propriété privée d'une personne. Cette dernière détient en principe un droit complet, total, sur ce bien. En cela, la puissance publique est soumise à un respect permanent de la propriété privée.

Par ailleurs, des éléments variables entrent en ligne de compte pour que la puissance publique agisse dans la légalité.

Au regard de ces mesures, l'intervention est soumise au respect permanent de la propriété privée, (A), et à des éléments variables relatifs à la légalité de l'action par la puissance publique (B).

A. Le respect permanent de la propriété privée

Une mesure proportionnée suppose « *l'adéquation de la réaction à l'action* »²¹⁴. Une habitation est, en principe, détenue par un propriétaire, pour l'essentiel en France et aujourd'hui, un propriétaire privé. Or la propriété privée est protégée par le droit. Ainsi est-il nécessaire que l'action de la puissance publique, menée dans le cadre de ses missions de protection de la santé publique, respecte la propriété privée pour éviter une sanction du juge judiciaire.

Si l'action de la puissance publique est justifiée par la santé publique (1), la supériorité du droit de propriété impose son respect par l'autorité incarnant par la puissance publique (2) et les mesures prescrites marquent le respect de la propriété privée (3).

²¹⁴ S. Guinchard, *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 2014, p. 733.

1. L'action de la puissance publique justifiée par la santé publique

Au XIX^e siècle, lorsque l'immeuble était occupé par d'autres personnes que le locataire, l'action de la police restait justifiée. *« Ce n'est pas ... l'intérêt de tel ou tel locataire que la loi protège ici, mais celui de quiconque vient demeurer dans un logement malsain. Cet intérêt est donc immense et permanent »*²¹⁵.

Une avancée de l'intervention contre les risques sanitaires dans l'habitation est cependant notable dès le début du XX^e siècle. A plusieurs reprises, le Conseil d'Etat rappelait que s'il appartient à l'autorité municipale de préciser dans les règlements sanitaires *« les règles de salubrité auxquelles doivent être soumis tous les immeubles ... il est toutefois nécessaire de concilier les intérêts primordiaux de la santé publique avec le respect dû au droit de propriété »*²¹⁶. Or, ce n'est plus en application de la loi du 13 avril 1850 que les juges administratifs se prononcent mais sur le fondement de l'article 1^{er} de la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique²¹⁷. L'avancée de la santé publique est effective, les maires étant, cette fois, tenus de déterminer *« les prescriptions destinées à assurer les maisons et leur dépendance »*. En 2011, le Conseil d'Etat abondait également en ce sens, relevant que s'agissant des restrictions prévues par l'article L. 1331-22 C. santé publ. en matière de locaux impropres à l'habitation, elles *« sont justifiées par l'intérêt général qui s'attache à la protection de la santé et de la sécurité des occupants des locaux impropres à l'habitation »*²¹⁸. Les limites posées par l'article L. 1331-22 C. santé publ. sont acceptables pour le Conseil d'Etat, ne justifiant pas d'un dépôt d'une QPC. Les dispositions de l'article précité *« n'emportent aucune privation du droit de propriété »* et les restrictions qui en découlent *« sont justifiées par l'intérêt général s'attachant à la protection de la santé et de la sécurité des occupants de locaux impropres à l'habitation et proportionnées à l'objectif poursuivi »*²¹⁹.

En conséquence, la supériorité du droit de propriété impose de renforcer la motivation de l'intervention de la police dans l'habitation détenue par une personne privée pour faire prévaloir l'obligation de protection de santé publique.

²¹⁵ A. des Cilleuls Commentaire de la loi du 13 avril 1850 sur les logements insalubres, p. 7.

²¹⁶ CE, Vial 15 janvier 1909, n°15226 ; CE, 5 juin 1908, Marc et Chambre syndicale des Propriétés immobilières de la Ville de Paris, n°17365 ; CE, 24 février 1911, Mathieu et association des propriétaires et locataires de la Ville de Reims, n°28264 ; CE, 24 décembre 1915, Serve, n°39998, précités.

²¹⁷ JO du 19 février 1902, p. 1173.

²¹⁸ CE, 9 mai 2011, Magalhaes Gomes, n°346785.

²¹⁹ CE, 12 décembre 2013, Ministre des affaires sociales et de la santé c/SCP Egu-Hardy, n°372156.

Ce principe de respect de la propriété privée s'accompagne en France d'une exception, prévue également à l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme (DDH) relative à « *la nécessité publique, légalement constatée, ... sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ». Les Sages distinguent la dépossession, conditionnée par l'article 17 DDH, des limites liées à l'exercice de la propriété²²⁰. Ainsi, l'article 4 DDH fixe au droit de propriété « *les bornes* » précisées par la loi, à ne pas franchir : assurer « *aux autres Membres de la Société la jouissance* » de ce droit. Ces limites sont élargies à l'article 544 du Code civil, qui interdit son usage prohibé par les lois ou par les règlements. En 2011, le Conseil Constitutionnel a été saisi d'une Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC) relative à la conformité aux droits et libertés de l'article 544 du C. Civ. au regard « *du principe de sauvegarde de la dignité de la personne contre toute forme d'asservissement et de dégradation, au droit de mener une vie familiale normale, ainsi qu'à l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue le droit au logement* ». Le Conseil Constitutionnel a admis qu'il est loisible au « *législateur ... d'apporter au droit de propriété les limitations qu'il estime nécessaires* ». Toutefois, c'est à la condition que « *celles-ci n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit en soient dénaturés* ». ²²¹

2. Le respect par l'autorité de la supériorité du droit de propriété

Le droit de propriété, sacré et fondamental dans l'organisation d'une société, est l'obstacle, principal et légitime, à une intervention publique dans un immeuble d'habitation détenu par un propriétaire privé. Pour J-L. Halpérin, « *le corps entier du code civil est consacré à définir tout ce qui peut tenir à l'exercice du droit de propriété ; droit fondamental sur lequel toutes les institutions sociales reposent* »²²². La propriété est comme inhérente à la « *constitution même de notre être* ». « *Droit naturel et imprescriptible de l'Homme* »²²³, « *droit inviolable et sacré* », le droit de propriété est garanti par le Conseil Constitutionnel qui donnait en 1982, « *pleine valeur constitutionnelle* » au principe, au même titre que tous les principes inscrits dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 (DDH)²²⁴. Ce principe est donc une règle de droit ayant vocation à s'appliquer, à s'imposer à toute autorité y compris l'autorité de l'Etat.

²²⁰ Cons. const., 12 novembre 2010, n°2010-60 QPC.

²²¹ Cons. const., 30 septembre 2011, n°2011-169 QPC, Consorts M. et autres.

²²² J-L. Halpérin, Histoire du droit privé depuis 1804, PUF 1996, p. 25.

²²³ Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, article 2.

²²⁴ Cons. const., 16 janv. 1982, n°81-132 DC, consid. n°16.

La force de cette protection particulière explique la distinction originelle des dispositions législatives entre, d'une part, le champ vaste de la police générale du maire dans le domaine public et le caractère réduit de l'action publique dans une propriété privée. Le titre XI de la loi des 16 et 24 août 1790 prévoit en son article 3 l'ensemble des lieux d'intervention des « *corps municipaux* ». Elles se limitent aux « *rues, quais, places et voies publiques* », « *lieux d'assemblée publique* », « *lieux publics* »²²⁵ et telle que l'article L. 2212-2 CGCT le précise toujours. Au principe est admis, une intervention dans une propriété privée en situation exceptionnelle prévue au 5^e de l'article précité, en l'occurrence les « *fléaux, incendies* » ou, plus largement, en situation d'urgence. L'urgence aura une importance différente selon la gravité ou/et l'immédiateté liées à l'exposition des risques.

S'agissant de l'exercice du droit de propriété, J-L. Halpérin relève que la loi du 13 avril 1850 est le témoignage « *d'un recul du droit de propriété devant les revendications des hygiénistes sur l'aménagement intérieur des locaux* »²²⁶. Toutefois, le recul n'était encore qu'incertain, puisque la loi proposait aux maires d'organiser l'action à l'intérieur des locaux mais ne s'imposait pas à eux. L'article 1^{er} de la loi prévoyait en effet seulement qu'il appartenait au conseil municipal de déclarer « *nécessaire* »²²⁷ de nommer la commission compétente pour rechercher les immeubles insalubres et « *indiquer les mesures d'assainissement* »²²⁸. De plus, le mouvement hygiéniste du XIX^e siècle n'avait pas encore atteint les tribunaux. Ainsi, l'arrêté du maire de Paris prescrivant « *à l'intérieur d'une habitation, et dans l'intérêt des locataires la modification de dispositions défectueuses des bâtiments ou de leurs accessoires* » excède les pouvoirs donnés au maire en application de la déclaration du Roi du 18 juillet 1729 et du 18 août 1730 relative à la police du maire en matière de ruine²²⁹. En outre, la loi de 1850 montre plus la défense des intérêts particuliers, des locataires, que la défense de la santé publique, alors que l'insalubrité d'un immeuble « *pouvait avoir une incidence sur toute une cité* »²³⁰. Ainsi, la loi prévoit en son article premier que les logements, objet de la loi, sont ceux « *occupés par d'autres que le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager* ». Enfin, dans un décret du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris²³¹, il était prévu de donner une autorisation d'expropriation en vue de l'élargissement des rues de la ville ou ne permettant pas la construction d'immeubles insalubres ou rendues nécessaires par la suppression d'anciennes

²²⁵ Loi des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, Recueil Duvergier, T.1, p. 328 et s.

²²⁶ J-L Halpérin, précité, §. 83.

²²⁷ Loi du 13 avril 1850, précitée, article 1^{er}.

²²⁸ Loi du 13 avril 1850, précitée, article 1^{er}.

²²⁹ CE, 11 novembre 1887, Duverdy et Dailly, n°61058.

²³⁰ J. Laferrière, précité, p. 82 et s.

²³¹ Décret 1852-03-26 Bull. des Lois, 10e S., B. 514, n°3914, p. 342.

voies publiques. Le projet de construction était soumis à étude en préfecture et pouvait être complété de prescriptions « *dans l'intérêt de la sûreté publique et de la salubrité* ». Les propriétaires obtinrent le recul de l'application du décret²³².

3. Les mesures respectant la propriété privée

Pour constater l'existence des facteurs de risques, l'introduction dans le domicile ou dans une propriété privée est conditionnée soit par le consentement des occupants, des propriétaires soit, sans consentement des occupants, par une habilitation textuelle²³³. En matière de police des bâtiments menaçant ruine, l'article L. 511-1 CCH prévoit que le maire « *peut faire procéder à toutes visites qui lui paraîtront utile* ». Ainsi il semble admis que « *le maire dispose d'un droit général de visite des immeubles* »²³⁴.

Qu'il soit permis d'en douter.

La lecture de l'article L. 511-1 CCH donne, certes, au maire la possibilité de faire procéder à la visite mais c'est en sollicitant l'accord préalable du juge judiciaire. Au contraire, aucune disposition spécifique n'est prévue, à l'exception de l'article L. 1331-11 C. santé publ., lequel précise sans ambiguïté : « *Les agents du service d'assainissement ont accès aux propriétés privées* ». L'introduction dans le domicile ou une propriété privée doit passer par l'autorisation du juge judiciaire décalant parfois « *pour plusieurs mois* » l'intervention. Seule l'urgence extrême pourrait justifier d'intervenir sans l'accord du juge judiciaire²³⁵.

Le droit de propriété implique, suppose que les mesures prises par l'autorité respectent ce droit. Il faut donc en premier lieu que les prescriptions ne dénaturent pas le bien, en l'occurrence respectent l'identité du bien, pour s'arrêter avant la « *modification de l'état matériel de la propriété* »²³⁶. Plusieurs jurisprudences imposent ce respect. Ainsi a-t-il été jugé qu'en dépit d'une application à tous les immeubles du règlement sanitaire départemental, le préfet « *ne doit pas, en principe, prescrire pour les immeubles déjà construits des conditions ayant pour effet de modifier la construction ou l'aménagement des bâtiments, à moins qu'il ne s'agisse de mesures indispensables pour assurer la salubrité publique* ». Or, « *le maire avait excédé ses pouvoirs : - en imposant pour les immeubles déjà construits des*

²³² J-L. Halpérin, précité, p. 135.

²³³ CE, 5 décembre 1983, Ville de Lille, n°13205.

²³⁴ C. Gabolde, Edifices menaçant ruine, JCl. Administratif, Fasc. 213, 1997, n°90.

²³⁵ Conclusions du commissaire du Gouvernement Romieu,

[http://www.lexinter.net/JPTXT2/conclusions_de_romieu.htm] ; TC 2 décembre 1902, Société immobilière Saint Just, n°00543.

²³⁶ J. Laferrière, précité, p.126.

conditions d'aération et d'éclairage portant atteinte à l'économie des bâtiments, - en subordonnant à une autorisation administrative le maintien des fosses fixes, précédemment établies en vue de recueillir les eaux ménagères »²³⁷. De même, une exigence « générale et sans aucune distinction » de la suppression ou le ralliement au mur de piliers isolés dans les fosses d'aisances est un excès de pouvoir du maire²³⁸.

Il fut admis très tôt que les mesures commencent par des mesures d'assainissement. Ainsi, l'article 193 de la Coutume de Paris prévoyait que « tous propriétaires de maisons sont tenus d'avoir latrine et privés suffisants » sous peine d'amende de 200 livres²³⁹. L'application de ces principes impose une liberté de choix dans le dispositif à condition que ce dernier ne soit pas antihygiénique. De plus, la mesure d'injonction ne peut « imposer un moyen exclusif à le réaliser lorsqu'il en est d'autres aussi efficaces et moins onéreux »²⁴⁰. Un raccordement effectué à l'insu de la commune ne peut satisfaire aux conditions de raccordement prévues par les anciens articles L. 33 et suivants C. santé publ.²⁴¹ et cela alors même qu'un règlement municipal interdisait le déversement des eaux pluviales dans le réseau d'eaux usées.²⁴²

En second lieu, dans la situation où les défauts peuvent être supprimés, les prescriptions doivent en principe être adaptées au constat. S'il est constaté un défaut mettant en danger un habitant, alors les mesures pour mettre fin au défaut peuvent être prescrites. Les travaux prescrits doivent être une réponse aux défauts liés à l'immeuble, et non à des causes extérieures. Lorsqu'il est question de bâtiments menaçant ruine, les travaux prescrits doivent être « strictement nécessaires à la cessation du péril que cet immeuble représente ». Dans le cas contraire, ce serait faire reporter sur les propriétaires une charge qui ne leur revient pas. Ainsi, les travaux prescrits suite à « l'effondrement d'une galerie souterraine faisant partie d'un réseau d'ensemble traversant la colline sur laquelle l'immeuble est situé » présentent un intérêt collectif que le maire de Caluire et Cuire ne peut pas mettre à la charge des propriétaires de l'immeuble objet du litige²⁴³. Cependant, en matière d'insalubrité, le préfet peut aller au-delà du constat. Ainsi, la procédure d'insalubrité impose des travaux contre le plomb sans passer par un constat de risque d'exposition au plomb prévu aux articles L. 1334-2 C. santé publ. De plus, il est possible de compléter les travaux pour remédier à l'insalubrité

²³⁷ CE, 5 juin 1908, Marc et Chambre syndicale des Propriétés immobilières de la Ville de Paris, n°17365, et dans le même sens, sur l'économie des bâtiments, CE, 25 mai 1966, Brulet, n°59341.

²³⁸ CE 24 décembre 1915, Serve n°39998.

²³⁹ Ordonnance du Lieutenant de Police du 24 septembre 1668, cité par J. Laferrière, p 151 et s.

²⁴⁰ Cour de Cass. 29 mars 1856, cité par J. Laferrière, précité, p. 171.

²⁴¹ L. 1331-1 C. santé publ. et suivants actuels.

²⁴² CAA Bordeaux, 20 juillet 1997, n°95BX00683.

²⁴³ CAA Lyon, 25 janvier 1993, Epoux Duhamel, n°91LY00323.

par des prescriptions en référence à la décence en application du décret du 30 janvier 2002²⁴⁴. Cette interprétation large s'explique par l'inclusion systématique des logements insalubres aux logements indécents. Si un logement décent n'est pas nécessairement salubre, le logement insalubre peut être décent, mais le logement indécent est forcément insalubre. En effet, il a été démontré que l'insalubrité pouvait répondre à un nombre infini de critères non reconnus par une règle impérative de droit²⁴⁵. Au contraire, la décence répond à des critères très précis en matière d'équipement, de surface de pièces... Les travaux relatifs à la décence imposés par la loi du 13 décembre 2000 à l'article 187 sont une condition de logement. *« L'obligation de mise en conformité du logement loué répond à l'objectif de valeur constitutionnelle ... de disposer d'un logement décent ; que, s'il est prévu que le bailleur peut se voir imposer par le juge saisi la nature des travaux à réaliser et le délai de leur exécution ... ces obligations ... ne dénaturent pas le sens et la portée du droit de propriété »*.²⁴⁶

Enfin, l'article L. 1331-28 C. santé publ. prévoit la prescription de mesures adéquates. En prenant le cas, par exemple, d'un constat de trace d'humidité sur un mur, le préfet prescrira, bien sur, les éléments de nature à supprimer la trace, mais s'il ne peut identifier la cause, il peut tout de même prévoir, après avis de la commission compétente, des travaux adéquats à la suppression de la cause pour éviter que l'humidité ne réapparaisse.

Si, au XIXe siècle les possibilités d'intervention sur la propriété privée sont minimalistes, se résumant à une mise aux normes de l'existant, la réglementation actuelle prévoit une intervention de l'Administration cadrée par un droit de propriété permanent.

²⁴⁴ Décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JO n°26 du 31 janvier 2002, p. 2090.

²⁴⁵ Cf. Partie I, Titre I, Chapitre 1, section 1 § I.

²⁴⁶ Cons. const., Décision n°2000-436 DC du 7 décembre 2000.

B. *Les éléments variables relatifs à la légalité de l'action par la puissance publique*

Pour la police sanitaire, traiter les risques sanitaires en matière d'habitation, c'est édicter des injonctions de faire, des interdictions d'occuper, et faire appel, en l'absence d'action des personnes tenues d'appliquer les injonctions ou interdictions, à la force.

Les autorités administratives reçoivent leur pouvoir de police des textes législatifs et c'est à travers eux que peut se lire leur « *aptitude à agir* »²⁴⁷. Toutefois, il est possible de souligner des imprécisions relatives aux règles nationales (1).

De plus, l'intensité du risque, en l'occurrence la proximité de sa survenance ou sa gravité, définit un cadre réglementaire différent que les autorités de police ne suivent pas systématiquement. Ainsi, la capacité, la légitimité à agir dépend de l'intensité des risques (2).

1. Les imprécisions des règles nationales

Traditionnellement, il appartient aux maires, dans l'exercice de leur mission de police générale, de lutter contre l'insalubrité dans les lieux publics, mais aussi dans les lieux privés par « *l'enlèvement des immondices* »²⁴⁸, de veiller à « *la salubrité des comestibles exposés en vente publique* »²⁴⁹. C'est donc dans le respect de cette tradition que l'article 1^{er} de loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique²⁵⁰ a prévu une obligation pour les communes de prendre « *par arrêté un règlement sanitaire destiné à protéger la santé des populations* ». Or, peu de maires prirent ce type de règlement. Pourtant, la règle était rappelée par le Conseil d'Etat. « *Il appartient à l'autorité municipale d'édicter et de préciser, dans les règlements sanitaires qu'elle prend en exécution de l'art. 1 de la loi du 15 février 1902, les règles de salubrité auxquelles doivent être soumis tous les immeubles, tant dans l'intérêt des habitants de chaque immeuble que de l'ensemble des citoyens de la commune* »²⁵¹.

Constatant l'échec de l'adoption de ces règlements communaux, les maires refusant « *de faire usage* » de ces pouvoirs, constatant également que l'adoption des règlements ne répondait pas

²⁴⁷ G. Cornu, précité.

²⁴⁸ Cour de Cassation, 6 février 1923, S.23, I, 175.

²⁴⁹ Loi des 16 et 24 août 1790, Recueil Duvergier, T.1, p. 331.

²⁵⁰ JO du 19 février 1902, p. 1173.

²⁵¹ CE, 5 juin 1908, Marc et Chambre syndicale des Propriétés immobilières de la Ville de Paris, n°17365 et dans le même sens, CE, 24 février 1911, Mathieu et association des propriétaires et locataires de la Ville de Reims, n°28264.

aux situations où plusieurs communes pouvaient être concernées, telles qu'une pollution de rivière, un décret-loi du 30 octobre 1935 modifiait la loi du 15 février 1902. Le décret-loi demandait aux préfets de rédiger un règlement sanitaire départemental (RSD) « applicable à toutes les communes de leur département »²⁵². Le contenu du règlement devait porter sur les mesures relatives à la prévention des maladies, à « l'alimentation en eau potable », les mesures d'assainissement, et, plus important ici, les « prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leur dépendance ». A la suite de ce décret, l'article 1^{er} du Code de la santé publique, institué par décret du 5 octobre 1953²⁵³, prévoyait que dans tous les départements, le préfet était chargé de mettre en place un RSD applicable aux communes dans les domaines de l'hygiène, de l'habitat et de l'eau potable.

Cependant, il est toujours prévu que les maires disposent d'un pouvoir d'édicter des mesures relatives à la santé publique. Les articles L. 1 et L. 2 C. santé publ., issus de la loi du 15 février 1902, prévoyaient une obligation pour les maires ou les préfets de prendre des règlements sanitaires départementaux. Comme précisé précédemment, le décret-loi de 1935 donnait aux préfets compétence, sans que les maires ne soient empêchés de prendre des dispositions de même objet pour leur commune, pour édicter un règlement sanitaire dans leurs départements. La codification par décret du 5 octobre 1953 prévoyait une obligation aux préfets de prendre ces règlements sanitaires.

Le transfert des compétences en matière sanitaires et sociale, matérialisé notamment par la loi du 6 janvier 1986, a organisé différemment les missions²⁵⁴. Il incombe désormais au Gouvernement de fixer par décret en Conseil d'Etat « les règles générales d'hygiène et toutes autres mesures propres à préserver la santé de l'homme, notamment en matière ... de salubrité des habitations, des agglomérations et de tous les milieux de vie de l'homme ».

Or, tant que les décrets attendus n'étaient pas pris, il était possible pour les autorités locales, préfets et maires, de prendre « des dispositions particulières en vue d'assurer la protection de la santé publique dans le département ou la commune »²⁵⁵. Or, une décision du Conseil d'Etat du 2 juillet 1997 montre que cette possibilité est source de contentieux²⁵⁶. Les faits portaient sur un arrêté du maire de Villiers-Adam règlementant « l'usage en plein air des tondeuses et autre outils à moteur ». Le requérant demandait l'annulation de cet arrêté, soutenant qu'un

²⁵² Décret-loi du 30 octobre 1935 prévoyant l'institution d'un règlement sanitaire départemental, JO du 31 octobre 1935, p. 11622.

²⁵³ Décret n°53-1001 du 5 octobre 1953 portant codification des textes législatifs concernant la santé publique, JO du 7 octobre 1953 p. 8833.

²⁵⁴ Loi n°86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé, JO du 8 janvier 1986, p. 372.

²⁵⁵ Article L. 1311-2 C. santé publ., ancien article L. 2 C. santé publ.

²⁵⁶ CE, 2 juillet 1997, Bricq, n°161369.

décret du 5 mai 1988 relatif aux bruits de voisinage²⁵⁷ avait été pris en application de l'article L. 1 du C. santé publ., alors applicable. Certes, le Conseil d'Etat relevait que « *les dispositions de ce décret ne privaient pas le maire de la possibilité d'user comme il l'a fait des pouvoirs de police générale qu'il tenait du code des communes* ». Pour autant, il admettait, en complément du décret précité, « *l'existence des pouvoirs de police spéciale attribués au maire par l'article L 2 précité du code de la santé publique* ».

Cet article L. 1 est devenu aujourd'hui l'article L. 1311-1 C. santé publ. Aucun décret n'a été encore pris relatif aux règles de salubrité des habitations. Aussi, la jurisprudence reconnaît-elle la pertinence des RSD à l'appui d'une procédure d'insalubrité détenue par le préfet²⁵⁸, sans que pour autant, le RSD ne puisse servir de fondement juridique à une décision d'insalubrité²⁵⁹. Ainsi ces RSD sont donc des règlements « *zombies* »²⁶⁰. Terme issu des croyances populaires des Antilles, un zombi est un revenant, un fantôme, « *un être littéralement « sans volonté », cadavre sorti de sa tombe par le pouvoir d'un sorcier* »²⁶¹. Dans le vocabulaire informatique, « *l'ordinateur zombie est préalablement infesté par un logiciel malveillant* »²⁶². Le terme choisi par J-H. Robert n'est donc pas anodin tant il fait appel à des références culturelles, reflétant la peur de la finitude des vies humaines²⁶³. En droit pénal, il avait été jugé par la Cour de Cassation que les modifications des RSD par les préfets intervenues après 1984 étaient illégales. La chose est entendue. Toutes les modifications réalisées par les préfets après 1984 sont présumées n'avoir jamais existé. Et pourtant, les autorités publiques font appel à ces règlements pour contrôler la salubrité publique.

L'analyse des textes applicables montre en fait la difficulté de définir qui du maire ou du préfet est plus compétent pour fixer les règles d'identification des facteurs de risques.

De plus, l'absence de décrets d'application des dispositions relatives au traitement des procédures de traitement des facteurs de risques dans l'habitat impose d'utiliser les RSD, pour identifier une partie des facteurs de risques.

Le cadre de l'intervention publique dépend également de l'intensité des risques.

²⁵⁷ Décret n°88-523 du 5 mai 1988 pris pour l'application de l'article L. 1 du code de la santé publique et relatif aux règles propres à préserver la santé de l'homme contre les bruits de voisinage, JO du 6 mai 1988, p. 6307.

²⁵⁸ CE, 31 janvier 1973, Touche, n°87557 ; CE, 4 janvier 1985, SCI « *Résidence du port* », n°47248.

²⁵⁹ CE, 22 mars 1985, Syndicat des copropriétaires du 16-18 rue du Chevalier de la Barre, n°36032.

²⁶⁰ J-H Robert, Des règlements zombies, Droit pénal n° 5, Mai 2005, comm. 74, p. 15.

²⁶¹ Bisson F., « *Les zombies ont marché sur Wall Street* », Multitudes 3/ 2012 (n° 50), p. 176-182, [www.cairn.info/revue-multitudes-2012-3-page-176.htm]

²⁶² Desforges A., Déterville E. « *Lexique sur le cyberspace* », Hérodote 1/ 2014 (n° 152-153), p. 22-25, [www.cairn.info/revue-herodote-2014-1-page-22.htm].

²⁶³ Coulombe M., « *La popularité des zombies* », Études 10/ 2012 (Tome 417), p. 365-373 ; [www.cairn.info/revue-etudes-2012-10-page-365.htm].

2. La légitimité à agir, dépendante de l'intensité des risques

La survenance prompte d'un danger pour la santé donne au préfet compétence de police pour intervenir dans l'habitation. Ainsi est-ce le cas, notamment dans la situation d'un « *danger ponctuel imminent pour la santé publique* »²⁶⁴. La compétence préfectorale est exclusive : « *la procédure ... donne compétence au seul préfet pour enjoindre aux occupants d'un logement privé de procéder aux mesures nécessaires* »²⁶⁵. Ainsi, il est possible au préfet d'imposer au propriétaire, à condition qu'il soit réellement le propriétaire, de prendre « *les dispositions nécessaires pour rétablir le fonctionnement des dispositifs d'éclairage et de chauffage électrique de l'immeuble* »²⁶⁶. Au contraire, l'encombrement et la saleté, fût-elle choquante, et « *bien qu'anormale pour un immeuble d'habitation* » n'est pas constitutive d'un danger imminent au sens de l'article L. 1311-4 C. santé publ.²⁶⁷. Dans le même sens, « *il ne ressort ... pas des pièces du dossier que des souches épidémiques ou contagieuses aient été identifiées dans l'appartement* »²⁶⁸. Quant au maire, s'il est compétent pour prononcer des mesures de police générale pour supprimer un « *danger immédiat* », il est en revanche incompétent pour prononcer une interdiction d'habitation, « *à l'encontre d'un locataire d'un logement insalubre* », c'est-à-dire relevant de l'article L. 1331-26 C. santé publ.²⁶⁹.

Ainsi, une commune avait interdit la culture « *volontaire en plein champ ... pour l'année en cours* », de plantes de maïs et colza, « *génétiquement modifiées* ». Pour motiver sa décision, le maire alléguait une incompatibilité de la loi du 13 juillet 1992²⁷⁰ codifiée aux articles L. 533-3 C. Env. et suivants avec les objectifs de la directive communautaire 2001/18 non encore transposée. Cette directive prévoyait par exemple que « *les OGM ne peuvent être disséminés volontairement* »²⁷¹ qu'après avoir suivi une procédure détaillée d'évaluation des risques de consultation du public, et non seulement d'information²⁷². La CAA de Bordeaux annule

²⁶⁴ L. 1311-4 C. santé publ.

²⁶⁵ CAA Bordeaux, 17 octobre 2006, n°03BX01503.

²⁶⁶ CAA Versailles, 05 juillet 2011, n°10VE02905.

²⁶⁷ CAA Paris, 20 septembre 2007, n°04PA01423.

²⁶⁸ CAA Bordeaux, 17 octobre 2006, n°03BX01503.

²⁶⁹ CAA Nancy, 6 mai 2013, M. C. c/commune de Jarville-la-Malgrange, n°12NC01517, Logement insalubre : limite au pouvoir de police du maire, AJDA 2014, p. 140.

²⁷⁰ Loi n°92-654 du 13 juillet 1992 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés et modifiant la loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, JO du 16 juillet 1992 p. 9523 et s.

²⁷¹ Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil, [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0018:FR:HTML>].

²⁷² Article 12 de la loi du 13 juillet 1992, précitée.

l'arrêté préfectoral précisant qu'une « *autorité administrative ne peut trouver dans une incompatibilité de dispositions législatives avec des règles communautaires un fondement juridique l'habilitant à exercer des compétences que ces dispositions législatives attribuent à une autre autorité* ». Toutefois, il ne semble pas refuser l'application du principe en situation de péril imminent, rejetant ici l'argument puisque le maire ne fondait pas sa décision sur « *l'urgente nécessité de faire face à des risques graves et caractérisés* »²⁷³.

La conclusion de cette décision est assez similaire à l'admission par le Conseil d'Etat d'une intervention de la police générale du maire dans une mission de police spéciale au regard d'un risque d'effondrement d'un immeuble suite à un incendie²⁷⁴. Les dispositions relatives à la police générale du maire peuvent être d'un secours particulier au maire lorsque ce dernier, confronté à une urgence particulièrement grave, ne peut se prévaloir de l'une des procédures prévues par le Code de la construction et de l'habitation en matière de péril imminent provoqué par un bâtiment menaçant ruine. Ainsi, à la suite d'un incendie survenu le 26 mars 1993 à l'intérieur d'un immeuble, le maire de la commune de Badinières a ordonné par arrêté du même jour la démolition de l'immeuble sur le fondement des articles L. 131-2 et L. 131-7 du Code des communes, précisant les conditions d'exécution d'office d'une mesure de « *sureté* » exigée par « *un danger grave et imminent* ». Le procès-verbal de gendarmerie dressé le 26 mars 1993, révélait qu'il y avait bien danger de chute imminente de l'immeuble. Le Conseil d'Etat conclut que si le maire est tenu de suivre la procédure de péril ou de péril imminent dans le cas où « *le danger provoqué par un immeuble provient à titre prépondérant de causes qui lui sont propres* »²⁷⁵, il peut toutefois toujours exercer ses missions de police générale dans « *une situation d'extrême urgence créant un péril grave et imminent* », voire dans le caractère immédiat du danger. Cette décision a donné l'occasion de classer parmi les interventions de la police générale en lieu et place de la police spéciale une nouvelle catégorie. Après l'action de police pour traiter un péril imminent, concernant un immeuble proche d'un effondrement, le péril ordinaire, susceptible de faire courir un risque d'effondrement mais de façon plus éloignée dans le temps, serait donc introduit le danger immédiat, « *troisième étage* » dans les procédures de péril, obscurcissant les frontières des

²⁷³ CAA Bordeaux, 12 juin 2007, Commune de Tonnay-Boutone, n°05BX01360.

²⁷⁴ CE, 10 octobre 2005, Commune de Badinières n°259205.

²⁷⁵ CE, 10 octobre 2005, précité.

pouvoirs de police générale ou spéciale du maire dans une habitation²⁷⁶. Le principe énoncé par le Conseil d'Etat pourrait être utile dans les circonstances d'un risque incertain²⁷⁷.

De même, au regard de leur état, « *les "bungalows" du village de vacances faisaient courir un danger immédiat à d'éventuels occupants ainsi qu'aux passants* ». Dès lors, le maire de Calvi était fondé, en raison de l'urgence résultant de l'état des bâtiments, à faire usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 131-2 du code des communes²⁷⁸. Ces deux jurisprudences permettent d'éclaircir la répartition des compétences entre police générale du maire et police spéciale des bâtiments menaçant ruine. Par une décision du 6 novembre 2013, le Conseil d'Etat confirme cette position et rappelle que, sur le fondement de l'article L. 511-3 CCH, le maire ne peut prononcer que des « *mesures provisoires* ». Dès lors, un arrêté ordonnant la démolition d'un immeuble sur ce fondement « *est entaché d'une illégalité qui touche au champ d'application de la loi et doit, par suite, ... être relevée d'office* »²⁷⁹.

Les procédures relatives au traitement d'un risque immédiat permettent à toute autorité d'agir pour y mettre fin. L'imminence du danger est en revanche mieux répartie par les textes. Enfin, dans une situation ordinaire, l'aptitude à agir pose davantage une question organisationnelle qu'un problème juridique.

L'intervention de la puissance publique est conditionnée par le respect de la propriété privée et des droits, voire des prérogatives qui s'y rattachent, imposant une qualification juridique des faits suffisamment liée aux risques pour la santé qui pourraient en découler, même si les textes ne l'imposent pas précisément. En outre, la variation des paramètres liés à une réglementation fragile, instable et à l'intensité des risques identifiés détermine si l'action de police est, ou non, adaptée.

Quant au propriétaire, il est soumis à la décision prise par l'autorité de police, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique.

²⁷⁶ C. Landais, Une nouvelle assise pour la police des édifices menaçant ruine ?, AJDA 2006, p. 364.

²⁷⁷ H. Hoepffner, Police locale versus police spéciale : l'exclusivité de la police spéciale des communications électroniques, RDP, 1^{er} septembre 2012 n 5, p. 1245 et s.

²⁷⁸ CE, 5 avril 1996, SARL Le Club Olympique et Marcu, n°147903.

²⁷⁹ CE, 6 novembre 2013, Goin, n°349245 ; R. Grand, Echelle de gravité des périls et fondement légal à l'ordre de démolition de l'immeuble, AJDA 2013, p. 2228.

§ II. La soumission du propriétaire à l'intervention de la puissance publique

Lorsqu'une mesure de police est édictée, deux groupes de personnes sont concernés. L'auteur de la décision, les personnes chargées de veiller à son application d'une part, et les personnes à qui est destinée la décision. En matière d'habitation, les propriétaires de l'immeuble concerné sont ainsi tenus de modifier le bien qui leur appartient pour répondre à l'injonction publique. Encore est-il nécessaire pour eux de comprendre et éventuellement contester les mesures imposant la transformation de leur bien.

Aussi, il est possible de mesurer l'impact de l'action de police sur la propriété privée (A). Par ailleurs, il sera traité des droits réduits du propriétaire (B).

A. *L'impact de l'action sur la propriété privée*

La décision de police peut toucher la propriété privée, dans la mesure où des travaux sont imposés à un propriétaire pour supprimer les facteurs de risque. Aussi, l'objet du droit de propriété, l'immeuble ou le local concerné, peut être modifié dans sa totalité remettant en cause aussi la « chose... propre »²⁸⁰ au propriétaire, l'image que le propriétaire se fait de sa propriété.

Les mesures imposant des travaux ont une incidence sur la propriété. Aussi ces mesures doivent être proportionnées au coût des travaux (1).

Parfois aussi, des situations imposent l'atteinte, certes régulière, à la propriété par l'usage du droit de l'expropriation. L'expropriation suppose une transmission contrainte d'un titre de propriété à une autorité publique, sous réserve que la personne dépossédée de son titre et de son bien reçoive une indemnité en compensation de cette dépossession, indépendante du prix qu'elle pourrait tirer de la vente de son bien. Utiliser l'expropriation pourrait être une réponse à des situations sans issue, mais elle n'est pas nécessairement une réponse adaptée à la suppression du risque. L'usage de l'expropriation est un moyen extrême de la puissance publique parfois contestable.

L'usage de l'expropriation est une réponse disproportionnée à des situations insolubles (2).

²⁸⁰ F. Zénati, La propriété, mécanisme fondamental du droit, RTD Civ. 2006, p. 445 et s.

1. Des mesures proportionnées au coût des travaux

Imposer des travaux est une prérogative détenue par les pouvoirs de police générale et spéciale. Sur ces prescriptions, l'essentiel des contentieux relève surtout d'une situation où les prescriptions impactent de façon définitive la propriété et l'usage que le propriétaire peut en faire.

Suite à l'ordonnance du 15 décembre 2005, une définition législative de l'insalubrité irrémédiable était donnée²⁸¹, mettant fin à des situations d'immeuble pour partie insalubres à titre réparable et pour une autre, à titre irrémédiable²⁸², génératrices de contentieux²⁸³. Encore faut-il démontrer que le coût de la résorption est inférieur au coût de la reconstruction. Il s'agit, non pas de qualifier l'insalubrité mais les travaux et leur pertinence pour y mettre fin. En cela, le caractère irrémédiable nécessite un contrôle au cas par cas. Le juge administratif peut, dès lors, modifier la qualification des faits. Par conséquent, la législation a pu définir le caractère irrémédiable de l'insalubrité d'une habitation, rendant plus solide une décision d'insalubrité irrémédiable. Si X. Couton relevait le silence du texte sur la comparaison entre le coût de la reconstruction et la valeur vénale du bien, il ne rejetait toutefois pas l'idée que la jurisprudence resserre les critères de l'insalubrité irrémédiable fondée aussi sur cette comparaison, déjà fort peu encline à accepter la qualification en l'absence d'une qualification suffisamment étayée²⁸⁴. Ainsi, dans une série de décisions se prononçant sur la responsabilité de l'Administration, les juges de la CAA de Versailles rappellent le contexte dans lequel le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise avait déclaré illégal une décision d'insalubrité irrémédiable. Le TA avait considéré que l'insalubrité irrémédiable ne pouvait être prononcée qu'à condition que les travaux dépassent la valeur vénale des immeubles en cause²⁸⁵. L'article L. 1331-26 C. santé publ. précise désormais que « *l'insalubrité d'un bâtiment doit être qualifiée d'irrémédiable lorsqu'il n'existe aucun moyen technique d'y mettre fin, ou lorsque les travaux nécessaires à sa résorption seraient plus coûteux que la reconstruction* ».

Ainsi, l'article L. 1331-26 C. santé publ. est précis pour l'évaluation du coût des travaux relatifs à un immeuble ou un local d'habitations frappé d'une insalubrité irrémédiable. Soit le

²⁸¹ Ordonnance n°2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux, article 2, JO n°292 du 16 décembre 2005, p. 19370.

²⁸² F. Dieu, La ratification de l'ordonnance relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux, Loyers et Copropriété n°10, Octobre 2006, étude 15.

²⁸³ D. de Villepin, Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n°2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux, JO du 16 décembre 2005, Texte n°19, p. 19370.

²⁸⁴ X. Couton, Conditions de légalité de l'arrêté d'insalubrité irrémédiable, Construction - Urbanisme n° 6, Juin 2011, comm. 86, p. 18.

²⁸⁵ CAA Versailles, 14 mai 2013, M. et Mme A..., n°10VE02438.

coût des travaux de rénovation est supérieur au coût de la reconstruction, soit il n'est pas considéré comme possible de remédier à l'insalubrité. Autant les déclarations d'insalubrité réparable sont peu contestées, autant les déclarations d'insalubrité irréparable le sont puisqu'elles bloquent toutes perspectives d'usage du bien, impliquant nécessairement une interdiction définitive d'habiter et, éventuellement, la démolition de l'immeuble²⁸⁶.

Aussi, les débats devant les tribunaux portent essentiellement sur l'évaluation du coût de la reconstruction ou du caractère réparable des défauts constatés.

S'il est présenté devant les juges administratifs des devis permettant de remédier à coût moins important que l'estimation du coût des travaux par les services de la ville, il est possible d'annuler une décision d'insalubrité irréparable²⁸⁷. La démonstration du caractère réparable peut être parfois retenue. Une contre-expertise des requérants montre que l'insalubrité irréparable n'était pas avérée. Les parties communes n'étaient pas insalubres et les défauts dans les parties privatives pouvaient trouver remède²⁸⁸.

Cependant, pour cela, un permis de construire délivré postérieurement à l'arrêté attaqué ne fournit aucune précision relative au coût des travaux ou que le coût de la résorption est inférieur au coût de la reconstruction²⁸⁹.

De même, le Conseil d'Etat a, par une décision du 18 novembre 2009, annulé la prescription du préfet en ce sens, eu égard à la gravité des conséquences qu'emporte, par sa nature même, une telle décision. Or, le propriétaire avait fait procéder, au même moment que l'application de l'arrêté, « *au nettoyage du site et à la condamnation des accès aux bâtiments* », alors abandonné depuis plusieurs années et occupé par des personnes, sans droit ni titre justifiant la légalité de l'occupation, dans des conditions sanitaires très dégradées. Par ailleurs, il n'était « *pas soutenu que les bâtiments concernés présenteraient des désordres de nature à mettre en danger la sécurité des riverains* ». Dès lors, le Conseil d'Etat annule la position du Tribunal administratif de Nîmes se limitant à retenir que la démolition aurait une conséquence sur le droit de propriété sans préciser si la situation présentait un caractère de gravité exceptionnelle. Il aurait probablement retenu la régularité de la mesure si le préfet avait démontré soit que « *la mesure de démolition n'affecterait pas gravement la situation du propriétaire, soit qu'un intérêt public s'attache à l'exécution rapide de cette mesure* ». Dans la première proposition, une solution pourrait être d'avoir fait procéder à la déclaration d'abandon manifeste prévue

²⁸⁶ L. 1331-28 I C. santé publ.

²⁸⁷ CAA Paris, 6 décembre 2012, syndicat des copropriétaires du ..., n°11PA02677.

²⁸⁸ CAA Versailles, 8 novembre 2011, SCI Lynes, n°11VE00479 ; dans le même sens, CAA Versailles, 21 juillet 2011, Ministre de la santé et des sports, n°09VE00804 ; CAA Douai 19 juillet 2011, M. A n°10DA01555.

²⁸⁹ CAA Marseille, 5 décembre 2011, Ministre de la santé et des sports, n°09MA01050.

aux articles L. 2243-1 et s. CGCT. A la seconde proposition, sans doute aurait-il fallu déterminer le caractère irrémédiablement dangereux du bâtiment lui-même et donc de démontrer son risque d'effondrement²⁹⁰.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a jugé que les travaux prescrits par le préfet entraînaient « *des charges excessives par rapport à la valeur de l'immeuble et aux revenus qu'une saine gestion procurerait* » à la requérante. Aussi, il annule l'arrêté préfectoral²⁹¹.

De même, le Tribunal Administratif de Paris a sanctionné la décision préfectorale qui enjoint la démolition sur un immeuble bâti alors que les travaux d'assainissement sont possibles²⁹². Il en sera également de même lorsque les travaux prescrits génèreraient une « *importante restructuration intérieure du bâtiment* », un montant élevé de leur coût. Alléguer une « *lente dégradation* » « *ainsi que la nécessité de protéger la santé et la sécurité des habitants* » est insuffisant à démontrer la supériorité de l'intérêt de la santé publique²⁹³.

L'étude de la jurisprudence en matière de décision de police sur un habitat frappé d'une décision préfectorale d'insalubrité irrémédiable révèle les difficultés à démontrer que les mesures prescrites sont disproportionnées, touchant dès lors la propriété et les droits qui en sont issus.

Quant à l'expropriation, prérogative régulière, elle est une réponse à des solutions insolubles en matière d'habitation insalubre.

2. L'expropriation, une réponse ultime à des situations insolubles

La loi du 13 avril 1850 prévoyait que pouvaient être expropriés les immeubles dont il était considéré par le conseil municipal que l'insalubrité résultait « *de causes extérieures et permanentes, ou lorsque ces causes ne peuvent être détruites que par des travaux d'ensemble* »²⁹⁴. Elle se fondait sur la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique²⁹⁵, à l'exception de ses articles 60 et 61 permettant aux propriétaires de demander la remise du prix de la vente aux enchères pour un autre objet que l'utilité publique. Dès lors, la loi ne donnait plus aucun autre droit au propriétaire que celui de recevoir « *la juste et préalable indemnité* » garantie par l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme.

²⁹⁰ CE, 18 novembre 2009, *Ministre de la santé et des sports c/ La méridionale des bois et matériaux*, n°327909 ; M-Ch. Rouault, *Référé-suspension*, JCP A n°5, 1^{er} Février 2010, 2044.

²⁹¹ CE, 25 novembre 1988, *Ministre des affaires sociales et de l'emploi*, n°84554.

²⁹² TA de Paris, 12 janvier 1972, *Sieurs Nicolici et Baumgartner*.

²⁹³ CE, 19 février 2010, *Pinel*, n°329748.

²⁹⁴ Loi du 13 avril 1850, précité, article 13.

²⁹⁵ Loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, *Recueil Duvergier*, T. 41, p. 120.

Après 1945, les ravages des guerres dans les grandes villes et le besoin de logement révèlent les défaillances des politiques de constructions de logements sociaux. Alors, par exemple, que l'objectif de construction était fixé à 240 000 logements par an dans le Plan Courant²⁹⁶, la construction de logements sociaux neufs entendus comme des logements salubres, construits en vue de loger des personnes à faibles revenus, ne dépassaient pas 82 000 en 1957, 67 400 en 1962. En 1968, 100 000 personnes habitaient dans des bidonvilles²⁹⁷. Votée en urgence, la loi du 14 décembre 1964 permettait, par conséquent, de mettre en place une procédure d'expropriation au profit de la commune de tout « *terrain sur lequel sont utilisés... des locaux ou installations impropres à toute occupation dans des conditions régulières* »²⁹⁸. Dérogeant à la procédure normale de l'expropriation, le préfet pouvait ordonner par arrêté la prise de possession de ce terrain, sans que le juge judiciaire n'ait compétence pour autoriser la prise de possession et sans que le préfet ait à déclarer l'urgence²⁹⁹.

De même, pour lutter contre l'insalubrité, l'article L. 42 C. santé publ. issu du décret du 5 octobre 1953 portant codification des textes concernant la santé publique³⁰⁰ établissait une procédure d'urgence pour certaines communes dont celles situées dans le département de la Seine. Un lien direct et obligatoire était créé entre l'insalubrité d'un périmètre d'immeubles d'habitation et l'expropriation. Le préfet de la Seine ne pouvait donc pas utiliser la procédure pour interdire toute location dans les immeubles « *pendant que des études étaient entreprises pour déterminer les orientations et les modalités de l'aménagement du groupe d'immeubles* »³⁰¹.

La seule garantie du propriétaire, consistait au contrôle de la procédure par le juge administratif. L'irrégularité de la décision préalable devrait impacter la régularité de la procédure d'expropriation. Aussi, le juge administratif admettra recevable un recours de plein contentieux, comme en matière d'insalubrité³⁰², de péril³⁰³, lui permettant ainsi d'accepter une exception d'illégalité sur la décision initiale. Cette conclusion est possible si la loi prévoit expressément l'expropriation des immeubles insalubres. Ainsi fut-il jugé en application de

²⁹⁶ Cité par P. Villain, L'évolution et l'avenir du logement social en France, Thèse Reims, 2011, p. 82.

²⁹⁷ G. Noiriel, Les ouvriers dans la société française XIX XXe siècle Points, 1986, p. 223.

²⁹⁸ Loi n°64-1229 du 14 décembre 1964 dite Debré tendant à faciliter aux fins de reconstruction ou d'aménagement l'expropriation des terrains sur lesquels sont édifiés des locaux d'habitation insalubres et irrécupérables, communément appelés « *bidonvilles* », JO du 15 décembre 1964, p. 11139.

²⁹⁹ Ordonnance n°58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, JO du 24 octobre 1958, p. 9696, article 27.

³⁰⁰ Décret n°53-1001 du 5 octobre 1953 portant codification des textes législatifs concernant la santé publique, JO du 7 octobre 1953 p. 8833.

³⁰¹ CE, 13 décembre 1968, Dame Milcent, n°73893.

³⁰² CE, 16 avril 1975, Boisson, n°95072.

³⁰³ CE, 3 novembre 1967, Pillot-Boutin, n°71380.

l'article L. 42 C. santé publ. issu du décret du 5 octobre 1953 que « *la procédure* [prévue n'est instituée] *qu'en vue de préparer l'expropriation de tous* » les immeubles³⁰⁴. Mais elle l'est aussi s'il est démontré que la procédure de déclaration d'insalubrité ou de péril a porté atteinte au droit de propriété.

L'expropriation issue de la loi du 10 juillet 1970³⁰⁵ prolonge la loi de 1964 précitée par l'intégration dans la procédure d'expropriation accélérée, « *condensée* »³⁰⁶, les immeubles, « *locaux verticaux* »³⁰⁷, ayant fait l'objet d'une déclaration d'insalubrité³⁰⁸, ou d'introduction dans des périmètres déclarés insalubres³⁰⁹. Il s'agissait d'imposer aux propriétaires de mettre un terme aux défauts constatés, et en cas de carence, de réaliser par l'autorité administrative compétente les travaux nécessaires en utilisant le mécanisme de l'expropriation³¹⁰. En ce cas, le préfet intervient pendant toute la procédure : relogement des occupants, déclaration de cessibilité, fixation du montant de l'indemnité provisionnelle, autoriser la prise de possession. Dépourvue d'enquête préalable, la procédure débute par la déclaration d'utilité publique d'expropriation des immeubles, installations et terrains après avoir constaté l'insalubrité irrémédiable, ou s'ils ont fait l'objet d'un « *arrêté de péril assorti d'une ordonnance de démolition ou d'une interdiction définitive d'habiter* ».

Par ailleurs, l'expropriation ne peut se faire que pour un motif, un objectif d'utilité publique. Ainsi, à la suite d'un arrêté de péril imminent prononcé en 1991, le maire constate l'inoccupation d'un logement. Son conseil municipal délibère en faveur d'un constat d'abandon manifeste du bien en 1999 en application des articles L. 2243-1 et s CGCT. Le préfet déclare d'utilité publique le projet d'expropriation de l'immeuble au profit de la commune pour « *élargir la voie publique et à créer un square* »³¹¹. « *L'expropriation prévue par les prescriptions de l'article 13 de la loi du 10 juillet 1970 doit avoir pour but soit la construction de logements soit tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération d'urbanisme* »³¹². Cette formulation d'un juge administratif impose dès lors que l'expropriation ne peut se faire sans qu'il soit défini au préalable un objectif d'utilité publique.

³⁰⁴ CE, 13 décembre 1968, Milcent, n°73893.

³⁰⁵ Loi n°70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, JO du 12 juillet 1970 p. 6543.

³⁰⁶ C. Morel, Sur la légalité d'un arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique l'expropriation d'immeubles insalubres, RDI janvier-mars 1998, p. 77.

³⁰⁷ P. Mazeaud, rapporteur de la commission des lois, JOAN 10 juin 1970, p. 2448.

³⁰⁸ Loi du 10 juillet 1970 précitée, article 1^{er}, JO du 12 juillet 1970, p. 6543.

³⁰⁹ Loi du 10 juillet 1970 précitée, article 8, JO du 12 juillet 1970, p. 6543.

³¹⁰ R.A. Vivien, Secrétaire d'Etat au Logement, JO AN 10 juin 1970, p. 2451.

³¹¹ CAA Nancy, 22 juin 2006, M. Xuan Linh X, n°04NC00546.

³¹² TA de Paris, 16 mars 1977, Consorts Plouin, Recueil Lebon., p. 561, CE, 8 juin 1994, Planque, n°140140.

Enfin, la loi de 1970 donnait possibilité à l'autorité préfectorale d'inclure dans un périmètre d'insalubrité un immeuble parfaitement salubre³¹³ et propre à l'habitation. En plus de leur caractère particulièrement disproportionné, ces dispositions posaient à l'évidence un problème logique. Qu'est-ce qui justifie de faire entrer un immeuble qui ne présente pas de défauts relevant d'une insalubrité dans un périmètre d'immeubles insalubres ?

Pour répondre à cette question, le Conseil d'Etat a admis que les propriétaires d'immeubles salubres entrant dans le périmètre d'insalubrité d'un quartier de Saint Malo pouvaient « *déférer au juge de l'excès de pouvoir l'arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique* » l'acquisition de tels immeubles.³¹⁴ Ensuite, il incombait à l'autorité préfectorale de démontrer que l'expropriation des immeubles ni insalubres ni impropres à l'habitation était indispensable à la démolition des immeubles insalubres. Dès lors, l'imbrication des immeubles, la « *configuration géographique de l'ilot ... au pied d'une colline* » pouvait suffire à qualifier de correcte la classification par le préfet des immeubles dans le périmètre d'insalubrité³¹⁵. Au contraire, dans le cadre d'un périmètre d'insalubrité, le préfet ne peut faire entrer dans ce périmètre des parcelles distantes de 600 mètres à vol d'oiseau de l'extrême limite de l'ilot principal et séparés entre eux par une « *artère à grande circulation* »³¹⁶. Les terrains sur lesquels les immeubles déclarés impropres à l'habitation peuvent entrer dans la procédure d'acquisition par déclaration d'utilité publique, et cela même si une « *partie de ces terrains comportait des emplacements de stationnement* »³¹⁷. « *La circonstance que cet immeuble était enclavé entre deux immeubles insalubres n'est pas elle-même de nature à révéler que son expropriation était indispensable à la démolition des immeubles voisins* »³¹⁸.

Le préfet peut, bien sur, « *user de la procédure de droit commun, qui offre au demeurant des garanties plus étendues aux propriétaires intéressés, au lieu de la procédure dérogatoire des articles 13 et 14 de la loi du 10 juillet 1970 qui dispense de l'enquête publique mentionnée à l'article L11-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique* ». Tel est le cas lorsque la procédure d'expropriation vise à « *résorber l'insalubrité des immeubles* » du requérant et « *eu égard aux finalités d'urbanisme diversifiées* ». Au demeurant, les procédures d'expropriation de droit commun offrent de meilleures garanties aux propriétaires, dont par exemple, l'enquête publique préalable³¹⁹.

³¹³ Loi du 10 juillet 1970, précitée, article 20, JO du 12 juillet 1970, p. 6545.

³¹⁴ CE, 8 octobre 1975, Podeur, n°96237.

³¹⁵ CAA Marseille, 6 janvier 2005, M. et Mme X., n°00MA02286.

³¹⁶ CE, 13 mars 1983, Société de gardiennage et de minoterie de la Méditerranée, n°30474.

³¹⁷ CE, 11 juillet 1986, Association des copropriétaires du terrain des peupliers, n°47264.

³¹⁸ CAA Bordeaux, 26 janvier 2009, société d'aménagement de Lot-et-Garonne, n°07BX00243, n°07BX01346.

³¹⁹ CE, 7 mai 1993, Lavaud, n°110947.

Contestables si les immeubles concernés sont salubres, les procédures d'expropriation ont le mérite d'une efficacité pour supprimer des bidonvilles. En ce cas, il faut tenir compte des modalités de relogement des occupants et veiller à répondre à leurs besoins.

Les procédures d'expropriation en matière d'insalubrité posent un problème de proportionnalité des mesures. Aussi, ces dispositions ont été supprimées, en tout cas, en partie, par l'ordonnance du 15 décembre 2005 relative à l'habitat insalubre. Reste cependant une possibilité dans le cadre de l'utilisation de l'article L. 1331-25 C. santé publ. qui permet au préfet de fixer un périmètre d'insalubrité, sans qu'il ne lui soit interdit d'inclure dans le périmètre un immeuble salubre.

Les droits du propriétaire sont, dans le cadre d'une décision de police, également restreints.

B. Les droits restreints du propriétaire

Les mesures de police ont, en plus de l'atteinte à la propriété, une incidence importante sur le comportement et les droits du propriétaire.

D'une part, ces possibilités de se faire entendre dans le cadre d'une procédure contradictoire sont réduites. La procédure contradictoire est définie indirectement à l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 précisant que « *les décisions individuelles ... n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix* »³²⁰. Or, la police sanitaire en matière d'habitation laisse une place limitée à la procédure contradictoire réduisant d'autant la parole du propriétaire.

D'autre part, parmi les mesures que la police administrative peut imposer, figure l'interdiction à l'habitation. Cette interdiction touche particulièrement le droit du propriétaire d'utiliser son bien et fait l'objet de contestations importantes.

Aussi, la parole du propriétaire est réduite, comme tout destinataire d'un arrêté de police (1). De plus le droit de faire usage de son bien est susceptible d'être mise à mal, atteint par l'interdiction à l'habitation (2)

³²⁰ Loi du 12 avril 2000, précitée, article 24, 1^e, JO du 13 avril 2000, p. 5646.

1. La parole du propriétaire, réduite, comme tout destinataire d'un arrêté de police

Dans le cadre d'une mesure de police concernant son immeuble, un propriétaire n'a, en principe, que peu de place pour faire valoir ses observations. Contrairement à une sanction administrative, « l'acte de police vise non la personne mais le facteur de trouble à l'ordre public »³²¹. Aussi la procédure contradictoire n'a d'intérêt, théoriquement, que pour que la personne sanctionnée puisse se défendre. En ce sens, les mesures de police ne prévoient pas de procédure contradictoire³²².

Il peut être admis que les mesures de police ne sont pas seulement générales mais s'adressent à une personne. Ainsi, les mesures de police portant sur un immeuble sont individuelles puisqu'elles sont destinées soit à un ou plusieurs propriétaires et copropriétaires³²³ aux personnes titulaires d'un droit réel immobilier, aux occupants de l'immeuble, parfois à l'exploitant. En matière d'insalubrité, la loi du 18 avril 1850 prévoyait ainsi que les personnes mises en demeure pouvaient être informées du devenir de leur immeuble en prenant connaissance du rapport de la commission compétente, émettre leurs observations³²⁴, présenter un recours contentieux « *suspensif* », devant le conseil de préfecture compétent³²⁵. Par la suite, le champ de l'intervention de la police s'est élargi pour introduire la délimitation d'un périmètre d'insalubrité, laquelle n'est pas soumise à une procédure contradictoire³²⁶.

Une procédure contradictoire avait aussi été mise en place pour la police des bâtiments menaçant ruine, sous l'Ancien Régime, mais la loi du 21 juin 1898 rajouta l'intervention préalable du Conseil de préfecture pour, au moins, contrôler l'action municipale³²⁷. Enfin, si les mesures de police générale du maire sur un immeuble n'entraient pas dans le mécanisme de la procédure contradictoire prévu à l'article 8 du décret du 18 novembre 1983³²⁸, la loi du 12 avril 2000 étend l'obligation à toutes les administrations³²⁹.

³²¹ E. Picard, précité, p. 357, n°196.

³²² CAA Marseille, 2 juillet 1998, commune d'Aregno, n°96MA02661 ; CAA Marseille, 13 septembre 2004, association ball-trap de Belcodène, n°01MA02002 ; CAA Douai, 9 février 2006, Association carabinier olympique sporting de Faches-Thumesnil 04DA00871.

³²³ CE, 10 octobre 2012, M. D, n°343348.

³²⁴ Loi du 13 avril 1850, précité, article 4.

³²⁵ Loi du 13 avril 1850, précité, article 6.

³²⁶ CE, 17 octobre 1997, Jedrzejak, n°173230 ; CAA Douai, 2 mars 2006, n°04DA00078.

³²⁷ C. Gabolde, Edifices menaçant ruine, JCl. Administratif Cote : 08,1997, Fasc. 213 n°4.

³²⁸ Décret n°83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, JO, 3 décembre 1983, p. 3493, article 4 ; en ce sens, CAA Marseille, 19 juin 2006, 04MA01953 ; et appliquée à une action du maire au nom de l'Etat, CAA Marseille, 6 mai 2004, 00MA00552.

³²⁹ Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, article 1^{er}, JO du 13 avril 2000, p. 5646.

L'urgence ou l'imminence d'un danger implique évidemment une action rapide, justifiant une dérogation au respect de la procédure contradictoire. Ainsi, les seules situations permettant de passer outre cette procédure sont relatives à l'urgence, au danger grave et imminent prévu à l'article L. 2212-4 CGCT ou au danger ponctuel imminent pour la santé publique, prévu à l'article L. 1311-4 C. santé publ.

Dans une situation d'urgence, les administrations laissent un délai plus ou moins long aux personnes tenues d'exécuter les mesures. Or, en accordant un délai aux personnes tenues d'exécuter la décision, y a-t-il encore urgence ? Non, a pu répondre la CAA de Bordeaux. Alors que le préfet avait reconnu l'urgence « *à intervenir* », il mettait en demeure les « *occupants du logement de procéder à des travaux de nettoyage et de désinsectisation dans les 48 heures* ». La Cour refusa de reconnaître l'urgence à agir au regard de « *l'amoncellement au sein du logement de cartons, emballages plastiques, chiffons et papiers ainsi que de la présence de quelques aliments périssables déposés au milieu desdites ordures* »³³⁰. Oui, répond la CAA de Paris pour qui les risques de sécurité-incendie « *du fait de fenêtres et portes bloquées par le stockage de divers objets* », « *de risques d'hygiène et de salubrité concernant le stockage à température ambiante de denrées périssables, de risques d'effondrement du plancher eu égard à la masse d'objets entreposés sur une faible surface et de risques sociaux* » suffit à démontrer le danger imminent pour la santé publique³³¹.

La qualification de l'urgence peut aussi poser un problème quant à l'application de la procédure contradictoire prévue à par la loi du 12 avril 2000. Ainsi, alléguer que la crue du Gardon, intervenue trois mois avant la décision contestée, dispense le maire de respecter la procédure prévue à l'article 24 1^{er} alinéa de la loi du 12 avril 2000, avant mise en œuvre d'une interdiction d'occupation d'un immeuble aux propriétaires, est irrecevable³³². De même, en 1999, le maire de la commune de Port-en-Bessin-Huppain a prononcé une évacuation immédiate et une interdiction d'habiter, suite à un « *glissement de terrain provoquant une coulée boueuse* » menaçant certaines maisons. Huit ans plus tard, et sans tenir compte du changement dans les circonstances de fait dont, par exemple, les travaux d'amélioration du système d'évacuation, le maire de la commune confirma la première décision. Or, la confirmation ne saurait empêcher le maire de donner aux requérants touchés par l'interdiction la possibilité de présenter leurs observations, préalablement à la prise de décision. L'article L. 1331-26-1 C. santé publ. prévoit que si le rapport motivé attendu à l'article L. 1331-26 C.

³³⁰ CAA Bordeaux, 17 octobre 2006, M. Philippe X, n°03BX01503.

³³¹ CAA Paris, 17 octobre 2013, Mme D... C..., n°12PA03774.

³³² CAA Marseille, 10 septembre 2007, M. et Mme Serge X, n°06MA00046.

santé publ. « *fait apparaître* » un danger imminent pour la santé ou la sécurité des occupants, le préfet adresse une mise en demeure au propriétaire ou à l'exploitant de réaliser à une échéance déterminée les mesures pour y mettre un terme. De même, pour l'application des mesures de police spéciale du maire en cas de danger imminent causé par un bâtiment menaçant ruine, le propriétaire est averti par le maire avant de faire constater l'état du bâtiment et ordonner les mesures provisoires garantissant la sécurité³³³.

Par conséquent, la procédure contradictoire varie en fonction de la qualification du risque donnée par l'autorité de police. Plus le risque est qualifié d'imminent, moins le propriétaire aura la possibilité de faire valoir ses observations.

Le droit d'usage du propriétaire sur son bien peut être atteint dans le cas d'une interdiction à l'habitation.

2. L'interdiction à l'habitation, atteinte au droit d'usage de son bien par le propriétaire

A l'origine de l'intervention sanitaire de l'Administration dans l'habitation, la police administrative sanitaire traitait des « *causes de l'insalubrité* »³³⁴, et pouvait interdire, « *la location, à titre d'habitation* »³³⁵. Par conséquent, cette police ne s'immisce aucunement dans des conflits d'ordre privé : protection du propriétaire, des locataires, des simples voisins³³⁶. Le raisonnement suivi par la loi du 13 avril 1850 est, somme toute, logique. Si l'objectif est de protéger les occupants ou les voisins d'un risque sanitaire dans l'habitation, la procédure doit porter sur deux actions et uniquement ces deux actions : mettre fin à l'insalubrité et écarter toute personne de l'habitat susceptible de la mettre en danger.

Revenant à la situation actuelle, l'énoncé de l'article L. 1331-22 C. santé publ., applicable aux locaux qualifiés d'impropres à l'habitation tels que les « *caves, sous-sols, combles* » pose question. Le préfet « *peut prescrire, le cas échéant, toutes mesures nécessaires pour empêcher l'accès ou l'usage des locaux aux fins d'habitation, au fur et à mesure de leur évacuation* ». Comme le soutient Philippe Bonneville, « *comment le préfet pourrait-il empêcher l'usage d'un local à fin d'habitation, sans avoir au moins implicitement interdit d'abord cet usage ?* »³³⁷ L'article L. 1331-23 C. santé publ. relatif aux locaux « *conduisant*

³³³ L. 511-3 CCH.

³³⁴ Loi du 13 avril 1850, précitée, article 7.

³³⁵ Loi du 13 avril 1850, précitée, article 10.

³³⁶ J. Laferrière, précité, p. 70 et s.

³³⁷ P. Bonneville, Pouvoirs du préfet en matière de locaux impropres à l'habitation, AJDA 2013, p. 871

manifestement à leur suroccupation » ne prévoit pas expressément non plus une interdiction à l'habitation mais de faire cesser la situation de suroccupation. Pour ces deux dispositions, il manque effectivement un maillon dans la chaîne que l'article L. 1331-28 C. santé publ. n'omet pas de préciser dans la procédure d'insalubrité. Pour la déclaration d'une insalubrité irrémédiable « *le représentant de l'Etat dans le département ... prononce l'interdiction définitive d'habiter et, le cas échéant, d'utiliser les lieux ... prescrit toutes mesures nécessaires pour empêcher l'accès et l'usage de l'immeuble* ». Pour une déclaration d'insalubrité remédiable : « *le représentant de l'Etat dans le département ... prononce, s'il y a lieu, l'interdiction temporaire d'habiter et, le cas échéant, d'utiliser les lieux* ».

Un autre point soulevé porte sur la définition des personnes concernées par l'interdiction à l'habitation. Cette dernière, générale, a pour but d'empêcher un propriétaire de louer à des fins d'habitation un immeuble qui pose un problème de santé. Or, cette interdiction est générale. « *Peut-on interdire à un propriétaire d'habiter dans sa cave ou son garage ?* »³³⁸ Ce pouvoir d'interdiction à l'habitation, comme les autres prescriptions de l'article L. 1331-22 C. santé publ., est motivé par « *l'intérêt général qui s'attache à la protection de la santé et de la sécurité* »³³⁹. Comme le précise P. Bonneville, tant que la question n'est pas posée à ce sujet au Conseil Constitutionnel, ce pouvoir d'interdiction à l'habitation pourrait bien s'appliquer au propriétaire³⁴⁰. Le Conseil d'Etat semble rejeter l'argument, indiquant que cette disposition « *a pour objet d'interdire la mise à disposition à un tiers, à des fins d'habitation* ». En outre, la prescription d'une interdiction générale d'habiter se retrouve dans les dispositions de l'article L. 1331-28 C. santé publ. précité, ainsi que l'article L. 511-2 CCH.

Il existe des mécanismes juridiques imposant à une personne de se comporter dans un sens prédéterminé, au nom de la santé publique et allant à l'encontre du respect des droits des personnes. Par exemple, la loi permet au préfet d'ordonner une mesure de soins à l'égard d'une personne physique et donc d'édicter une mesure privative de liberté³⁴¹. De même, pour le refus de transfusion sanguine par conviction religieuse : « *Si la thérapeutique appliquée à la requérante a pu ... constituer une atteinte à la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, ... cette circonstance n'est nullement constitutive d'une violation de cette disposition, dès lors qu'elle résulte... du respect par le médecin de l'obligation de protection*

³³⁸ P. Bonneville, précité, p. 871.

³³⁹ CE, 9 mai 2011, Magalhaes Gomes, n°346785 ; CE, 12 décembre 2013, Ministre des affaires sociales et de la santé c/SCP Egu-Hardy, n°372156.

³⁴⁰ P. Bonneville, précité, p. 871.

³⁴¹ Par exemple, article L. 3213-1 C. santé publ.

de la santé et donc, en dernier ressort, de la vie qui s'impose à lui »³⁴². Imposer au propriétaire un comportement pour lui-même au motif d'une atteinte à l'ordre public sanitaire, à la santé publique pourrait être recevable, à condition que la mesure prescrite soit proportionnée au risque, qu'elle reste strictement liée à la suppression ou la limitation de la survenance du risque. Or, les situations retrouvées dans les jurisprudences relatives aux mesures de police sanitaire dans une habitation invitent à conclure que le danger n'est pas suffisamment intense, au contraire d'une personne en danger de mort, pour justifier de faire prévaloir, « *l'universel sur les préférences singulières* ».³⁴³

Au terme de cette étude, il apparaît que l'habitation recèle des risques pour la santé publique, que les études épidémiologiques ont pu lier à la qualité d'une habitation. Pour l'essentiel, ce lien, connu par les administrations, n'est ni identifié par le droit, ni suffisant pour satisfaire les citoyens demandeurs d'informations sur les risques.

Toutefois, la fixation de ce lien précis entre risques sanitaires et habitat n'est pas nécessaire pour donner à la police administrative une légitimité à son action. Lorsque l'habitat présente des défauts susceptibles de faire courir un ou des risques sanitaires à ses occupants, ou au-delà, aux personnes qui s'en approchent, il n'est plus seulement facteur de risques mais devient, aussi, risque pour la santé publique.

L'habitation est, par conséquent, l'espace d'un moment pour résoudre la question de santé publique, aux mains de l'autorité publique. Cette dernière détient plusieurs outils, fixés par le droit, qui permettent d'agir, vite s'il le faut. Ils permettent aussi, d'intervenir pour contraindre, à une échéance moins rapide, les propriétaires des biens concernés par les mesures de police à agir dans l'intérêt de la santé publique et au risque, probable, de ne plus respecter les limites relatives aux droits du propriétaire.

L'intervention de la police dans l'habitation aboutit toutefois à des résultats partiels.

³⁴² CAA de Paris, 9 juin 1998, Mme D., n°95PA03104 ; M. Heers, Responsabilité médicale et transfusion sanguine contre la volonté du patient, RFDA 1998, p. 1231 ; G. Pellissier, La vie privée entre volonté individuelle et ordre public : le paradigme des refus de soins, D. 1999 p. 277.

³⁴³ M. Heers, précité, p. 1231.

Chapitre 2: Les résultats partiels du traitement des facteurs de risques

La lutte contre les facteurs de risques sanitaires se manifeste principalement par les travaux prescrits par l'autorité investie du pouvoir de police, qui répond proportionnellement aux risques ou facteurs de risques identifiés. Ainsi, les autorités de police actent au sein d'une décision administrative les travaux pour supprimer ces facteurs de risques.

Or, les travaux prescrits ne sont pas toujours réalisés, soit parce que les propriétaires n'ont pas les moyens de faire face, soit parce qu'ils ne le souhaitent pas³⁴⁴. Il était constaté qu'en 2012, sur 2680 arrêtés préfectoraux pris dans le cadre du C. santé publ. ou du CCH en matière d'habitat, 1116 mainlevées³⁴⁵ ont été prises³⁴⁶, soit 42% des décisions. Au contraire, et sauf si l'immeuble a été démoli ou si l'arrêté a été retiré ou annulé, cela signifierait que 58% des arrêtés sont encore applicables puisqu'ils n'ont pas fait l'objet de mainlevée³⁴⁷.

Dans quelle mesure les autorités publiques peuvent-elles intervenir pour que les travaux qu'elles ont elles-mêmes prescrits dans le cadre de l'exercice de leur mission de police soient réalisés ? Il existe des moyens à leur disposition, mais ces moyens sont appliqués de façon limitée.

En outre, le traitement des facteurs de risques implique une action préalable à la prescription des travaux réalisés par les organes de police. Mais leur organisation, entendue comme la façon dont elles sont agencées pour agir, limite ou freine leur action même.

Ainsi, le traitement des facteurs de risques apparaît partiel au regard des moyens à disposition des autorités publiques pour faire appliquer les décisions de police et au regard d'une organisation des polices concernée freinant leur action.

Les moyens des autorités publiques sont faiblement appliqués (Section 1). L'action est elle-même freinée par l'organisation des polices (Section 2).

³⁴⁴ C. Gabolde, Fasc. 213 : Édifices menaçant ruine, JCl. Administratif, 08,1997, n°187.

³⁴⁵ Décision qui prend acte de la réalisation des travaux par les personnes tenues de les réaliser.

³⁴⁶ Etude d'impact, Projet de loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, précité, p. 235.

³⁴⁷ Etude d'impact, Projet de loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, 25 juin 2013, p. 235, [<http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000027617351&type=general>].

Section 1: Les moyens à disposition des autorités publiques, faiblement appliqués

En principe, toute décision prise par les administrations bénéficie du privilège du préalable³⁴⁸, imposant son exécution, dès son entrée en vigueur, c'est-à-dire sa publication ou sa notification, sans avoir à demander l'autorisation du juge judiciaire ou l'accord des personnes intéressées. Entrant dans l'ordonnancement juridique, cet « *ensemble de règles de droit en vigueur articulées entre elles* »³⁴⁹, la décision doit être exécutée par les administrés, qui n'ont, sauf à porter leur désaccord devant les juges administratifs, pas d'autre choix que de se soumettre³⁵⁰, à l'image de ce conducteur qui face à un geste clair d'un gendarme doit obtempérer³⁵¹.

Quels sont les pouvoirs de la puissance publique pour imposer aux administrés, plus particulièrement les propriétaires, les actions qu'elle souhaite ? Dans l'hypothèse où l'administré ne se soumet pas, que devient la décision ? Dans quelle mesure l'action publique peut-elle prendre le relais d'une action imposée à des personnes privées ? Il s'agit donc de s'interroger sur la portée de l'action de la puissance publique sur les travaux qu'elle a imposés dans une habitation lorsque ces travaux ne sont pas exécutés par les personnes tenues de les mener.

Conséquence de l'inapplication par le propriétaire, la puissance publique dispose de moyens divers (§ I.), mais les prescriptions réalisables par les autorités publiques sont parfois sans effets (§ II.).

§ I. La diversité des moyens de la puissance publique

Les travaux exécutés sur un immeuble d'habitation sont en principe suffisants pour supprimer les facteurs de risques sanitaires identifiés. Il n'y a donc pas, *a priori*, lieu de s'interroger sur le résultat des travaux. Puisque les travaux sont destinés à supprimer les risques sanitaires dus aux défauts de l'habitation, pourquoi s'interroger sur leur efficacité ? Quoi de plus solide, de

³⁴⁸ V. Tchen, Fasc. 108-10 : Exécution de l'acte administratif, JCl. Administratif, 05, 2013, n°6.

³⁴⁹ G. Cornu, précité.

³⁵⁰ J-L. Autin, Droit administratif général, Lexis Nexis, Litec, 2004, p. 238.

³⁵¹ Article R. 411-28 du Code de la route ; Cour d'appel de Lyon, 15 juin 2006, 04/07525.

plus rassurant qu'une décision prise par une autorité de police pour protéger la santé publique ? Il est pourtant nécessaire de comprendre pour quelles raisons les travaux ne sont pas exécutés pour supprimer les facteurs de risques pour la santé.

G. Vedel précisait qu'une « *décision exécutoire n'est pas nécessairement susceptible d'exécution par la force* »³⁵². En ce sens, il existe des dispositifs de persuasion du propriétaire. En outre, la puissance publique peut prévoir des moyens de substitution, des procédures répondant à la défaillance du propriétaire.

La personne publique compétente peut utiliser des dispositifs tendant à la persuasion (A) ou trouver des moyens de substitution pour que les travaux soient réalisés (B).

A. Les dispositifs de persuasion

La mesure préfectorale prescrivant, ordonnant, enjoignant au propriétaire de réaliser des travaux prend une double nature. Elle est à la fois une mesure de police s'imposant à tous et pas seulement le propriétaire, et à la fois une sanction, visant à réprimer l'inaction du propriétaire. A travers l'exemple des travaux prescrits dans le cas d'un habitat insalubre, il est possible de vérifier que l'injonction est à la fois une mesure de police et une sanction (1). De façon plus générale, ce mode de persuasion s'accompagne parfois d'un soutien financier des propriétaires (2).

1. L'injonction de travaux d'insalubrité, à la fois une sanction et une mesure de police

En principe, la mesure relative à un habitat n'est pas une sanction administrative mais une mesure de police. Pour E. Picard, « *la sanction est distincte de la police en ce qu'elle s'adresse à une personne alors que l'acte de police vise ... le facteur de trouble à l'ordre public* »³⁵³. Pour J. Petit, « *la sanction administrative ... a pour but de réprimer une faute, ... une méconnaissance par un sujet de ses obligations* ». Quant à la fonction de police, elle a « *au contraire, pour but de prévenir ou de mettre fin à une situation ou à un comportement de nature à troubler l'ordre public* »³⁵⁴. La sanction suppose donc une procédure contradictoire mettant la personne sanctionnée en position pour se défendre, faire valoir ses observations,

³⁵² Cité par R. G. Schwartzberg, *L'autorité de la chose décidée* Paris, Bibliothèque de droit Public, 1969, p. 110.

³⁵³ E. Picard, *La notion de police administrative*, LGDJ Paris 1984, p. 357.

³⁵⁴ J. Petit, *Police et sanction*, JCP A n°11, 11 mars 2013, p. 2073.

connaître les motifs de la sanction, se faire accompagner d'une personne de son choix. Bien que les propriétaires soulèvent, pour défendre leurs intérêts, l'absence de procédure contradictoire, l'injonction relève bien d'une mesure de police et s'impose à tous, y compris les occupants. Ces derniers sont tenus de quitter le logement si le préfet prononce une interdiction à l'habitation. De plus, les occupants ne sont pas certains de retrouver un logement correct si le local a fait l'objet d'une interdiction définitive ou provisoire d'habiter. La décision préfectorale a pour objet de supprimer l'insalubrité et de protéger les occupants, si nécessaire. Elle ne prendrait le caractère de sanction que si une personne était directement déclarée responsable de l'origine de l'insalubrité par le préfet. Or, bien souvent, les propriétaires ne sont pas seuls ou pas forcément responsables des défauts retrouvés dans l'habitation. Le rapporteur de l'ordonnance de 2005 précisait ainsi que « *le propriétaire ne peut être tenu pour responsable* »³⁵⁵ de la suroccupation causée d'abord par les occupants. Ainsi les dispositions applicables en matière de protection de la santé dans l'habitation ne nomment pas nécessairement le propriétaire. Les dispositions du Code de la santé publique élargit la qualité des personnes qui sont tenues par les injonctions du représentant de l'Etat, semblant laisser à ce dernier une marge d'appréciation. Il peut s'agir de « *la personne qui a mis les locaux à disposition* »³⁵⁶, laissant entendre, contrairement aux articles L. 1331-26-1, L. 1331-29 C. santé publ., L. 511-2 CCH, que le propriétaire n'est pas nécessairement la personne concernée. Il est ainsi possible d'enjoindre à un locataire de réaliser des travaux s'il a sous-loué son local³⁵⁷.

Toutefois, la mesure de police présente les signes d'une sanction si le propriétaire finance avec ses propres deniers les travaux à réaliser. Plus généralement, l'irrespect des injonctions constaté par le juge pénal peut donner lieu à sanction pénale³⁵⁸.

La décision d'insalubrité est une mesure prononcée par une autorité de police administrative, enjoignant une « *personne* » de faire des travaux. Aucune des dispositions ne laisse entendre que seul le propriétaire est concerné. Pourtant, c'est bien à lui que le préfet s'adresse. Seul le propriétaire peut faire des travaux sur sa propriété sans autorisation. De plus, ce qui a guidé les législateurs successifs portait bien initialement sur une action dirigée sur le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel immobilier. La loi du 13 avril 1850 annonçait clairement que si « *les causes d'insalubrité sont dépendantes du fait du propriétaire ou de l'usufruitier* » l'injonction

³⁵⁵ D. de Villepin, Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n°2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux, JO n°292 du 16 décembre 2005, p. 19370.

³⁵⁶ Articles L. 1331-22, L. 1331-23, L. 1331-24 C. santé publ.

³⁵⁷ CAA Versailles, 5 juillet 2011, M. A, n°10VE02898 ; en sens contraire, CAA Paris, 8 mars 2012, M. et Mme B, n°11PA00672.

³⁵⁸ Article L. 1337-4 C. santé publ.

d'exécuter les travaux nécessaires leur était destinée³⁵⁹. En 1970, dans le cadre de son projet de loi relatif à la lutte contre l'habitat insalubre, J. Delachenal rappelait ainsi devant l'Assemblée Nationale la nécessité d'une lutte contre des « *propriétaires et locataires mercantiles qui profitent* »³⁶⁰ d'une situation d'insalubrité dans leur logement, loué à une main-d'œuvre étrangère pour en tirer avantage. A ce titre, la circonstance que le locataire³⁶¹, ou des « *squatters* »³⁶², soient à l'origine de l'insalubrité n'est pas un motif pour décharger la propriétaire de son obligation légale, prévue à l'ancien article L. 30 C. santé publ. Aujourd'hui, la loi le prévoit. Ce fut le cas par des dispositions de l'article L. 1331-29 C. santé publ. et pour les bâtiments menaçant ruine, par les dispositions de l'article L. 511-2 CCH. En pratique, les propriétaires sont concernés par les travaux à réaliser, et peuvent obtenir les financements nécessaires aux travaux sur leur logement.

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové renforce la décision de police en prévoyant que le préfet prononce, dans le cas d'une procédure de déclaration d'insalubrité réparable, une astreinte à payer par jour de retard en cas de « *non-exécution des mesures et travaux dans le délai qu'il prescrit* »³⁶³. Le montant est fixé à 200 euros et peut varier dans les conditions fixées par décret. Or, l'astreinte prononcée à l'encontre du propriétaire reste « *une mesure de coercition destinée à contraindre [la personne visée] à déférer à la mise en demeure* »³⁶⁴. Elle prend en ce sens la nature d'une sanction, d'autant que la loi vise bien une personne précise, le propriétaire. Peu de procédures prévoient ces dispositifs. Il peut être cité les astreintes prononcées dans le cadre du retrait de dispositif publicitaire par le maire³⁶⁵, d'une construction sans permis³⁶⁶, d'un manquement aux injonctions réalisées au titre des installations classées pour l'environnement³⁶⁷. Ce nouveau moyen de pression souligne la double face de ces injonctions relatives aux travaux portant sur l'insalubrité réparable.

³⁵⁹ Loi du 13 avril 1850 relative à l'assainissement des logements insalubres, article 9, D.P. 1850, 4, p. 78.

³⁶⁰ JO AN séance du 10 juin 1970, p. 2455.

³⁶¹ CE, 16 octobre 1992, Mme Leroux, n°88067.

³⁶² CAA Paris, 28 mars 2006, Société SIRI, n°02PA02805.

³⁶³ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, article 79, JO du 26 mars 2014, p. 5809 et s.

³⁶⁴ D. Gillig, Polices administratives et pénales en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement, Revue environnement et développement durable n°10, Octobre 2013, comm. 69.

³⁶⁵ Par exemple : CE, 9 novembre 1994, S.A. Pisoni, n°149641 ; CE, 30 avril 1993, M.X, n°131981 ; CE, 18 janvier 1993, Société Affichage Giraudy, n°129440 ; CE, 26 octobre 1992, n°112107 ; CE, 12 octobre 1992, Société Multypromotion, n°93810.

³⁶⁶ CAA Nancy, 2 août 2001, M. Frédéric Y..., n°98NC00597.

³⁶⁷ Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du Code de l'environnement, Article 3, JO n°10 du 12 janvier 2012, p. 564.

2. Le soutien public de la réalisation des travaux par le propriétaire

Dès la loi du 13 avril 1850, il était établi que les travaux prescrits visaient à la fois l'objet public et à la fois les intérêts privés. Après avoir fait état des risques sanitaires dans l'habitation, l'intérêt de la propriété était privilégié. H de Riancey plaidait ainsi « *la consécration* » de l'inviolabilité de la propriété privée « *puisque rien ne la fortifie et ne l'assure davantage que l'autorité même de la loi qui en règle et en sanctionne l'exercice* »³⁶⁸. Ses explications pour justifier l'opportunité de la loi légitimeraient la limite fixée par l'article 544 du Code civil, qui donne tout pouvoir d'user de la propriété sous réserve de ne pas en « *faire un usage prohibé par les lois ou les règlements* ». En protégeant l'habitation contre les risques sanitaires, en demandant au propriétaire de faire des travaux sur sa propriété, les injonctions de faire des travaux sont aussi faites pour améliorer le sort du bâtiment d'habitation, propriété privée. Les prescriptions de travaux portent bien sur l'immeuble et améliorent également l'état du logement, justifiant dès lors que dans le cas d'une vente, l'immeuble soit valorisé. En 1970, ce fut l'une des motivations énoncées par R. A. Vivien, présentant le projet de loi relatif à la suppression de l'habitat insalubre : « *en détruisant l'habitat insalubre, la puissance publique valorisera les terrains concernés* »³⁶⁹.

Les gouvernements successifs l'ont compris, notamment après la seconde guerre mondiale. Aussi fût-il mis en place des dispositifs d'aides financières aux propriétaires tenus de réaliser des travaux par des décisions de police. Par ordonnance du 28 juin 1945³⁷⁰, une caisse nationale d'entretien et d'amélioration de l'habitat urbain et rural a été créée pour « *assainir ... des quantités de logis qui, pour ne pas être classés dans la catégorie des taudis, n'en constituent pas moins des habitats insuffisants ou des foyers malsains* »³⁷¹. Pour financer ce fonds, il était prévu que soit prélevé un pourcentage sur les « *loyers majorés* »³⁷² touchés par les propriétaires, tous sans exclusion. La « *solidarité* » entre propriétaires ne fonctionna pas particulièrement, de même que l'instauration d'un casier sanitaire, permettant un recensement des immeubles à usage d'habitation ou professionnel. Quatre mois plus tard, le Fonds national d'amélioration de l'habitat est créé³⁷³. Les conditions de versement des subventions étaient

³⁶⁸ H. de Riancey, rapporteur du projet de loi relative à l'assainissement des logements insalubres, D.P. 1850, 4, p. 76.

³⁶⁹ JO AN, séance du 10 juin 1970. p. 2452.

³⁷⁰ Ordonnance n°45-1421 du 28 juin 1945 création de la Caisse nationale d'entretien et d'amélioration de l'habitat urbain et rural, JO du 29 juin 1945, p. 3929.

³⁷¹ Exposé des motifs, p. 3029.

³⁷² Article 11, ordonnance précitée, JO du 29 juin 1945, p. 3930.

³⁷³ Décret du 26 octobre 1945 relatif au Fonds national d'amélioration de l'habitat, JO du 27 octobre 1945, p. 6970.

énoncées dans les directives nationales et le règlement général de la caisse nationale. A ce titre, une décision du Conseil d'Etat du 11 décembre 1970 eut l'occasion de donner « *un statut* »³⁷⁴ à la directive, qui, pour être qualifiée comme telle, suppose plusieurs conditions, dont, une autorité compétente pour l'édicter, un contenu portant sur des « *orientations générales* », une publicité suffisante pour « *faire connaître par avance* » les conditions d'exercice du pouvoir d'appréciation de l'Administration. Ainsi, il ne pouvait être imposé aux caisses locales comme à la caisse nationale de renoncer à leur « *pouvoir d'appréciation* » ou qu'il soit établi de « *condition nouvelle à l'octroi de l'allocation* ». En outre, le Conseil d'Etat formulait trois types de dérogations auxquelles l'Administration devait se soumettre. Il pouvait être démontré de l'existence de « *particularité* » de la situation. Il pouvait également être invoqué une « *considération d'intérêt général de nature à justifier qu'il y fut dérogé et dont la commission nationale aurait omis l'examen* ». Enfin, il pouvait être soutenu que « *la directive ... aurait méconnu les buts envisagés lors de la création du fonds national d'amélioration de l'habitat* »³⁷⁵.

La loi de finances rectificative pour 1970³⁷⁶ crée l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH). La fonction de l'ANAH est désormais plus précise et sa politique de versement des subventions plus organisée. L'ANAH est un établissement public chargé d'apporter une aide financière pour l'amélioration « *des conditions d'habitabilité des immeuble* »³⁷⁷, à condition toutefois que ces derniers soient soumis à la taxe précitée³⁷⁸, que l'immeuble soit, « *à titre principal* », destiné à l'habitation³⁷⁹, et non transformé en local commercial après versement d'un acompte de la subvention³⁸⁰. L'immeuble doit également présenter suffisamment de défauts. Par exemple, un chauffage défectueux est insuffisant pour démontrer l'insalubrité d'un local occupé par des propriétaires³⁸¹. L'agence est financée en particulier par la taxe au droit au bail au taux de 3.5%, le produit des amendes civiles versées au titre du non-respect de la loi du 1^{er} septembre 1948 sur le prix des logements³⁸².

³⁷⁴ M. Long, Les Grands arrêts de la jurisprudence administrative, 18^e édition, Dalloz, 2011, p. 577 et s.

³⁷⁵ CE, 11 décembre 1970, Crédit Foncier de France, n°78880 ; sur le pouvoir d'appréciation de l'ANAH : CAA Douai, 8 juin 2006, Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, n°05DA01058.

³⁷⁶ Loi de finances rectificative pour 1970 n°70-1283 du 31 décembre 1970, article 6, JO du 31 décembre 1970, p. 12276.

³⁷⁷ Décret n°71-806 du 29 septembre 1971 relatif agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, JO du 30 septembre 1971, p. 9717.

³⁷⁸ CE, 4 juillet 1979, Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, n°96000.

³⁷⁹ CE, 17 juin 1977, Association Centre et Ouest et Centre social, familial et ménager, n°99982.

³⁸⁰ CAA de Nancy, 29 janvier 2007, M. Vincenzo X, n°05NC01467.

³⁸¹ CAA Lyon, 8 novembre 2011, M. B., n°10LY00183.

³⁸² Loi n°48-1360 du 1^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement, Articles 51 et suivants, JO du 2 septembre 1948, p. 8664.

Un décret du 20 novembre 1979³⁸³ prévoit le versement d'une subvention aux propriétaires, à charge de remboursement dans le cas d'une mutation à hauteur de 50% du coût des travaux. Toutefois, n'étant conditionnée par aucun montant minimum ou maximum, l'attribution des subventions fonctionnait à « *guichet ouvert* »³⁸⁴, donnant aux demandeurs une autorisation de versement quasiment acquise.

Aussi, un autre palier est franchi par un décret du 24 décembre 2009 instituant une nouvelle agence nationale de l'habitat³⁸⁵, et faisant suite à la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement qui met en place une programmation portant, notamment, sur la « *réhabilitation de 60 000 logements privés* »³⁸⁶. La subvention versée ne doit pas dépasser 70% du déficit de l'opération de travaux prévu par un état prévisionnel présenté préalablement³⁸⁷. Avant 2009, l'article R. 522-3 CCH donnait possibilité d'atteindre 80% du montant dans les communes où est « *présente une importante population d'origine extérieure* ». En outre, une instruction du 4 octobre 2010 impose aux propriétaires bailleurs de justifier leur demande de subvention par la nature des travaux « *d'une certaine ampleur et/ou répondant à une situation précisément définie et dûment constatée* »³⁸⁸. Est introduite une grille d'évaluation de l'habitat dégradé, répondant aux critères d'éligibilité des subventions ANAH.

La recevabilité de la demande de subvention ANAH peut être étudiée même sans arrêté de police, mais elle est alors conditionnée par l'évaluation de l'insalubrité et de la dégradation de l'habitat par « *un professionnel qualifié* »³⁸⁹. Le principe de l'aide de l'Etat reste cependant acquis pour les immeubles entrant dans la lutte contre l'habitat indigne³⁹⁰, prioritaires au regard de la lourdeur des travaux en résultant.

L'ANAH a mis en place, depuis plusieurs années, une politique de contrôle plus importante des financements liés à la rénovation des logements. En particulier, la décision délivrant la subvention de rénovation est conditionnée par le respect du propriétaire des engagements

³⁸³ Décret n°79-976 du 20 novembre 1979 relatif à la suppression de l'insalubrité par travaux, JO du 22 novembre 1979, p. 2884.

³⁸⁴ Instruction du 4 octobre 2010 relative aux aides de l'ANAH octroyées aux propriétaires occupants, aux propriétaires bailleurs, et à certains autres bénéficiaires à compter du 1^{er} janvier 2011, p. 138, [http://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/BO201021/met_20100021_0100_0027.pdf].

³⁸⁵ Décret n°2009-1625 du 24 décembre 2009 relatif à l'Agence nationale de l'habitat, JO n°299 du 26 décembre 2009, p. 22295.

³⁸⁶ Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, article 25, JO n°73 du 27 mars 2009 p. 5419.

³⁸⁷ Article D. 522-1 et s. CCH.

³⁸⁸ Instruction du 4 octobre 2010 précitée, p. 138.

³⁸⁹ Rép. min. n°100124, JOAN 11 octobre 2011 ; Agence nationale de l'habitat, Le guide des aides, établi au 1^{er} mars 2014, p. 5, [http://www.anah.fr/fileadmin/anhamedias/Textes_et_publications/Les_Aides/ANAH_Guide_d_es_aides_2014_03_2014.pdf].

³⁹⁰ Articles R. 523-1 et s. CCH.

passés³⁹¹. Une jurisprudence qualifiait cette décision comme étant créatrice de droits, imposant dès lors que la décision de refus soit motivée³⁹², en application de la loi du 11 juillet 1979, relative à la motivation des actes administratifs³⁹³. Par une décision du 29 octobre 2003, le Conseil d'Etat qualifie cette fois la décision de réglementaire, sans que les requérants ne soient empêchés d'invoquer la force majeure, cause d'une inexécution de la décision. Cela étant, la situation invoquée a été jugé irrecevable. La coupure d'eau dans un local voisin n'entraîne pas dans la catégorie de la force majeure, cet événement n'étant pas imprévisible et les requérants n'établissent pas « *qu'ils aient été dans l'impossibilité de prendre les dispositions matérielles nécessaires à l'exécution des conditions d'octroi de la subvention* »³⁹⁴.

Au final, ces aides financières sont les bienvenues pour un propriétaire qui n'aurait pas les ressources financières pour effectuer l'intégralité des travaux prescrits. Toutefois, suite à la réalisation des travaux, le bien pourrait perdre de la valeur, alors même que le propriétaire a pu, antérieurement, volontairement laissé déperir son bien, et le louer en l'état. Les aides financières soulignent finalement l'enjeu public, dépassant les intérêts privés en présence, et souvent antagonistes entre les propriétaires bailleurs et les locataires ou occupants. L'injonction des travaux, accompagnée d'une aide financière, souligne que le propriétaire n'est pas seul tenu de réaliser les travaux mais que l'autorité administrative compétente, le préfet ou le maire, s'engage à suivre, par des mesures financières.

Que l'action publique soit un moyen de puissance publique pour imposer au propriétaire de faire des travaux ou qu'elle passe par un soutien financier au propriétaire, le but est le même : supprimer les facteurs de risques identifiés. Mais le traitement des facteurs de risques apparaît insuffisant.

³⁹¹ CAA Douai, 9 avril 2003, M. Alain X., n°02DA00790, CAA Nantes, 2 décembre 2003, M et Mme X., n°02NT01901.

³⁹² CE, 25 avril 1990, Figuerio, n°93916, X. Prétot, AJDA 1990, p. 641, Champ d'application de l'obligation de motivation issue de la loi du 11 juillet 1979.

³⁹³ Loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, article 1, JO du 12 juillet 1979 p. 1711.

³⁹⁴ CE, 29 octobre 2003, Sénéchal, n°232250, P. Graveleau, GP, 27 avril 2004 n°118, p. 17 ; dans le sens d'un acte réglementaire, CAA Lyon, 30 novembre 2006, SCI Vaccaire, n°03LY01347.

B. *Le traitement insuffisant des facteurs de risques*

Les facteurs de risques sont identifiés par la puissance publique dans une décision administrative unilatérale. S'il y a au préalable une procédure contradictoire, la puissance publique est, dans tous les cas, libre de fixer les travaux nécessaires à la suppression de ces facteurs de risques. L'unilatéralité de la définition des travaux à réaliser est un motif de contestation et une possibilité pour la puissance publique de ne pas voir les travaux prescrits réalisés par un propriétaire libre d'agir sur sa propriété.

De façon similaire, certaines dispositions réglementaires relatives à la nature des travaux visent un but qui n'est pas nécessairement celui de supprimer les facteurs de risques. Confrontée à l'objectif initial de lutte contre les facteurs de risques, la portée de ces dispositions apparaît comme incertaine.

Aussi peut-on mettre en doute la définition unilatérale des travaux (1) et les dispositions réglementaires relatives à la nature des travaux ont une portée incertaine (2).

1. La définition unilatérale des travaux, mise en doute

La contestation de travaux prescrits par l'autorité de police administrative est naturelle. Autant la puissance publique a intérêt à obtenir des propriétaires la soumission totale à ses prescriptions, autant les propriétaires ont intérêt à discuter du fondement des travaux et même à retarder l'échéance des travaux pour que l'autorité publique compétente réalise les travaux et l'avance des frais, même si les travaux prescrits seront exécutés aux frais des propriétaires ou de leurs ayant-droits.

Ce qui occupe ici porte sur les modes de contestation possibles des travaux par les propriétaires. En matière de risques sanitaires dans l'habitation, la décision du préfet n'est pas univoque, puisqu'elle repose sur un avis d'experts, dont, par exemple, le CODERST. Toutefois, le CODERST est seulement considéré comme une « *chambre d'enregistrement* »³⁹⁵ d'un arrêté déjà rédigé par les services instructeurs. Par exemple, en matière d'insalubrité, le CODERST est censé émettre un avis sur la réalité, les causes de l'insalubrité, le caractère réparable ou non de l'insalubrité³⁹⁶. Or, le préfet est « *saisi d'un rapport motivé* » concluant que l'immeuble en cause constitue « *un danger pour la santé* ». Il n'y a pas, concrètement, de différence entre le constat de l'insalubrité d'un immeuble et le

³⁹⁵ P. de Monte, Contrôle du juge sur la déclaration d'insalubrité irrémédiable, AJDA 2011, p. 1910.

³⁹⁶ Article L. 1331-26 C. santé publ.

contrôle de la réalité d'un danger pour la santé. Mais le préfet doit suivre l'avis de la commission.

Avant 2005, en matière de bâtiment menaçant ruine, le contrôle de l'adéquation entre les risques pour la sécurité était analysé grâce à une procédure contradictoire des experts de chaque partie : l'expertise de l'administration d'un côté, l'expertise du propriétaire de l'autre. Une troisième expertise n'est pas nécessaire si les deux experts sont d'accord sur l'existence du risque mais en désaccord sur les causes de la dégradation³⁹⁷, à condition que les causes soient liées au bâtiment et non externes³⁹⁸. Une évolution de la position des juges du Conseil d'Etat a permis toutefois de diligenter une troisième expertise dans le cas où l'expert de l'administration imposait la démolition de l'immeuble et où l'expert du propriétaire préconisait des travaux de rénovation³⁹⁹. Depuis l'ordonnance du 15 décembre 2005 rendue applicable le 1^{er} octobre 2006⁴⁰⁰, l'expertise n'est plus contradictoire. En revanche, comme en matière d'insalubrité et dans un souci d'accélération des procédures⁴⁰¹, le propriétaire est appelé, avant toute décision du maire prise désormais en toute autonomie, sans homologation du juge administratif, à adresser toutes ses observations. Aussi, le maire peut parfois prescrire des mesures excessives, dont la démolition des immeubles alors qu'il n'y a pas lieu de prescrire la démolition. Le maire peut, à tort, utiliser la procédure des bâtiments menaçant ruine pour mettre un terme à une situation dangereuse mais dont la cause est externe au bâtiment lui-même. Cela crée une incompréhension entre les propriétaires et l'Administration⁴⁰².

Le juge administratif peut faire appel à un expert pour vérifier et identifier l'existence d'une insalubrité dans l'habitat. Ainsi, des devis présentés devant les juges administratifs par les requérants font état de travaux permettant de remédier à un coût moins important que l'estimation des services de la ville⁴⁰³. Une contre-expertise des requérants montre que l'insalubrité irrémédiable n'était pas avérée.⁴⁰⁴ Mais alors, pourquoi le préfet est-il tenu de suivre la position de la commission compétente ? A-t-il la possibilité de mettre en cause la position de cette commission qu'il préside ? Par exemple, il est possible au préfet de

³⁹⁷ CE, 27 janvier 1899, Tarral, n°89445 ; CE, 21 juillet 1989, Mme A..., n°78034.

³⁹⁸ CAA Paris, 19 novembre 1998, Mlle Laura B..., n°97PA01873

³⁹⁹ CE, 21 avril 2000, Nghiem, n°198360.

⁴⁰⁰ Ordonnance du 15 décembre 2005 précitée, article 5, JO du 16 décembre 2005, p. 19370.

⁴⁰¹ Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux, précité ; S. Marmin, La préservation des intérêts du propriétaire dans le cadre de la police des édifices menaçant ruine, RLCT, 2010, étude, p. 75.

⁴⁰² CE, 10 octobre 2005, Commune de Badinières, n°259205.

⁴⁰³ CAA Paris, 6 décembre 2012, Mme Yolande, n°11PA02677.

⁴⁰⁴ CAA Versailles, SCI Lynes, n°11VE00479, 8 novembre 2011 ; dans le même sens, CAA Versailles, 21 juillet 2011, Ministre de la santé et des sports, n°09VE00804, CAA Douai, 19 juillet 2011, n°10DA01555.

demander au CODERST des précisions sur un avis insuffisamment motivé, pour éviter de voir sa décision annulée par la suite pour un motif de forme. En cela, l'article L. 1331-27 C. santé publ. donne la possibilité d'effectuer des « visites » et des « constatations des lieux ». Un débat interne à la commission, y compris initié par le préfet, est donc possible.

2. La portée incertaine de dispositions règlementaires relatives à la nature des travaux

Au-delà de la difficulté liée à la qualification de l'insalubrité, un autre problème est relatif à la définition des travaux nécessaires pour supprimer les facteurs de risques sanitaires. Le Code de la santé publique précise la procédure à mener pour lutter contre le plomb dans une habitation⁴⁰⁵. Lorsqu'il est identifié un cas de saturnisme chez un enfant mineur, l'article L. 1334-2 C. santé publ. précise que l'objectif n'est pas de supprimer la cause du risque comme en matière d'insalubrité, mais le risque lui-même qui, le reconnaît la loi, peut réapparaître puisqu'il faut aussi s'assurer d'une protection pérenne y compris dans les parties communes d'une habitation⁴⁰⁶. De même, après constat de risque supérieur au seuil défini par arrêté ministériel⁴⁰⁷, l'article L. 1334-9 C. santé publ. précise l'objectif de suppression du risque. Les modalités de la suppression du risque sont déclinées à l'article R. 1334-5 C. santé publ. : « mettre en place des matériaux de recouvrement sur les revêtements dégradés contenant du plomb ... et incluent, le cas échéant, le remplacement de certains éléments de construction et les travaux nécessaires ». Il n'est donc pas obligatoire de remplacer les éléments d'une « construction », causes de la dégradation, ce qui ne garantit pas la pérennité de la protection attendue pourtant par la loi. Contrairement à la lutte contre l'amiante où il est possible au préfet d'enjoindre la suppression totale de l'amiante⁴⁰⁸, le plomb peut réapparaître quelques années plus tard, le recouvrement étant une solution seulement palliative. Aussi, il était recommandé par le ministère de la santé de « rechercher avec les propriétaires concernés des solutions définitives »⁴⁰⁹.

⁴⁰⁵ Articles L. 1334-1 à L. 1334-17 C. santé publ. et R. 1334-1 à R. 1334-13 C. santé publ.

⁴⁰⁶ CAA Versailles, 24 janvier 2012, M. A., n°11VE00611.

⁴⁰⁷ Arrêté du 25 avril 2006 relatif aux travaux en parties communes nécessitant l'établissement d'un constat de risque d'exposition au plomb, JO n°98 du 26 avril 2006, p. 6286 texte n°54.

⁴⁰⁸ Articles R. 1334-20 et R1334-29-8 C. santé publ.

⁴⁰⁹ Application des mesures d'urgence contre le saturnisme JCP N n° 46, 19 Novembre 1999, p. 1642, La seule réalisation de travaux palliatifs ne peut éliminer durablement les risques de saturnisme, JCP N n°49, 8 Décembre 2000, p. 1757.

La définition du caractère réparable ou irréparable de l'insalubrité a été donnée par les textes, après être passée par une formulation jurisprudentielle⁴¹⁰. Le Conseil d'Etat jugeait ainsi possible « *la démolition dans le cas où les réparations nécessaires seraient d'une importance telle qu'elles équivaldraient à une véritable reconstruction de l'immeuble* »⁴¹¹. Puis il considérait le caractère irréparable « *sur les charges excessives, au regard de la valeur vénale de l'immeuble, qu'entraîneraient les travaux de remise en état* »⁴¹². Les juges des cours administratives d'appel ont donné plus précisément les critères de l'insalubrité irréparable. Le coût des travaux avoisinant la valeur vénale de l'immeuble en cause justifiait de prononcer l'insalubrité irréparable⁴¹³. En deuxième condition non cumulative, la CAA de Paris a formulé la nécessité de travaux techniquement impossibles à réaliser autrement que par une réfection complète⁴¹⁴. Ainsi, il doit être démontré que les travaux pour remédier à l'insalubrité « *auraient été techniquement irréalisables* »⁴¹⁵. Quand bien même le texte de l'article L. 1331-26 C. santé publ. modifié en 2005⁴¹⁶ a eu pour but de clarifier les critères d'entrée de l'insalubrité dans l'irréparable⁴¹⁷, certaines CAA s'attachent à vérifier la qualification⁴¹⁸.

Suite à déclaration d'insalubrité, lorsque le propriétaire s'attache à exécuter les travaux prescrits, il revient à l'Administration de constater que ces travaux ont été réalisés et de prononcer la mainlevée de sa décision⁴¹⁹. La mainlevée de l'arrêté préfectoral peut avoir lieu à tout moment. L'éventuelle contestation de la mainlevée ne peut reposer sur la vétusté de certaines parties du bâtiment⁴²⁰. Un propriétaire ne peut alléguer devant le juge administratif que des travaux de mise aux normes en matière de sécurité incendie pouvait répondre aux défauts d'insalubrité relevés par une décision préfectorale portant sur le même immeuble⁴²¹. Rendue possible par le texte, la mainlevée partielle de l'insalubrité pose cependant question.

⁴¹⁰ X. Couton, Conditions de légalité de l'arrêté d'insalubrité irréparable, Construction - Urbanisme n° 6, Juin 2011, comm. 86, p. 18.

⁴¹¹ CE, 13 novembre 1968, Brulet, n°71409 ; CE, 12 juin 1989, Latchague, n°78512 ; de même pour un immeuble menaçant ruine : CE, 18 janvier 1967, Consorts Bailhache et Mme Cornille, n°66556 ; CE, 18 juin 2008, Topalian-Mincucci, n°277700.

⁴¹² CE, 22 mai 1996, Mme Bernard, n°122688.

⁴¹³ CAA Nancy, 13 novembre 1990, Ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, n°89NC00716.

⁴¹⁴ CAA Paris, 26 octobre 1993, Dif, n°92PA00306.

⁴¹⁵ CAA Paris, 10 mars 2011, M. Adrien Maurice B, n°08PA02970.

⁴¹⁶ Ordonnance du 15 décembre 2005 précitée, JO du 16 décembre 2005, p. 19370.

⁴¹⁷ D. de Villepin, Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n°2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux.

⁴¹⁸ CAA Bordeaux, 10 décembre 2013, SCI rue du Ha, n°12BX00686 ; CAA Nantes, 06 décembre 2013, M. A... C...B..., n°12NT02717.

⁴¹⁹ Article L. 1331-28-3 C. santé publ.

⁴²⁰ CAA Paris, 6 décembre 2012, Mme Ludmilla B, n°12PA00758.

⁴²¹ CAA Paris, 18 mars 2010, SCI Le Bozec Patrimoine, n°08PA02003.

Comment la décision de mainlevée peut-elle être envisagée partiellement ? Si c'est le cas, alors tous les travaux prescrits n'ont pas la même valeur et il pourrait être pertinent de considérer qu'une partie d'entre eux n'est pas si importante pour lever l'arrêté ? Que se passerait-il si le préfet prescrit des travaux pour rendre l'immeuble conforme au décret relatif à la décence⁴²², comme l'article L. 1331-28 C. santé publ. lui donne la possibilité ? Un occupant pourrait très bien contester la mainlevée prononcée après suppression des dangers pour la santé mais sans que l'intégralité des travaux de décence soient réalisés.

Les travaux en matière de lutte contre le plomb sont limités à la suppression du risque sans supprimer la cause. Enfin, la mainlevée d'un arrêté est source de complexité lorsqu'elle n'est pas totale. En matière de travaux, les textes applicables ont donc une portée incertaine pour protéger la santé..

La prescription de travaux peut avoir deux conséquences. La première, plutôt favorable au propriétaire est relative aux aides de l'Etat accordés aux propriétaires pour effectuer les travaux nécessaires à la suppression des risques. La seconde, qui porte sur la nature même de l'injonction est une mesure de police et une sanction.

En cas d'inexécution, il reste possible à la puissance publique de mettre en place des mesures qu'elle peut faire exécuter par d'autres personnes que les propriétaires. Elle peut donc chercher des moyens de substitution.

⁴²² Décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JO du 31 janvier 2002, p. 2090 : ce décret garantit au locataire d'un logement certaines normes de confort, il n'a pas vocation à s'appliquer dans le cadre de mesures de police.

§ II. Les moyens de substitution à la défaillance du propriétaire

L'inapplication par les propriétaires de la prescription de travaux passe par l'exécution par le maire ou le préfet des travaux d'office⁴²³. Or, ces travaux d'office ne sont pas systématiquement exécutés. Pour donner un exemple, l'étude d'impact préalable à la loi du 24 mars 2014⁴²⁴ révèle que sur 2680 arrêtés pris dans le cadre d'une procédure d'insalubrité, de locaux impropres à l'habitation ou de bâtiments menaçant ruine, 222 travaux d'office ont été conduits⁴²⁵.

Est-il possible de saisir les raisons de cette faible implication des autorités publiques ?

Alors qu'il était certain dans la décision du préfet ou du maire que les travaux devaient être menés, voilà que l'absence de réaction du propriétaire concerné impose un nouvel engagement des autorités administratives désignées par la puissance publique dans le cadre légal. L'engagement est une action tournée dans un sens déterminé, ici, vers la réalisation, par les décisions des autorités administratives des travaux, mal ou non exécutés par la personne qui y était tenue. Pour cela, la substitution du propriétaire par une personne publique, collectivité locale ou personne morale investie d'une mission de service public, est envisageable (A). Mais l'engagement des travaux reste limité. (B)

A. *La substitution de la personne publique au propriétaire privé*

La prescription des travaux, supposée supprimer le risque sanitaire identifié, a un objet public. Ainsi, à défaut d'action par le propriétaire d'un immeuble, cause d'un danger pour la santé ou la sécurité, il est attendu et légitime que l'autorité publique exécute elle-même les travaux et sans le consentement du propriétaire. *A priori* en effet, la personne tenue par l'exécution de ces travaux n'a pas intérêt à les exécuter sauf si, en tant que propriétaire, elle y voit un moyen d'améliorer l'état du bien et d'en tirer avantage quant à la valeur de son bien. De cette séparation, deux conséquences sont possibles.

D'abord, le propriétaire peut refuser de les exécuter, au risque de laisser dans son patrimoine des dettes issues de l'exécution par la collectivité publique des travaux. En ce cas, à l'issue de

⁴²³ Par exemples, les articles L. 1331-29 C. santé publ., L. 511-2 CCH

⁴²⁴ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JO du 26 mars 2014 p. 5809.

⁴²⁵ Etude d'impact, Projet de loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, 25 juin 2013, p. 235, [<http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000027617351&type=general>].

la période pendant laquelle le propriétaire est tenu d'exécuter les travaux, son inaction est comblée par l'action de l'autorité publique (1).

Ensuite, il a été mis en place des dispositifs pour transférer la charge des travaux à des personnes publiques tout en respectant la propriété privée. Suite à une prescription de travaux dans le cadre d'une décision d'insalubrité réparable⁴²⁶ ou de péril ordinaire⁴²⁷, le propriétaire peut se décharger de son obligation de travaux par les moyens suivants. Soit par la conclusion d'un bail à réhabilitation, soit par la conclusion d'un bail emphytéotique, soit par la conclusion « *d'un contrat de vente moyennant paiement d'une rente viagère* ». Le bail à réhabilitation pourrait être une solution pratique mais contraignante (2).

1. L'inaction du propriétaire comblée par l'autorité publique

Dès lors que le propriétaire ou la personne tenue d'exécuter des travaux ne les réalise pas, l'autorité publique peut, à condition d'y être autorisée par un texte, exécuter d'office les travaux prescrits.

Réalisés par une autorité publique et dans le cadre de la protection de la santé publique, les travaux d'office auront une nature publique et non privée. Il est particulièrement important que le propriétaire ne puisse s'enrichir suite aux travaux d'office réalisés⁴²⁸. Les travaux exécutés par la commune peuvent être l'objet d'une mise en recouvrement des frais engagés pour le compte du propriétaire⁴²⁹.

Une autre conséquence de la nature publique des travaux d'office porte sur le pouvoir d'agir dans une propriété privée. Si l'Administration ne peut démontrer que son intervention sur une propriété privée était justifiée par un « *péril imminent pour la sécurité ou la salubrité* », alors elle commet une voie de fait⁴³⁰. Au contraire, une intervention dans le cadre d'une mission de service public sur une propriété privée, par exemple, « *l'implantation, même sans titre* » d'un poteau électrique destiné à la distribution d'électricité « *n'aboutit pas ... à l'extinction d'un droit de propriété* » et ne saurait dès lors, « *être qualifiée de voie de fait* »⁴³¹. En revanche, la loi a pu imposer une intervention du juge des référés pour donner à l'autorité compétente

⁴²⁶ Article L. 1331-28 C. santé publ.

⁴²⁷ Article L. 511-2 CCH.

⁴²⁸ E. Picard, p. 381.

⁴²⁹ CE, 30 mai 1962, Sieur Poplin, n°50018.

⁴³⁰ CE, 20 novembre 1974, Dame Manrot le Goarnic, n°89980.

⁴³¹ TC, 17 juin 2013, Bergoend c. Société ERDF Anancy Lém an, n°C3911 ; P. Delvolvé, Voie de fait : limitation et fondements, Note sous TC, 17 juin 2013, RFDA 2013 p. 1041.

l'autorisation d'intervenir d'office sur une propriété privée⁴³². Le juge judiciaire, garant des libertés publiques reste compétent pour déterminer les responsabilités en cas de dommages survenus à l'occasion des travaux réalisés par l'autorité administrative compétente faisant entrer les opérations de travaux dans une voie de fait⁴³³.

En matière de responsabilité de l'autorité, elle débute après forclusion du délai pendant lequel le propriétaire doit agir. Dans la majorité des situations, l'autorité de police impose l'exécution des travaux dans un délai précis. Ainsi, l'article L. 1331-28 C. santé publ. prévoit que le préfet doit prescrire « *les mesures adéquates ainsi que le délai imparti pour leur réalisation* ». De même, l'article L. 511-2 CCH prévoit que dans son arrêté de péril le maire « *met le propriétaire de l'immeuble menaçant ruine ... en demeure de faire dans un délai déterminé* » les travaux nécessaires. Ces délais passés, la responsabilité de l'autorité peut être engagée pour la totalité de son action. A l'égard des tiers, sa responsabilité est engagée même sans faute. A l'égard du propriétaire, la responsabilité de l'autorité compétente est engagée si une faute est démontrée. L'enjeu en l'occurrence, est que le propriétaire pourrait et peut ne rien faire jusqu'à ce que les travaux d'office soient décidés par l'autorité compétente, à condition qu'ils le soient.

Tout danger menaçant un tiers doit imposer à l'autorité de police une intervention et, si besoin, une exécution d'office. Par exemple, dans le cas d'ordures ménagères déposées sans autorisation sur des propriétés privées, le maire aurait du faire exécuter l'enlèvement des ordures et, à défaut, y procéder lui-même, pour éviter un incendie causé par les détritrus sur les arbres environnants⁴³⁴. L'exécution des travaux d'office peut engager la responsabilité sans faute à l'égard des tiers⁴³⁵, même partielle, de l'autorité publique à l'origine de ces travaux⁴³⁶. Cependant, la responsabilité du maire ne porte pas sur l'insalubrité d'un local d'habitation⁴³⁷. Elle ne peut être engagée que si le maire n'a pas achevé la procédure d'expropriation prévue à l'article L. 42 du C. santé publ. applicable alors. Tel est le cas par exemple pour un château en ruines. En l'absence d'exécution par le propriétaire des travaux nécessaire pour faire cesser le danger d'effondrement, le maire peut procéder lui-même à des mesures de protection de la population en interdisant au public « *l'accès à l'intérieur et aux abords immédiats du*

⁴³² Loi du 15 février 1902, précitée, article 14, JO du 19 février 1902 p. 1175.

⁴³³ CE, 15 mars 1957, Vve Soupeaux, Rec. CE 1957, p. 176.

⁴³⁴ CE, 28 octobre 1977, Commune de Merfy, n°95537 et n°01493.

⁴³⁵ CAA Douai, 15 janvier 2009, Commune de Berlaimont, n°07DA01812.

⁴³⁶ CE, 12 juin 1989, Ville de Toulon et de l'Office public d'habitations à loyer modéré de Toulon, n°67907.

⁴³⁷ CAA Lyon, 1^{er} février 1995, M et Mme Emile X..., n°94LY01108 et 94LY01288.

château »⁴³⁸. Mieux encore, il était légitime à réaliser le jour même de la prise de sa décision, des travaux de démolition d'un immeuble, situé en bordure d'une route nationale et qui avait commencé à s'effondrer⁴³⁹. La personne tenue d'exécuter les travaux peut parfois même être totalement inexistante dans la situation où le péril survient du fait de son immeuble. Ainsi est-ce le cas lorsqu'il est précisément démontré que l'inaction de la commune a eu des conséquences dommageables sur un immeuble voisin⁴⁴⁰.

Si un dommage survient postérieurement à la prise d'un arrêté préfectoral ou communal, le Conseil d'Etat avance la responsabilité de l'autorité tenue de réaliser les travaux en lieu et place de la personne initialement tenue pour les faire. Le maire de la commune de Baalon ne peut alléguer la responsabilité du propriétaire de l'immeuble tenu par l'exécution des travaux prescrits initialement. « *En s'abstenant pendant plus de quatre ans de prendre, ... les mesures utiles pour éviter l'effondrement dudit immeuble et notamment en ne réitérant pas ses mises en demeure, voire en n'engageant pas la procédure aux fins de pouvoir procéder aux frais des propriétaires défailants aux travaux nécessaires à la cessation du péril, le maire a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune à raison des dommages causés à la propriété de M. A* »⁴⁴¹. De cette jurisprudence, il peut être tiré deux conséquences. D'abord, l'inaction du maire pendant plus de quatre ans est constitutive d'une faute. La circonstance de l'inaction du propriétaire pendant cette période ne retire en rien au maire sa propre responsabilité. Ce n'est qu'avant le délai imposé au propriétaire que ce dernier peut voir sa responsabilité engagée. Postérieurement, le propriétaire n'est plus en droit de demander le concours de la force publique pour faire évacuer un immeuble déclaré insalubre et occupé alors qu'il était interdit à l'habitation⁴⁴².

De plus, les décisions prises restent toujours valables dans le temps et il est toujours possible de prendre sur son fondement des mesures d'exécution d'office. C'est donc dire que l'arrêté de police est toujours opposable, même quatre ans plus tard, le rendant intemporel, y compris pour une autorité publique. Il en est de même pour un périmètre d'insalubrité prononcé pour un îlot d'immeubles dont l'un d'eux avait été revendu. L'arrêté restait toujours valable : l'arrêté en question « *n'ayant à aucun moment été rapporté, [il ne pouvait être soutenu] qu'il avait cessé de s'appliquer* »⁴⁴³.

⁴³⁸ CE, 18 octobre 1972, Guiral, n°76790.

⁴³⁹ CE, 10 octobre 2005, Commune de Badinières, n°259205.

⁴⁴⁰ CAA Marseille, 30 juillet 2013, M. C...B..., n°11MA03520.

⁴⁴¹ CE, 27 septembre 2006, Commune de Baalon, n°284022.

⁴⁴² CAA Paris, 28 mars 2006, Société SIRI, n°02PA02805.

⁴⁴³ CAA Paris, 5 novembre 1991, Société civile immobilière Léon Gaumont, n°89PA02370.

Pour conclure, les propriétaires restent tenus d'exécuter les travaux prescrits par les autorités compétentes. S'ils ne le font pas, l'autorité de police est pleinement légitime à exécuter ou faire exécuter d'office les travaux et cela même si l'immeuble concerné a fait l'objet dans l'intermédiaire d'un transfert de propriété. La décision initiale continue à s'appliquer, sauf changement dans la loi applicable ou changement dans la nature des travaux. Après que les délais soient passés, le propriétaire n'est donc plus vraiment tenu par les travaux prescrits.

2. Le bail à réhabilitation : une solution contraignante d'exécution

Contrairement au bail à réhabilitation, les baux emphytéotiques n'impliquent pas d'obligation de réhabilitation. Conclues pour une durée entre 18 et 99 ans⁴⁴⁴, le mécanisme n'apparaît pas *a priori* intéressant pour répondre à la prescription de travaux. Ce type de bail permet à un preneur de récupérer un droit réel immobilier sur le bien objet du contrat. L'objet du bail est laissé à l'appréciation des parties. Par conséquent, il est « *généralement admis que l'emphytéote n'est tenu d'améliorer [le bien] que si une clause spéciale du bail le prévoit* »⁴⁴⁵. La conclusion « *d'un contrat de vente moyennant paiement d'une rente viagère* » pourrait présenter un avantage si une personne privée était intéressée.

Il semble que le bail à réhabilitation pourrait être plus adapté. Le mécanisme du bail à réhabilitation⁴⁴⁶ permettrait au propriétaire de se libérer de cette charge liée aux travaux, transférée à un preneur à bail, précisément défini à l'article L. 252-1 CCH. Il présente également un avantage intéressant les communes favorables et tenues par la loi de créer un pourcentage minimal de logements sociaux en fonction du nombre d'habitants dans la commune concernée⁴⁴⁷. « *Sous réserve de s'assurer de la prise en compte préventive de certains points de vigilance, le bail à réhabilitation doit être effectivement considéré comme un outil pertinent et efficace de l'accomplissement de la mission de service public que constitue la réalisation de logements destinés aux personnes défavorisées* ». ⁴⁴⁸ Mais c'est pour le propriétaire, une première contrainte, puisqu'il est acté dans les dispositions relatives au bail à réhabilitation que le propriétaire doit s'engager à louer son logement à des fins sociales. S'il n'est pas un organisme public, le preneur à bail peut être considéré comme

⁴⁴⁴ Article L. 451-1 du Code rural.

⁴⁴⁵ J.-P. Moreau, Fasc. 200 : Bail emphytéotique Commentaires, JCl. Rural, V° Baux ruraux, 03,2010, n°10.

⁴⁴⁶ Articles L. 252-1 et s. CCH.

⁴⁴⁷ Article L. 302-5 CCH.

⁴⁴⁸ C. Bargeton, Du neuf avec du vieux ? Pour un renouveau du bail à réhabilitation, Revue Lamy Collectivités Territoriales 2012, p. 57.

chargé « *d'une mission de service public* »⁴⁴⁹, à condition d'exécuter le bail à des fins d'amélioration du logement de personnes défavorisées.

La réhabilitation a été définie « *comme un ensemble de travaux visant à transformer un local, un immeuble ou un quartier en lui rendant des caractéristiques telles qu'ils soient à nouveau propres au logement ... tout ... en conservant les caractéristiques architecturales majeures des bâtiments* »⁴⁵⁰. L'interrogation portant sur la nature de la réhabilitation n'a ici qu'une portée limitée. Si l'immeuble a fait l'objet d'une déclaration d'insalubrité réparable ou de péril, il n'y a, a priori, pas de difficultés juridiques. Il s'agira pour le preneur de réaliser les travaux nécessaires pour supprimer les risques pour la santé ou la sécurité. Toutefois, la réhabilitation peut aller au-delà, puisque l'objectif est de fournir des logements sociaux. En ce cas, le preneur devrait être tenu de livrer un logement présentant toutes les caractéristiques du logement salubre. Approchant le mécanisme par l'objectif visé, « *la notion de travaux d'amélioration doit pouvoir couvrir une réalité aussi diverse que la réhabilitation totale de l'immeuble, en passant par la restructuration des différents logements* »⁴⁵¹.

Ce type de dispositif peut être intéressant pour le propriétaire s'il ne peut assumer le coût des travaux.

En revanche, il est assorti de contraintes temporelles, fiscales, qui freinent les intentions des preneurs à bail. Signé pour douze ans, le contrat de bail à réhabilitation impose au propriétaire de se délester également des fruits de sa propriété au profit du preneur qui, pour se rembourser des travaux effectués, reçoit les loyers. Pour remédier à ce délai trop long, il est suggéré au preneur de formuler une promesse d'achat souscrite par le preneur⁴⁵². En ce cas, le mécanisme perd de son intérêt. Pourquoi alors ne pas passer par un mécanisme de préemption du bien concerné⁴⁵³, moins lourd en temps et entrant dans une politique de l'habitat, définie comme les orientations déclinées par les collectivités locales ? La fiscalité prévue par ce mécanisme n'est pas non plus plus avantageuse. Ce type de bail est exonéré de la taxe foncière sur les propriétés bâties, source de produits pour les collectivités locales. Pour les baux signés au 1er

⁴⁴⁹ CAA Nantes, 26 avril 2001, Gindreau, n°98NT01217.

⁴⁵⁰ J. Hugot, Fasc. 645 : Bail d'habitation, Règles particulières à certains baux, Bail à réhabilitation, JCl. Bail à loyer, 03.2010, n°9.

⁴⁵¹ C. Bargeton, Du neuf avec du vieux ? Pour un renouveau du bail à réhabilitation, Revue Lamy Collectivités Territoriales 2012, p. 54.

⁴⁵² J. Hugot, précité, n°51.

⁴⁵³ Ce mécanisme sera étudié plus précisément au chapitre suivant.

janvier 2005⁴⁵⁴, il était prévu un mécanisme de compensation intégrale versé par l'Etat, l'exonération étant de droit. La compensation a été réduite à partir de 2009⁴⁵⁵.

Par la conclusion d'un bail à réhabilitation, il pourrait être rendu possible au propriétaire de faire œuvre d'intérêt général en mettant à disposition son immeuble à des fins de logement social. En dépit des freins liés à la fiscalité locale, ce contrat répond à une problématique de logement social et permet de mettre un terme à un logement présentant des facteurs de risques sanitaires. Toutefois, cela implique de dépasser les contraintes précitées.

Les travaux d'office et le bail à réhabilitation apparaissent une solution pour remédier à l'inaction du propriétaire tenu par la puissance publique de réaliser des travaux. S'agissant des travaux réalisés par l'autorité compétente, l'engagement peut apparaître limité.

B. L'engagement limité des travaux par les autorités administratives

En 1955, le Conseil d'Etat a retenu qu'une association syndicale de reconstruction détenait, par la loi, une mission de service public. En conséquence, les « opérations de reconstruction » réalisées par leur intermédiaire constituaient « des opérations de travail public »⁴⁵⁶. La qualité de travaux publics n'est pas seulement liée au but d'utilité générale, mais est qualifiée comme telle parce que les travaux sont réalisés « pour le compte d'une personne publique »⁴⁵⁷. Après application aux immeubles menaçant ruine⁴⁵⁸, la qualification des travaux publics a pu s'appliquer pour les travaux d'office en matière d'insalubrité⁴⁵⁹.

En l'absence d'action par le propriétaire, les autorités administratives peuvent décider de mettre en œuvre des travaux d'office. Mais, même si la puissance publique le prévoit dans ses

⁴⁵⁴ Article 1586 B CGI modifié par la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, article 108, JO n°15 du 19 janvier 2005, p. 888

⁴⁵⁵ Circulaire n°INT/B/13/06321/C du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargé des collectivités territoriale, Compensations à verser en 2013 aux collectivités locales pour les exonérations relatives à la fiscalité locale décidées par l'État, p. 17, [http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/04/cir_36886.pdf].

Pour des précisions sur le taux des réductions de la compensation : Circulaire n°COT/B/12/08265/C du 12 avril 2012, p. 21, [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/circulairecompensatexo_120412.pdf]

⁴⁵⁶ TC, 28 mars 1955, Effimieff, rec p. 617.

⁴⁵⁷ CE, 10 juin 1921, Commune de Monségur, n°45681.

⁴⁵⁸ CE. 12 avril 1957, Mimouni, Lebon p. 261.

⁴⁵⁹ CE, 30 mai 1962, Sieur Poplin, 50018, Lebon 359.

décisions, les personnes publiques compétentes, en l'occurrence les communes ou les préfets, ont des difficultés pour mettre en œuvre les travaux d'office.

Aussi, ils entrent dans la procédure des marchés publics de travaux, définis comme « *les marchés conclus avec des entrepreneurs, qui ont pour objet soit l'exécution ... de travaux de bâtiment ... répondant à des besoins précisés par le pouvoir adjudicateur qui en exerce la maîtrise d'ouvrage* »⁴⁶⁰.

D'abord la réalisation des travaux d'office est dépendante de circonstances externes à l'autorité qui les décide (1). Ensuite, parce que leur entrée dans les marchés publics est un obstacle à cette mise en œuvre (2).

1. La réalisation des travaux, dépendante de circonstances externes à l'autorité

En l'absence d'exécution par les propriétaires, l'autorité préfectorale ou le maire « *peut* »⁴⁶¹, pour la plupart des situations, décider librement de réaliser des travaux d'office. Tel est le cas en matière d'habitat insalubre, de local impropre à l'habitation, de bâtiment menaçant ruine nécessitant une démolition. L'article L. 511-2 CCH mentionne que « *le maire ... fait procéder d'office* » à l'exécution des travaux. En matière de danger imminent pour la santé dans l'habitation, le maire, ou, à défaut le préfet, « *procède d'office* »⁴⁶² aux mesures ordonnées.

Dans le cas où l'utilisation faite d'un local présente un danger pour la santé ou la sécurité des occupants, seul le représentant de l'Etat « *prend toutes mesures nécessaires* » pour satisfaire à « *l'injonction* ». Après qualification d'un danger imminent pour la santé, seul le préfet est compétent et il est tenu par les textes de procéder à l'exécution d'office des mesures non réalisées. L'emploi de verbes au présent dans les dispositions du C. santé publ. et du CCH impose une exécution d'office en cas de carence par la personne qui est tenue d'exécuter les mesures.⁴⁶³ Les situations d'urgence ou les situations les plus graves imposent en effet l'action, immédiate.

A l'inverse, l'entreprise de démolition d'un bâtiment menaçant ruine est laissée à la libre appréciation de l'autorité de police. Reposant sur un bien démoli, la propriété sur l'immeuble n'aura plus lieu d'exister. Dès lors qu'il est laissé un choix aux autorités publiques, il est compréhensible que certaines d'entre elles ne souhaitent pas entrer dans ces procédures.

⁴⁶⁰ Article 1 CMP.

⁴⁶¹ Articles L. 1331-22, L. 1331-24, 1331-29 C. santé publ., L. 511-2 CCH pour les travaux de démolition.

⁴⁶² Article L. 1311-4 C. santé publ.

⁴⁶³ Article L. 1331-26-1 C. santé publ. : « *le représentant de l'Etat dans le département procède à leur exécution d'office* » ; article L. 1311-4 C. santé publ. : « *le maire ou à défaut le représentant de l'Etat dans le département y procède d'office* ».

Toutefois, il s'agit d'une interprétation tirée de la lecture stricte des textes, rendant plus compliquée leur application. Pourquoi y aurait-il une différence de degré d'appréciation, alors que les prescriptions se fondent sur l'existence d'un risque pour la santé publique, suffisant, en soi pour agir d'office ?

Aussi, les autorités publiques doivent réaliser des travaux d'office dans des situations exceptionnelles.

En outre, si les travaux d'office sont réalisés, le recouvrement des sommes avancées pour réaliser les travaux est loin d'être une évidence. Introduit par l'ordonnance du 11 janvier 2007 dans l'article 2374 C. Civ., il est prévu que ces sommes entrent au huitième rang des privilèges spéciaux immobiliers⁴⁶⁴. Il permet à la collectivité qui a réalisé les travaux d'office, le relogement ou l'hébergement des occupants de se rembourser des frais avancés sur la mutation de l'immeuble, mutation matérialisée par une vente ou une succession. L'objectif était « *de moraliser les mutations d'immeubles insalubres ou dangereux en empêchant les mutations malsaines dans la mesure où la solidarité pèsera sur les prix de cession sans, pour autant, empêcher les mutations saines* »⁴⁶⁵. Pour que la collectivité puisse faire valoir ce droit, il est impératif de respecter la double publicité foncière. L'autorité de police doit publier « *au fichier immobilier ou au livre foncier dont dépend l'immeuble* »⁴⁶⁶ la décision prescrivant les travaux. Plus tard, le maire ou le préfet qui aura réalisé les travaux doivent également, après émission d'un titre de recettes, publier ce dernier aux services de publicité foncière⁴⁶⁷. Cette précision est importante car elle aura des conséquences. En l'absence de publication de la décision de police, le privilège relatif à la créance engendrée par les travaux réalisés au bénéfice du propriétaire ne pourra être retenu qu'à « *compter de l'émission du titre s'il est présenté à l'inscription dans un délai de deux mois à compter de l'émission* »⁴⁶⁸.

La réalisation des mesures prescrites par la collectivité dépend de circonstances externes à l'autorité. A ce problème s'ajoute également la lourdeur attribuée aux marchés publics de travaux, applicables dès lors qu'une personne publique réalise des travaux.

⁴⁶⁴ Ordonnance n°2007-42 du 11 janvier 2007 relative au recouvrement des créances de l'Etat et des communes résultant de mesures de lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux, JO n°10 du 12 janvier 2007, p. 767

⁴⁶⁵ D de Villepin, Rapport au Président de la République relatif à l'Ordonnance n°2007-42 du 11 janvier 2007 relative au recouvrement des créances de l'Etat et des communes résultant de mesures de lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux, JO n°10 du 12 janvier 2007, p. 764.

⁴⁶⁶ Articles L. 1331-28-1 C. santé publ. et L. 511-2 CCH.

⁴⁶⁷ Article 2384-1 C. Civ.

⁴⁶⁸ Article 2384-2 C. Civ.

2. Les marchés publics, un obstacle à l'initiative publique

Est-il possible de déterminer après chaque décision non respectée par les personnes qui y étaient tenues, les montants des travaux d'office ? Lancer un marché dans le cadre de la rénovation de l'habitation et faire entrer ces opérations suppose de déterminer le moment du lancement. Les autorités publiques ont-elles les moyens de lancer un marché à chaque fois que les personnes tenues par les arrêtés de police n'exécutent pas la décision ? Le cadre d'un prix certain ou forfaitaire n'est pas, *a priori*, facile à déterminer. Comment dès lors, respecter les contraintes liées par les procédures de marchés publics ? Une réponse du Ministre de l'Economie et des Finances rappelait récemment que le prix doit également être fixé de façon exacte et non approximative. Certains marchés peuvent néanmoins accepter des prix provisoires, ce qui n'implique pas, pour autant, une approximation de son montant⁴⁶⁹.

Les opérations d'aménagement d'un centre-ville dans le cadre d'une résorption de l'habitat insalubre doivent être soumises aux « obligations minimales de publicité et de transparence propres à assurer l'égalité d'accès à ces contrats ». Ces conventions sont des contrats *sui generis*, non encore soumis aux procédures des marchés publics⁴⁷⁰. Or, il était constaté en 2005 que « les pouvoirs publics français » avaient « toujours voulu conserver une faculté de libre choix de l'aménageur aux collectivités publiques »⁴⁷¹. Ces opérations d'aménagement entraient désormais dans la procédure des marchés publics par une décision de la CJCE du 18 janvier 2007⁴⁷².

Il peut être relevé un autre obstacle, lié à la répartition des compétences. Dans la situation où il est demandé au maire d'exécuter d'office les travaux en l'absence d'action par le propriétaire, il peut exister une opposition entre le maire, agissant pour le compte de l'Etat comme autorité de police, et l'assemblée délibérante soucieuse des intérêts de la commune, et tenu de donner son accord sur les dépenses⁴⁷³. La délibération doit comporter obligatoirement « la définition de l'étendue du besoin à satisfaire et le montant prévisionnel de chacun des contrat ». Aussi, une mauvaise information passée devant l'assemblée délibérante impose

⁴⁶⁹ Rép. min. n°01625 : JO Sénat Q 25 oct. 2012, p. 2404, Est-il possible d'agréer une offre comportant un prix approximatif et ajustable selon les circonstances ? JCP A n°46, 19 Novembre 2012, act. 789.

⁴⁷⁰ P. Soler-Couteaux, Une convention d'aménagement est un contrat *sui generis* soumis aux règles fondamentales du traité de l'Union, RDI 2005, commentaires sous CAA Bordeaux, 9 nov. 2004, SODEGIS, n°01BX00381, p. 150.

⁴⁷¹ J-D. Dreyfus, Obligations minimales de publicité et de transparence, et conventions d'aménagement, RDI 2005, p. 122.

⁴⁷² CJCE, 18 janv. 2007, aff. C-220/05 ; H. Pauliat, La passation des concessions d'aménagement ou de la difficulté de qualifier certains contrats..., Contrats et Marchés publics n° 6, Juin 2007, étude 13, p.5 ; CAA Paris, 29 septembre 2011, Ville de Paris et S.I.E.M.P. n°10PA05760.

⁴⁷³ Articles L. 2122-22 4° et L. 2122-21-1 CGCT.

seulement de reprendre une délibération, y compris postérieurement, parce que détachable du marché⁴⁷⁴. Mais une délibération portant seulement sur l'approbation d'un dossier de consultation ne signifie pas un accord par l'assemblée du marché dont le titulaire et le montant ne sont pas connus au moment où l'assemblée donne son avis⁴⁷⁵.

Une partie des arrêtés préfectoraux peut donc de ne pas être suivie d'effet à ce titre.

Il peut également être complexe de trouver un preneur dans ces marchés spécifiques. Tel peut être le cas en situation d'urgence. A la suite d'un arrêté de péril imminent pris en 2006 non suivi d'effet par le propriétaire, un bâtiment objet de l'arrêté s'effondre en 2009 et il est constaté que l'effondrement provoque des infiltrations et une déstabilisation d'une habitation voisine. Le maire de la Commune d'Eyguières, qui s'est vu reprocher son inaction au regard des « *dangers que faisait courir l'état de ruine du bâtiment* », ne pouvait alléguer le caractère infructueux de la passation du marché lancé à ce titre⁴⁷⁶. Aussi, par un décret du 1^{er} août 2006, il a été introduit à l'article 35 du Code des marchés publics des dispositions spécifiques en ces matières, conditionnées par l'urgence⁴⁷⁷. Au lieu de passer un contrat de marchés publics précis, le décret prévoit de formuler un accord cadre, permettant d'adapter par la suite aux situations d'urgence le coût des travaux nécessaires. Ce même décret permet de dépasser la seule évaluation par arrêté préfectoral. Les travaux d'office font l'objet d'une décision, qu'il est possible ou non de prendre. L'arrêté initial et la décision d'exécution de travaux d'office peuvent être considérés comme deux décisions indépendantes l'une de l'autre, surtout si l'autorité publique est libre d'exécuter d'office les travaux. Dans leur instruction du 1^{er} août 2007, les Ministères du logement et de l'écologie encourageaient les services à prévoir d'inscrire dans leur marché les dépenses liées aux « *incidents et découvertes de chantiers... qui peuvent ne pas avoir été explicitement prescrits par l'arrêté* »⁴⁷⁸. Tel est le cas par exemple de l'article R. 1331-9 C. santé publ. qui inclut non seulement « *le coût de l'ensemble des mesures* » mais aussi « *les frais exposés par la commune agissant en qualité de maître d'ouvrage public* ». A ce titre, plusieurs jurisprudences révèlent une utilisation détournée par

⁴⁷⁴ CAA Versailles, 05 janvier 2012, Commune de Velizy-Villacoublay, n°09VE01887.

⁴⁷⁵ CAA Nancy, 13 avril 2006, Société EDL communication publique, n°02NC00975.

⁴⁷⁶ CAA Marseille, 30 juillet 2013, M. C...B..., n°11MA03520, précité.

⁴⁷⁷ Décret n°2006-975 du 1^{er} août 2006 portant code des marchés publics, annexe, JO n°179 du 4 août 2006 p. 11627.

⁴⁷⁸ Note technique relative aux dispositions du Code des marchés publics s'appliquant aux travaux d'office relatifs à la lutte contre l'habitat indigne du 1^{er} août 2007, p. 5, [http://www.an-patrimoine.org/IMG/pdf/10-guide_d_usage_du_code_des_marches_publics.pdf].

le ministère de la santé de son objectif, s'emparant de cet article pour justifier le caractère irrémédiable d'immeubles, ce que les juges administratifs ont parfaitement saisi⁴⁷⁹.

Une question pourrait toutefois être posée pour les habitations légères, mobiles et pour lesquelles l'intention du propriétaire n'était pas, au contraire des immeubles par destination, de les attacher « *au fonds à perpétuelle demeure* »⁴⁸⁰, de les fixer « *au sol* »⁴⁸¹. Il ne pourrait s'agir ici que d'un marché de fourniture de services, ayant « *pour objet la réalisation de prestations de service* ». Quelles en seraient les incidences ? Il serait nécessaire d'identifier une nouvelle procédure d'action d'office en ces matières, si elles n'entrent pas dans le cadre des travaux. De plus, il n'est pas certain que ces procédures soient opportunes, au regard de la reconnaissance, discutée, de ce nouveau mode d'habitation.

L'application des marchés publics aux travaux d'office apparaît lourde et juridiquement contestable dans la mesure où les collectivités peuvent aller au-delà de ce que prescrit la mesure de police. Ces éléments sont un obstacle important à l'initiative d'un engagement de travaux d'office.

Les prescriptions ordinaires de travaux, par nature contestables, sont préalablement établies collégalement en matière d'insalubrité ou de façon contradictoire en matière de bâtiments menaçant ruine. Il est noté dans cette dernière matière que la procédure ne se passe plus sous le contrôle d'une expertise contradictoire et une homologation du juge administratif dans la situation d'un péril ordinaire en matière de bâtiments menaçant ruine, renforçant le pouvoir du maire, mais fragilisant la décision, parce que le maire est seul à prendre cette décision.

Les facteurs de risques sont partiellement traités et l'engagement des travaux d'office par l'autorité publique apparaît très lourd pour que cette dernière décide de les mener dans leur intégralité. Aussi est-il possible de conclure au caractère partiel des travaux, qu'ils soient engagés d'office ou seulement prescrits aux propriétaires.

⁴⁷⁹ CAA Marseille, 13 juin 2013, Ministre de la santé et des sports, n°10MA02008, 9 juillet 2012, Ministre du travail, de l'emploi et de la santé n°10MA00283.

⁴⁸⁰ Article 524 C. Civ.

⁴⁸¹ CE, 26 septembre 2001, Département du Bas-Rhin, n°204575 ; CE, 7 juin 1999, OPHLM d'Arcueil-Gentilly, n°181605.

Ces raisons sont un essai d'explications des insuffisances de la décision de police administrative, laissant penser à un colosse aux pieds d'argile, que le juge administratif « arrive à grand peine à maintenir debout »⁴⁸².

⁴⁸² A. Plantey, La législation des immeubles menaçant ruine, D. 1951, chron. p. 34, cité par C. Landais Une nouvelle assise pour la police des édifices menaçant ruine ?, AJDA 2006 p. 362.

Section 2: Une action rassemblée mais incomplète

Les organes de police intervenant dans une habitation pour protéger la santé sont tournés vers le respect des objectifs que l'Etat, comme puissance publique, a fixé. En supposant qu'une autorité publique telle que le maire, investi d'une mission de police, ait un intérêt différent de ce que la santé publique lui commande, elle sera sanctionnée par le juge. Les organes de police sont donc réunis, rassemblés autour de l'Etat, incarnant la puissance publique.

Quant aux pouvoirs de police exercés dans le cadre d'une habitation présentant des facteurs de risques, leur exercice apparaît incomplet, limité.

Les polices sont rassemblées autour des objectifs fixés par l'Etat (§ I.) mais les pouvoirs de police sont incomplets. (§ II.)

§ I. Le rassemblement des polices autour des objectifs fixés par l'Etat

La mise en avant, la prédominance d'un intérêt public national, autant exprimé à travers l'objectif de lutte contre les risques que par l'avantage accordé aux priorités nationales semble être le moteur, la motivation des pouvoirs de police qu'ils soient locaux ou nationaux. La manifestation de cet objectif est relative au maintien de l'ordre public sanitaire.

Le rassemblement des polices se manifeste par un rapprochement des procédures contentieuses (A) et par une action des organes de police au service de l'Etat (B).

A. Le rapprochement des procédures contentieuses

La concomitance de polices sur un même immeuble peut avoir des incidences sur les suites contentieuses. Alors que les procédures d'habitat insalubre relevant des articles L. 1331-26 C. santé publ. sont soumises au contentieux de pleine juridiction, les recours portant sur des décisions des maires en matière de bâtiment menaçant ruine ont été pendant longtemps et pour partie seulement, des contentieux de l'excès de pouvoir. Ainsi, le contrôle de la régularité de la décision d'homologuer les travaux prescrits par le maire, prise par le juge administratif, était contrôlé avant 2005 dans un recours de plein contentieux. Dès lors que le

juge administratif s'est prononcé dans le cadre de son pouvoir d'homologation, il n'était plus possible de se fonder sur un moyen traditionnellement invoqué devant le juge pour l'excès de pouvoir, en l'occurrence le détournement de pouvoir⁴⁸³. Quant à la décision du maire elle-même, elle ne pouvait être attaquée que dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir. La décision du maire était donc contrôlée différemment, tant que le juge administratif ne s'était pas prononcé sur les travaux prescrits. Par exemple, lorsque le maire avait omis de présenter au Tribunal administratif l'arrêté de péril pour établir l'homologation⁴⁸⁴.

Par conséquent, la représentation d'avocat devant les juridictions administratives est une condition de recevabilité du recours, alors qu'elle n'est pas imposée dans les contentieux relatifs à la police des bâtiments menaçant ruine. Mais se prévaloir de cette dernière pour expliquer son absence de recours à une représentation ne sera pas recevable au regard de la séparation des deux procédures⁴⁸⁵. Dès lors, le Conseil d'Etat ne peut, suite à la réforme de la justice administrative, recevoir les requêtes en appel⁴⁸⁶. Le juge administratif d'appel ne peut pas étudier de demandes nouvelles fondées sur une cause juridique distincte, en l'occurrence un motif d'illégalité interne, lié au défaut de motivation et l'absence de respect des délais⁴⁸⁷. Le juge administratif se prononce, non pas au moment où la décision a été prise, mais il doit « *se prononcer sur la situation ... d'après l'ensemble des circonstances de droit et de fait existant à la date à laquelle [il] statue* »⁴⁸⁸. Si la distinction était importante avant l'ordonnance de 2005 en matière de police des bâtiments menaçant ruine, depuis la suppression de l'homologation par le juge administratif⁴⁸⁹, la jurisprudence a unifié sa procédure. Les arrêtés de péril relèvent du plein contentieux depuis un arrêt du 18 décembre 2009⁴⁹⁰. Dans cette affaire, le Conseil d'Etat réétudia le dossier au fond pour qualifier à nouveau les faits, concluant à l'absence de danger justifiant la démolition d'un hangar métallique. En ce sens, le commissaire du Gouvernement proposa ce changement au regard de la « *nature de l'arrêté* »⁴⁹¹. Au regard des pouvoirs du préfet ou du maire sur la propriété privée, au contraire des décisions prises en matière de police générale, il était normal que le

⁴⁸³ CE, 30 mars 1984, Mme Wolff, n°34786.

⁴⁸⁴ CE, 27 avril 2007, Lipinski, n°274992 ; CE, 15 juillet 1960, Guichard, n°23757 : Rec. CE 1960, p. 480 ; CE, 25 mai 1994, Besset, n°110923 mais à contresens : CAA Bordeaux, 1er février 1999, M. Bernard X..., n°97BX02086.

⁴⁸⁵ CE, 23 septembre 1988, n°68695.

⁴⁸⁶ CE, 30 juillet 1997, Ministre délégué à la santé, n°162068.

⁴⁸⁷ CAA Paris, 26 octobre 1993, Dif, n°92PA00306.

⁴⁸⁸ CAA Bordeaux, 10 décembre 2013, n°12BX00686 ; CAA Marseille, 9 juillet 2012, n°10MA00283.

⁴⁸⁹ Ordonnance du 15 décembre 2005 précitée, article 5, JO n°292 du 16 décembre 2005 p. 19370.

⁴⁹⁰ CE, 18 décembre 2009, SCI Ramig, n°315537 ; S. Brondel, La procédure de péril bascule dans le plein contentieux, AJDA 2009 p. 2429.

⁴⁹¹ J-P. Thiellay, La procédure de péril bascule dans le plein contentieux, AJDA 2010, p. 690.

juge administratif exerce ses pouvoirs de façon la plus complète possible pour assurer l'équilibre.

Autant la concomitance de la police relative aux monuments historiques avec la police des bâtiments menaçant ruine peut être à l'avantage du bâtiment concerné, le préservant d'une démolition, autant la succession de polices portant sur une habitation peut avoir des incidences sur les suites du traitement de ces dossiers, dont les modalités relatives au recours. Selon les moments de la procédure, la compétence, judiciaire ou administrative, peut être différente. D'abord, le juge judiciaire est compétent pour se prononcer sur les voies de fait, que l'autorité administrative peut avoir commis au cours de ces visites, en s'introduisant dans une propriété sans autorisation, ou pour la réalisation des travaux d'office⁴⁹². Il est aussi compétent pour se prononcer sur les suites données à une prescription par le préfet d'une expropriation ou d'une démolition. Il est, par conséquent, à même de se prononcer sur une atteinte à la vie ou à la propriété privée. En parallèle, le juge administratif se prononce sur la régularité des décisions prises faisant usage, pour l'essentiel, des pouvoirs reçus du contentieux de pleine juridiction.

B. L'exercice des pouvoirs de police au service de l'Etat

En matière de risques sanitaire dans l'habitation, il existe des dispositions pénales, applicables dans l'hypothèse d'un non-respect par les personnes qui y sont tenues des décisions de police administrative. En cela, la police administrative participe à l'élaboration de la preuve, attendue en matière pénale, et la police judiciaire est tenue de constater les infractions, d'en rechercher les auteurs, de rassembler les preuves pour l'instruction du dossier⁴⁹³. Sur quels moyens la police judiciaire peut elle compter ? Comment est exercée cette mission de police par des agents chargés d'une mission de repérage d'un risque ?

Les organes de police judiciaire agissent dans le cadre d'une procédure spécifique, réunissant un ensemble de conditions permettant une autorisation d'agir, mais qui apparaît contestable, au vu des règles qui s'appliquent à ces fonctions. L'exercice des missions de police judiciaire apparaît contestable (1).

Certaines communes sont tenues, au-delà des missions de police générale prévues par l'article L.2212-2 CGCT de mettre en place les mesures d'hygiène pour la vie de leurs habitants. A

⁴⁹² Cour de cass., 17 juin 2009, 08-16.463.

⁴⁹³ G. Cornu, précité.

travers ces mesures d'hygiène, l'action de ces services communaux est mêlée à l'action de l'Etat (2).

1. L'exercice contestable des missions de police judiciaire

Les fonctions de la police judiciaire sont exercées, sous l'autorité du procureur de la république par les officiers et agents désignés par le Code de procédure pénale⁴⁹⁴.

A titre principal, quelques corps d'agents de la fonction publique sont par leur statut, des agents de police judiciaire. Leur désignation s'effectue par arrêté ministériel après examen technique et avis d'une commission⁴⁹⁵. Certains agents passent par un autre type de procédure. Tel est le cas des agents des services déconcentrés du ministère de la santé, des agents des ARS aujourd'hui, pour qui il était dénoncé une insuffisance de formation⁴⁹⁶, et des agents des collectivités locales. Dans l'exercice de leur mission, ils peuvent être amenés à participer à la recherche d'une infraction prévue à l'article L. 1312-1 C. santé publ., c'est-à-dire « *les infractions aux prescriptions des articles du présent livre, ou des règlements pris pour leur application* ».

Or, l'exercice de ces missions de police judiciaire en ce cadre est conditionné par deux formalités, l'assermentation et l'habilitation. Au sens originel, l'habilitation est ce qui rend « *apte, habile* ». L'habilitation donne un « *pouvoir d'agir* » à une personne en son nom ou « *par représentation d'autrui* »⁴⁹⁷. Dans l'exercice d'un pouvoir de police judiciaire, l'habilitation est un agrément délivré par une autorité compétente : « *le ministère de la santé pour les agents exerçant leur fonction au niveau national* », « *le préfet de département pour les agents territoriaux exerçant leurs fonctions dans les communes ou groupement de communes* », « *le directeur général de l'ARS pour les agents placés sous son autorité* »⁴⁹⁸. Il semble illogique d'attribuer une compétence distincte de l'ARS pour ses agents alors que le maire n'a pas compétence pour habilitier ses propres agents. Qu'est-ce qui justifie cette différence de traitement ? La réponse peut être liée à la force représentative voulue par le législateur⁴⁹⁹ à l'égard du Directeur général de l'ARS, véritable « *préfet sanitaire* »⁵⁰⁰, au

⁴⁹⁴ Article 12 du CPP.

⁴⁹⁵ Articles R. 3, R. 12 pour les officiers de police judiciaire, articles R. 15-17 et suivants pour les agents de police judiciaires du Code de procédure pénale.

⁴⁹⁶ M. Cormier, précité.

⁴⁹⁷ G. Cornu, précité.

⁴⁹⁸ R. 1312-2 C. santé publ.

⁴⁹⁹ Article L. 1432-2 C. santé publ. : « *Le directeur général de l'agence régionale de santé exerce, au nom de l'Etat...* ».

contraire des anciens directeurs d'ARH dont les pouvoirs ne couvraient pas « *tout le domaine sanitaire* »⁵⁰¹.

En outre, au moment de l'exercice de ces missions, l'agent est placé sous l'autorité du procureur. Par conséquent, en principe, l'autorité supérieure n'exerce aucun contrôle sur les missions de son agent.

L'autre problème a porté sur l'assermentation. L'assermentation est un « *engagement solennel* »⁵⁰² prononcé, devant le tribunal d'instance compétent, par l'agent concerné. Ce dernier doit jurer remplir ses fonctions correctement et loyalement, « *observer en tout les devoirs* » qu'elles lui imposent⁵⁰³. Issu de la loi du 11 août 2004 relative à la santé publique⁵⁰⁴, l'article L. 3512-4 C. santé publ. prévoit que plusieurs catégories d'agents dont les agents des DDASS et DRASS « *habilités et assermentés* », veillent au respect de l'interdiction de « *fumer dans les lieux affectés à un usage collectif* »⁵⁰⁵ et « *procèdent à la recherche et à la constatation des infractions* ». Dans ce cadre, un décret du 22 janvier 2007 organisait une assermentation tacite⁵⁰⁶, dans le cas d'un changement d'affectation en dehors du ressort de compétence territoriale de l'autorité d'habilitation. L'article R. 1312-7 C. santé publ. prévoit en effet que « *lorsque l'agent habilité a déjà été assermenté, à quelque titre que ce soit, pour constater des infractions, il n'a pas à renouveler sa prestation de serment* »⁵⁰⁷. Contre l'introduction de ces nouvelles missions, un syndicat des services déconcentrés du ministère de la santé présenta en 2008 une requête en annulation de cette disposition, alléguant notamment que cette procédure privait les agents « *de refuser d'exercer cette mission en ne se prêtant pas à la formalité de la prestation de serment* ». Le Conseil d'Etat rejeta la requête précisant que cette « *mission de contrôle du respect des dispositions restreignant l'usage du tabac ... constitue une obligation statutaire* »⁵⁰⁸, ce qui amène à la

⁵⁰⁰ J.-L. Vidana, Les agences régionales de santé : de l'usage du mythe du préfet sanitaire, RD sanit. soc. 2012, p. 267 ; B. de Lard, Le nouveau pilotage régional du système de santé par les agences régionales de santé, RD sanit. soc. 2009, p. 846.

⁵⁰¹ M. Ghebali-Bailly Les agences régionales de l'hospitalisation, ou l'Etat éclaté, RD sanit. soc. 1997, p. 585

⁵⁰² D. Jean-Pierre, Les fonctionnaires ont-ils le droit de refuser de prêter serment ? JCP A n°49, 1er Décembre 2008, p. 2281.

⁵⁰³ R. 1312-5 C. santé publ.

⁵⁰⁴ Loi n°2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, article 36, JO n°185 du 11 août 2004, texte n°4, p. 14287.

⁵⁰⁵ Article L. 3512-4 C. santé publ.

⁵⁰⁶ Décret n°2007-75 du 22 janvier 2007 relatif à l'habilitation des agents de l'Etat et des collectivités territoriales chargés de constater les infractions en matière de contrôle sanitaire et modifiant le code de la santé publique, JO du 23 janvier 2007, p. 1298.

⁵⁰⁷ Article R. 1312-7 C. santé publ., créé par le décret n°2007-75 du 22 janvier 2007, article 1, JO du 23 janvier 2007, texte n°25, p. 1298.

⁵⁰⁸ CE, 8 octobre 2008, Syndicat national des personnels de sante environnementale, n°303937.

conclusion qu'un refus de prêter serment s'apparentera à une faute disciplinaire⁵⁰⁹. Commentant la décision, D. Jean-Pierre précisait la distinction nécessaire entre le serment politique et le serment professionnel. Dans le premier cas, le serment était prononcé pour servir un régime, « *sous peine de parjure* ». Dans le second, le serment vise à formaliser devant une juridiction le respect par l'agent concerné de ses obligations légales. Pour l'agent concerné, il « *traduit l'engagement pour l'avenir à remplir loyalement ses fonctions et à observer ses devoirs* »⁵¹⁰. En cela, l'engagement pris de « *remplir fidèlement les devoirs d'une charge* »⁵¹¹ se rapproche des obligations déontologiques de certaines professions réglementées, dont l'accès est, directement ou non, soumis à « *des dispositions de nature juridique* »⁵¹², telles que les médecins ou les avocats⁵¹³. Dans le cas d'un serment professionnel, la réalité de l'exercice consiste, en fait, à jurer d'être loyal envers le « *Pouvoir* »⁵¹⁴, qui donne une autorisation d'agir. Soit le Pouvoir s'incarne dans des dispositions légales auquel cas, l'agent n'a pas d'autre choix que d'obéir. Soit il s'incarne dans des dispositions illégales, imposant à l'agent de désobéir⁵¹⁵. Toutefois, sur le principe du serment non renouvelable par l'agent déjà assermenté, le Conseil d'Etat a affirmé le caractère légal de cette disposition. En outre, et en tout état de cause, attendue notamment par les collectivités locales⁵¹⁶, la procédure d'assermentation tacite précisée à l'article R. 1312-7 C. santé publ. a, en toute logique⁵¹⁷, simplifié⁵¹⁸ la procédure.

Pour conclure, bien que le fondement législatif de ces compétences soit incertain en particulier au regard des garanties constitutionnelles, l'exercice des pouvoirs de police judiciaire permet une action autonome.

⁵⁰⁹ D. Jean-Pierre, précité.

⁵¹⁰ Réponse du Garde des sceaux, ministère de la justice et des libertés à la question écrite n°66058 de J-C. Guibal JO AN du 29 juin 2010 Police, Police municipale, Assermentation, Réglementation.

⁵¹¹ G. Cornu, précité.

⁵¹² L. Dubouis, Le guérisseur devant le juge communautaire, RD sanit. soc 2003 p. 36.

⁵¹³ B. Plessix, Droit administratif, JCP G n°51, 17 Décembre 2008, I 225 n°6.

⁵¹⁴ B. Plessix, précité.

⁵¹⁵ Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, article 28, JO du 14 juillet 1983 p. 2176.

⁵¹⁶ Question écrite n°66058 de J-C. Guibal précité ; JO Sénat du 22 avril 2010 Question écrite n°10910 Ministère de l'Intérieur.

⁵¹⁷ D. Jean-Pierre, précité.

⁵¹⁸ M-C. Rouault, Interdiction de fumer : serment et habilitation des agents du ministère de la Santé, JCP G n° 44, 29 Octobre 2008, act. 633.

2. L'action des services communaux, mêlée à l'action de l'Etat

Prévus pour les communes de plus de 20 000 habitants ou pour les communes d'au moins 2 000 habitants disposant d'un établissement thermal, la création de bureaux médicaux d'hygiène (BMH) autorisée par la loi du 15 février 1902 relative à la santé publique, pour application des dispositions de la loi⁵¹⁹. Leur mission était donc dès leur création, très large puisque la loi ne portait pas uniquement sur la salubrité des immeubles, mais aussi sur des mesures sanitaires générales telles que le contrôle et le suivi des maladies, les mesures prophylactiques. Il est noté qu'une partie des dépenses générées par l'application de la loi devait être assumée par les communes, disposant ou non, d'un bureau et par l'Etat⁵²⁰.

Aux cotés des communes, les préfets pouvaient « *organiser un service de contrôle et d'inspection* »⁵²¹. Interrogeant le sens de l'action de ces services, un rapport d'une mission interministérielle soulignait en 2009 que les SCHS « *contiennent par eux-mêmes les limites de leur action* »⁵²². Par conséquent, l'Etat finançait une partie de l'activité des BMH, et les services de contrôle et d'inspection pouvaient être exercés par deux autorités distinctes pour des situations identiques.

Par la suite, les missions des BMH ont été précisées avec la création de la fonction de directeur de BMH par un arrêté du 14 mai 1962⁵²³. Les missions du directeur portaient ainsi sur les mesures prophylactiques, et plus largement sur les mesures d'hygiène urbaine, d'hygiène de l'habitation. En matière d'habitat, l'arrêté a permis de clarifier les missions puisque dans les communes dotées d'un BMH, ce dernier conservait la main sur l'hygiène de l'habitat. Vingt ans plus tard, les lois de décentralisation ont remis en cause l'équilibre recherché par l'arrêté du 14 mai 1962. La loi donne aux maires la possibilité de créer et définir les missions des BMH⁵²⁴. Toutefois, aucun financement complémentaire n'était possible. Aussi, il est relevé une situation antérieure et postérieure à la loi du 22 juillet 1983. La situation antérieure assurait un financement historique dans la dotation globale de décentralisation, limitant par la même occasion les financements, fussent-ils inégaux. Par

⁵¹⁹ Loi du 15 février 1902, précitée, article 19.

⁵²⁰ Article 27, 28 et 29 de la loi du 15 juillet 1893, JO du 18 juillet 1893 p. 3681.

⁵²¹ Loi du 15 février 1902 précitée.

⁵²² I. Massin, Evaluation du fonctionnement des services communaux d'hygiène et de santé, Inspection générale de l'administration, Inspection générale des affaires sociales, Conseil général de l'environnement et du développement durable, 2009, p. 10.

⁵²³ Arrêté du 14 mai 1962 relatif aux attributions des directeurs des bureaux municipaux d'hygiène, Ministère de la Santé et de la Population, JO du 31 mai 1962, p. 5296.

⁵²⁴ Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi 838 du 07-01-1983 relative a la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'etat, article 41, JO du 23 juillet 1983, p. 2290.

arrêté du 9 septembre 1985, le ministère de la santé fixait le montant des charges et des ressources transférées aux communes au titre des BMH⁵²⁵. « *De facto* », la situation administrative de ces services était gelée⁵²⁶. En ce sens effectivement, l'article 2 de l'arrêté du 9 septembre 1985, reprenant les dispositions du décret du 10 décembre 1984 fixait le montant des charges compensées « *au prorata de la moyenne de la participation de l'Etat... au titre des exercices 1981, 1982, 1984* »⁵²⁷.

Toutefois, il est excessif d'employer le terme de « *gel* » au cours de cette période. L'article L. 772 C. santé publ. issu de la loi du 22 juillet 1983 prévoit que les communes « *reçoivent la dotation générale de décentralisation correspondante* »⁵²⁸ dans les conditions de l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983. Ce dernier article renvoyait à l'article 102 de la loi du 2 mars 1982 qui précisait notamment que ces ressources « *seront équivalentes aux charges existantes à la date du transfert et devront évoluer comme la dotation globale de fonctionnement* ». Les enveloppes prévues pour ces services n'étaient donc pas totalement gelées puisque la dotation globale de fonctionnement augmente chaque année, sauf pour 2014⁵²⁹.

La situation postérieure à la décentralisation devait être assumée pleinement par les communes. Depuis la loi du 22 juillet 1983⁵³⁰, le C. santé publ. prévoit que les communes, les groupements de communes peuvent assurer l'organisation et le financement des services d'hygiène.

Aussi, le mode de financement des services d'hygiène des communes pose problème. Si la règle précise que dans les communes disposant d'un SCHS⁵³¹, l'ARS n'est plus compétente pour contrôler l'insalubrité de l'habitat, il est possible de conclure que les communes agissent pour le compte de l'Etat dans ces situations, alors même que d'autres services, qui font la même chose, n'interviennent en réalité que pour le compte de leur autorité hiérarchique. La confusion est donc marquée.

⁵²⁵ Arrêté du 9 septembre 1985 fixant le montant des charges et des ressources transférées aux communes au titre des bureaux municipaux d'hygiène, JO du 15 octobre 1985, p. 11985.

⁵²⁶ I. Massin, précité, p. 49.

⁵²⁷ Décret n°84-1105 du 10 décembre 1984 pris pour l'application de l'article 41 de la loi n°83663 du 22 juillet 1983, JO du 11 décembre 1984, p. 3809.

⁵²⁸ Loi n°83-1186 du 29 décembre 1983 portant modification des dispositions relatives aux relations financières et aux transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales, article 25, JO du 31 décembre 1983, p. 3889.

⁵²⁹ Article L. 1613-1 CGCT, modifié par la loi du 29 décembre 2013, article 37.

⁵³⁰ Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, article 41, JO du 23 juillet 1983, p. 2290.

⁵³¹ SCHS, nouveau sigle donné par le C. santé publ. aux bureaux médicaux d'hygiène, depuis l'ordonnance no 2000-548 du 15 juin 2000 relative à la partie Législative du code de la santé publique, JO n°143 du 22 juin 2000 p. 9340.

Concrètement, il est noté que seulement la moitié des communes concernées, très exactement 208⁵³², ont pu créer un BMH, par conséquent, la situation des SCHS est figée, inégale et insuffisante, justifiant la présence des services déconcentrés de l'Etat dans leur champ d'intervention.

L'évolution du statut des directeurs des SCHS est aussi révélatrice de la forte présence de l'Etat dans leur activité. Par décret-loi du 30 octobre 1935, les directeurs des BMH étaient recrutés par l'Etat sur avis du maire dans le corps des médecins inspecteurs d'hygiène⁵³³. Par décret du 15 avril 1937, l'avis du maire n'était plus sollicité⁵³⁴. Dans une décision du 15 juin 1955, le Conseil d'Etat qualifiait ce directeur d'agent communal⁵³⁵. Dans sa décision du 18 avril 1958⁵³⁶, il confirmait sa position en relevant que la fonction du directeur détermine de quelle autorité il relève⁵³⁷. Aussi, le directeur était soumis au règlement intérieur, établi par le maire⁵³⁸. Le ministre n'est pas compétent pour répondre à la place d'un préfet qui a seulement visé la délibération d'un maire nommant un directeur de BMH et fixant ses missions « *sans exprimer de réserves* »⁵³⁹.

Associée à ce défaut d'harmonie, la confusion des missions ne pouvait que se faire jour. En 2004, un rapport de l'IGAS pointait cette confusion des missions, associée à la complexité de leur situation juridique⁵⁴⁰. Persistant en 2009 avec d'autres corps d'inspection, l'IGAS invitait les services à « *clarifier ... la répartition des rôles dévolus aux SCHS et aux services de l'Etat en matière d'insalubrité* »⁵⁴¹. Ainsi en matière d'habitat, alors que le traitement de l'habitat insalubre, l'identification de l'insalubrité relève clairement de la compétence des SCHS dans leurs communes, les procédures de lutte contre le plomb, relèvent de la compétence du préfet de département, après les contrôles de l'ARS.

⁵³² Arrêté du 9 septembre 1985, annexe, précité ; G. Laurand, Evaluation des actions confiées par l'Etat aux services communaux d'hygiène et de santé, rapport de synthèse, 2004, IGAS, précité, p. 1.

⁵³³ Décret-loi du 30 octobre 1935 portant organisation des inspections départementales d'hygiène, JO du 31 octobre 1935, p. 11619.

⁵³⁴ JO du 20 avril 1937, p. 4444.

⁵³⁵ CE, 15 juin 1955, Deschamps.

⁵³⁶ CE, 18 avril 1958, Ville Besançon, RDP 1959, p. 106, note M. Waline.

⁵³⁷ P. Rousselle, Fasc. 194 : Fonction publique territoriale, notion, Organisation. Droits et obligations des agents, JCl. Administratif, 2013, n°16.

⁵³⁸ CE, 8 janvier 1969, Guillaume, n°71921.

⁵³⁹ CAA Paris, 11 juillet 1989, Ministère des affaires sociales et de l'emploi, n°89PA00255.

⁵⁴⁰ G. Laurand, Evaluation des actions confiées par l'Etat aux services communaux d'hygiène et de santé, IGAS, Rapport n°2004-146, octobre 2004, p. 60-61, précité.

⁵⁴¹ I. Massin, Evaluation du fonctionnement des services communaux d'hygiène et de santé, IGAS Inspection générale de l'administration, Conseil général de l'environnement et du développement durable, avril 2009, p. 49, précité.

Pour conclure, alors que les SCHS ont été créés sous l'autorité du maire, ils sont tout de même tenus par le respect de l'organisation voulue par l'Etat en matière d'habitat et par l'application des règles que l'Etat a édictées.

§ II. Des pouvoirs de police, incomplets

L'exercice des pouvoirs de police porte sur la lutte contre les facteurs de risques. Face à d'autres pouvoirs de police dont les intérêts apparaissent comme plus importants, ils sont écartés. L'intérêt public de la protection de la santé serait donc abandonné face à des intérêts publics supérieurs.

Certaines procédures de police révèlent des défaillances originelles, des fragilités qui incitent à leur contestation.

L'abandon d'intérêts au profit d'intérêts supérieurs (A) et les fragilités relatives aux procédures de police (B) mettent en évidence le caractère incomplet des pouvoirs de police.

A. La confrontation des polices, profitables à des intérêts supérieurs

L'abandon d'intérêts face à un intérêt supérieur peut s'analyser dans la confrontation des législations applicables et au regard de l'expression conflictuelle des intérêts locaux.

A travers les manifestations de l'indépendance des législations, il apparaît possible de formuler que la propriété privée prévaut au regard des droits des occupants, et de la protection de la santé. L'indépendance des législations suppose que pour une situation donnée, plusieurs autorités, plusieurs objectifs législatifs ou plusieurs procédures distinctes soient applicables. L'indépendance des législations profite à la préservation du patrimoine (1), entendu comme un immeuble qui présente un intérêt historique.

Depuis la loi du 13 août 2004, il a été rendu possible aux communes de transférer leur compétence en matière de police, à l'exclusion des compétences de police générale détenues par les maires, à un EPCI à fiscalité propre, « *habilités à voter le taux et à percevoir le produit*

des quatre taxes directes locales »⁵⁴². Mais les maires conservent une partie de leur compétence. Aussi, ce transfert crée des conflits avantageant l'intérêt intercommunal. (2)

1. L'indépendance des législations profitable à la préservation du patrimoine

Dans une habitation, le principe d'indépendance des législations s'applique aujourd'hui.

Ainsi, lorsque les autorités de police des bâtiments menaçant ruine et de police des monuments historiques conduisent à des positions différentes pour un même immeuble, la tendance sera de réduire « *les contraintes juridiques* »⁵⁴³, et, principalement pour avantager l'immeuble. La réglementation portant sur les monuments historiques prévoit aujourd'hui que l'architecte des bâtiments de France soit sollicité avant toute décision portant sur un immeuble. Introduit en 2006⁵⁴⁴, l'article R. 511-2 CCH prévoit qu'un avis soit sollicité dans le cas où l'immeuble présente « *un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation* »⁵⁴⁵, entre dans la procédure de classement des monuments historiques⁵⁴⁶ ou même dans « *une liste des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général* »⁵⁴⁷. La même procédure est prévue pour les polices spéciales détenue par le préfet au titre du C. santé publ.⁵⁴⁸. Ainsi, quelle que soit la procédure suivie, s'il s'avère que l'architecte des bâtiments de France conclut à un refus de démolition pour un immeuble entrant dans son champ de compétence, les autorités de police précitées doivent suivre cette position⁵⁴⁹.

Toutefois, si le maire de la commune de Nantes a pris soin, préalablement à sa décision de péril imminent de consulter l'architecte des bâtiments de France, il n'est plus possible de se prévaloir d'une disposition relative à la préservation du patrimoine. L'article 9 de la loi du 31 décembre 1913⁵⁵⁰ soumettait en effet toutes modifications sur un immeuble classé à l'avis des bâtiments de France. Dès lors que le maire avait dûment sollicité les services des monuments

⁵⁴² J. Facon, Lamy Gestion et Finances des collectivités locales, Et. 333, n°333-5, 2011.

⁵⁴³ P. Larroumec, Fasc. 721 : Police des édifices menaçant ruine, JCl. Collectivités territoriales, 04,2013, n°69.

⁵⁴⁴ Décret n°2006-1359 du 8 novembre 2006 relatif à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux et à la sécurité des immeubles collectifs d'habitation et modifiant le code de la construction et de l'habitation et le code de la santé publique, JO du 10 novembre 2006 p. 16875, article 1.

⁵⁴⁵ Article L 621-25 du Code du Patrimoine (C. patr.).

⁵⁴⁶ Articles L. 642-1 et s. du Code du Patrimoine.

⁵⁴⁷ Article L. 341-1 du Code de l'environnement (C. Env.).

⁵⁴⁸ Article R. 1331-4 C. santé publ. créé par le décret du 8 novembre 2006 précité, article 3.

⁵⁴⁹ CE, 27 février 2009, Marinkovic c/ Commune de Riez, n°303976 ; CAA Bordeaux, 1er février 1999, M. Bernard X, n°97BX02129 ; CAA Marseille, 10 décembre 1998, Commune de Laurac, n°96MA10719 ; CAA Bordeaux, 11 juin 1998, Mme Mélanie X..., n°95BX01169.

⁵⁵⁰ Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, JO du 4 janvier 1914, p. 129.

historiques au préalable, il n'y avait plus lieu de formuler une opposition⁵⁵¹. Il n'aurait toutefois pas pu faire usage de ses pouvoirs pour se prononcer, en lieu et place de l'architecte des bâtiments de France : « *Il est vrai qu'en cas de concurrence entre polices spéciales, distinctes mais voisines, le souci dominant de la jurisprudence est d'éviter les substitutions d'autorités* »⁵⁵². De même, le préfet ne peut imposer au maire de faire usage de ses pouvoirs de police générale pour effectuer une première visite dans une habitation⁵⁵³. Mais si cela n'avait pas été le cas, alors le juge administratif aurait rappelé que les deux législations devaient être respectées. En ce cas, le maire qui a sollicité l'avis de l'architecte des bâtiments de France alors qu'il n'était pas démontré que le bâtiment était soumis à la législation des bâtiments de France a vu sa décision suspendue par le juge des référés⁵⁵⁴. Il semble que l'absence d'avis préalable ne soit pas un motif de sanction par les juges administratifs, si l'avis sollicité entre dans le sens des conclusions de l'expert sollicité dans le cadre de la police des bâtiments menaçant ruine⁵⁵⁵.

Dans la situation où deux autorités de police sanitaire interviennent dans une même habitation, les juges administratifs ont tendance à regarder, à nouveau, l'avantage au maintien de l'immeuble. Ainsi en 1989, pour un immeuble qui avait été qualifié d'insalubre à titre irrémédiable par le préfet, assorti d'une interdiction définitive d'habiter et d'utiliser les lieux, le Tribunal administratif n'était pas tenu de prononcer la démolition par application de la procédure de police des bâtiments menaçant ruine⁵⁵⁶. A cette époque, le maire n'était pas seul face à cette décision. Le juge administratif pouvait⁵⁵⁷, ou non⁵⁵⁸, « homologuer » l'arrêté du maire, l'homologation pouvant signifier « autorisation préalable »⁵⁵⁹, lui permettant de vérifier si les dispositions du CCH en matière de bâtiments menaçant ruine pouvaient s'appliquer à la situation. Le juge administratif pouvait statuer sur « *le litige de l'expertise* », fixer « *s'il y a lieu, le délai pour l'exécution des travaux ou pour la démolition* »⁵⁶⁰. La distinction des procédures de péril et d'insalubrité prévue dans les articles L. 1331-26 et

⁵⁵¹ CAA de Nantes, 6 février 2003, Ville de Nantes, n°02NT00092, AJDA 2003, p. 844.

⁵⁵² J-F. Millet, L'immeuble classé menaçant ruine : indépendance ou combinaison des législations ? AJDA 2003, p. 844.

⁵⁵³ CE, 14 nov. 2011, Ministre du Travail c/ Commune de Rodez, n°341956.

⁵⁵⁴ CE, 11 juillet 2011, M et Mme A, n°344055.

⁵⁵⁵ CAA Nantes, 4 février 2011, M. Luc X., n°09NT02784.

⁵⁵⁶ CE, 12 juin 1989, Latchague, n°78512.

⁵⁵⁷ CAA Paris, 10 avril 1990, Ouidir, n°89PA01282 ; CAA Lyon, du 10 juillet 1992, Commune d'Albens, n°90LY00856.

⁵⁵⁸ CE, 26 juillet 1985, Commune de Cannet, n°53673.

⁵⁵⁹ CAA Nantes, 5 avril 1995, M. Y, n°94NT01058.

⁵⁶⁰ Article L. 511-2 issu du décret n°78-621 du 31 mai 1978 portant codification des textes concernant la construction et l'habitation (première partie: législative).

suiuants du C. santé publ. implique par exemple « *la réalisation de ces travaux ... ne pouvait auoir pour conséquence d'obliger le préfet à prononcer la mainlevée de celui-ci* »⁵⁶¹.

Lorsque des décisions d'insalubrité irrémédiable sont contestées, il est inutile de rappeler l'existence d'un arrêté de péril sur le même immeuble dont les injonctions de travaux auaients, en leur temps été honorées, pour justifier que les coûts d'une reconstruction étaient inférieurs au coût des travaux à réaliser⁵⁶².

La concomitance des procédures, causée par l'indépendance des législations, peut aboutir à un ralentissement de l'action publique, et profitant au propriétaire.

2. L'expression conflictuelle des pouvoirs locaux profitable à l'intérêt intercommunal

Avant 2010, en application de l'article L. 5211-9-2 CGCT, le président de l'EPCI pouvait, à condition de détenir une compétence en matière d'assainissement, d'élimination des déchets, régler ces activités. Si la disposition constitue un « *premier pas vers l'émergence d'une police intercommunale* »⁵⁶³, le paragraphe II amenait une nuance importante. Les décisions de police dans ces matières devaient être prises conjointement par le président de l'EPCI et les maires concernés. Or, rien n'obligeait les maires à suivre la position du président de l'EPCI. Les maires craignant de voir leur compétence réduite⁵⁶⁴, le transfert de compétence est donc resté partiel. Pourtant, les conflits de compétence entre les deux polices sont importants, notamment dans le cadre de l'accueil des gens du voyage. Les collectivités humaines sédentaires acceptent difficilement la cohabitation, d'autant que ces habitants ont tendance à se sédentariser ou, tout au moins, s'ancrer territorialement, reflet d'une « *présence régulière de groupes familiaux sur un territoire, qui n'induit pas pour autant un abandon complet de la mobilité* »⁵⁶⁵.

Plusieurs dispositions législatives en France préuaient qu'un accueil correct leur soit réservé, notamment en leur proposant dans certaines communes, une aire d'accueil, disposant des installations minimales. Dans une décision du 2 décembre 1983, le Conseil d'Etat a organisé le cadre d'utilisation des pouvoirs de police générale des maires. Il est possible aux maires de « *réglementer les conditions de circulation et de séjour* » pour des motifs d'ordre

⁵⁶¹ CAA Paris, 18 mars 2010, SCI Le Bozec Patrimoine, n°08PA02003.

⁵⁶² CAA Marseille, 4 juillet 2013, EURL « La Compagnie des Immeubles du Midi, n°11MA03666.

⁵⁶³ F. Crouzatier-Durand, Les évolutions des polices municipales, AJDA 2013, p. 1961.

⁵⁶⁴ J-F. Joye, Le nouveau pouvoir de police du président d'un établissement public de coopération intercommunale, AJDA 2005, p. 21.

⁵⁶⁵ Cour des Comptes, L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, Octobre 2012, p. 18.

public sans que les mesures prises ne comportent « *une interdiction totale de stationnement et de séjour* »⁵⁶⁶.

Pour les communes inscrites au schéma départemental d'accueil des gens du voyage, tenues de réaliser une aire d'accueil dans leur territoire, la loi du 5 juillet 2000 donnait aux maires compétence pour interdire le stationnement des gens du voyage hors des aires d'accueil établis dans ces communes⁵⁶⁷. Il s'agit ici d'une compétence spécifique prévue par la loi. La loi du 13 août 2004 a prévu un transfert de ce pouvoir d'interdiction⁵⁶⁸. En ce sens, le président de l'EPCI peut prendre, pour toutes les communes qui ont adhéré à l'EPCI, toute décision en ces matières et, notamment, imposer à l'une d'elle l'installation d'une aire d'accueil. Or, le maire reste toujours compétent pour prendre des mesures de police générale, lui laissant ainsi la possibilité de refuser l'installation pour des motifs de salubrité ou de sécurité publique. En revanche, il ne peut s'opposer à la décision prise par l'EPCI de créer une aire d'accueil sur sa commune, dès lors que cette dernière entre dans le schéma départemental d'accueil des gens du voyage⁵⁶⁹.

Par la loi du 16 décembre 2010 dite de réforme des collectivités territoriales, l'article L. 5211-9-2 CGCT a été modifié. Désormais, des arrêtés de police peuvent être pris par le seul président de l'EPCI, à charge pour lui d'informer les maires des communes concernées⁵⁷⁰. En ce sens, une décision du Conseil d'Etat du 22 février 2013 a annulé la décision du Tribunal administratif de Nancy pour erreur de droit. Le requérant, habitant de la commune, « *considérerait que la présence continue de conteneurs à déchets sur le trottoir en face de son domicile, en dehors des heures de collecte, portait atteinte à la salubrité publique* ». Le tribunal aurait du constater que la commune de Royaumeix avait transféré ses compétences d'assainissement à la Communauté de communes du Toulinois et que le règlement de collecte des déchets adopté par l'EPCI imposait aux habitants et non à la commune de s'assurer du remisage des conteneurs⁵⁷¹. Cette décision souligne la complexité des effets de droit qu'elle génère en matière de transferts de compétence⁵⁷².

⁵⁶⁶ CE, 2 décembre 1983, Ville de Lille, n°13205.

⁵⁶⁷ Loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, article 9, JO du 6 juillet 2000, p. 10190.

⁵⁶⁸ Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, article 163, JO du 17 août 2004, p. 14591.

⁵⁶⁹ CE, 5 juillet 2013, Communauté de communes de Dinan, n°346695.

⁵⁷⁰ Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriale, article 63, JO du 17 décembre 2010, p. 22173.

⁵⁷¹ CE, 22 février 2013, M. A. c/ Commune de Royaumeix, n°348284.

⁵⁷² CAA Douai, 1^{er} octobre 2013, Commune d'Amiens, n°12DA01228.

Dans ces matières, au cours des débats précédents, l'adoption de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, l'Assemblée Nationale avait prévu la possibilité pour le préfet et les maires détenteurs d'une compétence en matière d'habitat indigne, de transférer leur compétence à un EPCI⁵⁷³. Le transfert de ces compétences apparaît nécessaire s'il est avéré que cet établissement est détenteur par ailleurs de compétences en matière d'habitat. Ainsi, la volonté du Gouvernement est bien de trouver une cohérence d'actions notamment en matière d'habitat indigne. Un amendement du Gouvernement, adopté le 17 décembre 2013, amène cependant une modification importante. L'ARS doit être consultée, pour avis, sur le transfert des compétences du préfet et de la commune vers l'EPCI.

B. Les fragilités relatives aux procédures

Les fragilités relatives aux procédures portent d'abord sur les compétences relatives à l'identification des risques. Plusieurs dispositions ont posé question car elles entretiennent une confusion des compétences exercées par les autorités publiques.

La confusion des compétences est relative à l'identification des risques (1).

Si l'habitation est susceptible d'être l'objet d'un constat d'une infraction aux règles existantes, il apparaît que cette infraction est établie par une règle contestable. Parfois même, les autorités chargées du constat de l'infraction peuvent être mises en cause. Dès lors, les fondements législatifs de la sanction pénale sont contestables (2).

1. La confusion des compétences relative à l'identification des risques

En matière d'insalubrité, il est constaté que le plomb fait partie des critères d'insalubrité. Ainsi, le préfet peut être amené à prendre deux décisions pour un même habitat. La première au titre de l'insalubrité d'un immeuble d'habitation puisqu'il est demandé de mettre fin à l'accès au plomb. La seconde, au titre de la lutte contre le plomb, en imposant au propriétaire des mesures plus complètes. Certes, il s'agit de la même autorité qui décide. Mais alors que l'article R. 1334-5 C. santé publ. prévoit principalement la mise en place de « *matériaux de recouvrement sur les revêtements dégradés contenant du plomb* », l'article L. 1331-28 C. santé publ. impose quant à lui de mettre en place des « *mesures adéquates* » avant de se

⁵⁷³ Commission des affaires économiques, 17 décembre 2013, Compte rendu n° 44, Permettre l'unification des polices de l'habitat.

reporter, « *le cas échéant* » aux dispositions de lutte contre le plomb. Par exemple, si le préfet impose le remplacement d'une cloison non étanche et peinte avec une peinture au plomb, il aura résolu deux problèmes dans une même action : la suppression de l'accès au risque et du facteur de risque.

L'article L. 1311-2 C. santé publ. permet aux préfets et aux maires de prendre par arrêté des mesures de protection de la santé. Il est donc possible de constater que deux autorités prennent pour la même zone, des arrêtés contradictoires.

Au titre de l'exercice des pouvoirs de police générale du maire et des pouvoirs de police spéciale tirés de l'article L. 1311-2 C. santé publ., les juges de la CAA de Nantes ont séparé nettement ces deux polices. S'il incombe aux maires « *de prendre les mesures appropriées pour empêcher sur le territoire de sa commune, les bruits excessifs* », le préfet peut aussi faire usage de ses compétences dans le cadre de l'article L. 1311-2 C. santé publ.⁵⁷⁴. Pourtant, il apparaît possible, puisque le texte ne sépare pas les compétences des deux autorités, que ces dernières fassent usage de l'article L. 1311-2 C. santé publ. dans une même situation. En ce cas, il ne s'agit plus de situations de confusion mais de conflit de police, que le juge administratif devrait pouvoir trancher par l'analyse de la décision proportionnée et plus adaptée à la situation.

Une autre confusion porte sur les missions des directeurs généraux des ARS et des préfets. L'article L. 1435-1 C. santé publ. a donné aux directeurs généraux des ARS compétence pour informer « *sans délai* » le préfet ou les élus territoriaux « *de tout événement sanitaire présentant un risque pour la santé de la population ou susceptible de présenter un risque de trouble à l'ordre public* ». Quant au préfet, il est compétent pour assurer la veille et la sécurité sanitaire, par exemple en cas d'événement « *porteur d'un risque sanitaire* » pouvant « *constituer un trouble à l'ordre public* ». Assurer la veille sanitaire pourrait s'apparenter au devoir d'information incombant aux ARS. Dès lors, ce devoir d'informations est nécessairement partagé notamment vis-à-vis des élus.

De plus, les rapports d'autorité s'inversent, lorsque l'ARS exerce ses missions de contrôle, d'inspection, de prestations diverses précisées à l'article R. 1435-1 C. santé publ. Cet article précise ainsi que les actions liées à la gestion des risques sanitaires « *sont mises en œuvre à la demande du préfet et sous l'autorité du directeur général de l'agence* ». Dès lors, le texte participe à la confusion des compétences.

⁵⁷⁴ CAA Bordeaux, 27 mai 2008, commune de Miellan, n°06BX02382.

Toutefois, le texte prévoit que les deux services « *mettent en œuvre les actions coordonnées* »⁵⁷⁵. Aussi, l'article R. 1435-2 C. santé publ. prévoit la mise en place de protocoles établis par chaque préfet et directeur général d'ARS relatifs aux actions et prestations mises en œuvre par l'agence pour le préfet de département.

Dans les rapports entre l'Etat et les communes, le Conseil d'Etat a rappelé qu'après les lois de décentralisation, les BMH créés par les dispositions antérieures continuaient à exercer leur mission pour le compte du maire et non plus pour le compte de l'Etat⁵⁷⁶. En l'absence de médecin du travail, et comme supérieur hiérarchique, un maire peut donner l'ordre à un médecin, directeur du BMH, de procéder à la vaccination de personnels municipaux⁵⁷⁷. L'article L. 1422-1 C. santé publ. donne au maire compétence pour appliquer les dispositions relatives à la protection générale de la santé publique, dont, notamment, les règles d'hygiène déterminées par les articles L. 1311-1 et suivants, et plus particulièrement l'application des RSD. Au titre de ces dispositions, associées à l'article L. 1421-4 C. santé publ. il pourrait être encore défendu que les communes soient compétentes pour exercer un contrôle d'hygiène des habitations. Le Conseil d'Etat a tranché en 2011 pour séparer les compétences dès lors qu'il s'agit de qualifier un habitat insalubre. En l'absence d'un SCHS, seul le préfet était compétent pour la qualification. Hors cas d'urgence, le préfet est en principe seul compétent pour déclarer un immeuble insalubre, impropre à l'habitation. En pratique cependant, plusieurs types de police peuvent intervenir sur un même risque. Dans une affaire présentée devant le Conseil d'Etat, le préfet de l'Aveyron a eu, comme beaucoup d'autres préfets et ARS⁵⁷⁸, une interprétation extensive des missions du maire. Pour lui, l'instruction des signalements d'insalubrité appartenait au maire au titre des dispositions de l'article L. 1421-4 du C. santé publ. qui attribuent au maire la compétence du contrôle administratif et technique pour « *les règles générales d'hygiène* » et de l'article L. 2212-2 du CGCT. Tel est le sens des faits retracés par le Conseil d'Etat : « *par lettre du 17 mars 2008, après avoir indiqué qu'il appartenait aux maires de prescrire et d'organiser la première visite des logements qui leur sont signalés pour insalubrité* » le préfet a refusé de « *faire procéder à la visite, par ses services, du logement signalé comme insalubre au maire de Rodez* »⁵⁷⁹. L'objectif est d'organiser, préalablement à la procédure d'insalubrité, un premier tri des plaintes pour,

⁵⁷⁵ Article L. 1435-1 C. santé publ.

⁵⁷⁶ CE, 29 avril 2002, Mme Martine X..., n°228743.

⁵⁷⁷ CAA Marseille, 16 février 1999, Perrier, n°96MA11956.

⁵⁷⁸ P. Leroy, Sénateur, Question écrite n°05253 du 23 janvier 2003 JO Sénat du 23 janvier 2003, réponse du Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, publiée dans le JO Sénat 19 juin 2003, p. 2010 ; Réponse du Ministère des affaires sociales et de la santé publiée dans le JO Sénat du 13 mars 2013, p. 1681.

⁵⁷⁹ CE, 14 nov. 2011, Ministre du Travail c/ Commune de Rodez, n°341956.

ensuite, effectuer un choix permettant, non seulement aux agents des ARS d'assumer leur mission, mais aussi de se tourner vers les situations présumées les plus problématiques. La question posée dans ce cas est de savoir si oui ou non, le préfet peut faire appel au maire pour établir un premier diagnostic, trier ce qui relève vraiment d'une procédure d'insalubrité et ce qui relève plutôt des règles d'hygiène prévues dans le RSD applicable. En d'autres termes, la position du préfet de l'Aveyron est de « *laisser aux DDASS le soin d'intervenir sur les véritables dossiers* »⁵⁸⁰. Cette hypothèse est particulièrement risquée, et c'est ce que la juridiction d'appel et le Conseil d'Etat ont sanctionné⁵⁸¹. De plus, l'utilisation des pouvoirs de police générale du maire pourrait être inefficace, le maire n'ayant qu'un pouvoir d'injonction générale, alors que le préfet peut user de pouvoirs plus grands, tels que celui d'imposer l'exécution d'office.

En l'absence de règles définissant les critères de l'insalubrité, pourquoi le maire ne serait pas compétent, lui aussi, pour effectuer une visite de contrôle, à charge pour l'ARS de rédiger le rapport motivé, attendu par les textes ? Répondre par l'affirmative peut faciliter l'organisation des services, optimiser l'activité des services pour se centrer sur les problématiques les plus importantes⁵⁸². Lorsque le maire ne satisfait pas à ses obligations autant en matière de police générale qu'en matière de police spéciale, le préfet peut se substituer au maire pour combler la carence⁵⁸³.

2. Les fondements législatifs de la sanction pénale en matière d'habitat, contestables

L'article 66 de la Constitution garantit que « *l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe* »⁵⁸⁴. Or, au cours des contrôles de constitutionnalité, le Conseil Constitutionnel a eu l'occasion à plusieurs reprises de préciser quelles étaient les conditions d'exercice des missions de police judiciaire. Au cours de son examen de la Loi de Finances pour 1984, les Sages ont déclaré non conforme à la Constitution son article 89, trop imprécis quant aux conditions d'investigations « *pour la recherche des infractions en matière d'impôts directs et de taxes sur le chiffre d'affaires* ». Notamment, la définition des infractions, les conditions de l'intervention de l'autorité judiciaire n'étaient pas

⁵⁸⁰ Y. Goutal, Le préfet ne peut imposer au maire d'assumer la première visite des logements insalubres, JCP A n°5, 6 février 2012, p. 2039.

⁵⁸¹ CE, 14 nov. 2011, précitée et, en appel, CAA Bordeaux, 25 mai 2010, n°08BX01975.

⁵⁸² B. Buguet, La mise en œuvre par les agences régionales de santé (ARS), IGAS 2011, p. 83, [<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000044/0000.pdf>].

⁵⁸³ Article L. 2215-1 CGCT.

⁵⁸⁴ Constitution de la Cinquième République, article 66, JO du 5 octobre 1958, p. 9165.

précisées⁵⁸⁵. En matière de fouille de véhicules, le juge constitutionnel a déclaré également non conforme à la Constitution l'article 16 de la loi de programmation relative à la sécurité n'ayant pas prévu « *l'autorisation préalable de ces opérations par l'autorité judiciaire* »⁵⁸⁶. De même, l'article 6 de la loi sur les fournisseurs d'accès a été déclaré non conforme partiellement puisqu'il était prévu que les agents habilités de la gendarmerie pouvait, sans que soit prévu préalablement une autorisation de l'autorité judiciaire « *réprimer les actes de terrorisme* »⁵⁸⁷. Enfin, il a été reconnu non conforme à la Constitution une disposition prévoyant d'étendre la compétence relative aux « *contrôles ... vérifications d'identité* ». En « *confiant ... ce pouvoir aux agents de police municipale, qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire* »⁵⁸⁸.

En matière d'habitation comme, du reste, pour les autres matières, le C. santé publ. égrène les missions sans préciser ces cadres minimums attendus par le Conseil Constitutionnel. Par exemple, au titre de la protection de la santé et de l'environnement, l'article L. 1312-1 C. santé publ. demande aux agents de rechercher et constater des « *infractions aux prescriptions des articles du présent livre, ou des règlements pris pour leur application* ». Mais, l'article n'indique à aucun moment les infractions précises. En matière d'habitation, il pourrait être déduit de ces dispositions que ces infractions sont celles prévues notamment, par les règlements sanitaires départementaux, les articles L. 1337-4 C. santé publ., L. 511-6 CCH.

Rien n'est moins sûr cependant, tant que les textes ne le précisent pas, et cela participe à une insécurité juridique dommageable. Incluant ces dispositions du C. santé publ. dans un même exemple, M. Cormier précise qu' « *une telle disposition est en elle-même insuffisante à permettre la recherche d'infractions pénales en dehors de leur constatation incidente lors d'une simple inspection administrative* ». En outre, cet article ne précise pas les modalités de « *surveillance par l'autorité judiciaire* »⁵⁸⁹. Il peut également être relevé une dispersion de textes rendant difficile la compréhension des compétences. Aussi, M. Cormier proposait que soit rédigé un « *texte législatif de simplification, et de sécurisation des bases juridiques de l'inspection* », opinion « *largement partagée par les agents des différents services concernés* ».

⁵⁸⁵ Cons. Const., 29 décembre 1983, n°83-164 DC, Loi de finances pour 1984.

⁵⁸⁶ Cons. Const., 18 janvier 1995, n°94-352 DC, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

⁵⁸⁷ Cons. Const., 19 janvier 2006, n°2005-532 DC, Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, Non conformité partielle.

⁵⁸⁸ Cons. Const., 10 mars 2011, n°2011-625 DC, 10 mars 2011, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, Non conformité partielle.

⁵⁸⁹ M. Cormier, précité.

Une autre question porte sur les modalités de l'exercice des missions de police judiciaire par les agents des ARS ou des SCHS. Même si l'habilitation des agents est prononcée par l'autorité hiérarchique pour les agents de l'ARS⁵⁹⁰, ces derniers, comme tout agent participant à la police judiciaire, agissent sous l'autorité « *des magistrats en charge de l'information en cours* ». Ils sont « *seulement tenus d'informer leurs supérieurs hiérarchiques du développement général de leurs investigations* », et si l'information imposait la réserve et la discrétion, il est possible d'inclure « *le supérieur hiérarchique direct* »⁵⁹¹.

Appliquée à l'identification des risques sanitaires en matière d'habitation, est-il possible, admissible que les agents des ARS, des SCHS puissent exercer des missions de police administrative et judiciaire dans le même temps ? Quel est le cadre de leur intervention lorsqu'ils rédigent un rapport motivé pour le compte du directeur général de l'ARS ? Si cette question n'avait pas été posée auparavant, elle se pose dès lors qu'il est possible pour ces agents d'exercer des missions de police judiciaire dans le cadre de leur intervention. Par exemple, l'article L. 1331-26 C. santé publ. prévoit un rapport motivé établi par le directeur général de l'ARS. En pratique, et alors même que la visite n'est pas obligatoire, il incombe à un agent compétent de se rendre compte, sur place, de la situation de l'immeuble, et d'évaluer l'insalubrité. Dans l'hypothèse où il est constaté au moment de cette visite, que l'une des dispositions de l'article L. 1336-4 C. santé publ., telle qu'une interdiction d'habiter, n'a pas été respectée, l'agent, ni investi par l'autorité judiciaire, ni légalement autorisé à entrer dans une propriété privée, se mettrait en difficulté. A ce jour, il n'a pas été repéré de jurisprudence mettant en doute la constitutionnalité de l'article précité. Pourtant la fragilité de cette disposition met à mal sa légitimité et montre les limites de l'exercice des pouvoirs de police judiciaire dans ce cadre. A l'inverse, la responsabilité de l'Etat, certes pour faute lourde, peut être engagée s'il est démontré que l'agent a exercé son contrôle de façon insuffisante⁵⁹².

Pour conclure sur ce point, la clarification des dispositions pénales apparaît comme d'autant plus importante que la lutte contre l'habitat indigne est une question mobilisatrice au plan politique. Ainsi, le Gouvernement Ayrault a tenu, dans son projet de loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, à « *contraindre plus fortement les bailleurs à réaliser les travaux qui leur ont été prescrits et de donner un coup d'arrêt aux activités des marchands de sommeil* »⁵⁹³.

⁵⁹⁰ Article R. 1312-2 C. santé publ.

⁵⁹¹ TA de Nice, 8 juillet 1999, Calliet, n°99855, AJFP 1999, n°6, p. 36.

⁵⁹² CAA Paris, 17 octobre 1991, SA Hellot, n°90PA00292.

⁵⁹³ Exposé des motifs, Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Les missions de la police judiciaire attribuées à des agents chargés d'exécuter des missions de police administrative posent question quant à leurs conditions d'exercice et le fondement législatif de ces attributions.

L'action de la police judiciaire reste conditionnée par une soumission au pouvoir, incarné par l'Etat.

Au terme de cette étude, il apparaît que l'exercice des pouvoirs de police est limité, imposant parfois aux autorités de police d'intervenir au-delà de leur mission. Au demeurant pourtant, l'objectif lié à la réalisation des travaux prescrits par les décisions de police administratives est partiellement atteint. En outre, il apparaît que les objectifs locaux, pouvant eux-aussi incarner une cible pour l'action publique, sont écartés de la lutte contre les risques sanitaires en matière d'habitation.

Au-delà de la lutte contre les facteurs de risques, l'action publique s'étend à la protection de l'habitant.

Titre 2 : La protection de l'habitant

Le caractère partiel de l'action contre les risques impose d'étudier d'autres types d'action publique, également visible, mais en apparence moins liés au traitement direct des facteurs de risques sanitaires dans l'habitation. En parallèle des actions de police, les décideurs publics ont organisé des dispositifs collectifs, moins contraignants pour les propriétaires. Ils définissent des choix politiques, des orientations, entendues comme une ligne « *imprimée à une action par le choix des objectifs et des moyens de celle-ci* »⁵⁹⁴, en l'occurrence, pour chacun d'eux, une politique de traitement des risques sanitaires dans l'habitation. Au contraire de la police sanitaire, les politiques en matière d'habitation interviennent non plus seulement sur un risque à supprimer sur une habitation, ou un groupe d'habitations, mais aussi, dans un cadre plus général, sur les habitations dans un ensemble urbain, un territoire de vie. Si la direction donnée est d'abord la lutte contre les risques sanitaires, l'objectif, également positif, porte sur l'amélioration des habitations, leur environnement. En cela, la cible visée par l'action publique n'est pas uniquement de supprimer les risques sanitaires, mais de protéger les occupants d'une habitation, les habitants d'une ville.

En outre, l'action porte sur un objectif positif d'amélioration de l'habitation, amélioration entendue comme le fait de rendre plus satisfaisante ce qui est attendu d'une habitation, cela quelle que soit sa forme. Précisément, l'article L. 411 CCH établit la méthode d'amélioration des « *conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées* » ainsi qu'à « *la mise en œuvre du droit au logement* ». Des opérations, telles que « *la construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux* » doivent répondre à ces objectifs. A cette fin, plusieurs personnes morales participent à ces opérations.

C'est le cas des offices publics d'HLM⁵⁹⁵ mais aussi, des organismes privés déclarés par décret d'utilité publique. Par ailleurs, indépendamment du circuit de constructions de logements individuels, des personnes privées participent à ces mêmes missions. Tel est le cas des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré, des sociétés anonymes coopératives de production et les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré, des fondations d'habitations à loyer modéré⁵⁹⁶. C'est le cas, aussi, des sociétés d'économie mixte locales prévues à l'article L. 481-1 CCH modifié par la loi du 24 mars

⁵⁹⁴ G. Cornu, précité.

⁵⁹⁵ Article L. 421-1 CCH.

⁵⁹⁶ Article L. 411-2 CCH.

2014. Créées par une collectivité locale, par application de l'article L. 1521-1 CGCT, les SEML sont des sociétés anonymes relevant du Code de commerce, et sont donc, des personnes privées. Ces sociétés participent à l'action publique, sans pour autant être des personnes publiques. Elles sont donc, elles aussi, des actrices principales à l'amélioration du logement. dès lors, l'action n'est plus seulement administrative, réduite à une intervention de la police administrative, mais elle est publique, opérée par des personnes publiques tenue de répondre aux besoins des populations en matière de logement.

La protection de l'habitant passe par la formulation d'un droit de l'habitation. Ce dernier réuni l'ensemble des procédures concourant à la protection de l'habitant sur un plan qualitatif, l'amélioration des conditions de logement, et quantitatif, l'amélioration de l'accès au logement.

En outre, la prévention exercée par le système de santé organisé en France prévoit des modes d'action protégeant l'habitant. La prévention sanitaire est entendue ici comme l'ensemble des moyens mis en œuvre par le système de santé pour éviter et limiter la survenance des risques sanitaires et des facteurs de risques sanitaires dans une habitation ou autour d'elle.

L'amélioration de l'accès à l'habitation se traduit donc par l'exercice d'un droit de l'habitation (Chapitre 1) et par l'incidence de la prévention sanitaire sur l'habitant (Chapitre 2).

Chapitre 1 : L'exercice d'un droit de l'habitation

Encourager la construction d'immeubles d'habitations salubres est un objectif suivi par les autorités publiques depuis le XIXe siècle. Ainsi, la première loi sur le logement social portait, sous le contrôle d'un comité ad hoc, sur l'incitation à « *la construction des maisons salubres et à bon marché soit par des particuliers, soit par des sociétés* »⁵⁹⁷. Dès le début du lancement de la politique de construction des logements sociaux, logements destinés à des personnes aux revenus insuffisants pour se loger dans une propriété privée, une qualité minimale de salubrité était valorisée, pour que le titre d'habitat à bon marché (HBM) soit accordé par le comité, aux immeubles de propriétaires demandeurs. Ainsi, les comités d'habitations à bon marché pouvaient enquêter, distribuer des prix « *d'ordre et de propreté ... employer les moyens ne nature à provoquer l'initiative en faveur de la construction et de l'amélioration des maisons à bon marché* »⁵⁹⁸.

L'amélioration des habitations est un objectif complémentaire à la construction de logements sociaux. L'amélioration de ce type d'habitations contribue à l'amélioration de l'accès des personnes à faible revenus à des logements de qualité.

Le contrôle de la qualité de l'habitation est exercé dans le cadre, « *coercitif* »⁵⁹⁹, des polices sanitaires dans l'habitation. Les autorités de police repèrent en même temps que les risques sanitaires, les locaux habitables ou non, répondant à un ensemble de règles minimales attendues pour qu'un local puisse être qualifié d'habitation.

Ainsi, pour faciliter cette amélioration, l'action publique a porté sur la réalisation d'une seule forme d'habitation, d'un seul modèle d'habitation (Section 1).

D'autre part, accéder à un logement de qualité et cela pour le plus grand nombre est un but, un objectif poursuivi depuis le XIXe siècle, au moment où il était constaté que l'état du logement, en particulier pour les populations ouvrières, était insuffisant et particulièrement délabré. L'action publique impose donc une extension de son champ, dépassant les procédures d'amélioration des équipements dans les habitations ou de protection des habitants pour faciliter l'accès aux logements par les personnes en difficulté de trouver un logement. Ainsi, le droit de l'habitation se traduit par l'exercice du droit au logement. (Section 2).

⁵⁹⁷ Loi du 30 novembre 1894 relative aux habitations bon marché, article 1, JO du 1^{er} décembre 1894, p. 5821.

⁵⁹⁸ Article 2 de la loi du 30 novembre 1894, précitée.

⁵⁹⁹ P. Quilichini, précité, p. 261.

Section 1 : L'habitation, un seul modèle

L'amélioration du logement porte sur une mise en place dans les habitations d'équipements identiques pour faciliter l'accès des occupants à l'hygiène⁶⁰⁰ au confort ou au bien-être, c'est-à-dire à une situation matérielle qui permet la satisfaction des besoins. Le résultat de cette amélioration est l'uniformisation des habitations. L'uniformisation s'entend ici comme l'action visant à rendre semblable les habitations. Le terme « *uniforme* » est utilisé en droit pour préciser le caractère unifié de deux systèmes juridiques soumis à un régime identique. Un deuxième sens porte sur ce qui est « *égal, invariable et semblable au sein d'un même ordre juridique* »⁶⁰¹. L'uniformisation de l'habitat s'analyse dans une liste de règles, applicables à toutes les habitations, dans le but de les protéger de la survenance de risques, notamment de risques pour la santé publique. La modélisation d'un habitat autour de règles uniformisant l'habitation est un préalable au repérage de facteurs de risques pour la santé précisément constatés par la police sanitaire dans une habitation donnée, précise. Ces règles participent donc aussi à la lutte contre les risques sanitaires.

L'origine même de ces règles de droit montre que d'autres sources de motivation à l'action sont en œuvre. Il a été reconnu que l'identification de risques sanitaires justifiait l'intervention publique dans un habitat. Reflet des mœurs d'une société et d'une époque donnée, l'action de la police sanitaire est motivée par l'appréhension des risques sanitaires, justifiant ainsi sa légitimité.

Plus précisément que la veille, qui implique de « *porter attention à cette dernière et en tirer les conséquences* »⁶⁰², le contrôle des habitations par les autorités de police peut se faire à titre préventif ou pour vérifier la réunion des conditions d'une éventuelle sanction au constat d'un irrespect des règles.

Il sera étudié des règles visant l'uniformisation des habitations (§ I.) puis du contrôle par la police administrative de l'uniformité de l'habitation (§ II.).

⁶⁰⁰ « *A partir des années soixante, la quasi-totalité du parc construit est équipé des éléments sanitaires de base que sont les WC et/ou une douche ou une baignoire* », F. Clanché et A-M. Fribourg « *Grandes évolutions du parc et des ménages depuis 1950* », in M. Segaud, C. Bonvalet, J. Brun, Logement et habitat l'état des savoirs, éditions la découverte 1998, p. 249.

⁶⁰¹ G. Cornu, précité.

⁶⁰² G. Cornu, précité.

§ I. L'uniformisation des habitations

L'uniformisation de l'habitation constitue un premier principe qui donne à l'action publique l'expression d'un droit de l'habitation. Plusieurs règles relatives à l'habitation sont identifiables, en lien avec les risques sanitaires. Parmi elles, il est possible de nommer en point saillant les règlements sanitaires départementaux (RSD). Ces règlements, pris sous la forme d'arrêtés préfectoraux, entrent dans la hiérarchie des normes, sont d'application impérative et leur infraction peut donner lieu à une amende prévue pour les contraventions de troisième classe⁶⁰³. Ils sont indispensables pour donner aux autorités de police des points de repère à leur action dans l'habitation, un ensemble d'habitations ou autour d'une habitation. Ils sont surtout la manifestation d'une volonté d'améliorer les habitations par l'uniformisation de ces habitations, leur donnant la même forme, les mêmes équipements.

Les règles sanitaires relatives aux habitations répondent à une volonté, un objectif d'uniformisation retrouvé dans les textes applicables ou dans la méthode employée pour améliorer les habitations. Pourtant il peut être retrouvé des freins, des obstacles à cette uniformisation des habitations.

Ces règles sont issues d'un objectif national, (A). Mais plusieurs obstacles se présentent à cet objectif (B).

A. Un objectif national

L'Etat centralisé, défini comme l'organisation disposant d'une compétence de création de règles juridiques, a fixé les normes relatives aux habitations. Il a pu parfois établir des règles qui s'imposent aux préfets sans que ces derniers ne puissent être en mesure de procéder autrement.

Dans le cadre des RSD type, issus de circulaires ministérielles et présentés comme un outil d'aide à l'élaboration des RSD par département, l'administration centrale a détourné un pouvoir accordé par le législateur aux préfets. Le détournement de pouvoir s'analyse lorsqu'une personne publique utilise des pouvoirs dans un but autre que celui que lui permet de poursuivre la compétence exercée. Les RSD type constituent un détournement de pouvoir par l'administration centrale (1).

⁶⁰³ Exemple : article 165 du RSD de l'Hérault, [<http://www.ars.languedocroussillon.sante.fr/Reglement-Sanitaire-Departemen.101170.0.html>] ; Pour l'essentiel, les RSD cités dans la présente étude peuvent être consultés sur les sites internet des ARS. A défaut, leur consultation est possible, parfois sur les sites internet des préfetures.

Les normes d'habitation ont vocation à s'appliquer sur l'ensemble de son territoire et à l'égard de toute la population. L'Etat centralisé a progressivement fait entrer dans l'habitat des normes nationales réglementaires précises (2).

1. Les RSD type, un détournement de pouvoir par l'administration centrale

Le premier RSD type a été rédigé en annexe d'une circulaire ministérielle du 30 mai 1903, soit un an après la loi du 15 février 1902⁶⁰⁴. Un lien direct entre cette loi et la circulaire est établi dès la première page de la circulaire : « *la loi ... donne à notre pays les moyens de lutter avec efficacité contre les causes de mortalité ou de morbidité dont la science a démontré le caractère évitable* »⁶⁰⁵. Aussi, par application de l'article 1^{er} de la loi de 1902, le règlement prévoyait les mesures relatives à la prophylaxie des maladies transmissibles et les prescriptions relatives à la salubrité des agglomérations. Le RSD type ne comportait pas seulement des règles sanitaires telles que les équipements de chauffage, l'alimentation en eau et l'évacuation sanitaire, mais aussi des dispositions relatives à la construction des maisons, telles que la disposition des pièces, leur usage, la hauteur des pièces, des maisons. Une séparation des règles relatives aux petites et grandes communes est opérée, dans l'objectif de s'adapter aux « *besoins réels des populations* ». Rédacteur de ce RSD type, le Ministère de l'Intérieur et des Cultes rappelait en 1903 que « *l'objet de certaines dispositions est essentiel et ne saurait être passé sous silence dans la réglementation à faire* », le préfet pouvant, à défaut, imposer une « *réglementation conforme à la loi* »⁶⁰⁶. L'article 2 de la loi du 15 février 1902 autorise l'utilisation de l'article 99 de la loi du 3 avril 1884. Ce dernier donnait aux préfets le « *droit de prendre ... toute mesures relatives au maintien de la salubrité* »⁶⁰⁷. En conséquence, en l'absence d'adoption d'un règlement par les communes, le préfet pouvait se substituer aux maires pour adopter à leur place un ou plusieurs règlements sanitaires communaux, un règlement sanitaire pour l'ensemble des communes.

Le décret-loi du 30 octobre 1935 demandait aux préfets de rédiger les RSD pour les communes de leur département. Par arrêté du 1^{er} avril 1937, un RSD type est rédigé à

⁶⁰⁴ Loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique, précitée.

⁶⁰⁵ Circulaire ministérielle du 30 mai 1903, p. 214, [<http://s2.e-monsite.com/2009/11/02/821648circulaire-1903-pdf.pdf>].

⁶⁰⁶ Circulaire du 30 mai 1903 précitée, p. 216.

⁶⁰⁷ Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, article 99, JO du 6 avril 1884, p. 1861

nouveau à destination des préfets pour qu'ils adoptent, dans leur département, un règlement sanitaire⁶⁰⁸.

En principe, répondant à la définition des circulaires sans valeur réglementaire, comme les circulaires relatives à l'édition de critères d'insalubrité, les RSD type laissent aux préfets ou aux anciens commissaires de la République⁶⁰⁹ tout pouvoir sur l'édition d'un règlement sanitaire départemental qu'ils tiennent de l'article L. 1 du Code de la santé publique⁶¹⁰.

Par conséquent, jusqu'en 1963, les procédures d'établissement successif des règlements sanitaires ne posaient pas de problèmes autres que la lenteur à formaliser un règlement.

Or, les RSD type deviennent progressivement des règles générales minimales, en particulier dans le domaine de la construction des habitations. Un nouveau RSD type est diffusé en 1963 constatant la caducité de l'ancien « *pour des motifs divers, mais essentiellement en raison d'une modification profonde de la législation concernant le domaine de la construction* ». La circulaire interdit « *d'apporter au chapitre de la construction des remaniements qui risqueraient d'être en opposition avec les règles nationales* »⁶¹¹. Ainsi, le Conseil d'Etat précisait que le RSD des Alpes-Maritimes⁶¹² n'avait pas été pris pour régulariser la hauteur d'un immeuble, cause de désagréments, mais « *à la suite d'une circulaire ... par laquelle le ministre ... donnait des directives à l'échelon national* »⁶¹³. En 1978, le Ministre de la Santé transmet aux préfets un autre RSD type prenant en compte, notamment « *l'importance des modifications ... intervenues en matière d'hygiène du milieu tant sur le plan législatif et réglementaire que sur le plan technique* »⁶¹⁴. Dans sa circulaire du 20 janvier 1983, le ministre précise à nouveau que « *les dispositions du règlement... constituent des prescriptions minimales applicables à l'ensemble du territoire* »⁶¹⁵. En édictant ces instructions, le ministre « *a empiété* » sur les compétences dévolues aux commissaires de la République⁶¹⁶ ou aux

⁶⁰⁸ Cité par la circulaire du 24 mai 1963 relative au règlement sanitaire départemental, JO du 24 septembre 1963, p. 8592.

⁶⁰⁹ Titre donné aux représentants de l'Etat dans le département, notamment par le décret n° 82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des commissaires de la République et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements, JO du 11 mai 1982 p. 1335, article 1^{er}.

⁶¹⁰ CE, 8 novembre 1989, M. Boris X..., n°89540.

⁶¹¹ Circulaire du 24 mai 1963 relative au règlement sanitaire départemental, précitée.

⁶¹² Le RSD des Alpes-Maritimes est consultable sous :

[http://www.ars.paca.sante.fr/fileadmin/PACA/Site_Ars_Paca/Votre_Sante/Votre_Environnement/RSD/RSD_06_ars_paca_01.pdf].

⁶¹³ CE, 29 janvier 1975, Dame Dupont d'Isigny, n°90469 et n°90470.

⁶¹⁴ Circulaire du 9 août 1978 relative à la révision du règlement sanitaire départemental type, JO du 13 septembre 1978, p. 7188.

⁶¹⁵ Circulaire du 20 janvier 1983 relative à la révision du règlement sanitaire départemental type, JO du 25 février 1983, p. 2134.

⁶¹⁶ CE, 1^{er} octobre 1986, Assemblée permanente des chambres d'agriculture, n°53047.

préfets⁶¹⁷. Il en est de même dans sa circulaire du 26 avril 1982 où il est demandé aux préfets d'introduire « *les nouvelles dispositions* » dans un délai de six mois⁶¹⁸. En 1984, une nouvelle mise à jour du RSD type s'imposait au regard d'arrêtés ministériels relatifs aux règles de construction et d'installation de fosses septiques.

C'est, comme l'indiquait J-S. Cayla en 1990, « *s'emparer explicitement et sans fondement juridique du pouvoir de réglementation sanitaire conféré au préfet par un texte de valeur législative* »⁶¹⁹.

L'étude des RSD types et leur évolution amènent à conclure dans un premier temps qu'ils ont été appliqués par les représentants de l'Etat dans les départements, respectant ainsi les instructions ministérielles. Tel est le cas, en particulier pour les règles relatives à la construction des habitations.

Le mouvement de normalisation des habitations se traduit également par l'établissement de règles nationales d'urbanisme et d'habitations.

2. Les réglementations nationales : de la règle d'urbanisme à la norme d'habitation

La loi du 15 février 1902 imposait à tous les maires de communes de moins de 20000 habitants d'émettre un avis sur les constructions à venir en établissant dans un permis « *que ... les conditions de salubrité prescrites par le règlement sanitaire ... sont observées* »⁶²⁰. C'est surtout l'établissement des autorisations d'urbanisme, et donc du permis de construire⁶²¹ qui va permettre aux autorités de contrôler la pertinence d'un projet au regard des règles de salubrité. En matière de salubrité, le règlement national d'urbanisme, « *pouvoir réglementaire national* »⁶²², s'impose aux « *permis de construire ... permis d'aménager ... déclaration préalable ainsi qu'aux autres utilisations du sol* »⁶²³. Par un décret du 31 décembre 1958 relatif au permis de construire, ce dernier pouvait « *être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions ... sont de nature à porter atteinte à la salubrité... publique* »⁶²⁴. Aussi, dès lors que les faits révèlent

⁶¹⁷ CE, 28 février 1994, M. et Mme Gérard X..., n°121872.

⁶¹⁸ Circulaire du 26 avril 1982, JO du 13 juin 1982, p. 5583.

⁶¹⁹ J-S. Cayla, La réglementation sanitaire, RD sanit. soc. 1990, p. 36.

⁶²⁰ Loi du 15 février 1902, précitée, article 11.

⁶²¹ Loi du 14 mars 1919 relative aux plans d'extension et d'aménagement des villes, JO du 15 mars 1919 p. 2726, Loi d'urbanisme du 15 juin 1943, JO du 24 juin 1943, p. 1715.

⁶²² J-B. Auby, Droit de l'urbanisme et de la construction, Lextenso, Montchrestien, 2012, n°571, p. 308.

⁶²³ Article R. 111-1- C. urb..

⁶²⁴ Décret n°53-1437 du 31 décembre 1958 relatif au permis de construire, article 1^{er}, JO du 4 janvier 1958, p. 273 ; dispositions reprises par l'article 2 du décret n°61-1298 du 30 novembre 1961 portant règlement

« l'inexécution de certains travaux d'assainissement », le préfet des Basses Pyrénées aurait du rejeter le recours hiérarchique à l'encontre d'un refus du maire d'accorder un permis d'aménagement et de surélévation d'un centre « *héliomarin* »⁶²⁵. Un refus de permis de construire, motivé par « *les inconvénients qu'aurait présentés pour le voisinage l'installation d'un atelier de réparations automobiles* », constitue une atteinte à la salubrité, en application de l'article 1^{er} du décret du 30 novembre 1961⁶²⁶. Codifiées à l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme (C. urb.), les dispositions de l'article 1^{er} continuent à s'appliquer pour les permis de construire même dans les zones dotés d'un plan ou un schéma d'urbanisme⁶²⁷.

La réglementation nationale d'urbanisme s'accompagne, dans le domaine des habitations des dispositions générales en matière de construction. Ainsi, le décret du 14 juin 1969 fixant les règles générales de construction des bâtiments habitation édicte les règles de protection des occupants dans une habitation⁶²⁸. Il vient se substituer aux « *dispositions contraires ou divergentes des règlements départementaux ou communaux* »⁶²⁹. Les préfets étaient-ils tenus de modifier leur RSD ? A la lecture de ces dispositions, il semblerait que la réponse soit affirmative, d'autant que certains articles du décret précité font référence à la santé directement, tel que l'article 8 : « *les taux de pollution de l'air intérieur du local ne constituent aucun danger pour la santé* », ou indirectement, l'article 3 : « *tout logement doit... être pourvu d'une installation en eau potable* ». Or, en 1969, l'article L. 1 C. santé publ. était sans ambiguïté. Il donnait une compétence exclusive aux préfets pour établir un règlement sanitaire applicable à toutes les communes du département, et visant notamment, « *les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons ... et ... logements* ». A la lecture des dispositions de l'article L. 1 C. santé publ., issu de la loi du 6 janvier 1986, il était attendu des « *règles générales d'hygiène et toutes autres mesures propres à préserver la santé de l'homme* »⁶³⁰. Aussi le décret de 1969 relatif aux règles générales de construction n'est pas le décret attendu par l'article L. 1 précité. De plus, l'article 92 du Code de l'urbanisme et de la construction, cité par l'article 16 du décret, « *fixe les règles générales de construction applicables aux bâtiments d'habitation* » et non les règles générales d'hygiène⁶³¹. Par

d'administration publique pour l'application de l'article 91 du code de l'urbanisme et de l'habitation, JO du 5 décembre 1961, p. 11169.

⁶²⁵ CE, 13 juillet 1968, Mendelssohn, n°66310.

⁶²⁶ CE, 12 décembre 1969, Ministre de l'équipement et du logement, n°76912.

⁶²⁷ CE, 20 mai 1994, Préfet du Rhône et de la région Rhône-Alpes, n°107878.

⁶²⁸ Décret du 14 juin 1969 précité, JO du 5 juin 1969, p. 5990.

⁶²⁹ Décret du 14 juin 1969, précité, article 16, JO du 5 juin 1969, p. 5991.

⁶³⁰ Loi n°86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétence en matière d'aides sociale et de santé, article 67, JO du 8 janvier 1986, p. 381 ; disposition reprises à l'article L. 1311-1 C. santé publ.

⁶³¹ Cité dans les visas du décret du 14 juin 1969, précité.

conséquent, ce décret ne peut pas se substituer aux dispositions des RSD, sauf si ces dernières sont modifiées par la volonté des préfets. Pourtant, ces derniers ont adopté majoritairement les règles générales de construction. Les dispositions du décret de 1969 ont été intégrées dans les articles R. 111-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation et sont applicables à l'ensemble des bâtiments d'habitation. En dehors du fait que cette attitude visait la simplification des règles, elle permettait également à l'Etat central de reprendre la main sur les règles liées à l'habitat.

Les textes datant du début du XXe siècle donnaient compétence aux maires puis aux préfets pour établir des normes relatives à la salubrité des habitations. Toutefois, progressivement, les textes nationaux sont venus empiéter sur les compétences locales se substituant parfois clairement dans les compétences, attribuées par la loi, de ces autorités.

Ainsi, dans leur grande majorité, les RSD ont été adaptés à la réglementation nationale par les préfets.

Au demeurant, quelques obstacles rendent difficile, si ce n'est impossible, la volonté d'uniformisation affirmée au fil des textes par l'Etat central.

B. Les obstacles à l'uniformisation

Il aurait pu être concevable d'uniformiser les règles sanitaires liées à l'habitation, si ces dernières étaient généralisables. Or, article L. 1311-2 C. santé publ. donne compétence locale pour édicter « *des dispositions particulières en vue d'assurer la protection de la santé publique dans le département ou les communes* » en complément des dispositions nationales.

Bien qu'il soit rendu possible aux préfets ou aux maires par l'application de l'article précité, d'édicter leur propre source normative, l'exercice des pouvoirs de police en application de ces dispositions conduit inévitablement à limiter l'exercice des pouvoirs de police.

Ainsi, la volonté du législateur a été de créer les conditions d'une multiplicité de sources normatives (1) mais conduit à un exercice, restreint, des pouvoirs de police (2).

1. La multiplicité des sources normatives, une volonté du législateur

L'interprétation restrictive des dispositions de l'alinéa 1^{er} de l'article L. 1311-2 C. santé publ. implique d'accorder aux préfets et aux maires la seule compétence historique relative à l'établissement d'un règlement sanitaire départemental, communal ou intercommunal. Ainsi, et *a priori*, l'unicité du RSD semble être retenue dans un premier temps puisque les RSD reprennent la présentation formelle des RSD type.

Cependant, plusieurs arguments vont dans le sens d'une multiplicité des sources normatives. D'abord, il existe pour chaque RSD des dispositions dérogatoires, pour permettre d'adapter la règle aux circonstances⁶³².

L'étude du contenu des RSD montre des différences importantes, relevant des « *niveaux de contrainte variable selon le département* »⁶³³, mais le législateur avait permis aux préfets ou aux maires de prendre « *des dispositions particulières en vue d'assurer la protection de la santé publique dans le département ou la commune* »⁶³⁴. Au-delà de cette variation de contrainte, l'interrogation porte alors sur le droit applicable. Dans un RSD, le préfet est libre dans l'édiction de la contrainte. S'il est admis que le RSD type n'a pas de valeur réglementaire, alors il ne constitue pas une mesure de police générale à laquelle une autorité de police inférieure peut ajouter des mesures plus contraignantes⁶³⁵. Dès lors, les préfets ont le choix de reprendre, ou pas, pour leur département, les propositions ministérielles.

Par exemple, les articles 40 à 40-4 du dernier RSD type listent les « *règles générales d'habitabilité* »⁶³⁶. Ces quelques articles n'ont pas été intégralement suivis. Indépendamment du fait qu'il était laissé aux préfets la liberté de fixer le délai de mise en place d'un accès à l'eau potable et de l'installation d'évacuation, les préfets ont parfois modifié les prescriptions ministérielles de façon importante. Ainsi en Charente et Charente-Maritime, il est imposé que tout logement soit muni d'un cabinet d'aisance⁶³⁷, alors que le RSD type actuel n'en prévoit

⁶³² CAA Marseille, 1^{er} avril 2010, M. Roger A et Mme Renée D, n°08MA02341.

⁶³³ S. Jacq-Moreau, Lutter contre l'habitat indigne : les locaux impropres par nature à l'habitation (article L.1331-22 du Code de la santé publique), DIHAL, Les guide du pole national de lutte contre l'habitat indigne, mars 2013, p. 10, [http://www.Gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers/dihal_pnlhi_-_guide_des_locaux_impropres_a_lhabitation.pdf] ;

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement : créée par la Circulaire DGS/SD 7 n° 2002-270 du 30 avril 2002 relative à la lutte contre l'habitat indigne pour apporter notamment une expertise juridique et technique aux services de l'administration chargée de mettre en œuvre des actions de police sanitaire, [<http://www.sante.gouv.fr/fichiers/bo/2002/02-23/a0232161.htm>].

⁶³⁴ CAA Marseille, 1^{er} avril 2010, M. Roger A et Mme Renée D, n°08MA02341, précité.

⁶³⁵ CE, 18 avril 1902, Nérès les Bains, n°04749 ; CE, 8 août 1919, Labonne, n°56377.

⁶³⁶ Circulaire du 9 août 1978 précitée, JO du 13 septembre 1978, p. 7200.

⁶³⁷ RSD Charente, article 40, [http://www.ars.poitou-charentes.sante.fr/fileadmin/POITOU-CHARENTES/Votre_Sante/votre_environnement/habitat/docs/habitat_degrade/RSD16_titreII.pdf].

qu'un par 10 occupants⁶³⁸. Dans l'Essonne, le RSD est beaucoup plus précis : « *tout logement de 4 pièces ou plus, doit être équipé au minimum d'un cabinet d'aisance... dans tous les autres cas ...un cabinet d'aisance pour deux logements ou un par fraction de cinq pièces isolées ou studio* »⁶³⁹. Parfois, les différences soulignent les oppositions possibles entre les textes applicables. S'agissant de la hauteur sous plafond dans une habitation, le RSD type fixe la limite à 2.20 mètres⁶⁴⁰. Certains règlements suivent l'article R. 111-2 du CCH qui précise : « *Il n'est pas tenu compte ... des parties de locaux d'une hauteur inférieure à 1,80 mètres* ». C'est le cas pour les RSD des Bouches du Rhône, des Hautes Alpes, de la Martinique, ou du Territoire de Belfort⁶⁴¹. Le RSD du Puy de Dôme nuance la destination des pièces en fonction de la hauteur : « *la hauteur sous plafond dans les pièces principales ne doit pas être inférieure à 2.20 mètres. Ne sont pas considérées comme habitables les pièces ou parties de locaux d'une hauteur inférieure à 1.80 mètres* »⁶⁴². Certains RSD appliquent une hauteur minimale plus importante que l'article R. 111-2 précité. Tel est le cas pour la Côte d'Or, l'Indre-et-Loire qui fixent à 2.30 mètres la hauteur minimale autorisée.⁶⁴³

Comment qualifier les pièces dont la hauteur se situe entre 1.80 mètres et 2.20 mètres ? Quelles sont les dispositions applicables lorsque deux textes portent sur le même thème ? La jurisprudence ne peut que se prononcer différemment selon le département concerné. Faisant référence à l'article L. 1331-22 C. santé publ. relatif aux locaux impropres à l'habitation, la police sanitaire s'appuie sur le RSD pour expliquer ce caractère impropre. La hauteur sous plafond acceptable, déterminée par le RSD applicable, est suivie par la CAA de Bordeaux⁶⁴⁴.

RSD Charente-Maritime, articles 40, [http://www.ars.poitou-charentes.sante.fr/fileadmin/POITOU-CHARENTES/Votre_Sante/votre_environnement/habitat/docs/habitat_degrade/RSD17_titreII.pdf].

⁶³⁸ RSD type précité, article 40, p. 33.

⁶³⁹ RSD Essonne, article 40-4, p. 25,

[http://www.essonne.gouv.fr/content/download/5241/34155/file/rsd_91.pdf].

⁶⁴⁰ RSD type, précité, article 40-4, p. 34.

⁶⁴¹ RSD Bouches du Rhône, article 40-4,

[http://www.ars.paca.sante.fr/fileadmin/PACA/Site_Ars_Paca/Votre_Sante/Votre_Environnement/RSD/RSD_13_ars_paca_01.pdf];

RSD Hautes Alpes, article 40-4, p. 11, [<http://www.hautes-alpes.gouv.fr/le-reglement-sanitaire-a1243.html>]

RSD Martinique, article 40-4,

[http://www.ars.martinique.sante.fr/fileadmin/MARTINIQUE/Votre_Sante/Votre_environnement/Eaux/RSD/RSD-D-2009.pdf];

RSD Territoire de Belfort, article 40-4, p. 23, [<http://www.territoire-de-belfort.gouv.fr/Services-de-l-Etat/Sante-et-cohesion-sociale/Delegation-territoriale-de-l-agence-regionale-de-sante-de-Franche-Comte/Le-reglement-sanitaire-departemental>].

⁶⁴² RSD Puy de Dôme, article 40-4,

[http://www.ars.auvergne.sante.fr/fileadmin/AUVERGNE/ARS_auvergne/votre_sante/votre_environnement/Ins_alubrite/rsd63_t2.pdf].

⁶⁴³ RSD Côte d'Or, article 40-4, [http://www.bourgogne.gouv.fr/assets/files/documents/rsd_21.pdf];

RSD Indre-et-Loire, article 40-4,

[http://www.ars.centre.sante.fr/fileadmin/CENTRE/Internet_ARS/Votre_sante/Environnement/RSD/RSD_37.pdf].

⁶⁴⁴ CAA Bordeaux, 12 octobre 2010, M. Jean-Paul A, n°09BX00971

En 2011, le Conseil d'Etat a admis la supériorité du RSD applicable sur les dispositions de l'article 4 du décret du 30 janvier 2002 qui reprend l'article R. 111-2 CCH⁶⁴⁵. Pour qualifier d'impropre à l'habitation un comble dans un logement, il était constaté une hauteur sous plafond inférieure à 2,20 m insuffisante « *au regard des prescriptions du règlement sanitaire départemental* » de Seine Saint Denis⁶⁴⁶. A contrario, une disposition moins contraignante dans le RSD impliquerait une application des dispositions du CCH.

Cette différence de traitement entre département n'est en revanche pas vérifiée pour les pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur. La lecture des dispositions des RSD actuellement appliqués dans les départements amène à conclure que l'article 40-2 du RSD type est suivi par tous les départements : « *L'éclairage naturel au centre des pièces principales ou des chambres isolées doit être suffisant pour permettre, par temps clair, l'exercice des activités normales de l'habitation sans le secours de la lumière artificielle* ». Aussi, des locaux disposant de portes vitrées donnant sur des terrasses donnant, elles-mêmes, sur des puits de jour sont insuffisantes à éclairer les pièces⁶⁴⁷. Dans un sens favorable, la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux a retenu un éclairage des pièces suffisant⁶⁴⁸. Sur cette dernière affaire, le Conseil d'Etat a donné une définition de l'ouverture sur l'extérieur, devant « *donner sur l'air libre et permettre une aération et un éclairage suffisants pour prévenir toute atteinte à la santé des occupants* »⁶⁴⁹.

L'article 40-3 du RSD type détermine, pour l'une au moins des pièces principales du logement, une surface minimum de 9 m². L'article R. 111-2 CCH donne une limite de surface de logement de 14 m². Donc, si le logement n'est constitué que d'une seule pièce principale, il y a bien divergence dans les textes applicables, sauf si le préfet a fait converger les dispositions du RSD avec le CCH. Ainsi, comme pour les hauteurs sous plafond, certains RSD⁶⁵⁰ font référence aux dispositions de l'article R. 111-2 du CCH. Mais la plupart des RSD fixent une surface de 9 m² pour une pièce principale, citant, comme le RSD type, le décret de

⁶⁴⁵ S. Jacq-Moreau, DIHAL, mars 2013 p. 11.

⁶⁴⁶ CE, 4 mars 2011, Carrier, n°336243.

⁶⁴⁷ CAA Marseille, 13 décembre 2010, Ministre de la santé, de la jeunesse et des sports, n°08MA04930.

⁶⁴⁸ CAA Bordeaux, 19 juillet 2011, Mme Miren A, n°10BX01021.

⁶⁴⁹ CE, 7 octobre 2013, Ministre du travail, de l'emploi et de la santé, n°352812, AJDA 2013 p. 2005, JCP A n° 43, 21 octobre 2013, act. 834.

⁶⁵⁰ Par exemple :

RSD des Ardennes, [<http://www.ardennes.pref.gouv.fr/content/download/493/2852/file/1225903870.pdf>]

RSD du Calvados,

[http://www.ars.basse-normandie.sante.fr/fileadmin/BASSE-NORMANDIE/Sante_environnement/RSD/RSD_14_mise_a_jour_-_mars_2011.pdf] ;

RSD de la Charente,

[http://www.ars.poitou-charentes.sante.fr/fileadmin/POITOU-CHARENTES/Votre_Sante/votre_environnement/habitat/docs/habitat_degrade/RSD16_titreII.pdf].

1969⁶⁵¹. Toutefois, quand bien même un studio était d'une surface inférieure, le seul « *motif de la méconnaissance de la règle de surface minimale de la pièce principale prescrite par le règlement sanitaire départemental* » est insuffisant à qualifier le studio d'impropre par nature à l'habitation⁶⁵².

En 1997, F. Mélin-Soucramanien soutenait : « *l'indivisibilité de la République implique l'unité de source normative - c'est-à-dire qu'il n'y ait qu'un pouvoir normatif primaire ou initial exercé par le Parlement législateur - mais ne s'oppose pas à ce qu'il y ait ... plusieurs législations édictées par la même source et s'appliquant différemment selon les portions du territoire concerné* »⁶⁵³. Les règles sanitaires applicables dans une habitation énoncées comme telles par le droit, sont le strict contraire : il n'y a pas une source de droit normatif mais de multiples sources locales, voulues par le législateur.

Concrètement, les textes donnant compétence aux préfets pour établir une réglementation sanitaire locale a donné lieu à une expression certes marginale mais diversifiée des règles concernant l'habitation⁶⁵⁴

Pourtant, l'application des règles locale en matière sanitaire par les polices administratives peut être restreinte.

2. L'exercice, restreint, des pouvoirs de police

L'interprétation de l'article L. 1311-2 C. santé publ. plus large, pourrait donner à chacune des autorités de police une liberté d'user de ses pouvoirs pour adapter une réglementation, établie par une autorité supérieure, à son champ de compétence géographique et aux situations qu'elle rencontre. Ainsi, l'article L. 1311-2 C. santé publ. attribue une compétence locale pour l'édition de règles indépendantes du RSD. Dès lors, il constitue un obstacle, *a priori* majeur, à l'uniformisation des règles sanitaires. Pour autant, son application est restreinte.

L'application de cette disposition peut créer une confusion dans l'exercice des pouvoirs de police. Par exemple, il incombe au maire de prendre, dans le cadre de ses missions de police générale prévues à l'article L. 2212-2 CGCT, les mesures appropriées dans sa commune pour assurer « *l'observation de la réglementation départementale* ». Dans le même temps, il est possible pour les préfets de prendre une mesure de police spéciale en application de l'article

⁶⁵¹ Décret n°69-596 du 14 juin 1969 fixant les règles générales de construction des bâtiments d'habitation, JO du 5 juin 1969, p. 5990.

⁶⁵² CE, 12 décembre 2013, Ministre des affaires sociales et de la santé, n°372156.

⁶⁵³ F. Mélin-Soucramanien, Les adaptations du principe d'égalité à la diversité des territoires, RFDA n°13, sept-octobre 1997 p. 907.

⁶⁵⁴ J-H Robert, Des règlements zombies, Droit pénal n° 5, Mai 2005, comm. 74, p. 15.

L. 1311-2 C. santé publ. Enfin et pour un même objet, le ministre peut également prendre une mesure de police spéciale qu'il tire de l'article L. 1311-1 C. santé publ. Aussi, il ne saurait être reproché à un maire d'avoir pris pour sa commune un arrêté sur le fondement de l'article L. 1311-2 C. santé publ., disposition de police spéciale, et en application de ces pouvoirs de police générale, pour réguler les nuisances sonores causées par des manifestations festives⁶⁵⁵ ou les nuisances liées à la circulation de camions dans une commune⁶⁵⁶. Pour s'être abstenu de prendre une mesure locale et empêcher « *les bruits excessifs* », un maire a vu sa responsabilité engagée⁶⁵⁷. De même, un maire peut être sanctionné pour faute lourde pour s'être abstenu d'exécuter une mesure préfectorale, « *autorité supérieure* », tendant à « *assurer ... l'observation de la réglementation interdisant le rejet d'eaux usées non assainies dans les ouvrages destinés à l'écoulement des eaux pluviales et les cours d'eau* »⁶⁵⁸.

Le maire ne peut invoquer ses pouvoirs de police générale, d'édiction d'arrêtés en application de l'article L. 1311-2 C. santé publ., ses pouvoirs de contrôle des permis de construire tirés de l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme pour justifier une consultation préalable du public avant un projet d'enfouissement d'une ligne de transport ferroviaire⁶⁵⁹.

Dès lors qu'il existe une mesure de police spéciale, l'autorité de police générale ne peut utiliser les dispositions de l'article L. 1311-2 C. santé publ. pour établir une réglementation qui aurait pour effet d'empiéter sur la police spéciale préexistante⁶⁶⁰. Le maire de la commune de Grigny a, par un arrêté pris en 2005, édicté plusieurs mesures d'interdiction temporaires en matière d'OGM. Certes, l'interdiction d'achat et de consommation d'OGM dans les cantines et restaurants communaux relève d'une mesure d'ordre intérieur laissé à la libre appréciation du maire. Mais « *les essais en plein champ de cultures génétiquement modifiées relèvent de pouvoirs de police spéciale des services de l'Etat et plus particulièrement sur cette question, du régime d'autorisation* » délivrée par le Ministre de l'Agriculture au titre de l'article L. 533-3 du Code de l'environnement⁶⁶¹. Les OGM revêtent « *un caractère passionné voire passionnel* »⁶⁶². Ils sont le reflet de craintes liées à l'incertitude qu'ils génèrent, visibles dans

⁶⁵⁵ CAA Marseille, 4 avril 2005, Association Pluce, n°01MA02513.

⁶⁵⁶ CAA Marseille, 13 février 2006, Société TAM, n°04MA01020 et Société FTA, n°04MA01021.

⁶⁵⁷ CAA Bordeaux, 27 mai 2008, Commune de Miélan, n°06BX02382.

⁶⁵⁸ CE, 4 février 1981, M. Noël Y., n°09428.

⁶⁵⁹ CAA Bordeaux, 28 février 2006, Commune de Sainte-Eulalie, n°03BX00781.

⁶⁶⁰ CAA Nantes, 17 novembre 2009, Commune de Boisvion, n°09NT00409 (13 décisions prises le même jour), CAA Nantes, 19 octobre 2012, Commune de Le Chefresne, n°11NT00464.

⁶⁶¹ CAA Lyon, 8 octobre 2009, Commune de Grigny, n°07LY00757.

⁶⁶² C. Moiroud, La réglementation des OGM nous entraîne-t-elle vers la voie de l'insensé ?, RD sanit. soc. 2013, p. 771.

les sondages d'opinion⁶⁶³. Ils dépassent la question des risques sanitaires immédiats, des nuisances identifiables.

Cependant, dans ces matières, le maire pourrait toujours faire usage de ses compétences de police générale, dans deux cas.

Dans la situation d'un péril imminent, « *seule une autorité proche des administrés peut matériellement agir efficacement en cas d'urgence, ne serait-ce qu'en interdisant ou en suspendant temporairement les autorisations accordées par l'autorité de police spéciale* »⁶⁶⁴.

En édictant des mesures plus contraignantes motivées par des circonstances locales⁶⁶⁵, mais cela implique de préciser quelles sont les circonstances locales. En ce sens, par application de l'ancien article L. 132-8 du Code des communes, un maire est incompétent pour décider d'une mesure de restriction d'horaire dans un supermarché, qualifiable de mesure de répression des « *atteintes à la tranquillité publique* », compétence détenue par l'Etat dans cette commune⁶⁶⁶.

Si les maires tentent une application utile de leurs pouvoirs, cette application n'est pas forcément appropriée à toutes les situations. L'utilisation des réglementations locales en matière sanitaire est donc limitée.

Les préfets sont également limités dans le pouvoir d'édition de règles sanitaires. La Cour de Cassation a eu l'occasion de préciser les pouvoirs du préfet en matière d'édition de règles d'hygiène. Dans une première affaire, après contrôle des services de la ville de Paris dans des locaux loués à des fins d'habitation, le gestionnaire fut déclaré « *coupable de contravention au RSD* » de Paris. La Cour de Cassation accède à l'exception d'illégalité relative au RSD de Paris. L'article L. 184-12 du Code des communes « *donnait compétence au préfet [de Paris] pour prendre un règlement sanitaire départemental par voie d'arrêté* ». Abrogées par l'article 14 de la loi du 29 décembre 1986, les règles générales d'hygiène ne relèvent plus que de l'application de l'article L. 1311-1 C. santé publ. qui donne compétence au pouvoir réglementaire pour fixer « *les règles générales d'hygiène et toutes autres mesures propres à préserver la santé de l'homme* ». Or, le préfet pouvait toujours compléter les dispositions générales par application de l'article L. 1311-2 C. santé publ. La Cour de Cassation a conclu par deux fois que le préfet de Paris « *n'est plus titulaire que du pouvoir de compléter les décrets visés par l'article L. 1311-1 du Code de la santé publique* ». Dès lors, toutes les

⁶⁶³ M. Moliner-Dubost, Le maire ne peut en aucun cas s'immiscer dans la police spéciale des OGM, comm. sous CE, 24 septembre 2012, Commune de Valence, n°342990, AJCT 2013, p. 57.

⁶⁶⁴ M-C. Rouault, [Monsieur le Maire, ne touchez pas aux OGM !](#), [Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel](#) janvier 2013, n°43.

⁶⁶⁵ CE, 18 avril 1902, Nérès les Bains, précité.

⁶⁶⁶ CE, 29 décembre 1995, Ville de Nancy, n°111704.

modifications intervenues postérieurement à 1986 sont illégales « *en raison du changement de circonstances de droit intervenu depuis sa publication* »⁶⁶⁷. La seconde décision est similaire dans les faits et les principes qu'elle énonce, mais est plus précise. « *En l'absence des décrets..., les textes antérieurement publiés demeurent en vigueur* »⁶⁶⁸. Commentant ces deux arrêts, J.H. Robert plaidait pour la prise, au plus vite, des décrets en attente, notamment en matière d'habitat. Ainsi suggérait-il que le RSD type en devienne « *le texte* »⁶⁶⁹. Pour lui, « *il est grand temps, après presque vingt ans, d'appliquer cette loi de 1986, de peur d'entraver l'action administrative* ».⁶⁷⁰ Avec lui, D. Blaise rappelait en 2012 que cette « *exhortation reste d'actualité* »⁶⁷¹. En réponse à ces questions, et dans le cadre du projet de loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, A. Linkenheld a tenté d'introduire à l'article 41 du projet un article L. 1311-1-1 C. santé publ. visant à donner aux préfets et aux maires la compétence pour prendre par arrêté les mesures en matière d'habitat⁶⁷². Retiré, l'amendement a rappelé au Gouvernement ses obligations sur ces questions. Ce dernier, par la voix de l'ancienne ministre du Logement, C. Duflot, est toutefois resté prudent quant au calendrier de parution du décret piloté par le Ministère de la santé⁶⁷³.

Dès lors, à ce jour, ni la volonté de l'Etat central, en ne publiant pas les décrets attendus par l'article L. 1311-1 C. santé publ., ni celle des pouvoirs locaux, sont de rechercher l'uniformité dans les matières relatives à la salubrité des habitations.

Même s'il est possible d'admettre que les autorités locales peuvent adapter les règles nationales aux circonstances locales, cela ne peut se faire qu'avec la garantie d'une conformité des textes applicables et des décisions avec les normes supérieures. Or, les RSD mériteraient une rénovation, soit dans le sens d'une publication par décret des règles d'hygiène attendues en matière d'habitat, soit dans le sens d'une modification des textes applicables, pour laisser la décision aux autorités de police locale qu'elle soit prise par exemple par le préfet ou le maire, de s'organiser en matière d'habitat. En outre, l'appropriation par l'Etat des réglementations en matière de salubrité ne reflète ni la

⁶⁶⁷ Cour de Cass., 22 février 2005, n°03-87.878 et n°87.877.

⁶⁶⁸ Cour de Cass., 21 février 2006, n°05-82.140.

⁶⁶⁹ J-H. Robert, Des règlements zombies, précité.

⁶⁷⁰ J-H. Robert, Vingt ans de négligence, Droit pénal n° 10, Octobre 2005, comm. 144.

⁶⁷¹ D. Blaise, Remèdes juridiques à l'insalubrité des immeubles, Revue de droit immobilier 2012, p. 433.

⁶⁷² Amendement n°932, [<http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/1329/AN/932.asp>].

⁶⁷³ Assemblée Nationale, XIV^e législature, Troisième session extraordinaire de 2012-2013, Compte rendu intégral, 12 septembre 2013, après l'article 41.

compétence historique des pouvoirs de police attribués aux maires ni la « *marche ... lente, hésitante difficile mais irrésistible* » de la décentralisation⁶⁷⁴. Aussi, la rénovation des règles sanitaires en matière d'habitat doit respecter ce mouvement et donner aux collectivités locales une marge d'action suffisante.

Après la présentation des règles applicables, comment la police administrative veille-t-elle à l'uniformité de l'habitation ?

§ II. La veille par la police administrative de l'uniformité de l'habitation

L'emploi de méthodes de protection de l'habitation est utile et nécessaire. Pourtant, il n'est pas évident, *a priori*, d'établir un lien direct entre un risque, un danger et l'uniformité de l'habitation. Cette dernière se traduit notamment par l'usage du terme d'habitabilité. Ce dernier terme, notion multiforme, fait référence à des normes relatives à l'habitation, évoluant dans le temps pour répondre à une exigence minimale telle que la surface des pièces, le nombre de pièces... En droit fiscal, l'habitabilité participe à l'évaluation de la valeur locative d'un bien et sert, au regard de la qualité des constructions à la classification des maisons d'habitation⁶⁷⁵. En droit civil, elle impose aux propriétaires des normes minimales, condition de la location⁶⁷⁶.

Tout au plus, il est possible de supposer que l'habitabilité est repérée par le seul acteur public légalement autorisé à intervenir dans l'habitation, à savoir la police sanitaire (A). L'action publique est aussi portée par le droit de l'urbanisme, faisant usage des règles sanitaires à titre préventif (B).

⁶⁷⁴ J. Morand-Deville, *Droit administratif*, Lextenso, 2011, p. 145.

⁶⁷⁵ Article 324 G CGI ; illustrations : CE, 22 avril 1988, n°66795 ; CE, 20 juillet 1988, n°56368.

⁶⁷⁶ Décret n°87-149 du 6 mars 1987 fixant les conditions minimales de confort et d'habitabilité ; en ce sens, CAA Paris, 7 avril 2005, n°01PA04245.

A. *L'habitabilité repérée par la police sanitaire*

Deux dispositions relatives à l'habitabilité, le caractère impropre d'un local d'une part⁶⁷⁷ et la suroccupation d'un local d'habitation d'autre part⁶⁷⁸, entrent dans le champ de la protection de la santé, ces deux articles étant intégrés au livre III « *prévention des risques sanitaires* » de la première partie « *protection de la santé* » du C. santé publ. Il incombe donc à la police sanitaire de vérifier le caractère habitable d'un local, en application de ces deux dispositions. S'agissant de l'article L. 1331-22 C. santé publ., le caractère impropre à l'habitation rend incertaine l'étendue de son application (1).

En outre, il subsiste une absence de lien entre les risques sanitaires et les locaux d'habitation suroccupés (2).

1. L'étendue incertaine de l'appréciation d'un logement impropre à l'habitation

Récemment, devant le Tribunal administratif de Rennes, le rapporteur P. Bonneville soutenait que les locaux impropres à l'habitation sont « *inclus dans le logement insalubre* » qui sur une « *échelle de l'habitabilité* » lui paraît d'un échelon inférieur. Pour X. Couton, « *il semble qu'existe une certaine gradation entre habitabilité, décence, dignité et insalubrité* »⁶⁷⁹. Aussi il est souligné que l'insalubrité est partie de la décence. A partir du moment où la qualification de l'un ou de l'autre détermine les compétences juridictionnelles, cette inclusion ne sera pas d'un grand secours et ne présente pas d'autre intérêt que « *doctrinal* » ou théorique⁶⁸⁰. Toutefois, ni le texte du Code de la santé publique, ni la jurisprudence n'imposent d'établir un lien entre un ou des risques sanitaires identifiables et les conditions d'habitabilité du logement. Aussi, l'application de ce texte se suffit à elle-même et il n'est pas nécessaire de s'appuyer sur la procédure d'insalubrité pour en faire usage⁶⁸¹.

A partir de l'article L. 1331-22 C. santé publ., la jurisprudence a construit une interprétation du texte, remplaçant presque les décrets attendus par les services administratifs chargés d'instruire les dossiers dans ces matières.

⁶⁷⁷ Article L. 1331-22 C. santé publ.

⁶⁷⁸ Article L. 1331-23 C. santé publ.

⁶⁷⁹ X. Couton, JCl. Construction – Urbanisme, 03,2010, 25 Février 2010, n°8.

⁶⁸⁰ P. Bonneville, précité, p. 871.

⁶⁸¹ CE, 21 octobre 1977, Cornet, n°04659.

En 1985, le Conseil d'Etat précisait que le seul fait que le local soit en partie même non importante, enterrée, permet de qualifier ce local de sous-sol, même si le local dispose d'ouverture sur l'extérieur⁶⁸². Cependant, les besoins de logement évoluant, il fut nécessaire de revoir cette qualification. Ainsi, un local enterré à 50 cm sous le sol naturel constitue bien un sous-sol⁶⁸³. Le local enterré à 1,50 mètre au dessous du niveau du sol naturel constitue dès lors un sous-sol⁶⁸⁴. Les juges de Versailles adoptent la même position pour un local enterré à 80 cm en-dessous du niveau du sol naturel⁶⁸⁵. Au contraire, les pièces enterrées « *de seulement* » 30 cm au-dessous du sol peuvent être considérés comme des locaux habitables⁶⁸⁶. De même, lorsque le local n'est enterré que sur un des cotés, il ne constitue pas un sous-sol⁶⁸⁷. La jurisprudence n'attache donc que peu d'importance aux conditions d'habitation du sous-sol. Ainsi, qu'il soit ou non dépourvu d'ouverture sur l'extérieur, le sous-sol, identifié comme tel parce qu'enterré pour une grande partie dans le sol est, par nature, impropre à l'habitation, et cela par application de l'article L. 1331-22 C. santé publ.⁶⁸⁸.

S'agissant des combles, techniquement, la question pour les juges administratifs est de savoir si les combles sont aménageables ou non. Plusieurs conditions cumulatives sont pris en compte : « *tout local situé dans l'espace compris sous la charpente d'un immeuble..., qui ne possède pas une hauteur suffisante et n'est pas convenablement aménagé pour l'habitation constitue un comble* »⁶⁸⁹. La hauteur sous plafond est une condition déterminante, indépendamment de son aménagement convenable et de la présence d'ouvertures sur l'extérieur⁶⁹⁰. De même, la qualification de comble relevant des dispositions du Code de la santé publique, est indépendante de la distribution des pièces⁶⁹¹.

Les caves n'ont fait l'objet que de peu de jugements. Tout au plus à l'occasion d'un litige entre une propriétaire et la Compagnie générale des eaux suite à rupture de canalisation d'eau, la CAA de Lyon a pu juger d'une telle situation. La Compagnie générale des eaux contestait le préjudice au motif que la propriétaire « *aurait installé un appartement luxueux dans une cave* ». Les juges lyonnais ont rejeté l'argument considérant d'une part que les pièces de

⁶⁸² CE, 27 septembre 1985, Ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, n°55220.

⁶⁸³ CAA Versailles, 8 novembre 2007, M. Jean-Michel X, n°06VE00336.

⁶⁸⁴ CAA Lyon, 2 mai 2012, CAA Lyon, 2 mai 2012, SCI Sainte Foy, n°11LY02082.

⁶⁸⁵ CAA Versailles, 27 mars 2012, Ministre du travail, de l'emploi et de la santé, n°11VE01193.

⁶⁸⁶ CAA Marseille, 13 décembre 2010, Ministre de la santé, de la jeunesse et des sports, n°08MA04930

⁶⁸⁷ CAA Paris, 7 avril 2005, M. Christian X, n°01PA04245.

⁶⁸⁸ CAA Marseille, 13 décembre 2010, M. Paul A, n°08MA04919 ; CAA Marseille, 6 mai 2003, M. X, n°00MA00611.

⁶⁸⁹ CE, 6 avril 1992, M. Pierre X..., n°87482 ; CE, 22 avril 1983, société des Chantiers de l'Atlantique, n°30633.

⁶⁹⁰ CE, 5 juin 1991, Epoux Montador, n°105048 ; CAA Paris, 7 avril 2005, M. Christian X, n°01PA04245 ; CAA Versailles 29 mars 2011, Ministre de la santé et des sports, n°10VE01543 ; CAA Marseille, 13 décembre 2010, Ministre de la santé, de la jeunesse et des sports, n° 08MA04930.

⁶⁹¹ CE, 22 octobre 1982, Even, n°28742 ; CAA Versailles, 29 décembre 2009, Mme Denise A., n°08VE03917

l'appartement lui-même « *situé à un demi-palier au dessous du sol, sont éclairées au minimum par une fenêtre* » et, d'autre part, « *que toutes les ouvertures donnent sur jardin et sont à double battant* »⁶⁹².

Le caractère inhabitable de locaux tels qu'une cave, un sous sol, un comble peut paraître évident. Encore faut-il tenir compte de l'évolution des habitats et s'adapter à ces évolutions. Quant à la catégorie des « *autres locaux par nature impropres à l'habitation* », elle est vaste. Qu'est-ce qui permet de dire que certains locaux sont impropres à l'habitation et d'autres non ?

Comme le suggère le rapporteur P. Bonneville, il est possible de faire entrer dans cette catégorie « *les anciens locaux commerciaux, industriels ou désaffectés* » ou « *les abris de jardins, garages, remises* »⁶⁹³. Le seul critère de la surface d'un local d'habitation est insuffisant pour démontrer ce caractère impropre⁶⁹⁴.

S'appuyant sur l'instabilité de la jurisprudence en matière d'habitation légère et plus particulièrement les caravanes, les services de la DIHAL recommandent aux administrations « *de ne pas s'arrêter à la nature du local (mobile home, construction légère, caravane, selon les cas) et de rechercher, de manière objective les défaillances du local en cause par rapport aux normes d'habitabilité* »⁶⁹⁵. Certains locaux qui peuvent être qualifiés d'impropre ou d'indécent à un moment donné, ne pourraient plus l'être demain. Ainsi cela aurait pu être le cas pour les habitats « *traditionnels des gens du voyage* »⁶⁹⁶. En dépit de l'intention du Gouvernement à traduire concrètement une reconnaissance de ce mode d'habitation légère, démontable, tels que les yourtes, les caravanes sur des terrains aménageables et constructibles, en dépit de la condamnation de la France pour avoir violé les dispositions de l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme⁶⁹⁷, les sénateurs ont supprimé les dispositions prévues par le projet de loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové⁶⁹⁸, dénonçant la « *cabanisation* »⁶⁹⁹, la différence de traitement entre les bâtiments nécessitant un permis de construire et ces habitats démontables⁷⁰⁰ que leur autorisation

⁶⁹² CAA Lyon, 8 janvier 1991, Mme Elizabeth Y., n°89LY01414.

⁶⁹³ P. Bonneville, précité, p. 871.

⁶⁹⁴ CE, 12 décembre 2013, Ministre des affaires sociales et de la santé c/ SCP Egu-Hardy, n°372156.

⁶⁹⁵ S. Jacq-Moreau, précitée, p. 35.

⁶⁹⁶ Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, n°1179, AN, 26 juin 2013, p. 368

⁶⁹⁷ CEDH, 17 octobre 2013, Winterstein c/France, n°27013/07.

⁶⁹⁸ Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, article 59.

⁶⁹⁹ P-Y. Collombat, Sénat, Séance du 25 octobre 2013, compte rendu analytique, Projet de loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové,

[http://www.senat.fr/cra/s20131025/s20131025_mono.html#par_1305].

⁷⁰⁰ G. Cornu, Sénateur d'Eure-et-Loir, Sénat, Séance du 25 octobre 2013, compte rendu analytique, Projet de loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

pourrait provoquer. Toutefois, ces habitations peuvent relever d'un contrôle de la salubrité par les maires dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir de police générale, pour imposer des équipements sanitaires ou la mise à disposition de terrains pour les campeurs⁷⁰¹.

Les locaux par nature impropre à l'habitation, font l'objet d'une interprétation jurisprudentielle et technique, laissant place, en l'absence de textes, à des critères par définition mouvants.

Il résulte donc de cette étude une incertitude quant à l'étendue de l'application de l'article L. 1331-22 C. santé publ. lorsque les logements en cause n'entrent pas dans le cadre d'un sous-sol, d'une cave ou d'un comble.

2. Une absence de lien entre les risques sanitaires et les locaux d'habitation suroccupés

Issu de l'article 10 de la loi du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, l'article 43-1 C. santé publ. prévoyait que le conseil départemental d'hygiène et le maire de la commune, dans lequel les logements étaient situés, donnent leur avis au préfet pour imposer aux personnes concernées de rendre l'utilisation de locaux « conformes aux prescriptions » de l'arrêté préfectoral. De plus, il liait à la suroccupation tout danger pour la santé⁷⁰². Ce texte imposait donc, à travers la procédure de consultation préalable, de constater la suroccupation, de s'assurer de l'existence d'un danger pour la santé et de vérifier le lien entre la suroccupation et le danger pour la santé.

Issu de l'ordonnance du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux, l'article L. 1331-23 C. santé publ., actuellement applicable indique, dans son 1^{er} alinéa, « des locaux ne peuvent être mis à disposition aux fins d'habitation, à titre gratuit ou onéreux, dans des conditions qui conduisent manifestement à leur suroccupation. Le préfet met en demeure la personne qui a mis les locaux à disposition dans de telles conditions de faire cesser cette situation »⁷⁰³. Rien ne précise sur quel critère se repose la police sanitaire pour qualifier un local en suroccupation. Rien n'indique non plus comment le propriétaire peut adresser ses observations, tenu par la suite de l'article, de reloger à ses frais les occupants. Il avait été reconnu que des procédures rapides et simples étaient justifiées pour « les situations ponctuelles, installations impropres à l'habitation, inhabitables par nature,

⁷⁰¹ F. Bouin, Les collectivités territoriales et le tourisme, Droit, économie, environnement et développement durable, Collection Action locale, 2007, p. 118

⁷⁰² Loi n°70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, article 10, JO du 12 juillet 1970, p. 6544.

⁷⁰³ Ordonnance du 15 décembre 2005 précitée, JO du 16 décembre 2005, p. 19370.

locaux inadaptés, ou mis à disposition dans des conditions conduisant manifestement à leur suroccupation »⁷⁰⁴. Mais la situation d'urgence ne semble pas être retenue par les juges administratifs⁷⁰⁵. En conséquence, à défaut d'une procédure contradictoire particulière, l'article 24 alinéa 1^{er} de la loi du 12 avril 2000 s'applique⁷⁰⁶. Ceci explique, sans doute, la pratique séparant les procédures d'insalubrité avec ces dispositions, évitant qu'une situation ne s'enlise. Toutefois, il pourrait, en fonction des circonstances, être couplé avec les dispositions relatives à la procédure d'insalubrité. En ce sens, motivée par les anciens articles L 43-1 et L. 26 à L. 31 C. santé publ., la prescription de « *l'enlèvement ou la destruction de toutes constructions non en dur utilisées à fin d'habitation et déclarant insalubre l'immeuble bâti* » est régulière⁷⁰⁷.

En revanche, si la procédure mise en place par le préfet respecte les règles et n'emporte aucune ambiguïté sur la solution à donner, il serait étonnant que le juge administratif n'en tienne pas compte. Par exemple, la CAA de Paris a pu rejeter une requête en annulation d'un arrêté préfectoral prononcé sur le fondement de l'article L. 1331-23 C. santé publ., qui plus est, sans s'appuyer sur les dispositions des RSD, mais sur le CCH. L'ARS d'Ile de France constate la « *suroccupation du pavillon liée à sa division abusive en sept logements distincts et à l'absence d'alimentation en eau potable et d'évacuation des eaux, en propre pour chaque chambre* ». Un courrier est adressé aux propriétaires, par lequel le préfet de Seine-et-Marne précisait ses intentions et les invitait à lui faire connaître leurs observations. En 2010, le préfet de Seine-et-Marne met en demeure de faire cesser l'état de sur-occupation des chambres. Les constats allaient à l'encontre de l'article R. 111-6-1 CCH qui interdit la mise à disposition de tels locaux. Aussi, l'article L. 1331-23 C. santé publ. peut-il être associé aux dispositions du CCH⁷⁰⁸.

Les textes visant au repérage de locaux inhabitables sont révélateurs de l'opacité relative à la décision de police prise en leur nom. De plus, la police sanitaire n'est pas, *a priori*, la plus légitime à se prononcer sur l'habitabilité des locaux, qui reposent sur des qualifications

⁷⁰⁴ J-L Borloo, Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n°2005-1566 du 15 décembre 2005 précitée, JO du 16 décembre 2005.

⁷⁰⁵ CAA Bordeaux, 10 décembre 2013, Ministre des affaires sociales et de la santé, n°13BX01726.

⁷⁰⁶ Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, article 24, JO du 13 avril 2000, p. 5650.

⁷⁰⁷ CAA Marseille, 26 septembre 2000, Association Visu-Résonance, n°97MA10776.

⁷⁰⁸ CAA Paris, 24 juin 2013, M. D... G..., n°12PA00284.

mouvantes n'exigeant pas l'établissement d'un lien entre risque sanitaire et défaut d'habitabilité.

Les actions résultant des règles d'urbanisme accompagnent l'action de la police sanitaire par leur contrôle des habitations.

B. Le contrôle des habitations par les règles d'urbanisme

Avant la loi du 15 juin 1943 relative aux permis de construire⁷⁰⁹, le maire était tenu de veiller à ce que les constructions d'habitation soit conformes aux RSD et dans l'affirmative, tenus de délivrer un permis de salubrité⁷¹⁰. Le seul et principal contrôle portait donc sur des règles sanitaires, et non en fonction de règles d'urbanisme particulières édictées par le maire. Depuis la loi du 17 juin 1943 qui instaure le permis de construire, le contrôle du projet de construction est élargi à un contrôle de règles générales d'urbanisme. Le respect de la salubrité publique est préservé.

Traduites dans les plans d'occupation des sols, les cartes communales, les schémas de cohérence territoriale, les règles liées à l'occupation des sols portent aussi sur le respect de la salubrité publique.

Les permis de construire sont soumis au respect de la salubrité publique (1). La protection de la salubrité est assurée par les règles liées à l'occupation du sol (2).

1. Le permis de construire, soumis au respect de la salubrité publique

L'article L. 421-3 C. urb.⁷¹¹ prévoit notamment la soumission du permis de construire « *aux dispositions législatives et réglementaires concernant l'implantation des constructions, leur destination, leur nature* ». En ce sens, dans une décision du 16 janvier 1970, le Conseil d'Etat a retenu que le permis de construire devait respecter le RSD, ce qui était le cas en l'espèce⁷¹². Par exemple encore, le maire d'une commune du Jura autorisa la construction d'une fosse à purin, proche d'habitations. Au contraire, la DDASS, agissant sous l'autorité hiérarchique du préfet, tenue d'émettre un avis sur l'opportunité d'appliquer le RSD ou d'accorder une

⁷⁰⁹ Loi du 15 juin 1943 d'urbanisme, articles 95 et s., JO du 24 juin 1943, p. 1722 et s.

⁷¹⁰ Loi du 15 février 1902 précitée, article 11, JO du 19 février 1902, p. 1174.

⁷¹¹ Article L. 421-6 C. urb. suite à l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, article 15, JO du 9 décembre 2005.

⁷¹² CE, 16 janvier 1970, De Fligues, n°59145.

dérogation, constatait que la fosse n'était pas conforme à l'article 158 du RSD. Ce dernier précisait les conditions d'étanchéité et de vidange attendues. Le Conseil d'Etat a suivi la position du Tribunal administratif de Besançon quant à l'annulation du permis de construire⁷¹³. Pour un permis de construire d'une habitation, s'il est démontré que l'eau destinée à la consommation humaine et acheminée à ciel ouvert est à l'arrivée, traitée pour être potable, il n'y a pas lieu d'appliquer les dispositions du RSD, selon lesquelles toutes les eaux d'autre origine que celles provenant de la « *distribution publique ... sont considérées comme non potables* ». Aussi, le permis doit être accordé⁷¹⁴. Egalement, le Conseil d'Etat a pu juger qu'un permis de construire doit être « *conforme* » au plan d'occupation des sols de la commune et aux dispositions du RSD qui « *portent sur le projet de construction* »⁷¹⁵. Enfin, le RSD ne peut s'appliquer pour faire annuler un permis de construire, mais seulement au moment où le permis est délivré⁷¹⁶.

Mais le RSD ne saurait établir des conditions de procédure relatives à l'octroi du permis de construire, dans la mesure où ces dernières sont déterminées par les articles L. 421-1 et R. 421-1-1 et suivants du C. urb.⁷¹⁷. Dans le même sens, la déclaration prévue à l'article 153-1 du RSD applicable ne figure pas parmi les pièces prévues par les articles R. 421-2 à R.421-8 du code de l'urbanisme⁷¹⁸. Dès lors, il apparaît étonnant que les juges administratifs n'aient pas annulé, d'office, la disposition du RSD qui instaure des conditions de procédure au permis. Le seul motif probable est que les deux dispositions relèvent d'une procédure distincte, même si le dossier attendu par l'article 153-1 du RSD est déposé en même temps que le permis de construire.

Le RSD ne peut être invoqué pour faire annuler un permis de construire au motif que le projet comporte des parties du bâtiment « *susceptibles de faire l'objet d'une utilisation non conforme aux normes d'habitabilité* »⁷¹⁹. Soulever la non-conformité du projet avec les règles établies par le RSD en matière d'habitabilité ne s'apprécie pas au moment du permis de construire puisqu'à ce moment là, la violation de la norme n'est pas constituée. Du reste, depuis la loi

⁷¹³ CE, 15 juin 1992, Commune de Montmorot et Bourdy, n°94528 et n°106860 ; sur l'étude des permis en conformité avec les RSD : CE, 20 janvier 1993, Association de défense de l'environnement Chaume-Courchamp, n°125569 ; CAA Nantes, 3 juillet 1996, Commune de Saint Just, n°94NT00997 et n°94NT01000 ; CE, 10 juillet 1996, n°127543.

⁷¹⁴ CE, 24 avril 1992, Ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, n°90937.

⁷¹⁵ CE, 7 janvier 2004, Nouque, n°229101.

⁷¹⁶ CE, 18 janvier 1991, M. Emile Sigaud, n°100766 ; CE, 4 mars 1991, M. X..., n°96444.

⁷¹⁷ CE, 31 juillet 1996, Commune Saint Mathurin-sur-Loire et Oudin, n°126120, CE, 8 avril 1994, Mme Benferhat, n°109434, CAA Nantes, 12 avril 2000, Commune de Rieux, n°98NT01453 et n°98NT01850.

⁷¹⁸ CE, 27 janvier 1993, M. Emile X..., n°96637.

⁷¹⁹ CE, 15 janvier 1997, SCI Grand Large, n°123953 ; CE, 31 juillet 1996, Association des amis de Saint-Palais-sur-Mer, n°129549.

d'orientation foncière de 1967⁷²⁰, le permis « *ne sanctionne plus le règlement général des constructions* »⁷²¹ prévu par le CCH. Aujourd'hui, le demandeur doit seulement mentionner qu'il connaît le règlement général des constructions⁷²².

Contrôlées par le Conseil d'Etat⁷²³, des dérogations à l'application du RSD sont possibles, « *dans des cas exceptionnels et sur proposition du DDASS* »⁷²⁴. Or, chaque RSD entre dans l'ordonnancement juridique et reste donc soumis aux dispositions supérieures. En ce sens, la dérogation relative à la hauteur d'un immeuble ne peut être accordée si une disposition plus contraignante est prise sur le fondement d'une disposition d'une autorité supérieure. En 1962, le préfet de l'Isère avait pris un arrêté fixant la hauteur limite des immeubles à la largeur de la voie sur laquelle ils étaient projetés, sur le fondement du décret du 30 novembre 1961⁷²⁵. Quant à l'article 5 du RSD, il prévoyait une hauteur plus importante, puisque les constructions pouvaient dépasser de trois mètres la largeur de la voie⁷²⁶. Deux textes précisaient les modalités des dérogations relatives à la hauteur des immeubles. D'une part, le décret précité⁷²⁷ prévoyait une dérogation à son application après « *avis de la commission départementale d'urbanisme, soit du conseil général pour l'ensemble des constructions dans les communes comptant moins de 2 000 habitants agglomérés au chef-lieu, soit du maire dans chaque cas particulier* ». D'autre part, le RSD de l'Isère prévoyait une dérogation préfectorale sur proposition de l'autorité sanitaire. La solution prise par le Conseil d'Etat fut de retenir que la disposition supérieure, en l'occurrence le décret de 1961, prévoyait dans son article 27 l'abrogation de toutes les dispositions contraires.

Le permis peut, en toute hypothèse, être refusé en application de l'article R.111-2 du Code de l'urbanisme⁷²⁸, applicable même en présence d'un plan d'urbanisme⁷²⁹ et qui précise notamment qu'un projet « *peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ... publique* ». Le RSD aurait pu s'appliquer mais sur des constructions nouvelles et à condition qu'il n'existe pas de prescriptions spéciales⁷³⁰. S'il est reconnu que l'implantation a bien pour objectif de

⁷²⁰ Loi n°67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, article 43, JO du 3 janvier 1968 p. 9.

⁷²¹ J-B. Auby, H. Périnet-Marquet, R. Noguellou, Droit de l'urbanisme et de la construction, précité, p. 459.

⁷²² Article R. 431-2 C. urb..

⁷²³ CE, 8 mars 1996, M. Arsène X..., n°87236.

⁷²⁴ RSD type du 18 mai 1984, article 164.

⁷²⁵ Décret du 30 novembre 1961, précité, JO du 5 décembre 1961, p. 11169.

⁷²⁶ CE 10 janvier 1968, Daspre, n°69030.

⁷²⁷ Décret du 30 novembre 1961, précité, JO du 5 décembre 1961, p. 11169.

⁷²⁸ CE, 12 février 1990, Epoux Hanne, n°82057 ; CE 16 juin 1999, Commune de La Chevrolière, n°188816 ; CE, 21 mars 1980, Peyrusque, n°12888.

⁷²⁹ N. Chauvin, Les rapports complexes entre règlement sanitaire et plans d'urbanisme, AJDA 2004, p. 1099.

⁷³⁰ CAA Nancy, 5 juin 2003, Haim, n°98NC01468.

respecter la salubrité publique, le bâtiment en cause n'est pas soumis aux dispositions de distance imposées par le RSD⁷³¹. A l'inverse, le Conseil d'Etat a rejeté la demande du requérant qui s'est vu refuser un permis de construire un immeuble dont le sous-sol, par nature impropre à l'habitation, constituerait un logement⁷³².

Le silence de l'administration sur ces points donne au demandeur autorisation de construire⁷³³. Compte tenu des hésitations de la commune quant à « l'emplacement » d'un système d'assainissement d'un immeuble d'habitation, le permis de construire a été régulièrement délivré sous la réserve liée au respect du RSD de l'Hérault⁷³⁴.

Dès lors que l'autorité sanitaire a émis un premier avis pour un permis de construire, il n'est pas nécessaire de solliciter une deuxième fois la DDASS si les modifications apportées sur le permis n'ont aucune incidence sur l'avis de cette dernière⁷³⁵.

Les juges administratifs ont parfois été plus explicites sur le danger d'une construction. Ainsi, pour « un bâtiment ... situé à trente mètres d'un silo à grains ..., le maire a, compte tenu notamment des dangers pouvant résulter de l'incendie d'un silo, commis une erreur manifeste dans son appréciation des risques »⁷³⁶.

Certes, la protection des habitations contre les risques sanitaires n'est pas le moteur de l'action d'urbanisme. L'objet porte surtout sur la correcte application du permis aux règles guidant l'occupation des sols. Si, en même temps que de servir l'hygiène publique, l'activité destinée à lutter contre les épidémies, il est démontré que les RSD servent cet objectif, alors ils sont étudiés dans le cadre du permis de construire. Toutefois, il incombe toujours à l'autorité chargée de se prononcer sur le permis de construire de vérifier qu'il n'est pas « de nature à porter atteinte à la salubrité ». Ainsi, articuler le RSD avec les permis de construire est une nécessité, bien que l'indépendance des législations puisse laisser penser, *a priori*, le contraire⁷³⁷.

La protection de la salubrité des habitations passe aussi par des règles particulières liées à l'occupation des sols.

⁷³¹ CAA Lyon, 2 février 2012, M. Charles A et Mme Paule A, n°10LY02340.

⁷³² CE, 4 janvier 1985, SCI Résidence du Sport, n°47248.

⁷³³ CE, 27 février 1970, Commune de Bozas, n°76380.

⁷³⁴ CE, 5 décembre 1990, Rossi, n°78973.

⁷³⁵ CAA Nancy, 14 mars 2011, M. Joël A, n°10NC00701.

⁷³⁶ CE, 16 octobre 1992, Commune de Beaumont-de-Lomagne, n°86494 ; sur le risque que peut faire courir une construction envisagée : CE 20 mai 1994, Préfet du Rhône et de la région Rhône-Alpes, n°107878 ; CAA Lyon, 19 janvier 1999, Préfet du Vaucluse, n°95LY01220.

⁷³⁷ D. Gillig, Permis de construire et règlement sanitaire départemental : indépendance ou confusion ?, Environnement n°7, Juillet 2006, étude 10

2. La protection de la salubrité par les règles liées à l'occupation du sol

L'article L. 110 C. urb. décrit les règles générales incombant à « *chaque collectivité publique* » pour gérer le « *territoire* », « *patrimoine commun de la nation* ». Dans leurs décisions et prévisions relative à l'utilisation de l'espace, les collectivités publiques doivent, notamment, assurer la salubrité publique. Toutefois, cet objectif est placé au même niveau de priorité que les autres objectifs. De plus, les objectifs sont multiples et variables à l'infini. Ils passent de l'aménagement du cadre de vie au respect de l'environnement, à la recherche d'un équilibre entre les populations et tout cela dans le « *respect réciproque de leur autonomie* ». A l'exclusion de l'obligation d'harmonisation, cet article n'énonce pas de règles susceptibles de donner lieu à une sanction en cas d'inexécution⁷³⁸. L'article L. 121-1 C. urb. décline les objectifs attendus des règles d'urbanisme relatifs à une « *répartition harmonieuse des implantations immobilières ... de manière à éviter les dysfonctions les plus graves* »⁷³⁹. Pour reprendre l'article L. 121-1 C. urb., ces règles sont traduites formellement dans les « *schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales* ». Si cet article « *fait écho à l'article L. 110* »⁷⁴⁰, il peut être cependant constaté que le terme de « *salubrité publique* » a disparu.

Dès lors, les règles liées à l'occupation du sol sont éloignées de la protection de la salubrité publique. Ainsi, « *la circonstance que les constructions ... ne seraient pas, pour certaines situées à la distance prescrite par les dispositions de l'article 153.4 du règlement départemental sanitaire est sans influence sur la légalité du classement des parcelles du terrain d'assiette issu de la révision contestée* »⁷⁴¹.

Une exception peut être relevée si, par exemple, un plan d'occupation des sols⁷⁴², a pour objet de « *limiter les nuisances* » sur la salubrité publique. Toutefois, la circonstance que le plan d'occupation des sols (POS) ne respecte pas le RSD est insuffisante, en soi, à entacher le POS d'illégalité⁷⁴³.

Il peut arriver que les deux types de polices, sanitaires et d'urbanisme, se rencontrent, notamment lorsque le RSD fixe précisément des règles d'occupation des sols. Par exemple, l'article 153-4 du RSD des Pyrénées-Atlantiques prévoyait l'interdiction de construction de

⁷³⁸ Dans le sens contraire, en matière de violation d'une règle d'insalubrité : TA Pau, 26 mars 1997, SEPANSO Landes: AFDUH 1998. 14.

⁷³⁹ J-B. Auby, H. Périnet-Marquet, R. Noguellou, précité, n°392, p. 191.

⁷⁴⁰ J-B. Auby, H. Périnet-Marquet, R. Noguellou, précité, n°392, p. 191.

⁷⁴¹ CAA Bordeaux, 23 novembre 2000, Commune de Gurmençon, n°98BX00757.

⁷⁴² Les plans d'occupation des sols ont été remplacés par les plans locaux d'urbanisme depuis la loi du 13 décembre 2000 précitée, article 4, JO n°289 du 14 décembre 2000, p. 19782.

⁷⁴³ CAA Nancy, 4 août 2006, M. René X., n°04NC00467.

bâtiments agricoles à moins de 100 mètres d'habitation. Le plan local d'urbanisme de la commune de Gurmençon prévoyait au contraire une autorisation de construction de bâtiments à moins de 100 mètres de bâtiments agricoles⁷⁴⁴. Pour répondre à la question relative à la soumission du plan d'occupation des sols aux RSD, le Conseil d'Etat détache la question relative au permis de construire du plan d'urbanisme. Alors, comme précisé précédemment, que le permis de construire doit se soumettre au RSD et au plan local d'urbanisme, ce dernier n'a pas à se soumettre au RSD applicable. L'une des explications de cette solution portait sur le principe de l'indépendance des législations. Comme l'indique N. Chauvin, il est logique de faire passer prioritairement les procédures plus contraignantes, par application des solutions données par les décisions « *Commune de Nérès les Bains* » et « *Labonne* »⁷⁴⁵. Ainsi, « *aucune disposition ... ne fait obstacle à ce que les règles [relatives à l'utilisation des sols] régissent des situations qui font l'objet d'une réglementation en vertu de l'article L 1 du code de la santé publique ; qu'en cas de concours des règles applicables, ce sont les plus restrictives qui prévalent* »⁷⁴⁶. Toutefois, le Conseil d'Etat ajuste sa position par la reconnaissance « *indirecte* » de la valeur du RSD, par le biais de l'erreur manifeste d'appréciation : « *un plan d'urbanisme qui rend possible la situation que le règlement sanitaire départemental cherche à éviter est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation* »⁷⁴⁷. En ce sens, un plan local d'urbanisme peut prévoir le refus d'une « *implantation d'une construction si elle a pour effet, ... de porter gravement atteinte aux conditions d'habitabilité d'un immeuble voisin* »⁷⁴⁸. Enfin, le Conseil d'Etat ouvre la voie à la suppression de l'indépendance des législations entre le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement⁷⁴⁹. Au demeurant, ce principe d'indépendance des législations n'est pas systématiquement appliqué lorsqu'il faut confronter les RSD et le droit de l'urbanisme.

La protection des habitations en matière d'urbanisme apparaît comme accessoire au regard de l'objectif donné à la règle d'urbanisme. Pourtant, autant un permis de construire qu'un plan

⁷⁴⁴ CE, 7 janvier 2004, Nouque, n°229101.

⁷⁴⁵ CE, 18 avril 1902, Nérès les Bains ; CE, 8 août 1919, Labonne, précités.

⁷⁴⁶ CE 4 décembre 1995, Chambre d'agriculture de la Mayenne, n°128057 ; CAA Nantes 23 avril 2002, M. Jean Riolland, n° 97NT02537.

⁷⁴⁷ N. Chauvin, Les rapports complexes entre règlement sanitaire et plans d'urbanisme, AJDA 2004, p. 1099 ; Les plans d'occupation des sols ne sont pas subordonnés aux règlements sanitaires départementaux, Droit Administratif n°3, Mars 2004, comm. 54.

⁷⁴⁸ CE, 7 août 2008, AP-HP et Ville de Paris, n°312055.

⁷⁴⁹ CE, 19 juillet 2010, Assoc. Quartier « *Les hauts de Choiseul* », n°328687.

d'urbanisme contraire à la salubrité seraient susceptibles d'être annulés par les juges administratifs. Dès lors, la réglementation en matière d'urbanisme participe à la protection des habitations, et, par extension, des habitants.

Ainsi, les deux polices, police sanitaire et police de l'urbanisme interviennent sur les risques sanitaires. L'une en améliorant les conditions de l'habitation par son contrôle de l'habitabilité, fût-elle critiquable aujourd'hui du fait, notamment, de l'absence de lien de causalité entre risques sanitaires et habitabilité, l'autre en usant des mécanismes de prévention des risques relatifs aux permis de construire et aux plans d'urbanisme.

Section 2 : Le droit au logement

A l'instar de la lutte contre l'habitat insalubre, une même prise de conscience a émergé dans les années 1990 avec l'introduction du droit au logement.

L'article 25 1^e de la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948 donne au droit au logement une reconnaissance indirecte, à travers l'affirmation pour toute « *personne* » d'un « *droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour ... le logement* »⁷⁵⁰. La lecture de ces dispositions implique, d'une part, que dans l'hypothèse d'un niveau de vie ne lui permettant pas de disposer d'un logement, toute personne peut invoquer ce droit pour obtenir le logement. D'autre part, disposer d'un logement conditionne l'état de santé de toute personne. L'article 11 du Pacte des Nations Unies adopté en 1966 montre l'engagement des Etats du droit « *à un niveau de vie suffisant... ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence* ». La référence à la santé disparaît pour faire appel à une notion plus large, relative aux conditions d'existence. Pour autant, le Pacte fixe aux Etats signataires l'objectif de prendre des mesures « *appropriées pour assurer la réalisation de ce droit* »⁷⁵¹. Ces quelques exemples de déclarations montrent la « *consécration internationale* » du droit au logement, suivie ensuite par plusieurs pays d'Europe⁷⁵².

L'exercice des obligations relatives à l'accès au logement pose question puisque la situation du mal-logement persiste⁷⁵³. Inventé par la Fondation Abbé Pierre en 1995, le terme de mal-logement rend compte des difficultés de logement des personnes défavorisées et de ce qui constitue ces difficultés : absence de logement personnel, difficultés d'accès au logement, mauvaises conditions d'habitat, difficultés de maintien dans le logement, blocage de la mobilité résidentielle, assignation à résidence⁷⁵⁴.

⁷⁵⁰ [http://www.unesco.org/education/nfsunesco/doc/droits_homme.htm]

⁷⁵¹ Décret n°81-77 du 29 janvier 1981 portant publication du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ouverts à la signature à New-York le 19 décembre 1966, JO du 1er février 1981, p. 406.

⁷⁵² N. Bernard, Le droit au logement opposable vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive ?, RDP 2008, p. 833 et s.

⁷⁵³ C. Dilain, Rapport sur l'application de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, p. 9 ; Fondation Abbé Pierre, L'état du mal-logement en France, 18^e rapport annuel, 2013, p. 241 et s.

⁷⁵⁴ Fondation Abbé Pierre, précité, p. 57.

Le champ d'application du droit au logement est affirmé (§ I.) et son exercice, partagé, montre son importance (§ II.)

§ I. L'affirmation du champ d'application du droit au logement

Plusieurs dizaines d'années ont été nécessaires pour qu'un droit au logement soit reconnu. Aujourd'hui, le droit au logement est un droit que le Conseil Constitutionnel a déclaré comme fondamental, lui donnant ainsi une substance pour son avancée⁷⁵⁵. Plus encore, l'Etat est tenu de délivrer un logement à tous et pas seulement de créer les conditions permettant un accès au logement. Il y a donc un passage d'une obligation de moyen à une obligation de résultat, la responsabilité étant engagée s'il n'atteint pas le résultat attendu.

Le droit au logement tente d'être une réponse à la question du mal logement persistant puisqu'il donne à ceux qui sont mal ou non logés le droit de demander un logement. Le droit au logement est confronté au droit de propriété (A).

Le logement de qualité suppose d'avoir défini au préalable la qualité attendue en vertu d'un seuil d'acceptation générale dans une société donnée, à une époque donnée. Le droit au logement s'accompagne de conditions qualitatives, liées au confort. Avec le droit au logement se greffe un droit à un logement de qualité (B).

A. Le droit au logement confronté au droit de propriété

Le droit au logement est aujourd'hui un droit fondamental (1) imposant à l'Etat une obligation de résultat dans le cadre du droit au logement opposable mais demeure toutefois problématique parce qu'il est susceptible de d'empiéter sur le droit de la propriété (3).

⁷⁵⁵ Cons. Const., Décision 94-359 DC - 19 janvier 1995 - Loi relative à la diversité de l'habitat ; Cons. Const., Décision 98-403 DC - 29 juillet 1998 - Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

1. La reconnaissance d'un droit fondamental

Avant 1990, le droit au logement avait été affirmé comme une valeur de symbole, mais il restait cantonné aux relations propriétaires/locataires, au point, parfois, de conclure à son inexistence⁷⁵⁶. Ainsi, en 1982, le droit au logement était défini prioritairement par « *le droit à un loyer modéré* » et « *le droit à la stabilité dans l'occupation du logement* »⁷⁵⁷.

L'évolution est toutefois visible à travers la loi du 22 juin 1982 relative aux obligations des locataires et des bailleurs qui reconnaît comme « *droit fondamental* », le « *droit à l'habitat* »⁷⁵⁸, et celle du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs qui confirme, en son article 1^{er}, le caractère « *fondamental* »⁷⁵⁹ du droit au logement⁷⁶⁰. Précisément, le principe affirmé restait limité. Comme les autres « *droits sociaux* » tels que « *le droit au travail, le droit à la santé, le droit à l'éducation* », il se traduit par une « *simple aide financière* » et non « *une prérogative directe donnée à son titulaire* ».⁷⁶¹

Par les deux décisions prises en 1995 et 1998, le Conseil Constitutionnel met en valeur l'importance de la qualité du logement auquel il attribuait un droit fondamental. Dans chacune de ces deux décisions, il affirme le droit au logement décent, plus précisément « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent* » comme « *un objectif à valeur constitutionnelle* » résultant d'un « *principe à valeur constitutionnelle* » : « *la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation* ».

Le terme de logement décent apparaît dans la loi « *Besson* » qui introduit dans son article 1^{er} un droit, pour toute personne « *éprouvant des difficultés particulières* », à une aide de la collectivité « *pour accéder à un logement décent* »⁷⁶². L'obligation de délivrance d'un logement décent porte donc sur la reconnaissance d'un droit fondamental, constitutif de la dignité humaine, elle-même « *nouveau principe constitutionnel* », « *préambule du préambule* »⁷⁶³, « *substance même de la personne humaine* », comme « *l'intérêt général* »

⁷⁵⁶ R. Rouquette, précité, p. 761 et s.

⁷⁵⁷ R. Saint-Alary, rapport de synthèse, Le droit au logement Travaux de l'association Capitant, Economica, 1982, p. 19.

⁷⁵⁸ JO du 23 juin 1982, p. 1967.

⁷⁵⁹ JO du 8 juillet 1989, p. 8541.

⁷⁶⁰ F. Zitouni Le droit au logement des personnes défavorisées, nouveau droit social ? in M. Segaud, C. Bonvalet, J. Brun, Logement et habitat l'état des savoirs, éditions la découverte 1998, p. 249.

⁷⁶¹ F. Monéger, La mise en œuvre du droit au logement (loi n° 90-449 du 31 mai 1990), RD sanit. soc. 1990, p. 768 et s.

⁷⁶² Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, JO du 2 juin 1990 page 6551, article 1^{er}

⁷⁶³ B. Jorion, La possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle, AJDA 1995, p. 455 et s.

l'est à l'Administration⁷⁶⁴. Il est le « *préalable à l'insertion* »⁷⁶⁵ réussie dans la société puisqu'avoir un logement conditionne tous les autres droits, dont celui de rechercher un emploi. Toutefois, la reconnaissance de ce droit ne se limite pas « *lors de l'apparition du besoin mais lorsqu'il n'est plus satisfait* »⁷⁶⁶, entérinant « *la possibilité pour les communes d'investir dans le logement d'urgence* »⁷⁶⁷.

En outre, les deux décisions du Conseil Constitutionnel supposent une interdiction d'un retour en arrière, « *de régresser dans les protections instituées* », comme un « *cliquet* » que la jurisprudence a mis en place s'agissant des droits sociaux⁷⁶⁸. Cependant, le droit au logement ne peut être érigé ni au rang de « *liberté fondamentale* », ni en « *principe constitutionnel* », ce qui aurait, par exemple contraint la concession « *de bases juridiques* » permettant à des personnes sans droit ni titre pour occuper un logement d'imposer à l'administration « *la réquisition de logements* »⁷⁶⁹. Reprenant la décision du Conseil Constitutionnel du 29 juillet 1998, le Conseil d'Etat rejette la demande faite par une association de réquisitionner des logements pour héberger des réfugiés qu'elle n'est pas en mesure d'héberger.⁷⁷⁰

2. Un droit empiétant sur le droit de la propriété privée

Plusieurs auteurs retiennent l'empiètement progressif du droit au logement décent sur le droit de propriété, mis à mal par ailleurs. Ainsi, le droit de réquisition d'un logement, certes procédé rarement utilisé, est une atteinte au droit de propriété. La décision du Conseil Constitutionnel de 1995 a pu également laisser craindre « *la primauté* » du droit au logement sur le droit de propriété, ayant pour conséquence de considérer qu'un « *logement inhabité et sans entretien, à l'abandon* » soit « *un abus de droit de la part du propriétaire* »⁷⁷¹, déséquilibrant les rapports. Aussi, en 1998, le Conseil Constitutionnel précisait que le droit au

⁷⁶⁴ L. Weil, La dignité de la personne humaine en droit administratif, in M-L. Pavia et T. Revet, La dignité de la personne humaine, Economica, 1999, p. 85.

⁷⁶⁵ F. Monéger, La mise en œuvre du droit au logement (loi n° 90-449 du 31 mai 1990), RD sanit. soc. 1990, p. 768 et s.

⁷⁶⁶ B. Jorion, précité.

⁷⁶⁷ N. Bernard, Le droit au logement opposable vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive ?, RDP 2008, p. 833 et s.

⁷⁶⁸ B. Jorion, précité.

⁷⁶⁹ N. Bernard, précité.

⁷⁷⁰ CE, Juge des référés, 3 mai 2002, Association de réinsertion sociale du Limousin, n°245697, E. Deschamps, Le droit au logement n'est pas une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative, AJDA 2002, p. 818 et s.

⁷⁷¹ H. Pauliat, L'objectif constitutionnel de droit à un logement décent : vers le constat de décès du droit de propriété ?, Recueil Dalloz 1995, p. 283 et s.

logement est un objectif à valeur constitutionnelle⁷⁷², contrairement au droit de propriété qui a la valeur d'un principe. La reconnaissance d'un objectif de valeur constitutionnelle n'implique ni les mêmes obligations qu'un principe, ni d'obtenir, systématiquement, lors de sa confrontation avec un principe, sa réalisation. Ainsi, même s'il n'y a ni gagnant ni perdant⁷⁷³ dans la confrontation entre droit de propriété et droit au logement, le Conseil Constitutionnel procède tout de même à une vérification s'il y a atteinte au principe de propriété. Au final, l'atteinte au droit de propriété par un usage excessif du droit au logement nécessite un ajustement permanent pour éviter de vider le « *droit de propriété de son essence même* » par des limites imposées au droit de propriété présentant « *un caractère de gravité tel que le sens et la portée du droit de propriété en seraient dénaturés* »⁷⁷⁴.

Indépendamment de l'obligation de résultat incombant à l'Etat de fournir un logement à tous, l'équilibre demandé peut se faire en faveur du droit au logement dans des situations exceptionnelles.

« *L'état de nécessité* », disposition pénale⁷⁷⁵, pourrait justifier de faire prévaloir le droit au logement⁷⁷⁶. Comme la force majeure, il pourrait naître de ce droit au logement un « *droit subjectif* »⁷⁷⁷. Le Conseil Constitutionnel expose par ailleurs, les conditions d'une atteinte possible du droit de propriété. S'il admet possible de limiter l'exercice du droit de propriété, « *c'est à la condition que celles-ci n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit en soient dénaturés* »⁷⁷⁸. Ainsi, la sanction de l'occupation illégale du bien d'autrui se justifie non par l'atteinte à la propriété d'autrui mais « *parce que ce sont des actions de fait, qui ne sont pas entourées des mécanismes juridiques permettant une réquisition* »⁷⁷⁹. La violation du droit de propriété d'autrui peut donc être admise. Ce fut le cas, par exemple, en 1996, le TGI de Paris démontrant, notamment, que « *l'occupation illicite ne revêtait pas... un caractère suffisamment manifeste* ». Or, saisie d'un recours en appel par

⁷⁷² Décision n°98-403 DC - 29 juillet 1998, précitée.

⁷⁷³ E-P. Guiselin, L'accès à un logement décent et le droit de propriété : ni vainqueur, ni vaincu, LPA, 13 mars 2000, p. 6 et s.

⁷⁷⁴ B. Jorion, précité.

⁷⁷⁵ Article 122-7 c. pén.

⁷⁷⁶ TGI de Paris, 28 novembre-2000, D. 2001 p. 512 : l'état de nécessité est constitué lorsqu'un couple vivant avec leur enfant d'un mois dans un studio de 8m², cette situation présentant un danger pour l'enfant.

⁷⁷⁷ C. Wolmark, L'opposabilité du droit au logement, D. 2008, p. 104.

⁷⁷⁸ Cons. const., 30 sept. 2011, n° 2011-169 QPC; Cons. const., 23 sept. 2011, n° 2011-172 ; Cons. const., 7 oct. 2011, n° 2011-176 QPC ; Cons. const., 14 oct. 2011, n° 2011-182 QPC.

⁷⁷⁹ H. Pauliat, Le caractère absolu ou relatif du droit de propriété ?, L'acceptation constitutionnelle de limitations justifiées et proportionnées, JCP A n° 48, 28 Novembre 2011, 2366 et s.

la commune de Paris, la Cour d'Appel a conclu notamment que l'occupation illégale « *ne peut constituer un moyen licite de mettre en œuvre le droit au logement* »⁷⁸⁰.

La loi du 23 juin 2011⁷⁸¹ prévoit un dispositif particulier à « *l'habitat informel* » repéré dans certaines régions d'Outre-mer. L'article 1^{er} de la loi précitée prévoit ainsi que l'occupation sans droit ni titre d'une propriété d'une personne publique à des fins d'habitation donne lieu à une indemnité visant à compenser la perte pour les habitants de leur domicile. Ces dispositions marquent une atteinte à la propriété, puisque l'occupation d'une propriété est, sauf situation exceptionnelle, illégale. La violation est cependant limitée par le fait que la situation prévue par la loi dure dans le temps⁷⁸², ce qui laisse penser que le propriétaire, personne publique, était informée et a laissé faire. La CEDH a eu l'occasion de se prononcer sur une situation similaire pour la présence d'un habitat informel sur une propriété d'une personne publique en Turquie⁷⁸³. Sans émettre de condition de durée mais considérant que l'habitat constituait pour le requérant « *un intérêt économique substantiel* », la CEDH fixe le montant de l'indemnité rattachée à cette situation.

Mis en concurrence avec « *un principe constitutionnel classique, le droit de propriété* », le droit au logement décent doit s'effacer, par une application logique d'une « *théorie juridique pure* ». Toutefois, faire primer le droit au logement décent « *semble assez inévitable au plan de la morale et de la justice sociale* »⁷⁸⁴.

La reconnaissance législative et jurisprudentielle du droit au logement puis du droit au logement opposable est limitée par la supériorité du droit de propriété inscrit comme un objectif constitutionnel. Le droit à la propriété privée reste donc protégé. En outre, les modifications successives pour la reconnaissance d'un droit au logement montrent les limites d'une modification des comportements par un renforcement d'une application du droit.

⁷⁸⁰ Cour d'appel de Paris, 26 novembre 1997, n°96/84802, AJDI 1998, p. 623.

⁷⁸¹ Loi n°2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer, JO du 26 juin 2011, p. 10863.

⁷⁸² L'article 1^{er} prévoit ainsi une « *occupation continue et paisible de ces locaux depuis plus de dix ans* ».

⁷⁸³ CEDH, 30 novembre 2004, Oneryildiz c/Turquie, n°48939/99, AJDA 2005, p. 1133, Cité par Y. Délicat, Améliorer le droit français de l'occupation irrégulière des propriétés publiques, AJDA 2012, p. 23.

⁷⁸⁴ H. Pauliat, L'objectif constitutionnel de droit à un logement décent : vers le constat de décès du droit de propriété ?, Recueil Dalloz 1995, p. 283.

B. *Le droit à un logement de qualité*

Pour ajouter une touche réellement qualitative, apportant une plus-value à un logement, il a été établi des normes de décence. Dans le sens commun, le logement décent est celui qui est convenable, conforme à un standard admis par tous comme convenable. Plus précisément, la notion de logement décent fait référence à une norme de qualité (1).

En outre, l'évolution de la réglementation fait apparaître la notion d'habitat indigne, qui reflète à ce jour seulement une volonté de rapprocher les procédures de police en matière d'habitation. Dans une circulaire interministérielle du 18 avril 2002 fait entrer dans la notion d'habitat indigne « *des logements, ou locaux d'hébergement, insalubres, exposant à un risque d'intoxication par le plomb ou en situation de péril, voire précaires* »⁷⁸⁵. Par conséquent, les dispositions de la loi font donc référence à des procédures distinctes, relevant tout de même et pour l'essentiel, de la police sanitaire, garante de l'ordre public sanitaire. La lutte contre l'habitat indigne traduit aussi une volonté ininterrompue d'améliorer le sort des personnes mal-logées. (2)

1. La décence dans le logement, une norme de qualité

La loi du 23 décembre 1986⁷⁸⁶ prévoit en son article 6 que le bailleur est obligé « *de délivrer au locataire le logement en bon état d'usage et de réparation ainsi que les équipements mentionnés au contrat de location en bon état de fonctionnement* ». La loi soumet le logement à des normes minimales de confort et d'habitabilité qu'aucun transfert d'exécution des travaux par le locataire ne peut prévoir. Plus précisément, il incombe au propriétaire de réaliser les travaux répondant à ces normes minimales. En 1987, visant notamment l'article 6 de la loi précitée, le décret du 6 mars liste les conditions minimales de confort et d'habitabilité. Ainsi les locaux mis en location doivent répondre à des conditions de « *composition et dimensions* », « *d'ouverture et de ventilation* », d'équipements dans la cuisine, « *la salle d'eau et les cabinets d'aisance* »⁷⁸⁷. Le respect des normes d'habitabilité appartient donc aussi au propriétaire, lorsqu'il loue un logement. Le décret du 30 janvier 2002 relatif à la décence, décline précisément la liste des conditions attendues pour un logement décent, et, notamment,

⁷⁸⁵ Circulaire n°2002-30/UHC/IUH4/8 du 18 avril 2002 relative à la lutte contre l'habitat indigne [http://www.dguhc-logement.fr/infolog/circprog/ehi_circ_18-04-2002.php] ; Bulletin officiel du ministère chargé du logement n°2002/9 p. 122-128.

⁷⁸⁶ Loi n°86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accès à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, JO du 24 décembre 1986, p. 15531.

⁷⁸⁷ Décret du 6 mars 1987 précité, JO du 7 mars 1987, p. 2566.

au regard de la « *santé des locataires* »⁷⁸⁸. Au contraire des dispositions précédentes, ce décret rétablit clairement le lien entre les défauts de construction et les risques sanitaires.

La notion de décence appelle une définition qualitative de l'habitat. Lorsqu'un propriétaire loue à une personne un local d'habitation, il s'engage à délivrer un logement décent⁷⁸⁹. Face à lui, le locataire s'engage à payer la contrepartie du service rendu, la location d'un logement et le respect du bien loué⁷⁹⁰. Le droit ne devrait s'appliquer que pour contrôler la correcte application des engagements réciproques.

Accompagnant les dispositions relatives à l'habitat insalubre, la notion de logement décent a été introduite par la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs⁷⁹¹. Son article 6 impose notamment aux bailleurs de remettre au locataire un logement décent, « *ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation* ». Par la suite, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains mentionne dans une section relative aux droits des locataires un titre spécifique relatif à « *l'obligation du bailleur de délivrer un logement décent* »⁷⁹². Le décret du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent⁷⁹³, liste en ses articles 2, 3 et 4, un ensemble de caractéristiques garantissant sécurité, santé et confort des personnes logées. De plus, conséquence de la loi SRU précitée, l'article 1719 C. Civ. donne obligation au bailleur de délivrer au preneur « *s'il s'agit de son habitation principale, un logement décent* ». La vérification de la décence a été reprise par les articles L. 542-2 CSS relatifs aux conditions de versement de l'allocation de logement familiale et L. 831-3 du code précité relatif à l'allocation de logement social. Condition de versement des allocations, ces critères sont donc suivis en principe à la lettre par les juges civils⁷⁹⁴. Pour se prononcer sur le caractère indécent du logement, les juridictions judiciaires se reportent au respect par le logement des dispositions du décret du 30 janvier 2002. « *Il suffit souvent d'examiner les normes techniques reprises par le décret de 2002 pour comprendre ce qu'est juridiquement un logement décent* »⁷⁹⁵. Ainsi, l'indécence d'une habitation repose sur des critères définis et précisés par la réglementation. Le droit au logement des personnes sans ressources réside dans une nécessité d'englober le logement

⁷⁸⁸ Décret du 30 janvier 2002, précité, JO du 31 janvier 2002, p. 2090.

⁷⁸⁹ Article 1719 du Code civil.

⁷⁹⁰ Article 1728 du Code civil.

⁷⁹¹ Loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, JO du 8 juillet 1989, p. 8541.

⁷⁹² Loi du 13 décembre 2000, précitée, JO du 14 décembre 2000, p. 19823.

⁷⁹³ Décret du 30 janvier 2002, précité, JO du 31 janvier 2002, p. 2090.

⁷⁹⁴ Cour de cassation, 29 novembre 2012, n°11-20.091.

⁷⁹⁵ G. Guerlain, G. Canselier, Bail d'habitation, Le logement d'une seule pièce principale n'est pas un logement d'une seule pièce : à propos de la décence dans le bail d'habitation, Petites affiches, 26 juin 2012 n°127, p. 21.

dans un environnement social, accompagnant ainsi les occupants vers la réinsertion sociale. Au droit au logement lui-même est associé un ensemble de prestations à laquelle les habitants peuvent prétendre tels que l'accès à l'eau, à l'électricité, ce que les textes⁷⁹⁶ et le Conseil d'Etat⁷⁹⁷ proclament. Il pourrait être objecté que ces critères définis par le droit sont aussi évolutifs que les critères d'insalubrité. A cette objection, il pourrait être répondu que les critères d'insalubrité ne reposent sur aucun fondement juridique, contrairement aux critères de la décence. En outre, cette évolution des critères est le reflet d'une avancée sociale donnant l'opportunité de rester plus proche de ces réalités sociales. « *Les problèmes juridiques fondamentaux, autrement dit la fonction du droit selon le contexte temporel dans lequel on se situe, le rythme qui doit guider sa production, son adéquation aux réalités sociales, la satisfaction de la demande sociale sont autant de centres d'intérêts pour le juriste* »⁷⁹⁸.

2. La lutte contre l'habitat indigne, amélioration du sort des personnes mal-logées

Au-delà de la norme de décence, l'habitat conditionne l'existence, le bien-être d'une personne physique, sa dignité. La notion de dignité doit être précisée pour la rapprocher, ensuite, de la notion d'habitat indigne. La dignité a plusieurs acceptions possibles. G. Cornu y voit un parallèle avec « *l'honneur* », d'une personne, d'une fonction, avec « *une valeur éminente qui s'attache à toute institution ... ou toute personne* »⁷⁹⁹. Si elle permet de mesurer l'importance de la dignité, cette première acception ne permet pas, cependant, de saisir concrètement quelles sont les implications juridiques de la dignité.

Complétant cette définition, C. Girard propose deux acceptions. « *Qualité rattachée à la personne humaine* », recouvrant dès lors « *le respect dû par les tiers à toute personne* »⁸⁰⁰, la première est à l'origine des droits de l'homme, des législations sociales, dont l'obligation pour les propriétaires de fournir un logement décent, ou l'interdiction, relevée par les auteurs, pour le bailleur « *d'expulser les locataires* », pendant la période hivernale par exemple⁸⁰¹.

Cette acception de la dignité se rapproche de l'obligation pour le propriétaire de fournir un logement décent⁸⁰², implique que les occupants de tels logements sont en droit d'occuper un

⁷⁹⁶ Décret du 30 janvier 2002, précité, articles 2 et 3, JO du 31 janvier 2002 p. 2090.

⁷⁹⁷ Conseil d'Etat, Rapport public 2010, l'eau et son droit, p. 41 : « *le droit à l'eau potable est inséparable du droit au logement décent* ».

⁷⁹⁸ P-Y Chicot, La notion d'ordre social dans la pensée de Maurice Hauriou Contribution à l'étude de son œuvre, RFDA mai-juin 2009, p. 421.

⁷⁹⁹ G. Cornu, Vocabulaire juridique, PUF, 2013.

⁸⁰⁰ C. Girard et S. Henneville-Vauchez, précité, p.25.

⁸⁰¹ Article L. 412-6 du Code des procédures civiles d'exécution.

⁸⁰² Article 1719 du C. civ., précité.

habitat qui ne serait pas indigne. Il est admis que les conditions de logement peuvent être constitutives d'un « *traitement dégradant* », par référence à l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales selon lequel « *nul ne peut être soumis ... à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* »⁸⁰³. C'est pourquoi, par exemple, les juges administratifs situent sur un plan différent les conditions indignes de détention de personnes incarcérées et la réglementation applicable en matière d'habitation. En matière d'application des règlements sanitaires départementaux, les détenus de centres pénitentiaires ont, à plusieurs reprises, allégué que les conditions de leur incarcération étaient manifestement contraires à la dignité. A cette question, la CAA de Bordeaux a reconnu ce caractère manifestement indigne des conditions de l'incarcération des détenus⁸⁰⁴. Une décision de la CAA de Nantes cite le RSD dans ses considérants pour rejeter une demande de l'observatoire des prisons. Ainsi, en dépit de ce caractère indigne, le RSD, applicable uniquement pour des habitations, ne peut s'appliquer en ce qui concerne les conditions de détention. La Cour précise toutefois qu'il existe une réglementation spécifique régissant les établissements pénitentiaires⁸⁰⁵.

Mais une nuance est à faire entre, d'une part, ce qui relève d'une situation « *de déchéance extrême* » où « *les conditions de survie* » sont en jeu, et, d'autre part les droits sociaux, les « *droits créances* »⁸⁰⁶ en référence au Préambule de la constitution de 1946. Ce dernier a pour l'objet « *d'exiger de la société non seulement des abstentions mais aussi des prestations matériellement indispensables à la dignité de la condition humaine* »⁸⁰⁷. A. Firmin conclue que le minimum pour que la dignité soit respectée est de prévoir un hébergement à tous, y compris pour les personnes en situation irrégulière⁸⁰⁸. De façon plus poussée, en 1930, P. Roubier soutenait que la propriété privée incarnait la dignité humaine, l'objectif devant être de « *faciliter l'accession à la propriété* » aux « *moins fortunés ... pour les relever de leurs*

⁸⁰³ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Rome, 4 novembre 1950 [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf].

⁸⁰⁴ CAA Bordeaux, 4 octobre 2011, Garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, n°10BX03217, n°10BX03194, n°10BX03197, n°10BX03195 ; CAA Bordeaux, 18 octobre 2011, n°11BX00160, n°11BX00162

⁸⁰⁵ CAA Nantes, 5 juillet 2012, Garde des Sceaux, n°11NT00495 ; Le contrôle juridictionnel des mesures disciplinaires dans les institutions fermées, conclusions P. Frydman sous CE, 17 février 1995, Marie, n°97754 Recueil Lebon p. 85. Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 11^{ème} édition, N° 118, p 784.

⁸⁰⁶ L. Gay, La notion de droits-créances à l'épreuve du contrôle de constitutionnalité, 2007 [<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-16/la-notion-de-droits-creances-a-l-epreuve-du-controle-de-constitutionnalite.51982.html>].

⁸⁰⁷ D. Roman, Le principe de dignité dans la doctrine de droit social, in C. Girard et S. Hennette-Vauchez, La dignité de la personne humaine, recherche sur un processus de juridicisation, précité, p. 84.

⁸⁰⁸ A. Firmin, Les frontières incertaines du droit au logement et à l'hébergement des étrangers, AJDI 2010 p. 610

propres yeux »⁸⁰⁹. Il est rejoint par F. Zenati-Castaing, laquelle rapproche la dignité de la notion de propriété : « *pouvoir unique qu'a l'espèce humaine d'être le législateur de sa vie, ce qui est une autre manière d'exprimer le pouvoir juridique que l'on a sur soi... ce qui est consubstantiel à sa nature* »⁸¹⁰.

Un lien peut être établi avec la troisième acception de la dignité, entendue comme une qualité de la personne humaine qu'aucun tiers ne peut toucher. La circulaire du 18 avril 2002 explicite l'emploi du terme d'habitat indigne par « *l'ampleur du phénomène* » des logements décrits, « *lié au manque d'entretien du bâti, à l'extrême pauvreté ou à la vulnérabilité de certaines personnes, parfois soumises à une véritable exploitation humaine* » risquant « *de s'aggraver, si l'on n'exerce pas de vigilance. A l'aube du XXI^e siècle, dans une société qui s'est enrichie, ces conditions d'habitat, contraires à la dignité humaine, sont inacceptables* »⁸¹¹. Elle se rapporte à une « *qualité opposable à l'homme par des tiers* », dont l'illustration la plus claire porte sur les décisions du Conseil d'Etat du 27 octobre 1995⁸¹². Dans deux communes, les maires avaient interdit le spectacle de « *lancer de nains* » lors de manifestations foraines. Relevant « *l'exhibition contre rémunération* », le Conseil d'Etat constatait l'atteinte, « *générale et absolue* »⁸¹³, à la dignité humaine dépassant la motivation d'une mesure de police liée aux « *circonstances locales* »⁸¹⁴ et écartant le moyen selon lequel ce spectacle était une garantie de ressources et d'insertion sociale de la personne atteinte de nanisme. 13 ans après les décisions du Conseil d'Etat du 27 octobre 1995 précitées, M. Canedo dressait le bilan de cette jurisprudence : « *En somme, le juge administratif a imposé une conception subjective mais aussi, en quelque sorte, absolue, de la dignité humaine* ». Il est compréhensible que soit soutenu un droit à la dignité au « *service de l'homme* » dont la norme est supérieure, « *condition de validité dans l'association humaine durable* »⁸¹⁵. En ce sens, la dignité est « *expression de l'humanité en l'homme* »⁸¹⁶. L'habitat en est le réceptacle que le droit pénal sanctionne lorsqu'une personne profite de la faiblesse d'une autre pour la soumettre à des « *conditions ... d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine* »⁸¹⁷.

⁸⁰⁹ P. Roubier Théorie générale du droit histoire des doctrines juridiques et philosophie des valeurs sociales, Dalloz, p. 279.

⁸¹⁰ F. Zenati-Castaing, La propriété, mécanisme fondamental du droit, RTD Civ. 2006, p. 445.

⁸¹¹ Circulaire n°2002-30/UHC/IUH4/8 du 18 avril 2002 relative à la lutte contre l'habitat indigne, précitée.

⁸¹² CE., 27 oct. 1995, Commune de Morsang-sur-Orge, n°136727 et Ville d'Aix-en-Provence, n°143578.

⁸¹³ C. Girard et S. Henneville-Vauchez, précité, p. 27.

⁸¹⁴ CE, 18 décembre 1959, Société des Films Lutetia, n°36385 et n°36428.

⁸¹⁵ F. Tourette, Extrême pauvreté et droits de l'homme, Fondation Varenne, thèse, LGDJ, 2001, p. 53.

⁸¹⁶ F. Tourette, précitée, p. 93.

⁸¹⁷ Article 225-14 C. pen.

Aussi, la dignité prend une valeur supérieure, que la Constitution pourrait protéger. Or et pour reprendre le rapport Veil, « *il n'est pas certain que [la société française] soit désireuse ... de voir la liberté de chacun assujettie à un contrôle social plus marqué* »⁸¹⁸. Ainsi, le premier risque d'un tel principe constitutionnel de dignité est l'atteinte au droit de propriété. Appliquée à l'habitat, et dans le prolongement de l'identification de l'insalubrité, sans jalon, sans critères connus et appliqués, la notion de dignité ne peut être le reflet d'une pensée collective, des « *exigences dans la conscience de la population locale* »⁸¹⁹, mais d'une seule conscience, à qui revient la charge d'établir ce qui relève ou non d'une donnée intolérable pour la collectivité⁸²⁰. Certes, plusieurs arrêts de cours administratives d'appel font état de l'existence d'une politique de lutte contre l'habitat indigne⁸²¹, de financements relatifs à l'habitat indigne⁸²² conditionnant l'établissement d'un droit de préemption de biens⁸²³ ou une opération de restructuration urbaine. D. Roman relevait ainsi un lien entre protection de la santé et législation relative à l'urbanisme⁸²⁴. Pourtant, les juges administratifs semblent faire usage de prudence en ces matières. Ainsi, pour rejeter l'urgence du relogement d'une famille, le Conseil d'Etat a répondu, non pas sur le caractère indigne du logement occupé, mais sur l'obligation de l'Etat à reloger les occupants en lieu et place du propriétaire⁸²⁵. Il y a donc contradiction entre une approche abstraite de la notion de dignité avec son application concrète, pourtant reconnue aujourd'hui comme nécessaire pour faire évoluer les conditions des mal-logés.

⁸¹⁸ S. Veil, Rapport du comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution Redécouvrir le Préambule de la Constitution, La Documentation française, 2008, p. 96.

⁸¹⁹ M. Canedo, La dignité humaine en tant que composante de l'ordre public : l'inattendu retour en droit administratif français d'un concept controversé, RFDA 2008, p. 997.

⁸²⁰ P. Frydman, L'atteinte à la dignité de la personne humaine et les pouvoirs de police municipale. A propos des « *lancers de nains* », RFDA 1995, p. 1204.

⁸²¹ CAA Versailles, 17 octobre 2013, Commune d'Aubervilliers, n°11VE04305 ; CAA Versailles, 12 mars 2009, Commune de Clichy-La-Garenne, n°07VE02221.

⁸²² CAA Lyon, 8 novembre 2011, M. B., n°10LY00183 ; CAA Marseille, 28 novembre 2012, SCI Gameraocca, n°10MA02268.

⁸²³ CAA Versailles, 18 octobre 2012, Commune de Saint-Ouen, n°11VE02174 ; ce point sera traité en titre 2 chapitre 2 de la présente partie.

⁸²⁴ D. Roman, Le droit public face à la pauvreté, LGDJ, 2002, n°241

⁸²⁵ CE, 30 mai 2013, M. B. A..., n°368865.

Adopté comme objectif à valeur constitutionnelle, le droit au logement s'applique différemment selon les personnes qui doivent le respecter. Alors que l'Etat est tenu par une obligation de résultat, les personnes privées ne sont pas tenues par le respect de ce droit s'ils sont propriétaires d'un bâtiment occupé illégalement. En revanche, les propriétaires de bâtiments d'habitation sont tenus de fournir un logement de qualité, traduit par le respect de normes minimales de décence, et dans le respect de normes relatives à la salubrité, et, par extension, la dignité de l'habitat.

L'obligation de respect du droit au logement est cependant appliquée de façon partagée avec les propriétaires d'un immeuble d'habitation.

§ II. L'exercice partagé de l'application du droit au logement

Le droit au logement s'impose à la fois comme un devoir de l'Etat et à la fois comme une obligation contractuelle du bailleur, présumé ici pleinement propriétaire du bien qu'il propose à la location à des fins d'habitation dans un contrat avec son locataire. Bien qu'il appartienne principalement à l'Etat de délivrer un logement dans le cadre d'un droit au logement opposable, le droit au logement doit être appliqué par les propriétaires à certaines conditions.

Comment, l'Etat ou les propriétaires, l'un ou les autres, assurent-ils le respect de ce droit ?

Si l'Etat et les bailleurs ont, chacun, des obligations qu'ils mettent en œuvre (A). L'Etat est, en toute hypothèse, tenu par une obligation de relogement ou d'hébergement (B).

A. La mise en œuvre des obligations respectives de l'Etat et des bailleurs

Comment se manifeste l'obligation de l'Etat relative au droit au logement ? En quoi l'obligation contractuelle du bailleur à l'égard de son locataire procède-t-elle du droit au logement, droit social garanti par l'Etat ?

Les rapports entre propriétaires et l'Etat portent sur les liens juridiques qui les unissent. Soit le lien est unilatéral, parce que l'un des deux impose à l'autre ses intérêts, soit le lien est contractuel parce qu'il y a réunion d'intérêts différents voire divergents pour atteindre un même objectif. Appliqué au relogement des personnes dont l'habitation est soumise à une

mesure de police, le rapport est unilatéral. A la suite d'une décision de police sur leur propriété servant d'habitation louée, les propriétaires sont tenus par la loi d'une obligation de reloger ou d'héberger les occupants de l'habitation louée. L'article L. 521-1 CCH précise ce qu'est l'occupant : « *le titulaire d'un droit réel conférant l'usage, le locataire, le sous-locataire ou l'occupant de bonne foi des locaux à usage d'habitation et de locaux d'hébergement constituant son habitation principale* ». L'occupant de bonne foi est celui qui, disposant d'un droit ou d'un titre, peut démontrer qu'il occupe le logement de façon légitime. Autant l'Etat dispose de moyens juridiques pour délivrer un logement à tous (1), autant les bailleurs privés sont tenus par une obligation unilatérale (2).

1. La délivrance d'un logement par l'Etat à tous

La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite loi « Besson », reprend la notion de droit au logement et le devoir de la société : « *Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* »⁸²⁶. Le droit au logement n'est donc plus seulement un droit conditionné par le maintien des conditions et d'un niveau de vie, mais aussi une obligation de la Nation.

Accentuant cette obligation, la loi du 5 mars 2007 proclame que l'Etat est responsable de la délivrance d'un logement décent⁸²⁷. La loi du 5 mars 2007 institue un droit au logement opposable (DALO), qui pour certains, s'apparente plutôt à un droit justiciable, au regard du contenu de la procédure qu'elle prévoit. Les personnes prétendantes à bénéficier de ce droit peuvent, s'il ne leur est pas proposé un logement, faire valoir ce droit devant la justice administrative⁸²⁸. Bien qu'il ait l'apparence d'un droit créance, d'un droit permettant la délivrance effective d'un logement, l'objet du DALO porte d'abord sur une procédure permettant aux personnes qui peuvent faire usage de ce droit à exercer des voies de recours spécifiques.

A cette fin, c'est d'abord par la voie d'un recours amiable que les personnes qui, au regard de leur situation⁸²⁹, ont un besoin urgent de logement peuvent demander à la commission de

⁸²⁶ JO du 2 juin 1990, p. 6551.

⁸²⁷ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, article 1^{er}, JO du 6 mars 2007, p. 4190.

⁸²⁸ Articles R. 778-1 et s. CCH.

⁸²⁹ Article L. 441-2-3 CCH : être sans logement, menacé d'expulsion sans relogement, hébergé ou logé temporairement, logé dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux, être logé dans des

médiation instituée par la loi précitée de faire entrer dans la liste des personnes en attente d'un logement. La liste est ensuite transmise au préfet qui doit proposer un logement dans les conditions prévues par l'article L. 441-2-3 CCH.

Dans le cas où l'obligation n'est pas respectée, le requérant peut déposer un recours contentieux devant le juge administratif⁸³⁰, « *garant* » lui aussi du respect par les services de l'Etat du droit au logement. Or, la compétence du juge est rapidement limitée, car ce dernier « *dispose uniquement du pouvoir d'enjoindre à l'État, sous astreinte, d'exécuter les décisions d'une autorité administrative collégiale, la Commission départementale de médiation* »⁸³¹. En outre, la loi du 7 mars 2007 met en place, à compter du 1^{er} janvier 2012, une possibilité pour les demandeurs de déposer un recours contentieux si le délai pour recevoir une proposition dépasse une durée de trois ou six mois fixée par l'article R. 441-16-1 CCH. Ainsi l'Etat aurait une obligation de délivrance dans les situations d'urgence sociale.

Le DALO permet de sanctionner l'Etat, la puissance publique par condamnation à des astreintes⁸³². Or, cette disposition est critiquée⁸³³. D'abord, parce que le montant des astreintes versées par l'Etat est dirigé non pas vers le demandeur lui-même, mais vers un fonds d'urgence sociale, le « *fonds national d'accompagnement vers et dans le logement* », visant à financer des actions d'accompagnement personnalisé ou des actions de gestion locative. L'impact concret de ces actions sur les demandeurs de logement est parfois difficile à cerner. Ensuite, la logique du financement du fonds repose sur une « *logique perverse* », parce qu'il repose sur des astreintes que l'Etat continue de payer tout en maintenant son manquement à l'obligation de logement⁸³⁴. Enfin, au regard de « *l'inadéquation* » entre l'offre publique de logements et la demande⁸³⁵, inadéquation retrouvée aussi entre départements⁸³⁶ et plus particulièrement en Ile-de-France⁸³⁷. Aussi, il est évoqué, à l'image de ce qui se fait déjà dans d'autres pays européens, la pertinence d'une délivrance d'une somme d'argent au bénéfice du demandeur, en lieu et place de l'astreinte à l'Etat⁸³⁸. Si l'idée permettrait d'abonder dans le

locaux manifestement suroccupés ou non décents et avoir à sa charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou être soi-même atteint d'un handicap.

⁸³⁰ L. 441-2-3-1 CCH.

⁸³¹ F. Roussel, Le contentieux du droit au logement opposable, un « *contentieux sans espoir* » ?, RFDA 2012, p. 1175.

⁸³² Article L. 300-2 CCH.

⁸³³ N. Bernard, Le droit au logement opposable vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive ?, RDP 2008, p. 833 et s.

⁸³⁴ B. Lacharme, Le non-recours dans le domaine du droit au logement, RDSS 2012, 646 et s.

⁸³⁵ N. Bernard, précité.

⁸³⁶ Y. Jégouzo, Quel avenir pour le DALO ?, AJDA 2011, p. 2377.

⁸³⁷ F. Zitouni, Droit au logement opposable : entre gestion de crise et régulation des rapports de solidarité, JCP A 2009 n°17, p. 2095.

⁸³⁸ N. Bernard, précité ; Y. Jégouzo, précité, p. 2377.

sens d'une meilleure justice sociale, elle reste cependant limitée par l'offre de logements inégalement répartie entre l'Ile de France, qui concentre l'essentiel des recours, et les autres régions. Alors que le besoin, matérialisé par le nombre de dossiers déposés devant les tribunaux administratifs, se concentre à Paris et alentours, l'affirmation législative d'un droit opposable apparaît pour certains comme inutile⁸³⁹. Cela étant, dans une décision de 2013, le Conseil d'Etat a sanctionné le représentant de l'Etat concerné pour ne pas avoir satisfait à son obligation, qualifiée d'obligation de résultat, de fournir un logement à une personne qui pouvait en bénéficier⁸⁴⁰. Si cette décision semble marquer l'aboutissement de ce que la loi du 5 mars 2007 visait, il n'en a pas toujours été ainsi, et cette obligation de résultat ne résout pas la carence de logements sociaux dans certaines communes ou départements, dont l'Ile-de-France⁸⁴¹. La seule possibilité pour le juge administratif étant alors de sanctionner financièrement l'Etat pour ne pas avoir répondu à cette obligation⁸⁴².

Pour l'Etat, il lui est possible d'attribuer, non pas un logement mais un hébergement. Contrairement au logement, qui donne une stabilité de résidence, l'hébergement répond à une situation transitoire ou temporaire avant l'accès au logement. La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable était animé par la distinction entre l'hébergement et le logement. « *La proposition d'un hébergement ne peut être envisagée comme une solution pérenne qui se substituerait au droit, à terme, à un logement décent* »⁸⁴³. Toutefois aujourd'hui, même l'hébergement peut constituer une solution de stabilité, considérée par le juge administratif comme une transition vers le logement. Ainsi, prévoir un hébergement d'urgence qui couvrira seulement la trêve hivernale n'est pas une réponse adaptée à la demande d'hébergement⁸⁴⁴.

De façon plus générale, le droit au logement opposable apparaît complexe à faire appliquer au vu des conditions liées à la régularité de séjour des demandeurs, de leur bonne foi, de leur connaissance de la procédure et de ce qu'ils peuvent attendre de ce droit. Aussi, des aides directes relatives au logement sont possibles, soit par l'investissement dans l'amélioration du

⁸³⁹ Y. Jégouzo, Quel avenir pour le DALO ?, AJDA 2011, p. 2377.

⁸⁴⁰ CE, 15 février 2013, Madame Koita, n°336006 ; N. Polge, DALO : précisions sur l'office du juge et la recevabilité des recours dans le temps, AJDA 2013, 1355 ; en ce sens, CAA Paris, 20 septembre 2012, M. Lahoucine Bel Hyad, n°11PA04843

⁸⁴¹ F. Roussel, Le contentieux du droit au logement opposable, un « contentieux sans espoir » ?, RFDA 2012, p. 1175.

⁸⁴² M-C. de Montecler, Droit au logement : le juge exige de l'Etat un résultat, AJDA 2009, p. 230, TA de Paris, 5 février 2009, Namizata Fofana

⁸⁴³ B. Seiller, Rapport n°181 fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 25 janvier 2007 §I. C, 2, [<http://www.senat.fr/rap/106-181/106-1814.html>].

⁸⁴⁴ CE, 22 avril 2013, Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, n°358427 ; AJDA 2013 p. 825 ; M. Touzeil-Divina, Droit au logement opposable et solution trop temporaire : quelle « urgence » ?, JCP A n°19, 6 mai 2013, act. 425.

logement, soit en garantissant un revenu minimal pour que les personnes en difficulté financière puissent se loger. Depuis 1977, l'aide à la personne⁸⁴⁵ a pris le pas sur l'aide à la pierre⁸⁴⁶, étalant la dépense dans le temps. L'Etat concentre ses efforts sur les ménages modestes, et devient « *filet de sécurité* »⁸⁴⁷. Il traduit donc son obligation par l'instauration d'une aide financière au logement. Le préambule de la Constitution de 1946 précise la teneur de l'obligation attendue. A travers son obligation de garantir à tous « *la sécurité matérielle ... des moyens convenables d'existence* »⁸⁴⁸, l'Etat s'engage à attribuer une prestation pour qu'en particulier, le droit au logement soit respecté⁸⁴⁹.

L'obligation de logement par l'Etat se traduit donc concrètement par une prise en charge financière d'un besoin de logement et une garantie minimale de logement, qui passe, dans les situations d'urgence, par l'hébergement.

2. Une obligation unilatérale des bailleurs

L'engagement contractuel devient une obligation légale lorsqu'il est constaté par le préfet ou le maire dans le cadre de l'exercice de leur mission de police, un défaut dans l'habitation et que ce défaut nécessite un relogement ou un hébergement.

En 1967, l'obligation pour les propriétaires concernés par un arrêté d'insalubrité ou de péril s'arrêtait au versement d'une « *contribution à l'organisme ... qui a assuré ce relogement* », disposition introduite par la loi de finances pour 1967⁸⁵⁰. Aucune obligation de relogement par le propriétaire n'était prévue. Avec la loi du 13 décembre 2000 précitée, l'article L. 521-1 CCH contraint le propriétaire à reloger ou héberger les occupants du logement concerné par l'interdiction d'habiter, prononcée par le préfet ou le maire.

Comme pour le propriétaire, l'obligation de relogement fonctionne seulement si l'occupant est de bonne foi, c'est-à-dire qu'il occupe légalement le logement⁸⁵¹, déterminée par le juge judiciaire : « *si l'article L.521-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que le propriétaire n'a d'obligations légales qu'à l'égard des locataires de bonne foi, il ne résulte pas de l'instruction que le juge civil seul compétent ... ait été saisi d'une occupation de*

⁸⁴⁵ L. 351-1 et s. CCH.

⁸⁴⁶ Loi n°77-1 du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement, JO du 4 janvier 1977, p. 68.

⁸⁴⁷ C. Taffin, Les vecteurs de l'aide publique au logement, M. Segaud, C. Bonvalet, J. Brun, précité, p. 273

⁸⁴⁸ Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, article 11.

⁸⁴⁹ Loi n°88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, article 1er, JO du 3 décembre 1988, p. 15119, article L. 262-1 C. Action Soc. et Fam.

⁸⁵⁰ Loi de finances n°67-1172 du 22 décembre 1967 pour 1967, article 27, JO 29 décembre 1967, p. 12854.

⁸⁵¹ CAA Lyon, 11 octobre 2012, Ville de Lyon, n°11LY03005.

mauvaise foi par ces derniers ». ⁸⁵² L'obligation de logement, suite à une interdiction définitive, ou d'hébergement, si l'interdiction est temporaire, s'impose à tous les propriétaires ⁸⁵³. Dans une décision de police sanitaire, la prescription relative au relogement ou d'hébergement au propriétaire est, en réalité, une obligation de reproduction de l'obligation de relogement prévue à l'article L. 521-1 CCH. Ainsi, dans sa décision de déclaration d'insalubrité, le préfet n'impose pas plus que ce qui est mentionné dans le texte, en l'occurrence une obligation de relogement des occupants se prévalant d'une justification prévue à l'article L. 521-1 CCH ⁸⁵⁴. Il incombe seulement au préfet de préciser « *la date à laquelle le propriétaire ... doit l'avoir informé de l'offre de relogement ou d'hébergement qu'il a faite pour se conformer à l'obligation* » légale. Il n'est pas de la compétence du préfet ou du maire, agissant comme autorité de police, d'imposer le relogement ou l'hébergement au propriétaire. Dès lors, cette obligation ne devrait pas s'imposer de façon aussi forte que celle portant sur les travaux pour remédier à un défaut ou sur l'interdiction à l'habitation.

Il a été jugé que l'obligation de relogement ou d'hébergement est maintenue même si l'acquisition du bien est postérieure à l'arrêté prononçant l'interdiction d'habiter. Ainsi le 2 novembre 2004, un immeuble parisien fait l'objet d'un arrêté déclarant son insalubrité et l'interdiction à l'habitation. Un arrêté de péril est également prononcé le 15 février 2005. Le 3 juin 2005, une société civile immobilière acquiert le bien par acte notarié. Alors qu'elle assure avoir réalisé les travaux prescrits par l'arrêté de péril, elle reproche à l'administration son inertie concernant le relogement des occupants. La CAA de Paris rappelle le principe selon lequel il incombe au propriétaire de reloger le cas échéant les occupants ⁸⁵⁵. Même en cas de transfert du bien, l'obligation de relogement est donc maintenue.

Ainsi, dans le cadre d'une procédure de déclaration d'insalubrité, l'article L. 1331-28-2 C. santé publ. actuel prévoit dans son I que « *le propriétaire est tenu d'assurer le relogement ou l'hébergement des occupants* ». Cette obligation est cependant levée si les occupants se relogent par eux-mêmes, abandonnent leur droit. Pour autant, le départ des occupants précédemment à la prise d'un arrêté déclarant l'insalubrité d'un logement ne rend pas illégal cette décision d'insalubrité ⁸⁵⁶. L'application de la loi n'aura également pas la même intensité si l'occupant consent à quitter les lieux ou non. Si ce n'est pas le cas, l'expulsion est possible et légalisée. Ainsi, la loi de du 14 décembre 1964 prévoit dans son article 4 que le refus des

⁸⁵² CAA Marseille, 14 janvier 2008, Ministre de la Santé et des Solidarités, n°06MA02485.

⁸⁵³ Articles L. 521-3-1 et L. 521-3-2 CCH.

⁸⁵⁴ CE, 11 juin 2003, Ferre, n°253399.

⁸⁵⁵ CAA Paris, 18 mars 2010, SCI Le Bozec Patrimoine, n°08PA02003.

⁸⁵⁶ CAA Lyon, 11 octobre 2012, M., n°11LY02834.

occupants du relogement « offert » par l'Etat permet « leur expulsion »⁸⁵⁷. L'article L. 314-2 C. urb. prévoit, en revanche que l'éviction doit être précédée de deux propositions de relogement.

Ainsi, l'engagement contractuel s'efface lorsque le préfet ou le maire détecte un problème de santé ou de sécurité publique dans le logement. L'obligation du propriétaire n'est donc plus seulement contractuelle, elle devient unilatérale.

Alors que pour l'Etat, l'obligation de respecter le droit au logement prend forme dans le versement d'une prestation en espèce, pour le propriétaire, l'engagement contractuel devient une obligation légale s'il est constaté un défaut dans l'habitat entrant dans le champ de la police sanitaire.

Toutefois, au final, l'Etat exerce en lieu et place du propriétaire l'obligation de relogement.

B. L'exercice par l'Etat de l'obligation de relogement ou d'hébergement

En principe, que les propriétaires se soumettent ou non à leur obligation, l'Etat est tenu de garantir un droit au logement à tous, quelles que soient les circonstances.

Une réponse de l'Etat est assurée face à la défaillance des propriétaires à leurs obligations de relogement des occupants suite à une mesure de police (1).

Toutefois, cette réponse n'est pas sans limite, en particulier à l'égard des étrangers, définis comme les personnes qui n'ont pas la nationalité française. A leur égard, le droit au logement est appliqué de façon différenciée (2).

1. Les réponses publiques à la défaillance des propriétaires

Les réponses publiques sont apportées après constat du manquement par le propriétaire à son obligation de relogement. En l'absence d'exécution, l'ordonnance du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux a introduit des protections plus complètes pour mieux garantir aux occupants un logement ou un hébergement. L'article L.

⁸⁵⁷ Loi n°64-1229 du 14 décembre 1964 tendant à faciliter aux fins de reconstruction ou d'aménagement, l'expropriation des terrains sur lesquels sont édifiés des locaux d'habitation insalubres et irrécupérables, communément appelés « bidonville », article 4, JO du 15 décembre 1964, p. 11140.

521-3-2 CCH prévoit ainsi que la collectivité s'assure du relogement ou de l'hébergement et recouvre l'avance par l'émission d'un titre exécutoire ou de recettes. S'il est démontré que la situation de l'occupant a un impact sur l'action publique, alors le juge administratif sera compétent⁸⁵⁸.

Une autre réponse publique porte sur l'organisation locale du logement. La loi visant la mise en œuvre du droit au logement met en place les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées donnant « *priorité aux personnes et familles sans aucun logement ou menacées d'expulsion sans relogement ou logées dans des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune ... pour assurer à celles-ci la disposition d'un logement, notamment par ... la mise en place d'aides financières et de mesures d'accompagnement social spécifiques* »⁸⁵⁹. Le plan institue un fonds de solidarité logement, géré conjointement par l'Etat et chaque conseil général, est destiné à aider les locataires en difficulté d'assumer leur charge par la mise en œuvre de mesures d'accompagnement social des bénéficiaires du plan.

Enfin, si la loi du 5 mars 2007 instaure une obligation pour l'Etat de délivrer un logement, une priorité du droit au logement opposable est donnée aux personnes logées dans des habitations ayant fait l'objet d'une mesure de police sanitaire ou suite à une mesure d'un maire sur un bâtiment menaçant ruine. Une commission est chargée d'étudier les demandes de logement, en particulier pour les personnes sans logement ou « *occupant un logement impropre à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux* »⁸⁶⁰.

Les procédures mises en place amènent à la conclusion que la mise en œuvre du droit au logement est organisée, détenue par l'Etat. Il s'agit d'un deuxième filet de sécurité, après l'aide financière pour l'accès au logement.

A l'égard des étrangers, le droit au logement est appliqué de façon différenciée.

⁸⁵⁸ CAA Lyon, 11 octobre 2012, Ville de Lyon, n°11LY03005.

⁸⁵⁹ Loi n°90-449 du 31 mai 1990, précitée, article 4.

⁸⁶⁰ Article L. 441-2-3 II CCH.

2. L'application différenciée du droit au logement aux étrangers

Les réponses données par l'Etat ne sont pas identiques lorsque la personne susceptible de bénéficier d'un droit au logement n'a pas la nationalité française.

Pour les personnes en situation régulière et disposant d'un titre justifiant un logement, le relogement par l'Etat ne pose pas un problème particulier. Il rejoint les problèmes de disponibilité des logements retrouvés quelle que soit la nationalité. Par exemple, dans le cadre d'une opération d'aménagement d'immeubles à rénover, l'article L. 312-1 C. urb. prévoit que « *tous les occupants* [disposant d'un droit ou d'un titre sur le logement] *ont droit au relogement* [à condition d'avoir fait] *à chacun d'eux au moins deux propositions portant sur des locaux satisfaisant à la fois aux normes d'habitabilité* ». Or garantir « *l'habitabilité des logements* » dans le parc privé concomitamment à une proposition proche de l'ancien logement est en pratique impossible à obtenir. « *Autant de conditions qui sont de facto particulièrement difficiles à remplir dès lors que le marché immobilier est tendu* »⁸⁶¹. Par exemple encore, le droit au logement opposable ne s'applique pas si l'administration démontre que l'urgence a disparu⁸⁶², et non le caractère prioritaire de la demande.

Si en revanche, les personnes étrangères sont en situation irrégulière, ne disposent pas d'un titre de séjour mais qu'elles disposent d'un bail de location ou d'un titre justifiant d'un logement, la situation se complique puisqu'elles disposent d'un droit au logement moins extensible. Ainsi, le droit au relogement comporte une « *incohérence* »⁸⁶³. Pour avoir quelques chances d'obtenir un logement social, les personnes qui peuvent en bénéficier doivent posséder un titre justifiant l'usage du logement et, selon les circonstances, un titre prouvant leur régularité de séjour sur le territoire. Certes, tous les occupants, y compris les personnes en situation irrégulière pourraient se prévaloir des dispositions du C. santé publ. qui protège tout occupant d'un risque résultant d'une insalubrité ou d'un immeuble inhabitable. En outre, les personnes en situation irrégulière sur le territoire national ne sont, *a priori*, pas des occupants sans droit ni titre quant à leur occupation, si elles démontrent leur bonne foi. Aussi, « *M. X..., occupant de bonne foi, devait bénéficier d'un droit au relogement et au versement d'une indemnité d'éviction et que l'obligation de reloger, qui relève de l'ordre public social, est prévue de la manière la plus large pour tous les occupants de bonne foi,*

⁸⁶¹ X. Couton, Relogement des étrangers en situation irrégulière : nouveau principe général du droit ou trompe-l'oeil ?, Revue Construction et Urbanisme n°11, Novembre 2012, comm. 161.

⁸⁶² CE, 21 juillet 2009, Mme Idjhad, n°324809 ; CE, 1^{er} juin 2012, Njoh Dibobe, n°339631.

⁸⁶³ X. Couton, Relogement des étrangers en situation irrégulière : nouveau principe général du droit ou trompe-l'oeil ?, Revue Construction et Urbanisme n°11, Novembre 2012, comm. 161.

sans distinguer selon que l'occupant étranger est ou non en situation irrégulière »⁸⁶⁴. De même, la Cour de Cassation a admis en 2009 que l'étranger, en situation régulière ou non, importe peu. L'essentiel réside dans sa bonne foi entendue au sens de l'article L. 521-1 CCH. A ce titre, l'occupant de bonne foi « devait bénéficier d'un droit au relogement et au versement d'une indemnité d'éviction et que l'obligation de reloger, qui relève de l'ordre public social, est prévue de la manière la plus large pour tous les occupants de bonne foi, sans distinguer selon que l'occupant étranger est ou non en situation irrégulière »⁸⁶⁵.

Mais s'ils sont considérés comme « *sans droit ni titre* », alors il n'y a pour eux pas d'autre protection que de leur proposer un hébergement d'urgence ou un logement dans le parc privé dont les loyers sont excessifs. Pour être assuré d'avoir un logement durablement, ils sont parfois tenus d'accepter la location d'une habitation présentant toutes les caractéristiques d'un logement « *indigne* ». « *Contrairement à ce que l'on pourrait penser, ni le règlement sanitaire départemental ni des normes minimales d'habitabilité ne limitent la faculté de louer ou d'acheter pour se loger* »⁸⁶⁶

En matière de police sanitaire, les incidences quant au relogement des personnes en situation irrégulière vont poser problème. Alors qu'en situation régulière, les personnes à reloger peuvent avoir droit à un relogement, les personnes en situation irrégulières entrent dans le cadre de l'hébergement d'urgence. Il n'y a donc pour elles aucune garantie d'être relogées dans les conditions décentes. Sans titre de séjour, en « *situation administrative précaire ou irrégulière* », certaines « *populations n'ont donc d'autre choix que de se retourner vers un marché informel et parallèle des marchands de sommeil* ». Cette question sociale est importante au regard du nombre de personnes concernées potentiellement. « *Le chiffre le plus parlant est celui du nombre de mesures d'éloignement forcé prononcées contre des irréguliers. Entre 2003 et 2009, 502 652 mesures ... ont été prononcées ... et 96 522 ont été exécutées Sur ces années, la « production » de sans-papiers identifiés par les préfetures mais non éloignés a donc été de 406 130* ». ⁸⁶⁷ Tel est le reflet actuel de la situation des sans-papiers en France.

⁸⁶⁴ Cour de cass., 12 septembre 2012, 11-18.073 ; X. Couton, Relogement des étrangers en situation irrégulière : nouveau principe général du droit ou trompe-l'œil ?, Revue Construction et Urbanisme n°11, Novembre 2012, comm. 161.

⁸⁶⁵ Cour de cass., 12 septembre 2012, 11-18.073, Publié au bulletin.

⁸⁶⁶ N. Bouché, Expertise concernant les édifices menaçant ruine et les immeubles et îlots insalubres, précitée, Introduction.

⁸⁶⁷ A. Firmin, précitée, p. 611.

Pour des opérations d'aménagement prévues par l'article L. 314-1 C. urb., non seulement les personnes en situation irrégulières peuvent être inquiétées mais il peut aussi impliquer des problèmes pour le propriétaire, susceptible d'être sanctionné pour avoir tenté « *de faciliter ... le séjour irréguliers, d'un étranger en France* »⁸⁶⁸. Modérant ce texte, le Conseil d'Etat privilégie l'irresponsabilité pénale de la personne qui enfreint les textes pour sauvegarder les personnes⁸⁶⁹. Cette disposition s'applique même si le ministère de l'intérieur n'en fait pas état dans sa circulaire du 23 novembre 2011 définissant les conditions de mise en œuvre des dispositions des articles L. 622-1 et L. 622-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.⁸⁷⁰

En 1986, G. Noiriel relevait que la croissance de l'industrie n'a pas profité au développement du logement ouvrier, en particulier des migrants. D'abord, postérieurement aux deux guerres mondiales, l'objectif des politiques publiques portait d'abord sur la reconstruction de l'activité économique. Par ailleurs, le nationalisme du début du XXe siècle rabaissait les non nationaux à des non citoyens : « *il faut insister tout particulièrement sur la place tenue par le nationalisme, comme dispositif inverse à la logique des « Droits de l'homme », faisant peser sur les « non-citoyens » les contraintes économiques et sociales les plus fortes* »⁸⁷¹. Le droit au logement semble reproduire la situation soulignée par l'auteur.

S'organiser pour reloger les personnes qui occupaient une habitation présentant un ou des risques pour la santé publique, est un objectif difficile à atteindre, en particulier parce qu'il n'est pas possible de s'assurer d'un relogement correct et abordable pour les occupants. L'illustration la plus percutante est celle des occupants d'un logement sans droit ni titre à la fois sur le logement qu'ils occupent et à la fois quant à leur présence sur le territoire.

Il existe bien un droit de l'habitation mais il ne s'exerce au final qu'à l'égard d'une partie de la population.

Comment la prévention sanitaire exercée par le système de santé intervient-elle pour favoriser la protection de l'habitant ?

⁸⁶⁸ L. 622-1 CEDESA.

⁸⁶⁹ L. 122-7 C. pen.

⁸⁷⁰ CE, 19 juillet 2010, GISTI, n°334878.

⁸⁷¹ G. Noiriel, Les ouvriers dans la société française XIXe-XXe siècle, Points, 1986, p. 266

Chapitre 2: L'incidence de la prévention sanitaire sur l'habitant

Une action de prévention peut porter sur la connaissance du risque, la recherche de sa maîtrise ou idéalement de sa suppression. En fixant les orientations de la prévention, l'Etat donne le « *la* » de l'action en matière de prévention. Plus précisément, l'organisation de la prévention sanitaire passe par une déclinaison d'une politique nationale incarnée par des orientations tendant vers l'objectif de protection de la santé publique. Pour qu'une action de prévention soit précise ou plus spécifique à ce sujet, il faut qu'elle se fixe les orientations nécessaires à la réalisation de l'objectif, puis que l'action de prévention soit menée dans un secteur géographique limité, par une compétence à même de formuler ce que sont les problèmes locaux. Orienter donne donc une marge de manœuvre quant aux moyens pour atteindre l'objectif prédéterminé.

Si des actions de prévention peuvent être identifiées, l'organisation de la prévention, son introduction dans une politique de santé n'est pas encore une évidence, à tel point qu'il est possible de s'en passer. Bien que la prévention existe, le système de santé n'en fait pas une politique prioritaire, la délaisse. Est en effet privilégiée la suppression de la survenance du ou des risques sanitaires qui répond aussi bien aux intérêts individuels tendant à un droit pour tous à la santé, qu'à l'intérêt général visant la protection de la santé publique.

Pourtant, les conditions d'habitat, d'alimentation, d'hygiène sont la première source d'un état de santé correct de la population. De façon plus marquée aujourd'hui, il semble qu'une organisation des politiques de prévention en santé dans l'habitation peut être soulignée.

Dans quelle mesure la prévention sanitaire exercée par un système de santé peut-elle influencer plus fortement sur une offre de logements respectant la santé ? En quoi la prévention, intégrée à une politique de santé, peut-elle intervenir, mettre en œuvre les actions de protection de la santé au sein d'une habitation ? Les actions de prévention sanitaire peuvent-elles avoir une influence, une incidence sur la qualité des logements proposés ? De même, la prévention passe par la mise en place d'une organisation et la mesure de l'efficacité de l'action publique. S'il est mis en place des actions de prévention, comment apprécier, c'est-à-dire mesurer, évaluer l'efficacité de cette action ?

L'incidence de la prévention sanitaire sur l'habitant passe par la formulation renouvelée d'orientations de prévention sanitaire dans l'habitation (Section 1) et par l'appréciation des politiques de prévention en santé (Section 2).

Section 1 : La formulation renouvelée d'orientations de prévention dans l'habitat

La prévention est traditionnellement un premier moyen pour éviter la survenance des maladies. C'est d'abord par une action d'informations, d'incitation à la modification des comportements que les autorités publiques exercent leurs obligations.

Mais le système de santé français a développé depuis 1945 une organisation plus importante pour traiter des maladies directement et assumer collectivement leur coût et non pas de prévenir ces maladies.

Alors que les risques sanitaires peuvent être liés à un environnement présentant des facteurs de développement de ces risques, le système de santé privilégie son action en direction du soin et délaisse la politique de prévention, définie comme l'organisation générale des mesures de prévention. Alors que son action pourrait être facteur de limitation des risques sanitaires présents dans l'environnement, ce n'est pourtant pas vers cet objectif que l'organisation du système de santé est dirigée.

Toutefois, depuis quelques années, précisément depuis la loi du 9 août 2004⁸⁷², le développement de la prévention par le système de santé est devenu une priorité de la Nation, pleinement partie de la politique nationale de santé publique. Comment se manifeste concrètement le développement de la prévention ? Qui développe cette action de prévention ? Bien que la politique de prévention soit délaissée du système de santé (§ I.), la mise en place, l'application d'une politique nationale de prévention peut toutefois se constater (§ II.)

§ I. La politique de prévention, délaissée du système de santé

L'organisation du système de santé français est bâtie essentiellement sur le traitement direct de l'altération de la santé. La prévention dans le système de santé, quasi-inexistante, n'est pas énoncée comme une priorité par les gouvernants mais aussi par les partenaires sociaux, les professionnels de la santé. Précisément, il est mis en avant la prise en charge du soin. La prise en charge est entendue comme une relation de dépendance entre le soignant (professionnel de

⁸⁷² Loi n°2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, JO du 11 août 2004 p. 14277, article 2.

santé, établissements de santé au sens large), ou le financeur (administrations de la santé, sécurité sociale) et le soigné (patient, client, assuré).

Cela n'empêche toutefois pas la réalité de compétences en matière de prévention, mais, résultantes de l'absence d'organisation de la prévention, variées et dispersées.

Le soin, privilégié à la prévention (A) engendre une dispersion de compétences en matière de prévention (B).

A. Le soin, privilégié à la prévention

L'absence d'un rôle des pouvoirs publics dans la prévention est « *explicable* »⁸⁷³. Dans une société où la science médicale ne peut mettre fin à une maladie que par le traitement des symptômes, il est pertinent de mettre en évidence l'action la plus efficace pour éradiquer une maladie.

Par conséquent, la médecine changera dès l'apparition des vaccins et des mesures d'hygiène considérées comme indispensables pour éviter la survenance des maladies, sous une forme épidémique ou pandémique. Les mesures de prévention existent, mises en place par des lois spécifiques et intégrées au C. santé publ. Par exemple, l'obligation de vaccination est organisée par la loi. Une obligation de vaccination antivariolique⁸⁷⁴, antidiphtérique par l'anatoxine⁸⁷⁵, antitétanique⁸⁷⁶ et le principe d'une déclaration obligatoire des maladies⁸⁷⁷, démontrent la priorité accordée à la prévention⁸⁷⁸. Reprenant ces anciennes dispositions, l'actuel C. santé publ. prévoit plusieurs articles relatifs à la vaccination obligatoire contre des maladies précises⁸⁷⁹. Il est noté également que certains publics sont tenus de se soumettre à l'obligation de vaccination. Si pour la plupart des cas, la sanction n'est pas prévue par la loi, certaines situations sont sanctionnées. Par exemple, un enfant que les parents ont refusé de vacciner peut se voir refuser l'accès à un établissement scolaire⁸⁸⁰.

Par ailleurs, les prémices d'une organisation nationale pouvaient s'analyser en matière d'hygiène. Par exemple, la loi du 15 février 1902 prévoyait que le Gouvernement pouvait

⁸⁷³ J-M. Pontier, Lamy, Droit de la santé, Etude 107, Politique de prévention, Introduction.

⁸⁷⁴ Obligation de vaccination antivariolique pour les enfants dans leur première année de vie, Loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique, article 6, JO du 19 février 1902, p. 1173.

⁸⁷⁵ Loi du 25 juin 1938 tendant à rendre obligatoire la vaccination antidiphtérique, JO du 28 juin 1938, p. 7371.

⁸⁷⁶ Loi du 24 novembre 1940 instituant l'obligation de la vaccination antitétanique associée à la vaccination antidiphtérique, JO du 26 novembre 1940, p. 5828.

⁸⁷⁷ Loi du 15 février 1902, précitée, article 5.

⁸⁷⁸ D. Tabuteau, Les nouvelles ambitions de la politique de prévention, Droit social, 2001, p. 1085 et s.

⁸⁷⁹ Articles L. 3111-2 à L. 3111-10 C. santé publ.

⁸⁸⁰ CE, 4 juillet 1958, Sieur Graff, n°41841, Recueil Lebon, p. 414, Cl. Long, RDP 1959, p. 314.

consulter le comité consultatif d'hygiène publique notamment sur « *toutes les questions intéressant l'hygiène publique* »⁸⁸¹. Son avis était obligatoire pour tous « *travaux publics d'assainissement ou d'amenée d'eau d'alimentation des villes de plus de 5000 habitants et sur le classement des établissements insalubres, dangereux ou incommodes* ». L'hygiène, associée aux vaccinations constituent le « *socle des premières politiques de santé* »⁸⁸².

De plus, la mise en place d'un système de soins bâti à la fois autour d'une offre de santé pléthorique parce que non contrôlée⁸⁸³, « *anarchique* »⁸⁸⁴ et d'un système de financement garanti par la solidarité nationale, écarte de l'action publique la prévention. Ainsi, la prévention est « *reléguée au second plan* »⁸⁸⁵ au bénéfice, à la création des assurances sociales, d'une prise en charge des soins tels que les frais relatifs aux soins médicaux ou issus d'une prise en charge en établissement, ainsi que les indemnités journalières liées aux arrêts de travail causés par une maladie⁸⁸⁶

Comme la plupart des pays riches et conformément aux engagements internationaux, la solidarité en matière d'accès aux soins est garantie par l'Etat. Si, avant 1945, il était possible de distinguer les prémices d'un système d'assurances sociales, la création de la sécurité sociale a affirmé cette volonté de l'Etat de transférer les solidarités de type « *familiale* » ou privée à une solidarité « *nationale* », garantissant à tous l'accès aux soins, à condition que le système soit financé, par « *l'effort contributif du citoyen travailleur* »⁸⁸⁷. Ce mouvement s'est construit progressivement à compter de la loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales⁸⁸⁸, jusqu'à la création, d'une part, de la couverture maladie universelle donnant à tous, un accès minimal aux soins et, d'autre part, d'une protection complémentaire donnant aux personnes dont le revenu est inférieur à un certain plafond, une affiliation possible à un organisme couvrant une partie des frais non pris en charge par le régime général⁸⁸⁹.

⁸⁸¹ Loi du 15 février 1902, précitée, article 25.

⁸⁸² D. Tabuteau, précité, p. 1085.

⁸⁸³ Jusqu'en 1970, aucune planification relative à la création d'établissements de santé n'était organisée par l'Etat. Aussi, le défaut de planification pouvait aboutir à une offre mal adaptée aux besoins. L'instauration de la carte sanitaire issue de la loi n°70-1318 du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière marquait le début d'un contrôle plus aigu de l'offre de soins.

⁸⁸⁴ C. Peyret, rapporteur du projet de loi relatif à la réforme hospitalière, JO AN débats, 3 décembre 1970, p. 6102.

⁸⁸⁵ D. Tabuteau, précité, p. 1085.

⁸⁸⁶ Ordonnance n°45-2454 du 19 octobre 1945 fixant le régime des assurances sociales applicable aux assurés des professions non agricoles, article 22, JO du 20 octobre 1945, p. 6721.

⁸⁸⁷ O. Tholozan, Solidariété familiale et nationale dans la prise en charge des dépenses de santé (du XIXe siècle à nos jours) in A. Leca, La prise en charge des dépenses de santé par la solidarité nationale, actes du colloque de Toulon (novembre 2005), PUAM, p. 18.

⁸⁸⁸ Loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales, JO du 12 avril 1928, p. 4086.

⁸⁸⁹ Loi n°99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle, articles 1^{er}, JO du 28 juillet 1999, p. 11229.

L'organisation du système de santé donne donc une possibilité à tous d'être soigné, et en fonction de chaque situation. En outre, les principes du libre choix du médecin, de l'établissement d'accueil pour le mal qui nous affecte⁸⁹⁰ donne le droit d'être soigné, sans qu'il ne soit imposé un financement par l'assuré lui-même. Aussi, le respect de ces principes, potentielle « *source de dépenses parfois inutiles, telles que générées par le nomadisme médical* », impose d'admettre que « *la solidarité nationale n'est pas une source inépuisable* »⁸⁹¹. Pourtant, il est parfaitement légitime que le droit à la santé et ce principe de libre choix soit respecté.

Dès lors, le système de santé apparait construit autour du soin et de sa prise en charge. Par une mise en place d'un contrôle des dépenses de santé, une partie des dépenses pourrait être limitée. Toutefois, tant que le droit à la santé est garanti, les limites d'une telle rationalisation des dépenses de soins peuvent être soulignées. Ainsi l'absence de Gouvernement du système de santé, les limites d'un contrôle par l'Etat de la médecine libérale, de l'absence de contrôle relatif aux actions de prévention détenues par la branche maladie de la Sécurité Sociale⁸⁹², de l'impossibilité de faire autorité à l'égard des médecins contrôleurs des caisses de Sécurité Sociale donne à tous, la possibilité de dépenser sans pour autant être tenu pour responsable d'une dérive de la dette du système de santé⁸⁹³. A titre d'exemple, alors que les dépenses de prévention qui représentaient 2% des dépenses totales de soins ont augmenté de 25% entre 2000 et 2012, l'ensemble des dépenses de soins et de biens médicaux ont augmenté de plus de 60% pendant la même période⁸⁹⁴.

L'absence de politique de prévention est donc due à la valorisation d'un système de santé fondée essentiellement sur une offre de soins financée et valorisée par la solidarité nationale.

⁸⁹⁰ Article L. 1110-8 C. santé publ., L. 162-2 CSS.

⁸⁹¹ G. Rebexq, in A. Leca, précité, p. 45.

⁸⁹² Par exemple, l'article L. 261-1 CSS précise que les caisses primaires d'assurance-maladie exercent une action de prévention.

⁸⁹³ P-L. Bras, Notre système de soins est-il gouverné ?, Droit social 2003, p. 1005 et s.

⁸⁹⁴ Calcul fondé sur les agrégats des comptes nationaux de santé, PLFSS 2014, annexe 7, ONDAM et dépense nationale de santé, p. 37, [<http://www.securite-sociale.fr/PLFSS-2014-et-annexes>], mis à jour le 11 octobre 2013

B. La dispersion des compétences en matière de prévention

Comme étudié précédemment, plusieurs autorités de police interviennent en matière de salubrité dans ou autour de l'habitation. Cette étude est un exemple parmi d'autres d'une action publique investie dans la prévention sanitaire. Par un élargissement de l'action publique en matière de prévention sanitaire, il est possible de relever plusieurs types d'actions et de compétence, révélant, dès lors, une multiplicité d'actions de prévention sanitaire.

D'abord, l'action de la prévention sanitaire n'est pas détenue par le seul ministère de la santé mais elle est aussi très présente dans d'autres administrations. C'est le cas, par exemple, des mesures relatives à la sécurité routière dont les campagnes d'informations menées conjointement par le ministère de l'intérieur et de la santé a réduit le nombre de morts sur les routes.⁸⁹⁵ C'est aussi le cas des mesures de protection de la santé des enfants en milieu scolaire⁸⁹⁶ et d'éducation à la santé menées par les écoles⁸⁹⁷. A ce titre, les actions de promotion de la santé est l'une des missions de l'Education Nationale.

En outre, l'Etat a transféré la charge de la prévention au bénéfice de structures essentiellement associatives, tenues, en contrepartie de subventions versées, de veiller à ce que toute personne, en particulier les moins aisées, puissent notamment accéder à des aides spécifiques pour retrouver un emploi, accéder à une formation, occuper un logement décent, ainsi qu'accéder aux services de soins. Ainsi, l'article 1^{er} de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 donne précisément à ces acteurs publics et privés la mission de concourir à la réalisation des objectifs de la loi dont l'accès « *à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies* »⁸⁹⁸. Par leurs actions, ces structures font œuvre de prévention en santé.

Les compétences en matière de prévention sont aussi réparties entre les collectivités territoriales et l'Etat. Aux maires, il incombe, comme déjà précisé, de garantir pour leurs communes, la salubrité générale, mais aussi de veiller de protéger la santé dans leur commune⁸⁹⁹. Aussi, les communes investissent ce champ à travers la mise en place de centres communaux d'action sociale (CCAS) investis d'une mission d'animation de l'action générale de prévention⁹⁰⁰. Bien au-delà de cette mission, les CCAS peuvent créer des services et

⁸⁹⁵ D. Tabuteau, précité, p. 1087.

⁸⁹⁶ Articles L. 541-1 et s. C. éduc.

⁸⁹⁷ Articles L. 312-16 et s. C. éduc.

⁸⁹⁸ Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, article 67, JO du 31 juillet 1998 p. 11679.

⁸⁹⁹ Articles L. 2212-2 CGCT, L. 1311-2 C. santé publ.

⁹⁰⁰ Article L. 123-5 C. Action Soc. et Fam.

établissements médico-sociaux, mettre en œuvre, par délégation de compétence, des politiques d'action sociale détenues par le Département. A tous ces titres, la commune dispose de moyens importants pour agir en matière de prévention. Directement dans le champ de la santé, certaines communes disposent de services municipaux d'hygiène ou de désinfection reconnus et financés par dotation globale de décentralisation. Ils peuvent, par ailleurs, organiser ce même service par leur propre financement⁹⁰¹. Les conseils généraux ont la responsabilité de « *la protection sanitaire de la famille et de l'enfance* »⁹⁰². Depuis ce transfert de compétences, les conseils généraux ont organisé les services, recruté les agents pour répondre à ces obligations. Quant aux conseils régionaux, leur compétence ne se limite pas au développement économique et social mais aussi sanitaire⁹⁰³.

Mais il faut également penser à la responsabilité des médecins libéraux, des établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux, en matière de prévention. La convention médicale prise par arrêté du 26 juillet 2011 place ainsi le médecin traitant dans une mission de prévention et de dépistage à côté du diagnostic et du traitement⁹⁰⁴. Antérieurement à 2002, les établissements de santé avaient pour mission dévolue par l'article L. 6111-1 C. santé publ. de participer à des actions de prévention.

Tous ces exemples montrent donc une large compétence en matière de prévention sanitaire. Aussi, l'organisation de la prévention peut apparaître difficile. Au cours de la canicule en 2003, à l'origine de plusieurs milliers de morts, le système de santé s'est révélé défaillant pour protéger les personnes d'une situation exceptionnelle. Aux yeux du rapporteur de la commission d'enquête diligentée par l'Assemblée Nationale en 2004, « *il y a eu carence dans la gestion politique de cette crise ... c'est justement l'une des fonctions du politique que de gérer l'inattendu. Or, en la circonstance, le politique a été dramatiquement absent* »⁹⁰⁵. Alors que les services d'urgences ont signalé très tôt l'arrivée aux urgences de patients en hypothermie, l'administration de la santé telle qu'organisée alors eut grand-peine à agir.

Aux yeux de D. Tabuteau, une telle organisation « *manque de cohérence d'ensemble et contraste avec l'ambition planificatrice et régulatrice du système de soins* »⁹⁰⁶.

⁹⁰¹ Article L. 1422-1 C. santé publ.

⁹⁰² Article L. 1423-1 C. santé publ.

⁹⁰³ Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, article 59, JO du 3 mars 1982 p. 740 ; dispositions retrouvées à l'article L. 4221-1 CGCT.

⁹⁰⁴ Convention nationale des médecins généralistes et spécialistes, notamment l'article 12-1, Arrêté du 22 septembre 2011 portant approbation de la convention nationale des médecins généralistes et spécialistes, JO du 25 septembre 2011, p. 16080.

⁹⁰⁵ C. Evin, président de la commission d'enquête, Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule, Assemblée Nationale, n°1455, p.11, 25 février 2004.

⁹⁰⁶ D. Tabuteau, précité, p. 1086.

Si des actions de prévention sont menées, ce manque de lisibilité est le reflet d'une action inefficace.

Le délaissement financier, organisationnel des politiques de la prévention peut aboutir à des drames humains tels que la France l'a connu en 2003. Le manque alarmant de définition de politique de santé publique pouvait s'expliquer par l'organisation du système, articulé autour du soin et écartant les thématiques de la prévention ou l'éducation sanitaire ainsi que les rapports entre la recherche et le soin⁹⁰⁷.

Aussi, la mise en place d'une politique la prévention devient une nécessité.

§ II. L'application de la politique nationale de prévention

La politique de prévention est définie par un cadre préalable national, cadre qui trouve sa cohérence dans une application locale. Autant la politique de prévention n'apparaît pas comme s'imposant aux acteurs œuvrant dans ce domaine, autant son application locale trouve, a trouvé par les vecteurs d'une représentation de l'Etat que sont les ARS, un moyen pour définir une politique de prévention adaptée.

Introduite comme partie de la politique nationale de santé publique (A), la politique de prévention peut se décliner localement par les représentations locales de l'Etat (B).

⁹⁰⁷ G. Johanet, Une réforme inévitable, mais difficile, RDSS 1996, p. 683.

A. La prévention des facteurs de risques, partie de la politique nationale de santé

Une évolution majeure dans l'organisation nationale de la santé publique s'analyse avec les ordonnances du 24 avril 1996. Précisément, parmi toutes les ordonnances prises, le Gouvernement français organise la santé publique en instaurant une « *maîtrise médicalisée des dépenses de soins* »⁹⁰⁸. Pour contrôler les dépenses de soins exponentielles, il est donc décidé d'établir une loi de financement de la sécurité sociale précédée par la programmation de « *priorités de santé publique et des orientations pour la prises en charge des soins* » proposées par la conférence nationale de santé aux parlementaires. La conférence est composée de « *représentants des professionnels, institutions et établissements de santé* » ou des membres de conférences régionales de santé, pour l'essentiel, aussi, des professionnels du secteur. L'article L. 767 C. santé publ. prévoyait également une représentation d'usager, phénomène nouveau dans l'organisation des politiques de santé, mais moins récent s'agissant des régimes de sécurité sociale associant dans leur conseil d'administration les représentants des cotisants, autant salariés qu'employeurs.

A partir de la loi du 4 mars 2002, il appartient non plus au Gouvernement d'établir les priorités nationales de santé, mais à la Nation⁹⁰⁹. Après remise d'un rapport du Gouvernement sur les « *orientations de la politique de santé* », auquel est joint un avis de la Conférence nationale de santé, le Parlement peut débattre sur les orientations définies. Cette avancée est majeure puisque les parlementaires peuvent émettre un avis en lien entre la politique de santé publique et les dépenses votées dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale⁹¹⁰. Par ailleurs, la loi introduit dans le C. santé publ. et cela, « *pour la première fois* »⁹¹¹, un article définissant la politique de prévention. Nuance toutefois, car la prévention a toujours existé s'appuyant plus sur des circulaires que des lois. La loi du 4 mars 2002 a plutôt apporté une organisation nouvelle tournée vers la prévention. Mais il était constaté alors une des limites dans la mise en place des dispositions de la loi, l'objectif de cette dernière n'étant pas d'imposer de nouvelles structures telles que l'INPES⁹¹², mais de proposer un cadre dans

⁹⁰⁸ Ordonnance n°96-345 du 24 avril 1996 relative à la maîtrise médicalisée des dépenses de soins, JO du 25 avril 1996 p. 6311.

⁹⁰⁹ Article 34 de la loi n°2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, JO du 5 mars 2002.

⁹¹⁰ R. Ruellan, Vers une réconciliation de la politique de la santé et de l'assurance maladie, Droit social 2003, p. 417 ; L'article L. 321-1 CSS décline ainsi les financements incombant à l'assurance-maladie qui couvre, à l'exclusion de son 6°, des frais liés aux soins.

⁹¹¹ D. Tabuteau, Sécurité sanitaire et droit de la santé, RD sanit. soc., 2007, n°5, p. 837.

⁹¹² Institut national de la prévention en santé : établissement public de l'Etat, financée pour partie par l'Etat et pour partie par les régimes de sécurité sociale, dont les missions portent notamment sur la mise en œuvre du programme de santé publique (articles L. 1417-1 et s. C. santé publ.).

lequel l'action publique peut se mener⁹¹³. La loi a donné une place à la prévention, en l'intégrant dans le système de santé⁹¹⁴. Cette définition des priorités par la nation se retrouve ainsi dans la lutte contre l'inégalité d'accès aux soins issue de la loi de lutte contre les exclusions⁹¹⁵. L'article 67 déclare que l'accès à la prévention et aux soins des plus démunis est un objectif prioritaire de la politique de santé.

Enfin et « *confirmant la responsabilité de l'Etat* »⁹¹⁶, la loi du 9 août 2004 définit le contenu de la politique de santé publique et intègre à cette dernière, dans un 6^e de l'article L. 1411-1 C. santé publ., « *l'identification et la réduction des risques éventuels pour la santé liés à des facteurs d'environnement ... susceptibles de l'altérer* ». Précisément donc, non seulement la Nation est tenue d'établir une politique de santé publique au vu d'un projet de loi de finances de la sécurité sociale, mais aussi au regard des quelques orientations précisées dans l'article précité. Il s'agit donc d'une avancée majeure, autant sur la forme donnée à la politique de santé publique que sur le fond puisque cette politique est précise et intègre la prévention des risques et des facteurs de risques. En outre, la loi vient donner à l'Etat la responsabilité d'établir un plan national de prévention des risques pour la santé liés à l'environnement⁹¹⁷ « *visant à donner cohérence dans ce domaine* »⁹¹⁸. Depuis 2004 deux PNSE ont été élaborés et la troisième version est en cours de formalisation. Si le premier plan (2004-2008) privilégiait la connaissance des risques, l'instauration d'une culture en santé environnement, il fixait aussi des priorités particulières en matière d'habitat. Ainsi fixait-il l'objectif de réaliser un dossier sanitaire de l'habitat à destination des locataires et des acheteurs. Il prévoyait de fixer des références de qualité en matière d'air intérieur, et d'étiquetage des matériaux de construction ou de décoration visant à informer des risques sanitaires liés à ces matériaux. Le PNSE 2009-2013 formule à nouveau l'importance de connaître les risques sanitaires pour les prioriser, l'étiquetage des matériaux de construction. Des opérations de contrôle de l'air dans l'habitat sont également prioritaires, tout en mobilisant les administrations sur les incidences des risques en matière d'habitat. Dès lors, les deux PNSE adoptent cette démarche de prévention par l'information en santé et par la prise de connaissance des risques.

Contrairement à une première lecture, la politique nationale de prévention n'est pas seulement une déclaration d'intention légitimée par une approbation du législateur au moment du vote

⁹¹³ J-M. De Forges, La prévention dans la loi du 4 mars 2002 : organisation ou politique ?, RD sanit. et soc. 2002, p. 745.

⁹¹⁴ D. Truchet, La loi du 4 mars 2002 et la prévention : une double lecture, Petites affiches, 19 juin 2002, p. 43

⁹¹⁵ Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, articles 67 et s., JO n°175 du 31 juillet 1998 p. 11679.

⁹¹⁶ D. Tabuteau, Politiques de santé et territoire, R.D. sanit. et soc. 2009, p. 10.

⁹¹⁷ Article L. 1311-6 C. santé publ.

⁹¹⁸ D. Tabuteau, Sécurité sanitaire et droit de la santé, RD sanit. et soc., 2007, n°5, p. 837.

des projets de loi de financement de la Sécurité Sociale. Elle s'incarne dans une dotation budgétaire votée au sein d'un programme entendu comme les « *crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions* »⁹¹⁹. Cette traduction est « *l'illustration parfaite ... du fait qu'une mission est bien le support budgétaire d'une politique publique* »⁹²⁰. Si la Nation détient désormais la responsabilité de définir une politique de santé dans laquelle elle doit prévoir un axe relatif à la prévention des risques et des facteurs de risques, elle reste cependant très générale et n'impose en rien une pratique de la prévention. Toutefois, la représentation locale de l'Etat montre quels sont les objectifs menés en matière de prévention.

B. La déclinaison locale de la politique nationale de prévention

Traditionnellement⁹²¹, il appartenait essentiellement aux autorités préfectorales des départements d'organiser l'action publique pour lutter contre les maladies ou les épidémies. Ainsi et à ce titre, la loi du 15 février 1902 donnait au préfet la possibilité de créer dans son département, un « *service de contrôle et d'inspection* »⁹²². Le conseil d'hygiène départemental, constitué pour l'essentiel de hauts fonctionnaires des administrations locales, émettait un avis sur « *toutes les questions intéressant la santé publique* », dans les limites de sa circonscription⁹²³. Il s'agit en l'occurrence de l'ancêtre de l'actuel CODERST⁹²⁴, toujours chargé d'examiner « *toute question intéressant la santé publique liée à l'environnement* »⁹²⁵. Mais c'est par l'administration déconcentrée de l'Etat que se manifestent plus précisément les orientations d'une politique de prévention déclinée dans un territoire, dont la limite apparaît discutée. Ainsi, l'organisation départementale peut avoir son intérêt. Les conseils généraux ont hérité de la politique d'aide sociale, les préfets conservant également des responsabilités en matière de gestion des crises sanitaires, disposant des moyens techniques et humains pour cela⁹²⁶.

⁹¹⁹ Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, article 7, JO du 2 août 2001, p. 12480.

⁹²⁰ X. Cabannes, La recherche de la performance des dépenses publiques de santé Gazette du Palais, 16 janvier 2010 n 16, p. 23.

⁹²¹ D. Tabuteau, Politiques de santé et territoire, R.D. sanit. et soc. 2009, p. 9.

⁹²² Loi du 15 février 1902, précitée, article 19.

⁹²³ Loi du 15 février 1902, précitée, article 21.

⁹²⁴ Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques

⁹²⁵ Article R. 1416-1 C. santé publ.

⁹²⁶ Article L. 1435-1 C. santé publ.

Pourtant, il semblerait que la déclinaison d'une politique de santé au niveau d'une région soit la plus logique, au regard de l'organisation des institutions, de la volonté exprimée du législateur, de la connaissance des besoins. Ainsi, il apparaît précisément aujourd'hui que la politique de prévention ne peut se décliner que dans le cadre d'une politique régionale de santé, détenue par l'ARS, qui représente l'Etat dans le domaine sanitaire. A ce titre et depuis leur création, les ARS sont chargées, pour leur région, de définir un projet régional de santé, arrêté par le préfet de région⁹²⁷, dans lequel figurent les schémas d'organisation de l'offre sanitaire et médico-sociale, et d'organisation de l'offre ambulatoire. Dans le cadre du traitement des facteurs de risques dans l'environnement et, notamment, dans l'habitation, l'Etat est également tenu par une déclinaison locale par les autorités compétentes du plan national de prévention des risques dans un programme régional en santé environnement. Les modalités de déclinaison passent par la traduction des priorités définies nationalement dans des actions locales. Par exemple, au vu de l'action relative à la qualité de l'air intérieur, le PRSE Languedoc-Roussillon 2010-2014 priorise l'information, la sensibilisation des publics et des professionnels dans les lieux publics, décline les actions d'informations en direction des habitants. L'action de lutte contre le saturnisme porte sur l'identification des zones présentant un risque d'exposition au plomb et la réalisation de dépistages (enfants et femmes enceintes) dans les zones identifiées⁹²⁸.

Les ARS regroupent des compétences détenues par les institutions diverses déconcentrées de l'Etat agissant en matière de santé ou les institutions issues des régimes de sécurité sociale au niveau régional et départemental, donnant l'unicité de voix quant aux décisions en matière de politique de santé publique, associée à la politique de financement du système de santé. L'ARS réunit donc une panoplie particulièrement large des compétences dévolues auparavant à des organismes et institutions diverses. Telle est la traduction pratique d'une réforme apparemment très formelle. Comme pilotes de la politique de prévention, elles comblent les carences constatées dans cette matière⁹²⁹, dont, par exemple, l'absence d'interlocuteur unique pour incarner la politique sanitaire de l'Etat. Pour cela, le programme régional de santé doit prévoir les « *dispositions nécessaires à la mise en œuvre d'un plan national de prévention des risques pour la santé liés à l'environnement* »⁹³⁰. Ainsi, le cadre de l'action inscrit dans un programme et il dépend de chaque préfet de département de définir les modalités de l'intervention de ses services dans l'habitation.

⁹²⁷ Article R. 1310-1 C. santé publ.

⁹²⁸ PRSE2 Languedoc-Roussillon 2010-2014, [<http://www.prse2-languedocroussillon.fr/doc/PRSE2-LR.pdf>].

⁹²⁹ D. Cristol, Prévention et santé publique dans la loi HPST, RD sanit. et soc. 2009, p. 834.

⁹³⁰ Article L. 1311-7 C. santé publ.

Pour que soit assurée la réussite d'une mise en place localisée d'une politique nationale, en particulier la politique nationale de santé, il est primordial que l'égalité d'accès à la prévention et aux soins soit garantie. En ce sens, « *la protection de la santé publique devrait ainsi demeurer une prérogative du pouvoir régalien* »⁹³¹, ce qui n'empêche nullement une mise en œuvre par d'autres personnes que l'Etat.

En outre, avant 2009, la séparation de la thématique prévention avec le soin était marquée, jusqu'à la mise en œuvre territoriale. Par exemple, au contraire de l'ancien schéma régional d'organisation sanitaire qui faisait l'objet d'une application infrarégionale, les politiques de prévention restaient au stade d'une région, ce qui confirmait la séparation des deux thématiques. En regroupant au sein d'un même projet régional de santé les dossiers relatifs à la prévention et au soin, la loi HPST a clairement donné mission à l'ARS de définir les orientations de prévention et de soins dans une même cohérence. Mais la loi HPST ne répondait pas, au moment de sa parution au nécessaire passage d'une « *logique de réparation à celle de gestion d'un capital-santé* », par défaut de fixation « *d'objectifs globaux* »⁹³². Cela étant, au vu, notamment des disparités constatées entre régions, il apparaît bien difficile de définir des objectifs globaux. Par exemple, en France métropolitaine, les régions du nord de la France (Picardie, Nord-Pas de Calais), la Bretagne, recensaient en 2006 un taux standardisé de mortalité évitable avant 65 ans le plus fort des régions. Par exemple encore le taux de personnes bénéficiaires de la couverture maladie universelle (CMU) était le plus important pour la région Languedoc-Roussillon⁹³³. Si l'Etat reste le garant de la protection de la santé de sa population, il est en revanche possible et plus efficace de mettre en œuvre cette protection localement.

Il ressort de cette analyse que l'Etat reste très présent dans la définition des politiques de prévention qu'il associe au financement et à l'organisation du système de santé et cela localement.

Alors qu'avec l'essor de la prise en charge du soin dans le système de santé français, la prévention a été mise à l'écart, son renouveau tire son origine d'une part de la loi du 9 août 2004 devient vecteur de la politique nationale de prévention. La formulation des objectifs

⁹³¹ D. Tabuteau, la régionalisation du système de santé en questions, Droit Social, 2002, p. 837.

⁹³² D. Cristol, précité.

⁹³³ INSERM, L'état de santé de la population en France en 2006, les disparités régionales de santé.

nationaux est réalisée par la Nation et traduite dans chaque région par l'autorité investie de ces missions. A travers les priorités données dans le cadre des programmes nationaux en santé-environnement, quelques modalités d'action sont ciblées vers la protection des habitants.

Est-il possible d'apprécier les actions de prévention, les politiques de prévention en santé ?

Section 2 : L'appréciation des politiques de prévention en santé

Manifestation de l'action publique, les politiques de prévention en santé ont des répercussions sur l'hygiène dans l'habitation et sur la méthode d'appréhension des risques sanitaires dans l'habitation.

Au regard de la présente étude, l'appréciation des politiques de prévention en santé pourrait-elle permettre de mesurer l'efficacité des actions de prévention en matière d'habitat ?

L'appréciation, mesurable quantitativement et qualitativement peut permettre une mesure de l'efficacité de l'action en matière d'habitat. Dans une approche quantitative, elle se traduit par une valorisation, une mesure arithmétique de l'action publique. Qualitativement, l'évaluation est visible à travers la comparaison entre l'action menée ou à mener pour réaliser l'objectif projeté et l'objectif réellement atteint. Sur ce point, l'appréciation porte sur l'adéquation entre l'action retenue et l'objectif à atteindre.

Sous l'angle de la politique de prévention sanitaire, il y a lieu de définir quels sont les critères de réussite de l'action. Est-il mesuré l'activité des services ou est-ce la suppression des risques sanitaires ou leurs facteurs qui permettront de conclure à une action réussie ? A travers l'étude de l'appréciation des politiques de prévention sanitaire, il sera étudié comment l'évaluation des actions est menée.

Une attention sera donc portée sur la mesure de l'action publique (§ I) et sur les outils relatifs à la vérification de l'adéquation de l'action à l'objectif (§ II).

§ I. La mesure de l'action publique

Aux fins d'une recherche de régulation de la dette publique, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2005 a mis en place un nouveau modèle de budget public emprunté aux Etats-Unis via la rationalisation des choix budgétaires, portant sur un classement des dépenses de l'Etat par missions.

La LOLF vise en particulier à objectiver l'efficacité des dépenses publiques de l'Etat, efficacité entendue comme l'ajustement de la dépense à l'objectif attendu. A la suite d'un

rapport rendu par E. Balladur en 2008 qui porte sur le contrôle de « *l'efficacité de la gestion des deniers publics* »⁹³⁴, la Cour des Comptes s'est vu attribuer des missions de conseil plus larges qu'un « *contrôle de l'exécution des lois de finances* »⁹³⁵ ou de « *l'application des lois de financement de la sécurité sociale* »⁹³⁶. L'article 47-2 issu de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008⁹³⁷ précise que la Cour des Comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement et ici, plus important encore, « *l'évaluation des politiques publiques* ».

Ainsi, l'évaluation financière de l'action publique apparaît comme une nécessité (A) mais l'efficacité de la dépense publique est limitée (B).

A. La nécessité d'une évaluation financière de l'action publique

L'évaluation financière de l'action publique est conditionnée par une lecture simple des dépenses. Or, la visibilité des dépenses publique est limitée (1).

L'évaluation devrait avoir pour résultat une maîtrise des dépenses publiques. La maîtrise des dépenses implique une limitation ou un ajustement des dépenses au regard des besoins. Mais l'insuffisance de la maîtrise des dépenses publiques limite la réussite de l'action. Ainsi, la dépenses publique apparaît contrainte (2).

1. Une visibilité limitée des dépenses en matière de prévention sanitaire

Traduite financièrement, l'action publique de l'Etat reposait jusqu'en 2005, sur un vote de dépenses présentées par chapitre groupées « *selon leur nature ou selon leur destination* »⁹³⁸. Par exemple, le chapitre budgétaire 47-12 « *évaluation et gestion des risques sanitaires liés à l'environnement et aux milieux de vie* »⁹³⁹, destiné au ministère de la santé, comportait seulement le montant total et global des autorisations d'engagement et des crédits de

⁹³⁴ E. Balladur, Président du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, *Une Ve République plus démocratique*, 2008, p. 54.

⁹³⁵ Article 47 de la Constitution du 4 octobre 1958, JO du 5 octobre 1958, p. 9161.

⁹³⁶ Article 47-1 de la Constitution, créé par la loi constitutionnelle du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale, article 3, JO du 23 février 1996 p. 2911.

⁹³⁷ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, article 22, JO du 24 juillet 2008 p. 11890.

⁹³⁸ Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 organique relative aux lois de finances, article 7, JO du 3 janvier 1959, p. 180.

⁹³⁹ Notamment, Loi de finances pour 2003 n°2002-1575 du 30 décembre 2002, état H, JO du 31 décembre 2002, p. 22068.

paiement⁹⁴⁰. Comparé aux autres pays de l'OCDE, « *notre pays accuse un retard préoccupant, s'agissant des méthodes de la gestion publique... Il convient de combler ce retard en assurant les conditions d'une gestion moderne et efficace* »⁹⁴¹. C'est sur ces motivations que la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2005⁹⁴² fut mise en place.

La LOLF a particulièrement modifié l'approche du budget de l'Etat en instaurant un lien entre les dépenses, prévues par programme, et les missions. Les missions peuvent relever « *d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères* ». Chaque mission comprend « *un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* »⁹⁴³.

Il est désormais joint au projet de loi de finances de l'année un « *projet annuel de performances* » de chaque programme dans lequel il est présenté « *des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis* »⁹⁴⁴.

La LOLF a également posé les principes de la certification des comptes de l'Etat et de ses établissements publics, principes retrouvés à l'article 47-2 de la Constitution lequel précise que : « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ». Couplée avec l'objectif de réduction des dépenses publiques qui sont la cause de l'endettement de l'Etat⁹⁴⁵, les principes de la LOLF sont désormais ancrés dans la gestion « *rationnelle et responsable* » du budget de l'Etat⁹⁴⁶.

La LOLF a été mise en place pour « *moderniser l'action publique* » faisant passer la gestion du budget d'une « *logique de moyen à une logique de résultats* ». La recherche de performance, de soutenabilité de l'action publique, entendue comme un ajustement entre l'action menée et le budget nécessaire pour l'atteindre, peut être un outil d'adaptation de l'administration. L'article 66 du décret du 7 novembre 2012 définit le caractère soutenable d'une dépense en comparant la dépense autorisée avec les engagements souscrits tout en

⁹⁴⁰ Les autorisations d'engagement sont les montants financiers autorisés au-delà desquels aucune dépense ne pourra être effectuée. Les crédits de paiement donnent à l'autorité ordonnatrice des dépenses le signal pour engager les dépenses, avant mise en paiement par le comptable.

⁹⁴¹ D. Migaux, Exposé des motifs, 11 juillet 2000, Proposition de loi organique relative aux lois de finances, Assemblée Nationale.

⁹⁴² Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, JO du 2 août 2001 p. 12480

⁹⁴³ Loi du 1^{er} août 2001 précitée, article 7.

⁹⁴⁴ Loi du 1^{er} août 2001 précitée, article 51 5°.

⁹⁴⁵ J-M. Ayrault, Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, (Procédure accélérée), 28 septembre 2012.

⁹⁴⁶ J-M. Ayrault, Circulaire du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques.

maîtrisant leurs conséquences budgétaires⁹⁴⁷. Ainsi, l'avantage de la soutenabilité d'une dépense est d'imposer « *aux gestionnaires de s'inscrire dans une perspective pluriannuelle et de rendre compte de la réalisation des objectifs posés, il s'agit en réalité de les inciter à se montrer plus prudents, plus efficaces, plus économe* »⁹⁴⁸.

Si ce nouveau mode de contrôle fondé sur la performance, entendue comme une confrontation des dépenses au regard des objectifs attendus, apparaît comme une révolution au sein de l'administration de l'Etat, elle ne porte cependant pas les fruits attendus par le législateur.

Ainsi, l'évaluation budgétaire issue de la LOLF manque de lisibilité. Tel est le cas en matière de prévention en santé. Certes, le programme relatif à la prévention en santé regroupe l'essentiel des dépenses relatives à la prévention. Toutefois, d'autres programmes peuvent comprendre des dépenses de prévention. Par exemple, alors que le programme 204 « *prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* », géré par le ministère de la santé, a pour objectif, notamment, de « *prévenir le développement des maladies* »⁹⁴⁹, le programme 181, géré par le Ministère de l'Ecologie, contient des éléments relatifs à la prévention des risques technologiques et des pollutions⁹⁵⁰.

C'est à travers ces nouveaux outils que les parlementaires doivent aborder l'étude du budget. « *Le contrôle parlementaire est intégré dans la procédure budgétaire et devient un maillon indispensable de celle-ci* »⁹⁵¹. Toutefois, les actions de prévention en matière sanitaire passées au crible des indicateurs de performance de la LOLF deviennent parfois illisibles. Par exemple, est-il sérieusement envisageable de « *juger de l'efficacité* » du programme « *prévention et sécurité sanitaire* » de 490 millions d'euros sur 16 indicateurs articulés autour de 9 objectifs ?⁹⁵² En 2005, la commission des Finances du Sénat, menée par J. Arthuis confirmait le manque de lisibilité du programme « *veille et sécurité sanitaire* », englobant, certes, une multiplicité d'actions menées par de nombreux acteurs, mais imprécis pour donner « *un jugement critique précis sur les actions des différents opérateurs* »⁹⁵³. Cette même commission relevait également une difficulté quant à des leviers d'action relatifs à la maîtrise des dépenses en matière de prévention en santé, ces dernières étant mises en œuvre par les

⁹⁴⁷ Décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, JO du 10 novembre 2012, p. 17713.

⁹⁴⁸ M. Collet, Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : « dépenser mieux » ou « dépenser moins » ?, RFDA 2013, p. 433 et s.

⁹⁴⁹ Rapport annuel de performance 2012 Santé, p. 8.

⁹⁵⁰ Rapport annuel de performance 2012, Ecologie, p. 326.

⁹⁵¹ J. Arthuis, Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF, Sénat, p.6.

⁹⁵² X. Cabannes, précité, p. 23.

⁹⁵³ J. Arthuis, précité, p. 28.

DRASS « en fonction des relais qu'elles trouvent auprès des acteurs locaux publics et privés »⁹⁵⁴.

La réforme du budget public a modifié l'approche des dépenses publiques, liées à l'action publique et aux missions publiques, mais l'action et ses rapports avec la dépense conservent le caractère illisible.

2. La dépense publique, contrainte

La maîtrise des dépenses publiques suppose d'anticiper les dépenses, les recettes⁹⁵⁵. Cela implique, par exemple, que l'Etat mette en place des programmations de dépenses pluriannuelles. En ce sens, le Programme Interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC), arrêté de façon pluriannuelle, prévoit les dotations de fonctionnement de certains établissements et services médico-sociaux⁹⁵⁶ pour la première année de fonctionnement et, le cas échéant, pour les deux années suivantes. L'inscription au PRIAC est une condition d'autorisation d'ouverture des établissements ou services en relevant⁹⁵⁷. Mais dans l'hypothèse où les dépenses ne sont pas prévues dans un cadre pluriannuel, il peut arriver en pratique que sous le couvert du respect par l'Etat de ses engagements, il ne soit contraint de dépenser toutes ses autorisations d'engagement, par crainte de ne pas revoir les mêmes autorisations de dépenses l'année suivante⁹⁵⁸. Cette obligation de dépenser au sein des autorisations de dépenses préalables n'est pas une incitation à limiter les dépenses. Pour pallier à cet inconvénient, le développement d'une gestion pluriannuelle des dépenses pourrait être un outil de maîtrise de la dépense publique. Ainsi, appliquée dans les contrats locaux de santé⁹⁵⁹ prévus par l'article L. 1434-17 C. santé publ., à l'image de la pluriannualité des contrats d'objectifs et de moyens signés entre les ARS et les établissements de santé, la méthode pourrait être génératrice d'une gestion anticipée de la dépense, donc plus maîtrisée.

Maîtriser les dépenses publiques, c'est aussi « faire en sorte qu'elles restent soutenables », la soutenabilité étant, cette fois, confrontée à l'actualité de la dette publique. Ici, l'objectif du caractère soutenable d'une dépense est d'éviter « l'effet boule de neige et l'emballement de la

⁹⁵⁴ J. Arthuis, précité, p. 64.

⁹⁵⁵ R. Lanneau, Qu'entend-on par la maîtrise des dépenses publiques ?, Revue Gestion et finances publiques, n°11, novembre 2013, p. 17.

⁹⁵⁶ Article L. 312-5-1 C. Action Soc. et Fam.

⁹⁵⁷ Article L. 313-4 C. Action Soc. et Fam.

⁹⁵⁸ R. Lanneau, précité, p. 18.

⁹⁵⁹ Mécanisme de contractualisation mis en place en 2009, ces contrats feront l'objet d'une étude plus complète dans le dernier chapitre de la présente étude.

dette » causée, par de nouveaux emprunts. Cette question impose à l'administration de vérifier si sa dépense est « *efficente* », c'est-à-dire pour la présente étude, si elle apporte davantage de « *bien-être* »⁹⁶⁰. Au contraire de l'instruction de J-M. Ayrault tendant à ce que toute nouvelle dépense soit compensée par une diminution d'une autre dépense⁹⁶¹, la dépense publique ne peut s'arrêter à une logique comptable, perdant, de fait, sa fonction.

Si les dépenses publiques sont entendues comme les dépenses de tous les organismes publics ou privés investis d'une mission de service public, alors il est constaté que les mécanismes de la LOLF sont encore peu développés. Pour les collectivités territoriales, la comptabilité repose sur un budget présenté, pour les communes de moins de 10 000 habitants par nature ou fonction⁹⁶² et non par mission ou programme. Sur le plan règlementaire donc, pour l'heure, la LOLF n'est pas appliquée par tous. Pour les plus grandes collectivités territoriales dotées de moyens pour cela, il est relevé une modification de l'approche budgétaire, réalisée en complément de l'analyse comptable⁹⁶³. En toute hypothèse, et s'agissant des questions relatives à l'habitat ou à l'action sanitaire, plusieurs personnes publiques peuvent développer des actions et les financer, en parallèle d'actions identiques menées par d'autres. S'il apparaît simple de donner à une administration particulière toutes les compétences, il n'est pas certain, en revanche, que les autorités s'entendent pour transférer, aussi, les crédits dont ils disposent. Enfin, la pleine mesure des effets de la LOLF a du être réalisée par son association à la revue générale des politiques publiques. En 2007-2008, la RGPP, a réorganisé de façon substantielle l'action déconcentrée de l'Etat, en affirmant « *le niveau régional, niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques* », en instaurant une autorité des préfets de région sur les préfets de département⁹⁶⁴, en fusionnant certaines directions entre elles, en préparant la création des ARS. Dans le prolongement de la LOLF, en même temps que les directions déconcentrées, l'Etat mutualise certains budgets, tels que les budgets de fonctionnement provenant de plusieurs budgets opérationnels de programme, tels que le regroupement de certaines dépenses partagées par toutes les administrations, « *sur initiative et en fonction des potentialités locales, dans un champ défini sous l'autorité du préfet de département, en accord*

⁹⁶⁰ R. Lanneau, précité, p. 19.

⁹⁶¹ J-M. Ayrault, Circulaire du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques, précitée.

⁹⁶² Article L2312-3 CGCT.

⁹⁶³ S. Fuzot, LOLF et amélioration de la performance de la gestion publique locale, Revue du Trésor 2007, p. 690 et s.

⁹⁶⁴ Décret n°2010-146 du 16 février 2010, article 2, modifiant le décret du n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements,, article 2.

avec les instructions nationales et régionale »⁹⁶⁵. Ainsi, le regroupement de services ministériels au sein d'un même budget opérationnel de programme a permis de donner une cohérence à une action globale. C'est le cas pour le ministère des finances, fusionnant la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique au sein de la direction générale des finances publiques⁹⁶⁶. Si la réorganisation des services a pour objectif de maîtriser la dépense publique, la contrainte porte sur une priorisation des actions telles que les actions de prévention. Dès lors, la dépense publique apparaît contrainte par les organisations nouvelles.

Plusieurs insuffisances dans la réforme de la LOLF ont conduit le Gouvernements successifs à répondre par une réorganisation des services et une pluri-annualité des dépenses. Toutefois, les dépenses publiques restent encore insuffisamment maîtrisées. Au vu de l'imprécision des axes de la prévention définis par la LOLF, il n'apparaîtrait pas surprenant que les dépenses de prévention soient aussi délaissées financièrement.

En outre, la mesure de la dépense publique est d'une efficacité limitée.

B. L'efficacité limitée de la mesure de la dépense publique

A l'instar de l'analyse réalisé par T. Alliez⁹⁶⁷, il apparaît utile de lire les rapports annuels de performance des ministères œuvrant sur les matières qui occupent l'action sanitaire publique en matière d'habitat. T. Alliez a pris comme exemple le programme « *accès et retour à l'emploi* » pour conclure à la « *bonne corrélation des résultats de performance du programme ... avec le comportement du marché du travail* ». Ainsi, « *lorsque les résultats d'un programme progressent, ils sont bien le signe d'une plus grande efficacité de la politique publique considérée* »⁹⁶⁸.

⁹⁶⁵ Circulaire du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'Etat, JO du 9 juillet 2008 p. 11009.

⁹⁶⁶ F. Mordacq, Six ans de pratique de la LOLF : une maturité progressive, *Gestion et Finances Publiques*, n°4, avril 2012.

⁹⁶⁷ T. Alliez, Quel bilan de la responsabilité managériale au sein de l'État, clef de la nouvelle gestion publique ?, *RFFP* 2013, p. 157 et s.

⁹⁶⁸ T. Alliez, précité, p. 157 et s.

Si des difficultés d'évaluation de la prévention sanitaire sont soulignées (1), la lecture de rapports annuels de performance montre que l'évaluation de l'action publique mesure l'activité des services (2).

1. Les difficultés d'évaluation de la prévention sanitaire

Mis en place par la loi du 1^{er} août 2001, un rapport annuel de performances recense par programme les écarts constatés entre la loi de règlement et les prévisions de la loi de finances de l'année et les réalisations constatées⁹⁶⁹. Ce rapport présente donc un intérêt d'abord financier puisqu'il compare les dépenses réalisées, prévues. Au-delà de cette comparaison, l'emploi d'indicateurs, des coûts associés doit permettre aux parlementaires de mieux contrôler les dépenses réalisées. En ce sens, l'objectif des rapports annuels de performance est de renforcer l'information du Parlement afin que ce dernier puisse adapter les lois pour plus d'efficacité de l'action publique. C'est pourquoi, par deux fois⁹⁷⁰, le Conseil Constitutionnel a rappelé l'enjeu des annexes attendues par le Parlement en ce sens. En outre, le Conseil Constitutionnel avait annulé une disposition de la loi de finances modifiant la nature et le contenu des rapports annuels de performances et cela par application de l'article 47 al 1 de la constitution⁹⁷¹.

Les RAP contiennent des indicateurs par action, ce qui permet une mesure comptable de l'action publique.

Le RAP, comme l'ensemble de la LOLF peut être un outil de gestion de l'action publique intéressante pour les ministères dépensiers, en plus du nécessaire contrôle de la dépense publique par le ministère des finances, chargé de la gestion des finances publiques de l'Etat. Ainsi, le responsable de programme, souvent directeur des services, peut, avec le mécanisme de la fongibilité entre certaines dépenses d'intervention, modifier les financements par action pour agir différemment. La fongibilité, qui permet de modifier les dotations affectées d'une année sur l'autre est cependant limitée. Par exemple, l'article L. 1434-6 C. santé publ. interdit la fongibilité entre des moyens de financement d'actions de prévention et des dotations de financement d'activités de soins. « *Afficher des priorités, c'est à la fois donner du sens à*

⁹⁶⁹ Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, article 54 4 précitée.

⁹⁷⁰ Cons. Const., décision n°2012-658 DC du 13 décembre 2012, consid. n°33 ou de façon plus précise, Décision n°2005-530 DC du 29 décembre 2005, consid. n°4 : « *les annexes doivent permettre au Parlement de se prononcer en connaissance de cause sur le projet de loi de finances de l'année et de contrôler, a posteriori, l'utilisation faite des autorisations qui lui ont été demandées* ».

⁹⁷¹ Cons. Const., décision n°2003-488 DC du 29 décembre 2003, consid. n°21.

l'action et s'engager sur des résultats »⁹⁷² que les indicateurs inscrits dans les RAP, peuvent révéler. Mieux encore, ces indicateurs participent, comme l'ensemble des mécanismes de la LOLF « *d'une volonté de réhabilitation du politique au sein de cette gouvernance financière* »⁹⁷³.

Dans plusieurs de ses rapports publics, la Cour des Comptes se réfère à ces RAP et aux indicateurs qui en sont issus, pour vérifier la justesse des indicateurs choisis au regard des objectifs. Par exemple, dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement, son rapport d'évaluation portant sur la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile relevait plusieurs difficultés relatives à cette évaluation. Ainsi, elle relève que l'action relative au pilotage et à l'accompagnement du changement implique de fixer des « *indicateurs de résultats pour parvenir à diminuer significativement le nombre de personnes à la rue* ». Par ailleurs, elle relève qu'aucun indicateur « *ne rend compte de la situation des personnes en amont du dispositif et notamment de l'efficacité des mesures de prévention* »⁹⁷⁴. Dans son rapport public de 2014, la Cour des Comptes précisait que certains indicateurs de suivi des politiques, cette fois déconnectés des indicateurs de performance, ne mesurent que « *les moyens mis en œuvre et non leur impact sur la santé de la population* »⁹⁷⁵. Dans son analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programme pour le programme écologie, développement et aménagement durables, la Cour des Comptes recommandait par exemple une « *simplification du dispositif d'ensemble des indicateurs [plus de 70] de programme pour la performance* »⁹⁷⁶. A la lecture de ces rapports, il peut être conclu que la Cour des Comptes émet des observations importantes quant à l'utilité de la dépense publique, à son efficacité sur les objectifs fixés.

Plus généralement, la Cour soulignait l'importance de la LOLF, « *cadre nouveau à l'intérieur duquel les grands choix budgétaires et les conditions de mise en œuvre de politiques publiques doivent s'inscrire* ». En dépit de la mise en cause des principes et de l'intérêt de la LOLF par un contexte économique et financier limité ainsi que par des réticences au

⁹⁷² S. Huteau, La LOLF : un référentiel de la nouvelle gestion publique transposable aux collectivités territoriale, Revue du Trésor, 2007, p. 583.

⁹⁷³ J. Daniel, La gouvernance publique, origines et contradictions, RFFP n°120, novembre 2012 p. 23.

⁹⁷⁴ Cour des Comptes, La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile, novembre 2011, p. 42 et 194.

⁹⁷⁵ Cour des Comptes, Rapport public 2014, p. 277.

⁹⁷⁶ Cour des Comptes, Mission interministérielle, analyse de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes, exercice 2011, Ecologie, développement et aménagement durables, mai 2012, p. 10.

changement⁹⁷⁷, cette nouvelle forme d'analyse des politiques publiques pourrait avoir un intérêt.

Pour en vérifier l'intérêt, il est proposé d'analyser les indicateurs de performance retenus pour la santé, environnement, le logement qui ont un lien avec la présente étude.

2. L'évaluation cloisonnée de l'activité des services en matière d'habitat

L'analyse ne saurait, d'une part, retracer de façon exhaustive l'ensemble des missions menées par l'Etat sur ces sujets et d'autre part, en tirer un jugement de valeur sur l'activité menée par les services. En revanche, elle peut éclairer sur l'impact de la réorganisation budgétaire sur l'action publique, ou refléter, comme l'exemple tiré des politiques de l'emploi, de la justesse des indicateurs au regard de la politique menée.

Qu'en est-il pour les ministères œuvrant dans le domaine de l'action publique en matière de logement ?

Le programme 109⁹⁷⁸ « *aide à l'accès au logement* » recense les aides à la personne accordées par l'Etat aux ménages modestes, représentant ainsi 34% du montant total des prestations d'aides personnelles versées pour le logement. Favoriser l'insertion par le logement des personnes en grande difficulté est un objectif du programme. L'indicateur de performance est relatif au pourcentage de personnes logées dans l'année provenant d'un centre d'hébergement et de réinsertion sociale. Modifié en 2011 pour prendre en compte toutes les personnes entrant dans le logement social, l'indicateur donne une idée du faible pourcentage des entrants issus des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), contrairement au précédent indicateur qui se rapportait au total des personnes admises en CHRS. Concrètement, la cible fixée à 5% d'entrants CHRS en logement social reste encore non atteinte en 2012. Un indicateur a priori pertinent porte sur la « *part des personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires par les commissions de médiation DALO et n'ayant pas refusé l'offre (en année civile)* » présent dans le programme 135 « *développement et amélioration de l'offre de logement* ». L'Etat ayant une obligation de résultat sur le respect du DALO, il apparaît pertinent de suivre l'indicateur reposant sur le rapport entre les décisions prises sur des

⁹⁷⁷ Cour des Comptes, La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), conclusion, novembre 2011, p. 195.

⁹⁷⁸ Mission ministérielle, RAP, annexe au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2012, Ville et logement, p. 65 et s.

recours DALO et les relogements effectués pour la même période. En 2012, le taux de réalisation était de 62,4 % alors que la cible 2013 fixée en 2012 était de 80%⁹⁷⁹.

La lecture du programme 147 « *politique de la ville et grand Paris* » apprend que l'un des indicateurs de l'amélioration de la qualité de l'habitat pour les habitants des quartiers concernés par le PNRU est la comparaison entre les démolitions et les reconstructions de logement. Le RAP 2012 précise ainsi que « *l'offre locative doit être reconstituée à raison d'une reconstruction par démolition* »⁹⁸⁰. Inévitablement, la conclusion à tirer de cet indicateur est que la reconstruction serait un gage de qualité, ce qui, en soi, pourrait être contestable. Par exemple, la qualité de la reconstruction d'un immeuble n'est pas toujours durable.

S'agissant du programme 113 « *urbanisme, paysages, eau et biodiversité* », l'objectif « *promouvoir la planification, la connaissance et le développement des territoires* » attire l'attention⁹⁸¹. Sur les trois indicateurs présentés, l'indice de maîtrise spatiale du développement urbain vise à faire apparaître le nombre de logements autorisés chaque année par un permis de construire dans les communes couvertes par un POS, un PLU, ou une carte communale proportionnellement au nombre de logements autorisés par un permis de construire. Il est notable par exemple qu'en 2012 la réalisation était de 91%, se rapprochant de la cible de 97%. Le commentateur du programme précisait en 2012 qu'« *il appartient aux services déconcentrés de l'État d'inciter ces dernières à planifier leur développement et de veiller, lors de l'élaboration des documents, à la prise en compte des objectifs d'un développement durable et équilibré* ». Il est émis un doute sur la pertinence de cet indicateur dans la mesure où l'absence de rédaction d'un POS peut impliquer aussi une gestion maîtrisée des sols. Précisément, l'article L. 111-1-2 C. urb. qui régle les autorisations de constructions, en l'absence de POS, PLU, carte communale ou tout autre document d'urbanisme en tenant lieu. En revanche, l'indicateur relatif au taux de pénétration de la planification dans les territoires peut apparaître comme plus parlant dans une politique publique.

Dans le programme 204⁹⁸² « *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* », l'objectif n°2 « *améliorer l'état de santé de la population et réduire les inégalités territoriales et sociales de santé* » attire l'attention. Mais le détail des indicateurs est marqué par une orientation spécifique de l'état de santé. Il est ainsi mesuré la proportion de découvertes de séropositivité

⁹⁷⁹ RAP 2012 Ville et logement, p. 94.

⁹⁸⁰ RAP 2012 Ville et logement, p. 153.

⁹⁸¹ Mission ministérielle, RAP, annexe au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2012, écologie, p. 208.

⁹⁸² Mission ministérielle, RAP, annexe au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2012, Santé, p. 15 et s.

diagnostiquées à un stade de SIDA, le taux de participation au dépistage organisé du cancer du sein dans la population cible⁹⁸³, la consommation annuelle d'alcool par habitant de plus de 15 ans, la prévalence du tabagisme chez les jeunes de 17 ans. Quant à l'objectif relatif à la réduction des risques liés à des facteurs environnementaux, seuls deux indicateurs sont recensés. Le premier portant sur le pourcentage d'unités de distribution d'eau alimentant en eau potable plus de 5000 habitants présentant de manière récurrente des dépassements des limites de qualité. Ce pourcentage était de 4.3 en 2010 pour passer à 1.85 en 2012, la cible pour 2013 étant inférieure ou égale à 1. Deux observations viennent à l'esprit : les communes de moins de 5000 habitants ne sont pas comptabilisées. Par ailleurs, les limites de qualité, non connues peuvent varier d'une année à l'autre. Le second indicateur de qualité porte sur le nombre de logements ayant fait l'objet d'une évaluation sanitaire ayant conduit à une procédure d'insalubrité. Comme l'indique le RAP 2012, dans la mesure où toutes les ARS n'ont pas répondu, ces données en volume ne sont pas représentatives.

Il résulte de cette lecture de quelques indicateurs que d'une part, les indicateurs présentés, même discutables sur leur pertinence et leur mises à jour, sont cohérents par rapport à une politique suivie de l'Etat.

Dans le programme 204, l'indicateur portant sur l'habitat indigne repose sur le nombre d'arrêtés préfectoraux pris dans l'année. La pertinence de cet indicateur apparaît, pour une mission de police sanitaire, pertinente, s'il s'agit d'augmenter le nombre de contrôle de logements insalubres. Mais l'indicateur ne reflète pas le travail mené en dehors de ces missions. Par exemple, les ARS peuvent inviter le propriétaire du logement visité à signer un bail à réhabilitation sans être pour autant tenues par les textes de proposer au préfet un arrêté déclarant le logement insalubre.

Evaluer la prévention est donc parfois proche d'une évaluation mathématique, ce qui a pour risque de réduire et d'interpréter des données pas nécessairement utiles. Par exemple, la hausse du nombre de procès-verbaux de police pris au titre d'une infraction au code de la route révèle une recrudescence de la délinquance routière ou une amélioration de l'efficacité de l'action policière ? Cette réponse peut aussi être donnée lorsqu'il est constaté que le nombre d'arrêté de police d'habitat insalubre est en hausse. Au vu de l'encouragement des ministres à lutter contre l'habitat insalubre et, plus généralement, contre l'habitat indigne, il est possible de conclure que c'est d'abord l'activité des services qui est concernée.

⁹⁸³ Femmes âgées de 50 à 74 ans.

Mesurer l'action publique suppose d'abord d'en saisir la nécessité, plus que l'intérêt. Contraint par la situation de son budget et ses engagements européens, l'Etat français doit trouver des réponses tendant à la réduction des dépenses publiques, mais cela par une évaluation claire de l'efficacité de la dépense publique. Si l'évaluation des actions de prévention en matière d'habitat, de réduction des facteurs de risque peut passer par une valorisation budgétaire de l'action, il apparaît aussi important que les autorités publiques focalisent leurs actions de prévention sur quelques priorités. Les méthodes scientifiques d'évaluation des risques par la police administrative sont utilisées pour mesurer l'efficacité de l'action menée. Il apparaît par exemple que la mutualisation des missions de police est un gage d'efficacité. L'évaluation passe par une étude de terrains, un recensement d'indicateurs réalisés.

L'évaluation des actions n'est pas seulement financière, elle peut porter sur son aspect qualitatif. Ainsi, il s'agit de vérifier l'adéquation de l'action à l'objectif.

§ II. Les outils de vérification de l'adéquation de l'action à l'objectif

La vérification de l'adéquation de l'action à l'objectif porte sur un contrôle réalisé postérieurement à l'action et se distingue en principe d'un contrôle quantifiable par une analyse qualitative de l'action. Dans le cadre de leurs missions, certaines institutions, dont le Parlement, sont tenues par la loi de formaliser des évaluations relatives aux politiques décidées par la Nation. Au-delà de cette évaluation, un contrôle de l'action publique existe et permet d'interpréter des informations quantifiées pour en tirer des conséquences quant à la qualité d'une politique menée ou d'un objectif fixé au préalable.

L'évaluation s'est institutionnalisée (A) et l'efficacité de l'action publique contrôlée (B).

A. *L'évaluation institutionnalisée*

Le Parlement détient des compétences particulières pour l'évaluation des politiques publiques. Ainsi, les sources de l'évaluation peuvent se retrouver au Parlement, mais d'autres institutions peuvent être amenées à évaluer l'action publique.

L'évaluation par les parlementaires constitue une avancée contrôlée, prudente (1).

L'évaluation de la politique de santé est assurée par de multiples compétences. (2)

1. L'évaluation parlementaire, avancée prudente

L'article 26 de la Constitution attribue au Parlement une mission de contrôle du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques⁹⁸⁴. Issu de la réflexion menée par le comité Balladur⁹⁸⁵, l'objet de cette disposition, initialement réduite au contrôle de l'activité gouvernementale, est de revaloriser le Parlement⁹⁸⁶. Au cours des réflexions menées à cette fin, les rapporteurs des commissions⁹⁸⁷ ont souligné l'importance d'associer au rôle de contrôle du Gouvernement, déjà visible, par exemple dans les articles 49 et 50 de la Constitution, l'activité d'évaluation des politiques publiques. Cette évaluation vient donc en complément de l'évaluation gouvernementale des politiques publiques pour enrichir le débat législatif. Pour cela, les parlementaires ont mis en place une organisation adéquate de l'évaluation à travers la création de commissions spécialisées. Or, l'étude de cette nouvelle mission semble conduire à une appréciation nuancée des avantages de l'évaluation par le Parlement. Aux côtés de l'évaluation financière établie en lien avec la Cour des Comptes, les évaluations menées par les commissions restent du domaine de l'information, limitées par un Conseil Constitutionnel gardien de l'équilibre des pouvoirs. Cette position est analysable à la lecture de la décision du Conseil Constitutionnel du 25 juin 2009⁹⁸⁸. Dans le cadre de son contrôle de la conformité⁹⁸⁹ du règlement général de l'Assemblée Nationale, le Conseil

⁹⁸⁴ Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, article 9, JO du 24 juillet 2008, p. 11890.

⁹⁸⁵ E. Balladur, Président du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, *Une Ve République plus démocratique*, 2008, p. 54.

⁹⁸⁶ F. Fillon, *Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République*.

⁹⁸⁷ J-L. Warsmann, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, p. 28 ; J-J. Hyest, Rapport n°387 (2007-2008), fait au nom de la commission des lois, déposé le 11 juin 2008, examen des articles, article 9.

⁹⁸⁸ Cons. Const., Décision n°2009-581 DC du 25 juin 2009, résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée Nationale, consid. n°55.

⁹⁸⁹ Article 61 al 1 de la Constitution en vigueur.

Constitutionnel a sanctionné l'insertion dans le règlement général d'une possibilité de « réaliser des rapports d'informations sur l'application des lois ainsi que sur la mise en œuvre des conclusions d'une commission ». Le Conseil Constitutionnel a toujours considéré que les missions de contrôle ou d'évaluation du Gouvernement par le Parlement ne pouvaient relever que des articles 49 et 50 de la Constitution, autorisant un droit de regard du Parlement sans qu'il n'y ait d'immixtion du pouvoir législatif dans le pouvoir exécutif. Il avait par exemple décidé que les commissions permanentes ne pouvaient exercer d'autre mission que celle d'informer le Parlement et non permettre à l'assemblée d'exercer un contrôle sur l'activité de l'exécutif⁹⁹⁰.

Aussi, tout autre dispositif visant à évaluer l'action du Gouvernement est considéré comme non conforme à la Constitution. Le Conseil rappelle que ce type de mission doit se limiter à « un simple rôle d'information ». De même, une conclusion d'un rapport d'enquête ne « saurait en aucun cas adresser une injonction au Gouvernement ».

Aussi, la fonction de l'évaluation reste cantonnée à l'information, limite les conclusions qui pourraient être tirées d'une évaluation préalable. Pourtant, l'évaluation, menée de façon « rigoureuse » et par un grand nombre d'experts dans ces domaines, pourrait donner l'opportunité aux parlementaires, quels que soient leur positions, de faire avancer l'action politique, voire même soulever les éventuelles responsabilités politiques⁹⁹¹.

L'activité évaluative du Parlement a été souvent mêlée à sa fonction de contrôle. Alors que le contrôle relève d'un objectif large d'appréciation de l'action publique, l'évaluation conduit à une interprétation quantifiée, chiffrée de l'action. Aussi apparaîtrait-il logique de mener une action d'évaluation avant le contrôle⁹⁹². C'est, du reste le sens donné par la commission dirigée par G. Vedel⁹⁹³. Issu des propositions de la commission, l'article 26 donnait au Parlement la mission de vote de la loi. Le Parlement était tenu d'en évaluer les résultats puis de contrôler l'activité du Gouvernement. Cette disposition logique et ordonnée n'a pas vu le jour ce qui entretient la confusion⁹⁹⁴.

L'article 43 de la Constitution prévoit l'examen des projets et propositions de lois par l'une des huit commissions permanentes ou spéciales à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée. L'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées

⁹⁹⁰ Cons. Const., Décision 59-2 DC, 24 juin 1959, Règlement de l'Assemblée Nationale.

⁹⁹¹ J-F. Amédéo, L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire, RDP, 1^{er} septembre 2013 n°5, p. 1137 et s.

⁹⁹² J. de Clausade, J-J. Urvoas, J-L. Warsmann, La qualité de la loi en débat, Constitutions 2010, p. 195.

⁹⁹³ G. Vedel, Rapport remis au président de la République par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution, JO du 16 février 1993, p. 2544.

⁹⁹⁴ A. Baudu, Les commissions des finances, L'évaluation parlementaire, problème ou solution ?, RFFP, 1^{er} février 2011 n°113, p. 131.

parlementaires prévoit que chaque commission peut « *convoquer toute personne* » en dehors des sujets de caractère secret ou du principe de séparation de l'autorité judiciaire avec les autres pouvoirs⁹⁹⁵.

L'Assemblée Nationale peut constituer au sein de ses commissions permanentes, des enquêtes sur pièce et sur place, organiser des auditions de toute personne, et faire appel à des experts extérieurs⁹⁹⁶. Bien que les auditions puissent tourner à la mise en responsabilité politique de la personne entendue, elles sont cependant signe d'une recherche de rigueur et de précision. C'est aussi tout l'intérêt de faire appel à des experts extérieurs. Ces derniers présenteront l'avantage d'une indépendance au regard du pouvoir exécutif, mais auront pour inconvénient d'être potentiellement représentatifs d'un groupe d'intérêt. Aussi, mais cela devrait aussi s'appliquer pour des experts de l'administration, il apparaît important de faire connaître aux membres de commissions les éventuels liens d'intérêts que ces experts sont susceptibles d'avoir. La loi du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques donne temporairement aux commissions permanentes et spécialisées les mêmes pouvoirs que les commissions d'enquête⁹⁹⁷. En ce sens, les deux assemblées disposent de pouvoirs étendus même s'il peut être regretté leur insuffisance. L'article 1^{er} de la loi précitée donne la possibilité de mettre en place les instances destinées au contrôle de l'action du Gouvernement pour évaluer des politiques publiques dont le champ dépasse la compétence d'une seule commission. Cette nouvelle forme de commission a donné lieu à quelques rapports tels que, en matière de politique sociale, l'évaluation des politiques publiques des demandeurs d'asile.

La prudence de l'évaluation parlementaire s'analyse par les pouvoirs limités dont les parlementaires disposent, notamment sur les questions relatives à l'évaluation des politiques publiques. Il apparaît dommageable que de tels freins existent pour les élus de la Nation.

⁹⁹⁵ Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, Article 5bis introduit par l'article 1^{er} de la loi n°96-517 du 14 juin 1996 tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, JO du 15 juin 1996, p. 8911.

⁹⁹⁶ Article 146-3 du règlement général de l'Assemblée Nationale : « *Pour conduire les évaluations, les rapporteurs peuvent également bénéficier du concours d'experts extérieurs à l'Assemblée* ».

⁹⁹⁷ Loi n°2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, JO du 4 février 2011, p. 2250.

2. L'évaluation des politiques de santé par des compétences multiples

Essentiellement fondées sur l'évaluation des risques sanitaires ou des facteurs de risques, les évaluations se rapprochent des expertises relatives à l'action directe sur le risque. Toutefois, s'il n'est pas possible d'identifier l'indicateur pertinent sur la mesure du risque, les auteurs des évaluations se fondent alors sur l'évaluation de l'action menée elle-même. Ainsi, à la suite de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, une annexe avait fixé 100 objectifs de déclinaison de la politique de santé publique. Ils traduisent les priorités retenues dans un rapport d'objectifs de santé publique, dont l'objet portait sur la définition d'un cadre de référence, des principes généraux, des « *méthodes qui constituent les fondements de la politique nationale de santé publique* ». ⁹⁹⁸

L'attention accordée à la méthode par le législateur apparaissait, certes, ambitieuse, mais l'absence de rattachement à la politique d'assurance-maladie, aux dépenses nécessaires pour les réaliser apparaissait comme regrettable alors que le lien entre les deux politiques existait bien, leur « *harmonie* » ayant une « *incidence sur la mise en œuvre effective du principe constitutionnel de protection de la santé* » ⁹⁹⁹. Dès lors, ce rapport présentait sans doute peu d'intérêts, expliquant le peu de commentaires sur son contenu et les suites données.

Aujourd'hui, le haut conseil de santé publique se voit attribuer une mission d'évaluation des politiques de santé et cela quel que soit le thème abordé. L'article L. 1411-4 C. santé publ. précise ainsi qu'il est tenu « *d'évaluer la réalisation des objectifs nationaux de santé publique et de contribuer au suivi annuel de la mise en œuvre de la loi ... de fournir aux pouvoirs publics, en liaison avec les agences sanitaires, l'expertise nécessaire ... à la conception et à l'évaluation des politiques et stratégies de prévention et de sécurité sanitaire, des réflexions prospectives et des conseils sur les questions de santé publique* ». Mais, sa consultation n'est pas une obligation ¹⁰⁰⁰.

La consultation par l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé ¹⁰⁰¹, ancienne « *délégation parlementaire* » est également possible « *sur toute question relative à la prévention, à la sécurité sanitaire ou à la performance du système de santé* ». Depuis la

⁹⁹⁸ Loi n°2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, JO du 11 août 2004, p. 14277.

⁹⁹⁹ D. Tabuteau, Politique d'assurance maladie et politique de santé publique, cohérence et incohérences des lois des 9 et 13 août 2004, Droit social, 2006, p. 200.

¹⁰⁰⁰ CE, 26 février 2014, Association Ben Asbestos France, n°351514 ; CE, 5 juillet 2013, Syndicat national des professionnels de santé au travail, n°358108 ; CE 26 octobre 2012, CISS, n°352210.

¹⁰⁰¹ Créé par l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, article 6 octies, modifié par la loi n°2002-1487 du 24 décembre 2002 de financement de la sécurité sociale pour 2003, article 2, JO du 24 décembre 2002, p. 21482. L'office a été supprimé par la loi n°2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance précitée, article 3.

suppression en 2009 de l'office, la commission des affaires sociales de chaque assemblée a repris ses missions.

Dans chaque région, la définition de la politique régionale de santé, détenue par les ARS à travers leurs outils de planification est traduite par des objectifs en matière de prévention, d'organisation des soins ou de l'offre médico-sociale¹⁰⁰². Seul le schéma régional d'organisation sanitaire est évalué de façon systématique tous les trois ans, et cette évaluation, prévue par la loi¹⁰⁰³, aurait pu être déterminante. Si elle fait apparaître une carence en matière d'offre de soins ambulatoires, le directeur général de l'ARS peut proposer aux médecins exerçant dans ces zones un contrat santé-solidarité¹⁰⁰⁴ par lequel les médecins « *s'engagent à contribuer à répondre aux besoins de santé de la population* » des zones concernées. Cela étant, suite à la loi du 10 août 2011¹⁰⁰⁵ aucune contrainte n'étant imposée aux médecins pour la potentielle signature d'un contrat d'adhésion, certains peinent à croire à la réussite d'un tel système¹⁰⁰⁶.

Le décret du 18 mai 2010 met en place des programmes d'application du programme régional de santé et ses déclinaisons prévoient des actions de financement. Ils doivent déterminer « *les résultats attendus, les indicateurs permettant de mesurer leur réalisation et le calendrier de mise en œuvre des actions prévues. Il fixe les modalités de suivi et d'évaluation de ces actions* ».

Les représentants de professionnels de santé, élus locaux, et à titre très limité les usagers, en place dans une commission régionale de santé et d'autonomie (CRSA), peuvent évaluer les politiques de santé dans la région¹⁰⁰⁷.

Les ARS sont également contrôlées et les résultats de leur action et ceux de leur directeur évalués par le conseil national de pilotage¹⁰⁰⁸. Dépassant la seule recherche de coordination pour devenir le lieu d'exercice d'un pouvoir centralisé directionnel¹⁰⁰⁹, le conseil national de

¹⁰⁰² Articles L. 1431-1 et s. C. santé publ.

¹⁰⁰³ Loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, JO du 22 juillet 2009, p. 12184, article 43 créant l'article L. 1434-8.

¹⁰⁰⁴ Principe de l'engagement approuvé par la convention, Arrêté du 22 septembre 2011 portant approbation de la convention nationale des médecins généralistes et spécialistes, JO du 25 septembre 2011 p. 16080.

¹⁰⁰⁵ Loi n°2011-940 du 10 août 2011 modifiant certaines dispositions de la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, articles 3 et 4.

¹⁰⁰⁶ R. Marié, La politique d'amélioration de la répartition géographique des médecins libéraux en question, Droit social 2012, 404.

¹⁰⁰⁷ Article L. 1432-4 C. santé publ.

¹⁰⁰⁸ Article L. 1433-1 C. santé publ.

¹⁰⁰⁹ J-F. Juéry, IGF, rapport, L'Etat et ses agences, mars 2012, p 34.

pilotage peut imposer de véritables instructions aux directeurs¹⁰¹⁰. C'est en ce sens, que les ARS sont la main de l'Etat. L'action publique des ARS doit être le reflet d'une politique nationale. Aussi l'évaluation de l'action est enserrée entre les politiques de financement de la sécurité sociale, les objectifs nationaux.

B. Le contrôle de l'efficacité de l'action publique

C'est à travers la mesure de l'efficacité de l'action publique que peut se justifier, s'expliquer, s'appliquer un texte de droit. S'interroger sur la pertinence d'une confrontation du droit administratif avec la notion de performance apparaît un contresens, plutôt habituellement rattachée au droit privé. Mais au vu de l'objectif de réduction des dépenses publiques, la recherche de performance est devenue un moyen pour limiter cet objectif. La contestation de la règle de droit, dont les règles de police, interrogent dès lors sur les moyens pour mesurer l'efficacité de l'action publique. Deux moyens apparaissent possibles à identifier.

D'une part le juge administratif qui selon les décisions qu'il aura à rendre, recherche la proportionnalité de la mesure, c'est-à-dire l'adéquation de la mesure à la situation.

D'autre part, les études d'impact obligatoires à toute présentation de projet de loi, qui doivent avoir pour objectifs de donner au législateur les moyens de mesurer l'opportunité d'une entrée nouvelle de la loi.

Les études d'impact des lois sont d'une présentation non objective (1). A travers le contrôle de proportionnalité exercé par les juges administratifs, il est possible de lire l'efficacité de l'action publique. Ce contrôle apparaît comme révélateur de l'efficacité de l'action administrative (2).

¹⁰¹⁰ Conseil d'Etat, Les agences, nouvelle gestion publique ?, p. 49.

1. Les études d'impact des lois : présentation non objective

Depuis plusieurs dizaine d'années, la règle de droit, incarnée dans la loi, traverse une période de contestation parfois vigoureuse, au regard de la quantité des normes existantes¹⁰¹¹ influençant la « *qualité de la loi* »¹⁰¹² illisibles ou trop complexes, si elles ne sont pas inaccessibles. Pour répondre à ces critiques déjà anciennes, puisqu'il est possible de repérer « *l'inflation législative* » sous la IV^e République¹⁰¹³, il était demandé aux rédacteurs de certains projets de loi de justifier leur projet. Les études d'impact déjà présentes et mises en place à la fin des années 1990¹⁰¹⁴ mais rendues obligatoires par la loi organique du 15 avril 2009, destinées « *à améliorer la qualité des projets de loi et à mieux éclairer le Parlement sur la portée des réformes* » constituent « *un outil d'évaluation et d'aide à la décision* » et non seulement un « *exposé des motifs enrichi* »¹⁰¹⁵.

Comme les études d'impact préalables à tout projet visent à mesurer la proportionnalité des dispositifs du projet et son incidence sur l'environnement, les études d'impact instaurées par la loi organique du 15 avril 2009¹⁰¹⁶ présentent ce même intérêt de proportionnalité entre le projet de loi et les objectifs attendus. Si la proportionnalité des dispositions n'avait pas été retenue au cours des débats parlementaires, le Conseil Constitutionnel attend la réponse exhaustive de l'étude d'impact. L'article 8 de la loi du 15 avril 2009 prévoit ainsi une « *évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées ... en indiquant la méthode de calcul retenue* ». Il y a bien dans ces formules une recherche de proportionnalité du projet de loi au regard de l'existant. L'étude d'impact porte sur un ensemble de critères d'études, dont l'outil relatifs à l'étude d'impact réglementaire (EIR) présente ce qui est attendu dans un déroulement schématique¹⁰¹⁷. A travers cet outil, les projets font l'objet de questions précises telles que la mesure de l'impact environnemental, social du projet, tels que l'impact financier... Les réponses sont cotés par l'analyste. La grille d'analyse pourrait donc

¹⁰¹¹ E. Balladur, Président du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, p. 38 ; Conseil d'Etat, Sécurité juridique et complexité du droit, 2006, p. 265 et s., p. 272.

¹⁰¹² J. de Clausade, J-J. Urvoas, J-L. Warsmann, La qualité de la loi en débat, Constitutions 2010, p. 195.

¹⁰¹³ A. Haquet, Les études d'impact des projets de loi : espérances, scepticisme et compromis, AJDA 2009, p. 1987.

¹⁰¹⁴ C. Hugon, La motivation des lois, Revue Lamy Droit Civil 2012, n°89 ; A. Haquet, précité p. 1987.

¹⁰¹⁵ Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative), JO du 16 avril 2009, p. 6546.

¹⁰¹⁶ Loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, JO du 16 avril 2009, p. 6528.

¹⁰¹⁷ E Chemla, E. Lamy, Un outil synthétique d'évaluation de l'impact de la réglementation : E.I.R., JCP A n° 43, 19 octobre 2009, 2240.

donner une image résumée de l'impact de la loi. L'étude d'impact présente l'avantage de formuler précisément les motivations d'un projet de loi, appuyant l'exposé des motifs gouvernementaux. Elle a donc pour ambition de donner aux parlementaires les clés de lecture du projet. De telles études d'impact devraient également présenter l'avantage d'une analyse de l'état du droit antérieur, d'une mesure de l'opportunité d'un tel projet de loi. Elles auraient aussi pour intérêt d'éclairer les parlementaires et le public sur l'efficacité de la loi.

Toutefois, cette nouvelle procédure n'apporte pas tous les résultats attendus d'elle. La nature de l'étude d'impact pose question car elle présente à la fois des motifs techniques et des motifs politiques lui faisant perdre l'intérêt de sa production. Alors que l'intérêt politique peut dépasser de loin toute recherche d'économie ou toute « *chance de succès* » lorsqu'il s'agit d'assurer « *la confiance dans le système bancaire et financier* », l'appréciation technique reste toutefois une nécessité mais devrait imposer d'élargir l'analyse aux « *instances représentatives* » ou solliciter l'avis des citoyens¹⁰¹⁸. Enfin, il est toujours loisible au Gouvernement de faire passer des projets dit « *sous-marins législatifs* » à un parlementaire bienveillant qui en modifierait le titre pour devenir proposition de loi¹⁰¹⁹, retirant l'obligation de déposer également une étude d'impact.

Se pose ensuite la question de l'évaluation des études d'impact. Si le Conseil Constitutionnel a sa place pour l'étudier au titre de son contrôle de constitutionnalité des projets de loi¹⁰²⁰, la jurisprudence fait apparaître au contraire une lecture à la lettre du texte. Ainsi, le Conseil Constitutionnel limite sa décision à des questions de forme, par exemple le délai de dépôt et les conditions de son étude¹⁰²¹, les conditions du dépôt devant les assemblées d'une étude d'impact pour plusieurs projets de loi¹⁰²². Si le Conseil Constitutionnel est saisi sur la qualité de l'étude d'impact, il vérifie la régularité de l'étude au regard des dispositions de l'article 8 de la loi du 15 avril 2009 précitée¹⁰²³.

¹⁰¹⁸ A. Haquet, Les études d'impact des projets de loi : espérances, scepticisme et compromis, AJDA 2009, p. 1986 et s., en référence au rapport sur l'évolution de la situation économique et budgétaire, précédent la loi n°2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie, JO du 17 octobre 2008, p. 15905.

¹⁰¹⁹ A. Haquet, précité, p. 1986 et s.

¹⁰²⁰ Article 61 de la Constitution, modifié par la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, article 28, JO du 24 juillet 2008, p. 11890.

¹⁰²¹ Cons. Const., Décision 2009-579 DC - 09 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, Non conformité partielle, Consid. n°17.

¹⁰²² Cons. Const., Décision 2010-603 DC 11 février 2010 - Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, Conformité, Consid. n°5.

¹⁰²³ Par exemple, décision 2013-667 DC 16 mai 2013, Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, Consid n°4.

Le juge constitutionnel nourrit au final lui aussi le débat sur la valeur, la nature des études d'impact, parfois guidées non pas par une analyse objective du droit applicable, mais surtout au regard de motifs pour lesquels le projet de loi doit être approuvé, s'apparentant à une « *autojustification* »¹⁰²⁴. Il serait difficile, du reste, de faire autrement puisque le Gouvernement, qui, a priori, a intérêt au dépôt du projet de loi, ne peut pas se placer autrement qu'en défendant son projet. Aussi, il aurait pu être créé une instance indépendante, servant à la fois le Gouvernement pour la rédaction des études d'impact, et le Parlement dont l'assurance d'avoir devant lui une étude objective¹⁰²⁵.

L'évaluation de l'étude d'impact est également fortement limitée par le calendrier parlementaire. Déposé devant le bureau de l'Assemblée Nationale, les présidents de commission ont seulement 10 jours pour l'étudier et se prononcer sur la complétude de l'étude. De même, le Conseil Constitutionnel dispose d'un délai de 10 jours en cas d'urgence et pour un projet qui n'impose pas de délai, il est mis en doute la capacité technique du Conseil d'analyser sur le fond lesdites études.

Bien que ces critiques soient fondées, elles ne peuvent cependant omettre l'intérêt de ces études d'impact autant au niveau d'une loi, mais aussi dans toute décision ayant une incidence sur le droit applicable. En ce sens la méthode de l'EIR pourrait être un outil adapté pour étudier l'opportunité d'une décision.

Au demeurant, et pour la seule lecture de l'étude d'impact des projets de loi, la réforme reste très formaliste, abondant dans l'intérêt de l'action gouvernementale au détriment des travaux parlementaires¹⁰²⁶.

2. Le contrôle de proportionnalité, révélateur de l'efficacité de l'activité administrative

L'étude par le juge administratif des mesures de prévention implique de cerner ce qui est entendu par contrôle. Au-delà d'une appréciation mathématique, si ce n'est monnayable des mesures de prévention, les juges sont d'abord saisis par les requérants pour une appréciation

¹⁰²⁴ J. de Clausade, La qualité de la loi en débat, Constitutions 2010, p. 195.

¹⁰²⁵ A. Haquet, précité, p. 1986 et s.

¹⁰²⁶ B-L. Combrade, A qui profite l'étude d'impact ?, Les effets de la constitutionnalisation d'une obligation d'étude d'impact des projets de loi sur les rapports entre Gouvernement et Parlement, LPA, 24 janvier 2012 n°17, p. 6 et s.

de la légalité des mesures. A travers l'application de méthodes de proportionnalité ou pour tendre vers la qualification d'une mesure proportionnée, les juges administratifs font appel à divers moyens de vérification de la légalité de la décision. La proportionnalité, dont la définition est difficile à appréhender comme une donnée synthétique¹⁰²⁷, dépend d'un trio « *situation – décision – objectifs* », peut supposer une recherche d'adéquation entre la décision, sa finalité et le contexte de la décision, ou bien encore, une comparaison entre inconvénients, avantages de la décision. Enfin la formule nécessité-utilité-économie peut aussi former l'un des éléments à donner à la proportionnalité. Si la fonction de l'administration est d'appliquer une règle de droit à une situation donnée dans un but d'intérêt général, elle ne peut le faire qu'en interrogeant les trois éléments constitutifs de la proportionnalité et s'attacher à une décision mesurée, adaptée à la situation, aux moyens à sa disposition. Par exemple, déclarer d'utilité publique une expropriation d'un immeuble insalubre s'explique par le caractère extrêmement vétuste de l'immeuble. Autant les atteintes à la propriété privée, analysable comme un inconvénient, appréciées au regard de l'utilité publique liés à l'insalubrité, que le coût financier apprécié aussi « *au regard des intérêts en cause* », la protection de la salubrité, ne peuvent être susceptibles de remettre en cause l'utilité publique de la décision¹⁰²⁸. L'appréciation au cas par cas d'un danger pour la santé, qui plus est autorisée par un texte, n'apparaît pas être susceptible d'erreur manifeste¹⁰²⁹.

La seule existence du risque peut suffire à saisir la justification et la justesse de la décision. Ainsi, « *eu égard au risque ... les auteurs de l'arrêté attaqué n'ont pas fait une appréciation manifestement inexacte de la gravité du danger ... non plus que de son caractère immédiat* »¹⁰³⁰. Traditionnellement donc¹⁰³¹, les mesures de police sont passées au crible de la théorie du bilan consistant à faire la part entre le risque encouru, les moyens mis en œuvre et l'adéquation des moyens pour éviter la survenance du risque ou en limiter les effets. La vérification de la proportionnalité de la mesure peut s'effectuer au regard du contexte. Par exemple, les incidences négatives d'une décision déclarant un immeuble insalubre à titre irrémédiable ont pour conséquence de placer la société propriétaire en situation de cessation de paiement. Ici donc, les intérêts de la santé publique insuffisants à démontrer la pertinence

¹⁰²⁷ M. Guibal, De la proportionnalité, AJDA 1978, p. 477, cité par A. Charron, Tout vient à point à qui sait attendre à propos du contentieux disciplinaire, LPA, 4 février 2014 n°25, p. 6 ; X. Philippe, le contrôle de proportionnalité dans les jurisprudences constitutionnelle et administrative françaises, *Economica*, p. 7.

¹⁰²⁸ CE, 7 mai 1993, n°110947.

¹⁰²⁹ CE, 15 mai 2002, Association choisir la vie, association pour l'objection de conscience à l'avortement, n°225258.

¹⁰³⁰ CE, 28 juillet 2000, Association force ouvrière consommateurs, n°212115 et 212135.

¹⁰³¹ E. Héral, Principe de proportionnalité et mesures de police sanitaire : éléments de cadrage du Conseil d'État, GP, 24 novembre 2009 n°328, p. 19.

de la décision de police au regard du risque économique imposent au juge d'annuler la décision préfectorale¹⁰³².

Plus encore, les juges administratifs vérifient l'adaptation de la mesure, c'est-à-dire son « intensité »¹⁰³³. Par exemple, l'affaire, mobilisatrice¹⁰³⁴, des éléphants « *Baby* » et « *Népal* » résidents au Parc de la Tête d'Or lyonnais a conduit le Conseil d'Etat à vérifier la proportionnalité de la mesure tendant à l'abattage des animaux aux fins de protection de la santé et de « *prévention des risques pour la santé publique* ». Autant les décisions antérieures de protection de la santé publique, que l'insuffisance des études montrant la contagiosité de la maladie des éléphants ainsi qu'à « *l'intérêt qui s'attache à préserver ... l'existence d'animaux rares et protégés* » sont suffisantes à démontrer le caractère disproportionné de la mesure d'abattage¹⁰³⁵.

Le contrôle peut s'apprécier non pas au regard d'une mesure excessive par rapport aux défauts constatés dans une habitation mais aussi au regard de son utilité ou de son efficacité. En ce sens, le Conseil d'Etat peut modifier les mesures prescrites pour ordonner une démolition « *dans le cas où les réparations nécessaires seraient d'une importance telle qu'elles équivaldraient à une véritable reconstruction de l'immeuble* »¹⁰³⁶. De même pour un habitat déclaré insalubre à titre irrémédiable, la réalité des risques la santé et la sécurité des occupants, les charges excessives des travaux de remise en état au regard de la valeur de l'immeuble démontrent que les juges de la CAA n'ont pas commis d'erreur de droit¹⁰³⁷. La Cour s'arrête à un contrôle de l'existence du risque et de la mesure prise sans effectuer de contrôle relatif au coût de la reconstruction et les possibilités de remédier à l'insalubrité¹⁰³⁸.

Interdire la commercialisation de produits susceptibles de causer un risque pour la santé est une mesure proportionnée, juste, au regard des connaissances scientifiques qui font état d'un lien probable entre le risque et le produit en cause. Le contrôle du juge consiste ici à vérifier l'erreur manifeste d'appréciation¹⁰³⁹.

Le contrôle de proportionnalité peut aussi s'exercer au regard des moyens disponibles pour lutter contre le risque. Par exemple, supprimer l'amiante dans un immeuble pourrait causer un

¹⁰³² CE, 19 décembre 2008, SCI de la Tour de Nesle, n°320367.

¹⁰³³ E. Hérial, précitée, p. 19.

¹⁰³⁴ Mobilisation pour les éléphants menacés d'euthanasie à Lyon, Le Monde, 20 décembre 2012, [http://www.lemonde.fr/planete/article/2012/12/20/mobilisation-pour-les-elephants-menaces-d-euthanasie-a-lyon_1808719_3244.html].

¹⁰³⁵ CE, 27 février 2013, société Promogil, n°364751.

¹⁰³⁶ CE, 12 juin 1989, M. Guy Latchague, n°78512.

¹⁰³⁷ CE, 22 mai 1996, Mme Odette Bernard, n°122688.

¹⁰³⁸ CE, 29 décembre 2000, Ministre de l'emploi et de la solidarité, n°198220, 199062.

¹⁰³⁹ CE, 24 février 1999, Société PRO-NAT, n°192465 ; CE, 21 avril 1997, Mme Françoise X..., n°180274.

danger plus grand que de laisser les poussières d'amiante dans la structure du bâtiment et prévoir un recouvrement. La fixation d'un seuil de traitement de fibres d'amiante « *conduirait à imposer la réalisation de travaux de désamiantage et de confinement exposant eux-mêmes, en l'état des moyens dont disposaient, à la date de la décision, les opérateurs susceptibles de les réaliser, ... au risque de relâchement de fibres dans l'air* »¹⁰⁴⁰.

Ainsi, le contrôle de proportionnalité exercée par le juge administratif participe à l'évaluation de l'activité administrative au regard des facteurs de risques ou des risques en cause.

Vérifier l'adéquation de l'action à l'objectif de lutte contre les risques sanitaires repose sur une méthode couplant évaluation et contrôle.

¹⁰⁴⁰ CE, 26 février 2014, Association Ben Abestos, n°351514 ; Eviter qu'un risque pour la santé soit accru par des travaux pour le supprimer est également un problème pour la lutte contre le plomb. L'article R. 1334-2 C. santé publ. interdit les travaux tendant à la dissémination de poussières de plomb.

La politique de prévention sanitaire exercée par le système de santé est mineure au regard des moyens qu'il met en œuvre pour réaliser les actions de soins. Au-delà de cette organisation, il apparaît que l'Etat a fixé des objectifs nationaux prioritaires en matière de prévention. Or, comme les autres actions menées par l'Etat et ses services, les actions de prévention sont évaluées mais de façon éparse. Aussi l'action de prévention sanitaire présente des limites relatives à la méthode ou aux méthodes adaptées pour son évaluation. Par exemple, dans les habitations, il ressort que les indicateurs de suivi inscrits dans les rapports annuels de performance sont trop ciblés pour refléter l'activité administrative et l'action publique menée à la fois par les services de l'Etat et à la fois par les collectivités locales. Aussi, la protection de l'habitant menée par une politique de prévention sanitaire n'est pas l'outil majeur de déploiement de l'action sanitaire dans l'habitation.

Le droit de l'habitation, manifesté par la recherche d'une uniformisation de l'habitation et par le développement d'un droit au logement figure parmi les clés d'une action publique déployée de façon plus nette en faveur des habitants. Toutefois, il a été mis en évidence qu'une frange de la population ne pouvait pas bénéficier des mêmes droits et entretient le marché des habitations indignes.

Enfin, la lutte contre les facteurs de risques dans l'habitation reste parcellaire, partielle, malgré les moyens juridiques en œuvre dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir de police administrative et judiciaire.

Ainsi, l'action publique imposée par la protection de la santé est une obligation respectée partiellement par les personnes publiques tenues de protéger la santé. Envisager l'action concertée, partagée peut-il aider à l'amélioration de l'action publique ?

Deuxième partie : L'action partagée en matière d'habitat

Elargie à l'habitat, ensemble urbain, ensemble d'habitations, d'immeubles, quartiers intégrés dans une ville, l'action sanitaire publique implique de tenir compte des risques et des facteurs de risques plus importants.

En abordant l'action en matière d'habitat, il y a lieu de prendre en compte le périmètre de l'habitat, faisant apparaître plus précisément des risques nouveaux, nombreux, qui dépassent la limite d'une habitation. Par exemple, s'il est considéré que l'habitat correspond au périmètre d'une ville, alors, les risques et les facteurs de risques sanitaires à recenser seront élargis à des risques environnementaux tels que la pollution de l'air extérieur par le dioxyde de carbone. La multiplication des facteurs de risques environnementaux et sanitaires supposés ou avérés fait émerger une action le plus en amont de la survenance des risques. Aussi, l'acte administratif doit prendre en compte ces nouveaux risques, définir les modalités de cette prise en compte.

Qu'elle se manifeste par une décision de police administrative ou un outil de planification en matière d'habitat, la décision administrative a perdu la légitimité accordée initialement au titre de l'autorité qui l'a prise. Aujourd'hui, prises par l'Etat, une collectivité territoriale, ces décisions ne sont pas suivies d'effets par les citoyens et même par les autorités administratives qui les ont édictées. Ainsi, le droit de l'urbanisme foisonne d'exemples le démontrant¹⁰⁴¹.

Ainsi, la perte de légitimité de l'acte impliquerait la disparition des mesures de police puisqu'il n'est pas attendu de l'administration, l'autorité administrative qu'elle joue son rôle de régulateur de la norme, et d'avertisseur d'une norme non respectée. Cette proposition est à écarter, en tout cas à ce jour. D'abord, la lutte contre les risques sanitaires en matière d'habitat n'est plus réellement contestée lorsque le danger est imminent. Qui pourrait, par exemple, s'élever contre l'interdiction à l'habitation d'une maison qui menace de s'effondrer ? Ensuite, certaines études montrent un lien entre la qualité d'une habitation et la santé humaine¹⁰⁴². Il y

¹⁰⁴¹ H. Périnet-Marquet, L'inefficacité des sanctions du droit de l'urbanisme, Recueil Dalloz 1991, p. 37 et s.

¹⁰⁴² Par exemple, voir Observatoire de la qualité de l'air intérieur, inventaire des données françaises relatives à la qualité de l'air intérieur des bâtiments, décembre 2001, [http://www.oqai.fr/userdata/documents/Document_15.pdf].

a encore utilité à formuler une décision administrative unilatérale lorsqu'un facteur de risques peut engendrer des incidences importantes en matière de santé publique.

Mais est-il possible de formuler un autre mode d'action plus proche des populations, des propriétaires, des occupants ? Quels sont les moyens d'une telle association d'action ?

Y a-t-il d'autres formes d'action publique possibles que celle imposée par une autorité publique pour améliorer l'habitat ou le droit à l'habitation ?

L'action partagée peut-elle se formaliser dans une action solidaire, mettant en commun, liant chaque participant à ce même objet qu'est l'amélioration de la santé publique en matière d'habitat ? Est-il possible de construire une action solidaire ? Construire implique un rassemblement des moyens existants mais épars puis un montage, une élaboration d'un mode d'action solidaire en matière d'habitat.

Le partage de l'action peut aussi signifier un choix, le choix d'un mode de traitement des risques en matière d'habitat. Ce choix est-il possible, accessible à tous ? L'action publique peut-elle se formaliser dans le cadre d'un choix collectif du traitement des risques en matière d'habitat ? Dans quelle mesure est-il possible de donner aux habitants et aux intervenants publics et privés en matière d'habitat les moyens de choisir et traiter les risques dont ils souhaitent éviter la survenance ?

L'action partagée se formalise par la construction d'une action solidaire (Titre 1) et par le traitement choisi des risques en matière d'habitat (Titre 2).

Titre 1 : La construction d'une action solidaire

Appréhendée sous l'angle sanitaire, sous l'angle de la protection contre les risques sanitaires ou leurs facteurs de développement, l'action publique est par essence une manifestation de la solidarité. Ainsi la police sanitaire agit d'abord dans l'intérêt général exprimé par la protection de la santé publique. Sa motivation n'est pas tournée vers la protection d'un intérêt privé, tel que l'intérêt des occupants d'une habitation, mais elle porte d'abord sur la protection de l'intérêt public qu'est la santé publique.

Mais l'action publique n'est pas seulement liée à l'habitation. Au contraire, il pourrait même être affirmé que l'habitation et plus particulièrement la lutte contre l'habitat insalubre, n'est que la partie émergée de l'action. Par exemple, les plans de prévention de lutte contre les risques visent à limiter les constructions dans les zones à risques et d'informer les acquéreurs que les maisons achetées présentent des risques spécifiques. Autre exemple, si les communes disposent d'un pouvoir de police, elles ont aussi tenues de programmer la construction de logements sociaux répondant aux besoins.

En ouvrant le champ à une action publique dépassant l'habitation, ou la protection de l'habitant mais s'élargissant à l'environnement de l'habitation, à l'habitat, comment se manifeste la protection de la santé publique ?

La solidarité peut-elle s'étendre à une action acceptée par tous, sans que les intérêts particuliers prévalent sur l'intérêt général ? Dans quelle mesure la solidarité peut-elle se manifester ? Comment associer les publics et, plus particulièrement, les propriétaires à des projets d'habitation respectant ou améliorant la santé ?

Deux pistes de réflexion sont proposées.

D'une part, en intégrant l'action sanitaire dans le cadre d'une action plus globale en faveur de l'habitat, de son environnement, c'est toute la chaîne des intervenants publics entourant les habitations qui peut être guidée par cette motivation. L'action globale porte sur une vision large de l'habitat, impliquant l'ensemble des décideurs, des prestataires œuvrant dans le cadre d'un projet d'aménagement urbain. Contrairement à une action focalisée sur les facteurs de risques dans l'habitation, l'action publique devient légitime, moins contestable lorsqu'elle porte sur un espace public, sur une matière publique.

D'autre part, en faisant référence à la prudence qui tend à prévoir l'ensemble des risques, agir en conséquence en fonction de ces risques. Il s'agit alors de formaliser un mode d'action publique adaptée à une prise en charge des risques, dans la mesure du possible.

L'association de l'action sanitaire à une action globale dans l'habitation (Chapitre 1) et l'action motivée par la prudence (Chapitre 2) sont deux moyens de construction d'une action solidaire.

Chapitre 1 : L'action globale dans l'habitation

Avant d'agir sur les risques en matière d'habitation, l'intervention publique porte sur le logement, sur l'habitat. Elle consiste à soutenir la construction de logements, ce secteur économique, « *en crise* », révélant une baisse de l'activité de près de 15% entre 2006 et 2012 emportant avec elle environ 60000 emplois dans le secteur¹⁰⁴³. Il s'agit également de satisfaire la demande par une offre de logements sociaux accessibles financièrement et au regard de l'identification des besoins. Ainsi, il est fait état d'une hausse du prix du logement ancien de 110% en moyenne nationale entre 2000 et 2010, le taux d'effort des ménages c'est-à-dire les dépenses consacrées au logement évoluent à la hausse, en particulier pour les revenus les plus faibles¹⁰⁴⁴. La question sanitaire est donc apparemment, très éloignée des problématiques soulevées.

Toutefois, ce qui guide l'acteur public est fondamentalement relié à une protection sanitaire. La lutte contre les risques sanitaires dans une habitation concerne une situation particulière, identifiée, une habitation ou un groupe d'immeubles. De plus, les politiques de l'habitat reposent sur un fondement historique sanitaire. La motivation publique à l'encouragement de la construction de logements sociaux est à l'origine liée à une lutte contre les taudis ouvriers. Ainsi, au cours des débats relatifs à la relance de construction des habitations à bon marché (HBM), la justification de l'action portait bien sur l'action sanitaire puisqu'à « *la base ... de tout progrès dans l'hygiène, physique aussi bien que morale, se pose le problème du logement* »¹⁰⁴⁵. Aujourd'hui, les politiques de l'habitat ne sauraient « *ignorer l'existence d'un parc immobilier indigne* »¹⁰⁴⁶.

L'action globale passe par la protection de ce qui entoure les habitations, leur environnement. Dans une ville par exemple, il s'agira de définir une action non seulement focalisée sur un immeuble mais sur l'habitat, sur les rues qui entourent les habitations, leur accès, les équipements publics de proximité.

¹⁰⁴³ Etude d'impact, Projet de loi habilitant le Gouvernement à légiférer pour accélérer les projets de construction, 30 avril 2013, p. 6.

¹⁰⁴⁴ Etude d'impact, Projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, novembre 2012, p. 4.

¹⁰⁴⁵ R. Thoumyre, rapporteur du projet de loi tendant à établir un programme de construction d'habitations à bon marché et de logement en vue de remédier à la crise de l'habitation, JO Chambre des députés, Débats, séance du 3 juillet 1928, p. 2203.

¹⁰⁴⁶ P. Quilichini, La politique locale de l'habitat, Le Moniteur, 2006, p. 261.

Par ailleurs, l'extension signifie aussi d'englober un plus grand nombre de risques, dont ceux qui ont pour origine l'environnement. Il y a lieu d'adapter l'action publique aux risques sanitaires retrouvés dans l'environnement, qu'ils surviennent sous la forme d'une catastrophe naturelle ou d'un dommage dû à l'activité humaine, cette « *zone de contact entre un espace bâti et le milieu ambiant (naturel ou artificiel)* »¹⁰⁴⁷.

L'étude portera donc sur les politiques d'accès au logement (Section 1) et la prise en compte des risques environnementaux (Section 2).

¹⁰⁴⁷ M. Prieur, précité, p. 2.

Section 1 : Les politiques d'accès au logement

L'action publique sur l'habitat se découvre pour l'essentiel dans un espace urbain, un groupe d'habitations. La vie dans une cité, la vie collective imposée par une ville suppose l'action publique pour que ce « *vivre ensemble* » soit harmonieux, adapté aux besoins de habitants. Ainsi plusieurs projets visaient la construction d'une cité idéale, dénuée de tout risque pour les habitants de mal-être, d'inconfort. Citons Napoléon III, « *premier homme d'Etat* » à se préoccuper du logement, mais aussi l'architecte Le Corbusier qui s'inspire des projets hygiénistes¹⁰⁴⁸ pour bâtir ses projets de « *cités radieuses* ».

L'action publique n'est plus seulement une action de police, elle est au service d'un intérêt public, motivée par une définition préalable des besoins en matière d'habitat sur un territoire, défini comme « *un espace de référence pour mener une action donnée* »¹⁰⁴⁹. Elle peut être soit nationale, dirigée par une administration centrale, soit locale, et menée par des autorités publiques qui ont reçu la compétence nécessaire pour cela.

Une réponse aux besoins est apportée par des politiques locales et nationales, définies comme des programmes d'actions. Plusieurs enjeux sociaux, économiques, politiques peuvent influencer la direction prise en matière d'habitat, ce qui impose une définition de règles préalables.

L'action relative à l'accès au logement se manifeste à travers l'application d'une politique nationale de l'habitat (§ I.) et de politiques locales d'amélioration de l'habitat (§ II.)

§ I. L'application d'une politique nationale de l'habitat

A travers une planification nationale du logement, les besoins ont pu être défini mais sans apporter une réponse durable. Planifier suppose une prévision, une organisation des actions à mener pour l'exécution d'un projet. Paradoxalement, c'est à travers un besoin urgent de logements que la planification relative aux logements s'est mise en place.

La planification nationale a apporté une réponse à un besoin urgent de logement. (A)

¹⁰⁴⁸ P. Quilichini, Logement social et décentralisation, LGDJ, Orléans, 2001, p. 19.

¹⁰⁴⁹ M. Long, Première partie : réflexions sur les changements de l'action publique : quels moyens ? Pour quels services ? Services publics, services au public : quels services ? Pour quels territoires ?, RLCT 2011, p. 69.

Avec la mise en place de politiques locales de l'habitat, entendue comme des lignes d'action, des programmes d'action en faveur de l'habitat menés par les autorités publiques compétentes telles que les communes ou les EPCI, une autre définition des besoins est possible.

Les déclinaisons locales de la politique nationale de l'habitat (B) sont une autre méthode d'application.

A. La planification nationale, une réponse à un besoin urgent de logement

C'est d'abord l'Etat qui va construire une politique d'aménagement sur son territoire, espace géographique délimité par des enjeux économiques, sociaux et où il est légitime à élaborer et faire appliquer des choix d'organisation des activités, facteurs de croissance et d'emploi. Alors que l'action sur le logement était plutôt dédiée à une action privée, l'Etat mobilise ses ressources pour intervenir dans ce domaine et cela de façon systématique.

Très vite toutefois, les résultats de cette intervention se révèlent ne pas être à la mesure de ce qui était attendu d'elle.

Les origines vertueuses de l'interventionnisme de l'Etat dans l'habitat (1) ont été dépassées par les résultats décevants de la politique nationale de l'habitat (2).

1. Les origines vertueuses de l'interventionnisme de l'Etat

L'action de l'Etat prend, notamment¹⁰⁵⁰, naissance avec la prise en compte des enjeux liés à l'état de santé des populations. Sont donc venues, en même temps que l'action de police dans l'habitation, les politiques de construction du logement social, nommé dans un premier temps HBM. La loi du 30 novembre 1894 dite loi « *Siegfried* » crée les comités des habitations bon marché dont l'objet est « *d'encourager la construction de maisons salubres et à bon marché* » à destination des personnes non « *propriétaires d'aucune maison ... ouvriers, ou employés vivant de leur travail ou de leurs salaires* » ou pour « *l'usage personnel* » des propriétaires¹⁰⁵¹. Les lois postérieures¹⁰⁵² viendront confirmer l'objectif initial : créer des logements corrects pour les populations dans le besoin. Par la suite, la loi « *Bonnevay* » du 23

¹⁰⁵⁰ Obligation du respect des « *perspectives monumentales* » et d'alignement des constructions : CE, 4 avril 1914, Gomet, n°55125 ; CE, 14 octobre 2011, Commune de Valmeinier, n°320371.

¹⁰⁵¹ Loi du 30 novembre 1894 relative aux habitations à bon marché, article 1, JO du 1^{er} décembre 1894, p. 5821.

¹⁰⁵² Loi modifiant et complétant la loi du 30 novembre 1894 sur les habitations bon marché, JO du 15 avril 1906, p. 2473 ; Loi relative à la petite propriété et aux maisons à bon marché, JO du 12 avril 1908, p. 2555.

décembre 1912¹⁰⁵³, qui donne seulement la portée « *fictive* » d'une décentralisation de l'action en faveur du logement, reste aux mains de l'Etat. Par exemple, si la création d'un office public d'habitations à bon marché est initiée par les conseils municipaux de communes ou un seul conseil municipal, ces derniers doivent en faire la demande à l'Etat. Cette création était accordée par décret pris en Conseil d'Etat¹⁰⁵⁴. De même, si le conseil d'administration composé pour l'essentiel de membres nommés non par le préfet mais par le conseil municipal ou des institutions indépendantes, l'autorité supérieure, en l'occurrence le préfet, doit donner son accord pour l'acquisition ou la vente d'immeubles¹⁰⁵⁵.

Toutefois, l'intervention publique fut bien réelle.

Prévoyant l'instauration d'un taux de prêt bonifié limité à 2%¹⁰⁵⁶, par un soutien financier de plus de 11 milliards de francs¹⁰⁵⁷ pour la création de 260 000 logements sociaux¹⁰⁵⁸, la loi « *Loucheur* » était un « *plan d'ensemble* »¹⁰⁵⁹, mobilisatrice. Ainsi R. Bueb relevait l'immédiateté du succès : de 27.000 en 1928, les opérations de construction passent à 126.000 en 1932. Ainsi, au-delà d'une politique tournée vers la protection de la salubrité, la loi « *Loucheur* » du 13 juillet 1928 organise l'action d'envergure pour « *une partie significative de la population française dans le cadre d'opérations d'aménagement à forte portée économique* »¹⁰⁶⁰.

Aux cotés de la construction des logements, il apparaissait nécessaire d'organiser les sols du territoire. Cette organisation de l'urbanisation par l'Etat pris réellement forme avec la mise en place d'un permis de construire dans une loi du 15 juin 1943¹⁰⁶¹ qui marque la naissance d'un urbanisme « *pris en charge par l'Etat* »¹⁰⁶².

En 1945, E. Petit soutenait à la tribune de l'Assemblée Consultative Provisoire : « *le problème de l'urbanisme est posé, parce que des villes ont été détruites ... il est d'une nécessité impérieuse de créer des logements pour les sans abri* »¹⁰⁶³. « *Habiter, travailler, cultiver son*

¹⁰⁵³ Loi modifiant et complétant la loi du 12 avril 1906 sur les habitations à bon marché du 23 décembre 1912, JO du 25 décembre 1912, p. 10813.

¹⁰⁵⁴ Loi précitée, article 12.

¹⁰⁵⁵ Loi précitée, articles 15 et 16.

¹⁰⁵⁶ Loi du 13 juillet 1928 établissant un programme de constructions d'habitations à bon marché et de logements, en vue de remédier à la crise de l'habitation, article 3, JO du 17 juillet 1928, p. 7998.

¹⁰⁵⁷ A. Landry, rapporteur pour avis, JO Chambre des députés, séance du 3 juillet 1928, p. 2206.

¹⁰⁵⁸ 200 000 maisons individuelles étaient prévues à l'article 2, 60 000 logements à loyers modéré étaient prévus à l'article 23.

¹⁰⁵⁹ R. Bueb, Développement urbain, construction et investissement immobilier en France (1750-1950), Petites affiches, 23 avril 1997, n°49, p. 73.

¹⁰⁶⁰ Y. Jégouzo, Les offices de l'habitat et la décentralisation, AJDA 2013 p. 95.

¹⁰⁶¹ Loi d'urbanisme du 15 juin 1943, JO du 24 juin 1943, p. 1715.

¹⁰⁶² H. Jacquot, Droit de l'urbanisme, Dalloz, 2008, p. 32.

¹⁰⁶³ E. Petit, JO débats de l'Assemblée Consultative Provisoire, séance du 5 mars 1945, p.284.

corps et son esprit, circuler », tels étaient les termes employés par E. Petit¹⁰⁶⁴ et tirés des réflexions de la Charte d'Athènes¹⁰⁶⁵. Ce sont les débuts de l'aménagement du territoire, entendu comme une « *recherche ... d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques avec la constante préoccupation de leur donner de meilleures conditions d'habitat, de travail, de plus grandes facilités de loisirs et de culture* »¹⁰⁶⁶.

La même année, une loi organise l'installation dans des locaux provisoires les administrations, tenues de laisser les locaux qu'elles occupaient pendant la guerre à destination de l'habitation. La loi établit des services du logement assurés « *par les communes sous le contrôle* » préfectoral¹⁰⁶⁷ chargées de lister les locaux d'habitation inoccupés ou vacants, en vue de leur réquisition par le préfet. Immédiatement après la guerre toutefois, la politique de construction visait en principe « *à reconstituer le bien détruit* »¹⁰⁶⁸ et par exception, avec l'accord ministériel, la reconstruction dans un autre lieu ou la création d'un autre bien. L'indemnité était versée en fonction du « *cout de la reconstitution du bien détruit* »¹⁰⁶⁹ et non du coût du bien détruit. Aussi, l'Etat ne fut plus en mesure d'assumer ces nouvelles charges¹⁰⁷⁰.

Sept ans plus tard, une série de lois prises le 15 avril 1953 dites du plan Courant met en place plusieurs types d'actions en faveur du logement¹⁰⁷¹. Par exemple, des avantages sont accordés pour l'acquisition de terrain ou l'aménagement d'habitations présentant des caractéristiques économiques et répondant à des « *plans types... fixés par le ministre de la reconstruction et de l'urbanisme* ». Il est formalisé un objectif de construction de 260 000 logements par an¹⁰⁷². La loi du 11 juillet 1953 donne au Gouvernement la possibilité « *de prendre des mesures relatives ... à la participation des employeurs à la construction de logements* »¹⁰⁷³. L'appel de

¹⁰⁶⁴ E. Petit, précité, p. 287.

¹⁰⁶⁵ La Charte d'Athènes, établie par les architectes au cours de congrès internationaux d'architecture moderne en 1933.

¹⁰⁶⁶ J-P. Delevoe, La DATAR a une mission d'analyse et de prospective, non d'exécution, JCP A n°9, 24 Février 2003, étude 1228 p. 279.

¹⁰⁶⁷ Ordonnance du 11 octobre 1945, article 4, JO du 19 octobre 1945, p. 6647.

¹⁰⁶⁸ Loi n°46-2389 du 28 octobre 1946 sur les dommages de guerre, article 31, JO du 29 octobre 1946, p. 9191.

¹⁰⁶⁹ Loi précitée, article 15.

¹⁰⁷⁰ P. Quilichini, précité, p. 39.

¹⁰⁷¹ Loi n°53-318 facilitant la construction de logements économiques, partiellement codifiée, loi n°53-319 facilitant certaines opérations de reconstruction, loi n°53-320 modifiant la législation sur les habitations à loyer modéré, loi n°53-321 instituant l'épargne construction, loi n°53-322 modifiant et complétant l'ordonnance n°45-808 du 10 avril 1945 relative aux travaux préliminaires à la reconstruction, JO du 16 avril 1953, p. 3530 et s.

¹⁰⁷² Loi n°53-318 du 15 avril 1953 article 1^{er}, JO précité, p. 3530.

¹⁰⁷³ Loi n°53-611 du 11 juillet 1953 portant redressement économique et financier, article 7, JO du 11 juillet 1953 p. 6144.

l'Abbé Pierre le 1^{er} février 1954¹⁰⁷⁴, signal d'alarme symbolique de l'urgence sanitaire et sociale causée par le défaut de logement, mobilise à nouveau l'Etat qui centre une action dans certaines zones désignées, à urbaniser en priorité, incluant par exemple des projets d'au moins 500 logements¹⁰⁷⁵, « *permettant d'imposer la concentration des constructions* »¹⁰⁷⁶. Par la suite, plusieurs lois « *déterminantes dans l'économie du secteur* »¹⁰⁷⁷ ont donné aux propriétaires des avantages fiscaux sur les constructions nouvelles. La loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 institue les zones d'aménagement concerté permettant l'aménagement de terrains en vue de leur cession¹⁰⁷⁸.

Ces exemples de législation montrent au final que les gouvernements étaient conscients des problématiques du logement et ont tenté, notamment par la loi « *Loucheur* » et les lois postérieures à 1945 de répondre à ces problèmes par une intervention diversifiée, autant par l'incitation à la construction que par une organisation administrative tournée vers l'amélioration de l'accès au logement, puis l'amélioration et l'uniformisation de l'habitat et de la ville pour répondre à un besoin massif et urgent de logements. Cette action avait quelques vertus, dont « *une certaine cohérence avec les déclarations* »¹⁰⁷⁹, une lisibilité, une visibilité, puisque la politique de l'habitat « *était prise en charge par l'Etat* »¹⁰⁸⁰.

Cependant les résultats apparaissent éloignés des attentes initiales.

2. Les résultats décevants de la politique nationale de l'habitat

Bien sûr, les résultats ont abouti très rapidement au relogement dans ces nouvelles cités de plusieurs milliers de personnes, auparavant en situation de survie dans des abris de fortune. Face à l'urgence sociale, la mobilisation publique avait porté ses fruits.

Plusieurs années plus tard cependant, ces mêmes cités ont révélé le mal-être d'une population mise à l'écart et stigmatisée dans ces zones urbaines spécifiques. Aujourd'hui, vient se greffer un deuxième problème, lié à l'entretien de ces immeubles en copropriété, c'est-à-dire « *tout immeuble ... dont la propriété est répartie, entre plusieurs personnes, par lots comprenant*

¹⁰⁷⁴ « Mes amis, au secours ! », Libération, 22 janvier 2007, [http://www.liberation.fr/societe/2007/01/22/1-fevrier-1954-mes-amis-au-secours_9106].

¹⁰⁷⁵ Décret n°58-1464 du 31 décembre 1958 relatif aux zones à urbaniser par priorité, JO du 4 janvier 1959, p. 269.

¹⁰⁷⁶ J-B. Auby, Droit de l'urbanisme et de la construction, Lextenso, Montchrestien, 9^e édition, 2012, p. 13.

¹⁰⁷⁷ J-B. Auby, précité, p. 11.

¹⁰⁷⁸ Loi n°67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, article 16, JO du 3 janvier 1968, p. 4.

¹⁰⁷⁹ J-M. Pontier, L'aménagement du territoire, rêve enfui, AJDA 2013, p. 2302.

¹⁰⁸⁰ P. Quilichini, La territorialisation de la politique de l'habitat, RD sanit. soc. 2006, p. 419.

chacun une partie privative et une quote-part de parties communes »¹⁰⁸¹, arrivant « *en fin de cycle technique* »¹⁰⁸² pour la plupart.

Economiquement, l'application de normes nationales a eu une incidence négative sur le prix des terrains. La politique nationale d'urbanisme est liée à un excès de protection des terrains ou de leur « *réservation publique* », aboutissant à un triplement de la valeur du coût des terrains constructibles entre 1950 et 1958, entre 1959 et 1963, pour doubler entre 1963 et 1969¹⁰⁸³. Ainsi, l'instauration des plans d'occupation des sols, délimitant « *des zones d'urbanisation ... d'affectations des sols* »¹⁰⁸⁴, opposables à toute personne¹⁰⁸⁵, imposant des zones constructibles est l'une des explications d'une montée des prix des terrains constructibles.

Un autre exemple est relatif au plafond légal de densité. Instauré par la loi du 30 décembre 1975, l'article L. 112-2 C. urb. obligeait les constructeurs à respecter un plafond légal de densité¹⁰⁸⁶. La densité, fixée par la loi, était définie comme le « *rapport entre la surface de plancher d'une construction et la surface de terrain sur laquelle cette construction* »¹⁰⁸⁷. Si à Paris, la densité était de 1.5, elle était de 1 sur le reste de la France, quelle que soit la nature de la construction. Une formule de calcul, prévue à l'article R. 333-1 par le décret du 19 mars 1976, intégrait la valeur du terrain nu et libre¹⁰⁸⁸. Le dépassement de la densité supposait que le demandeur d'un permis de construire dépose à l'occasion de sa demande, une évaluation du coût de son terrain pour que les services fiscaux évaluent le montant du plafond. Le prix du terrain était également évalué par les services fiscaux, sollicités par le maire, après dépôt de la demande. Or, si le demandeur avait intérêt à sous-évaluer le prix de son terrain, l'administration avait au contraire intérêt à surévaluer le terrain¹⁰⁸⁹. L'instauration de ce PLD fut un échec pour « *juguler la spéculation et maîtriser les sols* »¹⁰⁹⁰. De plus, les recettes espérées pour les collectivités n'atteignaient pas 4 millions de francs par an alors qu'il en était

¹⁰⁸¹ Loi n°65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, article 1, JO du 11 juillet 1965 p. 5950

¹⁰⁸² D. Braye, Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés, une priorité des politiques de l'habitat, Agence nationale de l'habitat, 2012, p. 13.

¹⁰⁸³ J-B. Auby, précité, p. 7.

¹⁰⁸⁴ Loi du 31 décembre 1967, précitée, p. 3, article 1.

¹⁰⁸⁵ Loi précitée, p. 4, article 1.

¹⁰⁸⁶ Loi n°75-1328 du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière, JO du 3 janvier 1976, p. 132.

¹⁰⁸⁷ Article L. 112-1 C. urb. issu de la loi du 31 décembre 1975 précitée.

¹⁰⁸⁸ Décret n°76-276 du 29 mars 1976 pris pour l'application des dispositions du titre 1er de la loi 75-1328 du 31 décembre 1975 relatives au plafond légal de densité, JO du 30 mars 1976, p. 1903.

¹⁰⁸⁹ Par exemple : Cour de Cass. 12 décembre 1979, 78-70.220 : le prix du terrain doit exclure le coût de la démolition ; CE, 20 novembre 1981, Société « Rolland's company », n°16886.

¹⁰⁹⁰ H. Dubedout, JO AN, Séance du 27 juillet 1981, p. 336.

attendu 2 milliards. Enfin, « *le caractère systématique, uniforme, sans dérogation* » pouvait être « *considéré ... comme une remise en cause du droit de propriété* »¹⁰⁹¹.

A titre principal, la planification, l'aménagement du territoire passe aujourd'hui pour un « *rêve* »¹⁰⁹², l'organisation uniformisée de l'administration, imposée par les lois successives, un « *mythe* »¹⁰⁹³. Ainsi, les lois portant sur des zones bien délimitées légitiment clairement la violation de l'application de l'égalité devant la loi pour tous. Tel est le cas des lois « *Montagne* » et « *Littoral* »¹⁰⁹⁴, qui, en appelant notamment une politique spécifique d'aménagement, de protection, sont déroatoires aux principes d'égalité, d'unité et d'indivisibilité¹⁰⁹⁵ de la République. Tel est le cas, en matière d'urbanisme, des exonérations possibles de taxes diverses¹⁰⁹⁶. Le Conseil Constitutionnel a cependant admis que la différenciation entre les territoires « *répond à la prise en compte de situations différentes et ne saurait ... porter atteinte au principe d'indivisibilité de la République* »¹⁰⁹⁷.

Un autre exemple est tiré cette fois de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. Instituant les zones d'aménagement concerté (ZAC), l'article 16 du Code de l'urbanisme et de la construction issu de la loi précitée, prévoyait que les dispositions du plan d'occupation des sols, approuvé par le préfet ou en cas d'opposition par le conseil municipal, par arrêté ministériel¹⁰⁹⁸, « *cessent d'être applicables* » à l'intérieur des périmètres fixés pour la « *réalisation* » des ZAC. Cette disposition a fait l'objet de contestations. Par exemple, le caractère « *indispensable* » de la ZAC n'a pas à être démontré pour la réalisation d'un équipement¹⁰⁹⁹. Dispensées de la taxe locale d'équipement, les constructeurs présents sur ces zones pouvaient avoir à passer des conventions avec les communes. Les ZAC ne sont pas nécessairement établies pour la construction de bâtiments d'habitation mais doivent être utilisées en vue de réaliser une « *action ou une opération d'aménagement* » prévue à l'article L. 300-1 C. urb.. Antérieurement à 2000, la création des ZAC était possible seulement sur des

¹⁰⁹¹ F. Bouyssou, Les dispositions fiscales de la loi Méhaignerie, du plafond légal de densité au plafond local de densité, *Droit fiscal* n°5, 28 Janvier 1987, p. 10004 ; Pour A. de Laubadère, le PLD constituait au contraire une « *limitation du domaine public aérien* » non fractionné entre les collectivités territoriales ; A. de Laubadère *Réflexions d'un publiciste sur la propriété du dessus* : à propos du plafond légal de densité, *Mélanges G. Marty*, p. 773.

¹⁰⁹² J.-M. Pontier, précité.

¹⁰⁹³ P. Quilichini, précité, p. 422.

¹⁰⁹⁴ Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, JO du 10 janvier 1985, p. 320 ; Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JO du 4 janvier 1986, p. 200.

¹⁰⁹⁵ Constitution du 4 octobre 1958, article 2, JO n°238 du 5 octobre 1958, p. 9151.

¹⁰⁹⁶ F. Mélin-Soucramanien, Les adaptations du principe d'égalité à la diversité des territoires, *RFDA* n°13, sept-octobre 1997, p. 906.

¹⁰⁹⁷ Décision 94-358 DC du 26 janvier 1995, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ; Décision 82-138 DC du 25 février 1982, Loi portant statut particulier de la région de Corse.

¹⁰⁹⁸ Loi du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, précitée, article 15, JO du 3 janvier 1968, p. 6.

¹⁰⁹⁹ CE, 20 mai 1977, Paoli, n°94212.

« zones urbaines ou zones d'urbanisation future délimitées par ce plan »¹¹⁰⁰. Cette restriction a été supprimée depuis la loi SRU¹¹⁰¹. L'article L. 123-3 C. urb. donne en effet la possibilité au PLU d'organiser les règles applicables dans une ZAC. Comme pour les zones à urbaniser en priorité, l'application possible du POS puis du PLU permettait aux communes de mettre en œuvre « de véritables dynamiques de changement » dans ces zones uniformisées par les normes nationales et incontrôlés par l'incertitude des titres de propriété¹¹⁰². Toutefois, au moment de leur création, les ZAC n'ont pas à suivre les règles du PLU¹¹⁰³, à condition qu'elles les respectent ensuite.

La volonté nationale d'agir pour la construction de logements a montré son efficacité dès lors que les ressources sont mobilisées pour réaliser les objectifs définis par une planification nationale. Mais l'interventionnisme de l'Etat impacte l'économie liée à la construction de logement, le coût des terrains, freinant dès lors l'investissement privé.

Qu'en est-il de la déclinaison locale de la politique nationale de l'habitat ?

B. Les déclinaisons locales de la politique nationale de l'habitat

Dans un territoire infranational, le besoin de logement peut être identifié de plusieurs façons. Soit il est considéré la nature du besoin, identifiée par le constat d'une carence en logement dans un territoire géographique donné, déterminé par les compétences, les autorités à même de définir et d'agir pour y répondre. Soit il est identifié au regard des orientations globales d'un territoire donné, des objectifs pour l'équilibre de vie dans ce territoire.

A travers le recueil local des besoins, la variété des compétences peut être mise en évidence (1) mais l'Etat maintient une cohérence pour répondre aux besoins (2).

1. La variété des compétences autour du recueil des besoins

L'action publique sur le logement se traduit par une définition d'orientations relatives à la construction de logements, en fonction des besoins. Or, ces derniers sont définis par plusieurs autorités. Le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées

¹¹⁰⁰ CE, 31 janvier 2001, Commune de Blotzheim, n°207389.

¹¹⁰¹ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, article 4, JO du 14 décembre 2000, p. 19783.

¹¹⁰² V. Bourjaillat, Réurbaniser les grands ensembles, Etudes Foncières, 1995, n°67, p. 22.

¹¹⁰³ CE, 26 juillet 2011, Société innov immo, n°320457.

(PDALPD) est la première source d'identification des besoins. Prévu par l'article 2 de la loi du 31 mai 1990¹¹⁰⁴, il a fait l'objet d'un premier décret d'application pris le 22 octobre 1999¹¹⁰⁵, puis abrogé par décret du 29 novembre 2007¹¹⁰⁶ pour donner suite à la loi du 5 mars 2007 relative au droit au logement opposable¹¹⁰⁷. Comme son prédécesseur, le PDALPD issu du décret de 2007 a pour objet de délimiter les besoins de logements par un décompte des personnes limitativement énumérés à l'article 8 du décret¹¹⁰⁸. Ce plan dresse ensuite les objectifs à atteindre en matière d'offre de logement, pour répondre auxdits besoins. En revanche, le décret de 2007 complète les modalités de coordination entre les « *instances locales* » pour « *organiser de manière coordonnée l'accueil du public visé par le droit au logement* »¹¹⁰⁹.

Or, ce plan reste limité dans son application.

D'une part, il est établi conjointement par le préfet, autorité compétente en matière de droit au logement de la lutte contre l'insalubrité, et le président du Conseil Général, autorité ayant la charge de la définition et la « *mise en œuvre la politique d'action sociale* »¹¹¹⁰. Au contraire, les compétences en matière d'habitat, en matière de définition des orientations de logement sont plutôt aux mains des communes ou leurs établissements publics. Dès lors, si le PDALPD peut être « *un instrument fort sur la question des attributions* »¹¹¹¹, il n'a pas pour objet de s'imposer aux autres autorités.

D'autre part, le PLH, défini à l'article L. 302-1 CCH, doit seulement tenir compte du plan. Ce programme, établi par un EPCI pour l'ensemble de ces membres fixe, notamment, « *les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements* ». Mais l'expression donnée par le texte « *tiennent compte* » limite la portée de l'association du plan avec le PLH. De même, le partenariat édicté par la loi est limité au moment de son

¹¹⁰⁴ Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, JO du 2 juin 1990, p. 6551.

¹¹⁰⁵ Décret n°99-897 du 22 octobre 1999 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité pour le logement, JO du 23 octobre 1999, p. 15878.

¹¹⁰⁶ Décret n°2007-1688 du 29 novembre 2007 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, JO du 1^{er} décembre 2007, p. 19493.

¹¹⁰⁷ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, JO du 6 mars 2007, p. 4190.

¹¹⁰⁸ Il s'agit des personnes dépourvues de logement, des personnes menacées d'expulsion, des personnes hébergées ou logées temporairement, des personnes en situation d'habitat indigne ou d'habitat précaire ou occupant des locaux impropres à l'habitation, des personnes en situation de surpeuplement manifeste dans leur logement, des personnes confrontées à un cumul de difficultés.

¹¹⁰⁹ J.-M. Pastor, Deux décrets pour la mise en œuvre du droit au logement opposable, AJDA 2007, p. 2284.

¹¹¹⁰ Article L. 121-1 C. Action Soc. et Fam.

¹¹¹¹ H. des Lyons, Baux d'habitation ou mixtes, AJDI 2008, p. 453.

élaboration. Les EPCI, tenus d'établir les PLH, ne sont pas suffisamment considérés comme partenaires¹¹¹², alors qu'ils sont associés à l'élaboration et la mise en œuvre du PDALPD¹¹¹³. Le PLH, institué par l'article 78 de la loi du 7 janvier 1983 était initialement prévu pour que les communes ou les EPCI fixent « *leurs opérations prioritaires et notamment les actions en faveur des personnes mal logées ou défavorisées* »¹¹¹⁴. Suite à cette mise en place, près de 350 PLH avaient alors été élaborés par les communes. Les différentes réformes permirent d'en préciser les contours. D'une logique initiale de prévision, les dispositions législatives postérieures en font un instrument « *structurant* » permettant une véritable « *programmation* » d'objectifs opérationnels¹¹¹⁵, mobilisant les moyens financiers tels que les opérations « *de renouvellement urbain* » ou les opérations foncières à mettre en œuvre en partenariat avec les services de l'Etat.

Si, initialement, la loi ne leur attribuait pas « *beaucoup d'effets juridiques* » dans la réglementation d'urbanisme¹¹¹⁶, la loi ENL du 12 juillet 2010 prévoit la compatibilité des PLU avec les dispositions du PLH¹¹¹⁷.

L'établissement du PLH a été rendu obligatoire pour certaines communes puis facultatives par la loi de 2004. Depuis 2006, les PLH sont à nouveau obligatoires « *dans toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants* »¹¹¹⁸, la loi du 25 mars 2009 augmentant le nombre de communautés de communes « *de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants* »¹¹¹⁹. Cette augmentation souligne au final les attentes relatives aux programmes locaux de l'habitat, ces derniers donnant aux EPCI leur marge d'action pour définir une politique locale de l'habitat. Cependant, tant que ces derniers ne disposent pas, en contrepartie d'un transfert de compétence, des moyens pour la mise en œuvre de cette politique, il semble vain d'envisager une politique de l'habitat décentralisée.

¹¹¹² P. Quilichini, La politique locale de l'habitat, Le Moniteur, 2006, p. 194.

¹¹¹³ Loi du 31 mai 1990 précitée, article 3.

¹¹¹⁴ Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, article 78, JO du 9 janvier 1983, p. 225.

¹¹¹⁵ P. Quilichini, précité, p. 43-44.

¹¹¹⁶ J-B. Auby, Droit de l'urbanisme et de la construction, Lextenso, Montchrestien, 2012, p. 273.

¹¹¹⁷ Article L. 123-1-9 C. urb., introduit par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, article 19, JO n°160 du 13 juillet 2010, p. 12905.

¹¹¹⁸ Article L. 302-1 CCH, issu de l'article 3 de la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, article 3, JO n°163 du 16 juillet 2006, p. 10662.

¹¹¹⁹ Article L. 302-1 CCH modifié par l'article 28 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, JO n°73 du 27 mars 2009, p. 5408.

L'identification des besoins peut ensuite se fonder sur des indicateurs clairs et indiscutables, permettant, par exemple, d'établir un « *indicateur global du besoin de logement locatif social* »¹¹²⁰. Ainsi, certaines communes ne sont pas tenues respecter le taux de 25% des logements sociaux prévu à l'article L. 302-5 C. urb. modifié par la loi du 18 janvier 2013, s'il est démontré que l'effort « *de production pour répondre à la demande* » ne se justifie plus, au regard du taux d'effort des bénéficiaires de logement sociaux, du taux de vacance dans le logement social, du nombre de demandes de logements sociaux, pourcentage précis de logements sociaux¹¹²¹. A ce titre, l'inégalité, contestée, que la loi crée entre les communes dont l'effort supplémentaire est augmenté et les communes pour lesquelles il est démontré que l'effort est moindre voire absent, reste conforme à la Constitution puisqu'il s'agit de « *situations différentes* »¹¹²². Ainsi, la loi s'applique « *pour une fois* » en fonction des « *disparités territoriales* »¹¹²³. S'il est possible de douter « *de la pertinence d'avoir recours à des critères généraux et à une forme de zonage national pour apprécier la consistance des marchés locaux de l'habitat* »¹¹²⁴, il est tout de même appréciable que le législateur ait accordé de l'importance à l'évaluation des besoins en fonction des situations locales.

L'identification des besoins de logement semble évoluer globalement vers une adaptation aux besoins locaux. Cependant pour un même territoire, la multiplication des compétences relatives à la définition des besoins pourrait amener à des contradictions. La production de logements sociaux apparait également comme déconnectée des besoins de logements.

2. La réponse aux besoins, cohérence maintenue par l'Etat

Les besoins identifiés entrent dans les orientations des autorités investies d'une compétence en matière de logement, en particulier de création de logement social.

Certaines dispositions permettent à l'Etat de veiller à une politique de logement cohérente. Ainsi, la promotion du logement « *des personnes défavorisées* » constitue une « *exigence d'intérêt national* »¹¹²⁵. Il est donc également légitime que le préfet s'assure de la cohérence des besoins recensés entre PLH et PDALPD et de l'identification des besoins des publics

¹¹²⁰ R. Grand, Renforcement des obligations de production de logement social : le décret est publié, AJDA 2013, p. 1596.

¹¹²¹ Loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, article 10, JO n°16 du 19 janvier 2013 p. 1321 texte n°1.

¹¹²² Décision n°2012-660 DC du 17 janvier 2013.

¹¹²³ R. Noguellou, La loi Duflot, RDI 2013, p. 292.

¹¹²⁴ N. Foulquier, La mobilisation du foncier public en faveur du logement, AJDA 2013, p. 616.

¹¹²⁵ Décision n°90-274 DC du 29 mai 1990.

« *particulièrement fragilisés* »¹¹²⁶. A ce titre, il est tenu de mettre en œuvre un plan départemental de l'habitat inséré par la loi du 13 juillet 2006 dans les articles L. 302-10 à L. 302-12 CCH. L'un des intérêts du plan réside dans son élaboration, conjointe, entre préfet, conseil général, EPCI ayant adopté un PLH ou en voie d'adoption. Par ce biais, le préfet vérifie la cohérence de la réponse « *aux besoins en logements et en hébergement des personnes défavorisées évalués dans le PDALPD* »¹¹²⁷.

De plus, en faisant usage du contrôle prévu à l'article L. 302-2 CCH, le préfet conserve la possibilité d'adresser ses observations au président de l'EPCI concerné, s'il estime que le projet de PLH « *ne répond pas aux objectifs de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, de renouvellement du parc immobilier et d'accroissement du nombre de logements et de places d'hébergement nécessaires* ». En outre, à l'égard des communes, l'article L. 123-1-9 CCH donne à l'Etat les moyens de contrôler la politique du logement à travers le PLH. En ce sens, si un préfet prononce un arrêté de carence d'une commune quant à ses obligations de respecter les objectifs du PLH ou à défaut, les objectifs de création de logements sociaux¹¹²⁸, la commune n'est plus compétente pour décider la préemption d'un terrain ou d'un immeuble.

Si la carence d'une commune est constatée par arrêté préfectoral, la compétence en matière de préemption est transférée au préfet, par application de l'article L. 210-1 C. urb.¹¹²⁹. Cet article a fait l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité en 2013. Le Conseil Constitutionnel rejette l'argument selon lequel l'article en question « *porte une atteinte disproportionnée à la libre administration des collectivités territoriales* » d'une part au regard de l'objectif poursuivi tendant à la réalisation de logements sociaux, constituant « *un objectif d'intérêt général* » et d'autre part au regard de la compétence préfectorale, proportionnée au but poursuivi¹¹³⁰. L'intervention de l'Etat, est complétée, depuis la loi du 25 mars 2009, par la possibilité pour le préfet d'instituer ou rétablir par arrêté le droit de préemption¹¹³¹. Le préfet peut également signer une convention avec une société d'économie mixte ou un organisme d'habitation à loyer modéré. Il appartiendra aux maires d'établir les permis de construire

¹¹²⁶ Circulaire n°2005-22 UHC/IUH2 du 17 mars 2005 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2005, p. 3, [http://www.dguhc-logement.fr/infolog/circprog/circ_prog_2005.pdf].

¹¹²⁷ Circulaire UHC/IUH 2 no 2007-32 du 2 mai 2007 relative à la mise en œuvre des plans départementaux de l'habitat, [<http://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/BO200710/A0100086.htm>].

¹¹²⁸ Article L. 302-9-1 CCH.

¹¹²⁹ Article L. 210-1 C. urb. ; CAA Paris, 28 juin 2012, Commune de Nogent-sur-Marne, n°11PA03557.

¹¹³⁰ Cons. Const., Décision n 2013-309 QPC du 26 avril 2013 relative à l'exercice par le préfet du droit de préemption pour les communes ayant méconnu leurs engagements de réalisation de logements sociaux.

¹¹³¹ Article L. 211-1 C. urb..

nécessaires pour le compte de l'Etat, aux communes de financer une partie du programme de construction.

Les obligations, instaurées par le Code de l'urbanisme depuis 2001 aux communes, de créer un pourcentage précis de logements sociaux sur leur territoire, assorties d'un prélèvement sur leurs recettes, ont significativement modifié l'aménagement des territoires communaux¹¹³². Il apparaît que, par ce mécanisme, les communes concernées ont augmenté la production de logements locatifs sociaux, passant de 87 000 entre 2002 et 2004 à plus de 130 000 pour la période entre 2008 et 2010. Pourtant, le bilan est plutôt « nuancé » en 2012, puisque moins de 50 communes avaient atteint le taux applicable de 20% de logements sociaux et plus d'un tiers des communes concernées n'ont pas respecté leurs objectifs¹¹³³.

Au-delà de la distribution des compétences en matière de réponse aux besoins de logement identifiés localement, les politiques du logement peuvent être motivées par d'autres raisons, en particulier économiques. Une illustration peut être soulignée dans les procédures de préemption attribuées aux autorités publiques. L'exercice de ce droit est conditionné notamment par la démonstration par l'autorité compétente qu'elle n'avait pas d'autre choix que de préempter un immeuble ou un terrain pour développer une activité d'intérêt général¹¹³⁴. La lecture conjointe des articles L. 210-1 et L. 300-1 C. urb. rend par exemple possible l'exercice par une commune des droits de préemption d'un bâtiment, dans un but d'intérêt général, mais qui n'est pas nécessairement relatif à un projet urbain ou une politique locale de l'habitat¹¹³⁵. Ainsi, une décision d'exercice des droits de préemption peut avoir pour motivation d'accueillir une activité professionnelle¹¹³⁶. A l'inverse, une décision imprécise quant à « la réalité du projet de création de logements sociaux » ou motivée par d'autres projets que ceux énoncés à l'article L. 300-1 C. urb. est de nature à jeter un doute sur la légalité de la décision¹¹³⁷.

A titre accessoire, les communes peuvent « créer de leur propre initiative des aides dont l'objectif est de favoriser l'insertion sociale dès lors qu'elles répondent à un intérêt communal »¹¹³⁸. Dans le silence des dispositions relatives à l'allocation du revenu minimum

¹¹³² Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, article 55, JO n°289 du 14 décembre 2000, p. 19794.

¹¹³³ Etude d'impact, Projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, novembre 2012, p. 42 et s.

¹¹³⁴ P. Soler-Couteaux, L'institution du droit de préemption urbain n'a pas à être motivée, RDI 2007, 366.

¹¹³⁵ Admission d'une décision se rapportant à un PLH, suffisamment précis : Tribunal Administratif de Paris, 30 avril 2009, Société Cise, n°0618403 ; admission d'une motivation précise mais qui ne mentionne pas clairement un PLH : Droit de préemption et programme local de l'habitat, CE, 30 janvier 2008, AJDA 2008, p. 281.

¹¹³⁶ CE, 7 mars 2008, Commune de Meung-sur-Loire, n°288371.

¹¹³⁷ CE, 15 décembre 2004, Commune de Saint-Hilaire-la-Gravelle, n°270278.

¹¹³⁸ CE, 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Barœul, n°193716.

d'insertion, il résultait de ces dispositions que « *le législateur n'a pas entendu interdire aux communes de créer* » ce type de dispositif. Cette décision a été critiquée par manque de définition de l'intérêt communal, par le risque de « *doublons* »¹¹³⁹ avec le préfet et le président du Conseil général, tous deux détenteurs de l'action d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion¹¹⁴⁰. En outre, elle pouvait créer des inégalités certes admissibles dans un territoire plus étendu tel qu'une région ou une agglomération, mais moins acceptables dans un territoire plus restreint. Y. Jégouzo approuvait donc les réformes tendant à transférer « *aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération l'action en faveur du logement des personnes défavorisées* »¹¹⁴¹. La décision du 29 juin 2001 paraissait pourtant isolée, « *incapable de rendre compte de la réalité de la jurisprudence administrative* »¹¹⁴².

Malgré l'intention récente d'une adaptation aux situations spécifiques locales, en particulier concernant les dérogations possibles à la création de logements sociaux, tout cela tend à démontrer à quel point l'Etat souhaite conserver sa compétence en matière d'habitat.¹¹⁴³

La politique nationale de l'habitat a certes porté des fruits à court terme pour répondre à des situations d'urgence. Elle n'a pas en revanche facilité la construction de logements privés et le caractère économique des logements n'est plus gage de qualité.

En quoi les politiques locales de l'habitat peuvent-elles jouer un rôle d'amélioration de l'habitat ?

¹¹³⁹ D. Roman, Les collectivités locales et l'insertion sociale, AJDA 2002, p. 386.

¹¹⁴⁰ Article 34 de la loi n°88-1088 du 1 décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion modifiée par l'article 1^{er} de la loi n°92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi no 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle, JO du 30 juillet 1992, p. 10215.

¹¹⁴¹ Y. Jégouzo, La commune est compétente pour accorder des aides à la réinsertion, AJDA 2002, p. 44.

¹¹⁴² J-F. Brisson, La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités territoriales en miettes, Droit Administratif n°3, Mars 2011, étude 5.

¹¹⁴³ Cons. Const. 17 janvier 2013, n°2012-660-DC.

§ II. Les politiques locales d'amélioration de l'habitat

Les politiques de l'habitat permettent une action localisée des autorités et personnes agissantes pour améliorer la qualité de vie des habitants. L'action locale est encouragée par des dispositions donnant aux collectivités locales les compétences nécessaires pour prendre l'initiative en matière d'habitat.

Elles servent également de déclinaison à la politique de la ville, définie ici comme un programme d'action partagé par l'Etat et les collectivités locales compétentes, quant à l'amélioration de l'habitat. Plus précisément, améliorer l'habitat fait partie de la politique de la ville, cette dernière étant un ensemble d'opérations de lutte « *contre l'exclusion des habitants de ces quartiers* » et à l'amélioration de « *leurs conditions de vie* »¹¹⁴⁴ menées conjointement par plusieurs autorités compétentes.

L'action locale est encouragée par l'Etat (A), et la politique de la ville tournée vers l'amélioration de l'habitat (B).

A. *L'action locale encouragée par l'Etat*

Reflète d'un besoin de la société de participer aux décisions administratives, les premières lois relatives à la décentralisation ont été votées en 1982. La décentralisation, entendue ici comme un transfert de compétences de l'administration étatique aux collectivités territoriales, concrétise leur « *libre administration* »¹¹⁴⁵. S'il s'avère qu'en matière de logement, aucune disposition spécifique n'avait été prise au cours de cette première période, la période suivante, dite de « *l'acte II de la décentralisation* »¹¹⁴⁶ est venue compléter les dispositions initiales.

L'association des collectivités territoriales à une politique de l'habitat est limitée par la place qui leur est laissée pour avoir une influence sur cette politique. En ce sens, la formalisation d'une politique locale de l'habitat est contrainte par les objectifs de l'Etat (1).

En outre, l'initiative des collectivités reste encore contrôlée par l'Etat. Cela se traduit par un lien entre les documents d'urbanisme et le programme local d'habitat (2).

¹¹⁴⁴ Cour des Comptes, La politique de la ville, une décennie de réformes, Rapport public thématique, Juillet 2012, p. 11.

¹¹⁴⁵ M. Verpeaux, 1982 : de quoi la loi du 2 mars est-elle la cause ?, AJDA 2012, p. 744.

¹¹⁴⁶ R. Garrec, rapporteur de la commission des lois, projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, exposé général, JO Sénat, séance du 29 octobre 2002, p. 3212.

1. Une politique locale de l'habitat contrainte par les objectifs de l'Etat

Si, à l'origine de l'acte I de la décentralisation, il était remarqué que peu de dispositions ne comprenaient ce terme de décentralisation¹¹⁴⁷, la loi constitutionnelle adoptée le 28 mars 2003, « *Acte deux de la décentralisation* » consacre « *symboliquement* »¹¹⁴⁸ l'organisation décentralisée de la France¹¹⁴⁹. En ce sens symbolique, l'article 1^{er} de la loi du 28 mars 2003 précité n'est pas, à ce jour, considéré par le juge administratif comme un droit ou une liberté garanti par la Constitution¹¹⁵⁰. Pour sortir « *du conflit permanent qui oppose la diversité des lieux à l'unicité des règles* » la décentralisation a été axée, après la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, sur les politiques localisées du logement. Ainsi, le législateur peut définir le « *niveau le plus adéquat pour l'exercice des compétences* »¹¹⁵¹.

La réforme de la Constitution ne joue que pour l'avenir et ne peut justifier un changement de la législation au vu d'un changement dans une situation de fait¹¹⁵². En outre, ces réformes pourraient être considérées comme « *inutiles* », car dix ans après, il n'était constaté aucun changement majeur dans la jurisprudence constitutionnelle¹¹⁵³.

En revanche, plusieurs dispositifs ont été instaurés par les lois de décentralisation et les lois intermédiaires pour que les collectivités soient associées à une décision relative à l'habitat. Tel est le cas du schéma de cohérence territoriale. Issu de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme est l'ancien nom donné au Schéma de cohérence territoriale (SCOT) actuel. Son objectif était de fixer les grandes orientations de « *l'aménagement des territoires intéressés* »¹¹⁵⁴. La loi du 9 janvier 1983 a donné aux collectivités territoriales compétence pour fixer leur priorité en matière de logement¹¹⁵⁵. A travers le schéma directeur réformé, il était possible d'établir collectivement

¹¹⁴⁷ M. Verpeaux, précité.

¹¹⁴⁸ R. Garrec, rapporteur de la commission des lois, Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, exposé général, Rapport n°86 (2002-2003) fait au nom de la commission des lois, déposé le 5 décembre 2002 au Sénat.

¹¹⁴⁹ Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, article 1, JO n°75 du 29 mars 2003, p. 5568.

¹¹⁵⁰ CE, 15 septembre 2010, Thalineau, n°330734.

¹¹⁵¹ P. Quilichini, précité, p.421.

¹¹⁵² CE, 20 avril 2011, Département de la Somme, n°346460 et Département de la Seine-Saint-Denis et autre, n°346205 ; CE, 21 septembre 2012, Commune de Couvrot, n°361632.

¹¹⁵³ B. Faure, La révision constitutionnelle de 2003, AJDA 2013, p. 1328.

¹¹⁵⁴ Loi du 30 décembre 1967 d'orientation foncière précitée, article 1.

¹¹⁵⁵ Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, article 75, JO du 9 janvier 1983, p. 225.

les objectifs en matière d'habitat, les communes pouvant associer les départements ou la région à la réflexion, mais à leur demande¹¹⁵⁶.

L'objet du schéma est de définir « *les objectifs des politiques publiques d'urbanisme* » au regard d'une analyse prévisionnelle des besoins en matière de « *développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services* »¹¹⁵⁷. « *Porteur de la stratégie globale d'agglomération, à l'échelle du bassin de vie* », le SCOT doit permettre « *de mettre en cohérence les politiques sectorielles en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements commerciaux* »¹¹⁵⁸.

Toutefois, la participation s'arrête lorsque des règles nationales s'imposent. En ce sens, la loi du 13 décembre 2000 dite loi SRU a donné au SCOT la mission intermédiaire de mettre en place des principes généraux et les politiques locales énoncés dans les nouveaux PLU. Par exemple, la loi du 22 juillet 1987 relative à la prévention des risques majeurs impose à ces schémas de prendre en considération les risques naturels et technologiques majeurs¹¹⁵⁹. Désormais, l'identification des risques est une priorité, imposant par exemple aujourd'hui que le SCOT soit compatible avec les plans de prévention des risques inondation¹¹⁶⁰. L'intervention collective s'analyse en premier lieu face à un risque autour des habitations. Par exemple, l'Etat « *élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles* »¹¹⁶¹. Mais les communes doivent tenir compte de ces plans au moment où elles accordent un permis de construire¹¹⁶² à défaut le juge administratif peut suspendre le permis de construire¹¹⁶³. Ces plans de prévention « *s'imposent directement aux autorisations de construire* »¹¹⁶⁴. L'autorisation d'une reconstruction d'une maison sur un site qui a fait l'objet d'un plan de prévention relatif aux risques d'avalanche n'obéit plus à l'article L. 111-3 C. urb. qui autorise la reconstruction à l'identique d'un bâtiment mais doit se soumettre au contenu du plan précité¹¹⁶⁵.

¹¹⁵⁶ Article L. 122-1-1 issu de la loi du 7 janvier 1983 précitée, article 42, JO du 9 janvier 1983, p. 219.

¹¹⁵⁷ Loi du 13 décembre 2000 précitée, article 3, JO du 14 décembre 2000, p. 19779.

¹¹⁵⁸ J.-C. Gayssot, Exposé des motifs, Projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains, Assemblée Nationale le 2 février 2000.

¹¹⁵⁹ Loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, article 22, JO du 23 juillet 1987, p. 8201.

¹¹⁶⁰ Article L. 122-1-13 C. urb., issu de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, article 221, JO du 13 juillet 2010, p. 12905.

¹¹⁶¹ Article L. 562-1 C. Env.

¹¹⁶² CE, 11 mars 2009, Commune d'Auvers-sur-Oise, n°307656.

¹¹⁶³ CE, 30 décembre 2002, Société Cottage Wood, n°249860.

¹¹⁶⁴ CE, 9 juillet 2012, Commune de Sainte-Marie, n°329310.

¹¹⁶⁵ CE, 17 décembre 2008, M. A c/ Commune de Valloire, n°305409.

Les collectivités territoriales sont invitées par la loi à initier des politiques locales de l'habitat, mais sont contraintes par des dispositions nationales ou par une autorité représentant l'Etat dans le département.

2. Les documents d'urbanisme liés aux programmes locaux d'habitat

L'approche locale de la politique de l'habitat passe par une définition d'un territoire opportun pour répondre aux besoins d'habitat. Le traitement de l'habitat par le droit de l'urbanisme est nécessairement une approche en matière d'aménagement, déclinée par l'article L. 110 C. urb. et les articles suivants relatifs à l'établissement des documents d'urbanisme. Toutefois, la loi d'orientation pour la ville du 19 juillet 1991 a intégré à l'article L. 110 C. urb. précité l'obligation pour les communes de veiller à « *assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat ... répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources* »¹¹⁶⁶. La lecture de cette disposition impose donc aux documents d'urbanisme de traiter la question du logement et de son développement, non plus sur la définition des zones constructibles mais aussi en fonction des besoins de logement. Dans la même logique, l'article L. 123-1-4 C. urb. précise que les orientations d'aménagement définissent, notamment, « *les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergements* », orientations également définies par le Programme local d'habitat (PLH)¹¹⁶⁷. Le recoupement des deux documents est donc prévu, le PLU pouvant servir de PLH. En outre, le PLU doit être « *compatible* » avec le PLH¹¹⁶⁸. La compatibilité d'une disposition sur une autre suppose le respect des principes généraux énoncé par le texte supérieur. Pour la présente situation, si le PLH prévoit la construction de 50 logements sociaux, le PLU doit prévoir la construction de logements sociaux sans qu'il ne soit tenu de suivre strictement le nombre exact.

Les communes « *peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences* »¹¹⁶⁹ en créant un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). S'il est confié à l'EPCI compétence en matière d'habitat, ce dernier est tenu par la loi de réaliser des missions précises¹¹⁷⁰, dont le programme local de l'habitat pour ses membres. Ces dernières ne peuvent donc pas s'écarter du programme local de l'habitat. Ce dernier doit toutefois « *prendre en*

¹¹⁶⁶ Loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, article 5, JO du 19 juillet 1991, p. 9521.

¹¹⁶⁷ Article L. 302-1 CCH.

¹¹⁶⁸ Article L. 123-1-9 C. urb. issu de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, précitée, article 19, JO n°160 du 13 juillet 2010, p. 12905.

¹¹⁶⁹ Article L. 5111-1 CGCT.

¹¹⁷⁰ Par exemple, articles L. 5215-20 3°, L. 5216-5 3°, L. 5217-2 3° CGCT.

compte » les observations du préfet sur l'offre de logements, sur le renouvellement du parc immobilier¹¹⁷¹.

S'agissant des EPCI, le regroupement des compétences en matière de politique de l'habitat avait déjà marqué ses prémices en donnant aux EPCI une marge d'action pour élaborer le SCOT et précédemment, le schéma directeur. La loi du 24 mars 2014 donne la possibilité aux maires de transférer leur compétence en matière de police des bâtiments et aux préfets de transférer, par convention, leur compétence en matière de police sanitaire des habitations¹¹⁷².

La participation des collectivités territoriales porte aussi sur l'application des PLH dans le cadre d'un document d'urbanisme. L'article L. 123-1 C. urb. qui donne la définition et le contenu du plan local d'urbanisme a pendant plusieurs années traité l'habitat comme intégré à une zone dans laquelle des règles particulières s'imposaient. Le fonctionnement du POS portait donc uniquement sur l'occupation des sols. Pour reprendre l'exposé des motifs de la loi SRU, le POS n'était qu'un « *document juridique encadrant les évolutions mineures, ou protégeant par un zonage restrictif le tissu urbain existant de toute évolution sensible* ». Après la loi d'orientation pour la ville, l'article L. 123-1 C. urb. imposait que les POS « *prennent en considération* » le programme local de l'habitat. Autant il était indiscutable qu'une règle devant être conforme à une autre au regard de la hiérarchie des normes¹¹⁷³, autant l'emploi de l'expression « *prennent en considération* » laisse un doute sur la force entre chacun des deux documents. L'illustration de cette expression semble imposer une stricte conformité. Par exemple, même s'il comporte des mesures d'interdiction et de préservation, un schéma directeur doit prendre en considération l'impact des pollutions, comme le prévoit l'article L. 122-1 C. urb.¹¹⁷⁴. Ainsi, tenir compte a pu signifier plutôt pour certains une réelle conformité du PLU au PLH¹¹⁷⁵. J-P. Lebreton prônait une simplification de l'application des normes sans chercher à nuancer leur force d'application.

Soit il est établi une hiérarchisation des dispositions, « *l'acte inférieur* » devant respecter « *l'acte supérieur* ».

¹¹⁷¹ Article L. 302-2 CCH

¹¹⁷² Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, article 75, JO du 26 mars 2014, p. 5809.

¹¹⁷³ Par exemple, CE, 17 avril 2013, Commune de Juvignac, n°350071 : « *conformément aux dispositions citées ci-dessus de l'article L. 302-9-1, le préfet ... a ... informé le maire ... de son intention d'engager la procédure de carence* ».

¹¹⁷⁴ TA de Lille, 19 avril 2000, Fédération Nord Nature, n°98-552.

¹¹⁷⁵ J-P. Brouant, La loi SRU et l'habitat, AJDA 2001, p. 63.

Soit il n'y a pas lieu de hiérarchiser les « actes », ce qui pouvait laisser place à la notion de compatibilité, donnant « une réelle utilité pour définir les conditions de l'harmonisation ou une priorité entre les deux actes »¹¹⁷⁶.

La loi SRU a modifié de façon plus nette les règles d'urbanisme en donnant au plan local d'urbanisme, remplaçant le POS, un rôle de « cadre de cohérence des différentes actions d'aménagement engagées par les communes ». Au regard des objectifs donnés au PLH dont la vocation première était de dresser un état des lieux des besoins de logement et proposer des actions pour y répondre¹¹⁷⁷, l'obligation de compatibilité est apparue désormais plus cohérente, notamment parce que la loi assigne « aux politiques de l'habitat un objectif de renouvellement urbain » jusqu'à « transformer la ville »¹¹⁷⁸. Il y a donc nécessité de renforcer les liens entre les deux documents en imposant une règle de compatibilité, déjà bien connue dans le droit de l'urbanisme¹¹⁷⁹, du PLU sur le PLH¹¹⁸⁰. La jurisprudence semble avoir donné à la règle de compatibilité sa pleine force. Ainsi, quand bien même un PLH prévoyait « la réalisation de cinquante-huit logement » le simple fait que le rapport de présentation du PLU prévoit « la réalisation de six logements neufs par an ... et compte tenu d'une opération communale de trente-cinq logements en cours de réalisation » suffit pour le juge administratif à rendre compatible le PLU avec le PLH¹¹⁸¹. Parfois cependant la frontière entre compatibilité et conformité peut être plus floue¹¹⁸².

Si le PLH est adopté postérieurement au SCOT, il devra rendre compatible ces dispositions au SCOT, impliquant un respect des principes généraux¹¹⁸³, et dans la limite du respect des règles constitutionnelles, telle que la garantie par l'Etat de fournir à tous un logement décent.

L'Etat a pu décentraliser les missions relatives à l'habitat, à la fois pour répondre à une demande sociale mais aussi pour une meilleure efficacité de l'action publique.

Aussi, les collectivités territoriales agissant en matière d'habitat disposent aujourd'hui d'outils leur permettant de confronter les besoins locaux avec les exigences réglementaires.

¹¹⁷⁶ J-P. Lebreton, La compatibilité en droit de l'urbanisme, AJDA 1991, p. 496.

¹¹⁷⁷ Article L. 302-1 CCH.

¹¹⁷⁸ J-P. Brouant, précité.

¹¹⁷⁹ J-P. Lebreton, précité.

¹¹⁸⁰ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JO du 14 décembre 2000, p. 19782.

¹¹⁸¹ CAA Nantes, 26 novembre 2010, Commune de Villedomer, n°10NT00136.

¹¹⁸² CAA Lyon 5 mars 2013, Mme K. Y, n°12LY02385 : « la création de cet emplacement réservé répond à la volonté des auteurs du plan local d'urbanisme de diversifier l'offre ... conformément ... aux objectifs que lui assigne le programme local de l'habitat, avec lequel le plan local d'urbanisme doit être compatible ».

¹¹⁸³ J-P. Brouant, précité.

Lorsque l'Etat associe les collectivités territoriales, il reste toutefois maître du jeu et veille à l'application des normes. L'action des collectivités territoriales reste donc à ce jour contrôlée et régulée par l'Etat.

B. La politique de la ville tournée vers l'amélioration de l'habitat

Deux types de procédure peuvent être mis au service de l'amélioration de l'habitat.

D'une part, les opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat, permettent de mobiliser des moyens humains et financiers pour proposer des solutions de rénovation ou de réhabilitation des immeubles. Ces moyens sont mis en œuvre, non uniquement de façon contrainte lorsque l'action de police administrative s'impose, mais de façon partenariale. Les opérations programmées, outil partenarial, facilitent l'amélioration de l'habitat. (1).

D'autre part, le droit de préemption permet « *la substitution d'un acquéreur à un autre* »¹¹⁸⁴, l'acquéreur définitif, au terme de l'opération, étant une personne publique. Les procédures relatives à la préemption peuvent être un outil d'aménagement du territoire urbain.

Ainsi, une politique d'aménagement urbain peut être mise en place par l'utilisation du droit de préemption. (2)

1. Les opérations programmées, outil partenarial facilitant l'amélioration de l'habitat

Alors que les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) étaient à l'origine de leur mise en place destinées à lutter contre l'habitat insalubre, la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991¹¹⁸⁵ étend les OPAH à la réhabilitation du parc immobilier bâti tout en cherchant « *à maintenir ou à développer les services de voisinage* », par exemple, les commerces¹¹⁸⁶. Les OPAH se traduisent par la signature d'une convention entre l'EPCI compétent ou la commune, l'ANAH et l'Etat. La convention acte, après enquête publique, un périmètre d'immeubles d'habitations qui fera l'objet d'une intervention publique pour la réhabilitation des immeubles. La convention signée, tous les immeubles entrent dans

¹¹⁸⁴ Lamy Droit public des affaires, 2013, n°5372.

¹¹⁸⁵ Article L. 303-1 CCH créé par l'article 21 de la loi d'orientation pour la ville n°91-662 du 13 juillet 1991, JO du 19 juillet 1991, p. 9521.

¹¹⁸⁶ Ministère du logement, Rép. Min. à Question écrite n°01697 de B. Plasait, Logement, Association des chambres de commerce et d'industrie aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat, JO S., 18 septembre 1997, p. 2479.

l'opération, à l'exclusion toutefois des immeubles qui ont fait l'objet d'un refus de financement précédemment la signature de la convention¹¹⁸⁷.

Une OPAH peut porter sur des immeubles objets d'un arrêté d'insalubrité ou de péril¹¹⁸⁸. D'une main, la personne publique, identifiée dans un sens générique, fait usage de l'un de ces pouvoirs de police, de l'autre main, elle apporte les subventions nécessaires au propriétaire. Si la séparation des opérations de financement et des opérations de police administrative est nette, il est possible d'envisager ce type de dispositifs.

Il était relevé que l'absence de coordination des OPAH avec « *les préoccupations d'urbanisme a pu parfois ... laisser ... quelques territoires non traités, tels les délaissés d'OPAH* ». Par exemple, une décision de préemption sur un bien exclu d'une OPAH pourtant intégrée à un PLH, ne démontre pas la réalité d'un « *projet d'action ou d'opération d'aménagement invoqué à l'appui de la décision de préemption en vue de constituer une réserve foncière* »¹¹⁸⁹. Au regard des objectifs prévus par l'article L. 303-1 CCH précité, il est compréhensible que de telles opérations aient été menées indépendamment d'une politique d'urbanisme. Constatant toutefois cette séparation, une circulaire interministérielle du 30 mars 2002 a mis en place les OPAH de renouvellement urbain, associant Etat et collectivités territoriales pour « *s'attaquer de manière coordonnée et volontariste* » à l'insalubrité¹¹⁹⁰. L'utilité d'une OPAH-RU semble porter sur des politiques de rénovation urbaine moins spécifiques et n'imposant pas de passer par une procédure d'expropriation précisée par les articles 14 et suivant de la loi du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la lutte contre l'habitat insalubre. Ainsi, pour les juges administratifs d'appel de Marseille, « *eu égard aux finalités d'urbanisme diversifiées que poursuivait le projet, le préfet ... n'a commis aucun détournement de procédure en empruntant les voies de droit commun* »¹¹⁹¹. D'autres opérations peuvent être mises en place, faisant ainsi appel à des financements différents et selon les situations : OPAH revitalisation rurale spécifique aux territoires ruraux, OPAH copropriétés, dont l'objet est d'aider prioritairement ces dernières, en difficulté et non couvertes par les autres dispositifs, les programmes d'intérêts généraux (PIG), mis en œuvre

¹¹⁸⁷ CAA Bordeaux, 26 juillet 2012, ANAH c/ SCI Maya des Pyrénées, n°11BX00553.

¹¹⁸⁸ Par exemple, circulaire n°2013-01 du 1er mars 2013 relative aux priorités d'intervention 2013 et programmation des crédits d'aide à l'amélioration de l'habitat privé et d'humanisation des structures d'hébergement, p. 52 : « *La lutte contre l'habitat indigne passe, notamment, par la mise en œuvre de politiques actives de réinvestissement des quartiers anciens dégradés, articulant outils coercitifs et politiques incitatives* ».

¹¹⁸⁹ CAA Versailles, 18 octobre 2012, Commune de Saint-Ouen c/ Mme A., n°11VE02174.

¹¹⁹⁰ Circulaire DGS-SD7 n°2002-270 du 30 avril 2002 relative à la lutte contre l'habitat indigne, [<http://www.sante.gouv.fr/fichiers/bo/2002/02-23/a0232161.htm>].

¹¹⁹¹ CAA Marseille, 20 décembre 2013, M et Mme D c/ Préfet des Pyrénées-Orientales, n°11MA02327.

par le préfet de département¹¹⁹², permettant de traiter un problème particulier¹¹⁹³. Aussi, l'abrogation de certains mécanismes dont le PIG¹¹⁹⁴ peut-elle permettre de simplifier les démarches.

L'ANAH dispose dans chaque département d'un délégué et d'une commission locale de l'habitat. La commission se prononce notamment sur les priorités dans le département, sur les conventions de financement passées avec elle, sur les demandes de subvention. L'ANAH va définir dans le cadre d'une commission locale d'amélioration de l'habitation, les priorités de rénovation et la nature des rénovations. La définition des priorités de l'ANAH permet de se prononcer sur les demandes des propriétaires, à condition que leur demande porte sur un local d'habitation. L'ANAH ne peut pas fonder son refus au motif que le local serait intégré à un établissement d'enseignement et sans qu'elle ait vérifié que le local était bien un local d'habitation¹¹⁹⁵.

Avec le ministère du logement, l'ANAH a impulsé une action de financement conditionnée par la formalisation locale d'un projet autour de l'habitat. Ainsi, elle lie le financement au PLH, lorsqu'il existe. Ces opérations sont donc guidées par un souci d'efficacité, conditionnées par un engagement mutuel des autorités locales concernées et de l'Etat. Avec l'Etat, porteur « *des enjeux de solidarité nationale et de lutte contre l'exclusion* » par le logement, avec le projet local des collectivités territoriales « *concernées* », il est possible d'initier une démarche de rénovation ambitieuse, pour « *permettre une amélioration significative des conditions de vie d'un quartier, ou d'un territoire délimité* »¹¹⁹⁶. Le versement de la subvention ANAH est entouré de conditions précises. Le règlement général de l'ANAH, exécutoire après accord des ministres et publication au JO¹¹⁹⁷, impose par exemple que le versement de subventions à des propriétaires bailleurs soit conditionné par signature de contrats de locations spécifiques¹¹⁹⁸. Une SCI qui demande le financement d'un projet doit aussi signer convention avec la commune concernée par l'opération, la demande de

¹¹⁹² Article R. 327-1 CCH.

¹¹⁹³ Circulaire n°2002-68/UHC/IUH4/26 du 8 novembre 2002 relative aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat et au programme d'intérêt général, [<http://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/BO200222/A0220056.htm>].

¹¹⁹⁴ Décret n°2004-1403 du 23 décembre 2004 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif au calcul des loyers des logements conventionnés en application de l'article L. 351-2 (4°), article 4, JO n°301 du 28 décembre 2004, p. 22092.

¹¹⁹⁵ CE, 17 juin 1977, Association Centre et Ouest, n°99982.

¹¹⁹⁶ Circulaire n°2002-68/UHC/IUH4/26 du 8 novembre 2002, précitée.

¹¹⁹⁷ Articles R. 321-5 et R. 321-6 CCH.

¹¹⁹⁸ Article 15 A du Règlement général de l'ANAH, Arrêté du 2 février 2011 portant approbation du règlement général de l'Agence nationale de l'habitat, JO du 12 février 2011, p. 2716 et s.

subvention et la convention passée avec la commune formant « *un tout indivisible* »¹¹⁹⁹. L'acte frauduleux relatif à des factures antidatées suffit à justifier le reversement des subventions de l'agence¹²⁰⁰.

Pour intégrer des immeubles dans une telle opération, il apparaît nécessaire que les objectifs de rénovation soient de même nature que l'opération elle-même. Ainsi le simple fait que la rénovation prévue par décision d'un conseil général sur un immeuble à destination d'étudiants ou de personnes âgées ne démontre pas, en soi, que les personnes logées soient à revenus modestes¹²⁰¹. Enfin, l'opération programmée est encadrée sur le plan financier. Une commune ne peut prendre en charge plus que ce qu'elle s'était engagée à prendre en charge lors de la signature de la convention¹²⁰².

2. Une politique d'aménagement urbain par l'usage du droit de préemption

A travers le mécanisme du droit de préemption, il est possible aux personnes publiques, plus précisément aux communes ou aux EPCI par transfert de compétences, de réaliser des opérations d'aménagement ou « *surveiller ou influencer le marché foncier* ».

Si le droit de préemption aboutit à une acquisition par la personne publique de bâtiments, cette dernière peut, sur les bâtiments préemptés, engager des opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat, instituées à l'origine à des fins de lutte contre l'habitat insalubre.

Avant de faire usage de leurs droits de préemption¹²⁰³, les personnes publiques, sont tenues d'instituer un périmètre dans lequel est défini le droit de préemption urbain¹²⁰⁴ ou sur une zone d'aménagement différé¹²⁰⁵. L'opération impose une cession à titre onéreux et un consentement du vendeur, qui peut revenir sur sa position, notamment si le prix de vente proposé par l'acheteur public ne lui convient pas. Ainsi, dans l'hypothèse où le droit de préemption a été annulé ou retiré, « *le propriétaire du bien recouvre sa liberté de passer l'acte ... le préjudice qui résulterait de ce que le bien n'aurait, postérieurement à cette annulation ou ce retrait, pu en fait être vendu à ce prix et à ces conditions ne saurait être regardé comme la conséquence directe d'un exercice illégal du droit de préemption* »¹²⁰⁶.

¹¹⁹⁹ CE, 3 février 1988, SCI des 128-130 Cours Berriat, n°70566.

¹²⁰⁰ CAA Lyon, 8 avril 2003, SCI Géraldine, n°99LY02451.

¹²⁰¹ CAA Bordeaux, 26 juillet 2012, ANAH c/ SCI Maya des Pyrénées, n°11BX00553.

¹²⁰² CAA Marseille, 15 mai 2001, Commune de Saint-Quentin-La- Poterie, n°00MA01253.

¹²⁰³ Articles L. 210-1 et s. CGCT.

¹²⁰⁴ L. 211-1 CGCT.

¹²⁰⁵ Article L. 212-1 CGCT.

¹²⁰⁶ CAA Lyon, 13 juillet 1993, Mme Thobie veuve de Guidis, n°91LY00022.

L'usage de la préemption dans les bâtiments menaçant ruine n'est pas recommandé¹²⁰⁷. Effectivement, si l'objectif du droit de préemption est de trouver une solution de remplacement au mécanisme du pouvoir de police spéciale précisée dans les articles L. 511-1 et suivants du CCH, cela revient à conclure que le maire abandonne ses missions de police spéciale. La même conclusion pourrait être établie pour les immeubles dont l'insalubrité a été constatée. Il appartient au préfet de déclarer l'immeuble insalubre ou non conforme aux dispositions du C. santé publ. et non au maire d'exercer son droit de préemption sur l'immeuble en question.

Toutefois, il peut arriver que les maires aient institué leur droit de préemption sur des immeubles qui ont fait l'objet ou qui feront l'objet d'un arrêté du maire ou du préfet pris dans le cadre de leur mission de police spéciale. Ainsi, quand bien même un droit de préemption a été institué pour un immeuble objet d'un arrêté ordonnant un péril imminent par application des articles L. 511-3 et L. 511-4 CCH, « *le transfert de propriété n'était pas encore intervenu à la date de réalisation des travaux* ». Dès lors, il incombe toujours au propriétaire de réaliser les travaux¹²⁰⁸. A l'inverse, même si l'immeuble a fait l'objet d'un droit de préemption par le maire, il incombe au préfet, s'il constate que l'immeuble est insalubre en application de l'article L. 1331-28 C. santé publ., d'exercer ses missions de police. La renonciation au droit de préemption ne retire pas au préfet la possibilité de déclarer d'utilité publique « *l'acquisition par la société immobilière d'économie mixte de la ville de Paris en vue de réaliser des logements sociaux dans l'immeuble ayant été déclaré insalubre* »¹²⁰⁹.

Traduite dans un POS ou un PLU, la politique d'aménagement d'une commune lui permet ensuite de définir les zones concernées par un droit de préemption¹²¹⁰. Avant 1985, il était possible de délimiter un droit de préemption pour deux objectifs précis relatifs : soit à une zone d'intervention foncière soit à une zone d'aménagement différé. En particulier, le droit de préemption devait « *permettre la mise en œuvre d'une politique sociale* » limitée¹²¹¹ à la création d'espaces verts, la réalisation de logement sociaux ou d'équipements collectifs, la restauration de bâtiment ou rénovation de quartées, la constitution de réserves foncières. En instaurant le droit de préemption urbain, la loi du 18 juillet 1985 a élargi les objectifs possibles¹²¹², mais la jurisprudence maintient la liste de façon limitative¹²¹³.

¹²⁰⁷ Ministère de l'Équipement, Rép. min. à Question écrite n°42126 de D. Tian, JOAN Q. 17 août 2004, p. 6455

¹²⁰⁸ CAA Paris, 26 janvier 1995, n°93PA00309.

¹²⁰⁹ CAA Paris, 18 mars 2010, SCI Le Bozec Patrimoine, n°08PA02003.

¹²¹⁰ Article L. 211-1 C. urb..

¹²¹¹ CE, 25 juillet-1986, Lebouc, n°62539.

¹²¹² Article L. 211-1 C. urb. issu de l'article 25 de la loi n°85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, JO du 19 juillet 1985, p. 8154.

Sur les questions relatives à l'insalubrité, il convient de distinguer ce qui relève de la police du préfet et des opérations de résorption de l'habitat insalubre. Par exemple, le propriétaire dont l'immeuble est l'objet d'un arrêté d'insalubrité réparable peut s'opposer à l'inscription dans le droit de préemption d'une commune qui a pour seul objet d'opérer la résorption de l'insalubrité de son immeuble. Précisément, s'il souhaite ensuite valoriser son bien, le propriétaire qui assume les travaux prescrits, n'a pas intérêt à ce que son immeuble fasse l'objet d'une préemption¹²¹⁴.

Dans une décision du 6 mai 2009, le Conseil d'Etat limitait les opérations de préemption au cadre défini à l'article L. 300-1 CCH. Ainsi, « *la démolition d'un bâtiment, sa dépollution ou la volonté de restructurer des parcelles ne sauraient constituer, à elles seules* » une opération d'aménagement attendue¹²¹⁵. De plus, il découle de cette jurisprudence que le projet doit correspondre à une opération d'aménagement et que la réalité de cette opération soit démontrée. La réalité du projet suppose la délivrance de la preuve d'un engagement par la collectivité dans un projet global, établie « *soit par des éléments démontrant son antériorité (lettres, notes de service, discours...), soit par des précédents démontrant qu'il s'insère dans une politique dont il est l'une des manifestations et qui rend sa réalisation quasi certaine* ». ¹²¹⁶

En d'autres termes, la réalité du projet s'analyse dans la motivation de la décision de préemption en référence à l'obligation de motivation de tout acte administratif¹²¹⁷ d'une part, et de l'article L. 210-1 C. urb. selon lequel « *toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé* », d'autre part. Pour démontrer la réalité du projet, il revient à la collectivité locale de démontrer l'existence d'une opération d'aménagement.

La collectivité doit faire usage de son droit de préemption dans un objectif d'intérêt général, prévu par les articles L. 210-1 et L. 300-1 C. urb.. L'opération de préemption doit donc consister en une action programmée dans un cadre général.¹²¹⁸

¹²¹³ C. Devys, Légalité d'une décision de préemption prise à des fins de développement économique, AJDA 2006, p. 775 ; CE 3 octobre 1994, SCI du Pardy, n°146493.

¹²¹⁴ CAA Douai, 26 novembre 2009, Commune de Douai, n°09DA0054.

¹²¹⁵ CE, Commune du Plessis-Trevisse, 6 mai 2009, n°311167, Droit Administratif n°6, Juin 2009, comm. 95.

¹²¹⁶ Georges Liet-Veaux JCl. Fasc. 446-30 : Préemption, Règles générales n°96 2008, citant concl. L. Derepas, BJD 2008, n°1, p. 57.

¹²¹⁷ Loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, articles 1 et 3, version consolidée au 19 mai 2011.

¹²¹⁸ CAA Paris, 25 février 1998, Commune d'Aubervilliers, Dr. adm. 1998, comm. 232.

Les mécanismes de financement des opérations de rénovation tendent à se joindre aux politiques d'urbanisme et d'habitat. Ils sont en fait l'entre-deux qui donne aux unes et aux autres les moyens concrets de leur déclinaison.

Alors que les politiques de l'habitat appartiennent à des autorités locales, dont les EPCI compétents dans ce domaine, la définition des besoins de logement demeure contrôlée par l'Etat. Une marge d'action locale réside dans les opérations de préemption mais ces dernières ne sont que très peu utilisées.

L'action globale initiée peut-elle se mesurer au regard de la nature des risques pris en compte ?

Section 2 : La prise en compte des risques environnementaux

S'il a été précisé précédemment que les causes de l'insalubrité dans une habitation pouvaient être listées à l'infini, les risques environnementaux sont également importants, multiples, variables dans le temps et dans l'espace. Or l'inaction des pouvoirs publics sur ces questions, touchant d'autant plus que la survenance des risques a pu provoquer des incidences en matière sanitaire, ont imposé aux autorités publiques de s'interroger sur leur moyen d'action et de prévision pour « *minimiser l'ampleur des risques de survenance* » ou « *réduire l'ampleur des dommages qu'ils occasionnent* »¹²¹⁹.

Aussi, il apparaît utile de s'interroger autant sur les possibles rapprochements de ces disciplines que sur les similitudes ou les différences de l'action publique en matière environnementale et en matière sanitaire.

Mais dans quelle mesure le droit de l'environnement peut être utile à une action sanitaire dans l'habitation ? Droit de la santé et droit de l'environnement sont deux matières protectrices. Protection de la santé humaine pour l'un, de l'environnement pour l'autre. Dès lors, l'habitat humain peut être objet d'un droit de l'environnement centré sur la protection de l'être humain. Une confrontation, une mise en relation, en perspective des traitements des risques sanitaires et environnementaux apparaît aussi possible. Que le risque soit environnemental ou sanitaire, le problème est de savoir quel est le meilleur moyen pour éviter la survenance des risques. En outre, le traitement des risques, implique aussi médicalement de « *soigner* » les conséquences sur l'être humain, les dommages issus de risques survenus.

Il est donc proposé d'étudier le rapprochement du droit de la santé avec le droit de l'environnement (§ I.), pour mettre en perspective le traitement des risques sanitaires et environnementaux (§ II.).

¹²¹⁹ A. Van Lang, Droit de l'environnement, PUF, 2011, p. 86.

§ I. Le rapprochement du droit de la santé avec le droit de l'environnement

Le rapprochement entre les deux matières implique de mettre en évidence leurs rapports, ce qui les unit. Cette étape s'impose pour comprendre les raisons d'une mobilisation possible du droit de l'environnement dans l'habitation.

Par ailleurs, le droit de l'environnement est empreint de principes qui précisent son sens. Les principes constituent des règles générales ou « *considérées comme les plus importantes* »¹²²⁰ dans une matière juridique. Dans quelle mesure le droit de la santé peut-il emprunter au droit de l'environnement les principes qui le gouvernent ? Son applicabilité à la santé est-elle envisageable ? Le terme d'applicabilité porte sur la « *vocation* »¹²²¹ d'une norme ou d'un régime juridique à régir une situation donnée.

Il s'agira, alors, d'étudier les rapports entre les deux matières (A) puis d'analyser l'applicabilité des principes environnementaux en matière sanitaire (B).

A. Les rapports entre les deux matières

L'environnement a une incidence sur la santé. L'amélioration de la santé de la population par l'Etat en est la preuve, puisque ce dernier a mis en place des outils pour intervenir sur les facteurs de risques sanitaires dans l'environnement, à commencer par l'habitation, l'environnement de travail¹²²². La santé est donc dépendante de l'environnement. En outre, le droit de la santé assure une complémentarité avec le droit de l'environnement.

Après avoir constaté la dépendance de la santé sur l'environnement (1), il apparaît possible de constater la complémentarité du droit de la santé et du droit de l'environnement (2).

1. La dépendance de la santé sur l'environnement

La définition de l'environnement prend un sens large, aux multiples visages, « *notion qui s'étire* » entre une vision privatiste de voisinage, et une notion internationale, avec la « *biosphère* »¹²²³, en quelque sorte, un voisinage mondial. La recherche d'une définition

¹²²⁰ G. Cornu, précité.

¹²²¹ G. Cornu, précité.

¹²²² Décret du 15 octobre 1810 relatif aux ateliers et manufactures qui répandent une odeur insalubre ou incommode, recueil Duvergier, n°17, p. 179.

¹²²³ A. Van Lang, précité p. 14.

impose une liste large : « *espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques* »¹²²⁴.

Quant à la santé, si sa définition se limite à l'absence de maladie ou d'infirmité, il y a peu de lien direct possible entre environnement et santé, en dehors des incidences de l'un sur l'autre ou des activités humaines en lien avec la santé impactant l'environnement.

D'une part, l'incidence de l'environnement sur la santé renvoie à la définition de l'environnement sain, qui lui-même peut se subdiviser en deux. La jurisprudence européenne a formulé progressivement une déclinaison de ce que peut impliquer l'environnement sain¹²²⁵. Il peut s'agir d'un environnement restreint au respect du domicile, par application de l'article 8 de la CEDH, qui précise notamment que « *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile* ». La Cour a, d'abord, reconnu que « *des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale* »¹²²⁶.

Par la suite, l'article 8 a été précisé au regard de l'ampleur du risque, limité au domicile d'une personne et non à un environnement général¹²²⁷. La CEDH a donné à l'article 2 une possibilité d'être appliqué dans la situation où la vie est protégée. L'article 2 de la convention précise notamment que « *le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi* ». L'extension d'une protection de la vie est donc passée par une application de l'article 2 s'il y a lieu de protéger la vie de substances dangereuses¹²²⁸. De cette analyse, il découle que l'environnement sain se reporte non seulement au respect de la personne, du droit personnel à un environnement sain mais aussi, par application de l'article 2 d'une « *vision plus générale et objective* »¹²²⁹.

De même, l'impact de l'environnement sur la santé a été pris en compte par les dispositions relatives aux études d'impact sur l'environnement¹²³⁰ et entre dans la définition du développement durable précisée à l'article L. 110-1 II C. env. qui vise, notamment, à satisfaire « *le développement de la santé* » des générations présentes et futures. Enfin, se fondant sur les dispositions de l'article L. 124-2 C. Env. portant sur le contenu de « *l'information relative à l'environnement* » à laquelle toute personne est en droit d'accéder,

¹²²⁴ Article L. 110-1 C. Env.

¹²²⁵ E. Naïm-Gesbert, Droit général de l'environnement, LexisNexis, 2011, p. 142 et s.

¹²²⁶ CEDH, López Ostra c. Espagne, arrêt du 9 décembre 1994, série A no 303-C, pp. 54-55, § 51.

¹²²⁷ CEDH, Kyrtatos c/ Grèce, Requête n°41666/98, 22 mai 2003.

¹²²⁸ CEDH, Öneriyildiz c/ Turquie, Requête no 48939/99, 30 novembre 2004, § 90.

¹²²⁹ E. Naïm-Gesbert, Droit général de l'environnement, LexisNexis, 2011, p. 146.

¹²³⁰ Article L. 122-7 C. Env.

R. Romi trouve dans cette disposition les éléments suffisants pour intégrer la santé à l'environnement¹²³¹. L'article mentionne dans son 2^e « *l'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes ... dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés* ».

D'autre part, les activités sanitaires exercées par l'homme peuvent avoir des incidences sur l'environnement. Tel est le cas pour les activités relatives à la production de matériels soignants. Tel peut être le cas de l'instauration des périmètres de protection de captage d'eau destinée à la consommation humaine. Cette activité ayant un impact sur l'environnement impose une étude d'impact sur l'environnement.

En revanche, si la définition de la santé prend à compte l'approche définie par l'OMS comme le bien-être physique, mental ou social, alors le rapprochement est possible à tel point que G. Mémeteau questionne laquelle des deux matières juridiques l'emporte sur l'autre, faisant craindre par exemple un engoulement « *du droit de la santé sur d'autres disciplines, y compris le droit de l'environnement* »¹²³².

La santé publique peut également apparaître comme proche du sens donné à l'environnement. Dès lors, il y a cohérence, interaction entre santé et environnement, à tel point que ce lien entre l'environnement et la santé, soit redevenu un axe fort de l'action de santé publique. Ainsi, le projet régional de santé, qui décline les orientations en matière de prévention et d'organisation des soins¹²³³, doit prévoir « *les dispositions nécessaires à la mise en œuvre du plan national de prévention des risques pour la santé liés à l'environnement* »¹²³⁴.

Si les deux notions se rejoignent ou même peuvent être intégrées l'une à l'autre, la santé à l'environnement, les deux régimes juridiques éloignés, se rapprochent tout de même, soit par des interactions rendues nécessaires par l'évolution des faits, soit par une absorption du risque environnemental avec le risque sanitaire, au regard « *de l'association de plus en plus systématique des enjeux* »¹²³⁵.

¹²³¹ R. Romi, Droit de l'environnement, Domat, Droit public, 2010, p.15.

¹²³² G. Mémeteau, JurisClasseur Environnement et Développement durable, fasc. 2310 : environnement et droit de la santé, Juin 2012, n°12.

¹²³³ Article L. 1434-1 C. santé publ.

¹²³⁴ Article L. 1311-7 C. santé publ. Ce point a été étudié au chapitre 2, titre 2 de la première partie.

¹²³⁵ L. Renaudin, Le rôle de la précaution dans le traitement juridique du risque en droit administratif, Thèse Montpellier, 2005, p. 111.

2. La complémentarité du droit de la santé et du droit de l'environnement

Au premier abord, il n'est pas évident de saisir en quoi droit de la santé et droit de l'environnement sont proches. Comme le précisait en 1998 M. A Hermitte, peu de liens sont établis entre les deux disciplines, autant dans les ouvrages concernant chacune d'elles, que par leur organisation respective. Le droit de la santé est « *réduit ... à sa part thérapeutique ou à une prévention de type purement médical* ». A ses côtés, le droit de l'environnement traite de « *normes de pollution, de stockage de déchets toxiques* »¹²³⁶.

Ces deux disciplines se distinguent également par leur objectif.

L'objectif du droit de l'environnement est précisé à l'article L. 110-1 C. Env. : « *Satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ». Plus globalement, ce droit vise la protection de l'environnement et la santé humaine.

Quant au droit de la santé, certes son objectif est de protéger la santé, mais il est surtout axé sur les moyens donnés à la lutte contre les maladies à travers un système de financement assurant contre les risques, une forte mobilisation d'une administration sanitaire locale pour les éviter, une place valorisée des médecins et des établissements de santé.

« *La santé publique englobe pleinement le soin et ne peut être restreinte à la prévention et à la promotion de la santé* »¹²³⁷. Cela se confirme avec la création des ARS, regroupant services de l'assurance-maladie et services déconcentrés du ministère de la santé, qui ont pour objectif de parler d'une seule voix en matière de santé, intégrant à la fois les politiques de santé publique et les politiques de financement du système de santé. Il n'y a plus ici superposition des dispositions, voire même concurrence entre elles, mais interaction, parce qu'il y a un seul décideur, qui parfois peut se placer dans une situation contradictoire. Par exemple, le directeur général de l'ARS assure d'une main, le financement, la survie financière des établissements de santé par l'allocation des ressources¹²³⁸, et de l'autre, la sanction relative à une mauvaise gestion budgétaire de ces derniers due à un manquement relatif à la facturation des soins¹²³⁹. Le droit de la santé, c'est d'abord et prioritairement un droit protégeant la santé humaine, par tous les moyens possibles. Ainsi, l'article L. 1110-1 C. santé publ. formule un « *droit fondamental à la protection de la santé* », devant « *être mis en œuvre par tous moyens*

¹²³⁶ M. A Hermitte, Santé, environnement, pour une deuxième révolution hygiéniste, in Les hommes et l'environnement, Mélanges en hommage à A. Kiss, Frison-Roche, 1998, p. 25.

¹²³⁷ D. Tabuteau, Code de la santé publique ou code de la santé ?, RD sanit. soc., 2008 p. 416.

¹²³⁸ Article L. 1431-2 C. santé publ. 2° b.

¹²³⁹ Article L. 162-22-18 CSS.

disponibles au bénéfice de toute personne ». Ces dispositions étaient nécessaires, pour donner au patient les moyens et les conditions d'exercice de ses droits déclinés à la suite de cette disposition.

Si tout est mis en œuvre pour protéger la santé humaine, d'une ou plusieurs personnes, pourquoi la mise en œuvre n'irait-elle pas à l'encontre des intérêts de l'environnement ?

C'est aussi contredire l'affirmation selon laquelle il apparaîtrait évident, en tout cas dans une approche environnementale, globale, que l'atteinte traite aussi de la santé comme la loi du 1^{er} août 1997 fait entrer dans les études d'impact la santé et comme l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement le précise¹²⁴⁰. L'environnement de chacun doit être « *équilibré respectueux de la santé* ». Pour retenir cette option, il faut se détacher de l'organisation du système de santé français presque entièrement tourné vers la prise en charge du soin, et délaissant la prévention des maladies, dont l'environnement est l'un des facteurs. Or, certaines dispositions peuvent effectivement être contradictoires. Par exemple, le régime des autorisations données pour la création d'un établissement de santé peut avoir une incidence sur la préservation des milieux. Pour répondre à ces éventuels conflits, le Conseil d'Etat met en balance les intérêts en présence¹²⁴¹, au même titre que l'analyse des rapports bénéfiques/risques, issus de la jurisprudence Ville Nouvelle Est¹²⁴².

Pour inclure dans l'action sanitaire l'action environnementale, il y a nécessité de s'interroger sur les interactions possibles. Ainsi, il est possible de souligner que le droit de l'environnement s'attache essentiellement aux causes des maladies, le droit de la santé visant essentiellement à supprimer les maladies elles-mêmes. Au regard de leur objectif, droit de la santé et droit de l'environnement sont liés l'un à l'autre sans que l'un ne soit réduit à l'autre. Il existe une complémentarité. Droit de l'environnement et droit de la santé « *vont de pair* » puisque, par exemple, chacun des codes applicables se renvoient l'un à l'autre¹²⁴³. En faisant un retour en arrière de quelques décennies, l'action sanitaire publique se réduisait à la santé en matière environnementale, déclinée à l'article L. 1311-1 C. santé publ., ancienne disposition ouvrant le C. santé publ. avant sa nouvelle version issue de l'ordonnance du 15 juin 2000¹²⁴⁴. Cependant il est précisé que les articles du C. santé publ. qui renvoient au Code de l'environnement sont disposés dans la partie I (Protection générale de la santé), livre 3 intitulé, « *protection de la santé et environnement* ». C'est, du reste, dans ce livre que sont citées les

¹²⁴⁰ M. Prieur, Droit de l'environnement, Dalloz, 2004, n°89.

¹²⁴¹ CE, 24 octobre 2005, SA du Tertre rouge, n°272657.

¹²⁴² CE, 28 mai 1971, Ville Nouvelle Est, n°78825.

¹²⁴³ T. Tauran, précité.

¹²⁴⁴ Ordonnance n°2000-548 du 15 juin 2000 relative à la partie Législative du code de la santé publique, JO n°143 du 22 juin 2000, p. 9340.

dispositions relatives aux habitations. En outre, ces dispositions ont été, elles aussi, complétées, complexifiées pour faire face à « *une nouvelle catégorie de risques absorbant la catégorie des risques sanitaires et la catégorie des risques environnementaux* »¹²⁴⁵. La création des « *agences sanitaires* »¹²⁴⁶, aussi nombreuses que les catégories de risques identifiables, a incité l'administration centrale à renforcer les moyens de ses services pour lutter contre le risque en dotant les agences de moyens de police sanitaire, telles que l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé ou l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, de moyens d'expertise, telles que l'Institut de veille sanitaire (IVS), l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé ou l'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire, de missions sanitaires directes, telles que l'Établissement français du sang et l'Établissement français des greffes. L'hémovigilance, la toxicovigilance ont également fait une apparition pour veiller à la sécurité sanitaire, jusqu'à la création d'un statut spécifique de lanceurs d'alerte¹²⁴⁷. Le risque survenu, plusieurs dispositifs permettent aujourd'hui de répondre à des situations de crise. Dans la continuité de l'apparition de dommages liés aux risques sanitaires dus au système de santé des systèmes d'indemnisation de ces dommages ont été mis en place¹²⁴⁸. Aussi, le système de santé s'est, non seulement organisé différemment pour traiter de ces risques mais, par la force des choses due à la survenue d'événements susceptibles d'avoir une incidence sur la santé ou sur l'environnement, se rapproche de l'action environnementale visant à lutter contre les facteurs de risques.

La dépendance de la santé sur l'environnement suppose que le droit de l'environnement soit complémentaire du droit de la santé. Si le second porte sur l'action de soins, le premier dirige son action sur la prévention des risques et des facteurs de risques.

¹²⁴⁵ L. Renaudin, Le rôle de la précaution dans le traitement juridique du risque en droit administratif, Thèse Montpellier, 2005, p. 110.

¹²⁴⁶ D. Tabuteau, Les agences sanitaires : balkanisation d'une administration défaillante ou retour de l'État hygiéniste ?, Les Tribunes de la santé 1/2003, n° 1, p. 34-46 ; www.cairn.info/revue-les-tribunes-de-la-sante-2003-1-page-34.htm.

¹²⁴⁷ Loi n°2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte.

¹²⁴⁸ Article L. 1142-1 et s. C. santé publ.

B. *L'applicabilité des principes environnementaux en matière sanitaire*

Le droit de l'environnement est fondé sur des principes réunissant, mobilisant la matière dans un sens précis, la protection de l'environnement. Au contraire, le droit de la santé, dont l'objet porte sur la protection de la santé réunit des orientations d'actions distinctes, laissant supposer qu'il n'est pas empreint de principes spécifiques. Mais en tenant compte du fait que le droit de la santé intègre des actions sur les facteurs de risques, ces principes associés au droit de l'environnement peuvent-ils être utiles au droit de la santé ?

L'absence de principes dans le droit de la santé (1) implique de mettre en évidence l'intégration des principes environnementaux dans le droit de la santé (2).

1. L'absence de principes du droit de la santé

Avant 1946, les Constitutions en France portaient plus la marque d'un devoir d'assistance générale sans que soit directement relié une protection de la santé. « *La santé n'a figuré dans le débat constitutionnel que de manière indirecte* », visant pour les personnes qui en ont besoin, d'« *obtenir une aide (soins gratuits et moyens de subsistance) de la part de la collectivité* ». Après 1946, « *l'essentiel de l'évolution constitutionnelle sera l'œuvre ... du juge constitutionnel* »¹²⁴⁹. Il existe un droit de la santé reconnu par l'OMS dans sa Constitution, et dans l'essentiel des pays développés tels que la France. Statuant sur les modalités d'exercice du droit de grève dans les Etablissements détenant des matières nucléaires¹²⁵⁰, le Conseil Constitutionnel affirmait le principe selon lequel « *la protection de la santé et de la sécurité des personnes et des biens, ... a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle* ». Dès lors, le droit de grève ne pouvait s'exercer que dans une certaine « *limite* » fixée par le législateur, habilité pour opérer « *la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels ... et la sauvegarde de l'intérêt général* », dont, notamment, la protection de la santé¹²⁵¹. L'accès aux soins de qualité est garanti, à travers l'article 11 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Ce dernier engage la Nation à garantir à tous « *protection de la santé* ». La protection de la santé est donc un principe constitutionnel¹²⁵².

¹²⁴⁹ M. Borgetto, La santé dans l'histoire constitutionnelle française, RD sanit. soc., 2013, n°HS du 9 décembre 2013, p.9.

¹²⁵⁰ Loi n°80-572 du 25 juillet 1980 sur la protection et le contrôle des matières nucléaires, JO du 26 juillet 1980 p. 1882.

¹²⁵¹ Cons. Const., 22 juillet 1980, n°80-117 DC, Loi sur la protection et le contrôle des matières nucléaires, citée par A. Laude, Constitutions et santé, RD sanit. soc., 2013, n°HS du 9 décembre 2013, p. 5.

¹²⁵² Cons. Const., 8 janvier 1991, n°90-283 DC, Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme.

Mais pour mettre en œuvre cet objectif, les principes qui gouvernent le droit de la santé semblent absents.

Ainsi, pour M. A Hermitte, le droit de la santé publique « *est écartelé* » entre plusieurs principes, constituant « *sans doute un obstacle à la formulation d'un corps de doctrine complet et cohérent* »¹²⁵³. L'auteur relève l'insuffisance de cette affirmation mentionnant l'accord de tous pour « *considérer que, seules, l'égalité et la qualité de l'accès aux soins donne un contenu à ce droit* »¹²⁵⁴. L'article 11 du Préambule de la Constitution du 17 octobre 1946 implique par exemple une garantie d'accès « *à une protection complémentaire en matière de santé aux personnes dont les ressources sont les plus faibles* »¹²⁵⁵. De même, dans la mesure où il appartient à l'ARS de s'assurer d'une définition des modalités de participation « *des établissements de santé privés* » à la permanence des soins, la disposition législative contestée ne méconnaît pas, en particulier, l'exigence de protection de la santé garantie par la Constitution¹²⁵⁶. Il est possible d'affirmer d'autres principes guidant le droit de la santé.

L'addition « *assez anarchique de polices spécifiques* »¹²⁵⁷ fait appel aux principes généraux relatifs à la police administrative, dont, par exemple, le contrôle par le juge judiciaire, tenu de garantir les libertés individuelles, des mesures des soins psychiatriques sans consentement¹²⁵⁸, ou le caractère adapté, nécessaire et proportionné d'une décision d'hospitalisation d'office « *à l'état du malade* », « *à la sûreté des personnes ou la préservation de l'ordre public* »¹²⁵⁹. De même, les professionnels de santé sont tenus d'assurer une permanence des soins sur tout le territoire¹²⁶⁰, adaptée aux besoins¹²⁶¹. De même encore, l'exercice de certaines professions de santé, dont la médecine libérale, répond également à des principes généraux tels que la libre installation. Autre exemple, la confiance entre professionnel de santé et patient est également marquée par d'autres principes. Par exemple encore, pour financer le système de santé et de sécurité sociale, il est devenu aujourd'hui nécessaire de rechercher un équilibre budgétaire pour limiter l'endettement de l'Etat et des régimes de répartition, tout en maintenant un

¹²⁵³ M-A. Hermitte, précité, p. 29.

¹²⁵⁴ M-A. Hermitte, précité, p.29.

¹²⁵⁵ Cons. Const., 23 juillet 1999, n°99-416 DC, Loi portant création d'une couverture maladie universelle.

¹²⁵⁶ Cons. Const., 16 juillet 2009, n°2009-584 DC, Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

¹²⁵⁷ M-A. Hermitte, précité, p. 29.

¹²⁵⁸ Cons. Const., 26 novembre 2010, n°2010-71 QPC.

¹²⁵⁹ Cons. const., 6 octobre 2011, n°2011-174 QPC.

¹²⁶⁰ CE, 8 novembre 1993, Renard, n°126599 ; CE, 15 juin 2001, Mme Leborgne, n°190124.

¹²⁶¹ CE, 7 juillet 2010, Société d'imagerie médicale libérale du littoral, n°323995.

système de soins de qualité¹²⁶². Tous ces différents principes amènent à la conclusion que le droit de la santé est gouverné par des principes variés et s'appliquant à des situations juridiques distinctes.

L'absence d'un *corpus* impose donc au droit de la santé de puiser dans d'autres matières pour que soit porté au rang constitutionnel l'intérêt de la santé. Ainsi en est-il de la dignité, même si le lien avec l'impact sanitaire n'est que partiel¹²⁶³.

2. L'intégration des principes environnementaux dans le droit de la santé

Au contraire du droit de la santé, le droit de l'environnement s'est doté de principes généraux retrouvés en titre 1^{er} du Code de l'environnement. Ils sont énoncés à l'article L. 110-1 C. Env., reprenant les dispositions de l'article L. 200-1 du Code rural, issues de la Loi dite Barnier du 2 février 1995¹²⁶⁴. Avant cette avancée, l'article 1^{er} de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature qui délimitait le cadre de la protection et édictait un devoir de chacun à « *veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit* ».

Avant intégration dans le préambule de la constitution de ces principes, la question a été posée de l'application de l'article L. 110-1 C. Env. qui, s'il présente certaines nuances avec la charte, reprend cependant les principes de la charte. Pour M. Fontbaustier, « *il est désormais acquis que les juges doivent être guidés et inspirés par les dispositions contenues dans la Charte de l'environnement* ».¹²⁶⁵

Le juge administratif a, dans un premier temps, refusé d'étudier les principes soulevés par les parties. Ainsi à l'instar des dispositions de l'article L. 110-1 C. urb., l'article L. 110-1 C. Env. était jugé à « *caractère général* »¹²⁶⁶, ces dispositions n'étant pas « *au nombre de celles* » à prendre en compte lors de l'octroi d'une autorisation¹²⁶⁷, n'impliquant pas par elles-mêmes, « *obligation de procéder à une enquête publique* »¹²⁶⁸. Elles n'ont pas été, non plus,

¹²⁶² Cons. Const., Décision n°90-287 DC - 16 janvier 1991, Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales, considérant n°23 : « *assurer l'accès aux soins tout en développant un politique de maîtrise des dépenses de santé* ».

¹²⁶³ X. Bioy, Le traitement contentieux de la santé en droit constitutionnel, RD sanit. soc., 2013, n°HS du 9 décembre 2013, p. 45.

¹²⁶⁴ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, article 1^{er}, JO du 3 février 1995, p. 1840.

¹²⁶⁵ Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement (2011-2012) « *Entre maturité et QPC* » Environnement et dev. durable n° 5, Mai 2013, chron. 3 ; Cour de Cass., 18 mai 2011, n°10-17.645

¹²⁶⁶ CE, 27 janvier 1995, l'Association Ile-de-France Environnement, n°137989 : 4 requêtes jugées dans le même sens.

¹²⁶⁷ CE, 20 avril 2005, Société Bouygues Telecom, n°248233.

¹²⁶⁸ CE, 6 février 1998, CRILAN, n°169700.

examinées en « *l'absence de précisions suffisantes* »¹²⁶⁹ ou lorsque les juges du Conseil d'Etat n'y ont pas vu motif à confronter les décisions attaquées à ces principes¹²⁷⁰. En outre, ces dispositions, paradoxalement, ne peuvent pas s'appliquer lorsque des dispositions spécifiques sont prévues¹²⁷¹. Il a pu prendre en compte les principes environnementaux pour reconnaître et vérifier que les décisions attaquées ont une utilité publique¹²⁷². Il vérifie également la proportionnalité de la décision au regard de risques incertains liés à la décision de ne pas détruire de récoltes de maïs génétiquement modifiés¹²⁷³.

Toutefois, certaines cours administratives d'appel tentent une application de ces principes, sans que le juge de cassation accepte de suivre¹²⁷⁴. Une avancée dans le sens d'une application des principes environnementaux peut être soulignée dans une décision du Conseil d'Etat du 25 septembre 1998. Par arrêté du 5 février 1998 du ministre de l'agriculture et de la pêche, le catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées en France, dont les semences de maïs, est modifié. Pour appuyer leur demande en annulation de la décision, les requérants invoquent, notamment, le principe de précaution établi par l'article L. 200-1 du Code rural. La lecture du dossier ne permettant pas « *d'évaluer l'impact sur la santé publique* » d'un « *gène de résistance à l'ampicilline contenu dans les variétés de maïs transgénique* », le juge administratif accède à la demande des requérants pour annuler la décision attaquée¹²⁷⁵. Il est notable qu'ici, le motif invoqué porte sur un risque pour la santé, mais le juge administratif avait déjà fait application du principe de précaution en matière de déchets¹²⁷⁶. Ces principes environnementaux pourraient donc concerner plusieurs disciplines¹²⁷⁷ voire même, s'agissant du principe de précaution, tous les domaines de l'action humaine et, par extension, des pans entiers du droit positif¹²⁷⁸.

La loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 a modifié le préambule de la Constitution en insérant dans le bloc de constitutionnalité la Charte de l'environnement. Lors de la présentation du

¹²⁶⁹ CE, 22 novembre 2000, Association Greenpeace France..., n°194348, 195511, 195576, 195611, 195612.

¹²⁷⁰ CE, 7 juillet 1997, M Christian Le Bras, n°179139 ; CE, 5 juillet 1999, SOCBEV, n°194834.

¹²⁷¹ CE, 3 octobre 2003, Groupement des agriculteurs biologistes et biodynamistes du Maine-et-Loire, n°253696 ; CE, 8 octobre 2001, Union française contre les nuisances des aéronefs, n°217170 ; CE, 14 avril 1999, Commune de la Petite Marche, n°192511.

¹²⁷² CE, 28 juillet 1999, Association intercommunale Morbihan sous très haute tension, n°184268 ; CE, 13 décembre 2002, Association pour la sauvegarde de l'environnement et la promotion de Saint-Leger-en-Bray, n°229348.

¹²⁷³ CE, 1^{er} octobre 2001, Association Greenpeace France. n°225008.

¹²⁷⁴ CE, 20 avril 2005, Société Bouygues Telecom. n°248233.

¹²⁷⁵ CE, 25 septembre 1998, Association Greenpeace France, n°194348.

¹²⁷⁶ CE, 30 avril 1997, Commune de Quévillon, n°159224.

¹²⁷⁷ C. Ribot, L'influence des principes généraux du droit de l'environnement, *in* Environnements, Les mots du droit et les incertitudes de la modernité, Mélanges en l'honneur du Pr Ph. Colson, PUG, 2004, p. 405.

¹²⁷⁸ N. de Sadeleer, Les avatars du principe de précaution en droit public : effet de mode ou révolution silencieuse ?, RFDA 2001 p. 548.

projet de loi, N. Kosciusko-Morizet précisait, qu'à l'exception de l'article 5, toutes les dispositions étaient érigées en principe de valeur constitutionnelle, s'imposant au législateur¹²⁷⁹.

Depuis 2005, le Conseil d'Etat a été saisi pour se prononcer sur le caractère compatible des décisions ou règlements attaqués. A compter de la parution de la charte, le juge administratif a retenu que la légalité des actes postérieurs s'appréciait « *par rapport à ces dispositions* ». Pour les actes antérieurs, ils sont analysés au regard de leur compatibilité « *avec les exigences qui découlent de cette charte* »¹²⁸⁰. Ils annulent les décisions prises sur son fondement alors qu'il n'y a pas lieu de s'en prévaloir¹²⁸¹, rappelant que la charte « *n'est susceptible de s'appliquer qu'aux possibles dommages de nature à affecter ... l'environnement* »¹²⁸².

Dans sa décision du 19 juillet 2010, il a reconnu possible que l'article 5 de la Charte, définissant le principe de précaution, peut s'appliquer et s'imposer sans appeler « *de dispositions législatives ou réglementaires en précisant les modalités de mise en œuvre* »¹²⁸³.

Il est possible d'affirmer, en se reportant aux origines des principes de la charte, que ce droit à un environnement sain ne découle pas d'un droit à la protection de la santé, en tout cas pas directement¹²⁸⁴. La loi du 30 décembre 1995 sur l'air¹²⁸⁵, avancée espérée¹²⁸⁶ pour « *changer notre manière de vivre dans les villes* »¹²⁸⁷, ajoutait au développement durable l'objectif de satisfaction de la santé. En outre, l'article 19 de la loi prévoyait un élargissement à la santé de l'étude d'impact, prévue à l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, pour les « *travaux et projets d'aménagements* », « *documents d'urbanisme* »¹²⁸⁸. A ce titre, le Conseil d'Etat jugeait que l'étude d'impact ne s'imposait pas avant publication de la loi sur l'air¹²⁸⁹.

Pour M. Borgetto, la Charte constitutionnelle reconnaît l'existence d'un droit à la santé, son article 1^{er} mentionnant un droit pour chacun de vivre dans un « *environnement respectueux de*

¹²⁷⁹ N. Kosciusko-Morizet, Rapport au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la charte de l'environnement, n°1595, AN, 12 mai 2004, p. 36.

¹²⁸⁰ CE, 19 juin 2006, Association Eau et rivières de Bretagne, n°282456.

¹²⁸¹ CE, 1^{er} août 2013, AGPM, n°358103.

¹²⁸² Règlementation de l'aptitude de pilotes de l'aéronautique civile : CE, 26 juillet 2011, SNPL, n°342453 et 342454 ; rejet pour une requête portant sur la dotation aux fonctionnaires de la police nationale de pistolets à impulsion électrique : CE, 2 septembre 2009, Association réseau d'alerte et d'intervention pour les droits de l'homme, n°318584.

¹²⁸³ CE, 19 juillet 2010, Association Quartier « Les hauts de Choiseul », n°328687.

¹²⁸⁴ N. Lenoir, Constitutions et santé, RD sanit. soc., 2013, n°HS du 9 décembre 2013, p. 161.

¹²⁸⁵ Loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, article 18, JO n°1 du 1^{er} janvier 1997, p.14.

¹²⁸⁶ J-S. Cayla, Protection générale de la santé publique, Actualité juridique, RD sanit. soc. 1997, p. 249.

¹²⁸⁷ C. Lepage, cité, par J-S. Cayla, précité.

¹²⁸⁸ Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, JO du 13 juillet 1976, p. 4203.

¹²⁸⁹ CE, 6 juin 2001, Association de défense de la Plaine de la Gardonnenque, n°208593.

la santé »¹²⁹⁰. Par conséquent, les principes inscrits dans la Charte, initialement prévus dans le droit de l'environnement s'appliquent aussi au droit de la santé. Tel était le sens du projet de loi déposé en 2004, « *la préservation, la gestion et la remise en état des ressources naturelles sont aujourd'hui l'une des conditions d'exercice du droit à la protection de la santé* ».

L'intégration des principes environnementaux dans le droit de la santé imposait de voir d'abord comment s'applique la Charte de l'environnement. Un constat, à ce stade de l'étude pourrait porter sur le caractère balbutiant de son application. L'action sanitaire en matière d'environnement porte donc seulement sur les risques que l'environnement pourrait créer sur la santé.

§ II. Une mise en perspective du traitement des risques sanitaires et environnementaux

L'action publique se manifeste notamment par une décision publique. Dès lors que la décision est prise, l'autorité administrative compétente aura réalisé une part de sa mission. Encore doit-elle, en matière de risques sanitaires établir l'importance des risques, leur incidence potentielle pour adapter une décision mesurée, proportionnées au risques. Il y a donc lieu, pour l'autorité administrative, d'évaluer les risques (A).

La décision sanitaire ou environnementale implique une prise en charge des risques, la prise en main, l'appropriation des risques, la mesure des risques et de leurs incidences. Employé surtout en matière sanitaire, la prise en charge des risques peut aussi s'appliquer en matière environnementale. Quelles sont les manifestations de la prise en charge des risques sanitaires et environnementaux ? Tel sera l'objet de l'étude portant sur la prise en charge des risques (B).

¹²⁹⁰ Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JO n°51 du 2 mars 2005, p. 3697.

A. *L'évaluation des risques*

La mesure du risque a fait l'objet d'une réflexion précise par le Ministère de l'environnement donnant aux décideurs publics des moyens pour déterminer le mode d'action possible. Elle passe par une différenciation de degré d'appréciation du risque. Si la cause est connue, le risque « *avéré* », démontré, alors le régime de la prévention est mis en place. Si la cause est connue, mais le risque « *ambigu* », ne permettant pas de « *se prononcer sur l'existence d'un risque sur la base des connaissances scientifiques* » le régime de la précaution est mis en place¹²⁹¹. Chacun de ces régimes constitue une méthode impliquant, selon la nature du risque, des études complémentaires, intermédiaires, préalables à la décision ou aux mesures prises.

L'action publique porte, après analyse, expertise des causes et leur incidence sur la santé, principalement sur la prévention, mécanisme appliqué en droit de l'environnement et de la santé (1). Préalable à la décision, s'impose également un temps de « *délibération* »¹²⁹², un temps de réflexion pour aider le décideur à prendre sa décision (2). Enfin, le public, toute personne participe à l'évaluation des risques (3).

1. La prévention : mécanisme appliqué en droit de l'environnement et de la santé

En matière environnementale, les articles L. 110-1 C. Env. ainsi que l'article 3 de la Charte de l'environnement établissent un principe d'action de prévention. Face à un risque connu, avéré par une étude préalable, des mesures doivent être prises pour limiter le risque. Ces dernières sont temporaires s'il y a urgence, pérennes, en l'absence d'urgence mais ceci, quel que soit le niveau de certitude identifié.

La prévention des risques en matière d'environnement a pris sa forme actuelle en France avec la loi du 22 juillet 1987, modifiée par la loi du 2 février 1995 et codifiée aux articles L. 562-1 C. Env. La prévention se traduit notamment par la mise en place de plans d'urgence, destinés à organiser les secours en cas de survenance des risques. En matière d'urbanisme, les collectivités sont tenues de « *prendre en considération l'existence de risques naturels prévisibles et de risques technologiques* ». La loi a, par conséquent, donné aux collectivités publiques les outils pour organiser la prévention des risques, à travers, notamment, la

¹²⁹¹ Comité de la Prévention et de la précaution, La gestion du risque face à l'incertitude, mars 2010, p. 15 ; [<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/aviscpp-2.pdf>].

¹²⁹² D. Tabuteau, la décision sanitaire, in P-L. Bras, Traité d'économie et de gestion de la santé, Presses de Sciences Po, 2007, p. 327 ; [<http://www.cairn.info/traité-d-economie-et-de-gestion-de-la-santé---page-326.htm>].

rédaction de plans de prévention¹²⁹³. La question de la force juridique des plans de prévention a pu s'être posée. Alors que le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) « *vaut servitude d'utilité publique* » pour l'article L. 562-4 C. Env. la jurisprudence ne lui attribue pas la même force que les servitudes d'urbanisme, précisées à l'article L. 160-5 C. urb. pour lesquelles des indemnités sont prévues, dans l'hypothèse d'une atteinte à des droits acquis, tels que des préjudices liés à la « *mévente* » de terrains¹²⁹⁴. Ces plans de prévention des risques peuvent comprendre « *des contraintes d'urbanisme importantes* » fondant « *l'octroi ou le refus d'une autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol* », justifiant dès lors que ces plans soient « *des documents d'urbanisme tenant lieu de plan d'occupation des sols ou de plan local d'urbanisme* »¹²⁹⁵. La qualification de document d'urbanisme justifie également qu'ils puissent « *faire obstacle à la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit par un sinistre* » sur la zone concernée par le plan de prévention¹²⁹⁶. Il est loisible à un maire d'accorder un permis de construire pour l'aménagement d'une aire d'accueil, adapté aux prescriptions du plan de prévention approuvé, sans qu'il ne soit nécessaire d'en préciser le contenu¹²⁹⁷.

L'article 3 de la Charte de l'environnement¹²⁹⁸ fixe les conditions d'application du principe de prévention. Il appartient à la loi de définir les conditions de prévention des « *atteintes* » que toute personne « *est susceptible de porter à l'environnement* ». En conséquence, si le Gouvernement a pu établir ces conditions de prévention antérieurement à l'entrée en vigueur de la charte, il appartient désormais au législateur de « *définir des conditions de la prévention des atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement* »¹²⁹⁹. Si cette décision semble s'appliquer uniquement en matière d'environnement, il est possible de l'étendre à la santé¹³⁰⁰. La charte fait aussi référence à la santé dans son article 1^{er}, aussi tous les principes qu'elle énonce peuvent être étendus à ce domaine. Pour l'essentiel, elle est relative aux modalités de participation du public dans le cadre de décisions administratives ayant un impact sur la santé ou l'environnement. En toute hypothèse, la Charte a, pour les droits et les devoirs qu'elle

¹²⁹³ Loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, JO du 23 juillet 1987, p. 8199.

¹²⁹⁴ CE, 29 décembre 2004, Société d'aménagement des coteaux de Saint-Blaine, n°257804.

¹²⁹⁵ CAA Bordeaux, 31 août 2006, Société arboricole et fruitière de l'agenais, n°04BX00807.

¹²⁹⁶ CE, 17 décembre 2008, Falcoz, n°305409.

¹²⁹⁷ CE, 4 mai 2011, Commune des Fondettes, n°321357.

¹²⁹⁸ Loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, précitée, JO du 2 mars 2005, p. 3697.

¹²⁹⁹ CE, 24 juillet 2009, Comité de recherche et d'information indépendante sur le génie génétique CRII-GEN, n°305314.

¹³⁰⁰ T. Tauran, La protection de l'environnement et le Code de la santé publique, Revue Environnement et développement durable n°4, Avril 2010, étude 7.

énonce, « *valeur constitutionnelle* » s'imposant « *aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs* »¹³⁰¹.

Par une décision du 12 juillet 2013, le Conseil d'Etat précise l'application actuelle de l'article 3 de la Charte de l'environnement, relative aux mesures de prévention. Les faits portent sur une demande d'annulation d'un arrêté ministériel régulant la pêche des anguilles argentées. Hormis ces faits qui n'ont pas grand-chose à voir avec la santé humaine qui plus est avec l'habitat, il est intéressant de décliner le raisonnement du Conseil d'Etat sur la mesure de prévention. Ce dernier rappelle l'existence d'un risque pour la survie de l'espèce « *facteurs anthropiques de mortalité et de perturbation* ». Sur cette base, non contestée, il précise l'intérêt des mesures prises : « *elles visent à mettre fin à la réduction du stock d'anguilles européennes et s'inscrivent dans le cadre d'un plan de réduction progressif de l'ensemble des facteurs anthropiques de mortalité et de perturbation de l'anguille européenne* ». Le Conseil d'Etat a donc vérifié l'existence du risque, la mesure prise pour l'éviter, avant son contrôle de l'adaptation de la mesure prise au regard du risque¹³⁰². Ce travail méthodique est similaire à l'analyse des mesures de prévention prises en matière de santé. Ainsi dans sa décision du 3 mars 2004, le Conseil d'Etat a vérifié l'existence du risque lié à l'exposition professionnelle à l'amiante puis analysé l'adéquation des mesures prises par l'Etat pour éviter la survenance du risque¹³⁰³.

Faisant application du principe de prévention, une administration peut procéder à l'organisation de la lutte contre des animaux nuisibles. Il peut être allégué une situation d'urgence motivant une suspension de décision de lutte contre les ragondins. Encore faut-il, d'abord, « *qu'aucun de ces éléments ne révèle de risques nouveaux pour la santé publique* », ensuite, que l'administration n'avait pas eu connaissance de ces éventuels risques¹³⁰⁴.

Le principe de prévention s'applique donc à la fois pour des décisions en matière de risques environnementaux et sanitaires, principe qu'il est du reste possible de retrouver dans les mesures de police administrative en matière d'habitat. Pour la plupart des mesures de police qui encadrent les travaux à mener contre les facteurs de risques, la loi n'impose pas nécessairement de démontrer un lien entre les facteurs de risques et les risques sanitaires.

¹³⁰¹ Cons. Const., Décision n°2008-564 DC, 19 juin 2008, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés ; CE, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, n°297931.

¹³⁰² CE, 12 juillet 2013, Fédération nationale de la pêche en France, n°344522.

¹³⁰³ CE, 3 mars 2004, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c/ Consorts Bourdignon, n°241150, et trois autres décisions n°241151, 241152, 241153 ; CE, 9 avril 1993, M. D, n°138653, 138663, 138652, Lebon p. 110, conclusions Legal.

¹³⁰⁴ CE, 14 janvier 2004, Association pour la protection des animaux sauvages, n°259073.

2. Principe de précaution : difficulté d'appréciation du risque

Né à travers les procédures du droit de l'environnement, le principe de précaution porte, non pas sur la lutte contre le risque, mais sur une adaptation des mesures à prendre pour « *parer à la réalisation* » d'un risque incertain.

Le principe de précaution pourrait être énoncé en référence à l'adage « *dans le doute, abstiens-toi* »¹³⁰⁵. En ce sens, dans un recours devant le Conseil Constitutionnel contre l'allongement de la durée légale d'IVG pour des femmes en situation de détresse¹³⁰⁶, des parlementaires avaient eu recours à un principe de précaution tiré de l'article 4 DDH selon lequel, notamment, « *la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui* ». « *En l'absence de consensus médical* » portant sur le commencement de la vie, les requérants demandaient donc à ce que soit déclarée inconstitutionnelle la disposition attaquée. Rien de tel ne fut admis par le Conseil Constitutionnel, refusant de donner au principe de précaution fondé sur l'article 4 de la DDH un « *objectif de valeur constitutionnelle* ». Toutefois, l'apport de cet arrêt est de montrer que c'est l'existence du doute sur la réalité du risque par les experts tenus d'émettre un avis qui va déterminer la recevabilité du principe de précaution¹³⁰⁷.

Au contraire, le principe de précaution est une incitation à l'action, malgré le doute, ou avec le doute pour éviter la survenance du risque et des dommages en résultant¹³⁰⁸. L'illustration dans les textes débute avec la Déclaration de Rio prononcée par les Nations Unies en 1992. Le principe de précaution implique que « *l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement* »¹³⁰⁹. La lecture de ces dispositions impose donc une action de prévention d'une atteinte à l'environnement¹³¹⁰. Plus précise, la définition de l'article 5 de la Charte de l'environnement met en avant, non pas l'action de prévention mais une « *mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques* » ainsi qu'une « *adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ». L'article 5 va donc plus loin puisqu'il fait entrer dans l'application du principe l'évaluation préalable des risques incertains identifiés, ce qui, par exemple suppose que ladite évaluation comprenne une « *mise en œuvre d'autres solutions si les évolutions techniques et scientifiques permettent*

¹³⁰⁵ G. Cornu, précité.

¹³⁰⁶ Loi n°2001-588 du 4 juillet 2001 relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception, article 2, JO n°156 du 7 juillet 2001, p. 10823.

¹³⁰⁷ M. Canedo-Paris, Des nouvelles du principe de précaution, RFDA 2013, p. 1061.

¹³⁰⁸ M. Deguerge, Les avancées du principe de précaution en droit administratif français, RIDC 2006-2 p. 622

¹³⁰⁹ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Principe 15, 3-14 juin 1992,

[<http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>].

¹³¹⁰ CE, 6 avril 2006, Ligue pour la protection des oiseaux, n°283103.

de les envisager utilement dans l'avenir »¹³¹¹. Contrairement aux autres principes environnementaux, l'effet direct du principe de précaution fut admis rapidement. Mais, paradoxalement, la généralisation impliquée par l'intégration de ce principe dans le bloc de constitutionnalité semble imposer la sélection des affaires que le juge administratif peut être en mesure de passer sous le crible du principe de précaution, et celles où ce dernier n'est pas utile dans des matières ne concernant ni la santé, ni l'environnement.

La difficulté principale réside donc dans l'impossibilité de mesurer le risque, concrètement. Elle aura deux types de conséquences.

D'abord, des incidences dans la détermination des responsabilités, qui, jusqu'à présent, ne peut être appréciée que sur le fondement d'un dommage certain, d'un lien de causalité entre le dommage et l'évènement. Ainsi, comment serait-il envisageable de répondre d'un dommage sans qu'il soit certain que ce dommage est la conséquence d'un risque survenu ? L'impasse dans lequel l'application du principe dans le droit de la responsabilité donne l'opportunité d'une interrogation relative à l'application du principe dans un processus décisionnel, en quelque sorte, un outil d'aide à la décision qu'elle soit un instrument de la participation du public ou de gestion de l'action publique¹³¹².

Ensuite, l'application concrète du principe de précaution peut poser problème, lorsque ce principe est confronté aux droits et libertés individuelles garantis par la Constitution.

Le principe de précaution ne peut pas s'appliquer par toutes les autorités administratives. Que ce soit pour les décisions d'interdiction ou d'utilisation d'organismes génétiquement modifiés ou pour les décisions portant sur l'implantation d'antennes de téléphonie mobile, le principe de précaution ne peut être appliqué par les autorités locales, mais au contraire par une autorité supérieure. En matière d'instauration des périmètres de protection, le juge administratif vérifie naturellement la légalité de la décision d'instauration des périmètres de protection des captages au titre de l'article L. 1321-2 C. santé publ. L'avis de l'hydrogéologue attendu par l'article R. 1321-6 C. santé publ., motivé par « *une sorte de principe de précaution* » et « *en l'absence de tous risques avérés ou prévisibles de pollution de la ressource en eau* », ne peut être retenu car présentant, « *eu égard aux servitudes qu'elle engendre pour son propriétaire, un caractère excessif, privant dans cette mesure l'opération d'utilité publique* »¹³¹³. Un principe de précaution ne peut, par conséquent, pas être retenu dans cette procédure, au

¹³¹¹ CE, 25 septembre 1998, Association Greenpeace France, n°194348 ; CE, 4 août 2006, Réseau sortir du nucléaire, n°254948.

¹³¹² M. Deguergue, précité, p. 635.

¹³¹³ CAA de Nancy, 28 novembre 2013, M. C c/ Ministre des Affaires sociales, n°13NC00335 ; G. Simon, L'expropriation pour cause d'utilité publique, Chronique de jurisprudence 2012-2013, Phase administrative, AJDI 2014, p. 16.

contraire d'une décision par une collectivité de faire entrer dans un document d'urbanisme un captage, de définir des périmètres de protection, à des fins « *de précaution et de préservation des ressources à long terme* »¹³¹⁴. Aussi, dans cette matière, l'instauration de périmètres de protection des captages peut et a un impact sur l'usage qui est fait d'un terrain, propriété privée. Il y a nécessité de mettre en balance les risques. Risque d'atteinte à la propriété « *excessive* » d'un coté, risque incertain d'atteinte à la santé de l'autre. Le différentiel est contrôlé par le juge administratif.

Résultant de cette difficulté d'évaluation du risque, un autre problème peut se poser dans la valeur accordée aux expertises par les décideurs publics. La question n'est pas nouvelle puisque devant toute expertise, et en l'absence de précisions dans les textes, le décideur définit lui-même le niveau de prise en compte de l'expertise et d'appréciation du risque. Au regard du principe de précaution, cette question apparaît plus tranchée, mais sans implication juridique réelle, si le décideur détermine son niveau d'appréciation du risque.

Les principes de prévention et de précaution s'appliquent de façon différente en matière de santé et d'environnement. Pour le premier, il apparaît que la méthode d'analyse peut s'appliquer pour les deux objets, santé et environnement. Pour le second, la valeur accordée au principe de précaution semble plus prudente notamment lorsqu'il est confronté à des principes garantis et reconnus comme fondamentaux tels que le droit de propriété. Quant au public, son association à l'évaluation des risques est conditionnée par son niveau d'informations.

B. *La complémentarité dans la prise en compte des risques*

La complémentarité dans la prise en compte des risques peut être d'abord soulignée au regard des obligations individuelles, personnelle dans la prévention des risques. Il est entendu obligation comme un devoir issu d'une loi et qui a des incidences juridiques, c'est-à-dire qui peut être susceptible de sanction par l'Etat et qui institue des obligations personnelles tendant à la survenance de risques (1).

La complémentarité des deux matières peut également s'analyser dans la reconnaissance d'un préjudice environnemental, qui contribue à modifier les comportements (2).

¹³¹⁴ CAA Lyon, 25 octobre 2011, M. Luc A et Mme Anke B c/ Commune de Pommiers-la-Placette n°10LY02131.

1. Les obligations personnelles tendant à éviter la survenance de risques

Le système de santé fait appel à la « *responsabilité des individus* »¹³¹⁵, sa survie dépendant des comportements vis-à-vis de son organisation. Par exemple, l'instauration d'une participation de l'assuré aux tarifs de prestations de soins ambulatoires ou hospitaliers, d'une participation forfaitaires aux soins pris en charge par la médecine de ville, ou la franchise sur certains médicaments, actes ou frais de transport¹³¹⁶ ont été mis en place pour que les patients participent aux soins délivrés. Pour D. Tabuteau, cette participation limite « *le risque de comportement insouciant ou imprévoyant lié à la prise en charge par la collectivité ou une assurance des frais de santé* »¹³¹⁷. Quant à la responsabilisation en matière de santé publique, des obligations incombent aux patients pour éviter une épidémie. Tel est le cas de la vaccination. Ce n'est pas seulement une protection pour la personne vaccinée, elle participe aussi à lutter contre la survenance d'une épidémie¹³¹⁸. L'obligation peut cependant relever d'un simple devoir, sans qu'il n'y ait d'incidences juridiques.

En matière environnementale, l'article 2 de la Charte de l'environnement créé un devoir de participation à la préservation de l'environnement. Sa traduction à l'égard de l'individu n'apparaît pas encore particulièrement développée, notamment parce qu'elle n'implique pas une obligation spécifique qui, non respectée, donnerait lieu à sanction par l'Etat. Aussi, invoquer par exemple cette disposition pour justifier un recours pour excès de pouvoir à l'encontre d'un décret du 3 juin 2009 fixant la liste des routes à grande circulation est irrecevable¹³¹⁹. Précisément, le juge administratif rejette la requête de personnes qui ne sont pas riveraines des routes projetées, et ne démontrent pas leur intérêts. En revanche, l'administration est bien tenue par le respect de ces dispositions, à condition que la décision contestée, en l'espèce un jugement annulant les comptes de propriété, ait un lien avec l'environnement¹³²⁰. Le Conseil Constitutionnel déclarait qu'en application de cette disposition et de l'article 1^{er} de la charte établissant le droit à un environnement sain, « *chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui*

¹³¹⁵ D. Tabuteau, Santé et devoirs sociaux, RD sanit. soc., 2009, p. 42 et s.

¹³¹⁶ Article L. 322-2 CSS.

¹³¹⁷ D. Tabuteau, précité.

¹³¹⁸ Article L. 3111-4, L. 3111-6 C. santé publ.

¹³¹⁹ CE, 3 août 2011, Mme Buguet, n°330566.

¹³²⁰ CE, 14 septembre 2011, Pierre, n°348394.

pourraient résulter de son activité »¹³²¹. En s'écartant de cette disposition constitutionnelle, l'article L. 110-2 C. env, qui a servi de source d'inspiration à l'article 2 de la Charte, prévoit également un devoir pour les personnes publique et privées de préservation de l'environnement. Ce devoir devient obligation lorsque plusieurs autres dispositions soumettent les personnes à effectuer une activité à des règles précises de préservation de l'environnement. « *Considérant qu'eu égard aux objectifs de protection de l'environnement poursuivis par la Charte de l'environnement, ... autorité doit veiller à ce que les activités qu'elle autorise ne portent pas atteinte au patrimoine naturel protégé* »¹³²². Si l'article R. 111-15 C. urb. oblige le pétitionnaire à respecter les principes prévus à l'article L. 110-2 C. Env, la localisation du projet et les « *divers engagements du pétitionnaire ainsi que des prescriptions du préfet* » suffisent à répondre à l'article R. 111-15 C. urb.¹³²³.

Par conséquent, autant en matière environnementale, il est possible de conclure que le devoir de préservation peut, dans certaines circonstances, devenir une obligation créant des conséquences sur le droit positif et rejoignant l'objectif de protection de l'environnement et de la santé.

L'article 3 de la Charte de l'environnement impose à « *toute personne* » de prévenir « *des atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou d'en limiter les conséquences* ». Cette obligation rejoint les matières environnementales traitées par le C. santé publ. Ainsi est-ce le cas pour les responsables d'installation ou de production d'eau destinée à la consommation humaine, tenus de s'assurer que l'eau produite soit propre à la consommation¹³²⁴. En outre, ils doivent « *rendre toutes mesures correctives nécessaires en vue d'assurer la qualité de l'eau* »¹³²⁵. En matière de déchets, l'article L. 541-1 C. env. prévoit que les réglementations qui le suivent assurent « *la gestion des déchets ... sans mettre en danger la santé humaine et sans nuire à l'environnement* ».

L'article 8 impose que l'éducation et la formation à l'environnement « *doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.* ». Le C. santé publ. contient lui aussi des dispositions relatives à l'éducation en santé, précisément dénommée « *éducation thérapeutique* »¹³²⁶. Pour l'essentiel, il est attendu que les professionnels de santé forment les patients à un comportement ou à des protocoles de soins pour éviter que leur propre situation

¹³²¹ Cons. Const., Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011.

¹³²² CE, 3 juin 2013, Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, n°334251.

¹³²³ CE, 1^{er} mars 2013, M. et M^{me} Fritot, n°350306.

¹³²⁴ Article L. 1321-1 C. santé publ.

¹³²⁵ Article L. 1321-3 C. santé publ.

¹³²⁶ Livre I, titre VI des parties législatives et réglementaires du C. santé publ.

ne s'aggrave. Contrairement au droit de l'environnement, l'éducation thérapeutique sert seulement à l'intérêt du patient concerné.

Les habitants, les propriétaires ont une obligation personnelle tendant à limiter leur survenance.

2. La contribution de la reconnaissance du préjudice environnemental à la modification des comportements

Le droit de la santé est, fondamentalement un droit de traitement des risques sanitaires survenus, autant relativement au système de santé que son financement. Le système de santé fait principalement appel à des professions de santé, des institutions de santé chargées, de soigner les malades, « *secourir les indigents* ». Quant au financement, qu'ils soient publics ou privés, les systèmes assurantiels français ont pour objet de financer les conséquences dommageables d'un risque sanitaire survenu. Par exemple, les soins nécessaires au traitement d'une maladie sont, à titre principal, financés par les régimes d'assurance-maladie de la Sécurité sociale et par les organismes de mutuelles, à supposer que les malades puissent bénéficier comme assurés, de ces avantages. Cette organisation est justifiée non seulement par un choix organisationnel mais aussi par une garantie reconnue comme principe fondamental, que l'Etat protège les personnes de la maladie.

Ainsi, le principe pollueur payeur, qui donnait un droit de polluer par l'instauration de normes de références. Ce dernier principe est défini par M. Prieur dans son acception large, comme visant « *à imputer au pollueur le cout social de la pollution* »¹³²⁷. Sans se reporter à un système organisé de cette ampleur, le droit de l'environnement a prévu de faire payer la personne à l'origine de la pollution les incidences de cette pollution. Certes, à l'inverse, le principe pollueur payeur, donne un droit de polluer par l'instauration de normes de références. L'incertitude des experts, leur désaccord dans l'analyse des risques pose problème. Aussi, il a été mis en place un système d'indemnisation prenant en charge les dommages dont l'origine n'est pas certaine, est discutée. Il s'agit de « *collectiviser* » le risque, et d'élargir la responsabilité pour donner un statut aux victimes.

Parfois cependant, la survenance de risques sanitaires n'est pas prise en charge par cette organisation sociale mais impose tout de même une compensation. Précisément, au-delà de symptômes médicaux qui appellent le traitement médicamenteux ou médico-social, l'impact

¹³²⁷ M. Prieur, précité, p. 175.

négalif du système sanitaire lui-même sur la santé peut être identifié. Telles sont les incidences de la iatrogénie, d'une erreur thérapeutique, d'une faute médicale. Contrairement aux dommages relatifs à la survenance d'un risque de maladie, il s'agit ici de formuler la méthode de prise en compte d'un préjudice causé par un comportement ou une situation. Autant, la survenance d'une maladie ou d'un accident, conséquence d'un tel préjudice sera pris en compte par le système assurantiel, autant le malade ou les régimes de sécurité sociale ou les mutuelles sont en droit de se retourner contre les personnes causes du dommage. L'enjeu dépasse donc le traitement des conséquences médicales du risque pour rejoindre la réparation liées à un dommage causé.

La responsabilité de l'Etat peut être engagée pour ne pas avoir mis en place les mesures suffisantes qui auraient permis d'éviter la survenance de risques, en particulier sanitaires¹³²⁸ ou de façon plus limitée, la survenance de risques d'inondation¹³²⁹.

Le droit de l'environnement puise dans les sources de la responsabilité civile pour que soit reconnu et indemnisé un préjudice environnemental. Parmi elles, la responsabilité pour faute permet une réparation à la suite d'un dommage causé soit par un fait quelconque, soit par « *les choses dont on a la garde* »¹³³⁰, qualifiée de faute. M. Prieur constatait l'application rare de l'article 1382 et 1383 C. Civ. alors que le « *droit de l'environnement est en grande partie un droit de police* », où il suffit de démontrer « *la violation d'un règlement administratif pour que la faute soit établie* »¹³³¹. La faute, caractérisée par la dépollution partielle d'un site, « *le mauvais état du site* », est constituée quand bien même l'exploitant d'une installation classée tenue par arrêté préfectoral de « *simples mesures de sécurisation et de surveillance* »¹³³². La responsabilité issue d'un trouble de voisinage est également un autre outil pour faire reconnaître un préjudice, à condition qu'il soit démontré le caractère anormal du trouble¹³³³. Toutefois, cette procédure aboutit à une inégalité de traitement entre les juridictions, une situation intolérable pour l'un pouvant devenir parfaitement acceptable pour l'autre¹³³⁴.

¹³²⁸ CE, 3 mars 2004, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c/ Consorts Bourdignon, n°241150, et trois autres décisions n°241151, 241152, 241153 ; CE, 9 avril 1993, M. D, n°138653 et n°138663 et 138652, Lebon p. 110, conclusions Legal.

¹³²⁹ CE, 22 juin 1987, Ville de Rennes, n°62559.

¹³³⁰ Article 1382 et 1384 C. Civ.

¹³³¹ M. Prieur, Droit de l'environnement, Dalloz, 2011, p. 1057 ; en ce sens, Cour de Cass., 16 mai 2001, n°99-19180 : non-conformité d'une construction avec un plan d'occupation des sols imposant une distance minimale avec l'habitation des requérants, provoquant une « *importante atteinte à l'environnement* ».

¹³³² Cour de Cass., 9 septembre 2009, n°08-13050, Bulletin 2009, III, n° 186.

¹³³³ Par exemple, Cour de Cass., 13 décembre 2012, 11-27.538, Bulletin 2012, II, n° 205.

¹³³⁴ M. Prieur, précité, p. 1061.

Si le lien de causalité entre un dommage et la faute est certain et direct¹³³⁵, alors il est possible d'établir la responsabilité et de « *dédommager* » la victime du dommage, de « *réparer* », « *compenser* »¹³³⁶ le préjudice soit par versement d'une somme d'argent soit par une remise en état des lieux. Dans le domaine du droit de l'environnement, s'il est démontré que le préjudice est causé à une personne, propriétaire d'un terrain, exploitant d'une microcentrale électrique dont l'activité dépend de son alimentation en eau¹³³⁷ Comme d'autres formes de préjudices, le dommage causé à l'environnement peut être difficile à démontrer, s'il n'apparaît pas immédiatement.

Pour sortir de l'impasse, la seule solution est d'admettre l'existence d'un « *dommage à l'environnement* »¹³³⁸, indépendant des autres dommages, tels que physiques ou moraux. Aussi a-t-il été admis par la jurisprudence l'existence d'un « *préjudice résultant d'une atteinte à l'environnement* »¹³³⁹, causé par l'intervention humaine sur l'environnement. Les dispositions normatives européennes avaient déjà entamé la reconnaissance d'une spécificité du dommage environnemental « *pur* », « *de l'atteinte au milieu naturel* »¹³⁴⁰. Il est souligné l'adoption de la proposition de loi par le Sénat le 16 mai 2013 à l'unanimité et sans dépôt d'amendement, montrant « *que l'approche holistique semble s'imposer* »¹³⁴¹.

Par ailleurs, le lien de causalité se détend, se distend.

Si le droit de la responsabilité est bousculé, l'action publique est aussi renouvelée. Ainsi, élargissant le risque sanitaire au risque environnemental, la collectivité est nécessairement plus engagée. « *L'action de l'Etat consiste, non à offrir une prestation, mais à influencer les comportements, avec l'aléa qu'une telle politique doit intégrer* »¹³⁴².

¹³³⁵ Cour de Cass. 18 Septembre 2003 n°02-10.843 Fédération de chasse de la Corrèze : agrainage de sangliers par l'ONF dans une réserve, ayant pour conséquence d'attirer « *les sangliers en surpopulation en dehors de la réserve* » ; CE, 28 juin 1999, Ministre de l'équipement, du logement et des transports, n°145849 et 158026 : études incomplètes de la DDE quant à l'appréciation des risques présentés par le sous-sol du terrain envisagé pour la création et l'exploitation de la décharge, causant des dommages à ladite décharge.

¹³³⁶ G. Cornu, précité.

¹³³⁷ Cour de Cass., 7 octobre 2009, 08-13.834, Bulletin 2009, III, n° 216.

¹³³⁸ Proposition de loi Sénat visant à inscrire la notion de dommage causé à l'environnement dans le code civil, transmise par le président du Sénat à l'Assemblée Nationale, 16 mai 2013, article unique.

¹³³⁹ A. Van Lang, Affaire de l'Erika : la consécration du préjudice écologique par le juge judiciaire, Jugement rendu par Tribunal correctionnel de Paris 11^e ch. 16-01-2008 n°9934895010, AJDA 2008, p. 934.

¹³⁴⁰ A. Van Lang, Droit de l'environnement, p. 272.

¹³⁴¹ M.-J. del Rey, Les enjeux de la modernisation du droit de l'environnement, Recueil Dalloz 2013, p. 1536.

¹³⁴² M. Sirinelli, Droit à respirer un air pur : quelles obligations pour les autorités publiques ?, AJDA 2013, p. 1506.

La pertinence d'une incursion du droit de l'environnement dans ce domaine implique aussi de suivre son évolution, en l'occurrence l'interdiction d'un retour en arrière, tel l'effet cliquet décrit par le Conseil Constitutionnel comme « *rendre plus effectif* » une protection¹³⁴³.

Il doit, en ce cas, prendre en compte les risques pour éviter leur survenance ou en maîtriser les effets. La prise en compte suppose d'accorder une importance particulière aux risques, sans qu'il ne soit demandé de les supprimer tous ou de les éviter. Prendre en compte suppose de savoir qu'ils existent, ou sont susceptibles d'exister pour déterminer l'action la plus appropriée, adaptée aux risques.

¹³⁴³ Décision n°93-325 DC du 13 août 1993, consid. 81 ; décision n°181 DC des 10 et 11 octobre 1984, consid. 37 ; citées par P. Mouzet, La prévalence, Note sur un outil juridique émergent et sur le conflit de normes horizontal RDP, janvier 2014 n 1, p. 137 et s.

Chapitre 2 : L'action motivée par la prudence

Au-delà de la recherche d'une qualification des risques dans leur nature ou même d'une quantification des risques, l'action sur le risque porte à la fois sur la mesure des risques, les moyens pour éviter leur apparition ou leur réapparition, sur leur suppression ou leur réparation si leur survenance a engendré des dommages.

Prendre en compte les risques en matière d'habitat implique donc de prendre en considération tous les stades du risque, de sa mesure théorique à sa réparation. Par conséquent, aborder l'action sur les risques suppose d'employer les moyens pour parer à la survenance des risques et à ses conséquences.

Pour l'autorité publique agissante, l'enjeu est d'éviter que les risques apparaissent pour, notamment, protéger les populations. Précisément, les risques sont pris en compte le plus en amont possible et cela pour limiter ou éviter leur survenance.

Il s'agit ici d'employer les méthodes possibles d'appréhension des risques que sont la prévention et la précaution. Dans quelle mesure l'application de ces principes de précaution et de prévention peut-elle servir à l'amélioration de l'habitat, à la protection de ce dernier contre les risques ? Dans le cadre de cette prévention sanitaire, est-il possible de formaliser une prise en compte différente des risques en matière d'habitat ?

La prévention vise à empêcher la survenance des risques, à devancer leurs conséquences. Elle est partie de l'action publique et les acteurs publics détiennent une part, une portion de compétence qui donne à la prévention, sa cohérence. La globalité de la prévention donne à l'habitat la garantie d'une protection contre les risques.

Contesté de façon parfois virulente, le principe de précaution, est progressivement appliqué par les juges. Par l'application du principe de précaution, le décideur public n'a pas à attendre l'émergence, la certitude des risques pour agir. Ainsi, il se prémunit d'une éventuelle contestation de son inaction et, à titre principal, répond aux craintes relatives à l'inaction causée par l'incertitude. Le principe de précaution s'applique différemment selon la nature de la protection visée. Dans quelle mesure son application en matière d'habitat est-elle envisageable ?

La globalité de la prévention garantit la protection de l'habitat contre les risques (Section 1).
Le principe de précaution est une réponse limitée à la lutte contre les risques en matière d'habitat (Section 2).

Section 1 : La prévention, une mesure reconnue

Lorsque les risques existent, sont identifiés, il est mis en place un processus décisionnel précis d'évaluation du risque par une expertise préalable à la décision, une décision prise en fonction de ces expertises et sur lesquelles juge et administration se reposent à titre principal. La lutte globale contre les risques peut également prendre sens dans la manière d'aborder le risque.

Partager l'action de prévention implique une répartition des compétences. Chaque personne, investie de cette mission de prévention mène, a priori, le même but que les autres, en l'occurrence éviter que le risque survienne. Partager suppose aussi de projeter l'action de prévention dans une société donnée, animée parfois de cette même volonté de prévention mais investie, plus souvent, de mécanismes différents, tels qu'une action de réduction totale des risques ou divergents tels que les intérêts du propriétaire d'un terrain soudainement inconstructible après avoir été intégré à un plan de prévention contre un risque naturel.

L'application du principe de prévention se traduit notamment et même principalement, par une étude préalable à tout projet de construction. L'objectif est de prévenir les atteintes à l'environnement « *en évaluant à l'avance les effets de l'action de l'homme sur le milieu naturel* »¹³⁴⁴. Pour M. Prieur, elle devrait être un préalable à toute décision mais bien qu'elle soit une « *règle de bon sens* », elle est assez récente puisqu'introduite en France par une loi du 10 juillet 1976.

Autant la protection de l'environnement doit être collective (§ I.) autant, les autorités tenues de veiller à la protection de l'environnement sont limités par la nécessaire mesure des risques (§ II.).

§ I. La protection collective de l'environnement

L'article 3 de la Charte de l'environnement définit la prévention ainsi : « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* »¹³⁴⁵. Il semble possible de saisir dans cette définition synthétique plusieurs conséquences dans l'appréhension du risque.

¹³⁴⁴ M. Prieur, Droit de l'environnement, Dalloz, 2004, p. 90.

¹³⁴⁵ Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, article 3, JO n°51 du 2 mars 2005 p. 3697 texte n°2.

D'abord, l'article porte sur les atteintes à l'environnement, supposant que la prévention porte sur des risques avérés connus. Ensuite, l'article définit le cadre de la prévention à travers les lois. Il est indéniable qu'étant un objectif constitutionnel, qui plus est traduit dans des lois importantes, dans une organisation rôdée à cet objectif.

La protection de l'environnement suppose d'établir les règles applicables en matière de prévention. L'avancée principale des parlementaires est d'avoir élevé au rang constitutionnel le principe de prévention. Pourtant, la portée de l'article 3 de la Charte vue autant par son application pour écrire le droit que son usage pour le défendre, comme la charte dans son ensemble¹³⁴⁶, est discutée. (A)

Protéger l'environnement en faisant usage de la prévention appelle aussi la formulation des moyens à disposition de l'acteur public pour faire respecter l'obligation de prévention. (B)

A. La portée de l'article 3 de la charte de l'environnement

La portée de l'article 3 interroge la légitimité de l'acteur public chargé de la rédaction de la norme et du juge chargé de vérifier sa correcte application. Pour le premier, l'article 3 a imposé que soit défini la répartition des compétences entre le législateur, détenteur d'un pouvoir souverain, et le pouvoir réglementaire qui a, lui aussi, compétence pour édicter une norme. Ainsi, la portée de l'article 3 de la charte a imposé de définir la répartition des compétences entre ces deux pouvoirs. (1)

La définition de la portée de cet article suppose aussi l'étude de la façon dont les juges appréhendent le principe de prévention et en vérifient l'application. Appréhender la portée de l'article 3 c'est donc, aussi, étudier le contrôle juridictionnel de l'application du principe par l'administration. Le juge administratif exerce un contrôle de légalité et de constitutionnalité (2).

1. La répartition des compétences entre le législateur et le pouvoir réglementaire

S'interroger sur la compétence relative à l'établissement de la norme implique d'abord de vérifier « *le champ d'application* »¹³⁴⁷ de cette dernière. L'article 34 de la Constitution détermine en effet certaines matières qui relèvent de la loi. A contrario, ce qui ne relèverait

¹³⁴⁶ Y. Aguila, La valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement, Conclusions sur Conseil d'Etat, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, n° 297931, RFDA 2008, p. 1147.

¹³⁴⁷ E. Cortot-Boucher, Le devoir de prévention posé par l'article 3 de la Charte de l'environnement, Portée, contrôle, RFDA 2014, p. 97 et s.

pas de ces matières limitativement énumérées, bien que les juges constitutionnels et administratifs aient « *reculé ses limites* »¹³⁴⁸, serait du ressort du pouvoir réglementaire autonome, précisé à l'article 37 de la Constitution. Modifié par la loi du 1^{er} mars 2005, l'article 34 prévoit désormais que « *la préservation de l'environnement* » est du domaine de la loi¹³⁴⁹. C'est en ce sens que le Conseil Constitutionnel, saisi d'une QPC relative à la constitutionnalité de l'article L. 112-16 CCH, lequel méconnaissait les articles 1 à 4 de la Charte de l'environnement s'est prononcé. L'article contesté dispose notamment que les dommages causés à un bâtiment occupé et résultant d'une activité n'ouvrent pas droit à réparation si « *le permis de construire afférent au bâtiment ... a été demandé ou l'acte authentique constatant l'aliénation ou la prise de bail établi postérieurement à l'existence des activités* ». Reprenant les dispositions de l'article 3 de la Charte, le Conseil constate la compétence du législateur à établir des règles en matière de préservation de l'environnement, et fait entrer dans cette préservation, la prévention, énoncée par l'article 3. Ensuite vient se greffer le règlement. Pour préciser, « *il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions* »¹³⁵⁰. Il résulte donc à la fois de l'article 34 et à la fois de la décision du Conseil Constitutionnel que seul le législateur est compétent pour déterminer le « *cadre* » d'application du principe. Il incombe ensuite aux autorités administrative de « *déterminer les modalités de mise en œuvre* ».

Toutefois, le législateur n'est pas seulement compétent pour déterminer les principes régissant la matière mais aussi d'édicter de « *manière précise toutes les mesures* »¹³⁵¹, telles que l'élaboration des conditions de consultation et de participation du public à des décisions en matière d'environnement. En ce sens, le Conseil d'Etat a établi, pour l'application de l'article 7 de la charte relative au droit d'information et de participation du public le principe selon lequel est « *réservé au législateur le soin de préciser les conditions et les limites* » de l'exercice de ces droits. Quant au pouvoir réglementaire, il lui appartenait seulement d'édicter « *les mesures d'application des conditions et limites fixées par le législateur* »¹³⁵².

La distinction d'application des articles 3 et 7 de la Charte quant à la répartition des compétences pose question. Pour l'article 3, alors que le Conseil Constitutionnel a donné au

¹³⁴⁸ J. Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, Lextenso, 2008, p. 704 ; par ex, Décision 71-44 DC- 16 juillet 1971 : le principe de liberté d'association « *est à la base des dispositions générales de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association* ».

¹³⁴⁹ Loi constitutionnelle du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement précitée, article 2.

¹³⁵⁰ Décision n°2011-116 QPC du 8 avril 2011 M. Michel Z. et autre.

¹³⁵¹ L. Janicot, La portée encore incertaine de la Charte de l'environnement, JCP G n°47, 18 Novembre 2013, p. 1215 et s.

¹³⁵² CE, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, n°297931 ; CE, 24 juillet 2009, CRII GEN, n°305314.

règlement une compétence large, le Conseil d'Etat a donné, en application du texte, au législateur la compétence pour fixer les conditions de la prévention.

Or, une attribution large des compétences au pouvoir réglementaire est possible, plusieurs raisons ont été précisées.

D'abord, il est possible de dépasser la lecture stricte des dispositions de la charte pour en déduire que le législateur n'est pas le seul à être impliqué dans l'application du principe. Certes, la nuance entre l'expression « *conditions et limites* » et le substantif « *conditions* » pourrait imposer une attribution plus large des pouvoirs du législateur dans le premier cas. En ce sens, L. Janicot, rapporteur de la décision du 12 juillet 2013 devant le Conseil d'Etat, souligne que « *c'est donc à une définition extensive du champ de compétence* » du législateur, que cette formulation renvoie. A l'appui de cette idée, elle donne l'exemple d'une attribution de compétences larges aux collectivités territoriales en matière de gestion du personnel¹³⁵³ ou de règles de mise en œuvre du droit de préemption¹³⁵⁴. Au final, cette distinction de formulation n'est pas déterminante, puisque ces limites, donnant au législateur le cadre de son action, sont des « *conditions formulées négativement* »¹³⁵⁵.

Plus importante est la proposition par le rapporteur de la décision du 12 juillet 2013 de suivre la position du Conseil Constitutionnel sur l'article 3 de la Charte. Dans sa décision du 23 novembre 2012, le Conseil constatait le renvoi des articles législatifs tendant à soumettre à autorisation des dispositifs de publicité lumineuse¹³⁵⁶ au décret¹³⁵⁷, « *le soin de fixer les conditions de prévention des atteintes à l'environnement* »¹³⁵⁸ et risquant de dénaturer la volonté du constituant, pour qui « *la législation de l'environnement ... est souvent très minutieuse, du fait de la technicité de la matière. La Charte doit s'interdire de descendre dans les détails, pour respecter les équilibres institutionnels* »¹³⁵⁹.

Enoncé comme une considération de « *politique juridique* »¹³⁶⁰, la troisième raison de la distinction est liée au caractère mouvant et technique des règles de prévention, alors que la

¹³⁵³ Décision n°83-168 DC du 20 janvier 1984, Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, consid. n°5.

¹³⁵⁴ Décision 90-274 DC du 29 mai 1990, Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement, consid. n°24.

¹³⁵⁵ L. Janicot, précitée, p. 1215 et s.

¹³⁵⁶ Article L. 581-9 C. Env.

¹³⁵⁷ Décision 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, Association France Nature Environnement et autre.

¹³⁵⁸ E. Cortot-Boucher, précitée, p. 97 et s.

¹³⁵⁹ N. Kosciusko-Morizet, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement n°1595, 12 mai 2004, p. 34, [<http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r1595.pdf>].

¹³⁶⁰ L. Janicot, précitée, p. 1215 et s.

procédure législative n'est pas conçue « *pour permettre l'intervention du législateur de manière rapide et répétée* »¹³⁶¹.

Ainsi, la décision du 12 juillet 2013 semble aller vers une application identique à celle retenue par le Conseil Constitutionnel s'agissant de l'article 7. Dans son considérant n°11, le Conseil d'Etat formule les mêmes répartitions. D'une part, le législateur est chargé de définir « *le cadre de la prévention ou de la limitation des conséquences d'une atteinte à l'environnement* ». D'autre part, les autorités administratives sont tenues de « *préciser les modalités de mise en œuvre de la loi* ».

Aussi, lorsque l'interrogation sur la répartition des compétences a été posée, le Conseil Constitutionnel a donné aux nouvelles dispositions insérées à l'article 34 de la Constitution une interprétation classique de la répartition des pouvoirs, donnant au législateur la mission d'établir le cadre général et au pouvoir réglementaire, « *étroitement subordonné à la loi* », l'exécution de la loi¹³⁶².

2. Le contrôle de légalité et de constitutionnalité par le juge administratif

En principe, la seule mission du juge administratif est, en principe, de vérifier la légalité d'un acte administratif. Si ce dernier a été pris sur le fondement d'une loi inconstitutionnelle, le juge « *se refuse* »¹³⁶³ à prononcer, par application de la loi écran, l'inconstitutionnalité de la loi ou de l'acte administratif litigieux¹³⁶⁴. « *Le principe ainsi posé, en l'absence de disposition législative précise en assurant l'application, ne peut servir de base à une action contentieuse en indemnité* »¹³⁶⁵.

Cela étant, à plusieurs reprises depuis son entrée dans le bloc de constitutionnalité, l'article 3 est invoqué devant le juge. L'invocabilité est un terme employé à l'occasion d'un litige contentieux devant le juge pour défendre une position, soutenir l'illégalité d'une décision administrative ou, au contraire, justifier de la complète régularité d'un acte administratif. L'invocabilité présente des obstacles liés à sa nature. Est-elle directe ou non ? Plusieurs hypothèses seront étudiées, la jurisprudence ayant donné quelques exemples penchant pour l'un ou pour l'autre. Cette question de l'invocabilité se pose pour l'intégralité de la charte,

¹³⁶¹ E. Cortot-Boucher, précitée, p. 97 et s.

¹³⁶² J. Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, Lextenso, 2008, p. 702.

¹³⁶³ J-L. Autin, Droit administratif général, Lexis Nexis, Litec, 2004, p. 8.

¹³⁶⁴ CE, 28 janvier 1972, Conseil transitoire de la faculté des lettres et des sciences humaines de Paris, n°79200.

¹³⁶⁵ CE, 29 novembre 1968, Tallagrand, n°68938.

mais se fait peut-être plus forte sur cette matière de la prévention au vu de l'étendue du champ d'application de la prévention.

Pour l'application de l'article 3 de la Charte de l'environnement, le Conseil d'Etat a pu dans un premier temps, refuser de faire une application directe de ces dispositions, en l'absence d'un texte législatif intermédiaire. Ainsi par application de la loi écran, le Conseil d'Etat a rejeté la demande de l'association France Nature Environnement d'annuler un décret du 13 avril 2010¹³⁶⁶ qui méconnaissait « *les principes de prévention ainsi que d'information et de participation du public résultant des articles 3 et 7 de la Charte de l'environnement* ». Il précisait ainsi que « *lorsque des dispositions législatives ont été prises ... la légalité des dispositions réglementaires prises pour leur application s'apprécie au regard de la loi* »¹³⁶⁷.

Il appartient bien au législateur de fixer les conditions d'application du principe de prévention précisé par l'article 3 de la Charte précitée¹³⁶⁸. A ce titre, le Conseil Constitutionnel précise qu'il « *incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés par [l'article 3 de la Charte], les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions* »¹³⁶⁹. Ainsi il peut être conclu à l'existence d'une « *forme bien singulière d'écran législatif* », et, pour l'application de l'article 3, reflet d'un « *changement dans la continuité* »¹³⁷⁰. Toujours pour l'application de l'article 3 de la Charte, le constituant attend une action de la part du législateur, à défaut, le règlement autonome serait sanctionné pour incompétence. Le législateur doit intervenir dans le domaine du règlement et pour l'application du principe de prévention. « *Sans objet dans les champs des articles 3 et 7, où l'absence de toute base législative condamne l'acte réglementaire à une censure pour incompétence, ce point conserve un intérêt dans le champ des articles 1^{er}, 2 et 6, où l'absence de tout renvoi à la loi semble dicter le maintien d'un pouvoir réglementaire autonome* »¹³⁷¹.

Toutefois, le juge a pu se prononcer dans la situation où le législateur, alors qu'il y était tenu, n'est pas intervenu¹³⁷². Saisi d'un litige en référé, le Conseil d'Etat a contrôlé la constitutionnalité du décret, en l'absence d'une loi donnant les lignes du décret. Ainsi, par une décision du 8 juin 2012, le Conseil d'Etat retient le moyen selon lequel un décret du 30

¹³⁶⁶ Décret n°2010-369 du 13 avril 2010 modifiant la nomenclature des installations classées, JO n°87 du 14 avril 2010, p. 6985.

¹³⁶⁷ CE, 26 décembre 2012, Association France Nature Environnement, n°340538.

¹³⁶⁸ CE, 24 juillet 2009, CRII GEN, n°305314.

¹³⁶⁹ Décision 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, Association France Nature Environnement et autre.

¹³⁷⁰ X. Domino, La pêche miraculée, AJDA 2013, p. 1737 et s.

¹³⁷¹ X. Domino, précité, p. 1737 et s.

¹³⁷² C. Landais, F Lénica, Premières précisions sur la portée juridique de la Charte de l'environnement, AJDA 2006, p. 1584 et s.

janvier 2012¹³⁷³, portant sur les panneaux publicitaires, ne prévoyait pas les dimensions maximales d'enseignes alors qu'il incombe au Gouvernement de « *définir ... les modalités d'application de l'article L. 581-18 du code de l'environnement* »¹³⁷⁴. Précisément, pour une erreur de numérotation d'article dans le décret attaqué, les panneaux publicitaires fixés au sol n'étaient plus soumis « *à aucune restriction quant à leurs surface et hauteur maximales à compter du 1er juillet 2012* ». Entre autre conséquence, cette simple erreur a créé un manquement au devoir de prévention, que l'article L. 581-18 C. Env. ne prévoyait pas, notamment en donnant une « *indication sur la hauteur et la taille des enseignes publicitaires* » mais que l'article 3 de la Charte de l'environnement prévoyait bien. Dès lors, « *aucun obstacle ne s'opposait à ce que le juge contrôle la constitutionnalité du décret sur ce point précis, même dans le cadre d'une procédure d'urgence* »¹³⁷⁵.

Par une décision du 13 juillet 2013, le Conseil d'Etat, jugeant non plus cette fois en référé mais au fond, confirme ce qui avait été élaboré en 2012.¹³⁷⁶ Le juge rappelle d'abord la théorie de la loi écran, précisant que « *la conformité au principe ... ne peut être contestée devant le juge administratif en dehors* » de la procédure relative aux questions prioritaires de constitutionnalité prévues à l'article 61-1 de la Constitution. Dans le même considérant, il énonce l'exception selon laquelle il lui appartient « *de vérifier si les mesures prises pour l'application de la loi ... n'ont pas elles-mêmes méconnu ce principe* ». Certes le juge émet des conditions tendant d'une part au cadre de la loi contrôlée et d'autre part du cadre de son contrôle. Pour le premier cas, il s'agit pour lui de contrôler les dispositions législatives définissant le « *cadre de la prévention* », de la « *limitation des conséquences d'une atteinte* », de « *l'absence de telles dispositions* ». Pour le second, il doit vérifier si les mesures prises « *ne se bornent pas* » à tirer les conséquences nécessaires au respect de ce principe.

Enfin, le juge administratif a pu se prononcer sur la constitutionnalité d'un acte administratif dans l'hypothèse d'un « *écran transparent* », si la loi « *se borne à permettre l'exercice de la compétence réglementaire* » sans qu'elle n'établisse « *de règles de fond* »¹³⁷⁷. Abondant en ce sens, la décision du 12 juillet 2013 précitée vise les dispositions de l'article L. 921-2 du Code rural et de la pêche maritime selon lesquelles « *un décret en Conseil d'État précise les conditions d'exercice des activités ... les modalités de délivrance des autorisations ainsi que*

¹³⁷³ Décret n°2012-118 du 30 janvier 2012 relatif à la publicité extérieure, aux enseignes et aux préenseignes, JO n°26 du 31 janvier 2012, p. 1741.

¹³⁷⁴ CE, 8 juin 2012, Association France Nature Environnement, n°359570.

¹³⁷⁵ N. Hutten, Quelques avancées du Conseil d'État sur les principes de précaution et de prévention, Constitutions, 2013, p. 651.

¹³⁷⁶ CE, 12 juillet 2013, Fédération nationale de la pêche en France, n° 344522 ; D. Poupeau, Invocabilité de la Charte de l'environnement à l'encontre d'un texte réglementaire, AJDA 2013, p. 1479.

¹³⁷⁷ L. Janicot, précitée, p. 1215 et s.

les modalités d'application des critères ». Au vu de cet énoncé, le Conseil d'Etat a pu vérifier la constitutionnalité du décret attaqué.

Ainsi l'article 3 de la Charte rejoint la liste des dispositions auxquelles le juge administratif s'estime compétent à analyser pour contrôler la légalité des actes attaqués devant lui¹³⁷⁸.

Il résulte de cette analyse un constat d'élargissement du contrôle par le juge administratif se donnant ainsi la possibilité de se prononcer sur la légalité d'une décision au regard de l'article 3 de la Charte, même en l'absence d'un texte législatif s'y reportant.

Ainsi, autant le contrôle par le juge administratif est étendu, autant la répartition des pouvoirs quant à l'élaboration de la norme en matière de prévention respecte la séparation classique entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire.

B. Les risques traités par les mesures de prévention

Traiter les risques intégrés au principe de prévention relève d'une gageure en pratique impossible à mener. Ce qui importe ici est de définir le cadre d'application du principe de prévention. Cela suppose d'avoir défini la nature des risques pris en compte (1), en vérifiant s'il est possible et nécessaire et dans quelle mesure, de les prévenir. Ensuite, et ce n'est qu'après avoir défini la nature de ces risques qu'il est possible de cerner les actions de prévention mises en œuvre. En matière d'habitat, ces dernières s'imposent aux servitudes d'urbanisme (2).

1. La nature des risques pris en compte

Pourquoi s'arrêter sur le risque ? D'abord parce que la nature du risque définit l'action publique qui en surgira. Il n'est plus contestable que l'acteur public, incarné par les autorités administratives, a une obligation d'intervention dès la survenance d'un risque, et même avant le risque. Ici, ce qui gouverne l'action ne doit pas être de guérir mais de prévenir les éventuelles nuisances ou maladies, qu'elles affectent l'environnement ou la santé. C'est pourquoi la Commission Coppens, proposant la charte de l'environnement au Gouvernement

¹³⁷⁸ CE, 19 juin 2006, Association Eau et Rivières de Bretagne, n°282456 : « *la légalité des décisions administratives s'apprécie par rapport à ces dispositions, sous réserve, s'agissant de dispositions législatives antérieures à l'entrée en vigueur de la charte de l'environnement, quelles ne soient pas incompatibles avec les exigences qui découlent de cette charte* ».

soulignait « *la prévention doit constituer le fondement et l'essentiel de l'action en faveur de l'environnement ... est le quotidien d'une action qui doit chercher à minimiser toute atteinte à l'environnement* »¹³⁷⁹.

Pourrait-on par exemple souligner l'idée que les risques traités sont ceux qui ne sont pas considérés comme acceptables ? Ce qui implique, dès lors, de définir qui et comment l'acceptabilité est identifiée.

Au vu des dispositions applicables, il semble que la prise en compte des risques environnementaux débute d'abord par une expertise réalisée par les personnes à même de réaliser l'évaluation du risque. Forte de cette évaluation, l'autorité publique, compétente et tenue de protéger la population, met en place les dispositions appropriées. Une simple veille s'il n'y a pas urgence, la prise de mesures provisoires ou définitives hors cas d'urgence.

En revanche, le maire ne peut faire usage de la police générale que pour prendre des mesures provisoires mais non définitives, telles que l'interdiction définitive d'habitat¹³⁸⁰.

En matière de prévention, le risque présente un caractère certain, similaire à une atteinte susceptible de provoquer un dommage sur l'environnement ou la santé. S'il est avéré que le risque puisse survenir, tel qu'une inondation sur une zone détectée comme inondable, la date de sa survenance n'est, en revanche, pas certaine. Mais si le risque existe, alors il faut agir, cela est déjà connu. « *Lorsqu'une maladie apparaît, qui semble liée à la consommation de tel ou tel aliment, l'urgence, on le sait, commande d'agir sans attendre de disposer de la preuve du risque* »¹³⁸¹. Cette formule peut être reprise aussi en matière environnementale, puisque santé et environnement sont non seulement liés mais ont, en principe, autant d'importance l'un et l'autre.

La prévention, « *règle d'or* »¹³⁸² du droit de l'environnement vise au final ce type de risques, autant à travers les actions de police qu'au travers des plans de prévention. Le montage de l'action est traditionnellement déterminé par la nature du risque. En ce sens, la multiplicité des plans de prévention contre les risques pouvait nuire à la lisibilité de l'objectif de prévention. La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a unifié les divers plans et mesures existant précédemment pour organiser des actions différenciées. Ainsi, la détection d'un risque naturel majeur prévisible « *de mouvements de terrain, d'avalanches ou de crues torrentielles menace gravement des vies*

¹³⁷⁹ Rapport de la commission Coppens de préparation de la charte de l'environnement, p. 28, La Documentation Française, 2005.

¹³⁸⁰ CE, 21 octobre 2009, Mme Roger, n°310470.

¹³⁸¹ C. Noiville, Du bon Gouvernement des risques. Le droit et la question du « *risque acceptable* », PUF, 2003, p. 146.

¹³⁸² S. Caudal, précitée.

humaines »¹³⁸³ autorise l'Etat à exproprier les biens exposés. De même, les risques naturels prévisibles imposent à l'Etat d'élaborer et mettre en application des plans de prévention¹³⁸⁴, jusqu'à rendre possible une application du plan par anticipation au regard de l'ampleur d'un risque inondation encouru¹³⁸⁵.

2. La prévention environnementale s'imposant aux servitudes d'urbanisme

Concernant les personnes tenues par le principe de prévention, l'application de l'article 3 est assez réduite. En dépit de l'emploi du terme « *toute personne* », la suite de l'article vise en réalité d'abord les autorités publiques, et, en premier lieu, le législateur, tenu de définir les conditions d'application du principe. En conséquence, et de prime abord, seules les autorités publiques sont visées. Pour les autres personnes, elles sont seulement tenues de respecter les règles édictées par la loi ou par application de la loi, le pouvoir réglementaire. Si tel n'avait pas été le cas, le principe de prévention aurait pris une envergure beaucoup plus marquée dans la société civile et aurait nécessité une nouvelle organisation sociale. Pour reprendre les termes d'Y Jegouzo, « *il en aurait été tout autrement si avait été reconnu un principe général de prévention pouvant être opposé directement à toute personne indépendamment du fait qu'existe une réglementation préventive et qu'elle l'ait respectée* »¹³⁸⁶.

En matière d'élaboration de leur décision, les plans de prévention font appel à des autorités multiples. S'il appartient au préfet d'établir les plans de préventions contre les risques naturels, il n'en demeure pas moins que les communes concernées doivent être sollicitées. Peut-être n'est-ce du reste que pour la forme, puisqu'en ayant reçu un avis défavorable pour une commune, le préfet compétent a pu qualifier un plan d'exposition aux risques d'une commune comme un plan de prévention des risques naturels¹³⁸⁷. Les plans de prévention doivent pour respecter le public être présentés dans leur ensemble et pour chaque commune concernée¹³⁸⁸. La diversité des acteurs compétents pour en connaître, c'est-à-dire pour participer à leur élaboration, pour les valider ou les appliquer est le reflet de la complexité attachée à la parcellisation du risque.

¹³⁸³ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, article 11, JO du 3 février 1995, p. 1842.

¹³⁸⁴ Article 16, loi précitée.

¹³⁸⁵ CE, 24 juillet 2006, Commune d'Andresy-en-Yvelines, n°283297.

¹³⁸⁶ Y. Jegouzo, De certaines obligations environnementales : prévention, précaution et responsabilité, AJDA 2005, p. 1164 et s.

¹³⁸⁷ CE, 14 novembre 2003, Millet, n°231798.

¹³⁸⁸ CE, 22 juin 2001, Association des professionnels de la zone portuaire, n°214421, 214613, 215360.

A défaut de réglementation intermédiaire entre la Constitution et une décision administrative, pourrait-on alléguer l'application de règles de prévention dans une matière autre que la matière environnementale ?

Cela aurait imposé une autre manière de vivre, incitant, par exemple, un agent à refuser l'usage d'un véhicule de service consommant du diesel, réputé polluant. L'article 3 de la Charte « *ne peut être utilement invoqué qu'à l'égard des actes qui sont pris par l'administration en vue de définir ou de mettre en œuvre un régime de prévention des atteintes à l'environnement* »¹³⁸⁹. Au regard de cette formulation, il semble que les obstacles à une application du droit de l'environnement à toutes les matières du droit ne soit pas acquise.

Toutefois et pour les personnes privées, elles doivent « *clairement mettre en œuvre des procédés de prévention, de préférence à des techniques de compensation ou de réparation* », et cela dans le respect de la réglementation¹³⁹⁰. Dans la négative, en cas d'inapplication de cette obligation, une action en réparation est envisageable.

La prévention fait l'objet de dispositions écrites anciennes, passant par les mesures de police administrative, non seulement une prévention d'une mesure de sanction pénale, mais s'agissant de la prise en compte des risques, mesure efficace de persuasion et de soumission. Associés à ces mesures de police, la prévention a investi le droit de l'urbanisme, s'intègre à l'aménagement du territoire. Autant de matières qui relèvent désormais aussi de la prévention participative, où non seulement le préfet n'est plus seul à exposer une décision de police mais aussi où l'ensemble des personnes publiques ont élaboré une décision. Prenons l'exemple des plans de prévention. Ces derniers, après avoir fait l'objet d'un travail collectif alliant décideurs et publics, sont des décisions qui s'imposent à tous. Or, il apparaît que ces mesures sont parfois elle-même irrespectueuses de l'environnement ou, en tout cas, des principes qui gouvernent sa matière juridique. Peut-être est-il possible de souligner l'opposition entre le droit de la santé et la prévention, si, par exemple, il est considéré que le droit de la santé par excellence est le soin, et non la prévention. Il est possible de privilégier la santé humaine la vie d'une personne à l'avenir de l'environnement.

De même, les servitudes environnementales issues de certains plans environnementaux ne peuvent donner lieu à indemnisation et à sanction. Dès lors, elles n'ont pas la même force qu'une servitude d'urbanisme. « *Ce point est à éclaircir car il en va* », selon A. Van Lang,

¹³⁸⁹ E. Cortot-Boucher, précitée, p. 97 et s.

¹³⁹⁰ S. Caudal, Le devoir de prévention : une exigence fondamentale fortement dépendante du législateur, Environnement n° 4, Avril 2005, comm. 31.

« de l'acceptabilité des zones à risques pour les propriétaires »¹³⁹¹. La demande en indemnisation du fait de l'instauration d'une « servitude d'inconstructibilité pour risques naturels » issue d'un plan de prévention des risques ne pouvait être retenue¹³⁹². Une telle servitude, prévue par le plan de prévention des risques naturels arrêté par le préfet en application des articles L. 562-1 et s. C. Env., ne peut être qualifiée de servitude d'urbanisme, cette dernière étant régie par l'article L. 160-5 C. urb.. Et pourtant, plusieurs décisions de jurisprudence font entrer les plans de prévention contre les risques naturels dans les POS/PLU. A ce titre, ils sont des servitudes d'utilité publique soumettant les permissionnaires à leur condition.

L'entrée du principe de prévention dans le droit de l'urbanisme a pour incidence d'interdire les constructions nouvelles. Les prescriptions d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles, destinées notamment à assurer la sécurité des personnes et des biens exposés aux risques d'inondation et valant servitude d'utilité publique, s'imposent directement aux autorisations de construire¹³⁹³. Constituant des documents opposables dans les autorisations d'urbanisme, elles tiennent lieu de documents d'urbanisme tels un POS ou un PLU¹³⁹⁴. En ce sens, la reconstruction d'un chalet sur une zone classée dans le périmètre d'un plan de prévention ne sera pas autorisée, même s'il est possible, après destruction, d'obtenir une reconstruction à l'identique. Au vu des risques encourus, le maire a estimé, et le juge postérieurement, que l'autorisation n'avait pas lieu d'être¹³⁹⁵.

Les règles de prévention doivent être appliquées par tous, mais en premier lieu, par les autorités publiques, tenues de les mettre en œuvre au préalable dans leurs actes. Elles portent sur des outils de planification, de contraintes organisant un territoire géographique destiné à protéger les populations.

La portée collective de la prévention est par conséquent intégrée à l'action publique, les autorités publiques étant tenues à la fois d'élaborer les règles de prévention que de les appliquer, sous le contrôle d'un juge dont les missions ne portent désormais plus uniquement sur la légalité des actes mais aussi sur la conformité des actes sur la charte de

¹³⁹¹ A. Van Lang, précitée, p. 89.

¹³⁹² CE, 29 décembre 2004, Société d'aménagement des Coteaux de Saint-Blaine, n°257804.

¹³⁹³ CAA Bordeaux, 31 août 2006, S.A.F.A., n°04BX00807 ; CE 4 mai 2011, Commune de Fondettes, n°321357 ; CE, 22 mai 2012, Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, n°334087 ; CE, 8 juillet 2012, Commune de Sainte-Marie, n°329310.

¹³⁹⁴ CE, 30 décembre 2011, Vacher, n°324310.

¹³⁹⁵ CE, 17 décembre 2008, Falcoz, n°305409.

l'environnement, intégrées à la Constitution. Telle est la situation idéale. Toutefois, ces constats ne peuvent occulter le fait que d'autres paramètres entrent en ligne de compte dans un acte administratif.

§ II. L'application mesurée du principe de prévention

L'application mesurée du principe de prévention peut être soulignée au regard de la mise en place des études d'impact révélatrice d'une place de l'environnement mise en équilibre avec d'autres paramètres.

La procédure des études d'impact, ces formes d'identification des risques permettant d'identifier les risques présents pour une situation précise, est intégrée au droit mais a du faire l'objet d'une adaptation au droit européen(A). Autant les études d'impact donnent lieu, en principe à une étude exhaustive existante, autant la suite de l'étude d'impact c'est-à-dire la surveillance des activités ou des situations reste parfois trop cadrée, trop contraignante. De plus, le contrôle de la prévention pose problème en ce qu'il est parfois contraint (B).

A. La procédure des études d'impact : une adaptation tardive au droit européen

En dépit de la mise en place des études d'impact en France depuis 1976, leur conformité avec le droit européen, rendue nécessaire par leur caractère incomplet (1) a tardé. Ce n'est qu'en 2010 que le droit français s'est aligné au droit européen (2).

1. Une procédure initiale incomplète

Présentée à la suite d'une proposition de loi et donc non portée par le Gouvernement, le décret d'application de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976, prévoyant que la mise en place des études d'impact était conditionnée par un décret, a été pris en 1977¹³⁹⁶. Plus tard, le Conseil d'Etat, saisi d'une demande en annulation d'une décision implicite de rejet prise par le

¹³⁹⁶ Décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi 76629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, JO du 13 octobre 1977, p. 4948.

Gouvernement de prendre les décrets d'application de la loi Littoral, annula ladite décision et condamne le Gouvernement à prendre le décret dans un délai de 6 mois¹³⁹⁷.

Cela étant, le Conseil d'Etat, saisi par une association à propos de la lenteur du Gouvernement à prendre le décret, a rejeté la requête au motif que non seulement le législateur n'avait pas exigé une application immédiate mais aussi que le décret imposait « *compte tenu des difficultés rencontrées par l'administration dans l'élaboration de ce règlement, de fixer la date de son intervention* »¹³⁹⁸. De plus, et depuis, plusieurs décrets d'application de loi dans ces domaines aussi techniques sont attendus. Par exemple, il peut être cité les décrets relatifs à l'habitat attendus depuis 1986 par l'article L. 1311-1 C. santé publ. De même la réglementation relative aux baignades artificielles ou piscine biologiques ou écologiques n'est pas encore parue¹³⁹⁹, créant une carence sur la teneur des règles et des limites de qualité attendues par l'article L. 1332-8 C. santé publ. Un autre décret attendu est relatif aux activités bruyantes. En dehors des activités musicales, à ce jour les décrets attendus pour la mise en place d'études acoustiques ne sont pas encore parus. Pour certains d'entre eux, le délai raisonnable¹⁴⁰⁰, fixé par la jurisprudence à deux ans, est particulièrement dépassé et pourrait être susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat¹⁴⁰¹.

En tout état de cause, le laps de temps entre la loi du 10 juillet 1976 et le décret du 12 octobre 1977 applicable le troisième mois de sa publication¹⁴⁰² et seulement si les décisions d'enquête publique ne sont pas publiées¹⁴⁰³, fut utilisé pour ouvrir, sans étude d'impact préalable plusieurs centrales nucléaires, telles que les centrales de Gravelines¹⁴⁰⁴, Creys Malville¹⁴⁰⁵, Flamanville¹⁴⁰⁶. Au vu de ces quelques décisions, pourtant majeures en matière environnementale, le droit de l'environnement « *était mal parti* »¹⁴⁰⁷. Au regard des conditions dans lesquelles le décret précisant le contenu des études d'impact à été pris, il est raisonnable de conclure que tous les projets susceptibles d'atteindre ou causer un dommage à

¹³⁹⁷ CE, 28 juillet 2000, Association France Nature Environnement, n° 204024 ; A. Laquière, Le fondement constitutionnel de l'obligation pour le pouvoir réglementaire d'exécuter les lois, LPA, 17 novembre 2000 n°230, p. 14.

¹³⁹⁸ CE, 13 octobre 1978, Fédération française des sociétés de protection de la nature, n°06596 (8 requêtes).

¹³⁹⁹ [<https://www.anses.fr/fr/content/eaux-de-loisirs-les-baignades>].

¹⁴⁰⁰ CE, 31 janvier 2000, M. X..., n°197941 ; CAA Marseille, 8 septembre 2009, n°07MA03007.

¹⁴⁰¹ CAA Paris, 12 juillet 2010, n°09PA02631.

¹⁴⁰² Décret du 12 octobre 1977 précité, article 19, JO du 13 octobre 1977, p. 4952.

¹⁴⁰³ CE, 2 mars 1983, n°12221.

¹⁴⁰⁴ Décret n°77-1190 du 24 octobre 1977 autorisant la création par EDF de quatre tranches de la centrale nucléaire de Gravelines (nord), JO du 26 octobre 1977, p. 5226.

¹⁴⁰⁵ Décret du 2 mai 1977 d'utilité publique des travaux de construction de la centrale nucléaire de Creys-Malville et de ses installations annexes (Isère), JO du 3 mai 1977, p. 2538.

¹⁴⁰⁶ Décret du 22 décembre 1977 d'utilité publique des travaux de construction de la centrale nucléaire de Flamanville et de ses installations annexes (manche), JO du 24 décembre 1977, numéro complémentaire p. 8635.

¹⁴⁰⁷ R. Romi, Droit de l'environnement, Domat, Droit public, 2010, p. 78.

l'environnement et à la santé n'ont pas suivi la même procédure. Pourtant, il est désormais indéniable que les centrales nucléaires peuvent causer des dégâts irréparables à l'environnement, imposant désormais de dépasser le droit des risques ou le principe de précaution pour privilégier un « *droit à la sûreté ou à la survie durable* »¹⁴⁰⁸.

Un autre aspect au regard de la logique du droit de l'environnement tendant à la protection de l'environnement, est de différencier les évaluations de l'impact sur l'environnement selon la nature des projets. M. Prieur établit un classement de trois formes d'études : l'étude d'impact, la notice d'impact, la « *mini-notice d'impact* »¹⁴⁰⁹.

La première est sans nul doute la plus complète, cadrée précisément par le décret de 1977 puis, intégrée au code de l'environnement, par le décret n°2005-935 du 2 août 2005 relatif à la partie réglementaire du code de l'environnement à l'article R. 122-3 C. Env. puis R. 122-4 par le décret du 29 décembre 2011 réformant les études d'impact¹⁴¹⁰. Le droit français avait instauré un seuil financier du coût de certains projets au-delà duquel ces projets étaient soumis à étude d'impact. Si l'avantage était de trancher dans le vif, n'apportant aucune ambiguïté puisque le seuil était précis, ce seuil présentait en revanche l'inconvénient d'ouvrir la voie contentieuse où l'objectif était de démontrer, par exemple, que le projet relevait d'un programme d'envergure, justifiant l'étude d'impact. Pour éviter la contraignante procédure de ces études d'impact, il peut être présenté un projet qui constitue avec d'autres, l'ensemble d'un programme plus global. La question déterminante pour le juge sera d'identifier si les projets sont ou non indépendants les uns des autres¹⁴¹¹.

La seconde, non prévue par la loi, vise les projets qui peuvent « *échapper ... au régime de droit commun des véritables études d'impact* »¹⁴¹². L'article R. 122-9 C. Env. détermine précisément la nature des projets, et leur coût. Ces notices d'impact ne sont pas contrôlées par le ministère de l'environnement, elles ne répondent pas à un cadre précis. En revanche, leur absence dans un projet constitue un motif d'illégalité du projet et leur caractère trop imprécis est un motif d'annulation. Ce n'est qu'en présence d'une « *faible technicité du vocabulaire et*

¹⁴⁰⁸ C Huglo, Fukushima : le droit nucléaire et le droit du développement durable en question, Environnement n°5, Mai 2011, repère 5.

¹⁴⁰⁹ M. Prieur, précité, p. 93.

¹⁴¹⁰ Décret n°2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, article 1^{er}, JO du 30 décembre 2011, p. 22701.

¹⁴¹¹ CE, 23 févr. 2000, Association orléanaise pour un nouveau transport urbain, n°200116 et 200117 : l'étude d'impact n'a pas à préciser le projet de la deuxième ligne de tramway, constituant un projet distinct ; CE, 2 juin 2003, Union fédérale des consommateurs Que Choisir de la Côte d'Or et autres, n°243215 : mêmes conclusions pour la création d'une ligne ferroviaire.

¹⁴¹² M. Prieur, précité, p. 96.

des concepts utilisés » que le juge administratif considère que l'absence de résumé non-technique est sans incidence sur la régularité de l'étude d'impact¹⁴¹³.

Enfin, la « *mini-notice d'impact* » est établie par M. Prieur en référence à l'article 2 du décret de 1977 tendant à l'obligation de « *respecter les préoccupations d'environnement* », obligation qui disparaît de l'article R. 122-1 C. Env après le décret du 29 décembre 2011 précité. L'exigence selon les projets est disparate. La loi ENL a semblé réorganiser cela mais le résultat reste le même.

Quelles que soient les études concernées, il est toutefois toujours mis en balance les intérêts en présence. Par exemple, sur l'opération médiatisée de la construction de l'aéroport de Notre Dame des Landes, reconnaissant « *l'existence d'un risque de destruction* » des zones humides dans le site de l'aéroport de Notre Dame des Landes, l'étude d'impact a prévu des « *mesures de suivi et ... compensatoires* ». Il faut préciser que l'enjeu économique est important puisque l'opération « *est justifiée par la saturation des capacités de l'aéroport ... par la nécessité de répondre aux prévisions de croissance du trafic aérien ... visant à favoriser le développement économique du Grand Ouest* »¹⁴¹⁴.

2. La loi du 12 juillet 2010 : alignement des études au droit européen

Il est, à plusieurs reprises, relevé la non-conformité du régime des études d'impact français avec la directive du 27 juin 1985 alors que cette dernière est d'une applicabilité directe¹⁴¹⁵. Ainsi, la CJCE a condamné la France pour avoir partiellement transposé la directive du 27 juin 1985 dans sa décision du 7 novembre 2002¹⁴¹⁶. Il était reproché à l'Etat français de ne pas avoir adopté, dans le délai prescrit, des dispositions nécessaires pour se conformer à l'obligation de production d'une évaluation les incidences de projets sur l'environnement et l'obligation d'information, précisés dans les points 7 et 11 de la directive 97/11/CE modifiant la directive du 27 juin 1985¹⁴¹⁷. Par la suite, la Commission européenne « *reprochait à la France l'absence de prise en compte de la sensibilité particulière du milieu et, plus*

¹⁴¹³ CE, 29 juin 2005, SEMMARIS, n°262328 ; CAA Paris, 10 février 2011, SA GIMA, n°09PA03923.

¹⁴¹⁴ CAA Nantes, 7 février 2014, Association Bien Vivre à Vigneux, n°13NT00546 (23 requêtes).

¹⁴¹⁵ CE, 30 oct. 2009, Mme Perreux, n°298348 : modification de la jurisprudence Cohn Bendit dans laquelle le CE rejette la requête considérant qu'une directive n'a pas d'effet direct tant que l'Etat n'a pas transposé la directive dans le droit positif (CE, 22 décembre 1978, Ministère de l'Intérieur c/ Cohn-Bendit, n°11604).

¹⁴¹⁶ CJCE, 7 novembre 2002 C-348/01 : condamnation de l'Etat français pour défaut d'adoption, dans le délai prescrit, des dispositions nécessaires pour se conformer à l'obligation de production d'une évaluation les incidences de projets sur l'environnement et l'obligation d'information.

¹⁴¹⁷ Directive n°85/337/CEE du 27 juin 1985 relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement modifiée.

largement, des critères posés par l'annexe III de la directive 85/337/CE »¹⁴¹⁸. De plus, le seuil financier du coût de travaux, initialement fixé à 6 millions de francs puis fixé à 12 millions de francs¹⁴¹⁹ puis 1.9 millions d'euros¹⁴²⁰ a eu pour conséquence d'écarter une grande partie des projets. De plus, ce seuil financier n'écarte en rien le risque environnemental d'un projet¹⁴²¹.

Pour se conformer avec le droit européen, pour simplifier le régime juridique des études d'impact et pour respecter les travaux issus du Grenelle de l'environnement¹⁴²², la notice d'impact disparaît en application du décret du 29 décembre 2011¹⁴²³. Désormais, l'article R. 122-2 C. Env. prévoit que les études d'impact s'appliquent automatiquement au-delà d'un seuil technique défini par le tableau annexé à l'article précité et au cas par cas en-deçà, par application de la directive de 1985 et selon les modalités précisées à l'article R. 122-3 C. Env. Tout projet, qu'il soit privé ou public, précédent ou non une décision administrative, donne à l'administration la possibilité d'imposer une étude d'impact, et cela même si le projet n'entre pas dans la nomenclature définie par l'article R. 122-2 C. Env.

Pour que l'administration décide de faire entrer un projet dans la procédure d'études d'impact, en dehors du renvoi de l'article L. 122-1 C. Env. à l'annexe III de la directive du 27 juin 1985, il n'y a à ce jour pas de précision quant aux critères de choix. Ces derniers reposent sur les caractéristiques du projet de sa localisation des caractéristiques de l'impact potentiel, les réponses étant données par le pétitionnaire lui-même sur un formulaire de demande d'étude au cas par cas¹⁴²⁴. La réponse de l'administration de faire entrer ou non le projet dans la procédure est une décision susceptible de recours que non seulement le pétitionnaire lui-même peut contester, mais aussi toute personne qui se sentirait lésée. Aussi, il est souligné l'apparition possible d'un nouveau type de contentieux non plus sur le projet lui-même mais aussi sur le choix réalisé par l'administration¹⁴²⁵. A ce titre, la seule décision connue à ce jour

¹⁴¹⁸ C. Huglo, C. Constantin, Comment apprécier la portée de la réforme du droit des études d'impact issue du décret du 29 décembre 2011 au regard du droit de l'Union européenne ?, Environnement n° 4, Avril 2012, étude 6.

¹⁴¹⁹ Décret n°93-245 du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques, article 3, JO n°48 du 26 février 1993, p. 3032.

¹⁴²⁰ Décret n° 2001-1257 du 21 décembre 2001 portant adaptation de la valeur en euros de certains montants exprimés en francs (dispositions réglementaires issues de décrets en Conseil d'État : environnement) JO n°300 du 27 décembre 2001, p. 20832.

¹⁴²¹ J-N. Clément, Études d'impact et enquêtes publiques : réformes et perspectives, Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel, 2012, n°37.

¹⁴²² M-B. Lahorgue, La réforme de l'étude d'impact, AJDA 2010, p. 1807 et s. ; Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat Point d'étape, par grands domaines thématiques, Février 2010, [<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/bilan2009grenelle-environnement.pdf>].

¹⁴²³ Décret du 29 décembre 2011 précité.

¹⁴²⁴ Arrêté du 26 juillet 2012 fixant le modèle du formulaire de la « demande d'examen au cas par cas » en application de l'article R. 122-3 du code de l'environnement, JO du 1er septembre 2012, texte n°7.

¹⁴²⁵ J-N. Clément, précité.

du Conseil d'Etat porte sur la possibilité laissée par la directive du 27 juin 1945 aux Etats de fixer « *des seuils et des critères ... dès lors que la totalité des projets exclus peut être considérée, sur la base d'une appréciation globale, comme n'étant pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement* »¹⁴²⁶. Dans la situation présentée devant les juges, l'association requérante demandait l'annulation du décret de 2011 qui ne soumettait pas « *les projets d'échanges et cessions amiables d'immeubles ruraux à la réalisation d'une étude d'impact* ». Pour autant, le Conseil d'Etat semble laisser à l'administration le choix de faire entrer ou non un projet même non inscrit dans le tableau annexé à l'article R. 122-2 C. Env. Ainsi, il précise que la dispense d'étude est établie « *dès lors que les projets ... peuvent être considérés comme n'étant pas susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'article 2 de la directive* ». Au final, il faudra démontrer l'existence d'un risque pour l'environnement, justifiant que le projet soit soumis à l'étude d'impact.

En outre, la loi du 12 juillet 2010 confirme l'étude de l'incidence sur la santé publique, point qui était déjà étudié dans le cadre des études d'impact, en application de l'article R. 122-3 C. Env. antérieur à 2012. C. Huglo conclue à une mise en conformité avec la norme européenne plus nette, mais avec un bémol relatif au fait, d'une part, que l'Etat français impose une norme plus stricte en matière d'énergie, et d'autre part, qu'il est prévu des seuils techniques tellement précis qu'ils écartent de fait et volontairement des projets, tels que les projets de culture intensive¹⁴²⁷.

Les impacts sur la santé par les projets soumis à étude d'impact portent essentiellement et pour le droit commun, en l'occurrence l'article R. 122-5 C. Env., sur l'étude des installations en situation normale. Cela écarte les risques en situation d'accidents, non prévue par le texte et donnant un caractère limité à l'approche du risque. Toutefois, l'exception notable porte sur l'étude d'impact des éoliennes terrestres, telles que les chutes de pales. En outre, le projet d'éolienne fait entrer dans l'étude des éléments spécifiques à la santé, telles que les nuisances sonores, les effets sur la sécurité.¹⁴²⁸ En revanche le droit des installations classées ne s'applique pas aux éoliennes maritimes.

Pour l'essentiel et à l'origine, les effets sur la santé sont définis à partir de la réglementation sur le bruit. En ce sens, l'article 6 de la loi du 31 décembre 1992 prévoyait qu'une étude

¹⁴²⁶ CE, 15 mai 2013, association France Nature Environnement, n°357192.

¹⁴²⁷ C. Huglo, Comment apprécier la portée de la réforme du droit des études d'impact issue du décret du 29 décembre 2011 au regard du droit de l'Union européenne ?, précité.

¹⁴²⁸ T. Garancher, M. Nicolas Quelles sont les implications sur les études d'impact des éoliennes de la réforme introduite par la loi « Grenelle 2 » ?, Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel - 2013 45 Supplément.

d'impact soit menée pour la délivrance de toute autorisation d'installations susceptibles de causer des nuisances sonores mais non soumise au régime des installations classées pour l'environnement¹⁴²⁹.

Par ailleurs l'étude d'impact tend à se complexifier¹⁴³⁰ puisqu'entre en considération, selon l'article R. 122-5 C. Env. « *les effets... (y compris pendant la phase des travaux) ... à court, moyen et long terme* », la source de protection est étendue à la « *consommation énergétique* », « *ainsi que l'addition et l'interaction de ces effets entre eux* ».

Les études d'impact applicables en droit français jusqu'en 2010 posaient la question relative à l'étendue des projets non soumis aux études, soit en raison des effets de seuil soit parce qu'ils n'entraient pas dans les nomenclatures. Le droit européen a résolu une partie de la question en supprimant le seuil financier. Par ailleurs, donner à l'administration la mission de choisir si un projet entre ou non dans les études environnementales s'il ne fait pas partie des nomenclatures précisées par l'annexe de l'article R. 122-2 C. Env. apparaît logique, l'administration étant liée par l'obligation de prévention.

B. Le contrôle de la prévention, contraint par la proportionnalité

La contrainte liée au contrôle peut être de deux ordres. D'une part, le contrôle des activités au titre de la prévention peut être contraint par des enjeux qui imposent une certaine mesure. Il y a donc nécessité de trouver la juste mesure au regard de paramètres extérieurs à la prévention elle-même, mais il semble que cette observation tende à disparaître. Il peut être souligné que les liens entre la prévention et les autres intérêts sont aujourd'hui plus distendus. A travers l'étude des procédures de contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), il semble possible d'affirmer que l'obligation de prévention est contrainte, limitée. Dans ces matières, l'application de la prévention est proportionnée au risque de nuisances (1).

D'autre part, bien que les autorités publiques détiennent une obligation de prévenir de tout risque ou de danger à l'égard de la population, elles sont limitées dans leur action de prévention. Une illustration peut être donnée dans le cadre de l'exercice par les maires de missions de police en matière de droit au logement (2).

¹⁴²⁹ Loi n°92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit, JO n°1 du 1 janvier 1993, p. 14.

¹⁴³⁰ J-N. Clément, précité.

1. Les ICPE : la prévention proportionnée aux risques de nuisances

Les procédures encadrant les activités soumises aux ICPE ont été mises en place, non seulement pour protéger les populations de certaines nuisances ou d'atteintes, telles que la salubrité, la sécurité publique en 1810¹⁴³¹, telles que l'agriculture ou la santé publique en 1917¹⁴³², telles que l'environnement en 1976¹⁴³³. Elles visent aussi le respect de la liberté de commerce, et les intérêts privés, partageant un « *sujet sensible qui rencontre et concilie les peurs de la pollution et les impératifs de l'économie* »¹⁴³⁴. Faire prévaloir les intérêts économiques peut se traduire à la lecture des dispositions relatives aux droits acquis évitant de redéposer un nouveau dossier au titre de la nouvelle réglementation. L'article L. 513-1 C. Env. prévoit ainsi que « *après avoir été régulièrement mises en service, sont soumises, en vertu d'un décret relatif à la nomenclature des installations classées, à autorisation, à enregistrement ou à déclaration peuvent continuer à fonctionner* » à la condition de s'être fait connaître auprès du préfet. ces dispositions, qui peuvent être retrouvées dans d'autres matières telles, par exemple que les autorisations de captage, « *est une survivance anormale fondée exclusivement sur des raisons économiques et sociales* »¹⁴³⁵.

M. Prieur notait une tendance à la hausse des installations classées de la troisième catégorie, la moins contraignante, ce qui apparaissait pour les tenants du libéralisme une très bonne nouvelle.

Par exemple, si le préfet est tenu de mettre en demeure un gérant d'une activité soumise à ces procédures, de mettre fin à une atteinte à certaines nuisances, il ne peut le faire que dans le cadre de la procédure prévue par la réglementation environnementale.

De plus, le principe même des dispositions applicable est fait d'une adaptation en fonction des installations. Le décret de 1810 prévoit ainsi une application différenciée de la protection des « *habitations particulières* ». Si certaines installations sont tenues d'être éloignées des habitations, d'autres peuvent être proches, mais elles sont soumises à des prescriptions que le préfet édictera. Enfin, une liste des installations qui ne font l'objet que d'une simple

¹⁴³¹ Décret impérial du 15 octobre 1810 relatif aux Manufactures et Ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode, Recueil Duvergier, n°17, p. 179.

¹⁴³² Loi du 19 décembre 1917 modifiée relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, JO du 21 décembre 1917, p. 10442.

¹⁴³³ Loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, JO du 20 juillet/1976, p. 4320.

¹⁴³⁴ C. Vigouroux, Sur le droit des installations classées pour la protection de l'environnement, AJDA 1994, p. 596.

¹⁴³⁵ T. Soleilhac, De la sédentarité des droits acquis, AJDA 2010, p. 1837.

déclaration, peuvent être installées à côté des habitations. En ce dernier cas, le préfet confie une seule mission de surveillance. Précisément, cette distinction d'installations fait apparaître un traitement différencié, mais il n'est pas précisé en quoi l'une ou l'autre entre dans une catégorie ou une autre, en dehors des nuisances précisées précédemment.

Toutefois, si le doute pouvait profiter au gestionnaire de l'installation, ce n'est plus le cas aujourd'hui.

D'abord, il appartient au préfet de mettre en demeure le gérant de l'installation si un nouveau risque apparaît. « *Le préfet peut à tout moment modifier les prescriptions relatives au fonctionnement d'une installation classée sans que le respect des droits acquis puisse être opposé à une telle modification* »¹⁴³⁶. Ainsi, dans une décision du 5 juillet 2004, le Conseil d'Etat engage la responsabilité du préfet pour ne pas avoir édicté les mesures plus contraignantes alors que le tribunal administratif compétent avait modifié les prescriptions établies par le préfet. Ainsi, il était établi que l'installation classée faisait suffisamment de bruit pour que le préfet mette en demeure, par application de l'article L. 514-1 C. Env. le gestionnaire de l'établissement de prendre les mesures appropriées pour y mettre fin¹⁴³⁷. Il est notable que le préfet ne se soit pas soumis dans un premier temps au jugement du TA qui avait été saisi une première fois et avait imposé des mesures plus contraignantes. La solution de la CAA qui consistait à retenir une action prudente du préfet, au regard de l'incertitude quant au préjudice subi ne pouvait pas tenir. Se fondant non seulement sur une « *présomption* » de nuisance et sur le premier jugement le Conseil d'Etat retenait donc la responsabilité du préfet pour ne pas avoir pris les mesures plus contraignantes. Les juges retiennent dès lors le « *devoir d'action en la matière* » par le préfet¹⁴³⁸.

Ensuite, la réglementation relative aux ICPE est une activité de police spéciale de l'Etat. Certes, le préfet détient une compétence relative aux installations présentes dans son département. Mais il est aussi possible pour le ministre d'édicter une règle générale plus contraignante¹⁴³⁹, à condition qu'elle soit, pour le Conseil d'Etat, proportionnée « *à ce que nécessite la protection des intérêts mentionnés par l'article L 511-1 du code de l'environnement* »¹⁴⁴⁰. Dans la situation présentée devant le Conseil d'Etat, la société

¹⁴³⁶ CAA Nancy, 9 juillet 1992, société Rhône Poulenc Chimie, n°90NC00601.

¹⁴³⁷ CE, 5 juillet 2004, 243801 ; responsabilité du préfet et du maire de ne pas avoir mis en œuvre la police spéciale en matière d'installation classée : CAA Versailles, 8 mars 2006, Commune de Taverny, n°03VE0469.

¹⁴³⁸ F-G. Trébulle, Rôle du préfet en matière d'installations classées, AJDA 2005, p. 610 et s.

¹⁴³⁹ L'article L. 512-5 C. Env. précise notamment : « *le ministre chargé des installations classées peut fixer par arrêté ... les règles générales et prescriptions techniques ... Ces règles et prescriptions déterminent les mesures propres à prévenir et à réduire les risques* ».

¹⁴⁴⁰ Y. Jégouzo, L'étendue du pouvoir du ministre pour imposer aux ICPE existantes une réglementation nouvelle, CE, 8 octobre 2012, Confédération Coop de France, n°340486, AJDA 2012, p. 1925.

requérante invoquait le fait que l'arrêté ministériel remettait en cause des droits résultant d'une ICPE fonctionnant antérieurement à son édicition. Le juge a tenu compte de la proportionnalité des mesures prises par le ministre dont les unes donnaient un délai pour les installations antérieures soient conformes avec ses mesures. En outre, d'autres mesures n'étaient pas applicables à des installations bénéficiant d'une antériorité. Autre situation, le TA d'Amiens a annulé une décision préfectorale d'autorisation d'une centrale électrique fonctionnant au gaz naturel. En dépit d'une réglementation ICPE respectée par le pétitionnaire, le projet était prévu à proximité d'une zone Natura 2000, sur un terrain agricole et à 300 mètres d'un corridor écologique. Applicable, l'article 9 de la loi du 10 février 2000 ne dispensait pas le bénéficiaire « *d'obtenir les titres requis par d'autres législations* ». Mais le ministre aurait du également s'assurer du « *respect de l'ensemble des critères d'octroi d'autorisation d'exploiter posés par ce même article* »¹⁴⁴¹.

La procédure régissant les ICPE est directement touchée par la charte de l'environnement, laquelle peut s'appliquer directement si la loi applicable a été établie postérieurement à la charte constitutionnelle¹⁴⁴².

La prévention en matière d'ICPE s'applique donc proportionnellement aux risques de nuisances sur l'habitat.

2. La prévention dans le logement : mesure de l'équilibre entre les intérêts divergents

La prévention devrait idéalement, amener une action de traitement à la source, pour être certain que le risque n'apparaisse plus. C'est ce qui peut être lu des dispositions de l'article L. 110-1 C. Env. mais cela à un coût économiquement acceptable. En ce sens et par exemple, le Conseil d'Etat a rejeté la requête en annulation d'un décret du 3 janvier 2003 autorisant l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs à modifier le centre de stockage de déchets radioactifs de la Manche. Le décret précité, visait la mise en place d'une surveillance créant par elle-même, des risques de dommages à l'environnement. Le Conseil d'Etat conclut sur ce moyen en se reposant sur les expertises jointes au dossier qui révèlent un risque accru s'il était décidé un transfert, et d'un coût trop important pour être « *économiquement acceptable* »¹⁴⁴³. Ainsi peut-on conclure, avec A. Van Lang que la disparition de cette

¹⁴⁴¹ TA d'Amiens, 15 novembre 2011, Association Pas de centrale en Basse-Automne et ROSO, n°0901151, AJDA 2012, p. 615.

¹⁴⁴² CE, 19 juin 2006, Association Eau et Rivières de Bretagne, précité.

¹⁴⁴³ CE, 4 août 2006, CRILAN, n°254948 ; CE, 12 juillet 2013, Fédération nationale de la pêche en France, n°344522.

condition dans l'article 3 est une avancée, en même temps qu'est regrettable le choix des moyens de la prévention permettant ainsi, sans agir sur la source du risque, de traiter le symptôme¹⁴⁴⁴. Par exemple, en matière de lutte contre le plomb, il est possible d'imposer au propriétaire d'un immeuble d'habitation de réaliser des travaux pour supprimer l'accessibilité sans avoir à traiter la source du plomb, les travaux de suppression étant plus coûteux.

En matière de droit au logement, certains maires, refusant de voir la sécurité de leur commune mise à mal par les expulsions de logements, ont édicté des arrêtés anti-expulsion. Cette action de prévention qui rejoint les intérêts des occupants et leur santé n'a pas été validée par les juges. Pourtant, ils sont le reflet d'une situation insatisfaisante. Alors que d'un côté, l'Etat est tenu par l'obligation de garantir un droit au logement, il est aussi tenu, en cas d'impayés de loyers, d'apporter son concours pour mettre en œuvre les expulsions locatives. Plusieurs arrêtés anti-expulsion ont été édictés par certains maires pour garantir le « *droit au logement décent* », respecter « *le principe de sauvegarde de la dignité humaine* », « *prévenir les atteintes susceptibles d'être portées aux droits de l'enfant* »¹⁴⁴⁵. Dans le cas contraire, faisant obstacle à l'exécution d'une décision de justice¹⁴⁴⁶, c'était porter une atteinte à la séparation des pouvoirs, sanctionné par le Conseil Constitutionnel¹⁴⁴⁷.

Certes, des outils de prévention à l'expulsion existent passant par un accord entre les locataires et le propriétaire ou par une substitution des locataires par l'Etat. L'article L. 412-6 du Code de procédure civile prévoit une suspension des expulsions entre le 1er novembre de chaque année jusqu'au 15 mars de l'année suivante. Ces mesures constituent le fond d'un ordre public dessiné dans l'intérêt de l'occupant « *de bonne foi* », qui n'est pas entré dans le logement par la force mais est détenteur d'un titre lui ouvrant le droit d'occupation, et au détriment du propriétaire, incertain de retrouver les loyers impayés, est lésé. Aussi, P. Combeau invite à une action de prévention bien en amont des expulsions.

D'autres types d'intervention de maires ont été annulés par les juges. Certains maires¹⁴⁴⁸, ont édicté des arrêtés anti-coupure d'eau ou d'énergie. Edicter une mesure d'interdiction générale d'interdiction de coupure d'eau était disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi. De plus, le caractère hypothétique d'un risque de coupure ne pouvait justifier d'imposer à tous les fournisseurs de fluide dans la commune de démontrer d'une part que « *tous les moyens de*

¹⁴⁴⁴ A. Van Lang, Droit de l'environnement, PUF, 2011, p. 76.

¹⁴⁴⁵ CAA Versailles, 16 décembre 2011, Commune de St Ouen, n°11VE00432.

¹⁴⁴⁶ CAA Versailles, 16 décembre 2011, Commune de St Denis, n°11VE00429 ; 14 octobre 2010, Commune de Stains n°09VE00883.

¹⁴⁴⁷ Décision n°98-403 DC du 29 juillet 1998, consid n°46.

¹⁴⁴⁸ CAA Versailles, Commune de Stains 14 octobre 2010, n°09VE00884 ; CAA Nancy, 11 juin 2009, Commune d'Audincourt, n°08NC00599.

prévention et de résorption de la dette ... ont été mis en œuvre au bénéfice des personnes visées par les coupures pour leur maintenir le droit à la fourniture d'eau, d'électricité et de gaz » et d'autre part que « *la coupure n'entraîne aucun danger pour les personnes concernées aussi bien que pour la population* »¹⁴⁴⁹. Le Conseil d'Etat, saisi d'une question relative à la compétence préfectorale pour déférer un tel acte jugeait également au fond, indiquant que « *les mesures d'interdiction générale et absolue ... ne sont pas justifiées par les troubles à l'ordre public, et notamment les risques d'incendie* »¹⁴⁵⁰

Par ailleurs, les maires peuvent utiliser d'autres moyens, telles que les aides sociales pour maintenir un droit minimal d'accès à l'eau, l'électricité, le gaz, la chaleur¹⁴⁵¹. « *le maire de la commune de la Verrière disposait de moyens sociaux d'intervention suffisants sans qu'il soit nécessaire de recourir à l'interdiction des coupures d'alimentation d'électricité* »¹⁴⁵². Toutefois, une situation bien précise pourrait justifier l'intervention du maire, dans le cas d'un péril imminent, ce qui doit être démontré¹⁴⁵³.

Au terme de cette étude, il apparaît que l'action de prévention contre les risques est partagée à la fois par les autorités qui créent le droit et par celles qui l'appliquent. En matière d'habitat plus précisément, un calcul de proportionnalité est mené entre l'application stricte du principe de prévention et les autres intérêts en présence, tels que le droit de propriété ou le respect du domicile.

¹⁴⁴⁹ CAA Douai, 29 décembre 2010, Commune de Lievain, n°09DA01633.

¹⁴⁵⁰ CE, 11 mars 2005, Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales c/ Commune d'Avion et autres, n°276181.

¹⁴⁵¹ Article L. 115-3 C. ACTION SOC. ET FAM. et mécanisme du fonds de solidarité pour le logement prévu par le décret n°2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau, article 3, JO n°189 du 14 août 2008 p. 12877.

¹⁴⁵² CAA Versailles, 28 juin 2007, Préfet des Yvelines, n°05VE01775.

¹⁴⁵³ CAA Bordeaux, 14 novembre 2008, Commune de Vensac, n°07BX02016.

Section 2 : Le principe de précaution, application évolutive

L'adoption du principe de précaution au sein du bloc de constitutionnalité en 2005 a renforcé son application généralisable à tous les domaines du droit. Alors que le droit de la santé a une connotation forte de protection de la santé, le droit de l'environnement appelle des notions préalables plus techniques, de l'ordre d'un devoir plutôt que d'un droit. Ainsi, le principe de précaution aurait une vocation plus importante à s'appliquer au risque sanitaire plutôt qu'au risque environnemental.

Partant du présupposé que le principe de précaution a pour objectif de « *parer à la réalisation d'un dommage* » incertain¹⁴⁵⁴, et de la définition de l'action sanitaire publique en matière d'habitat tendant à lutter contre les risques sanitaires, il est alors logique d'en déduire que l'acteur public s'y réfère dans sa lutte contre les risques sanitaires en matière d'habitat. Pourtant, son application est contestée, imposant dès lors d'étudier les motifs de son application limitée ou difficile.

Dans quelle mesure ce principe peut-il s'imposer ? Quelles en sont les limites ?

Etudier la portée de ce principe c'est définir les conséquences, positives ou négatives de son application, c'est tenter d'en cerner les enjeux autant pour l'action publique en matière d'habitat qu'autour de l'habitat, mesurer son importance. Autant dans ces effets que dans son utilisation, ce principe semble être réduit.

Le principe de précaution s'applique, de façon différenciée (§ I), mais la contestation de son application en freine sa portée (§ II).

§ I. L'application différenciée

Le principe de précaution est désormais entré dans la matière juridique. Qu'elle soit judiciaire ou administrative, constitutionnelle ou européenne, la jurisprudence construit progressivement des règles d'application du principe de précaution. L'acceptation de ce principe peut être souligné (A).

En revanche l'application du principe est, pour le droit de l'environnement encore difficile à mettre en œuvre alors que le principe de précaution fait partie des principes qui constituent

¹⁴⁵⁴ Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, article 5, JO n°51 du 2 mars 2005, p. 3697.

son fondement. L'application du principe de précaution en matière environnementale fait l'objet d'une application contestée (B).

A. *Le principe accepté*

L'acceptation du principe est possible si elle est établie en tant que méthode d'appréhension des risques (1). En outre, l'application du principe en matière sanitaire et autour des habitations est devenue inconditionnelle (2).

1. La mesure du principe : une méthode plus qu'un droit

La nature du principe de précaution trouve à s'appliquer en fonction d'une analyse entre les risques et les avantages à tirer d'une situation qui ne tiendrait pas compte du principe de précaution¹⁴⁵⁵. En matière de santé publique, de gestion médicamenteuse, le principe énoncé en droit de l'Union Européenne est défini par la jurisprudence européenne et nationale comme un « *principe général de droit communautaire* », de même valeur juridique que les traités¹⁴⁵⁶. A ce titre, s'il y a un doute sur « *l'innocuité et/ou de l'efficacité* » de médicaments, que ce doute conduit à « *une appréciation défavorable de leur bilan bénéfices/risques* »¹⁴⁵⁷, le principe de précaution s'applique. Cela étant, ce principe, tiré du droit communautaire, n'aurait pas été applicable en droit interne, la Constitution, restant la norme suprême¹⁴⁵⁸.

En droit interne, le Conseil d'Etat en fait un élément d'appréciation de la légalité des décisions contestées devant lui, depuis 1998. En ce sens et appliquant l'article L. 200-1 du Code rural, le moyen tiré d'un défaut d'application du principe, lors de l'étude d'un dossier en vue de l'inscription de variétés de maïs génétiquement modifié au « *catalogue officiel* » des semences est jugé « *sérieux et de nature à justifier l'annulation* » de la décision¹⁴⁵⁹.

Certes, le Conseil Constitutionnel a donné à la Charte de l'Environnement intégrée au bloc de constitutionnalité, valeur constitutionnelle¹⁴⁶⁰. Saisi d'une QPC suite à la loi du 13 juillet 2011, le Conseil Constitutionnel en reste à une énonciation succincte de la nature du principe de précaution. Pour en saisir le sens, il apparaît cependant nécessaire de préciser le contexte

¹⁴⁵⁵ C. Cans et J. Ferru, Le principe de précaution, nouvel élément du contrôle de légalité, RFDA 1999 p. 750.

¹⁴⁵⁶ CE, 3 décembre 2001, Synd. nat. industrie pharmaceutique, n°226514.

¹⁴⁵⁷ TPICE, 28 janvier 2003, Les Laboratoires Servier, n°T-147/00, § 52.

¹⁴⁵⁸ A. Minet, Le statut particulier du droit de l'Union européenne en droit français, RFDA 2013, p. 1199.

¹⁴⁵⁹ CE, 25 septembre 1998, Association Greenpeace France, n°194348.

¹⁴⁶⁰ Décision n°2008-564 DC du 19 juin 2008.

de la décision prise le 11 octobre 2013¹⁴⁶¹ En réponse aux craintes des populations concernées sans avoir été consultées¹⁴⁶², l'article 1^{er} de la loi du 13 juillet 2011 a interdit « *l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par des forages suivis de fracturation hydraulique de la roche* »¹⁴⁶³ et cela en faisant référence à la fois à la charte de l'environnement et au principe de prévention qui en est issu, ainsi que l'article L. 110 C. Env. Saisi d'une QPC par une société pourtant détentrice d'un permis exclusif de recherche délivré par le Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer¹⁴⁶⁴, et parmi les moyens de la requête, le Conseil Constitutionnel a étudié l'application du principe de précaution de façon succincte. La société titulaire du permis alléguait en effet que l'article 1^{er} précité « *méconnaît* » le principe. Or, le moyen ne pouvait tenir, au regard du sens donné à l'article 5 de la charte. En quoi l'interdiction générerait une atteinte au principe de précaution ? Il n'y a pas grand rapport entre les deux et l'on pourrait même soutenir qu'au contraire, l'article 1^{er} visait non seulement le principe de prévention, mais aussi la charte dans son ensemble, ce qui pouvait laisser supposer que la loi avait été prise en prenant en compte ce principe. Mais il reste encore à ce jour des incertitudes quant au motif pour s'en prévaloir comme une atteinte aux droits au sens de la QPC. Il était fait appel au devoir des autorités de prendre des « *mesures provisoires et proportionnées* »¹⁴⁶⁵ plutôt que d'adopter une mesure d'interdiction pérenne. A ce propos, le Conseil Constitutionnel a pu préciser précédemment que la Charte de l'Environnement ne comprend pas uniquement des dispositions de protection de l'environnement mais aussi les « *intérêts fondamentaux de la Nation* » dont « *l'indépendance de la Nation et l'intégrité du territoire* »¹⁴⁶⁶. Pour réponse, le Conseil Constitutionnel adopte un raisonnement bipolaire, « *elliptique* »¹⁴⁶⁷. D'un côté, il fait référence à l'origine de la loi, prise pour application de mesures de prévention, d'un autre il se réfère au principe de précaution faisant référence aux résultats de recherches faisant état d'incertitudes quant aux risques susceptibles d'apparaître. Cela étant, le principe de

¹⁴⁶¹ Décision 2013-346 QPC du 11 octobre 2013, Société Schuepbach Energy LLC [Interdiction de la fracturation hydraulique pour l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures - Abrogation des permis de recherches].

¹⁴⁶² P-M. Terral, La fronde contre le gaz de schiste : essai d'histoire immédiate d'une mobilisation éclair (2010-2011), *Ecologie & politique* 2012/2 n° 45, p. 185 et s.

¹⁴⁶³ Loi n°2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique, JO du 14 juillet 2011 p. 12217.

¹⁴⁶⁴ Arrêté du 1^{er} mars 2010 pris en application du décret n°2006-648 modifié, 2 juin 2006 relatif aux titres miniers et aux titres de stockage souterrain dont son article 23, JO du 30 mars 2010, p. 6185.

¹⁴⁶⁵ Article 5 de la loi du 1^{er} mars 2005, précité.

¹⁴⁶⁶ L. Fonbaustier, Le côté obscur de la Charte de l'environnement ?, À propos d'une incise dans la décision du Conseil Constitutionnel n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011, *Environnement n°2*, Février 2012, étude 3.

¹⁴⁶⁷ L. Fonbaustier, Industrie des hydrocarbures : de l'eau dans le gaz ?, À propos de la décision du Conseil Constitutionnel du 11 octobre 2013, *JCP G* n° 44, 28 Octobre 2013, p. 1124.

précaution n'interdit pas, en lui-même de prendre des mesures d'interdiction, l'essentiel étant de préserver la proportionnalité de la mesure avec l'objectif à atteindre¹⁴⁶⁸.

La QPC est recevable si, notamment, une « *disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit* »¹⁴⁶⁹. Ph. Billet pose la question relative au principe de précaution : « *il faut distinguer [les dispositions] qui constituent des droits et des devoirs de celles qui n'en constituent pas. Le principe de précaution, dans cette perspective, n'est pas qualifié de façon certaine* ». Plus loin, il y répond, précisant « *qu'il s'agit bien d'un droit défendable dans ce cadre ... même si elles ne constituent pas en tant que telles un droit ou une liberté* »¹⁴⁷⁰. Il conclue par un rejet de l'étude de ce principe dans le cadre d'une QPC parce que « *la nature du principe de précaution doit nécessairement être considérée autrement que dans le contexte des contrôles de constitutionnalité a priori, au regard des conséquences de la qualification qui sont indifférentes dans ce cas, alors qu'elles sont déterminantes dans l'autre* ».

2. Une application inconditionnelle en matière sanitaire

L'application du principe de précaution semble contestée par ceux-là même qui défendent la santé, « *certains milieux médicaux* »¹⁴⁷¹.

Pourtant, il est possible de souligner l'application de ce principe.

Tirant son origine de réglementations internationales et européennes, dont le traité de l'Union Européenne¹⁴⁷², le principe de précaution a été admis par les tribunaux et cours internationales. Ainsi, en matière d'alimentation animale, le Tribunal de première instance des Communautés européennes avait engagé une définition positive lorsqu'il y a des risques pour la santé humaine. « *les institutions communautaires pouvaient prendre une mesure préventive ... même si, en raison de l'incertitude scientifique subsistante, la réalité et la gravité des risques pour la santé humaine liés à cette utilisation n'étaient pas encore pleinement*

¹⁴⁶⁸ C, Huglo, Fracturation hydraulique et droit constitutionnel environnemental, Un mélange détonnant, JCP G n°38, 16 Septembre 2013, doct. 973.

¹⁴⁶⁹ Article 61-1 de la Constitution.

¹⁴⁷⁰ Ph. Billet, QPC « *Gaz de schiste* » : validation de la loi « *Jacob* », Environnement n° 1, Janvier 2014, comm. 1.

¹⁴⁷¹ M. Prieur, Le principe de précaution au service des générations futures, in Droit et économie : interférences et interactions : études en l'honneur du Pr M. Basex, Paris, Litec 2009, p. 294.

¹⁴⁷² Article 191 : « *La politique de la Communauté ... est fondée sur les principes de précaution* », Traité instituant la Communauté européenne, JOCE n° C 115 du 09/05/2008 p. 0001 – 0388.

démontrées »¹⁴⁷³. La CJCE définit également ce même principe de précaution de façon positive. En matière d'alimentation, si une « *incertitude scientifique persiste, ... un État membre peut... prendre des mesures de protection sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées* »¹⁴⁷⁴.

La jurisprudence judiciaire a également fait preuve d'audace.¹⁴⁷⁵ Suivant la position des juges de première instance sur le risque sanitaire susceptible d'apparaître à proximité d'une antenne relai, la Cour d'Appel de Versailles condamne, dans une ordonnance rendue le 4 février 2009¹⁴⁷⁶ la société Bouygues Télécom au démontage d'une antenne-relais située à proximité d'habitations après avoir retenu que l'installation à proximité de ces habitations causait un trouble anormal de voisinage. Dans cette affaire, alors que la société de téléphonie soutenait « *que les études scientifiques ne retiennent pas l'hypothèse d'un risque pour les populations vivant à proximité* », les requérants invoquaient au contraire l'existence d'un risque sanitaire pour eux et leur famille, amplifié « *par le sentiment d'angoisse créé par la proximité de l'antenne* ». En outre, le risque pour la santé est « *démontré par de nombreuses études* » concluant à des « *pathologies liées à l'exposition à des ondes ... extrêmement graves* ». Le principe de précaution doit s'appliquer pour eux, puisqu'il existe une incertitude scientifique. La Cour cite un rapport qui, sans interdire toute action, suggère de réduire « *au minimum* » l'exposition du public et préconisait l'installation des antennes dans un rayon supérieur à 100 mètre de personnes « *extrêmement sensibles* ». Elle relève la nécessité de « *poursuivre les recherches sur l'éventuelle nocivité d'une exposition* ». Elle considère l'existence d'un risque sanitaire et prend en compte l'angoisse générée par l'installation pour ordonner le « *démantèlement* ». Ainsi, elle suit, sans l'affirmer clairement, la définition du principe de précaution qui impose dans l'état des connaissances scientifiques du moment de parer à toute éventualité d'un dommage, en l'espèce sanitaire.

Par la suite, plusieurs arrêts venaient contredire la position prise par la Cour d'appel de Versailles. Cependant, la Cour de Cassation admet que les requérants puissent se prévaloir du principe de précaution pour parer à la survenance d'un risque. Ainsi, dès lors qu'un expert en hydrogéologie préconise la fermeture d'un forage à proximité d'un captage d'eau minérale, la

¹⁴⁷³ Tribunal de première instance des Communautés européennes, 11 septembre 2002 T-13/99 Pfizer Animal Health SA Conseil de l'Union européenne, §140 ; composés cancérigènes de produits solaires : TPICE, Bergaderm et Goupil/Commission, T-199/96, 16 juillet 1998.

¹⁴⁷⁴ CJCE, 23 septembre 2003 C-192/01 Commission des Communautés européennes Royaume de Danemark, §49 ; protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), CJCE 5 mai 1998 n°C-180/96, §. 99.

¹⁴⁷⁵ F Rose-Dulcina, L'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile : la timidité du juge administratif face à l'audace du juge judiciaire, Construction - Urbanisme n°12, Décembre 2009, étude 23.

¹⁴⁷⁶ Cour d'appel de Versailles, 4 février 2009, n°08/08775, Jurisdata n°2009-000135.

Cour de Cassation en admet la pertinence en constatant que « *ce forage est susceptible de porter atteinte à la qualité d'une eau minérale naturelle destinée à la consommation humaine* »¹⁴⁷⁷. Ce principe, du reste, « *s'impose à toutes personnes et non, seulement, aux autorités publiques* »¹⁴⁷⁸. Aussi, il s'impose à la société SFR, à l'origine du trouble anormal de voisinage. Elle a pu exiger un renforcement du lien de causalité lorsqu'un requérant invoque l'article 5 de la Charte de l'environnement pour demander réparation d'un dommage subi suite à l'exposition de bêtes d'élevage aux courants électrique d'une ligne à haute tension¹⁴⁷⁹.

L'application du principe de précaution peut parfois prendre la forme d'un principe de prévention renforcé. Précisant sa jurisprudence dans l'application du principe de précaution, le Conseil d'Etat l'admet dans un contentieux d'annulation d'un décret. Dans une décision du 26 février 2014, il retient l'invocabilité du principe par trois associations représentant les intérêts des locataires dans le cadre d'une requête en annulation d'un décret organisant la protection de la population contre les risques liés à l'exposition à l'amiante¹⁴⁸⁰. Ce décret, modifiant les dispositions règlementaire du C. santé publ., prévoit que des « *travaux de confinement ou de retrait de l'amiante* »¹⁴⁸¹ soient réalisés par les propriétaires d'immeubles d'habitation dès lors que « *le niveau d'empoussièrement* », c'est-à-dire la teneur en amiante de l'air, est supérieure à 5 fibres par litre. Les requérants demandaient annulation du décret, ce dernier « *ne prévoyant pas d'obligation de mesurer les fibres courtes d'amiante ni de seuil maximal de concentration de ces fibres* ». Considérant que le décret prévoyait un renvoi par arrêté ministériel des modalités de comptage¹⁴⁸², le Conseil d'Etat rejette le moyen. Toutefois, il précise ce qu'il attend pour appliquer le principe de précaution. « *Les connaissances disponibles ne permettaient pas de définir un seuil, dit de gestion, pertinent pour les fibres courtes d'amiante* ».

Le décret, pris le 3 juin 2011, a été suivi d'un arrêté du 19 aout 2011 qui indiquait les valeurs à prendre en compte, en l'occurrence « *dont la longueur est supérieure à 5 microns, dont la largeur est inférieure à 3 microns et dont le rapport longueur sur largeur est supérieur à*

¹⁴⁷⁷ Cour de Cass., civile, 3 mars 2010, 08-19.108, Bulletin 2010, III, n°53.

¹⁴⁷⁸ Cour de Cass., civile, 19 décembre 2012, 11-23.566.

¹⁴⁷⁹ Cour de Cass., civile, 18 mai 2011, 10-17.645, Bulletin 2011, III, n°80.

¹⁴⁸⁰ CE, 26 février 2014, Association Ban Asbestos France, n°351514.

¹⁴⁸¹ Décret n°2011-629 du 3 juin 2011 relatif à la protection de la population contre les risques sanitaires liés à une exposition à l'amiante dans les immeubles bâtis, article 1^{er} modifiant l'article R. 1334-28 C. santé publ., JO du 5 juin 2011, p. 9662.

¹⁴⁸² Décret du 3 juin 2011 précité, article 1^{er} modifiant l'article R. 1334-25 C. santé publ.

3 »¹⁴⁸³. Toutefois, la décision du Conseil d'Etat est intéressante, d'abord parce qu'elle ne rejette pas le moyen tiré de l'absence de respect du principe de précaution en matière de santé publique. Ensuite, les juges considèrent que l'habitation entre dans le champ d'application de la charte de l'environnement, étant « *relatives au droit de vivre dans un environnement respectueux de la santé* ». La procédure relative au traitement de l'amiante fait référence à plusieurs législations, dont le droit de la santé publique en référence à un environnement sain et le droit au logement, qui impose un logement ne présentant pas de risques pour la santé.

Enfin, en matière alimentaire, l'application du principe de précaution a pu s'appliquer en France. En 1999, le ministre français de la santé décide d'interdire les produits d'alimentation à usage des enfants contenant des tissus à travers lesquels l'ESB pourrait être transmis. L'interdiction est admise par le Conseil d'Etat « *eu égard aux mesures de précaution qui s'imposent en matière de santé publique* »¹⁴⁸⁴.

L'application du principe de précaution en matière sanitaire est donc désormais devenue une évidence. Mais quelques uns des risques, sans être certains, pouvaient se réaliser. En matière d'amiante par exemple, depuis longtemps, l'administration savait que les risques d'impact sur la santé existaient. De même, la transmission de l'ESB à l'homme avait été identifiée. Dès lors, il est possible de conclure que le principe appliqué est plutôt ici un principe de prévention renforcé.

L'application du principe de précaution est acceptée en tant que méthode d'évaluation des risques ainsi que lorsque la survenance des risques sanitaires à proximité des habitations est suffisamment proche ou démontrée. En matière environnementale, l'application du principe de précaution est plus contestée.

B. Une application contestée en matière de risque environnemental

La définition du principe de précaution semble relativement stabilisée puisqu'il est admis par l'essentiel des dispositions le définissant qu'il porte sur l'incertitude de la réalisation d'un risque. Pourtant, le fondement même du principe apparaît contesté, parce qu'il porterait atteinte à des droits décelables dans une économie centrée sur la prise de risque, telle que la

¹⁴⁸³ Arrêté du 19 août 2011 relatif aux modalités de réalisation des mesures d'empoussièrement dans l'air des immeubles bâtis, article 2, JO du 1^{er} septembre 2011, p. 14824.

¹⁴⁸⁴ CE, 24 février 1999, Société Pro-Nat, n°192465.

revendication d'un droit au risque (1). L'application du principe de précaution dans sa matière de prédilection suppose un calcul, à l'image du principe de prévention, de proportionnalité entre les risques encourus et les autres intérêts en présence. Un calcul d'équilibre des enjeux apparaît favorable à la protection de l'habitat (2).

1. La revendication du droit au risque

La revendication du droit au risque peut s'analyser à travers l'exemple ci-après décrit. Voici trois personnes qui décident d'installer sur leur terrain des caravanes pour en faire leur domicile. Or, il s'avère que, d'une part, le terrain concerné avait été intégré dans la zone rouge du plan de prévention des risques inondation interdisant tout aménagement, comme le prévoit l'article L. 562-1 C. Env. D'autre part, l'installation des caravanes imposait leur soumission aux dispositions du C. urb. dont l'article R. 421-23 qui prévoit une déclaration préalable de travaux pour « *l'installation, pour une durée supérieure à trois mois par an, d'une caravane autre qu'une résidence mobile* ». Les communes sur lesquelles sont situées les caravanes, averties de cette situation, sollicitent, en référé, l'enlèvement des biens. Alors que les propriétaires revendiquent leur droit au respect de leur domicile, par application de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Cour de Cassation suit le juge d'appel en concluant qu'au regard des dispositions prévues par le plan d'occupation des sols et du plan de prévention des risques applicables, considérant que l'installation était soumise à déclaration préalable, la Cour d'Appel « *a pu ... décider que cette installation de caravanes constituait un trouble manifestement illicite et ordonner leur enlèvement* ». Dans son commentaire de l'arrêt, H. Périnet-Marquet pose la question relative à l'obligation de l'Etat à protéger « *ses habitants contre eux-mêmes* ». Ainsi, la prise de risques conduirait à une « *autogestion de la difficulté* », telle qu'après signature d'une décharge dans une réserve d'animaux en Afrique du Sud, les touristes n'auraient plus qu'à s'en prendre à eux-mêmes en cas de malheurs. L'auteur écarte cette possibilité, au regard de l'intérêt général, « *lequel suppose l'exclusion définitive de certains risques mêmes s'ils sont censés être (à tort) acceptables* »¹⁴⁸⁵.

Plusieurs rapports vont également dans le sens d'une suppression de ce principe, contraire à l'objectif d'innovation dont la société française manque. Ainsi, pour certains, le principe de précaution est à l'origine de normes inflationnistes bloquant tout progrès scientifique ou

¹⁴⁸⁵ H. Périnet-Marquet, Principe de précaution et droit au risque, Construction - Urbanisme n°7, Juillet 2010, repère 7.

technique. « *Il est urgent de réhabiliter le droit au risque, condition du progrès scientifique et technique, des innovations qui impliquent toujours des transgressions et des explorations hors normes* »¹⁴⁸⁶. Dans le même sens, entendu par le Conseil économique, social et environnemental, J. Attali soutient son refus d'adhésion au principe de précaution, ce dernier limitant, en premier lieu, l'innovation. Pour lui, l'application du principe de précaution reviendrait à un abandon de l'invention, telle que l'utilisation du feu, de l'électricité, de l'automobile « *car, en effet, il y avait des risques* »¹⁴⁸⁷. Mieux encore, le principe de précaution serait excessif portant « *à amplifier la menace* »¹⁴⁸⁸, créant les conditions d'un « *état d'exception permanent* ».

Constatant l'absence de dispositions constitutionnelles dans les pays d'Europe, J. Attali poursuit son raisonnement en démontrant que le principe de précaution appliqué seulement par la France conduirait à une baisse de la compétitivité des entreprises françaises et à une nouvelle forme de protectionnisme. J. Moury qualifie ce principe de « *frein à l'initiative, une entrave à l'innovation technologique et donc au développement économique que l'une et l'autre stimulent* ». Pour citer à nouveau J. Attali, notre société ne peut pas fonctionner en tenant compte des générations futures, « *la démocratie et le marché* »¹⁴⁸⁹ ne servant pas le long terme. « *Le risque est toujours là et il ne peut servir d'entrave à l'action privée ou publique que s'il est circonstancié et appuyé par les expertises techniques ou scientifiques* »¹⁴⁹⁰.

Ces interprétations sont fondées si le sens donné au principe de précaution est négatif, s'il est vecteur de l'inaction par l'administration tant que cette dernière n'est pas certaine d'une absence de risque. Ce raisonnement aboutirait à un « *renversement de la charge de la preuve* », imposant la preuve par l'acteur public d'un « *risque zéro* » pour légitimer son action¹⁴⁹¹, alors qu'il lui appartient plutôt de démontrer que les risques connus ont été pris en compte. Par exemple, le Conseil d'Etat avait eu à rejeter la requête tendant à faire porter les obligations de sécurité de l'Etat sur les risques « *inhérents* » à un ouvrage portant sur la création d'une autoroute¹⁴⁹².

¹⁴⁸⁶ A. Lambert, Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative, Ministère de la réforme de l'Etat de la décentralisation et de la fonction publique, Ministère délégué chargé de la décentralisation, 26 mars 2013, p. 84.

¹⁴⁸⁷ J. Attali, Conseil économique, social et environnemental, session ordinaire de 2013, compte rendu intégral Séance du 10 décembre 2013, Principe de précaution et dynamique d'innovation Débat d'actualité, p. 16.

¹⁴⁸⁸ J. Moury, Le droit confronté à l'omniprésence du risque, D. 2012, p. 1020 et s.

¹⁴⁸⁹ J. Attali, précité, p. 17.

¹⁴⁹⁰ M. Touzeil-Divina, Charte de l'environnement et appréciation circonstanciée du risque : quelles « *interférences juridiques* » !, JCP A n°45, 4 novembre 2013, act. 886.

¹⁴⁹¹ Y. Aguila, Le principe de précaution n'est pas applicable en droit de l'urbanisme, AJDA 2005, p. 1191.

¹⁴⁹² CE, 29 avril-2002, Groupement des associations de l'ouest parisien, n°216902, cité par Y. Aguila.

La notion de précaution est d'abord passée par un principe de prudence qui veut que l'action soit stoppée pour éviter l'apparition de risques.

Saisi de cette question par les parlementaires sur une loi portant sur les OGM, le Conseil Constitutionnel décide que ces dispositions ont pour objet d'interdire la culture des OGM en plein champ.¹⁴⁹³. Aussi, « *le fait que les conditions techniques auxquelles sont soumises les cultures ... n'excluent pas la présence accidentelle de tels organismes dans d'autres productions, ne constitue pas une méconnaissance du principe de précaution* ».

Pour répondre à ces craintes, la commission Coppens avait en 2002 fixé quelques jalons. Ainsi, la commission soulignait « *la nécessité d'inscrire la précaution dans une logique d'action* ». Par conséquent, l'article 5 de la Charte de l'environnement, adopté à la suite de la réflexion de la commission précitée ne vise pas l'abstinence, mais au contraire, l'adoption d'une action positive prenant en compte le risque et sans interdire toute action.

2. Un calcul d'équilibre des enjeux favorable à la protection de l'habitat

L'article 5 de la charte de l'environnement conditionne son application à la réalisation incertaine du risque. S'il y a lieu d'appliquer le principe et par application du principe, les autorités sont tenues de veiller « *à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ». Dans le corps de l'article lui-même, mais aussi dans le sens donné à ce principe antérieurement, il est donc déjà prévu d'accorder une mesure, une limite à l'application du principe. Aussi, la jurisprudence administrative confronte les intérêts en jeu, en pèse le pour et le contre, et conclut à l'application du principe dans la situation présentée à elle. L'illustration en ce sens porte sur la jurisprudence relative à l'installation des antennes-relai. Le Gouvernement français s'est donné pour objectif de donner aux français une couverture de réseau téléphonique portables sur tout le territoire. En conséquence, la régulation, la mise en place des antennes-relais ne pouvaient être que nationales. Tel est le sens de la jurisprudence pour rejeter la compétence du maire pour exercer ses missions de police générale, l'objectif « *d'assurer ... un fonctionnement optimal de ces réseaux notamment par une couverture complète de ce territoire* »¹⁴⁹⁴. L'application stricte du

¹⁴⁹³ Décision n°2008-564 DC du 19 juin 2008.

¹⁴⁹⁴ CE, 26 octobre 2011, Commune de Saint Denis, n°326492 ; voir aussi, le même jour, CE, 26 octobre 2011, Société française de radiotéléphone, n°341767 et 341768 ; CE, Commune des Pennes-Mirabeau, n°329904 ; CE, 26 décembre 2012, Saint Pierre d'Irube, n°352117.

principe de précaution n'est donc pas retenue, ce qui le dénature¹⁴⁹⁵. Confronté à plusieurs intérêts en jeu, le Conseil d'Etat a, au final utilisé une voix raisonnable en choisissant de faire prévaloir un intérêt global, répondant à des besoins généraux.

D'autres exemples aussi nombreux, sont tirés des contentieux en matière de déclaration d'utilité publique (DUP). Préalable à une expropriation, une DUP est une décision prise par une autorité administrative et peut porter sur un immeuble ou un droit réel immobilier, des projets de travaux d'aménagements ou d'ouvrages¹⁴⁹⁶. Dans les matières touchant au droit de l'environnement, la procédure de DUP prévoit, en principe, d'associer le public concerné préalablement à la décision proprement dite et cela depuis la réorganisation de la procédure par H. Bouchardeau en 1983¹⁴⁹⁷. Dans ces matières, le juge admet que le principe de précaution soit invocable mais le confronte aux autres enjeux auquel le projet est rattaché. Par exemple, et faisant application de l'article L. 200-1 du Code rural, la CAA de Douai jugeait en 2002 que pour des travaux de déviation d'une route nationale¹⁴⁹⁸, au vu de « *l'intérêt qui s'attache à l'amélioration des conditions de vie et de circulation dans la ville de Cambrai* » et des mesures de précaution prises pour éviter toute pollution de l'eau, nuisance sonore, le principe de précaution était respecté. Il en est de même pour la construction d'une route à très grand gabarit¹⁴⁹⁹.

Dans une décision de 2013, le Conseil d'Etat retient l'application du principe de précaution pour une déclaration d'utilité publique portant sur la mise en place d'un réseau électrique de haute tension. Le Conseil d'Etat donne la méthode d'application du principe de précaution dans le cadre d'une opération d'utilité publique. Il peut qualifier d'illégale toute opération qui « *méconnaît les exigences du principe de précaution* ». Pour éviter cela, après vérification des « *éléments circonstanciés de nature à accréditer l'hypothèse d'un risque* », il incombe à l'autorité compétente de vérifier la plausibilité et la gravité du risque, ainsi que le caractère excessif ou insuffisant des mesures de précaution ce qui pourrait être de nature à retirer le caractère d'utilité publique au projet¹⁵⁰⁰. Le juge est chargé de vérifier l'application du principe, et l'absence d'erreur manifeste d'appréciation¹⁵⁰¹, ce qui laisse à l'autorité une

¹⁴⁹⁵ J. Raynaud, Regard critique sur les réticences envers le principe de précaution, JCP E n°51, 18 Décembre 2008, p. 2532.

¹⁴⁹⁶ Articles L. 11-1 et L. 11-2 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (C. expr.).

¹⁴⁹⁷ Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, JO du 13 juillet 1983, p. 2156.

¹⁴⁹⁸ CAA Douai, 3 avril 2003, Commune de Proville, n°01DA00066.

¹⁴⁹⁹ CE, 2 juin 2003, Association Bouconne-Val de Save, n°249321.

¹⁵⁰⁰ CE, 12 novembre 2007, E.A.R.L. LE CABRI, n°297698.

¹⁵⁰¹ CAA Nantes, 28 janvier 2011, Association CPEPESC, n°09NT02716 ; CAA Marseille, 10 juin 2011, n°09MA01837.

grande marge d'appréciation. En l'espèce, le Conseil d'Etat établit un lien de cause à effet entre l'exposition aux champs électromagnétique et un risque accru de survenance de leucémie. Dès lors, l'application du principe de précaution est justifiée. Au regard des mesures prises de protection des habitations, les mesures prises étaient suffisantes¹⁵⁰². Cette décision montre donc, d'une part que le principe de précaution, tel que défini par la Charte de l'environnement, peut être invoqué dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique, et, d'autre part, que le juge encourage les autorités à en faire usage pour protéger l'habitat humain.

§ II. Les conséquences de l'application du principe en matière d'habitat

Il est possible de souligner les possibilités d'application du principe en matière d'habitat en vérifiant ce qui est contrôlé par le juge. Pour que le principe soit appliqué, il apparaît nécessaire d'en vérifier la pertinence aux yeux de ce dernier (A). Le principe de précaution pourrait-il s'appliquer en matière de police de l'habitat ? Au regard des missions de police, est-il possible d'appliquer le principe de précaution ? L'application du principe de précaution reste aussi limitée dans le cadre des missions de police administrative des maires (B).

A. La pertinence de l'application du principe pour les juges administratifs

Dans une situation présentée à lui, le juge administratif consacre un contrôle précis de légalité des décisions d'autorisation d'urbanisme (1) légitimant la recevabilité du principe au regard d'éléments circonstanciés limitant la protection des habitations (2).

1. Un instrument de contrôle de légalité des décisions d'autorisation d'urbanisme

S'il accepte¹⁵⁰³ d'étudier le principe de précaution, le juge administratif peut laisser penser à une confusion entre prévention et précaution. Par exemple, alors qu'est allégué le défaut de prise en compte du principe de précaution, le juge vérifie la réalité des mesures de

¹⁵⁰² CE, 12 avril 2013, association coordination interrégionale stop THT, n°342409, consid. n°37.

¹⁵⁰³ Dans le sens d'un refus, CE, 4 août 2008, CRILAN, n°254945 ; CE, 25 juin 2003, Fédération départementale de protection de la nature et de l'environnement de Haute-Saône, n°244733, CAA Nancy, 7 décembre 2006, Commune de Vandieres, n°04NC00448.

prévention¹⁵⁰⁴. Mais la prise en compte du principe par les juges judiciaires a fait évoluer sa position.

Avant le 19 juillet 2010, le juge administratif refusait de faire du principe de précaution un instrument de contrôle de la légalité d'une décision lorsqu'il concernait une décision non soumise à la législation environnementale¹⁵⁰⁵. Le maire n'était pas compétent pour appliquer le principe de précaution dans le cadre d'une étude d'un permis de construire une antenne de téléphonie¹⁵⁰⁶. Il jugeait également que l'administration compétente pour autoriser une antenne-relai « *ne peut s'y opposer pour des motifs tenant à l'application d'autres législations* »¹⁵⁰⁷. De même, s'agissant de la délivrance d'un permis pour la construction de tunnels d'élevage de volailles, le requérant conteste l'annulation par les premiers juges, se fondant sur l'irrégularité du RSD applicable portant sur les élevages de volailles. Les premiers juges suivent la position du requérant et constatent l'irrégularité du RSD qui ne préservait pas les « *intérêts définis* » à l'article L. 110-1 C. Env. Le juge d'appel annule la décision des premiers juges, considérant que si le RSD des Deux-Sèvres a été pris en application du Code de la santé publique et du Code de la construction et de l'habitation, « *les premiers juges ne pouvaient, dès lors, se fonder sur les dispositions du code de l'environnement pour conclure à l'illégalité de ce règlement* »¹⁵⁰⁸. Cette argumentation pourrait se discuter.

D'abord, seul le Code de la santé publique donnait mission aux préfets de prendre une décision portant règlement sanitaire départemental, en application de l'ancien article L. 1 C. santé publ.¹⁵⁰⁹. Aussi, le RSD ne pouvait s'appuyer sur les dispositions du CCH.

Ensuite, le Conseil d'Etat admet désormais possible pour les autorisations d'urbanisme de prendre en compte le principe de précaution. Ainsi, le maire de la Commune d'Amboise autorise l'installation d'une antenne-relai, décision contestée par l'association des habitants concernés. « *Ces dernières dispositions qui n'appellent pas de dispositions législatives ou réglementaires en précisant les modalités de mise en œuvre s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs* »¹⁵¹⁰. La décision met donc fin à l'indépendance des législations entre autorisation d'urbanisme et droit

¹⁵⁰⁴ CAA Bordeaux, 29 novembre 2005, Jean-Michel X, n°02BX00818 ; CAA Bordeaux, 29 juin 2006, Association pour le respect des Bois du Roy et de leur environnement, 02BX02599 ; CE, 4 août 2006, CRILAN, n°254948 ; CAA Douai, 7 juin 2007, Association « *pas de prison à Annœullin* », n°06DA00597.

¹⁵⁰⁵ CE, 16 juin 2010, Mutuelle des architectes français, n°312331.

¹⁵⁰⁶ CE, 20 avril 2005, Société Bouygues Télécom, n°248233.

¹⁵⁰⁷ CE, 20 avril 2005, précité.

¹⁵⁰⁸ CAA de Bordeaux, 2 mai 2006, Mme Catherine Z., n°02BX01286.

¹⁵⁰⁹ Cette question a été traitée en partie I, titre II, chapitre 1.

¹⁵¹⁰ CE, 19 juillet 2010, Association Quartier « *Les hauts de Choiseul* », n°328687.

de l'environnement. Cela étant, si le principe s'impose, il n'y a pas lieu d'y faire référence systématiquement au cours de l'étude d'une autorisation d'urbanisme¹⁵¹¹.

S'il est possible pour l'autorité compétente de se prononcer sur l'octroi d'une autorisation d'urbanisme en se fondant sur le principe de précaution, la décision de refus doit se reporter aux « *procédures d'évaluation des risques et des mesures provisoires et proportionnées* » justifiant un tel refus¹⁵¹². Ici aussi cependant, le Conseil d'Etat modifie son approche et applique le principe même dans une situation d'opposition « *à la déclaration préalable présentée aux fins d'installation d'une station relais de téléphonie mobile* »¹⁵¹³.

2. Une appréciation des éléments circonstanciés limitant la protection des habitations

L'inégalité apparaît au regard des expertises scientifiques demandées par les juges pour que ces derniers acceptent d'en faire un élément de contrôle de la légalité des décisions. Plusieurs décisions prises sur le fondement du principe de précaution montrent la réticence générale à ce que, par exemple, les maires usent de ce principe pour refuser l'installation sur leur commune d'une antenne-relai de téléphonie mobile. Ainsi, le mouvement semble plutôt porter, en application de l'article 5 de la Charte de l'environnement qui souligne la condition de recevabilité du principe, la réalisation incertaine du dommage, « *en l'état des connaissances scientifiques* ».

Pour l'essentiel des textes applicables le principe de précaution fait appel à la nature du risque traité, en l'occurrence un risque incertain. Dès lors qu'une incertitude relative aux risques est déclinée, cela implique pour l'autorité publique compétente d'agir pour parer au dommage.

Ainsi, l'action passerait par une décision normative, générant une inflation de textes gênant l'activité publique.

Dans sa décision des « *Hauts de Choiseul* », analysant ensuite la requête au fond, le juge conclut au rejet constatant, notamment, qu'en l'état des connaissances scientifiques, le maire n'avait pas entaché sa décision d'une « *erreur manifeste d'appréciation* ». Au final, l'opposant à une telle autorisation doit « *rechercher si des éléments circonstanciés étaient de nature* » à justifier son opposition, au regard des connaissances scientifiques du moment¹⁵¹⁴.

¹⁵¹¹ CAA Nantes, 3 février 2012, M. Christian Y, n°10NT01244.

¹⁵¹² CE, 30 janvier 2012, Orange France c/ Noisy-le-Grand, n°344992 ; CE, 11 octobre 2012, SFR c/ maire de Chamagneu, n°357804.

¹⁵¹³ CE, 8 octobre 2012, Commune de Lunel, n°342423.

¹⁵¹⁴ CE, 30 janvier 2012, Société Orange France c/Commune de Noisy-le-Grand, n°344992 ; CAA Marseille, 4 octobre 2011, M. A et l'Association syndicale libre du lotissement de Pierrefeu, n°09MA01848 ; dans le même sens, pour un arrêté autorisant les dispositifs de comptage de la consommation électrique, CE, 20 mars 2013,

La nature des éléments circonstanciés n'est pourtant pas précisée et il est relevé la difficulté pour les maires d'établir clairement « *comment les conditions nécessaires à une telle application du principe de précaution par un maire pourraient un jour être réunies* »¹⁵¹⁵.

Certains doutent, dès lors, de l'application concrète de ce principe. S'il faut, par exemple, entendre des « *circonstances locales climatiques ou autres* »¹⁵¹⁶ le glissement vers la prévention peut être rapide. En outre, sa démonstration d'un risque pour la « *sécurité sanitaire* » pourrait dépasser les frontières d'une commune et imposer une intervention nationale. Ainsi, A. Van Lang doute de son efficacité, « *reconnaissant la validité du principe de précaution face à l'incertitude des risques générés par les antennes relais, elle le condamne néanmoins à rester platonique dans ses effets* »¹⁵¹⁷. A ses côtés et compétent pour se prononcer, notamment, en matière de troubles anormal de voisinage¹⁵¹⁸, le juge judiciaire admet suffisantes des « *présomptions graves, précises et concordantes* »¹⁵¹⁹ de risques sanitaires liés à l'installation d'une antenne-relais à proximité d'une habitation, sans avoir à démontrer la faute¹⁵²⁰.

B. Les limites de l'application dans le cadre de la police administrative des maires

L'application du principe en matière de police administrative interroge à nouveau les modalités d'exercice des polices, qu'elles soient générale, spéciales, nationales ou locales. Plusieurs décisions du Conseil d'Etat révèlent les conflits entre les polices générales et spéciales et la possible collaboration des polices spéciales. Pour l'application des mesures de police générale, le juge pourrait admettre l'application du principe de précaution s'il est démontré l'existence d'un risque suffisamment certain (1) ou des circonstances locales justifiant son application (2).

association « *Robin des toits* », 354321 ; pour l'installation d'une ligne à très haute tension, CE, 12 avril 2013, association coordination interrégionale stop THT, précitée.

¹⁵¹⁵ N. Hutten, Quelques avancées du Conseil d'Etat sur les principes de précaution et de prévention, précité.

¹⁵¹⁶ Y. Jégouzo, L'imprévisible principe de précaution, AJDA 2012, p. 233.

¹⁵¹⁷ A. Van Lang, Principe de précaution et refus d'une autorisation d'urbanisme : une avancée en trompe-l'œil, RDI 2012, p. 327.

¹⁵¹⁸ TC., Mme Girardeau c/ Société Orange France, 14 mai 2012, n°C3848.

¹⁵¹⁹ Cour de Cass., civile, Époux Y et autres c/ Époux X et Société SFR., 19 décembre 2012, 11-23.566, Bulletin 2012, III, n° 198.

¹⁵²⁰ P. Malinvaud, Troubles de voisinage dus aux antennes-relais : où en est-on ?, RDI 2013, p. 162.

1. La démonstration de l'existence d'un risque suffisamment certain

Comme dans les matières susceptibles de justifier une intervention de la police générale dans le cas d'un péril imminent, les communes ont trouvé dans quelques matières l'opportunité de tenter une application du principe de précaution en faisant usage de leur mission de police générale et justifiant plus ou moins fortement un péril imminent. Tel est le cas lorsque la police spéciale des carrières ne prévoit pas de mesures interdisant l'enlèvement de sable lorsque cette action risque de provoquer des inondations¹⁵²¹. Ce peut être le cas aussi lorsque sur un périmètre d'installation classée, alors que le préfet avait interdit à l'habitation mais que des constructions avaient été édifiées entre temps, il n'appartient pas au maire, sauf péril imminent de prendre des mesures de police générale mais au préfet de prendre des mesures complémentaires¹⁵²². De même, le maire est compétent lorsqu'est établi « *un lien direct peut être établi entre la modification de l'utilisation du sol à des fins agricoles dans le périmètre de protection rapprochée du captage et l'élévation notable de la teneur en nitrates des eaux destinées à l'alimentation de la commune* »¹⁵²³

L'existence d'une police spéciale détenue par l'Etat limite toutefois grandement l'action localisée des collectivités territoriales sur leur territoire. Le juge pouvait admettre qu'un maire prenne une décision de police générale pour sa commune, alors même qu'il existe une procédure de police spéciale. « *Il y avait lieu* », considérant les « *effets biologiques sur l'organisme humain ... et dans l'attente de conclusions définitives et de dispositions légales et réglementaires à venir* »¹⁵²⁴, d'appliquer le principe de précaution. Ici donc, les juges de la CAA de Lyon laissent entendre que dès lors que les dispositions légales ou réglementaires sont prises les mesures de police générale ne seront plus justifiées. Suite à la parution du décret du 3 mai 2002¹⁵²⁵, les juges administratifs annulent, logiquement, les décisions des maires prises sur le fondement de l'article 5 de la Charte de l'environnement¹⁵²⁶.

¹⁵²¹ CE, 20 juillet 1971, Sieur Mehu, n°75613.

¹⁵²² CE, 29 septembre 2003, Houillères du Bassin de Lorraine, n°218217.

¹⁵²³ CE, 2 décembre 2009, Commune de Rachecourt-sur-marne, n°309684.

¹⁵²⁴ CAA Lyon, 17 juin 2004, Commune de Dijon, n°02LY02333.

¹⁵²⁵ Décret n°2002-775 du 3 mai 2002 pris en application du 12° de l'article L. 32 du code des postes et télécommunications et relatif aux valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de télécommunication ou par les installations radioélectriques, JO du 5 mai 2002, p. 8624.

¹⁵²⁶ CAA Marseille, 3 juillet 2006, Commune de Trans en Provence, n°03MA00272 (3 espèces); CAA Versailles, 19 octobre 2006, Commune de Saint-Cyr l'Ecole, n°04VE01703; CAA Douai, 29 décembre 2006, Commune de Leffrinckoucke, n°06DA00463.

D'autres juges et pour une situation similaire, annulent la décision du maire, ce dernier ne pouvant intervenir qu'en situation « *d'urgence* »¹⁵²⁷, « *d'un péril imminent ou de circonstances locales particulières* »¹⁵²⁸. Le débat sera tranché une première fois par le Conseil d'Etat¹⁵²⁹. Le juge du TA de Melun statuant en référé « *a dénaturé les pièces du dossier* » en admettant que l'urgence justifiait la suspension de l'exécution d'un arrêté d'un maire qui imposait des conditions d'installation d'antennes relais « *dans un périmètre de 100 mètres autour de certains établissements* », en l'absence d'éléments de nature à accréditer l'hypothèse de risques pour la santé.

En matière d'OGM, les maires ont eu également des réflexes pour protéger leur territoire et ont fait usage de leur compétence pour tenter de s'opposer à des décisions nationales pourtant parfaitement régulières. Là aussi, il appartient au maire de démontrer la pertinence du principe de précaution, l'existence d'un risque incertain pour que la décision de police soit fondée.¹⁵³⁰

Par la suite, le Conseil d'Etat ne mentionne plus les circonstances locales ou les situations de péril imminent pourtant retrouvées dans le cadre des missions de police générale du maire. Il précise nettement que le maire ne « *saurait, sans porter atteinte aux pouvoirs de police spéciale ... adopter sur le territoire de la commune une réglementation portant sur l'implantation des antennes relais* »¹⁵³¹. Jusque là, il semblait que le Conseil d'Etat « *fermait définitivement la porte à cette hypothèse de compétence de la police générale* »¹⁵³².

Dans le cadre d'une déclaration de travaux, le maire de la commune d'Issy-les-Moulineaux s'est opposé à l'installation sur sa commune d'un relai de téléphonie mobile. La société Orange France transmet, en application de l'article L. 96-1 Code des postes et des communications électroniques (C. P et CE), au maire de la commune précitée un dossier conforme à un arrêté interministériel. L'installation était prévue à moins de 100 mètres deux crèches et d'une école. Estimant le dossier incomplet au vu du défaut d'estimation « *du niveau maximum de champ reçu sous la forme d'un pourcentage par rapport à la valeur de référence de la recommandation européenne* », le maire s'oppose à l'installation. Pour cela, il se fonde en particulier sur l'article 5 de la Charte de l'environnement et sur l'article R 431-36 C. urb. qui fixe le contenu du dossier joint à une déclaration préalable portant sur un projet de

¹⁵²⁷ CAA Marseille, 11 septembre 2006, S.F.R. n°04MA01551 (5 espèces).

¹⁵²⁸ CAA Bordeaux, 21 juin 2011, Commune de St Pierre d'Irube, n°10BX02447 ; CAA Versailles, Commune de St Denis, 15 janvier 2009, n°07VE01770.

¹⁵²⁹ CE, 2 juillet 2008, SFR, n°310548.

¹⁵³⁰ CAA Nantes, 26 juin 2007, Commune de Carhaix-Plouguer, n°06NT01031.

¹⁵³¹ CE, 26 octobre 2011, n°326492, Commune de St Denis ; CE, 26 octobre 2011, Commune des Pennes-Mirabeau, n°329904 ; CAA Bordeaux, 9 mai 2012, St Pierre d'Irube, n°11BX02584 ; CE, 26 décembre 2012, St Pierre d'Irube, n°352117.

¹⁵³² A. Van Lang, Police municipale et antennes relais : l'incompatibilité se confirme, AJDA 2013, p. 1292.

construction. Avant d'étudier au fond le dossier, le Conseil d'Etat annule la décision du TA qui avait suivi la demande du maire pour erreur de droit précisant que « *ces dispositions, qui visent les exploitants d'installations radio-électriques en fonctionnement, sont sans application dans le cadre de l'instruction des déclarations ou demandes d'autorisation d'urbanisme* ». Autrement dit, il maintient l'indépendance des deux législations. S'agissant de l'application du principe de précaution, il conclut qu'il ne « *ressort des pièces versées au dossier aucun élément circonstancié de nature à établir l'existence ... d'un risque ... justifiant que ... le maire d'Issy-les-Moulineaux s'oppose à la déclaration préalable* »¹⁵³³.

En outre, et suivant en cela la jurisprudence relative aux oppositions d'installation, le juge a annulé la décision du Tribunal administratif en ce qu'il demandait des pièces complémentaires pour étudier l'installation dans le cadre d'une déclaration préalable. Aussi, mettre en place une procédure complémentaire aux « *textes en vigueur dans une matière où le droit de propriété et le droit de construire fondent l'exigence d'uniformité* » apparaît pour certains « *guère satisfaisant* »¹⁵³⁴. Dès lors, le renversement de la charge de la preuve est établi puisqu'il appartient non pas au pétitionnaire de démontrer les mesures de protection contre le risque mais à l'autorité décisionnaire de démontrer l'existence de risques¹⁵³⁵. Il est observé que l'arrêté interministériel attendu pour fixer le contenu du dossier n'est pas encore paru. Le maire aurait-il pu se prévaloir de cette carence pour justifier d'avoir recours aux procédures d'urbanisme ? Au vu de cette franche séparation des procédures, il est improbable que le juge suive cette position. Faire référence à l'article L. 1311-2 C. santé publ. apparaît également improbable, ces dispositions portant uniquement sur la protection de la santé.

Le maire ne peut faire usage de ce principe pour interdire l'utilisation d'un local à des fins d'habitation. Le principe de précaution « *permet seulement d'encadrer une activité susceptible de générer un dommage pour l'environnement ; qu'au demeurant ce principe n'a ni pour objet ni pour effet de permettre au maire d'édicter une mesure définitive et disproportionnée* »¹⁵³⁶.

Il ressort de cette étude qu'il appartient au requérant de démontrer l'existence d'un risque, fût-il incertain pour que le juge accède à la requête. Pour cela, il sera nécessaire de rassembler les

¹⁵³³ CE, 21 octobre 2013, Société Orange France c/ Maire d'Issy les Moulineaux, n°360481.

¹⁵³⁴ P Soler-Couteaux, Le principe de précaution n'habilite pas le maire à demander des pièces non prévues dans le dossier de la demande d'autorisations d'urbanisme, RDI 2014 p. 61.

¹⁵³⁵ X. Couton, Antennes-relais : difficile prise en compte du principe de précaution dans la police de l'urbanisme, Construction - Urbanisme n° 12, Décembre 2013, comm. 166.

¹⁵³⁶ CAA de Lyon, 18 avril 2013, M. D... A... n°12LY01985 ; P. Cornille, Police générale et principe de précaution ne peuvent légalement fonder une interdiction définitive d'habiter, Commentaire par Construction - Urbanisme n° 6, Juin 2013, comm. 80.

moyens suffisants¹⁵³⁷ pour étayer les analyses, ce qui peut être un frein à l'accès à la justice, en particulier pour les maires des petites communes.

2. Le rejet d'une circonstance locale

Plusieurs décisions récentes de maire ont été fondées sur le principe de précaution mais à chaque recours, le juge replace quasiment systématiquement le maire dans sa position.

Ainsi, l'emploi du terme « *notamment* » relativise les garanties apportées par la police spéciale détenue par les autorités nationales en matière d'installation d'antennes relai¹⁵³⁸. Ces décisions ne sont pourtant pas particulièrement explicites sur ce que recouvre l'emploi du terme. Une réponse peut être donnée par la lecture des dispositions législatives introduisant la mise en place des transmissions numériques. Ainsi, l'article L. 32-1 du C. P. et CE créé par la loi du 29 décembre 1990¹⁵³⁹ charge le ministre des télécommunications de veiller au respect du « *principe d'égalité de traitement des usagers* », à *l'accès au réseau public ... dans des conditions ... non discriminatoires* ». La loi du 26 juillet 1996 vise « *le droit de chacun au bénéfice du service universel des télécommunications* », « *la prise en compte de l'intérêt des territoires et des utilisateurs dans l'accès aux services* »¹⁵⁴⁰. La loi du 4 août 2006 de modernisation de l'économie vise également le développement de « *l'accès au très haut débit et au numérique sur le territoire* »¹⁵⁴¹. La loi ENL du 12 juillet 2010¹⁵⁴² introduit dans l'article L. 32-1 C. P et CE une disposition engageant les autorités nationales à prendre des mesures raisonnables et proportionnées aux objectifs poursuivis et à veiller, « *12^e à un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé de la population, conjointement avec les ministres chargés de la santé et de l'environnement* ». Toutefois, ces objectifs sont en situation de confrontation avec d'autres intérêts tels que par exemple « *3^e au développement de l'emploi... dans le secteur de communications électroniques 4^e à la définition de conditions d'accès ... pour tous de communiquer librement* ». Il est donc possible de conclure

¹⁵³⁷ Y. Jégouzo, L'imprévisible principe de précaution, AJDA 2012, p. 233.

¹⁵³⁸ CE, 26 octobre 2011 décisions précitées : « *les pouvoirs de police spéciale ... sont conférés ... notamment pour veiller ... à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques et à la protection de la santé publique* ». ; CAA Bordeaux, 9 mai 2012, St Pierre d'Irube, n°11BX02584 ; CE, 26 décembre 2012, St Pierre d'Irube, n°352117.

¹⁵³⁹ Loi n°90-1170 du 29 décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications, article 1^{er}, JO n°303 du 30 décembre 1990, p. 16439.

¹⁵⁴⁰ Loi n°96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications, article 2, JO n°174 du 27 juillet 1996, p. 11384.

¹⁵⁴¹ Loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, titre III, chapitre 1, JO du 5 août 2008 p. 12471.

¹⁵⁴² Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement article 183, JO du 13 juillet 2010 p. 12905.

d'une part que les intérêts sanitaires et environnementaux ne sont pas prioritaires et, d'autre part que la primauté est à l'égalité d'accès par tous aux moyens de communication électroniques. Accompagnant ce progrès technique, il apparaît nécessaire de donner à l'autorité nationale de pouvoir d'assurer la police des installations, afin d'éviter un « *désordre juridique* »¹⁵⁴³ ou d'augmenter les pouvoirs donnés aux autorités de police générale¹⁵⁴⁴, ici, les maires. En outre, et cela est rappelé par la jurisprudence précitée¹⁵⁴⁵, l'organisation administrative sur ces questions apparaît experte, et donc légitime à exercer les missions de police.

Certes, le seul motif de l'expertise est insuffisant, car après tout, exercer une mission de police spéciale par le maire est possible.

Mais à partir du moment où l'objectif est de donner à tout le territoire le même accès aux réseaux de télécommunication, il est cohérent de laisser aux autorités nationales la compétence pour exercer les pouvoirs d'autorisations que confère la mission de police spéciale. En ce sens, la jurisprudence du Tribunal des Conflits s'est prononcé pour donner la compétence du contrôle de l'installation et des conditions d'utilisation des fréquences au juge administratif, considérant que l'objectif de la police spéciale des communications électronique vise à « *assurer sur l'ensemble du territoire national ... un niveau élevé et uniforme de protection de la santé publique contre les effets des ondes électromagnétiques émises par les réseaux de communications électroniques, qui sont identiques sur tout le territoire* »¹⁵⁴⁶.

Au terme de cette étude, il est noté une réelle difficulté de mise en place du principe de précaution en matière environnementale mais aussi en matière sanitaire parce que, pour l'essentiel, la définition appliquée n'est pas totalement celle que lui donne la Charte de l'environnement. En tout état de cause, le principe de précaution comme le principe de prévention ne peuvent être appliqués qu'en considération des autres intérêts en présence.

¹⁵⁴³ H. Hoepffner, L. Janicot, Police locale versus police spéciale : l'exclusivité de la police spéciale des communications électroniques, RDP, 1^{er} septembre 2012 n°5, p. 1245 et s.

¹⁵⁴⁴ J-M. Pontier, La multiplication des polices spéciales : pourquoi ?, JCP A n°15, 16 Avril 2012, p. 2113 et s.

¹⁵⁴⁵ « *Les pouvoirs de police spéciale ainsi attribués aux autorités nationales, qui reposent sur un niveau d'expertise et peuvent être assortis de garanties indisponibles au plan local, sont conférés à chacune de ces autorités* », CE, 26 décembre 2012, St Pierre d'Irube, n°352117.

¹⁵⁴⁶ TC, 14 mai 2012, Société Orange France, C3846 ; la compétence du juge judiciaire se limite aux litiges indemnitaires relatifs aux troubles anormaux de voisinage ou un fonctionnement non conforme aux prescriptions administratives ou à la preuve de nuisances et inconvénients anormaux.

Titre 2 : Le traitement choisi des risques en matière d'habitat

« *Décider, c'est exercer un pouvoir* »¹⁵⁴⁷. Dès lors que sont mesurées les conséquences d'une décision, la crainte est grande de donner à une autorité technocratique tout pouvoir sur les choix environnementaux, pouvant s'accaparer « *la problématique environnementale* »¹⁵⁴⁸, alors même que l'environnement est une question qui dépasse un choix technique. Ainsi, même si l'autorité précitée à une compétence spécifique à l'environnement, cette compétence ne lui donne « *pas tout pouvoir* »¹⁵⁴⁹. Comme manifestation de la démocratie, il est aujourd'hui reconnu par le droit¹⁵⁵⁰ que le public, demandeur¹⁵⁵¹, doit être associé à la décision publique, en particulier en matière environnementale. Les droits de participation à la décision peuvent, naturellement, être exercés par la voie de la « *contestation* ». Dès lors et par exemple, l'intérêt à agir dans une procédure contentieuse d'un individu peut rejoindre l'intérêt collectif. Il en va de même pour des associations qui, « *formées pour la défense des intérêts collectifs des usagers* »¹⁵⁵², peuvent rejoindre un problème environnemental.

Ensuite, il y a lieu de définir de quel habitat il s'agit. Est-ce un habitat préexistant ou est-ce un projet ? Est-ce un habitat déjà existant et si c'est le cas, sous quelle forme se présente-t-il ? Est-ce l'habitat dans son sens restreint, c'est-à-dire un bâtiment dont la fonction principale est dédiée à l'habitation ? Dans ce cas, l'habitat peut être, bien sur, une maison d'habitation, mais ce peut être aussi un bâtiment d'habitation ou plusieurs bâtiments d'habitation regroupant plusieurs types de personnes, physiques ou morales, telles que les propriétaires, les occupants, de bonne foi ou non, les syndicats de copropriété dans le cas d'un habitat en copropriété. L'habitat peut aussi être un quartier d'habitations, dans lequel le mode de participation des habitants sera nécessairement collectif. Ensuite, au regard de l'habitat visé, les acteurs publics ne sont pas toujours les mêmes et n'interviennent pas pour la même raison. Servant un intérêt qui dépasse les intérêts individuels, l'action publique pourrait porter sur un intérêt identique à celui du propriétaire, du locataire, du voisin...

¹⁵⁴⁷ D. Tabuteau, La décision sanitaire, in P-L. Bras, Traité d'économie et de gestion de la santé, Presses de Sciences Po, 2007, p. 327 ; [<http://www.cairn.info/traite-d-economie-et-de-gestion-de-la-sante---page-326.htm>].

¹⁵⁴⁸ F. Ost, La responsabilité, fil d'Ariane du droit de l'environnement, in Droit et Société, n°30-31, 1995, p. 314

¹⁵⁴⁹ P. Delvolvé, Constitution et société, RFDA 2013, p. 923 et s.

¹⁵⁵⁰ Article 7 de la Charte de l'environnement ; article L. 110-1 II 5° C. env.

¹⁵⁵¹ F. Jamay, Fasc. 2440 : Principe de participation : droit à la participation, JCl. Environnement et Développement durable 03,2011, 2010, n°1 ; F-X. Fort, Le renouvellement des procédures de participation en droit de l'environnement, Environnement n°1, Janvier 2013, étude 1.

¹⁵⁵² B. Seiller, L'usager, acteur du contentieux, RFDA 2013, p. 509 et s.

Il y a nécessité de définir à quel moment de la procédure il convient de faire entrer en scène ce public, le public choisi, et quel est le périmètre de l'habitat. S'il est maintenant admis que la participation du public se fait préalablement à la décision, soit très en amont, soit très proche de cette dernière, une ouverture, un partage de la décision avec le public peut également être souligné.

Il semble envisageable de promouvoir la réalisation d'un engagement collectif, fut-il une utopie parce que le public ne serait pas encore mature¹⁵⁵³. Bien que le terme utopie ait conservé une origine latine signifiant par le suffixe « *u* » un lieu inaccessible, il est proposé ici de garder la définition grecque, « *eu-topia* », ou lieu agréable.

L'engagement est l'action de mettre en gage, « *de se lier par une promesse ou une convention* ». Pour un artiste, l'engagement suppose une prise de conscience « *de son appartenance à la société* », un renoncement « *à une position de simple spectateur* », un ajustement de sa pensée « *au service d'une cause* ». Cette définition rejoint ce que retient J-P Delevoe dans son action en tant que médiateur de la République : « *dans la médiation de proposition, vous devez absolument amener les gens à une cause qui les transcende* »¹⁵⁵⁴. La personne qui participe à une action conserve sa propre pensée alors que celui qui s'engage met sa pensée au service d'une cause. Cela n'implique pas un renoncement à son libre arbitre mais une participation active à un intérêt qui le dépasse mais qu'il fait sien.

Au vu de ces quelques hypothèses posées, dans quelle mesure l'action publique peut-elle rejoindre l'intérêt des habitants pour que ceux-ci occupent une habitation dénuée de risques sanitaires ?

Il sera envisagé de formuler une étude sur la participation du public, préalable à l'action publique (Chapitre 1) pour tenter de décrire ce que peut être l'engagement pour un habitat sain (Chapitre 2).

¹⁵⁵³ F.X. Fort, Colloque "*Des collectivités en mutation*" organisé par le CREAM, 2 au 4 juillet 2013, Université de Montpellier, réponse à une question du public.

¹⁵⁵⁴ J-P. Delevoe, Les vertus de la médiation politique, *Etudes* 5/ 2014 (Tome 420), p. 29-38, [www.cairn.info/revue-etudes-2014-5-page-29.htm].

Chapitre 1 : La participation du public, préalable à l'action

La décision publique, expression de l'action publique est de façon maintenant reconnue précédée d'une phase minimale de participation du public. Ce n'est cependant pas seulement lié au droit pour les personnes destinataires des décisions d'avoir connaissance des motifs qui ont guidé la décision, ce n'est pas uniquement la possibilité pour elles d'émettre leurs observations préalablement à la prise de décision. Le préalable d'une participation du public est à la fois généralisé au droit de l'environnement et aux incidences que pourrait provoquer une décision relative à l'environnement.

Comment le public participe-t-il aux décisions ? Sous quelle forme la participation se manifeste-t-elle ?

Participer, c'est dans un premier sens, prendre part, se joindre, collaborer. Cette question, déjà ancienne, puisque les premières lois de décentralisation visent à rapprocher les décisions de l'administré, est entrée dans les pratiques administratives après une législation favorable. Dans quelle mesure la participation du public à l'action publique peut-elle encore avancer ? Par exemple, comment le public peut-il prendre part à la décision publique en formulant ses observations ? A priori, « toute personne » peut prétendre à faire usage de ce droit, ce qui peut poser un problème pratique de définition du périmètre des personnes participantes. La personne peut être une personne morale, représentée notamment par une association, une personne physique ou un groupe de personnes physiques. Lorsqu'il est fait référence à la participation dans la décision publique, il s'agit plus précisément d'associer le public à la décision, quelle que soit son stade d'élaboration. Or, le public présente lui aussi « *de multiples facettes* »¹⁵⁵⁵, et la motivation de l'intervention d'un public client d'une société de distribution d'eau potable ne sera pas la même que celle d'un habitant propriétaire d'un terrain sur lequel le préfet lui interdit toute culture pour éviter la pollution d'un captage proche de ce terrain. Par conséquent, il appartient au préalable au décideur de définir le champ des publics concernés et pour quel objet précisément ces derniers seront appelés à participer à la décision. L'étude permet de constater une organisation de la participation, c'est-à-dire que la participation devient formalisée, structurée, ordonnée, non seulement pour s'introduire dans un principe juridique, le « *principe de participation* », mais aussi pour une lisibilité de son application. Cette organisation de la participation apparaît presque comme une évidence, mais

¹⁵⁵⁵ P. Idoux, Les eaux troubles de la participation du public, Environnement n°7, Juillet 2005, étude 26

l'approche choisie de l'étude montre au contraire combien sa mise en œuvre concrète révélant sa complexité fait douter de son efficacité, de la réalité de la participation du public.

Il sera traité d'une part de l'organisation de la participation (section 1) et de la participation du public aux alertes relatives aux risques (section 2)

Section 1 : Le champ d'application du principe de participation

La modélisation d'une procédure incluant le public dans l'élaboration d'une décision apparaît aujourd'hui comme une évidence, surtout lorsque ce dernier est à plus ou moins grande échéance, susceptible d'être concerné. Aussi, un principe de participation, retrouvé dans plusieurs domaines du droit administratif mais de façon plus aboutie en droit de l'environnement, s'applique préalablement aux décisions publiques. Ce principe ne peut toutefois avoir de la valeur juridique, être opposable, garanti, imposé, s'il n'est pas reconnu de façon autonome avec la même force que d'autres principes, qui donnent du sens à l'action publique, tel que le respect des libertés, la protection des personnes.

A cette fin, l'organisation de ce principe donne lieu d'une part à une définition de ce qui le fonde, autant dans ses origines que dans ce qui le justifie. Son entrée dans la matière juridique a des répercussions pratiques, et son application peut permettre de renforcer les décisions en matière d'habitat.

Il sera traité des modalités d'application du principe de participation (§ I.) et du renforcement des décisions par l'application du principe (§ II.).

§ I. Les modalités d'application du principe de participation

Le principe de participation repose sur des conditions générales d'application dépendantes d'une règle de droit favorable (A) et d'une évolution dans la nature de la participation (B).

A. Les conditions générales d'application dépendantes d'une règle de droit favorable

Le principe de participation est né de dispositions textuelles internationales qui se sont progressivement imposées. C'est d'abord par petites touches qu'il apparaît, pour être aujourd'hui une obligation pour les Etats. L'inscription dans les textes est d'abord internationale (1) pour que les Etats s'imposent ou se voient imposer l'organisation de ce principe. L'intégration de ce principe de participation du public est progressive. La reconnaissance et l'engagement de l'Etat français étant établi, il incombe au législateur,

représentant de la nation et du peuple, de mettre en place le principe de participation dans le droit français. (2)

1. L'inscription du principe dans les textes internationaux

C'est d'abord « *timidement* », par des dispositions internationales non contraignantes que la participation du public prend un premier sens lorsqu'il s'agit de protéger l'environnement. En 1972 par exemple, la déclaration de Stockholm¹⁵⁵⁶, premier sommet de la Terre réunissant les Etats membres des Nations-Unies, affirme dans son préambule « *il faudra que tous, citoyens et collectivités, entreprises et institutions, à quelque niveau que ce soit, ... se partagent équitablement les tâches* ». Il y a donc déjà dans ces dispositions une volonté implicite d'affirmer que toute personne détient une partie de la mission de protection de l'environnement.

Quelques années plus tard, le droit français fait apparaître « *en filigrane* », la participation du public, qui peut se retrouver à la lecture de l'article 1^{er} de la loi du 10 juillet 1976 précisant qu'il est « *du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit* »¹⁵⁵⁷. C'est donc à travers une action, un comportement personnel à la sauvegarde de l'environnement que la participation peut se révéler. Après avoir considéré que l'article 1^{er} se borne à formuler en termes généraux la nécessité de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel, ce qui n'entraîne obligation particulière pour les autorités¹⁵⁵⁸, le Conseil d'Etat rattache à l'article 1^{er} un devoir de prévention, et non de participation¹⁵⁵⁹.

A la suite du sommet de la Terre en juin 1992, la déclaration de Rio, définit le cadre du principe de participation, dans son principe n°10, en affirmant le droit d'accès de tous à l'information en matière d'environnement, en donnant à tous « *la possibilité de participer aux processus de prise de décision* ». La convention de Rio engage les Etats à « *faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci* »¹⁵⁶⁰.

¹⁵⁵⁶ [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/sites/odysee-developpement-durable/files/1/Declaration_finale_conference_stockholm_1972.pdf].

¹⁵⁵⁷ L. Fermaud, Le renouveau du principe de participation en matière environnementale à l'aune de la réforme législative du 27 décembre 2012, RFDA 2013, p. 603 et s.

¹⁵⁵⁸ CE, 4 mai 1979, Département de la Savoie, n°08406, 08408, 08422 ; CE, 3 juin 1983, Amicale des vallées et bassins de l'Eure, n°22816 et 22841.

¹⁵⁵⁹ CE, 10 mai 1989, Association sportive du Val d'Authie, n°70601 ; CAA Bordeaux, 26 octobre 2010, Association Vent Contraire, n°09BX01581.

¹⁵⁶⁰ Déclaration de Rio du 14 juin 1992, [<http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>].

La convention d'Aarhus donne les lignes précises de la participation du public en matière d'environnement et, par ailleurs de santé. Signée par 39 Etats et l'Union Européenne en 1998, son autorisation d'approbation en France sera prise par une loi du 28 février 2002¹⁵⁶¹ et elle est ratifiée par le Président de la République le 8 juillet 2002 puis publiée par décret du 12 septembre 2002.¹⁵⁶²

L'entrée en vigueur dans le droit français, n'implique pas nécessairement une applicabilité directe. Le caractère direct rend facultative l'édiction d'une loi pour en préciser les modalités, au contraire de l'applicabilité indirecte. Pour délimiter ce qui dans la convention peut être d'application directe, le Conseil d'Etat s'est appuyé sur une jurisprudence ancienne et internationale¹⁵⁶³ pour qui les traités doivent d'une part « *avoir pour objet de créer des droits et obligations pour les particuliers* » indépendamment des obligations entre les parties signataires du traité, résultant de l'intention des parties¹⁵⁶⁴, et, « *d'autre part ... être self-executing, c'est-à-dire suffisamment précis pour pouvoir être appliqués par les tribunaux sans le secours d'une mesure interne* »¹⁵⁶⁵. Dans sa décision GISTI et FAPIL du 11 avril 2012, le Conseil d'Etat a considéré qu'une stipulation doit être reconnue d'effet direct par le juge administratif au regard de « *l'intention exprimée des parties, ... l'économie générale du traité invoqué, ... son contenu... ses termes ... l'objet [non] exclusif de régir les relations entre Etats ... aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers* »¹⁵⁶⁶. Cette décision est critiquable parce qu'elle crée un amalgame opéré par le Conseil d'Etat entre l'invocabilité et l'absence d'effet direct. Ainsi, le fait que les requérants puissent invoquer devant le juge le contenu des dispositions de traités est sans lien avec l'effet créateur de droit, des dispositions qu'ils invoquent. Ils sont légitimes à invoquer un traité même si ce dernier n'a pas d'effet direct, mais qu'il a « *une portée juridique* »¹⁵⁶⁷.

¹⁵⁶¹ Loi n°2002-285 du 28 février 2002 autorisant l'approbation de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes), faite à Aarhus le 25 juin 1998, JO du 1^{er} mars 2002, p. 3904.

¹⁵⁶² Décret n°2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes), faite à Aarhus le 25 juin 1998, JO du 21 septembre 2002, p. 15563.

¹⁵⁶³ Cour Suprême des Etats-Unis, Foster & Elam vs. Neilson, 27 U.S. 253 (1829), p. 27 U.S. 314, [<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/27/253/case.html>].

¹⁵⁶⁴ Cour Permanente de Justice Internationale, 3 mars 1928, avis consultatif n°15, p. 18, [http://www.icj-cij.org/pcij/serie_B/B_15/01_Compotence_des_tribunaux_de_Danzig_Avis_consultatif.pdf].

¹⁵⁶⁵ Y. Aguila, L'effet direct des conventions internationales : une nouvelle grille d'analyse, AJDA 2012, p. 729.

¹⁵⁶⁶ CE, 11 avril 2012, GISTI et FAPIL, n°322326.

¹⁵⁶⁷ Y. Aguila, précité.

Comme le prévoit l'article 3 1° de la Convention d'Aarhus, il appartient à chaque Etat de mettre en place les conditions de participation du public¹⁵⁶⁸. Toutefois, certaines dispositions de la convention sont d'effet direct, « *ils ne régissent la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement qu'en ce qui concerne les activités particulières mentionnées à l'annexe 1 à cette convention, ... ; que, pour les activités particulières autres que celles énumérées à ladite annexe, la convention laisse au droit interne de chaque Etat le soin de définir les mesures d'application nécessaires* »¹⁵⁶⁹.

Le paragraphe 2 organise les modalités d'accès à l'information tandis que le troisième paragraphe prévoit des « *délais raisonnables* » d'information du public pour une participation effective. Après avoir refusé l'application directe¹⁵⁷⁰, le Conseil d'Etat, statuant en référé, interprète ces dispositions comme d'application directe pour les activités mentionnées dans son annexe 1.¹⁵⁷¹

En droit européen, il est remarqué qu'au contraire du principe de prévention ou du principe pollueur payeur, l'article 191 du traité de l'Union Européenne ne prend pas en compte le principe de participation. Aussi, certaines directives tardives organisent la participation du public par sa consultation dans certains projets¹⁵⁷² mais c'est avec la convention d'Aarhus et son caractère contraignant que l'Union Européenne s'aligne sur cette dernière¹⁵⁷³.

L'étude des textes internationaux amène à conclure que c'est avec une disposition contraignante que les Etats sont tenus de modifier le droit interne.

2. Le législateur, tenu par une mise en place nationale

Comme première modalité de participation du public, l'enquête publique a été mise en place en France. L'enquête publique permet d'associer le public, toute personne, au cours de l'élaboration d'un projet susceptible d'avoir un impact sur l'environnement. Avant 1983, il existait diverses formes d'enquêtes publiques, adaptées à un projet particulier. La loi du 12

¹⁵⁶⁸ Par exemple, CE, 26 octobre 2007, Union fédérale des consommateurs que choisir de la Cote d'Or, n°291109.

¹⁵⁶⁹ CE, 9 mai 2006, Fédération transpyrénéenne des éleveurs de montagne, n°292398 ; CE, 6 juin 2007, Commune de Groslay, n°292942.

¹⁵⁷⁰ CE, 28 décembre 2005, Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest-Provence, n°277128.

¹⁵⁷¹ CE, Juge des référés, 9 mai 2006, Fédération transpyrénéenne des éleveurs de montagne, n°292398.

¹⁵⁷² Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, articles 6 et 7 ; Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, article 15.

¹⁵⁷³ F. Jamay, JCI Environnement et développement durable, mise à jour le 27 décembre 2013, n°34.

juillet 1983 sur la démocratisation de l'enquête publique¹⁵⁷⁴ a simplifié la lisibilité des procédures considérées comme trop nombreuses puisqu'à l'occasion de la discussion du projet de loi, le rapporteur pour avis, M. Sapin dénombrait une trentaine de type d'enquêtes régies par environ 110 textes différents¹⁵⁷⁵. L'objectif initial de cette loi avait, dans la droite ligne du mouvement de rapprochement des décisions avec le public, pour objectif d'associer au cours de l'élaboration de la décision, le public. Pour faciliter les réunions publiques, « *l'animateur* », le commissaire enquêteur avait pour mission de reprendre les observations du public ainsi que les éventuelles contre-propositions. Après en avoir fait part, auprès du décideur, ce dernier n'était pas tenu de motiver la décision prise. De plus, « *on a beaucoup reproché à l'enquête publique d'être tardive et de rendre difficile la modification du projet intéressé ; ... quand vient le moment des résultats de l'enquête publique, l'administration peut ne pas être pressée d'apporter des modifications susceptibles de retarder l'aboutissement de l'opération.* »¹⁵⁷⁶ Plusieurs jurisprudences montrent ce défaut de concertation suffisamment tôt dans la procédure. Ainsi, dans le projet de construction de l'aéroport de Notre Dame des Landes, il a pu être analysé non seulement une décision menée dans la concertation de personnes publiques ou influentes dont une partie du public, des habitants n'ont pas été associés suffisamment tôt.

Dans la législation française, le principe de participation existe depuis la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement modifiant l'article L. 200-1 C. rur. Alors qu'il pouvait « *renforcer le droit à l'information des populations* »¹⁵⁷⁷, le Conseil d'Etat refuse sa reconnaissance. Ainsi, préalablement à l'autorisation de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs d'exploiter le centre de stockage de déchets radioactifs, ces dispositions « *n'impliquaient, par elles-mêmes, aucune obligation de procéder à une enquête publique* »¹⁵⁷⁸. Tant que le principe de participation n'est pas prévu et organisé dans une disposition législative, son application ne peut être mise en œuvre.

¹⁵⁷⁴ Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, JO du 13 juillet 1983, p. 2156 et s.

¹⁵⁷⁵ M. Sapin, JO Assemblée Nationale, 20 avril 1983, p. 422.

¹⁵⁷⁶ Y. Jégouzo, J-P. Lebreton, Le droit de l'urbanisme au défi de l'accélération de la construction ?, AJDA 2013, p. 2487 et s.

¹⁵⁷⁷ Y. Jégouzo, F. Jamay, Portée des principes généraux du droit de l'environnement, (CE, 6 févr. 1998, Comité de réflexion, d'information et de lutte antinucléaire et M. Anger, req. n°169700) RDI 1998, p. 194.

¹⁵⁷⁸ CE, 6 février 1998, CRILAN, n°169700 ; CE, 22 novembre 2000, Association Greenpeace France, n°194348, 195511, 195576, 195611, 195612.

De même, dans l'article L. 110-1 C. env. le principe se manifeste par l'irrespect dans une procédure de définition d'une zone de développement de l'éolien qui ne précise justement pas les modalités d'organisation de la participation du public est rejeté¹⁵⁷⁹.

Toutefois, l'article L. 110-1 C. env. ne renvoie pas au législateur le soin d'organiser la participation dans une procédure particulière. Il ne serait donc pas inconcevable, par exemple, qu'un décret organise les modalités de participation en application de l'article L. 110-1 C. env. voire même envisager que toutes les autorités publiques se fondent sur ses dispositions pour organiser elles-mêmes les modalités d'une participation préalable à leur décision. La structure organisationnelle de la hiérarchie des normes devrait fonctionner pleinement ici. Après édicton d'une loi, il appartient au décret de préciser les modalités d'application de la loi.

Au contraire de cette première affirmation, il semble que le Conseil d'Etat n'ait aucun doute sur la portée de l'article L. 110-1 C. env. Pour X. de Lesquen, les conditions de l'application directe sont de deux ordres. D'une part, l'application directe de ce principe impose clarté et précision¹⁵⁸⁰, ce qui, s'agissant du principe de participation, imposerait une définition procédurale de la participation. D'autre part, l'application directe suppose l'établissement d'une médiation, en l'occurrence ici le législateur, tenu d'agir pour « *définir la portée* » du principe¹⁵⁸¹. Invoquer la défaillance du législateur à mettre en place une procédure de participation au vu de ce principe s'impose. Mais reprocher l'absence de respect du principe ne peut être invoqué, en soi. Il faut d'abord passer par une vérification de l'autorité compétente. Autrement dit, ces dispositions énoncent un principe qui doit être appliqué pour certaines décisions, par exemple celles visées par l'annexe 1 de la convention d'Aarhus, mais dont les modalités d'application appartiennent au législateur. Sur ce fondement, le juge administratif est compétent pour vérifier la conformité de la procédure avec l'article L. 110-1. Le raisonnement ne pourrait cependant pas tenir s'il est fait application de l'article 7 de la Charte de l'environnement. Cette dernière est entrée dans l'ordonnancement juridique au sein d'une loi constitutionnelle. Dès lors, il est attendu que, dans la mesure où les procédures administratives ont une incidence importante et directe sur l'environnement¹⁵⁸², voire même seulement indirecte¹⁵⁸³, ces dernières organisent les modalités de participation du public.

¹⁵⁷⁹ CE, 6 juin 2013, Communes de Roquefère, Labastide-Esparbairénque et Mas-Cabardès, n°360466.

¹⁵⁸⁰ CE, 10 mars 1961, Union départementale des associations familiales de Haute-Savoie, n°4594.

¹⁵⁸¹ X. de Lesquen, Invocabilité du principe de participation du public à l'appui d'un recours, *Revue juridique de l'économie publique* n°719, Mai 2014, comm. 21.

¹⁵⁸² CE, 14 novembre 2012, association France Nature Environnement, n°340539.

¹⁵⁸³ CE, 9 octobre 2013, Syndicat de gestion des eaux et de l'environnement du Gâtinais Est et Ouest de l'arrondissement du Montargois, n°370051 ; CE, 17 oct. 2013, Commune d'Illkirch-Graffenstaden, n°370481.

Ainsi, une disposition législative supposée inconstitutionnelle aurait quelque chance d'être annulée et emporter, par conséquent, l'annulation du décret d'application. L'article 7 prévoit en effet que les conditions et les limites de la participation de toute personne sont définies par la loi. Or, non seulement ces dispositions supposent, imposent que les parlementaires organisent les conditions et les limites de la participation du public, mais, en outre, il n'appartient qu'au législateur de se prononcer sur ces conditions et ces limites. Il y a donc à prendre en compte « *le contenu des dispositions en cause et l'exigence d'une médiation* »¹⁵⁸⁴. Tel est le cas pour des dispositions législatives postérieures à la parution de la loi constitutionnelle précitée. S'agissant de dispositions législatives antérieures incompatibles avec la charte de l'environnement, elles sont abrogées « *nécessairement* », ce que le Conseil d'Etat a précisé dans sa décision « *Commune d'Annecy* »¹⁵⁸⁵.

La Convention d'Aarhus a incontestablement poussé la mise en place de dispositions législatives pour respecter ses dispositions, qui s'imposent aux Etats. Le principe de participation, reconnu par des dispositions constitutionnelles et législatives, étend son champ d'application.

B. Une évolution dans la nature de la participation

L'étendue de la participation dépend du public visé et du mode de participation retenu. L'ouverture de la participation à toutes personnes, morale, physique, semble être ce qui est adopté aujourd'hui. Si une procédure énonce les conditions de recevabilité d'associations ou autres organismes pour « *examiner les politiques d'environnement* »¹⁵⁸⁶, cette procédure n'est pas incompatible avec une participation effective du public, les Etats disposant d'une marge d'appréciation pour identifier le public habilité¹⁵⁸⁷.

Parmi les expressions du principe de participation, la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a mis en place une procédure de débat public « *pour les grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national ... présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur*

¹⁵⁸⁴ X. de Lesquen, Dans quelles conditions le principe de participation est-il invocable ?, Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel 2013, p. 48 et s.

¹⁵⁸⁵ CE, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, n°297931.

¹⁵⁸⁶ Article R. 141-1 C. env.

¹⁵⁸⁷ CE, 25 septembre 2013, Association Société française pour le droit de l'environnement, n°352660.

l'environnement ». Ainsi, les décisions relatives à ces grands projets sont précédées d'une organisation d'un débat public.

La participation aux décisions se limite à la prise en compte des observations des habitants dans les décisions d'urbanisme (1) et se manifeste par l'organisation d'un débat public associant les habitants préalablement aux décisions relatives aux grands projets (2)

1. Les décisions d'urbanisme limitées aux observations des habitants

Le Conseil Constitutionnel a pu faire preuve d'avancée sur l'extension des décisions soumises à participation du public. Reposant sa décision sur l'article 7 de la charte de l'environnement qui donne à toute personne « *le droit ... de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ». Cette disposition suffit au Conseil pour préciser que les dispositions législatives portant sur les installations classées doivent assurer « *la mise en œuvre du principe de participation du public* », dépassant ainsi les classifications limitative de l'annexe figurant dans la convention d'Aarhus¹⁵⁸⁸. La décision du Conseil Constitutionnel, saluée par l'association requérante comme décision « *avant-gardiste* »¹⁵⁸⁹, s'est confirmée par la suite¹⁵⁹⁰.

La brèche ouverte, dans quelle mesure peut-elle profiter aux décisions portant sur l'habitat ? Sur cette question, lorsque la réglementation impose des études d'impact de projets « *susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement ou la santé humaine* »¹⁵⁹¹, les projets relatifs aux habitations soumis à étude d'impact portent sur les zones d'aménagement concerté, les permis d'aménager et lotissement d'une superficie supérieure à 5 hectares. Dans le cadre de l'étude d'impact, le public concerné par la décision peut, dès lors et dans le cadre organisé de l'étude d'impact, émettre ses observations, des propositions.

Les juges administratifs, saisis de la régularité d'une décision au regard de l'article 7 de la Charte de l'environnement sont, au contraire du Conseil Constitutionnel, plus limités quant au champ d'application de la procédure de participation aux décisions. Par exemple, les installations soumises au régime de la déclaration prévue par l'article L. 214-3 II C. env., non susceptibles de causer un danger pour l'environnement ou la santé, ne sont pas non plus parmi

¹⁵⁸⁸ Cons. Const., 14 octobre 2011, n°2011-183/184 QPC.

¹⁵⁸⁹ R. Léost, responsable du réseau juridique de France Nature Environnement, CE, Colloque du 20 janvier 2012 à l'École nationale d'administration, actes : quel dialogue entre les personnes publiques et la société civile ?, Quel lien entre le débat public et la qualité de la décision publique ?, p. 66.

¹⁵⁹⁰ Par exemple, Cons. const., 13 juill. 2012, n°2012-262 QPC, consid. 7 et 8 ; Cons. const., 27 juill. 2012, n°2012-270 QPC, consid. 6 et 7.

¹⁵⁹¹ Article L. 122-1 C. env.

celles visées par l'article 7 de la charte de l'environnement¹⁵⁹². Antérieurement, le Conseil d'Etat a pu se fonder sur l'article L. 120-1 C. env, organisant les modalités d'application de l'article 7 de la Charte. En conséquence, les requérants ne sauraient se prévaloir des dispositions de l'article 7 pour contester un décret¹⁵⁹³ ou lorsque l'incidence sur l'environnement d'une autorisation de prélèvement d'eau est « *indirecte* »¹⁵⁹⁴. La loi écran joue ici pleinement son rôle puisque le CE juge a plusieurs reprises que si un texte existe pour assurer la mise en œuvre des dispositions de l'article 7 de la charte, alors il faut se référer au texte législatif¹⁵⁹⁵.

Il pourrait s'agir d'une volonté politique d'associer le public pour mieux saisir le sens de la décision. Cette dernière « *sera plus efficace, d'autant, d'ailleurs, qu'elle sera mieux comprise, mieux acceptée* »¹⁵⁹⁶. Il s'agit également de respecter les droits des citoyens, reconnus par des dispositions internationales et, en France, les dispositions constitutionnelles de la Charte de l'environnement. Enfin, bien que le droit de l'environnement ne soit pas le seul à avoir mis en exergue la nécessité de la participation du public, son objet se prête plus facilement à une participation directe du public, ce dernier étant demandeur dans ce domaine, comme il peut l'être sur les questions de développement durable¹⁵⁹⁷. Cela étant, le public peut interpréter ce mouvement de façon négative, assimilant le débat public à « *un alibi ... au pis visant à légitimer des projets déjà entérinés* » et modifiables à la marge¹⁵⁹⁸. Cet argument est à prendre au sérieux, mais il n'y a, *a priori*, pas de raisons de freiner pour autant un mouvement internationalement reconnu pour ce seul prétexte.

Après avoir porté sur le droit à l'information, les contentieux relatifs au droit de participation du public en France et devant le Conseil d'Etat se sont portés sur l'application du droit de participation dans des projets dont les modalités sont, au choix, soit non prévues, soit non obligatoires.

¹⁵⁹² CE, 20 janvier 2014, M. A...B..., n°373220.

¹⁵⁹³ CE, 12 avril 2013, Stop THT, n°342409 ; CE, 12 juin 2013, Fédération des entreprises du recyclage, n°360702 ; CE, 4 décembre 2013, France Nature Environnement n°357839 ; pour des arrêtés complémentaires : CE, 17 octobre 2013, commune d'Illkirch-Graffenstaden, n°370481.

¹⁵⁹⁴ CE, 9 octobre 2013, Syndicat de gestion des eaux et de l'environnement du Gâtinais Est et Ouest de l'arrondissement du Montargois, n°370051 ; sur l'incidence indirecte : Cons. Const., 24 mai 2013, n°2013-317 QPC, consid. 7 ; ou « *l'incidence significative* » : Cons. Const. 26 avril 2013, n°2013-308 QPC, consid. 11.

¹⁵⁹⁵ CE, 14 novembre 2012, association France Nature Environnement, n°340539 ; CE, 26 décembre 2012, Association France Nature Environnement, n°340538 ; CE, 1^{er} mars 2013, Société Roozen France, n°340859 ; Cons. Const., 7 mai 2014, n°2014-395 QPC, consid 11.

¹⁵⁹⁶ J.B. Auby, Consulter autrement, Participer effectivement, CE, Colloque du 20 janvier 2012 précité, Introduction, p. 84.

¹⁵⁹⁷ F-X Fort, Le renouvellement des procédures de participation en droit de l'environnement Environnement n°1, Janvier 2013, étude 1 ; J.B. Auby, précité, p. 84.

¹⁵⁹⁸ CE, consulter autrement, participer effectivement, Rapport public 2011, p. 74.

L'entrée en vigueur postérieure au décret attaqué de la convention d'Aarhus impose d'écarter son application¹⁵⁹⁹.

L'ordonnance du 5 août 2013¹⁶⁰⁰ vient encore, pour coller à l'article 7 de la charte de l'environnement, élargir la nature des décisions soumises à ce principe en formulant que « *les autorités publiques* » et non plus seulement « *l'Etat et ses établissements* ». Les décisions individuelles peuvent être soumises au principe de participation du public si elles ne sont pas déjà soumises à la participation du public.

Enfin, l'article 3 de l'ordonnance précitée écarte du principe de participation les décisions prises « *conformément à un programme, document de planification ayant donné lieu à participation du public* » permettent d'apprécier l'incidence sur l'environnement des décisions concernées.

2. Les décisions relatives à des grands projets : association des habitants au débat public

L'article 6 de la convention d'Aarhus apparait comme un signal fort des Etats à engager des réformes pour accroître la participation du public, au processus décisionnel. En particulier, son paragraphe 4 formule que la participation doit commencer « *au début de la procédure* », « *lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence* ». L'enquête publique, l'étude d'impact sont au contraire considérés comme trop proches de la décision. Les observations, les éventuelles contre propositions ne sont au final prise en considération que pour expliquer pour quels motifs la décision ne change pas. En outre, mais cela jusqu'en 2010, l'article L. 123-1 C. env. annonçait la chronologie de la procédure d'enquête publique dans le cadre de la « *réalisation* » d'un projet. Cette disposition fait donc référence à un projet déjà construit, qu'il suffit de présenter au public pour, éventuellement modifier de façon marginale, mais sans toucher à l'économie générale du projet. La loi du 12 juillet 2010 modifie cette disposition en donnant à l'enquête publique une place prépondérante, en lui fixant plusieurs objets. Il en est de même pour l'étude d'impact, destinée quant à elle, à consulter le public et à le prendre en considération, sans que le public puisse être véritablement participant à la décision.

¹⁵⁹⁹ CE, 24 novembre 2004, Commune de Veigne, n°249464.

¹⁶⁰⁰ Ordonnance n°2013-714 du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, JO du 6 août 2013, p. 13396.

La commission nationale de débat public (CNDP) est tenue d'organiser le débat pour les grands projets après en avoir mesuré la nécessité. C'est à travers la mise en place des débats publics que peut être formulé, affirmé la place du public comme un participant à la décision. La mise en place de la CNDP donne l'occasion à des personnes de la société civile de donner un avis sur des projets de l'administration, l'influencer, voire stopper le projet.

L'étude de la jurisprudence administrative recensée pour la tenue des séances au sein de la CNDP fait apparaître, comme la loi le prévoit, que le débat n'est pas systématiquement mis en place. L'article L. 121-8 C. env., issu de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité organise les conditions de la saisine de la CNDP. Ainsi, certains projets qui dépassent un certain seuil financier ou répondent à des critères définis par les articles R 121-1 et R. 121-2 C. env. sont soumis, de droit, à l'étude de la CNDP. Il est aussi loisible au maître d'ouvrage ou à la personne responsable du projet de saisir la CNDP sur des projets qui sont d'un coût inférieur et qui répondent à des critères définis à l'article R. 121-2 C. env.

A réception des dossiers, elle est tenue d'apprécier « *si le débat public doit être organisé* » en fonction de critères larges tels que l'intérêt national du projet, son incidence territoriale, mais aussi les enjeux socio-économiques, ses impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. La lecture de cette disposition rejoint la conception du développement durable reprenant les trois principaux intérêts en jeu dans la définition du développement durable. La CNDP est donc l'une des instances révélatrice d'une recherche de confrontation d'intérêts différents. L'appréciation par la commission implique aussi une souplesse quant au contenu du dossier. Au regard d'un dossier insuffisant pour lui permettre « *d'organiser dans de bonnes conditions la participation du public* »¹⁶⁰¹, la commission peut reporter la date de dépôt du dossier.

Si la CNDP décide d'organiser un débat, ce dernier doit porter, notamment, sur l'opportunité, sur les caractéristiques principales du projet. Ainsi, ces débats dépassent encore ce qui sera écarté dans les enquêtes publiques, c'est-à-dire l'économie générale du projet. Ainsi, les débats peuvent porter sur les contre projets déposés¹⁶⁰².

Si, au contraire, la CNDP refuse d'organiser le débat, la publication de ce refus rend définitif ce dernier et il ne peut être contesté au motif d'une saisine trop tardive de la commission¹⁶⁰³.

Les décisions de la CNDP sont importantes autant pour les bénéficiaires de projet que pour le public. Dès lors, le refus d'organiser un débat peut être susceptible d'un recours pour excès de

¹⁶⁰¹ CE, 11 janvier 2008, M. Olivier A, ..., n°292493.

¹⁶⁰² CE, 11 janvier 2008, précité.

¹⁶⁰³ CE, 28 mars 2011, Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil-du-Poitou et de Migné-Auxances, n°330256.

pouvoir et son annulation par le juge administratif peut emporter, par conséquence, l'illégalité du projet retenu par l'administration.

La CNDP est une instance valorisant le débat public, mais il faut relativiser son impact. Ainsi, elle n'est pas seule à assurer cette responsabilité relative au droit de participation et à l'obligation d'information. L'appréciation de la CNDP de soumettre au débat public les projets est réalisée au vu des dossiers transmis et ne peut présenter un caractère automatique comme peuvent l'indiquer les paragraphes 2 et 3 de la Convention d'Aarhus¹⁶⁰⁴. Au demeurant, la convention d'Aarhus donne aux Etats l'obligation d'organiser les conditions du débat et c'est par application de ces dispositions que la CNDP a été vu préciser ses missions en France. En conséquence, c'est par son biais qu'une participation du public réalisée en amont du projet peut se faire.

Les projets soumis à la CNDP touchent l'habitat humain entendu au sens large, c'est-à-dire le milieu dans lequel vit, circule l'être humain. Par exemple, plusieurs débats publics ont été organisés par la CNDP pour des parcs éoliens en mer, pour le stockage de déchets, pour des projets de construction de canalisation, de liaison ferroviaires, d'extension de capacités portuaires. Dès lors, l'étude de ces dossiers ne porte pas directement sur l'habitation. Ce n'est que de façon indirecte, au cours de la confrontation des enjeux soulignés au cours des débats que l'incidence de ces projets sera étudiée au regard de l'habitat existant. Dès lors l'intérêt de la présence du public entendu comme les habitants se restreint aux possibilités ou non de ces derniers d'influencer le projet, de le modifier pour préserver, protéger leur lieu de vie.

L'organisation du débat public est l'une des conditions de réussite d'une prise en compte réelle des observations du public. Cette organisation permet ainsi de formaliser les motifs qui tendent à retenir qu'un projet sera ou non soumis au débat public.

¹⁶⁰⁴ CE, 28 décembre 2005, Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest-Provence, n°277128 ; CE 10 novembre 2006, Association de défense du Rizzanese et de son environnement (ADRE), n°275013.

§ II. La participation renforçant les décisions en matière d'habitat

La participation renforce les décisions par le développement d'une procédure contradictoire (A) et une démocratisation des décisions (B).

A. Une procédure contradictoire modifiable

Il y a lieu de préciser ce qui caractérise le principe de participation du public en le démarquant par rapport à ce qui a été son corollaire pendant quelques dizaines d'années, le droit d'accès du public à l'information.

La participation peut être une condition de légalité des décisions (1) et son application est possible dans le cadre des procédures de police sanitaire dans les habitations (2).

1. Condition de la légalité des décisions

Les premiers contentieux recensés s'agissant du droit de participation du public ne relèvent pas de lien entre la légalité des décisions et le droit de participation. Ce dernier, assimilable au droit d'information, ne conditionne pas la motivation des décisions. De plus, il était auparavant loisible aux décideurs de ne pas suivre, prendre en compte les observations du public si ces dernières mettent en cause « l'économie générale » du projet¹⁶⁰⁵. Il en est de même lorsqu'aucun texte n'impose le conseil municipal de tenir compte des observations faites par le commissaire enquêteur pour l'adoption d'un POS¹⁶⁰⁶. Egalement, le texte prévoyant la participation à un débat peut imposer des associations précises. Ainsi, l'arrêté du 19 février 1993 relatif à la composition du comité consultatif de la santé et de la protection des animaux ne prévoit pas la participation de la fédération nationale d'agriculture biologique. Aussi, la circonstance d'une absence de représentation de cette organisation ne saurait vicier l'avis émis par le comité pour la fixation de mesures relative à la prophylaxie d'une maladie dans l'espèce bovine.¹⁶⁰⁷ L'urgence peut justifier l'inapplication de ce principe de participation. Par exemple, la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction¹⁶⁰⁸ a fait l'objet d'une adoption accélérée, passant une seule fois devant chaque

¹⁶⁰⁵ CAA Lyon, 27 avril 2010, M. Henri A, n°08LY00340.

¹⁶⁰⁶ CE, 2 avril 1993, M et Mme X, n°97150.

¹⁶⁰⁷ CE, 3 octobre 2003, Groupement des agriculteurs biologistes et biodynamistes du Maine-et-Loire, n°253696

¹⁶⁰⁸ Loi n°2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, JO du 18 février 2009, p. 2841.

assemblée et discutée au final dans le cadre d'une séance en commission mixte paritaire¹⁶⁰⁹. L'article 1 de la loi précitée déroge à l'obligation d'organiser les enquêtes publiques préalablement à la révision d'un POS ou d'un PLU. Alors que cette même loi s'engage à respecter les principes du développement durable, elle occulte prestement la participation du public via l'enquête publique et donne le droit de construire en limite de propriété pour mettre en œuvre un plan de relance¹⁶¹⁰. L'urgence pourrait donc justifier de mettre à l'écart du principe de participation pour préserver la situation économique d'un Etat.

Par la suite, le CE commence l'exercice d'un « *contrôle de la procédure d'élaboration* »¹⁶¹¹ de décisions attaquées au regard du principe de participation¹⁶¹², en vérifiant si, tenue par une procédure de participation, l'autorité décisionnaire a respecté cette procédure. Outre cette question procédurale, une difficulté portant sur la définition du public apparaît peut-être plus prégnante dès lors que la concertation du public est une condition de légalité de la décision. Par exemple, la seule concertation menée entre les élus, les communes pour un projet ne répond pas à l'application des procédures relatives à la participation du public visé par l'article L. 110-1 C. env. « *Le préfet de la Marne ne justifie pas d'une association effective du public à l'élaboration du projet contesté, dont l'information postérieure ne saurait tenir lieu* »¹⁶¹³. Dès lors, il est désormais reconnu que la participation du public passe, d'une part, par un élargissement du profil des personnes susceptibles de participer à l'élaboration de la décision, et cela par application de la convention d'Aarhus, et, d'autre part, que l'information du public réalisée postérieurement à la décision n'est pas suffisante pour remplir les conditions de la participation.

Cela étant, la prise en compte, « *la prise en considération* » des observations du public suppose de traduire dans une décision, qu'elle que soit sa nature, que les observations du public ont bien été prises en compte. Aussi apparaît-il normal, aujourd'hui, que la participation du public puisse être une condition de la légalité de la décision¹⁶¹⁴.

La loi du 12 juillet 2010 précise dans son article 244 les modalités procédurales de la participation du public énoncé par l'article 7 de la charte de l'environnement. Elle définit la

¹⁶⁰⁹ Article 45 2° de la Constitution.

¹⁶¹⁰ P. Billet, L'environnement et la démocratie participative sacrifiés sur l'autel de la relance, Environnement n°1, janvier 2009, alerte 1.

¹⁶¹¹ X. de Lesquen, Invocabilité du principe de participation du public à l'appui d'un recours, Revue juridique de l'économie publique n° 719, Mai 2014, comm. 21, RFDA 2013, 1096.

¹⁶¹² CE, 15 mai 2006, Assoc. des riverains de la ligne des Carpates, n°278942 ; CE, 19 juin 2006, Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles de la Vendée, n°266435 ; CE, 16 avril 2010, Association Rabodeau environnement, n°318067.

¹⁶¹³ CAA de Nancy, 26 juin 2012, Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, n°11NC01258.

¹⁶¹⁴ CAA Lyon, 1^{er} décembre 2005, Société SORECE S.A., n°01LY02553.

nature de décisions concernées, les modalités de participation du public. L'énoncé de l'article L. 120-1 C. env. renvoie seulement à l'article 7 de la Charte et non à l'article L. 110-1 C. env. c'est donc sous l'égide de la constitution que l'article L. 120-1 C. env. a été pris, traduisant un respect de l'ordonnement juridique, du partage des pouvoirs entre le pouvoir constituant, dont la vertu est, justement d'énoncer les principes, et la loi, chargée d'énoncer les conditions d'application de ces grands principes. Evoqués dans un contentieux, le CE les sépare nettement¹⁶¹⁵.

2. La participation, applicable aux procédures de police sanitaire dans les habitations

La loi du 2 février 1995 donnait une définition du principe de participation, reposant sur l'information du public. Or, cette participation, réduite à l'information, « *réduite à sa plus simple expression* »¹⁶¹⁶ n'étant en fait qu'une condition de la participation, ne pouvait être satisfaisante.

Aussi, l'apport de la convention d'Aarhus, de l'article 7 de la charte de l'environnement affirment un droit de participation qui dépasse le seul droit à l'information et étend la participation du public à toutes décisions et programmes ayant une incidence sur l'environnement. A ce titre, le juge européen contrôle ce qui est attendu des Etats. Par exemple, il vérifie si les conditions de mise à disposition des documents pertinents, de l'information « *permet encore audit public d'exercer une réelle influence sur l'issue du processus décisionnel* »¹⁶¹⁷. C'est aussi indirectement ce qu'indique le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 14 octobre 2011 puisqu'après avoir annulé les mesures relatives à la publication des installations enregistrées, il sanctionne également le législateur pour ne pas avoir prévu la participation au public¹⁶¹⁸. A la suite de cette décision, le Conseil sanctionne l'absence de modalités de participation du public pour les décisions non règlementaires alors qu'elles peuvent avoir « *une incidence directe et significative sur l'environnement* »¹⁶¹⁹. Aussi, pour répondre au Juge constitutionnel, le législateur a formalisé le mode d'organisation de la participation du public dans certaines procédures prévues par le droit de l'environnement, dont l'article L. 120-1, prévoyant ainsi que les décisions « *autres que les décisions individuelles* » soient soumises à l'organisation de la participation du public.

¹⁶¹⁵ CE, 30 avril 2014, société Yprema, n°367910.

¹⁶¹⁶ L. Fermaud, Le renouveau du principe de participation en matière environnementale à l'aune de la réforme législative du 27 décembre 2012, RFDA 2013, p. 603 et s.

¹⁶¹⁷ Cour de justice de l'Union européenne, Affaire C-416/10 du 15 janvier 2013 Križan e.a.

¹⁶¹⁸ Cons. Const., 14 octobre 2011, n°2011-183/184 QPC.

¹⁶¹⁹ Cons. Const., 23 novembre 2012, n°2012-282 QPC.

Cette loi précise par ailleurs la distinction entre participation et information en modifiant l'article L. 110-1 C. env, faisant du « *devoir d'information ... une condition préalable de la réalisation du droit à la participation* »¹⁶²⁰. Cette loi précise, organise les conditions de la participation du public réduite à la consultation préparatoire à la décision.

Cette participation du public reste limitée à une « *prise en considération* » dans la décision, notamment par l'autorité compétente pour décider¹⁶²¹. Cela suppose donc, comme la compatibilité entre les documents d'urbanisme, que « *la prise en compte* » ne s'éloigne pas des « *orientations fondamentales* »¹⁶²². Or, ici, l'objectif est de recueillir les observations du public, par définition non homogènes et, ensuite, de justifier des motifs pour lesquels le décideur n'a pas suivi les observations du public.

En supposant que le public ait formulé son opposition franche, les procédures ne traduisent pas une obligation pour le décideur final de revenir sur la position initialement prise. Ce qui importe est que le public ait été consulté pour faire avancer le projet. Par exemple, la consultation apparaît suffisante si les conditions du recueil des remarques du public ont été réunies, que le dossier « *a recueilli de nombreuses remarques du public* », qu'une « *réunion publique s'est tenue* », que le président de l'association locale a été reçu par le préfet et associé à une réunion technique.¹⁶²³ En ce sens, le CE souligne que la participation doit s'arrêter à l'élaboration de la décision et non à la décision elle-même¹⁶²⁴.

En ce sens, certaines commissions consultatives départementales, et, plus particulièrement les Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST), pourraient être réformées pour qu'il soit prévu en leur sein une véritable consultation du public. Il a été démontré précédemment¹⁶²⁵ que, dans l'avis sollicité par le préfet par application de l'article L. 1331-26 C. santé publ., le CODERST n'a pas pour objet de consulter l'avis du propriétaire mais de se prononcer sur la réalité et les causes de l'insalubrité d'un immeuble d'habitation.

Introduire une phase préalable d'information puis de participation du public par un recensement des observations dans le cadre de décisions réglementaires prises par la police spéciale régie par les articles L. 1331-25 et L. 1331-28 C. santé publ. pourrait-il être une réponse aux effets limités des prescriptions émises par le préfet dans ce cadre ?

¹⁶²⁰ A. Van Lang, Le principe de participation : un succès inattendu, Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel, 1^{er} avril 2014 n°43, p. 25 et s.

¹⁶²¹ Article L. 122-1-1 C. env.

¹⁶²² A. Van Lang, Le principe de participation : un succès inattendu, Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel, 1^{er} avril 2014 n°43, p. 25 et s.

¹⁶²³ CAA Marseille, 14 avril 2011, Commune d'Amélie-les-Bains, n°09MA02409.

¹⁶²⁴ CE, Consulter autrement, participer effectivement, Rapport public 2011, p. 91.

¹⁶²⁵ Cf. Partie I, titre 2, chapitre 1, section 1.

L'intérêt de cette modification de procédure serait de donner le temps nécessaire au public et donc au propriétaire, qui, avant toute décision sur son immeuble, n'est pas le destinataire de l'arrêté, de formuler ses observations, au-delà de la réponse attendue par l'administration aux remèdes à apporter aux défauts constatés dans l'immeuble. Hors situation d'urgence, au vu de ces observations, il appartiendrait au préfet de répondre et de motiver sa décision en prenant réellement en compte les observations des propriétaires. En encadrant le déroulement des procédures, il apparaît envisageable de dépasser les procédures classiques d'une décision de police.

En outre, pour d'autres mesures de police sanitaire spéciale, la participation du public est prévue. Ainsi, l'article L. 1321-2 C. santé publ. porte sur la procédure de protection des captages d'eau destinées à la consommation humaine. La déclaration d'utilité publique, instaurant les périmètres de protection, relève de l'article L. 11-2 C.expr, Elle est donc soumise aux dispositions spécifiques prévues par les procédures d'expropriation, et notamment, l'enquête publique¹⁶²⁶. Cela ne retire en rien la nature de la décision, qui reste une mesure de police, mais elle pourrait être mieux comprise.

Au-delà des contraintes inhérentes à la fonction de la police sanitaire, le CODERST peut être consulté sur bien des questions sanitaires et environnementales, l'article R. 1416-16 C. santé publ. prévoit ainsi qu'il « *peut examiner toute question intéressant la santé publique liée à l'environnement et peut être associé à tout plan ou programme d'action dans ses domaines de compétence* ». Sur le fondement de cette disposition, il pourrait être mis en place une procédure de consultation du public sur les avis rendus par le CODERST.

Cette participation, séparée, autonome de l'information, n'a cependant été appliquée que véritablement après publication de la Charte de l'Environnement et la modification qui a suivi de l'article L. 110-1 C. Env.

Séparé du droit d'être informé, le principe de participation suppose une association du public au cours de la décision. Prévoir une extension de son application à d'autres décisions telles que les déclarations d'habitat insalubre par le préfet pourrait être une réponse à l'absence d'effets de la mesure préfectorale.

Pour que l'application du principe soit une réussite, c'est-à-dire qu'il satisfasse les parties en présence, à la fois le public et l'autorité publique, plusieurs conditions sont à prévoir. La décision prise après participation du public prendra l'allure d'une décision plus sûre. Sans

¹⁶²⁶ CE, 17 oct. 2013, Commune d'Aubigny-les-Pothées, n 370359.

retirer le droit de contester une décision devant les juridictions, la participation préalable du public donne à la décision une meilleure assise juridique.

B. Développement d'une procédure démocratique

Sécuriser une décision implique ici d'être en mesure, dans une situation contentieuse d'expliquer et justifier les choix qui ont guidé la décision. S'il a été décidé d'associer le public, il peut être avancé que le décideur a voulu prendre en compte toutes les observations du public dans sa décision. L'association du public peut apparaître comme un outil de sécurisation (1).

La sécurisation peut avoir pour effet inverse d'imposer aussi au décideur de bâtir sa décision au regard de la participation du public. Ainsi, comme la procédure contradictoire est condition de légalité d'une mesure de police sans qu'elle en soit le fondement, il apparaîtrait aussi sécurisant de faire de la participation une condition de légalité de la décision (2).

1. Les stades d'association du public

Sous la forme de « *consultation* » du public, distincte de la concertation en une institutionnalisation de l'avis du public, la participation présente un intérêt non négligeable lorsqu'il y a lieu de prendre une décision créatrice de droits. La décision, reposant sur l'avis de ce dernier, tend à être renforcée parce que plus démocratique. Par exemple, en matière sanitaire, la loi du 4 mars 2002 a eu, avec celle du 2 janvier 2002¹⁶²⁷, l'ambition de « *renforcer la place de l'utilisateur au cœur du dispositif* »¹⁶²⁸ permettant ainsi aux représentants des usagers de participer aux débats portant sur le système de santé dans les instances nationales ou locales. Cette ambition est atteinte puisque par exemple, la loi HPST du 21 juillet 2009 renouvelle l'expérience¹⁶²⁹.

¹⁶²⁷ Loi n°2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, JO du 5 mars 2002, p. 4118 ; Loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, JO du 3 janvier 2002, p. 124.

¹⁶²⁸ E. Guigou, Projet de loi n°3258 relatif aux droits des malades et à la qualité du système de santé, Assemblée Nationale, [<http://www.assemblee-nationale.fr/11/projets/pl3258.asp>].

¹⁶²⁹ Loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, JO du 22 juillet 2009 p. 12184 ; Article L. 1432-3 C. santé publ. : participation des représentants d'utilisateur (patient, personne handicapée, personne âgée) aux Conseil de surveillance des ARS ; Article L. 1432-4 C. santé publ. : participation, au sein d'une commission, des usagers à l'émission d'avis sur les politiques régionales de santé.

Plus exigeante est l'admission d'une participation du citoyen par la voie de la négociation, la « concertation ». Celle-ci suppose une ouverture du décideur à la concertation sans qu'elle n'apparaisse comme un point de procédure, inévitablement lourd et factice.

La CNDP est l'une des organisations rénovée en 2002 pour mettre en œuvre les outils de la concertation. Alors que la loi du 2 février 1995 portant renforcement de la protection de l'environnement réduisait les membres à des parlementaires, des membres des juridictions et, pour le public, deux personnes représentant les associations de défense de l'environnement, la loi de 2002 prévoit dans son article 134 de nommer également des représentants de consommateurs et d'usagers nommés par le ministre¹⁶³⁰. Contrairement aux procédures d'enquêtes publiques ou d'étude d'impact précisées dans les articles L. 122-1 et L. 123-1 et s. C. env., la CDNP, « nouvelle forme de concertation », permet de recueillir le « point de vue de l'ensemble des parties prenantes », puis de motiver les décisions prises « en expliquant pourquoi » tel projet a été retenu¹⁶³¹. De façon similaire, la loi de 2002 sur le système de santé introduisait dans les commissions chargées d'émettre un avis sur les projets d'autorisation d'établissements ou sur les priorités de santé publique les usagers du système de santé¹⁶³². La CDNP est donc l'une des traductions d'un mouvement global d'association du public, entendu comme usager, aux décisions susceptibles de les impacter. La loi du 12 juillet 2010 vient compléter les membres par des représentants syndicaux ou d'entreprises. Il y a donc une volonté d'agrandir la commission à un ensemble de personnes représentatives d'un secteur.

Comme le principe de participation, le développement durable est porté par plusieurs dispositions applicables autant en droit français qu'en droit international. Sa définition, malaisée à cerner, implique une confrontation entre plusieurs intérêts différents voire divergents. Il contient donc, en lui-même, la participation de toute personne que le débat intéresse. L'explication du « succès » de la participation porte également sur l'engouement du développement durable impliquant une concertation, une conciliation par « les politiques publiques » de « la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social »¹⁶³³. Le développement durable réunit toutes ces « préoccupations habituellement antagonistes » telles que la « protection de l'environnement,

¹⁶³⁰ Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JO du 28 février 2002, p. 3808.

¹⁶³¹ J. Richard, Valoriser une nouvelle forme de concertation ouverte et transparente, LPA, 20 juillet 2011, n°143, p. 3.

¹⁶³² Loi n°2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, JO du 5 mars 2002, p. 4118.

¹⁶³³ Charte de l'environnement, article 6.

la « *croissance économique* » le « *progrès social* »¹⁶³⁴ pour trouver un équilibre entre ces intérêts. La manifestation concrète la plus prégnante peut s'analyser à travers le Grenelle de l'environnement, qui, « *à la suite d'une concertation sans précédent* »¹⁶³⁵, réunissant plusieurs profils de personnes, a abouti à plusieurs projets de loi pour la prise en compte de l'environnement dans les décisions et les procédures. Cette nouvelle forme de participation, fût-elle perfectible parce que ne prenant pas nécessairement en compte l'ensemble des positions, reste cependant un témoin d'une possible participation du public dans les grands débats nationaux¹⁶³⁶. Mais le développement durable ne saurait se réduire au droit de l'environnement, au regard de la multiplicité des intérêts en jeu.

En outre, et pour rejoindre également A. Van Lang, le développement de la QPC a donné aux juridictions administratives, constitutionnelles l'occasion novatrice de s'interroger sur la conformité des textes avec la constitution et cela en réponse à une sollicitation du public.

L'objet de cette participation est de donner une place au public. Mais il faut aussi garantir que l'avis transmis soit dénué de tout conflit d'intérêt¹⁶³⁷.

La participation du public s'établit par la facilité avec laquelle l'information est diffusée via les ressources électroniques développées par la loi, mises en place par une expérimentation¹⁶³⁸. Preuve de l'importance de la CNDP, cette dernière, garante du « *bon déroulement* »¹⁶³⁹ de la procédure de participation est tenue de nommer un garant, personnalité qualifiée, pour effectuer la synthèse des observations données par le public dans le cadre des ressources électroniques. Dès lors, il y a nécessité de nommer des membres présentant le moins de risques possibles quant à d'éventuels conflits, ou, s'il en est détecté, inviter le membre concerné à ne pas « *participer au vote* »¹⁶⁴⁰.

Associer le public à la décision sécurise cette dernière en valorisant la place du public, en lui donnant les outils pour influencer le décideur et cela dans la plus grande transparence.

¹⁶³⁴ A. Van Lang, Le principe de participation : un succès inattendu, Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel, 1^{er} avril 2014, n° 43, p. 25.

¹⁶³⁵ P. Billet, Premières impressions sur la loi de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement. (L. n°2009-967, 3 août 2009 : Journal Officiel 5 Aout 2009), JCP A n° 43, 19 Octobre 2009, 2243.

¹⁶³⁶ J. Bourinet, Le Grenelle de l'environnement : une nouvelle approche des politiques environnementales ?, LPA, 22 avril 2008, n°81, p. 81.

¹⁶³⁷ CE, 24 mai 2006, M. Y... B, n°285213 ; CE, 11 janvier 2008, M. Olivier A, n°292493.

¹⁶³⁸ Loi n°2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, article 3, JO du 28 décembre 2012 p. 20578.

¹⁶³⁹ J-M. Sauvé, Les nouveaux modes de décision publique, LPA 29 juin 2012, n°130, p. 18.

¹⁶⁴⁰ CE, 24 mai 2006, M. Y... B, n°285213.

2. Les procédures de participation des habitants dans une commune

La manifestation de la consultation du public, entendu comme l'ensemble des habitants d'une commune, s'est traduite par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, avancée importante dans la reconnaissance des collectivités locales et leur pouvoir représentatif. Par application de l'article 1^{er} de la loi précitée, les communes de plus de 80000 habitants, ou les communes dont la population est supérieure à 20 000 habitants doivent mettre en place dans un périmètre fixé par chaque conseil municipal, un conseil de quartier dont les membres sont également nommés par le conseil. Ces conseils de quartier sont le reflet du rapprochement du pouvoir de décision avec les personnes administrées. La participation du citoyen, de l'habitant, de l'utilisateur, du client voire du consommateur au titre de leur consultation postérieure à une décision ou antérieure à cette dernière devient une nécessité, au vu des exigences associées à une compréhension de la décision, à une qualité de vie et à une absence de risque, d'un service public accessible et le moins coûteux possible. Toutefois, l'alliance de ces multiples facettes d'une même personne est souvent complexe, imposant, par exemple, et de façon plus contrainte qu'auparavant, aux maires de concilier leurs objectifs avec ces intérêts multiples voire divergents.

Dans les communes, le droit des habitants à l'information et à la consultation « *sur les décisions qui les concernent* » « *est un principe essentiel de la démocratie locale* »¹⁶⁴¹. Ainsi, l'élu, « *chargé de quartier* », « *favorise la participation des habitants à la vie du quartier* »¹⁶⁴². La lecture des dispositions de l'article L. 2141-1 CGCT impose de porter l'attention sur la définition restreinte de la participation. Précisément, seules les autorités municipales représentées par le maire ou le conseil municipal sont compétentes pour décider. Il n'y a pas partage de la décision. Et pourtant, peu de jurisprudence montrent cet écart entre le droit et son application. Tout au plus, il est retrouvé quelques arrêts de juridictions administratives d'appel reformulant le droit applicable. Par exemple, le conseil municipal d'Ivry-sur-Seine n'est pas fondé à organiser un référendum relatif au devenir d'un établissement hospitalier sur la base de l'article L. 2141-1 CGCT, disposition de « *portée générale* »¹⁶⁴³.

Les conseils de quartier ne peuvent émettre un avis que si le maire le prévoit et il n'y a pas obligation à les saisir. En l'absence de textes prévoyant la consultation des conseils de

¹⁶⁴¹ Article L. 2141-1 CGCT.

¹⁶⁴² Article L. 2122-18-1 CGCT.

¹⁶⁴³ CAA de Paris, 9 octobre 2007, Commune d'Ivry-sur-Seine, n°06PA04004.

quartier, ces derniers n'ont pas à être consultés¹⁶⁴⁴. Préalablement à l'adoption d'un PLU, si le maire a tenu à consulter des conseils de quartier, il n'était en rien tenu de suivre les avis émis¹⁶⁴⁵.

En outre, le mode de nomination des membres des conseils de quartier, choisis par le conseil laisse penser que les conseils ne jouent pas un rôle d'opposition. En ce sens, organisés par le pouvoir local en place, ils sont plutôt les vecteurs d'une politique décidée par le maire à l'attention des habitants qu'ils n'exercent le rôle d'un contre-pouvoir autonome. Certaines communes ont installé un conseil de quartier élu, supposant dès lors qu'il détienne une autonomie de décision. Mais l'utilité de ces conseils reste limitée à un avis seulement consultatif pour être également lieu d'informations des politiques locales, lieu d'explications de ces dernières ou même des politiques de l'Etat dans les communes¹⁶⁴⁶.

Il peut être conclu à la même observation s'agissant des comités consultatifs que le conseil municipal peut créer sur « *tout problème d'intérêt communal* » ou pour la commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées. Dans les trois situations, les membres sont choisis par le conseil municipal.

Cela étant, certains juges administratifs ont reconnu aux conseils de quartier une certaine autonomie, ou tout au moins une influence. Tel peut être le cas, par exemple, pour un président de conseil de quartier dont la décision d'accorder aux habitants d'un quartier du Vieux-Lille un droit d'accès à leurs garages avec leur véhicule a été prise en compte par la CAA de Douai. La cour constatait la correcte annulation par les juges de 1^{er} degré d'un arrêté municipal n'ayant pas prévu les modalités d'accès par les habitants à leurs garage¹⁶⁴⁷.

De plus, les initiatives locales démontrent qu'il est possible d'étendre les consultations du public à d'autres sujets que ce qui occupe une commune particulière. L'exemple nantais témoigne de cette participation plus marquée des citoyens à une « *communauté urbaine* » plutôt qu'une seule commune¹⁶⁴⁸.

Les référendums locaux, prévus par les articles LO. 1112-1 et s. CGCT sont aussi des modes de consultation limités. La Constitution a donné aux collectivités territoriales la possibilité de soumettre aux électeurs de la collectivité « *les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence de la collectivité* »¹⁶⁴⁹. Ces outils restent encore peu utilisés par les élus, par

¹⁶⁴⁴ CAA Versailles, 4 décembre 2008, M. Christian X., n°06VE00590.

¹⁶⁴⁵ CAA Nancy, 3 avril 2014, SCI LARA, n°13NC01614.

¹⁶⁴⁶ J-P. Sueur, Demain, La ville, Rapport à Martine Aubry, Ministre de l'emploi et de la solidarité, 13 février 1998, p. 181.

¹⁶⁴⁷ CAA Douai, 26 janvier 2006, Ville de Lille, n°05DA00349.

¹⁶⁴⁸ M. François, Gouvernance des territoires à la Nantaise, JCP n°44, 5 Novembre 2012, 2356.

¹⁶⁴⁹ Article 72-1.

crainte pour eux de voir gagner un pouvoir indirect et non contrôlable. En tout état de cause, s'il est nécessaire d'agir pour améliorer l'habitat en sollicitant l'avis du public préalablement à la décision, cette consultation doit être accompagnée ensuite par les mécanismes de financement pour l'amélioration d'un quartier, les sollicitations des partenaires pour la mise en œuvre. Précisément, la consultation ne peut être une fin, mais seulement un moyen, voire même un levier pour atteindre l'objectif recherché de façon plus consensuelle.

Essentiellement, le choix des élus d'ouvrir au débat participatif les décisions en dehors du cadre électoral reste limité à des choix émanant d'une volonté non pas unanime mais spécifique, en fonction de la volonté d'un maire, d'une « *initiative édilitaire et non de la société civile* »¹⁶⁵⁰.

L'application de la charte de l'environnement en matière de participation du public est conditionnée par la date de parution des décisions attaquées. De plus, l'objet de la participation du public tend vers une appréciation progressivement de plus en plus large des projet, puisque telle est la demande du public. Enfin l'ouverture au débat public permet une appréciation bien en amont de la décision. Toutefois, cette ouverture au débat public reste très limitée dans son application. Quant à la condition relative à la volonté des élus de soumettre une décision publique, il a été montré, à travers les conseils de quartier le caractère limité de la participation objective du public. Il apparaît pourtant que l'organisation et l'expression de la volonté des décideurs sont deux conditions minimales à la réussite d'une application du principe de participation.

¹⁶⁵⁰ E. Le Cornec, Construire des quartiers durables : du concept au projet urbain, la participation du public, RFDA 2006, p. 770 et s.

Section 2 : L'usage par les habitants des alertes relatives aux risques

L'alerte en matière de risques sanitaires est marquée par une intervention importante du public ou des partenaires de l'administration de la santé. Tel est le cas par exemple pour les alertes issues de la canicule au cours de l'été 2003. L'organisation insuffisante du recueil des signaux d'alerte oblige l'administration à associer les associations et leurs bénévoles pour être les relais de l'information descendante quant aux conduites à tenir mais aussi de l'information remontante pour « *la protection des personnes fragiles* »¹⁶⁵¹.

L'alerte peut se définir comme l'émission d'un signal relatif à un risque. Elle se distingue du signalement en ce que ce dernier ne porte pas un risque, mais sur une personne ou les dangers qu'elle encourt. Quant à la plainte, elle désigne l'acte par lequel une victime d'une infraction « *porte ce fait à la connaissance de l'autorité compétente* ». ¹⁶⁵²

La participation du public invite à s'interroger sur la méthode de l'alerte et sur les suites données par les autorités administratives. Par le fait qu'il existe des procédures réglementaires précises de l'alerte, il semble que l'alerte devienne l'objet d'un droit spécifique, qu'il est proposé de définir comme le droit de l'alerte. Pour que ce droit de l'alerte soit étendu au public, certaines garanties entendues comme une forme de protection pour exercer pleinement ce droit d'alerte sont prévues et nécessaires.

Il est proposé de formaliser une naissance d'un droit de l'alerte (§ I.) puis de présenter les garanties qui y sont rattachées (§ II.)

§ I. Naissance d'un droit de l'alerte

Antérieurement à 2013, il existait plusieurs types d'alertes en matière environnementale, dans le secteur professionnel, ou pour la prise en compte des risques sanitaires. Aucun d'eux ne pouvait parfaitement inclure l'ensemble des risques sanitaires, environnementaux, tout en prenant en compte l'ensemble des personnes susceptible d'alerter les autorités dont la mission

¹⁶⁵¹ Instruction ministérielle n°DGS/DUS/DGOS/DGCS/DGSCGC/DGT/2013/152 du 10 avril 2013 relative au Plan National Canicule 2013, fiche n°2 Personnes isolées, p. 7.

¹⁶⁵² G. Cornu, Vocabulaire juridique, PUF, 2013.

est de recueillir et traiter l'alerte. La loi du 16 avril 2013 généralise cette alerte, en ce sens qu'elle donne à toute personne la possibilité d'en faire usage¹⁶⁵³.

Certes, les suites de l'alerte peuvent s'organiser sans le public (A), mais sa généralisation à toute personne apparaît également comme une confirmation d'une procédure particulière de l'alerte (B).

A. La gestion de l'alerte organisée sans le public

Dans son habitation, l'être humain est exposé à des risques sanitaires dont l'origine découle de la situation de l'habitation, de son exposition aux risques impactant à plus ou moins long terme, sa santé. A partir du moment où l'exposition est avérée, une situation d'urgence est identifiée et des modalités particulières d'action sont applicables. Il peut être distingué deux types d'urgence, justifiant deux types d'intervention.

Soit l'urgence est sanitaire c'est-à-dire liée à une menace grave sur la santé de la population, associée parfois à une urgence médicale. En ce cas, l'organisation apparaît comme exceptionnelle, donnant légitimité à l'Etat de se détourner de la norme habituelle (1).

Soit l'urgence est sociale, liée à une prise en charge des personnes mal-logées, dont la situation individuelle relève de l'urgence, mais qui implique une accélération de la réponse pour l'accès à un hébergement (2).

1. Une réponse institutionnelle détournée de la norme habituelle

Issu de la loi du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur¹⁶⁵⁴, l'article L. 3131-1 C. santé publ. définit l'urgence sanitaire comme la « *menace sanitaire grave* » et prend comme exemple la « *menace d'épidémie* » sur la population. Il rejoint la proposition de D. Truchet puisque ce dernier inclut dans l'urgence toute « *situation de menace grave pour la santé de la population* »¹⁶⁵⁵. Il s'en sépare toutefois car la loi de 2007 a été mise en place pour répondre spécifiquement à une situation de pandémie. Telles sont les observations mentionnées dans l'exposé des motifs de la proposition de loi. Il était précisé : « *la menace d'une pandémie grippale, qui aurait potentiellement un*

¹⁶⁵³ Loi n°2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte, JO du 17 avril 2013, p. 6465.

¹⁶⁵⁴ Loi n°2007-294 du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur, JO du 6 mars 2007, p. 4224.

¹⁶⁵⁵ D. Truchet, L'urgence sanitaire, RD sanit. soc. 2007, p. 411 et s.

*impact viral pour les 63 millions d'habitants, accroît encore l'impérieuse nécessité d'une préparation organisée et planifiée. La présente proposition de loi vise donc à renforcer les moyens de réponse aux urgences sanitaires »*¹⁶⁵⁶.

L'urgence sanitaire « appelle des mesures immédiates et des moyens exceptionnels »¹⁶⁵⁷. De façon plus précise, l'article L. 3131-1 C. santé publ. prévoit que le ministre chargé de la santé « peut, par arrêté motivé, prescrire ... toute mesure proportionnée aux risques courus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu afin de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population ». L'urgence telle que décrite suppose une « rupture de l'équilibre menace/moyens/mesures », ce qui a bien eu lieu lors des crises de pandémie grippales. Le système de santé s'est en effet, à plusieurs reprises, révélé insuffisant en personnel, en logistique, en afflux de médicaments. Aussi et pour faire face à l'avenir aux crises pandémiques, la loi du 5 mars 2007 vise à organiser le système de santé, par la possibilité de faire appel à des professionnels de santé dans le cadre de la « réserve sanitaire », de « procéder aux réquisitions nécessaires de tous biens et services »¹⁶⁵⁸. Dès lors, pour le législateur de 2007, l'urgence sanitaire implique d'abord une réponse à une situation d'afflux de patients et donc une organisation préalable des services et établissements sanitaires et sociaux.

Pour assurer le respect des droits et libertés, et parce qu'il est en pratique « difficile de prévoir les réactions de la population »¹⁶⁵⁹, une action de persuasion, préférable à la contrainte, ne peut suffire. Au-delà de cette organisation particulière, il est aussi noté une impression de « foisonnement » génératrice d'inefficacité¹⁶⁶⁰. Une illustration peut être donnée par l'observation de la gestion de la crise pandémique de la grippe H1N1 suite à l'alerte lancée par l'OMS le 24 avril 2009. Malgré la mobilisation des préfets, des nouveaux directeurs généraux d'ARS à la communication en temps de crise¹⁶⁶¹, le message d'incitation à la vaccination n'est en effet passé que très partiellement y compris à l'égard des professionnels de santé, alors que l'organisation de la pandémie visait la vaccination de ces derniers¹⁶⁶².

¹⁶⁵⁶ Sénat, Proposition de loi relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur, présenté par F. Giraud, exposé des motifs, séance du 24 novembre 2007.

¹⁶⁵⁷ D. Truchet, précité.

¹⁶⁵⁸ Article L. 3131-8 C. santé publ.

¹⁶⁵⁹ D. Truchet, précité.

¹⁶⁶⁰ E. Fouassier, Quel système pour répondre aux urgences sanitaires ? (Analyse de la loi du 5 mars 2007 et du décret du 27 août 2007), LPA, 17 avril 2008 n°78, p. 4 et s.

¹⁶⁶¹ Circulaire interministérielle n°IOCK0919751C du 21 août 2009 relatif à la planification logistique d'une campagne de vaccination contre le nouveau virus A (H1N1), p. 4.

¹⁶⁶² Circulaire interministérielle DGAS/DGS n°2009-364 du 3 décembre 2009 relative à l'organisation de la campagne de vaccination contre le virus A(H1N1) dans le champ social et médico-social, BO Santé – Protection sociale – Solidarité no 2010/1 du 15 février 2010, p. 178 et s.

Ainsi, lors de son évaluation de la gestion de la pandémie grippale l'OPECST révélait qu'un sondage Ipsos réalisé en septembre 2009 pour le *Quotidien du Médecin* faisait apparaître qu'à peine 50 % des médecins libéraux se disaient prêts à se faire vacciner¹⁶⁶³ et la consultation du Syndicat national des personnels infirmiers (SNPI), révélait que 65 % des infirmiers refusaient la vaccination cela alors même qu'ils constituaient la catégorie de personnes prioritaires. Au sein même de la population civile, 17% de la population « *manifestaient le désir de se faire vacciner* ».

Ainsi, l'urgence justifie que soient écartées les obligations de l'administration de donner à tous la possibilité d'émettre leurs observations. C'est le sens de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 qui donne en situation d'urgence la possibilité de déroger à la procédure contradictoire préalable à une décision¹⁶⁶⁴. Il en sera de même pour l'application de la loi de 1979 tendant à la motivation des décisions¹⁶⁶⁵. Alors que dans une situation normale de délivrance de médicaments, les professionnels de santé et les laboratoires pharmaceutiques sont susceptibles de voir leur responsabilité engagée en cas d'erreur de prescriptions, ces situations exceptionnelles retirent aux professionnels de santé toute responsabilité d'un dommage résultant d'une prescription en dehors des indications thérapeutiques¹⁶⁶⁶. L'urgence sanitaire donne donc la possibilité de ne pas respecter les droits et libertés individuelles, la santé d'une population devenant une priorité absolue. Si cela n'empêche pas les autorités d'expliquer, d'informer pour éviter la survenance d'une nouvelle crise dans la crise et donc son aggravation, la lecture de ces dispositions montre que l'urgence sanitaire se détourne des règles de droit habituellement, normalement mises en œuvre.

Il est donc possible d'envisager que d'éventuelles interdictions à l'habitation soient légalement prises par le ministre, le représentant de l'Etat territorialement compétent si ces interdictions restent proportionnées aux risques courus et appropriées « *aux circonstances de temps et de lieu* ». Hors cas prévu par la loi, et plus précisément dans le cas de circonstances exceptionnelles, l'utilisation de pouvoirs de police peut être envisagée. Toutefois, et comme le précise D. Truchet, le ministère de la santé peut s'appuyer sur une loi pour agir, même si la jurisprudence va dans son sens, admettant une intervention sans texte spécifique.

¹⁶⁶³ J-P. Door, M-C. Blandin, OPECST, Mutation des virus et gestion des pandémies, l'exemple du virus A (H1N1), AN, S., 19 février 2010, n°2314, p. 106.

¹⁶⁶⁴ Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, Version consolidée au 27 mars 2014.

¹⁶⁶⁵ Loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public. Version consolidée au 19 mai 2011.

¹⁶⁶⁶ Article L. 3131-3 C. santé publ.

2. Face à l'urgence sociale : une réponse accélérée pour l'accès à un hébergement

L'urgence sociale signifie qu'au regard d'une situation de fait retenue comme inadmissible, « *intolérable* »¹⁶⁶⁷, il y a lieu de prendre une mesure adaptée pour mettre fin à cette situation. Historiquement, l'urgence sociale se reflète dans l'organisation de l'urgence médicale, n'exigeant aucune contrepartie¹⁶⁶⁸. Ainsi, d'abord, les personnes qui pourraient en bénéficier sont dans une situation marginale. Toutes les procédures habituellement applicables ne sont pas nécessairement adaptées à une situation de fait. En outre, l'action en faveur d'une personne peut être contreproductive. Par exemple, passer par un relogement définitif pour des personnes à la rue depuis plusieurs années, risque d'être un échec si la transition vers le relogement est brutale. Tel peut être le cas également des enfants en situation de danger pour leur santé dans leur domicile. Ensuite, cette forme d'urgence apparaît comme exceptionnelle et dépendante d'une action charitable et non d'un circuit organisationnel. Enfin, la mise en place d'un système organisé par le droit peut apparaître parfois comme trop cloisonné, mettant, de fait, des situations ou des personnes en dehors des catégories préétablies. Il en est ainsi du droit au logement opposable. Alors que les personnes en situation stable en France peuvent entrer dans le dispositif prévu à l'article L. 300-1 CCH, les personnes qui ne peuvent pas démontrer cette situation de permanence sont exclues. Pour elles, le droit de l'aide sociale se réduit à un hébergement d'urgence, qui, au demeurant n'est garanti pour eux que théoriquement et non concrètement, par défaut de places d'hébergement¹⁶⁶⁹.

Le droit de l'aide et de l'action sociale sont des procédures faisant entrer les situations de détresse, de souffrance dans des catégories d'accès au droit. Par exemple, la situation des personnes sans domicile fixe doit donner lieu à un accès à l'hébergement d'urgence, au demeurant reconnu comme une liberté fondamentale¹⁶⁷⁰. Or, les faits dépassent l'ambition des procédures issues du droit et imposent dès lors de mettre en place de procédures accélérées d'accès au droit. Telle pourrait être qualifiée la première situation d'urgence. Au vu d'un besoin qualifié « *au cas par cas* » il y a nécessité d'accélérer la procédure traditionnellement mise en place pour répondre au besoin. Par exemple, en matière de logement, lorsque l'occupant d'un habitat qualifié d'insalubre ne s'est pas vu proposer une solution de relogement par son propriétaires, l'autorité publique compétente est tenue de lui proposer une

¹⁶⁶⁷ F. Tourette, L'urgence dans le droit de l'aide sociale ou le serpent qui se mord la queue par nécessité, RD sanit. soc 2007, p. 386 et s.

¹⁶⁶⁸ D. Gélot, Le traitement de l'urgence sociale et l'évolution des politiques publiques, RD sanit. soc 2007, p. 399 et s.

¹⁶⁶⁹ Fondation Abbé Pierre, L'état du mal-logement en France, 18^e rapport annuel, 2013, p. 11.

¹⁶⁷⁰ CE, 10 février 2012, M. Karamoko A, n°356456.

solution de relogement, voire même, dans l'impossibilité de fournir un logement, lui proposer une solution d'hébergement d'urgence. De même, il existe un circuit accéléré d'attribution d'urgence de l'aide sociale, l'article L. 131-2 C. action soc. et fam. donnant cette possibilité au vu des circonstances de fait présentées. Egalement, l'aide médicale d'Etat répond aux besoins urgents et gratuits que les personnes en situation irrégulière ne peuvent se voir dispenser par d'autres situations.

Le droit de l'aide et de l'action sociale crée des catégories de personnes ouvrant des droits particuliers. Les personnes âgées de plus de 65 ans peuvent entrer en établissement hébergeant des personnes âgées dépendantes, les personnes handicapées peuvent intégrer un établissement et service d'aide par le travail. L'urgence est, pour R. Lafore, l'impossibilité de faire entrer dans une catégorie une personne ou une situation. Pour répondre à ces situations, le droit propose deux types de solutions. Soit la mise en place de plans, que l'on retrouve d'ailleurs dans le traitement des urgences sanitaires. Soit l'organisation de veille sociale, dont l'objet est de connaître, évaluer les situations d'urgence. Dans les deux cas, il est recherché une réponse spécifique à toutes les situations mais, inévitablement, il y aura des situations ou des personnes mises à l'écart volontairement, ou non.

B. La généralisation de l'alerte, confirmation d'une procédure particulière à l'alerte

La généralisation de l'alerte porte à la fois sur le risque et à la fois sur les personnes participant à la protection contre les risques. Cette généralisation est une avancée importante, même si le rapprochement du risque sanitaire et du risque environnemental est déjà reconnu puisqu'il s'agit d'associer les deux types de risques au sein d'une même procédure d'alerte (1). Quant au rapprochement des publics avec la décision relative à la protection contre les risques, elle se fait au travers d'une reconnaissance du public en tant qu'expert, connaissant les risques auquel il est confronté (2).

1. La complémentarité de l'alerte sanitaire avec l'alerte environnementale

Il existe, en parallèle de ce nouveau droit, des alertes spécifiques en matière environnementale ou sanitaire. Leur application en matière d'habitat apparait-elle possible ?

L'article R. 162-3 C. env. donne aux associations environnementales ou à toute personne susceptible d'être impactée par un risque environnemental le droit d'alerter « l'autorité

administrative compétente ». Ainsi, les occupants d'un logement sont à même de dénoncer ce type de risque pour leur logement mais ils doivent dès lors intégrer une association de défense de l'environnement pour que leur action ait quelque chance d'aboutir.

Ce droit d'alerte est limité à certains dommages causés à l'environnement « *mesurables* » tels que, par exemple, « *créant un risque d'atteinte grave à la santé humaine du fait de la contamination des sols* », « *affectant gravement l'état écologique ...des eaux* »¹⁶⁷¹. Ces dommages entrent en fait dans la catégorie des dommages susceptibles d'être l'objet de la responsabilité environnementale, « *couverts par la responsabilité environnementale* »¹⁶⁷².

Conséquence de l'alerte, l'autorité administrative sollicite les observations de l'exploitant et l'invite à mettre en place des mesures de prévention¹⁶⁷³, de réparation¹⁶⁷⁴ ou à se conformer aux mesures de police¹⁶⁷⁵ édictée par application de l'article L. 165-2 C. env. La lecture de ces dispositions montre donc que l'alerte porte plutôt sur un danger imminent.

L'article 1^{er} de la loi du 16 avril 2013 présente, au regard des suites à donner, une phase d'analyse de la nature du risque par la commission puis d'une transmission au ministre concerné sans que ce dernier ne soit précisément désigné par la loi comme « *l'autorité administrative compétente* ». Ainsi, ce nouveau droit d'alerte peut apparaître comme plus efficace parce qu'intervenant plus en amont de la survenance du risque et adoptant une « *formule générale* »¹⁶⁷⁶ du droit d'alerte. Il peut donc être fait usage, par la suite, des mesures de prévention mais aussi de précaution. En outre, l'usage de ce droit d'alerte n'empêche nullement pour les associations ou les personnes visées par l'article R. 162-3 C.env. d'utiliser ces dispositions, en parallèle ou postérieurement de l'utilisation du droit d'alerte général.

Au vu de la gravité des risques, les occupants d'un logement n'ont pas nécessairement les moyens d'identifier les risques. Aussi, seules les associations de défense de l'environnement pourraient à ce jour faire usage de ce droit d'alerte.

Le droit d'alerte reconnu à toute personne a pour objet « *une information concernant un fait, une donnée ou une action, dès lors que la méconnaissance de ce fait, de cette donnée ou de cette action lui paraît faire peser un risque grave sur la santé publique ou sur l'environnement* »¹⁶⁷⁷. Ainsi, la nature du risque est à la fois sanitaire et/ou environnementale.

Au contraire des alertes spécifiques telles que celles adressées à l'institut de veille sanitaire

¹⁶⁷¹ Article L. 161-1 C. env.

¹⁶⁷² M. Bary, Vers l'inapplication de la responsabilité environnementale ?, LPA, 3 avril 2014 n°67, p. 6 et s.

¹⁶⁷³ Article L. 162-1 et s. C. env.

¹⁶⁷⁴ Article L. 162-4 et s. C. env.

¹⁶⁷⁵ Article L. 162-13 C. env.

¹⁶⁷⁶ M. Bary, précitée.

¹⁶⁷⁷ Loi du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte, Article 1^{er}.

(IVS) qui ne garantit pas qu'un risque nouveau « *passé d'abord inaperçu* »¹⁶⁷⁸, la commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement (CNDASE) pourrait être utile à l'analyse et l'observation de tous les risques. La création de la CNDASE prévue à l'article 2 de la loi du 16 avril 2013 comble une carence institutionnelle visant au recueil, à l'« *écoute* »¹⁶⁷⁹ de tout type d'alerte relative au risque sanitaire ou environnemental¹⁶⁸⁰. Elle peut par conséquent être utilisée par les habitants d'une commune s'ils identifient un risque de ce type dans leur environnement.

2. Les origines multiples des expertises relatives à l'alerte

Alors que plusieurs risques sanitaires majeurs ont été découverts depuis plusieurs dizaines d'années, l'adaptation des autorités publiques à ces risques sanitaires a tardé à venir. Les effets cancérigènes de l'amiante, découverts au début du XXe siècle sont désormais mesurés et reconnus. Or, l'interdiction de l'amiante n'est intervenue seulement en 1997¹⁶⁸¹. Plus largement, les différentes crises sanitaires montrent une trop grande distance entre l'origine du problème, du risque, et la réaction de l'administration compétente. Aussi, la loi du 16 avril 2013 semble une réponse utile à ce rapprochement entre les citoyens et les autorités publiques chargées de traiter ces risques. Ainsi, « *empruntant des voies nouvelles* », la loi aide « *la société civile à retrouver confiance dans notre système de veille sanitaire* »¹⁶⁸².

L'article 1^{er} de la loi du 16 avril précité donne à « *toute personne physique ou morale ... le droit de rendre publique ou de diffuser de bonne foi ...* » les informations relatives à un risque sanitaire ou environnemental. De façon indirecte, l'article 2 donne à la CNDASE mission de transmettre les « *alertes dont elle est saisie* ». Au regard des dispositions précitées, « *il semble possible de considérer qu'il découle de ce texte qu'absolument toute personne peut ... lancer de telles alertes liées à des faits connus dans le cadre des fonctions* »¹⁶⁸³, et cela quel que soit le support, s'agissant de « *faits, donnée ou action* ».

¹⁶⁷⁸ D. Truchet, précité.

¹⁶⁷⁹ M-P. Blin-Franchomme, L'alerte en matière de santé publique et d'environnement : regards sur la loi du 16 avril 2013, RLDA 2013, p. 84 et s.

¹⁶⁸⁰ M. Bacache, Risque grave pour la santé, Protection du lanceur d'alerte, Déontologie de l'expertise, Commission, Loi n° 2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte (JO 17 avr. 2013, p. 6465), RTD Civ. 2013, p. 689 et s.

¹⁶⁸¹ Décret n°96-1133 du 24 décembre 1996 relatif à l'interdiction de l'amiante, pris en application du code du travail et du code de la consommation, JO du 26 décembre 1996, p. 19126.

¹⁶⁸² A. Laude, Science et démocratie : garantir un juste équilibre. A propos de la loi du 16 avril 2013, JCP G n°24, 10 Juin 2013, doct. 690.

¹⁶⁸³ F-G. Trébulle, précité.

L'objet dénoncé doit porter sur un risque grave, qui « *présente une importance minimale justifiant que l'alerte soit lancée* »¹⁶⁸⁴. A ce titre, un renvoi à l'interprétation des juges européens d'un risque présentant un intérêt général pourrait répondre à cette appréciation de la gravité. A plusieurs reprises, la CEDH a donné priorité à l'appréciation du risque au détriment d'obligations liées à la déontologie de l'information. Confrontée à la mise en balance de l'article 8 portant sur le droit au respect de la vie privée et familiale de la convention européenne des droits de l'homme avec l'article 10 portant sur la liberté d'expression de la convention précitée, la CEDH donne priorité à la liberté d'expression lorsque l'information divulguée porte sur un risque sanitaire ou environnemental. Opérant une mise en balance des deux dispositions, de force équivalente, « *la contribution à un débat d'intérêt général* »¹⁶⁸⁵ suffit à faire pencher la balance vers la liberté d'expression. Ainsi, les informations relatives au niveau de pollution des eaux d'un territoire présentent le caractère d'intérêt public, constituent un droit pour le public, et présentent une importance telle qu'elles permettent au public « *d'évaluer le danger auquel il est exposé* »¹⁶⁸⁶. La divulgation d'informations relatives à l'exposition de la France des incidences de l'accident nucléaire de Tchernobyl entre dans un débat public d'intérêt général justifiant de recourir à « *une certaine dose d'exagération, voire de provocation* »¹⁶⁸⁷. La mise en cause de laboratoires pharmaceutiques « *chargés de la fabrication et de l'exploitation du vaccin contre l'hépatite B, mais également des représentants de l'Etat en charge des questions sanitaires* » s'inscrit dans un débat d'intérêt général, partagé au demeurant par plusieurs médias¹⁶⁸⁸.

Au regard de la liberté d'expression, la CEDH admet que les informations peuvent heurter, choquer, inquiéter¹⁶⁸⁹. Dès lors, il serait admissible que la divulgation d'un fait en application de l'article 1^{er} de la loi du 13 avril 2013 soit aussi interprété largement, la seule condition portant sur la gravité du risque, appréciable au regard du caractère d'intérêt général.

La lecture des dispositions de la loi du 16 avril 2013 amène à penser que le droit d'alerte porte bien sur un risque de santé publique ou d'environnement, nécessairement une question d'intérêt général.

A l'instar de la mise en place de la CNDP, ces dispositions sont révélatrices du rapprochement de la gestion du risque par les autorités publiques compétent avec l'utilisateur. A supposer qu'il en ait les moyens, l'utilisateur ayant fait usage de son droit d'alerte pourrait

¹⁶⁸⁴ F-G.Trébulle, précité.

¹⁶⁸⁵ CEDH, Affaire TĂNĂSOAICA c/ Roumanie, 19 juin 2012, Requête n°3490/03, § 41.

¹⁶⁸⁶ CEDH, Affaire TĂNĂSOAICA c/ Roumanie, précité, § 44.

¹⁶⁸⁷ CEDH, Affaire Mamère c/ France, 7 novembre 2006, n°12697/03, § 25.

¹⁶⁸⁸ CEDH, Affaire Mor c/ France, 15 décembre 2011, n°28198/09, § 52 et 53.

¹⁶⁸⁹ CEDH, Affaire Hertel c/ Suisse, 25 août 1998, n°25181/94, § 46.

devenir un expert précisément seul détenteur d'une information que l'autorité administrative tenue d'agir ne détient pas. L'objectif de cette loi tend à rétablir « *la confiance de la société civile dans la veille sanitaire et l'expertise scientifique* ». A ce titre, il est nécessaire de « *trouver les mécanismes efficaces permettant de ne pas négliger d'informations* »¹⁶⁹⁰. La CNDASE pourrait tenir une partie de ce rôle lorsque l'article 2 de la loi du 16 avril 2013 précise qu'elle définit les « *critères qui fondent la recevabilité d'une alerte* ». Toutefois, la commission est saisie par des personnes limitativement énoncées par l'article 6 de la loi, réduisant fortement sa capacité de recenser les alertes de toute personne. Aussi, il est permis de relativiser l'usage et l'impact du droit d'alerte énoncé par l'article 1^{er}.

La personne qui a usé de son droit d'alerte, la CNDASE, et enfin les experts auxquelles les autorités administratives sont susceptibles de faire appel sont tous trois des experts. De plus, les missions de la CNDASE portent sur l'établissement de « *principes déontologiques, propre à l'expertise scientifique et technique* », sur la consultation des « *codes de déontologie mis en place dans les établissements et organismes ayant une activité d'expertise ou de recherche* ». A l'instar des professions dites réglementées en matière sanitaire, ou juridique, il est alors affirmé une garantie à tous de bénéficier d'une expertise objective et non orientée.

Ainsi, le dispositif de la loi ne vise ni à se « *substituer aux experts* », ni à « *les condamner ... les stigmatiser mais d'accepter le fait - fondamentalement démocratique - que l'expertise puisse être construite de manière collective* ».¹⁶⁹¹

Cette lecture optimiste de la reconnaissance légale du lanceur d'alerte reste toutefois contestée. D'abord, la loi entérine ce que la jurisprudence a précédemment construit, notamment la CEDH. Cette formalisation d'une jurisprudence applicable permet cependant de rendre officielle une formalisation jurisprudentielle plus instable qu'une loi. En outre et de façon plus aigüe, une proposition de loi a été adoptée par le Sénat le 27 mai 2014¹⁶⁹² visant à réduire l'expertise à la seule « *expertise scientifique* », « *conduite dans les conditions définies par la loi* »¹⁶⁹³. Si la proposition était retenue¹⁶⁹⁴, cette extension démocratique de l'expertise, la « *mobilisation rapide d'acteurs non institutionnels* »¹⁶⁹⁵ face à des risques repérés, pourrait

¹⁶⁹⁰ A. Laude, précitée.

¹⁶⁹¹ A. Laude, précitée.

¹⁶⁹² Compte rendu analytique officiel du 27 mai 2014, Charte de l'environnement (proposition de loi constitutionnelle).

¹⁶⁹³ Proposition de loi constitutionnelle visant à modifier la Charte de l'environnement pour préciser la portée du principe de précaution.

¹⁶⁹⁴ « *Malgré les réserves du Gouvernement, la proposition a été adoptée par 290 voix contre 44* ». J-M. Pastor, Principe de précaution, principe d'innovation, AJDA 2014, p. 1061.

¹⁶⁹⁵ M-P. Blin-Franchomme, L'alerte en matière de santé publique et d'environnement : regards sur la loi du 16 avril 2013, RLDA 2013, p. 84 et s.

bien devenir lettre morte, au seul bénéfice « *de la vraie science* »¹⁶⁹⁶. Il serait dommageable pour le droit des risques que ces alertes, portées par un public connaisseur, mais ne répondant pas aux critères préétablis par une réglementation, soit écarté de l'expertise.

Il résulte de cette étude qu'un ensemble de procédures peuvent être réunis dans un droit de l'alerte, inclus dans le droit des risques, portant sur l'identification des risques puis son traitement. Pour que ce droit de l'alerte soit utilisé, il apparaît possible d'énoncer quelques garanties de la participation.

§ II. Les garanties de la participation

A supposer, par exemple, que l'alerte porte sur un risque susceptible de se propager dans les habitations humaines, l'Etat, garant de la santé de sa population, doit être en mesure de répondre à la situation par des mesures adaptées. Sont mises en place des mesures de protection par l'Etat. Mais est-il seul à agir, organiser la protection ?

Par ailleurs, à travers des moyens renforcés de participation, légalement incontestablement reconnus, d'autres garanties pour le public d'être « *entendu* » existent et fonctionnent.

Les garanties de la participation passent par la protection du lanceur d'alerte, ce dernier pouvant être l'occupant d'un habitat indigne (A) et des moyens renforcés de participation à tous les habitants (B).

¹⁶⁹⁶ A. Gossement, Le Sénat réécrit la Charte de l'environnement, 29 mai 2014, [<http://www.arnaudgossement.com/archive/2014/05/29/le-senat-reecrit-la-charte-de-l-environnement-5379975.html#more>].

A. La protection du lanceur d'alerte, applicable aux occupants d'un habitat indigne

Le Conseil de l'Europe, réuni en assemblée parlementaire en 2009 a réaffirmé le lien entre les risques sanitaires et l'environnement et confirme des principes quant à la détection et le traitement des risques environnementaux et sanitaires. Il sollicitait le conseil des ministres pour que les Etats membres soient, notamment, invités à « *assurer une meilleure protection des lanceurs d'alerte* »¹⁶⁹⁷. Protéger implique ici d'une part de reconnaître au « *lanceur d'alerte* » un droit plutôt qu'un devoir, pour laisser à ce dernier la possibilité d'utiliser, ou non, le droit d'alerte. La protection implique d'autre part, une présomption de bonne foi du lanceur d'alerte, ce qui a motivé l'intention de l'alerte. Aussi, le droit d'alerte peut impliquer pour le lanceur d'alerte une protection accrue parfois peut-être au détriment des personnes qui ont été l'objet ou impactés par l'alerte.

La protection du lanceur d'alerte est un droit pour toute personne et notamment pour tous les occupants d'un logement (1) mais elle ne peut s'appliquer qu'à l'égard de personnes de bonne foi (2).

1. Un droit pour tous les occupants d'un logement

N'étant « *pas une innovation* »¹⁶⁹⁸, l'alerte peut parfois passer par des procédures véhiculant une image négative de la dénonciation. Ainsi, l'administration peut se fonder sur des actes de dénonciation pour agir. Dénoncer est défini comme le fait pour une personne d'informer les autorités judiciaires « *de l'existence d'un acte délictueux* ». En ce sens, l'administration fiscale peut recevoir des lettres de dénonciation et les utiliser pour contrôler la personne dénoncée à condition que les faits soient « *graves et décrits avec précision* ». Mais si elles sont anonymes, le ministère du Budget assure que ces dénonciations ne sont jamais exploitées¹⁶⁹⁹. Les services de police et de gendarmerie peuvent utiliser les services payants d'une personne pour faire avancer l'instruction d'une enquête¹⁷⁰⁰. L'image négative que peut donner la délation freine l'implication des lanceurs d'alerte. Dans le domaine professionnel

¹⁶⁹⁷ Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Recommandation 1863 (2009), Environnement et santé: mieux prévenir les risques sanitaires liés à l'environnement, article 14-3.

¹⁶⁹⁸ J-D. Errard, Les nouveaux lanceurs d'alerte : le civisme de la dénonciation, Droit et Patrimoine, 2014, p. 236

¹⁶⁹⁹ Rép. min. à QE n°09861, JO Sénat Q. 2 janv. 2014, p. 26.

¹⁷⁰⁰ Loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, JO du 24 janvier 1995, p. 1249, article 15-1.

également, il est compréhensible que les employeurs soient plutôt réticents à l'exercice de ces droits d'alerte assez proches de la dénonciation quant au principe.

Pour que l'alerte soit efficace, il y a donc lieu de protéger les utilisateurs de ce droit d'alerte. Dans le monde du travail, les juridictions judiciaires peuvent être confrontées à une opposition de vue entre le salarié, qui dénonce un fait anormal au sein de son Entreprise et son employeur qui retient un licenciement pour faute grave à son encontre. La Cour de Cassation refuse de qualifier ce droit d'alerter comme une faute¹⁷⁰¹. Aussi « *les révélations des lanceurs se font le plus souvent à l'encontre de leur supérieurs, d'où des procédures de licenciement pour faute à l'encontre de ces salariés* »¹⁷⁰². Par analogie, les occupants d'une habitation louée à des fins spéculatives par un propriétaire pourraient bénéficier d'une protection similaire et limiter ainsi des pressions réalisées par ce propriétaire malveillant qui peut profiter des situations pour augmenter un loyer ou expulser les occupants sans proposition de relogement. En leur attribuant un droit d'alerte, il pourrait être ainsi donné aux locataires une protection spécifique que les procédures actuelles de lutte contre l'habitat indigne ne prévoient pas. A l'instar du droit d'alerte dans les Entreprises, les occupants pourraient se voir garantir un maintien dans le logement tant qu'aucune décision de police n'a été prise pour imposer aux propriétaires de réaliser les travaux pour supprimer les risques.

Cette obligation de protection pourrait également se rapprocher de l'obligation de vigilance résultant des articles 1 de la charte de l'environnement qui affirme le droit de chacun à « *un environnement équilibré et respectueux de la santé* », et l'article 2 énonçant à tous un devoir de prendre part « *à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ». Dans une décision du Conseil Constitutionnel du 8 avril 2011, il est contesté la conformité à la constitution de l'article L. 112-16 CCH qui exclut du droit à réparation les dommages ou nuisance causés aux occupants d'un bâtiment dans lequel les activités causant le dommage ou les nuisances sont exercées conformément aux dispositions en vigueur. Si, par application des articles 1 et 2 de la Charte, « *chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité* »¹⁷⁰³, cela n'engage pour autant pas la personne tenue par cette obligation d'une responsabilité, en dehors de la faute prouvée. Pour F-G. Trébulle, « *la dynamique recherchée est bien celle d'un saisissement*

¹⁷⁰¹ Porter à connaissance devant l'inspection du travail : Cour de Cass., 14 mars 2000, n°97-43.268 ; devant le procureur de la République : Cour de Cass., 12 juillet 2006, n°04-41075 ; devant la juridiction prud'homale : Cour de cass., 27 janvier 2009, n°07-43257.

¹⁷⁰² M-P. Blin-Franchomme, L'alerte en matière de santé publique et d'environnement : regards sur la loi du 16 avril 2013, RLDA 2013, p. 84 et s.

¹⁷⁰³ Cons. Const. 8 avril 2011, n°2011-116 QPC.

précoce des risques pour empêcher leur réalisation et, à tout le moins, garantir leur prise en compte par les acteurs pertinents »¹⁷⁰⁴.

2. La présomption de bonne foi

Ce droit d'alerte est accompagné de « *garde-fous* », liés aux dispositions pénales relatives à la diffamation ou à la dénonciation, précisée à l'article 226-10 du code pénal. Dans le premier cas, alors que toute personne détient un droit d'expression, la divulgation de l'information ne peut être dirigée contre une personne et la nature de l'information ne peut être divulguée si cette information est partiellement ou totalement inexacte. La loi du 16 avril 2013 fixe la limite à ne pas dépasser quant à l'utilisation du droit d'alerte. La seule limite que le texte impose est de « *s'abstenir de toute imputation diffamatoire ou injurieuse* ».

Toute personne physique ou morale, de bonne foi, peut faire usage d'un droit d'alerte, précise la loi du 16 avril 2013. Il s'agit ici moins de vérifier la réalité du risque, sa véracité que de définir l'intention du lanceur d'alerte. Si l'intention porte sur la divulgation d'un risque mais que ce risque n'est pas vérifié, le lanceur d'alerte ne devrait pas être inquiété. La situation est en revanche plus discutable si, couplée avec l'information, il est démontré que le lanceur d'alerte a l'intention de nuire à une personne en particulier. Donc, ce qui est déterminant, « *l'élément central* »¹⁷⁰⁵, c'est l'intention, plus que la véracité des propos quant au risque divulgué. S'il est démontré que le lanceur d'alerte a divulgué, consciemment, une fausse information relative à un risque, mais que l'intention de nuire n'est pas démontrée, il est légitime de supposer qu'il sera protégé par le droit d'alerte.

Telle n'est pas l'interprétation de la Cour de Cassation qui en 2012 a sanctionné un salarié suite à sa dénonciation de faits qu'il savait pertinemment faux¹⁷⁰⁶. Pour les juges de la Cour, « *la mauvaise foi ne peut résulter que de la connaissance par le salarié de la fausseté des faits qu'il dénonce* ». En outre, l'article 12 de la loi du 16 avril 2013 soumet le lanceur d'alerte à l'article 226-10 C. pén. relatif à la dénonciation, que l'alerte soit lancée de mauvaise foi, qu'il soit démontré une intention de nuire ou que la personne concernée ait connaissance au moins partiellement de l'inexactitude des faits. Sur ce dernier point, la marge entre l'information exacte et la projection d'une crainte sur un risque non avéré peut apparaître ténue.

¹⁷⁰⁴ F-G. Trébulle, précité.

¹⁷⁰⁵ M-P. Blin-Franchomme, précitée.

¹⁷⁰⁶ Cour de Cass., 7 février 2012, n°10-18035.

Pour apprécier la réalité de la bonne foi, il faut se reporter à la pratique préexistante. La bonne foi implique une appréciation du risque mais non sa réalité. Plus précisément, il convient de vérifier si le droit d'alerte utilisé par un salarié porte bien sur un risque supposé. Par exemple, un habitant résident à proximité d'une exploitation de gaz de schiste pourrait-il faire usage de ce droit d'alerte et invoquer les risques que pourraient faire porter sur l'eau de sa source l'exploitation ? Admettant l'interprétation large de la CEDH sur la divulgation d'informations et le fait que cette question entre dans un débat d'intérêt général, il est raisonnable de penser que le juge reconnaitra la bonne foi.

Alors que le droit pénal réprime la dénonciation, le droit d'alerte énoncé par la loi du 16 avril 2013 et la loi du 6 décembre 2013¹⁷⁰⁷ officialise cette dernière de sorte, « *troublant renversement de la charge de la preuve* »¹⁷⁰⁸, qu'il appartient non pas au lanceur d'alerte de démontrer sa bonne foi, présumée par l'attribution de ce droit, mais aux tiers de démontrer la mauvaise foi ou l'intention de nuire.

B. Les moyens renforcés de participation des habitants

La participation de tous à l'environnement se traduit par une affirmation d'une transmission d'un droit à l'information puis, fort de cette transmission d'informations, par « *un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours* »¹⁷⁰⁹.

Toute association, régulièrement créée, peut ester en justice¹⁷¹⁰. Au regard de la facilité de leur création, puisqu'il suffit de réunir autour d'un même projet deux personnes a minima pour se constituer en association, toute personne est apte à se constituer en association. Les associations dont l'objet est environnemental, sanitaire ou relatif à l'habitat peuvent être à même de former des actions tendant à contester des décisions administratives relatives à l'habitat et présentant un risque pour la santé, voire même formuler des requêtes pour défendre leurs intérêts. Pourtant, cette affirmation cache des différences importantes d'action en justice possible par chacune des types d'associations au regard de leur but.

¹⁷⁰⁷ Loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, JO du 7 décembre 2013, p. 19941.

¹⁷⁰⁸ J-D. Errard, Les nouveaux lanceurs d'alerte : le civisme de la dénonciation, Droit et Patrimoine, 2014, p. 236.

¹⁷⁰⁹ Déclaration de Rio, Principe 10.

¹⁷¹⁰ Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, article 6, Version consolidée au 24 mars 2012.

Quant au second moyen, il porte sur les propositions citoyennes pour participer à la décision sont revendiquées depuis plusieurs années en France, mais l'enjeu réside ici dans le niveau de participation retenu. Les citoyens, précisément les habitants sont-ils à même de faire des contre-propositions aux propositions de l'administration pour modifier le sens des décisions ? Il sera traité des différences d'action en justice selon le but des associations (1) et des contre-propositions citoyennes (2).

1. Les différences d'action en justice selon le but des associations

Les associations œuvrant dans le domaine de la santé doivent, pour agir en justice, démontrer une infraction aux réglementations sanitaires, ce qui limite grandement leur pouvoir d'action. Les associations de ce type peuvent déposer un recours devant le juge pénal lorsqu'elles constatent qu'un manquement à la règle peut être susceptible de sanction pénale. Toutefois, elles ne peuvent agir en l'absence de sanctions. Ainsi, elles ne peuvent agir même s'il est démontré une défaillance dans l'administration. Par application de l'article L. 1114-2 C. santé publ., elles sont limitées dans leur action en l'absence d'accord de la victime dès lors qu'il est démontré une atteinte à sa vie par manquement à une obligation de prudence, prévue par les articles 221-6, 222-19 et 222-20 du C. pen.¹⁷¹¹. Les pouvoirs de l'action des associations sont donc dépendants d'une volonté du ministère public ou de la volonté des victimes, pour le premier inerte et pour les secondes, réticentes¹⁷¹².

S'agissant des associations relatives à l'habitat, la situation est similaire aux associations œuvrant en matière de santé variée. Ainsi, la Cour de Cassation, juge contrôlant la régularité de la constitution des associations, a pu faire une interprétation plus large que la loi ne le prévoit. L'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires prévoit, dans son article 60, obligation pour ces associations de se mettre en conformité avec ses dispositions¹⁷¹³. Dans un arrêt du 5 juillet 2011, la Cour de Cassation a retenu que l'association en cause n'avait pas modifié ses statuts pour se mettre en conformité avec la loi précités, emportant donc sa nullité et entraînant, dès lors, son incapacité à ester en justice¹⁷¹⁴. Les associations d'habitants se sont vues reconnaître un intérêt à agir, dans la mesure où les décisions attaquées ou les intérêts à défendre touchent le fonctionnement même de

¹⁷¹¹ CAA Marseille, 15 octobre 2009, STHALT TORT TUE, n°07MA02005 : les conclusions limitées à l'indemnisation du seul préjudice d'une association sont inopérantes.

¹⁷¹² A. Laude, Les droits collectifs des usagers du système de santé, LPA 2002, n°122, p. 23.

¹⁷¹³ Ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires, JO n°152 du 2 juillet 2004, p. 12046.

¹⁷¹⁴ Cour de Cass. 5 juillet 2011, n°10-15.374.

l'association, tels que les intérêts des habitants d'un quartier¹⁷¹⁵. Toutefois, le droit d'agir et ester en justice est conditionné par une habilitation du représentant de l'association, distincte de l'autorisation d'agir en justice. Ainsi, un président d'association, certes autorisé à agir par l'assemblée constituante, n'est pas habilité pour autant. Les associations présentes pour le droit au logement sont, à l'image des associations ayant un objet sanitaire, dépendantes de la volonté du ministère public ou des personnes en situation de mal-logement. Aussi, elles formalisent des alertes auprès des élus¹⁷¹⁶

De façon plus marquée, la loi reconnaît aux associations œuvrant en matière d'environnement la possibilité de présenter des requêtes en leur nom devant les juges et faire valoir des préjudices spécifiquement liés à leur objet social. Elles détiennent une compétence pour défendre, alerter les autorités publiques d'une irrégularité de décisions et des risques que peuvent comporter l'action de l'une d'elle. La loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature rend légale la possibilité de toute association, agréée ou non, dont l'objet porte sur « *la protection de la nature et de l'environnement* » d'engager « *des instances devant les juridictions administratives pour tout grief* » se rapportant à cet objet¹⁷¹⁷. Parallèlement, il est possible pour les associations agréées de se porter partie civile dans un procès pénal portant sur les infractions à la loi, et cela après avoir démontré l'existence d'un préjudice, direct ou non, aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre. La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement attribue une présomption d'intérêt à agir aux associations agréées¹⁷¹⁸, ce qui permet à ces dernières de ne pas avoir à faire la preuve de cet intérêt à agir¹⁷¹⁹, contrairement aux autres associations¹⁷²⁰. Ces avancées sont fondamentales pour que l'action publique en matière environnementale soit contrôlée par le juge administratif. Par exemple, l'attribution de l'agrément donne à l'association concernée la possibilité d'être consultée pour l'élaboration des plans et schémas, prévus à l'article L. 121-6 C. urb.. Mais pour délivrer l'agrément, le préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation, même après consultation des services déconcentrés intéressés¹⁷²¹. Aussi, les enjeux relatifs à l'agrément sont importants donnant lieu à quelques contentieux.

¹⁷¹⁵ CE, 21 décembre 1906, Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli, n°19167.

¹⁷¹⁶ JP Barbier, QE n°22263, 26 mars 2013 : identification d'un besoin en matière d'hébergement d'urgence dans le département de l'Isère par le collectif « *Alerte Isère* ».

¹⁷¹⁷ Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, JO du 13 juillet 1976, p. 4206.

¹⁷¹⁸ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, Article 5 modifiant l'article. L. 252-3 C. rur., JO n°29 du 3 février 1995 p. 1841.

¹⁷¹⁹ CE, 13 décembre 2006, Commune d'Issy-Les-Moulineaux, n°264115.

¹⁷²⁰ CE, 25 juillet 2013, Association de défense du patrimoine naturel à Plourin, n°355745.

¹⁷²¹ CE, 13 novembre 1981, Ministre de l'environnement et du cadre de vie, n°26613.

Plus généralement, les citoyens ne peuvent pas directement intervenir au cours d'un débat contentieux, sauf s'ils démontrent avoir un intérêt personnel à agir. En ce sens, « *les citoyens sont représentés soit par leurs parlementaires, soit par les conseillers régionaux, soit par les associations* »¹⁷²². Egalement, l'intervention des associations en justice est retenue par application de leur domaine géographique d'intervention, dépendant d'un principe de spécialité. Par exemple, une association autorisée et agréée par un département ne pourra agir pour l'annulation d'un décret que si elle démontre que le décret peut avoir un impact sur le territoire dans lequel elle est agréée. La jurisprudence semble toutefois s'assouplir. S'il est démontré que plusieurs associations locales ont « *un objet analogue et une dénomination similaire* », l'association locale requérante peut déposer une requête en annulation d'un décret¹⁷²³.

Le mode de participation des associations environnementales est donc marqué par une législation favorable et en avance au regard des associations dont l'objet est sanitaire ou porte sur l'habitat.

2. Les contre-propositions citoyennes

Le destinataire d'une décision de police a déjà eu la possibilité de contester la décision en avançant une pièce majeure rédigée par un expert pour montrer à l'administration qu'elle a mal évalué l'état de son habitation. Par exemple, avant son alignement avec la police de l'habitat insalubre en 2005, la police des bâtiments menaçant ruine permet au propriétaire de contester la mise en demeure en faisant appel à une expertise contradictoire¹⁷²⁴. Ainsi le juge administratif pouvait, au vu des expertises contradictoire, requalifier les faits ou éventuellement annuler la procédure sur la base d'une nouvelle expertise. Or, une incohérence peut apparaître. D'un côté, le juge administratif demande à ce que ce type de décision soit accompagné d'une procédure contradictoire¹⁷²⁵ préalable bien légitime, d'un autre côté, il est pratiquement impossible au propriétaire de contester les défauts de l'habitation, la seule solution pour lui étant de répondre par la démonstration qu'il a réalisé des travaux.

¹⁷²² J. Vernier, rapporteur de la commission de la production et des échanges, Assemblée Nationale - 1^o séance du 5 décembre 1994 Assemblée Nationale, Débats, p. 8236.

¹⁷²³ CE, 25 juin 2012, Collectif anti nucléaire, n°346395.

¹⁷²⁴ Article L. 511-2 CCH modifié par la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, article 179.

¹⁷²⁵ Ce point a été traité en Partie 1, titre 1, chapitre 1, section 2.

Développer l'expertise et la contre-expertise dans les procédures relatives à l'habitat insalubre pourrait être une solution pour améliorer une décision de police. En particulier dans ce type de contentieux le juge administratif se prononce dans le cadre d'un plein contentieux, se donnant donc la possibilité de requalifier les faits. Aussi, l'une des solutions pour les requérants pourrait être de contester la réalité des défauts d'un habitat insalubre. Sachant qu'aucun texte ne précise ce qu'est l'insalubrité, le débat pourrait être véritablement contradictoire en donnant aux propriétaires la possibilité d'organiser des contre-expertises. Cette proposition sera probablement contestée car le seul objectif pour les autorités de police est d'édicter une mesure de police rapide sur un immeuble pour protéger la santé ou la sécurité publique, cet objectif constituant un instrument de mesure de l'efficacité de l'action publique¹⁷²⁶. Toutefois, elle apparaît cohérente au regard d'une mise en cause de l'autorité de la puissance publique, incarnée notamment dans ces décisions de police.

Au-delà de cette question, il apparaît possible que le public, représenté soit par une association, soit par un groupe de personnes morales ou physiques, qui réunit les mêmes intérêts, fasse émerger d'un débat public une réflexion qui modifie quelque peu le sens d'une décision. Tel pourrait être l'objectif à retenir lorsque le public est intégré au débat public, dans un stade éloigné de la prise de décision finale. Il n'est pas question de remettre en cause la notion d'intérêt général qui n'est définie que par la personne publique, l'autorité publique qui détient le pouvoir de modifier le droit applicable pour l'intérêt général.

En revanche, plusieurs exemples commentés de débats publics organisés montrent, d'une part qu'il est possible au public, à la société civile représentée par des associations intégrées au débat public national ou par des associations locales, de faire valoir une position qui dépasse les seuls intérêts particuliers. Ces derniers semblent se résumer en une démarche de contestation, de refus des projets trop proches d'un milieu de vie humain. Le syndrome du NIMBY, abréviation de la formule anglaise « *not in my backyard* », signifie que les habitants peuvent manifester leur désaccords par une opposition à tout projet risquant d'impacter leur milieu de vie. « *La construction d'une centrale nucléaire* », relevait Y. Jégouzo, « *peut être contestée par une population totalement étrangère au site concerné, les indigènes pouvant au contraire être favorables à l'implantation* »¹⁷²⁷. Prenant l'exemple du projet de réalisation de l'aéroport de Notre Dame des Landes, J. Chevallier montre que les intérêts « *particuliers* »¹⁷²⁸ portés par les riverains contestataires du projet peuvent devenir un élément de construction de

¹⁷²⁶ Ce point a été traité au titre 1, chapitre 2 de la présente partie.

¹⁷²⁷ Y. Jégouzo, Principe et idéologie de la participation, p. 584 in D. Amirante, Pour un droit commun de l'environnement, Mélanges en l'honneur de M. Prieur, 2007.

¹⁷²⁸ J. Chevallier, précité.

l'intérêt général. A. Billiet constate « *les militants ne croient plus au mythe de la puissance publique comme productrice de bien commun* »¹⁷²⁹, les conduisant à émettre des « *propositions alternatives de la définition de l'intérêt général* »¹⁷³⁰. J. Chevallier montre que l'exemple nantais a donné à ces contestations locales l'opportunité, avec l'aide d'associations formées, d'étayer leurs arguments pour établir des contre-expertises. Le projet donne lieu à un débat avec les habitants, associés à la décision dans le cadre des conseils de quartier. Cela se traduit par une « *coopération permanente entre les équipes de quartiers nantaises et les pôles de proximité* »¹⁷³¹. Mais cette institutionnalisation du débat public peut être un obstacle à l'expression sincère des contestations, oppositions ou craintes.

De façon peut-être plus aboutie encore, la politique de la ville peut créer les conditions d'une manifestation des contestations et d'une implication des populations pour faire évoluer un projet dans un sens constructif, c'est-à-dire en intégrant à la décision publique l'intérêt général construit par la négociation avec les habitants. C'est dans cette politique de la ville que la participation du public est non seulement nécessaire mais aussi utile à la production d'une décision publique efficace. Nécessaire pour répondre à une demande sociale locale, utile pour maintenir et maintenir l'ordre public. Certains projets de rénovation de l'habitat dans des quartiers urbains donnent lieu à une participation préalable d'associations ou de collectifs d'habitants à la définition d'un projet pour leur quartier. Par exemple, le projet de rénovation du quartier du Petit Bard à Montpellier a fait naître une association de quartier nouvelle, pour qui, selon M-H. Bacqué, la démolition des immeubles les plus dégradés est « *jugée pertinente* » mais pour qui également « *la requalification du quartier profite aux habitants qui ont supporté des conditions d'habitat indécentes jusqu'alors, et qui doivent être les premiers bénéficiaires de l'amélioration des conditions de vie dans le quartier* »¹⁷³². A travers les exemples pris en France métropolitaine, le rapport précité révèle l'importance et la possible association du public à la décision publique, dans laquelle il est possible de retrouver la satisfaction de tous et en même temps, l'atteinte de l'intérêt général.

En matière de politique de rénovation des habitations, plusieurs zones d'habitations en Outre-mer ont bénéficié de procédures plus souples et plus adaptées à la situation locale. Par exemple, une circulaire interministérielle du 2 mai 2000 demande aux services de tenir

¹⁷²⁹ A. Billiet, Les citoyens et l'action publique : les contestations riveraines d'un grand projet d'infrastructure, Les mobilisations contre l'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, IEP Rennes, 2009-2010, p. 55, [https://iepweb.sciencespo-rennes.fr/bibli_doc/download/8/]

¹⁷³⁰ A. Billiet, précité, p. 38.

¹⁷³¹ M. François, Gouvernance des territoires à la Nantaise, JCP A n° 44, 5 Novembre 2012, 2356.

¹⁷³² M-H. Bacqué, M. Mechmache, Pour une réforme radicale de la politique de la ville, Ça ne se fera plus sans nous, Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires, Rapport au ministre délégué chargé de la ville, juillet 2013, p. 22.

compte de la situation des familles habitantes et de leur attachement à leur habitation. Ainsi préconise-t-elle une politique de rénovation prenant en compte et s'adaptant à la demande des habitants. « *Il importe de trouver les moyens [avec les habitants] d'aborder au mieux ces futures transformations* »¹⁷³³, la « *légitimité et l'efficacité* » d'une telle opération reposant sur cette « *dimension participative* »¹⁷³⁴. Elle invitait les administrations chargées de la résorption de l'habitat indigne (RHI) à communiquer et contribuer à la « *prise de conscience des risques naturels* », à l'explication des « *mesures éventuelles de prévention à prendre* ».

Pour conclure, la participation du public aux alertes relatives aux risques apparaît comme une possibilité nouvelle plus ou moins reconnue en fonction des risques, en fonction des avancées législatives. Le droit de l'alerte relative aux risques sanitaires ou environnementaux apparaît construit mais fragile compte tenu des oppositions politiques marquées. La participation des habitants aux décisions susceptible d'impacter leur habitat gagnerait à se développer.

La participation du public doit constituer un préalable à une action publique mieux comprise et plus démocratique.

¹⁷³³ Circulaire du 2 mai 2000 relative aux dispositifs de lutte contre l'insalubrité de l'habitat outre-mer, JO du 28 mai 2000 p. 8069 ; Circulaire DAESC/ASC/DHPV/ du 26 juillet 2004 relative aux modalités de financement et de déconcentration de la procédure de résorption de l'habitat insalubre dans les DOM., annexe 1 p. 6.

¹⁷³⁴ Circulaire précitée, p. 8070.

Chapitre 2 : L'engagement pour un habitat sain

En 2006, l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie¹⁷³⁵ (ADEME) publiait un ouvrage intitulé « *réussir un projet d'urbanisme durable* ». Les auteurs se fixaient pour objectif de donner une méthode aux acteurs de l'aménagement, collectivités territoriales, professionnels de l'urbanisme, bureaux d'études, cabinets de conseil pour s'assurer du respect des règles en matière environnementale et « *favoriser la recherche d'un mieux environnemental et énergétique dans les pratiques urbanistique* »¹⁷³⁶. Formaliser une méthode pour faire évoluer l'approche environnementale dans les projets urbains n'est donc pas nouveau. L'ADEME est chargée notamment d'exercer des actions « *d'incitation* » dans des domaines spécifiques de l'environnement tels que la « *pollution de l'air ... la limitation de la production de déchets ... la réalisation d'économie d'énergie ... le développement de technologies propres... la lutte contre les nuisances sonores* »¹⁷³⁷. A ce titre, elle peut donner des conseils pour accompagner les projets urbains vers la prise en compte de l'environnement. Il sera tenté de formuler les conditions et les moyens nécessaires pour qu'un projet d'habitat tienne compte des risques sanitaires et environnementaux.

En même temps qu'il apparaît désormais possible de modifier les comportements des concepteurs de projets pour améliorer les projets urbains, il devient aussi important de réunir toutes les personnes concernées pour formaliser des projets d'habitat respectueux de l'environnement et des principes qui sous-tendent son respect. En ce sens, le pacte national pour le logement traduit la possibilité d'une réflexion globale autour du logement. Ce pacte, aboutissant à la loi ENL de 2006¹⁷³⁸, a permis de réunir « *l'ensemble des acteurs du logement, notamment le monde HLM et les représentants du parc privé* »¹⁷³⁹ pour trouver des solutions d'amélioration d'accès au logement, de la qualité de logement. L'exercice de réflexion collective menée est similaire aux réflexions menées au cours du Grenelle de l'environnement. « *Lancé à l'initiative du Président de la République en mai 2007, le processus du Grenelle de l'environnement a réuni des représentants des collectivités territoriales et des élus, des associations de protection de l'environnement, des syndicats, des*

¹⁷³⁵ Loi n°90-1130 du 19 décembre 1990 portant création de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, JO du 22 décembre 1990 p. 15859.

¹⁷³⁶ S. Debergue, P. Schmitt, Réussir un projet d'urbanisme durable, Le Moniteur, 2006, p. 13.

¹⁷³⁷ Article L. 131-3 C. env.

¹⁷³⁸ Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, JO du 16 juillet 2006 p. 10662.

¹⁷³⁹ Projet de loi portant engagement national pour le logement Sénat, 27 octobre 2005 J-L. Borloo.

*secteurs professionnels et de l'État. Il a conduit à un ensemble d'engagements accepté par tous »*¹⁷⁴⁰.

Par quoi se manifeste l'engagement pour un habitat sain ? Est-ce seulement au stade d'un nouveau projet de quartier ou cela peut-il se traduire dans le cadre d'une politique rénovée de quartiers préexistants ? A quelles conditions les autorités publiques peuvent-elles agir pour la réalisation de tels projets ?

Dans quelle mesure est-il possible de prendre en compte tous les risques dans une habitation et agir en conséquence ? La prise en compte de tous les risques passe par une nouvelle forme de contrôle des risques et, plus particulièrement, l'amélioration de l'action de la police administrative traditionnelle dans l'habitation. A ce titre, il est possible de relever une association plus globale, une implication plus collective de l'action de la police administrative. Par ailleurs, les conditions de réalisation d'un projet d'habitat sain peuvent être recensées à travers l'étude des dispositions applicables à ce jour.

Les conditions de réalisation d'un projet d'habitat sain (section 2) et les modalités d'une lutte collective contre les facteurs de risques (section 1) sont la manifestation de l'engagement des autorités publiques à la réalisation d'un habitat plus respectueux de la santé humaine.

¹⁷⁴⁰ Extrait du compte rendu du Conseil des ministres du 7 janvier 2009.

Section 1 : La lutte collective contre les facteurs de risques

Rénover l'action de lutte contre ces risques ou ces facteurs de risques passe par la mise en place d'un seul organe de police prenant en compte l'ensemble des risques dans une habitation.

Réunir les compétences apparaît nécessaire, au vu des multiples intervenants possibles dans une habitation ou dans un quartier urbain. Ainsi au sein d'une habitation, plusieurs autorités de police sont susceptibles d'intervenir. Entre une police générale qui peut intervenir à tout moment en cas de péril imminent et de multiples polices spéciales partagées entre le droit de la santé et le droit de l'environnement, est-il possible de formuler des propositions de réunion des autorités de police ?

Si la lutte contre les facteurs de risques sanitaires dans une habitation permet à la police sanitaire de prescrire les travaux qu'elle estime nécessaire de réaliser, son action doit s'accompagner d'un soutien aux propriétaires d'immeubles ou aux investisseurs pour mettre en œuvre la protection contre les risques et adapter l'offre de logements aux besoins. Aux côtés de cette lutte, il est possible d'envisager une politique de prévention appliquée localement, concertée, partagée entre plusieurs partenaires et personnes publiques.

La réunion des autorités de police administrative pourrait être un axe d'amélioration de la lutte contre les facteurs de risques (§ I.). Par ailleurs, la tendance actuelle au renforcement de la lutte apparaît comme un élément important d'amélioration (§ II.). Enfin, il sera abordé la politique de prévention locale, partenariale (§ III.)

§ I. L'amélioration de l'intervention de la police administrative dans l'habitation

L'organisation de la police administrative en matière d'habitat apparaît comme illisible et inefficace. Dans la plupart des cas, les arrêtés pris par les autorités de police pour protéger les habitants d'un risque dans leur logement ne sont pas suivis d'effets. Dès lors, le rassemblement des organes de la police administrative (A) et l'hypothèse d'une rénovation des RSD (B) pourrait améliorer l'intervention de la police administrative dans l'habitation.

A. *Le rassemblement des organes de la police administrative*

Le rassemblement des organes de la police administrative se manifeste à travers la mise en place d'une police administrative intercommunale (1).

Il a été étudié précédemment que le droit de la santé et le droit de l'environnement sont très proches l'un de l'autre, l'environnement étant l'une des conditions de l'état de santé. Aussi peut-on se demander s'il est possible d'établir des passerelles, des points de rencontre, de jonction entre les deux types de police, environnementale et sanitaire dans le cadre de l'action en matière d'habitat (2).

1. Les prémices d'une police administrative intercommunale

Ces transferts de police existent déjà depuis la loi du 13 août 2004 qui introduit dans un article L. 5911-9-2 CGCT les dispositions pour un transfert de quelques missions de police spéciale¹⁷⁴¹. Ces transferts n'ont pas donné lieu à d'importants résultats¹⁷⁴² et cela pour plusieurs raisons. Concrètement, les missions de police initialement transférables ne présentaient pas un caractère automatique, puisque les maires pouvaient et peuvent toujours s'opposer à ce transfert. Par ailleurs, l'article L. 5911-9-2 CGCT prévoyait que les arrêtés de police soient pris conjointement entre présidents des EPCI et les maires concernés par la mesure. De plus, elles portaient sur des polices spéciales circonscrites, relatives à l'assainissement, l'élimination des déchets, l'accueil des gens du voyage, la sécurité des manifestations sportives et culturelles organisées dans des établissements de l'EPCI. Le champ initialement prévu était donc limité par le législateur, se dernier voyant « *sans doute ... la perte partielle ou totale du pouvoir de police* » sapant « *la légitimité des communes* »¹⁷⁴³. L'autre limite relevée était relative à l'absence d'élection des représentants des EPCI au suffrage universel direct. Cette limite est toutefois levée depuis la mise en place de l'élection

¹⁷⁴¹ Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO du 17 août 2004 p. 14545, Article 163.

¹⁷⁴² C. Charmasson, La mutualisation des compétences et des moyens entre personnes morales de droit public, 2012, Montpellier, p. 482.

¹⁷⁴³ M. Degoffe, L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relatif aux libertés et responsabilités locales, AJDA 2005 p. 133 et s ; N. Kada, Des territoires intercommunaux s'imposant par la norme : entre rêves et réalités ?, RLCT 2012 p. 84.

des conseillers communautaires au suffrage universel direct en 2010 pour les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes¹⁷⁴⁴.

Avec la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové¹⁷⁴⁵, les transferts de pouvoir de police apparaissent comme plus conséquents pour la présente étude.

En revanche, si les transferts étaient réalisés, s'agissant des compétences en matière d'habitat, il apparaîtrait plus logique de regrouper les compétences dans une même main.

De plus, la critique relative à l'absence de représentativité électorale des EPCI ne concerne pas, en tout cas pas directement, les pouvoirs de police. Enfin, lors de sa présentation du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové à l'Assemblée Nationale, le Ministre du logement formulait dans l'exposé des motifs cet objectif de simplicité par la création des « *conditions de mise en place d'un acteur unique en vue de simplifier la mise en œuvre des polices spéciales de l'habitat* »¹⁷⁴⁶.

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové donne désormais aux EPCI à fiscalité propre la possibilité de reprendre, d'une part les compétences de police spéciale détenues par les maires en matière de police des bâtiments menaçant ruine, et, d'autre part, les compétences des préfets en matière de police spéciale des l'insalubrité. L'objectif de simplicité dépasse ici la réunion des polices administratives. Le transfert n'est en effet possible que dans le cas d'une compétence plus large de l'EPCI compétent. Ce dernier doit avoir compétence pour élaborer le PLH, et doit avoir repris les compétences en matière d'aides à la pierre, telles que celles issues des compétences de l'ANAH en matière de réalisation des travaux d'office ou de l'ANRU pour la rénovation des bâtiments¹⁷⁴⁷.

A supposer que les communes fassent le choix d'un transfert de compétence vers leur EPCI à fiscalité propre, encore faut-il que, comme la loi le prévoit, une organisation des transferts des compétences soit réalisée. La réunion autour d'un EPCI à fiscalité propre implique ainsi la création d'un SCHS intercommunal pour intégrer dans ce service les agents compétents, c'est-à-dire habilités et assermentés pour intervenir éventuellement dans le cadre d'une procédure pénale.

La réunion dans une seule main permettrait effectivement de connaître les interlocuteurs chargés de constater les défauts d'un local ou d'un immeuble d'habitation présentant un

¹⁷⁴⁴ Article L. 5211-6 modifié par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

¹⁷⁴⁵ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JO du 26 mars 2014 p. 5809.

¹⁷⁴⁶ C. Duflot, Assemblée Nationale n°1179, 26 juin 2013, Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, Exposé des motifs.

¹⁷⁴⁷ Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, article 61.

risque pour la santé. Mais les procédures restent les mêmes et la réunion autour d'une même personne n'empêchera pas une qualification des faits en application des dispositions applicables. Dans l'hypothèse d'un transfert de compétence entre les maires et le président de leur EPCI, le préfet peut prévoir de transférer ses compétences, impliquant, à l'instar des transferts de compétences entre les communes et leur EPCI¹⁷⁴⁸, un transfert des personnels de l'ARS, avec l'accord de l'ARS, au sein de la structure intercommunale. Si ce transfert de compétence a été évoqué au cours des débats préalables au vote de la loi du pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, il apparaît précisément que c'est au nom de l'Etat que l'EPCI interviendra dans l'habitation. Ainsi, agissant au nom de l'Etat, ses prérogatives seront-elles limitées à une politique nationale de lutte contre l'habitat indignesans que des circonstances locales ne puissent être invoquées. Mais il pourrait être envisagé de donner au président de l'EPCI une compétence plus proche de ses objectifs, notamment en cohérence avec son PLH.

Ainsi peut-on suivre F. Crouzatier lorsqu'elle précise que « *l'ordre public local est à la fois le même et autre que l'ordre public national. Le même parce qu'il peut être la projection sur le territoire de la commune de l'ordre public national, et différent lorsque des circonstances locales spécifiques justifient une mesure de police* »¹⁷⁴⁹. L'expérience dira dans quel sens les mesures de police seront, ou non, appliquées.

2. Les points de jonction entre la police environnementale et la police sanitaire

Conformément à la loi du 12 juillet 2010 qui prévoyait la prise d'ordonnances¹⁷⁵⁰ visant à simplifier le droit de l'environnement, une ordonnance du 11 janvier 2012 se donne pour objectif de trouver des axes de simplification pour la police environnementale¹⁷⁵¹. L'ordonnance apparaît dans les commentaires relevés¹⁷⁵² comme une réponse à « *la*

¹⁷⁴⁸ Article L. 5211-4-1 CGCT.

¹⁷⁴⁹ F. Crouzatier-Durand, Les évolutions des polices municipales Mutualisation et territorialisation, AJDA 2013 p. 1961.

¹⁷⁵⁰ Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JO du 13 juillet 2010, p. 12905, Article 25.

¹⁷⁵¹ Ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement, JO du 12 janvier 2012, p. 564.

¹⁷⁵² Notamment : P. Billet, Mise en oeuvre des polices administratives et pénales en matière d'installations classées, JCP A n° 36, 2 Septembre 2013, act. 716 ; J-M Pontier, La multiplication des polices spéciales : pourquoi ?, JCP A n° 15, 16 Avril 2012, 2113; R. Grand, Harmonisation des polices administratives et judiciaires du code de l'environnement, AJDA 2012 p. 68 ; M-H. Gozzi, Harmonisation et simplification des dispositions administratives et répressives en matière d'environnement : l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 est entrée en vigueur, RLDA 2012, p. 88.

superposition »¹⁷⁵³ des multiples polices spéciales retrouvées dans le droit de l'environnement. Ainsi cette ordonnance harmonise les procédures de police spéciale en réunissant dans les articles L. 170-1 et s. C. env. le mode d'action des agents chargés d'exercer un « *contrôle des ouvrages, travaux, opérations, objets, dispositifs et activités régis par le présent code* »¹⁷⁵⁴. Ces agents sont chargés de réaliser des contrôles administratifs et, pour constater les infractions au code, ils sont listés par l'article L. 172-1 C. env. Dans le cadre des contrôles administratifs, les textes ne précisent pas qui est compétent pour réaliser ces contrôles, mais il apparaîtrait raisonnable de déduire qu'un contrôle administratif peut donner lieu au constat d'une infraction et donc de renvoyer les compétences de police administrative à l'article L. 172-1 C. env. Précisément, deux catégories d'agents et fonctionnaires sont précisées par ces dispositions. Il s'agit, d'une part, des officiers et agent de police judiciaire qui ont reçu une compétence générale de constat des infractions à la loi pénale au titre de l'article 14 CPP.

Ensuite, comme les agents habilités et assermentés pour exercer des missions de police sanitaire, les agents et fonctionnaires dénommés « *inspecteurs de l'environnement* » dont les missions renvoient à l'application du C. env.

Il est regrettable que l'ordonnance du 11 janvier 2012 ne soit pas allée dans le sens d'un élargissement des compétences, par exemple en envisageant d'attribuer aux agents chargés de la police de l'environnement de contrôler les immeubles au titre de la police sanitaire, ou inversement, d'élargir les compétences des agents habilités et assermentés à exercer leur mission dans le cadre de la protection de l'environnement. Ainsi, certaines actions de police environnementale pourraient être regroupées au sein de l'ARS, en apportant, bien sûr les moyens nécessaires pour qu'elles puissent assurer ces missions. Il en est ainsi des missions relatives au contrôle du bruit.

Certes, l'objectif donné par l'ordonnance était d'harmoniser le droit de l'environnement avec les jurisprudences et le droit européen qui sollicitent de l'Etat français une clarification des polices spéciales environnementales ainsi qu'une efficacité des sanctions voire une pénalisation du droit de l'environnement. Mais il est noté par exemple que l'ordonnance précitée fait perdre à la police sanitaire les moyens dont elle disposait en matière de lutte contre le bruit. Avant 2012, elle pouvait prendre des décisions de sanction administrative prévues par l'ancien article L. 171-17 C. env. Aujourd'hui, son action est réduite aux mises en

¹⁷⁵³ M-P Maitre, Les nouvelles polices environnementales : un équilibre délicat entre droit administratif et droit pénal, Environnement n° 3, Mars 2014, étude 5.

¹⁷⁵⁴ Article L. 170-1 C. env.

demeure, aux injonctions de faire et si ces dispositions ne sont pas suivies d'effet, seule la procédure pénale pourra être déclenchée. La passerelle prévue avant 2012 était intéressante car elle permettait aux agents d'exercer une action de police intermédiaire, une pression plus forte que des mises en demeure sans nécessairement passer par une procédure pénale ou devra être démontré la réalité de l'infraction.

Les missions de police administrative, prévues par le C. santé publ. dans le cadre du contrôle de la qualité de l'habitat et le C. env. sont assez proches. Pour les uns comme pour les autres, il s'agit de constater des défauts au regard de la règle préétablie ou des bonnes pratiques. Aussi, il est possible de soutenir une réunion des deux types de police. C'est du reste la raison pour laquelle un débat avait été initié au moment de la création des ARS. Alors que l'ordonnance du 23 février 2010 de coordination avec la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires a substitué les missions des ARS aux DDASS en matière de prévention des risques sanitaires dans les habitations¹⁷⁵⁵, il peut être relevé le double axe relatif aux compétences des ARS. A l'origine, les ARS ont été créées pour rendre plus efficient le système de santé par une réunion des principaux financeurs, les organismes de sécurité sociale, et de l'organisateur, l'Etat et ses services déconcentrés intervenant dans le cadre de la prise en charge des maladies. Mais au cours des débats au sein de l'Assemblée Nationale, il était proposé d'inclure dans les missions des ARS, voire même dans les missions des établissements de santé¹⁷⁵⁶, l'action de santé environnementale. Considérant qu'il n'était pas du rôle des établissements de santé de prendre en compte la santé environnementale mais devait s'arrêter aux soins, le Gouvernement refusa cet élargissement mais concéda aux ARS ces missions relatives à la santé environnementale prévue par le C. santé publ. s'agissant, notamment, de l'eau destinée à la consommation humaine et de l'habitat. C'est dans le sens d'une insertion de la prévention dans le système de santé qu'il est possible de considérer que la prévention a une incidence sur l'état de santé de l'ensemble de la population. Sur un plan stratégique, cette double mission présente l'avantage au directeur de l'agence d'avoir une vision d'ensemble de la santé et donner les impulsions prioritaires nécessaires au vu de l'état de santé de la population. Intégrée à la fois dans cette organisation et à la fois en lien avec les autres partenaires publics, l'action de la police sanitaire menée par l'ARS dans les habitations est à sa juste place.

¹⁷⁵⁵ Ordonnance n°2010-177 du 23 février 2010 de coordination avec la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, JO du 25 février 2010, p. 3585, article 7.

¹⁷⁵⁶ Voir par exemple, l'amendement n°931 de M. Asensi Assemblée Nationale XIII^e législature Session ordinaire de 2008-2009 Compte rendu intégral Première séance du jeudi 12 février 2009.

Dans le cadre des EPCI compétents en matière d'habitat, le rassemblement des polices administratives auprès d'eux est rendu possible par la loi et devrait être suivi d'effets pour les établissements intercommunaux qui le souhaitent. Quant aux polices sanitaires et environnementales, le rassemblement de ces organes autour d'une même main n'apparaît pour l'heure pas d'actualité, et cela même pour protéger la santé humaine.

B. L'adaptation nécessaire des règlements sanitaires départementaux

Au regard de l'évolution des procédures de protection de la santé et de l'environnement, il y a lieu de vérifier la pertinence des RSD au regard des principaux textes actuels protecteurs de la santé et de l'environnement. Ces dispositions apparaissent aujourd'hui inadaptées aux risques environnementaux auquel l'habitat humain est susceptible d'être confronté (1). De plus, il apparaît nécessaire de s'interroger sur leur utilité au regard de l'évolution des compétences en matière d'habitat et de police sanitaire (2).

1. L'inadaptation des RSD au regard des risques environnementaux

Tenant compte du fait que les dispositions des RSD¹⁷⁵⁷ concernant les habitations n'ont pas été modifiées après entrée en vigueur de la loi du 6 janvier 1986, modification légitimée par l'attente des décrets en matière d'hygiène dans les habitations, cette position d'attente ne rend pas leur utilisation facile au regard de l'évolution des dispositions relatives à la protection de la santé et de l'environnement dans l'habitation.

Pour sanctionner les infractions constatées au RSD, l'article 165 du RSD type prévoyait ainsi que les infractions au règlement étaient punies d'une amende variant de 80 Francs à 600 Francs en fonction de la nature et de la régularité des infractions. Ces montants sont issus d'un décret du 21 mai 1973 abrogé par l'article 5 du décret du 21 mai 2003 relatif aux dispositions réglementaires des parties I, II et III du code de la santé publique. Tant que les décrets prévus par l'article L. 1311-1 C. santé publ. ne sont pas parus en particulier en matière d'habitat, il

¹⁷⁵⁷ Ce point a été étudié Partie I, titre I, chapitre 1.

n'y a donc pas de possibilités de sanctionner les infractions au RSD, sauf pour des « *infractions mineures* »¹⁷⁵⁸. Mais la rigueur imposerait aussi de ne pas sanctionner les infractions mineures. Dès lors les RSD sont inutiles pour envisager les sanctions à des infractions constatées et les missions de la police se réduisent à des missions de prévention.

Ces missions de prévention sont pourtant beaucoup plus larges que celles prévues par les RSD. L'article L. 111-5 CCH prévoit bien « *dans chaque département un règlement sanitaire établi par le représentant de l'Etat dans le département détermine les prescriptions relatives à la salubrité des maisons et de leurs dépendances* ». Pour F. G Trébulle, la formulation de la loi permet de reposer les projets d'urbanisme sur des dispositions protectrices de la santé, mais restent cependant trop techniques pour être employées aujourd'hui¹⁷⁵⁹. Par exemple, appliquée aux RSD, ces derniers sont en effet particulièrement techniques. L'article 53 du RSD type issu d'une circulaire de 1982 précise les conditions matérielles des installations de chauffage, de cuisine ou de production d'eau chaude par combustion dans une habitation¹⁷⁶⁰. Plutôt que de se référer à des techniques de construction, telles que les conditions d'assainissement, le recours à la performance, c'est-à-dire à l'objectif recherché, peut être d'un secours particulier. Il apparaît ainsi pertinent de donner un but à atteindre, tel que diminuer la perte énergétique dans une habitation.

Adaptées à l'évolution de la demande sociale autant internationale qu'interne, les lois intervenues pour améliorer l'habitation et l'habitat apparaissent désormais plus pertinentes que ces dispositions techniques parfois trop parcellaires pour prendre en compte tous les risques, sanitaires et environnementaux, dans une habitation. Tels que présentés, applicables, les RSD n'apparaissent plus vraiment pertinents pour améliorer les conditions sanitaires d'une habitation ou sanctionner les infractions mentionnées dans les RSD.

Deux options sont donc possibles.

Soit il est considéré comme important que les administrations contrôlent et sanctionnent les personnes qui mettent à disposition de l'habitation des locaux mal entretenus, et, dans ce cas, il faut donner les moyens aux autorités de police de sanctionner plus fortement ces personnes. C'est bien la logique prise par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové en instaurant des astreintes administratives si les personnes concernées ne répondent pas aux injonctions préfectorales.

¹⁷⁵⁸ D. Blaise, Remèdes juridiques à l'insalubrité des immeubles, RDI 2012 p. 432.

¹⁷⁵⁹ F-G. Trébulle, Développement durable et construction, RDI 2006, p. 71.

¹⁷⁶⁰ Circulaire du 13 juin 1982 relative à la modification du règlement sanitaire départemental type, article 53, JO du 13 juin 1982, p. 5586.

Soit il est mis en exergue l'importance de modifier les comportements ou espérer une amélioration des comportements, il faut donner au décret attendu depuis 1986 une dimension plus axée sur la prévention et prenant en compte les évolutions de la réglementation, notamment en matière énergétique, ou en matière d'information des acquéreurs de la qualité d'un logement. Par exemple, le décret pourrait prévoir d'imposer aux propriétaires de prendre des mesures pour limiter les déperditions énergétiques. Enfin, toujours dans le cadre des missions de police administrative, la formalisation d'un décret précisant les notions de local impropre à l'habitation, les caractéristiques de la suroccupation, les critères de l'insalubrité pourrait en faciliter une qualification, parfois discutable et incomprise.

Formaliser une règle spécifiquement sanitaire dans un décret pris en application de l'article L. 1311-1 C. santé publ. répond aux attentes des autorités de police. L'imbrication des risques sanitaires et environnementaux est acquise et peut s'analyser à l'aune des lois visant à améliorer la performance énergétique des bâtiments d'habitation. La prise d'un décret dans ce sens répondrait donc à une double problématique auxquels les RSD ne peuvent plus répondre, aujourd'hui limités dans leur valeur juridique.

2. L'utilité limitée d'un règlement sanitaire local

La loi du 15 février 1902 prévoyait bien qu'il appartenait aux maires de mettre en place des règlements sanitaires pour leur commune. Or, il a été étudié que les maires ne se sont pas emparé de ce pouvoir pour créer des normes spécifiques pour leur communes, laissant aux préfets le soin de formuler des règles pour chaque département¹⁷⁶¹. En faisant un parallèle actuel avec les règles d'urbanisme et la façon dont elles sont appréhendées par les maires, il est possible de formuler des hypothèses similaires ou s'en approchant. La plupart des règles d'urbanisme édictées par les maires sont des règles précises, techniques, contraignantes.

L'utilité des RSD tels qu'ils existent aujourd'hui dépend de l'autorité qui les applique. Dans l'exercice de ses missions de police générale, le maire peut utiliser les dispositions du RSD qui s'appliquent sur sa commune pour prendre des mesures de prévention. Toutefois, son pouvoir de police générale s'arrête à une injonction générale. Contrairement au préfet en matière de police spéciale dans l'habitation, le maire ne peut, au maximum, qu'enjoindre la personne causant le trouble de faire les travaux pour mettre fin à un danger imminent et grave¹⁷⁶². Au contraire, le préfet peut prescrire des travaux d'office et, plus encore, imposer

¹⁷⁶¹ Ce point a été traité en partie I, chapitre I, section 2.

¹⁷⁶² Article L. 2212-4 CGCT.

des mesures précises. Ainsi le RSD peut lui être utile pour appuyer les constats d'un logement susceptible de faire l'objet d'une déclaration d'insalubrité ou d'un local impropre à l'habitation.

Facilitant la qualification lorsque le préfet se prononce sur le devenir d'un habitat au vu des articles L. 1331-22 et s. C. santé publ., ils ne sont pourtant pas suffisants pour parvenir à sanctionner l'inapplication du RSD.

Il y aurait donc un intérêt à ce que les communes édictent elles-mêmes des règlements sanitaires communaux. Détenant un pouvoir de police générale et notamment le pouvoir de police de la salubrité, il serait plus simple pour l'organisation de la commune d'élaborer ses propres règles qu'elle est ensuite chargée de suivre. A l'instar des règles d'urbanisme qui donnent aux communes la possibilité d'organiser comme elles l'entendent l'organisation de leur territoire, il est pertinent de leur donner aussi les moyens d'établir leurs règles sanitaires.

Les communes détiennent en outre une compétence en matière d'hygiène aux côtés du préfet. L'article L. 1421-4 C. santé publ. précise ainsi que « *le contrôle administratif et technique des règles d'hygiène relève : 1° De la compétence du maire pour les règles générales d'hygiène fixées, en application du chapitre Ier du titre Ier du livre III, pour les habitations, leurs abords et dépendances* ». La compétence du maire en matière d'hygiène existe déjà.

Pour renforcer ces compétences, il apparaît possible qu'elles se reposent sur le fondement préexistant du droit de l'environnement. Ce dernier est aussi protecteur de la santé humaine. Certes, il peut exister des conflits de police, mais cette situation est marginale. En outre, le droit de la santé, l'action sanitaire est partagé par l'ensemble des autorités publiques. Ainsi, les contrats locaux de santé peuvent être la traduction concrète des volontés locales autonomes et complémentaires d'une politique nationale. Il est donc possible que les collectivités locales s'associent à l'obligation de protection de la santé.

En matière d'habitat, les communes peuvent transférer leur pouvoir de police spéciale à leur EPCI, c'est aussi le cas pour le Préfet. La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové accentue ce mouvement en proposant aux communes qui le souhaitent que le préfet abandonne ses missions en matière de police sanitaires de l'habitat au profit des communes ou des EPCI. Ce point pourrait être cohérent au regard des larges compétences détenues par certains EPCI en matière d'habitat. Il leur est ainsi possible d'élaborer un PLH, d'attribuer les logements sociaux. L'article 75 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové émet possible un transfert de compétence, dans le cadre de convention entre le préfet et l'EPCI et après avis de l'ARS. Pour faciliter le travail des communes ou des EPCI, il apparaît encore important de donner les moyens aux communes ou

à leurs établissements d'élaborer leurs propres règles en matière d'habitation. Cela est possible aujourd'hui au vu des larges champs possibles donnés aux règles d'urbanisme. Mais si tel n'est pas le cas, alors, le décret attendu en matière d'habitat peut être utile à nouveau aux communes pour les aider dans la qualification des défauts constatés dans les habitations.

La parution du décret prévu par l'article L. 1311-1 C. santé publ. pourrait cependant clarifier les qualifications juridiques et éviter des différences trop importantes entre les communes. Toutefois, la formulation d'un règlement sanitaire intercommunal apparaît pertinente au vu de l'évolution de la législation tendant au transfert des compétences de polices aux EPCI. Mais si les maires souhaitent conserver leur compétence, l'établissement de leurs règles sanitaires locales est pertinent. Aussi, la prise d'un décret permettant la qualification des défauts dans une habitation doit inclure une partie laissant aux communes et leur établissement de fixer leurs propres règles.

Plusieurs pistes d'amélioration de l'organisation de la police administrative en matière d'habitat sont donc possibles. Les suites données par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové pourraient faire évoluer le fonctionnement de ces polices par la réunion autour d'une même autorité, des différentes procédures de police.

§ II. Le renforcement de la lutte contre les facteurs de risques

Renforcer la lutte contre les facteurs de risques suppose d'adapter la politique du logement (A) entendue comme les orientations fixées par les autorités publiques, au vu des besoins actuels.

En outre, la lutte contre les facteurs de risques passe par une augmentation des contraintes de l'administration sur les propriétaires (B).

A. L'adaptation de la politique du logement

L'amélioration du logement porte sur une amélioration des bâtiments d'habitation, plus particulièrement les bâtiments en copropriété. Ce mode de propriété est régulé par la loi du 10

juillet 1965.¹⁷⁶³ Il suppose que plusieurs propriétaires détiennent une partie privative, leur logement et se partagent au prorata d'une quote-part les parties communes. En France métropolitaine, il est recensé qu'environ 15 % du parc des immeubles en copropriété présentent des difficultés financières, c'est-à-dire que les propriétaires sont dans l'impossibilité de faire face à leurs charges de copropriété telles que les charges d'entretien des façades, des ascenseurs, etc. En conséquence, la qualité des immeubles se dégrade au point que les autorités publiques font désormais un objectif prioritaire de travailler à la rénovation des bâtiments en copropriété et parer ainsi à la faillite des copropriétés due à une dégradation des biens. L'entretien des copropriétés est soutenu par les administrations (1). En outre, le renforcement de la lutte contre les facteurs de risques implique un rapprochement des politiques du logement et de l'hébergement pour répondre de façon partenariale aux besoins. Les politiques du logement et de l'hébergement tendent à être rapprochées l'une de l'autre. (2)

1. L'entretien des copropriétés, soutenu par les administrations

Le soutien des administrations dans les copropriétés est d'abord lié à la survie financière de la copropriété, à travers leur syndicat, chargé d'établir un budget prévisionnel pour faire face aux « dépenses courantes de maintenance, de fonctionnement et d'administration des parties communes et équipements communs de l'immeuble »¹⁷⁶⁴. L'entretien de l'immeuble et des parties communes est lié à l'état financier du syndicat de copropriété, à sa solvabilité, aux capacités des copropriétaires de faire face à leurs charges communes. C'est du reste ce qui est reconnu par le rapport Dilain¹⁷⁶⁵ qui suggérait la création du terme « *copropriété en danger* », « *situation de pré-carence* » que le sénateur définissait « *comme la situation où l'état du syndicat de la copropriété menace la propriété de chacun des copropriétaires que cela soit par l'effondrement de la valeur de leur patrimoine- qu'ils ne peuvent donc plus vendre-, ou de la baisse de leur droit de jouissance* ». Pour éviter la faillite totale de la copropriété, le rapport propose la mise en place de dispositif de pré-carence pour accélérer le traitement judiciaire de l'état financier des copropriétés.

¹⁷⁶³ Loi n°65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, JO du 11 juillet 1965, p. 5950.

¹⁷⁶⁴ Article 14-1 de la loi du 10 juillet 1965 modifié par la Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, article 75.

¹⁷⁶⁵ C. Dilain, remis à madame Cécile Duflot ministre de l'égalité des territoires et du logement sur les copropriétés très dégradées Pistes de réflexion législatives Avril 2013, p. 17.

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové formalise une volonté d'intervention des pouvoirs publics en faveur de ces copropriétés en difficulté financière. L'interventionnisme, certes critiqué¹⁷⁶⁶, car susceptible d'impacter le droit de propriété privé, est toutefois d'une importance particulière s'il est accordé à l'immeuble d'habitation une utilité sociale. A travers la lutte contre les marchands de sommeil, il apparait que cette intervention est justifiée. Le terme « *marchand de sommeil* » est employé par la loi pour souligner ces comportements de propriétaires indéclicats, sans attention à la qualité du bien qu'ils utilisent pour l'habitation de personnes dont les ressources financières ou les contraintes sociales limitent le choix des logements. Pour agir contre ces comportements, la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové met en place les dispositifs nécessaires tels que l'interdiction des propriétaires « *marchands de sommeil* » à voter au sein des assemblées de copropriétaires, l'interdiction pour eux de racheter de nouveaux lots. Cette formule tend à confirmer la tendance à la pénalisation des comportements de propriétaires qui, volontairement, n'entretiennent plus leur bien ou n'accordent à ce bien qu'une valeur spéculative.

Quant aux aides financières publiques, elles ne sont pas nouvelles puisqu'une circulaire de 1996 prévoit des OPAH spécifiques pour les copropriétés. Plusieurs dispositifs prévoient également un soutien financier des copropriétés. Par exemple, une circulaire de 2001 prévoit des aides aux copropriétés en difficulté sur les parties communes conditionnées/plafonnées par les niveaux de ressources, le nombre de lots concernés, l'entrée des copropriétés dans un plan de sauvegarde¹⁷⁶⁷. La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové innove en donnant possibilité à certaines copropriétés d'être déclarée « *d'intérêt national* » pour accompagner le financement des travaux de rénovation à réaliser par un établissement public foncier. Toutefois, cette mesure échappe aux petites copropriétés dont l'état est parfois aussi problématique que les grandes copropriétés¹⁷⁶⁸.

Il est désormais possible aux présidents des EPCI de nommer un syndic de copropriété sans que ce dernier soit nommé par les copropriétaires.

Cet outil permettra, d'une part, de transmettre les décisions telles que les décisions de police aux syndics et peut éviter les éventuels oublis de notifications de telle décisions aux copropriétaires. Ainsi dans l'hypothèse de prescriptions par une autorité de police de travaux

¹⁷⁶⁶ D. Tomasin, La copropriété après la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, AJDI 2014, p. 414.

¹⁷⁶⁷ Circulaire n°2001-89/UHC/IUH2/30 du 18 décembre 2001 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2002.

¹⁷⁶⁸ C. Bénasse, Les copropriétés très dégradées : la loi Alur n'apporte qu'une réponse partielle, JCP N n° 20, 16 Mai 2014, act. 603.

dans les parties commune d'un immeuble, tous les propriétaires doivent être informés de ces prescriptions. A défaut, ils peuvent contester leurs participations financières. Or, en pratique, il peut s'avérer complexe de retrouver tous les propriétaires d'un immeuble en copropriété. Passer par le syndic permettra de gagner du temps dans les procédures.

D'autre part, cet outil permet à l'administration d'imposer une politique de travaux de rénovation dans le cas d'immeubles très dégradés. La réussite de cette disposition dépendra, à nouveau, des moyens financiers disponibles. Or, sauf à ce que la commune concernée ait prévu les ressources suffisantes, il est probable que les copropriétaires refusent de participer aux travaux. Aussi, l'utilité de cette disposition dépendra surtout de l'objectif que se fixe la commune.

2. Le rapprochement des politiques du logement et de l'hébergement

Modifiant la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, l'article 34 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové apporte des modifications aux dispositifs préexistants en matière d'hébergement. Le PDALPD doit désormais être établi par un comité « *responsable du plan* » dont la coprésidence, toujours assurée par le président du conseil général et le préfet, doit s'assurer de nommer les membres. La composition du comité est désormais élargie puisqu'à côté des associations, professions œuvrant dans le domaine du logement, de l'exclusion, les organismes de sécurité sociale, les communes et leurs établissements doivent être associés¹⁷⁶⁹. Prenant en compte le fait que les communes et les EPCI détiennent une compétence en matière de logement, cette disposition apparaît comme nécessaire. En ce sens également, le plan doit tenir compte du périmètre des EPCI compétents en matière d'habitat pour définir, quantifier le besoin d'hébergement ou de logement.

Le contenu du plan est également modifié. Comme le précise l'article 34 de la loi, il doit identifier les zones d'habitat informel entendu comme les habitations édifiées « *majoritairement sans droit ni titre sur le terrain d'assiette, dénués d'alimentation en eau potable ou de réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales, ou de voiries ou d'équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité dans des conditions satisfaisantes* ».

¹⁷⁶⁹ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, article 34,. JO du 26 mars 2014, p. 5809

La lecture des dispositions de la loi permet de souligner que le besoin de logement n'est pas seulement lié à un « *mal logement* », un logement défaillant, mais il est aussi lié au contexte social dans lequel les personnes identifiées vivent. C'est ainsi le cas de personnes en « *difficultés d'insertion sociale* », de personnes victimes de violence. Le plan doit donner des orientations et les engagements de chaque collectivité ou service concerné pour améliorer l'accès au logement ou à l'hébergement. Ainsi, le PDALPD postérieur à la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové apparaît plus global que sa précédente version. Si le risque de voir un plan déclaratif existe, il tend à apporter une réponse intégrant à la fois logement et hébergement.

Rassembler dans ce plan les diverses autorités compétentes en matière d'habitat permet à chacune d'elle de connaître les problématiques locales de logement, d'hébergement, se situer par rapport à elles et s'engager dans une réponse aux carences possibles. S'il n'est pas certain que toutes les autorités rassemblées autour d'une même table s'organisent et servent les mêmes intérêts, la rénovation de ce plan peut cependant permettre d'officialiser les engagements.

Pour adapter la politique du logement aux besoins, l'action des administrations porte donc sur le soutien financier des copropriétés dégradées et sur la recherche d'un rapprochement entre les politiques d'hébergement et du logement au sein d'un PDALD rassemblant les diverses autorités publiques détenant une compétence en matière d'habitat.

B. L'expansion des contraintes de l'administration sur les propriétaires

Dans le cadre des copropriétés, les « *marchands de sommeil* » sont écartés des décisions. Ces personnes, détentrices d'un bien ou agissant comme intermédiaires, sont surveillés par les autorités judiciaires dans le cadre d'un contrôle pénal de leur comportement. Faisant de cette lutte un objectif principal, la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové introduit des dispositions plus ou moins efficaces, mais qui sont d'un enjeu particulier au vu de la présente étude. Par application de l'article L. 551-1 CCH, les notaires sont invités à s'associer au contrôle de l'activité réalisée par les marchands de sommeil en vérifiant les casiers judiciaires des acheteurs de biens. Il est difficile de croire à une efficacité d'une telle invitation, tendant même au surréalisme¹⁷⁷⁰. Toutefois, la transmission d'un immeuble

¹⁷⁷⁰ H. Périnet-Marquet, Accès au logement et urbanisme rénové. - Loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014, JCP n°15, 14 Avril 2014, 441.

d'habitation ne peut être assimilée à une transmission d'un fonds de commerce. Aussi, inciter les notaires à vérifier l'état des immeubles d'habitation et à refuser de passer une transaction dont ils savent que l'immeuble n'est plus habitable serait un objectif louable.

L'article 92 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové introduit l'autorisation de louer par les EPCI compétents en matière de politique de l'habitat. L'EPCI peut définir une zone urbaine destinée à la prévention relative à l'habitat indigne. L'article 34 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové modifie la loi du 31 mai 1990 en définissant l'habitat indigne comme « *les locaux ou les 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* ». En dehors des immeubles qui font l'objet d'un arrêté pris par une autorité de police sanitaire, il est encore difficile de déterminer les modalités de détermination de la zone concernée. Mais dès la zone définie, les propriétaires, détenant un immeuble destiné à l'habitation dans cette zone, seront tenus de déclarer leur intention de louer puis d'attendre l'autorisation de l'EPCI pour louer. A défaut de respect de ces formalités, le propriétaire peut se voir imposer des astreintes financières.

Cette formule permet d'afficher encore plus nettement la volonté de lutter contre les « *marchands de sommeil* ». Validée par le Conseil Constitutionnel, ce dernier reconnaît dans ces dispositions la garantie à tous d'un logement décent, ainsi qu'une volonté de prévenir la location de biens « *susceptibles de porter atteinte à la salubrité publique ainsi qu'à la sécurité des occupants de ces biens* »¹⁷⁷¹.

Concrètement, l'efficacité de ces dispositions, dont les décrets sont en attente de parution, se verra à son application mais les limites sont ici mesurables.

D'une part, cela suppose de connaître le parc immobilier concerné. Tout dépendra donc des moyens techniques permettant de recenser l'état du parc. En ce sens, confronter les bases de données des différents organes de police et disposer de sources d'informations complètes faciliterait la prévention.

D'autre part, il sera nécessaire de prévoir les moyens humains pour suivre les déclarations et autorisations potentiellement importantes, surtout dans les grandes agglomérations.

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a donné les outils pour lutter contre les propriétaires dont l'efficacité a été démontrée par les administrations

¹⁷⁷¹ Conseil Constitutionnel 20-03-2014 n° 2014-691-DC.

puis par le juge pénal, qu'ils utilisent leur bien pour des raisons uniquement spéculatives. En portant une attention sur une lutte contre les comportements malveillants de certains propriétaires plutôt que la situation des locaux eux-mêmes, elle va donc au-delà de l'objectif fixé en 2007 par le ministre du logement demandant aux organes de police d'enclencher « *trois chantiers de travaux d'office* » par département¹⁷⁷².

Le droit de préemption fait l'objet de modifications importantes dans l'objectif, notamment, d'accroître le nombre de logements sociaux disponibles et de lutter contre l'habitat indigne. En cas de carence des communes à la construction de logements sociaux, le préfet peut se substituer aux maires, par application de l'article L. 302-9-1 CCH. Cette disposition n'est pas nouvelle, mais il lui est désormais possible de déléguer à des personnes privées ou publiques son droit de préemption. L'avantage pratique est d'attribuer à des personnes agréées et compétentes en matière de logements sociaux, telles que les sociétés d'HLM.

Les EPCI, compétentes pour la réalisation d'un PLU intercommunal peuvent, de droit, utiliser le mécanisme du droit de préemption pour réaliser leurs objectifs liés aux logements.

En modifiant l'article L. 300-1 C. urb., la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové affirme la possibilité de faire usage du droit de préemption pour lutter contre l'habitat indigne ou dangereux. Sans être explicite sur ce point, l'interprétation de cette disposition implique la possibilité d'étendre ce droit à tous les immeubles concernés par une mesure de police sanitaire, que celle-ci soit prise par le maire, ou par le préfet. Toujours concernant le droit de préemption, J-F. Struillou commentant les dispositions de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, constate que ce droit n'est plus uniquement lié à un objectif urbain mais aussi destiné à limiter son détournement. L'usage de donations à titre gratuit entre propriétaires permet d'éviter d'être contraint par un droit de préemption sur les immeubles objets de la donation¹⁷⁷³. La loi prévoit un élargissement du droit de préemption aux donations à titre gratuit dans cet objectif.

¹⁷⁷² Ministère du Logement et de la Ville, Plan d'action d'urgence contre les « *marchands de sommeil* », 14 novembre 2007, p. 3.

¹⁷⁷³ J-F. Struillou, L'impact de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové sur le régime du droit de préemption, RFDA 2014, p. 576.

§ III. La politique de prévention locale, partenariale

Si la mise en place d'une politique de prévention est délocalisée, si les orientations déclinées laissent une marge d'action aux ARS, alors il est inévitable que soit recherché les compétences locales pour décliner les orientations par les professionnels locaux de santé. Par exemple, les centres hospitaliers régionaux sont la première entrée de la politique de santé. Par exemple encore, les établissements médico-sociaux gérés par les CCAS sont des vecteurs importants des actions de prévention en faveur des personnes âgées ou handicapées prises en charge.

Après une définition, entendue comme la fixation idéale du territoire, adapté au suivi des politiques de prévention (A) il peut être établi une jonction de la politique nationale avec les politiques locales (B)

A. La définition du territoire adapté au suivi des politiques de prévention

Définir un territoire adapté à une politique, quelle que soit cette politique dépend de facteurs multiples. Par exemple, dispose-t-on de moyens suffisants pour une déclinaison efficace, pour toucher la cible ou les cibles souhaitées ? Les personnes susceptibles de décliner ces politiques disposent-elles de la légitimité suffisante ?

Aujourd'hui, alors que le département, comme organe déconcentré et comme collectivité locale, se voit réduire son champ d'action en matière de prévention en santé (1), la région, organe décentralisé de l'Etat dispose de tous les moyens et de la légitimité pour connaître les besoins en santé. (2)

1. Le département, la fin d'un « modèle » ?

Depuis le XIXe siècle, le département était considéré comme l'échelon idoine des services déconcentrés de l'Etat. L'autorité préfectorale départementale avait donc, en particulier, entre ses mains les moyens financiers, les règles pour mettre en œuvre les politiques nationales. Ainsi, jusqu'en 1992, le préfet détenait un pouvoir d'autorisation, de financement, de contrôle des établissements de santé, sociaux et médico-sociaux.

Les lois de décentralisation ont attribué des compétences en matière d'aide sociale aux départements, leur donnant parfois la responsabilité de coordonner les actions menées sur leur territoire¹⁷⁷⁴. Les conseils généraux détiennent donc les compétences principales en matière de prise en charge des personnes âgées, handicapées ou en situation d'exclusion. A leurs côtés, les préfets de département avaient toute légitimité pour mener avec eux des politiques départementales. Tel est le cas pour la mise en œuvre des PDALPD, par exemple. Jusqu'en 2004, le schéma départemental organisant l'offre dans le département des établissements et services sociaux et médico-sociaux était arrêté conjointement par les deux autorités. Après la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales¹⁷⁷⁵, il appartient au conseil général d'adopter ledit schéma, après concertation avec le préfet de département. Il apparaissait donc possible de maintenir dans le département l'organisation précédente.

Cependant, tel ne fut pas le choix de l'Etat, qui, dans la foulée de la crise économique, a mis en place la RGPP pour réorganiser de façon « *spectaculaire* » les services déconcentrés de l'Etat. Création des ARS d'une part, qui regroupent toutes les missions sanitaires des services déconcentrés du ministère de la santé. Restructuration des services déconcentrés pour rassembler les pouvoirs principaux auprès des préfetures de régions et des directions régionales d'autre part. En outre, les missions éclatent, puisque, par exemple, 30% des effectifs des DDASS sont affectés au sein des nouvelles directions de la cohésion sociale et emportent avec eux les missions relatives à la politique sociale de l'Etat. Parallèlement, 70% des effectifs restants sont transférés dans les ARS. Le déclin du département semble donc marqué par cette réorganisation totale des services de l'Etat.

Est-ce pour autant la fin des départements sur ces matières ? Au contraire, sur ces questions, les départements, comme organes décentralisés, sont parfaitement pertinents pour poursuivre leurs politiques en matière d'aide sociale, de prise en charge de la dépendance. Leur organisation par secteur géographique est un appui majeur de connaissance fine des acteurs sociaux et médico-sociaux présents. Le risque d'une éventuelle reprise de leur mission dans la compétence de l'Etat est de perdre la proximité établie par les services. Ces collectivités territoriales se retrouvent précisément dans la déclinaison des politiques de l'Etat, toujours co-partenaire financier du fonctionnement des Etablissements médico-sociaux. Par exemple, les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendants reçoivent un financement partagé par les conseils généraux s'agissant de la partie hébergement et d'une partie des

¹⁷⁷⁴ Article L. 121-1 C. Action Soc. et Fam.

¹⁷⁷⁵ Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, article 50, JO du 17 août 2004 p. 14545.

dépenses en matière de dépendance, l'Etat prenant en charge les soins et pour partie également les dépenses relatives à la dépendance. Ces financements partagés imposent dès lors un partage des orientations médico-sociales relatives à la création, la rénovation des établissements mais aussi les formalisations de politiques de prévention à l'égard des personnes âgées dépendantes. En matière d'habitat, les départements ont, par le biais des interventions des assistantes sociales, connaissance de la situation des personnes mal-logées.

Pour conclure sur ce point, autant les préfets de département ont perdu leurs compétences principales en matière sanitaire, autant les présidents de conseil généraux conservent une réelle compétence pour intervenir dans les situations de difficultés sociales.

2. La région, territoire opportun pour la connaissance des besoins en santé

Depuis plusieurs dizaines d'année, la région est apparue comme le territoire « *pertinent* »¹⁷⁷⁶ pour mettre en œuvre les politiques de santé votées puis mises en œuvre par l'administration de l'Etat. Pour tenir compte du « *triple souci de la responsabilisation, de la qualité des soins et de la meilleure insertion de l'hôpital dans son environnement* », « *fil directeur* »¹⁷⁷⁷ de la réforme de l'hospitalisation en 1996, il était par exemple naturel qu'une agence régionale de l'hospitalisation soit créée pour structurer l'offre de soins hospitalière, dont les centres hospitaliers régionaux, plaque tournante de l'offre de soins régionale.

Alors que les politiques sanitaires strictement entendues comme étant relatives à l'organisation du système de santé associent, au moins pour avis, les collectivités territoriales dans le cadre, notamment, des conférences régionales de solidarité et de l'autonomie¹⁷⁷⁸, la politique de prévention est partagée par tous les acteurs locaux. Par voie directe ou indirecte, toutes les collectivités œuvrent en ce sens. Par exemple, lorsque le conseil régional détermine la politique de recrutement des assistants sociaux, il formalise l'intervention des collectivités dans l'accompagnement des personnes exclues du système de santé pour qu'elles bénéficient des mêmes droits. La région, autorité administrative, intervient pour le développement

¹⁷⁷⁶ P. Villeneuve, Les institutions de santé : les perspectives d'un renouveau de l'action publique dans le secteur sanitaire, RGDM, n°spécial, 2005, p. 33.

¹⁷⁷⁷ Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n°96-346 du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée, JO n°98 du 25 avril 1996, p. 6320.

¹⁷⁷⁸ Article L. 1432-4 C. santé publ.

économique de son territoire, mais elle est aussi présente pour veiller à l'égalité d'accès aux droits, comme l'Etat en est le garant.

Les conseils régionaux sont, par leurs limites territoriales, plus à même d'intervenir au regard des besoins, contrairement au département ou aux communes qui, eux, sont véritablement dans la mise en œuvre. Ainsi, les conseils régionaux ont compétence pour l'attribution d'aides sociales, financent avec l'Etat les établissements. Aussi, ils participent, avec leur compétence à l'approche providentielle de l'Etat.

Les régions sont aussi le socle des politiques de l'Etat. Par exemple, plusieurs plans sont définis au niveau d'une région, très peu au niveau d'un département ou d'une commune. La déconcentration des missions de l'Etat passe désormais par une déconcentration régionale. Tel est le cas en terme institutionnel. La création des ARH, des URCAM, montre les orientations de l'Etat, confirmée en 2010 par la création des ARS. La région peut donc apparaître pertinente pour la définition d'une politique à la fois proche des habitants et en même temps plus facile à maîtriser. L'organisation du système de santé s'est par ailleurs construite au sein des régions, à travers les observatoires régionaux de la santé (ORS) pour la connaissance de l'offre de soins et des besoins. La connaissance de l'offre de soins passe par une collection régionale des données. En ce sens, une instruction interministérielle regroupant quatre ministères, demandait à ce que les divers services et observatoires régionaux soient utilisés « *pour préciser l'analyse des besoins locaux et l'évaluation des actions engagées* »¹⁷⁷⁹.

La définition régionale des besoins aboutit nécessairement à une définition régionale des actions à mener pour y répondre. En outre, les articulations entre les ARS et les directions en charge de la jeunesse, des sports et des de la cohésion sociale pourront s'appuyer sur les contrats locaux de santé. Cette articulation par voie d'instruction ministérielle montre précisément que la séparation des deux domaines sanitaires et sociaux par une réforme de l'administration déconcentrée de l'Etat est bien marquée. Cela étant, ce lien existe toujours, en particulier en matière d'habitat, entendu comme l'environnement urbain.

Dans la délimitation régionale pour la définition des besoins, la priorisation apparaît donc comme pertinente, autant pour les outils de la déconcentration que pour la décentralisation des missions.

¹⁷⁷⁹ Ministère du travail, de l'emploi et de la santé, Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, Ministère des solidarités et de la cohésion sociale, Ministère de la ville, Instruction interministérielle SG n°2011-08 du 11 janvier 2011 relative à l'organisation des relations entre les agences régionales de santé et les services déconcentrés de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports, p. 4.

B. La jonction de la politique nationale avec les politiques locales en matière d'habitat

Autant la définition des politiques de prévention en santé appartient désormais à une autorité de l'Etat dans la région, autant leur mise en place n'est pas nécessairement localisée à un territoire régional. Cela conduit dès lors à s'interroger sur la mise en œuvre la plus opportune des politiques de prévention.

Si, le maire peut, avec les moyens à sa disposition, appliquer seul des politiques de prévention. La commune apparaît comme un moyen d'une mise en œuvre d'une politique sanitaire de l'habitat (1). La déclinaison d'un contrat local de santé, de nature hybride, parce que tirant son origine d'une initiative nationale et de volontés locales, apparaît adapté à la formalisation d'un plan d'actions favorable à l'habitation (2).

1. La commune, moyen d'une mise en œuvre d'une politique sanitaire de l'habitat

L'intervention des maires et leur commune en matière sanitaire est, d'abord, motivée par leurs obligations en matière de police de la salubrité générale, et plus précisément en application de l'article L. 2212-2 CGCT 5^e qui donne mission à la police du maire « *le soin de prévenir ... faire cesser ... les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature* » constituant un risque¹⁷⁸⁰.

Au-delà de cette disposition de police, les communes ont été invitées à s'engager dans des actions de prévention en lien avec la protection de l'environnement.

A la suite de la Charte d'Ottawa, établie par l'OMS en 1986¹⁷⁸¹, l'agenda 21 constitue les actions à mener par tous les pays qui s'y engagent, dont la France, pour « *améliorer le niveau de vie pour tous, mieux protéger et mieux gérer les écosystèmes et assurer un avenir plus sûr et plus prospère* »¹⁷⁸². Dans son chapitre 28, l'agenda 21 invite les collectivités locales à réaliser ses objectifs, parmi lesquels veiller à assurer à tous un « *environnement physique de haute qualité à la fois propre et sûr* ». Plusieurs villes de France ont signé un programme ville-santé, dont Rennes dès 1988. L'OMS a mis en place un réseau ville-santé, auquel 12 villes par pays participent. Ce réseau permet un échange d'informations, de pratiques et rend

¹⁷⁸⁰ J-M. Pontier, La puissance publique et la prévention des risques, AJDA 2003, p. 1752.

¹⁷⁸¹ OMS, Charte d'Ottawa, 21 novembre 1986,

[http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/129675/Ottawa_Charter_F.pdf?ua=1].

¹⁷⁸² Agenda 21, chapitre 1, préambule <http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/action1.htm>.

compte au final de la prise de conscience par l'OMS des compétences des collectivités locales au sens large pour agir sur la santé¹⁷⁸³.

Des mécanismes de contractualisation avec les acteurs locaux donnent aux communes l'opportunité d'agir dans une orientation de santé publique, sans que cette orientation ne soit exclusive. Pour cela, elles peuvent réunir des fonds nécessaires en présentant un dossier au titre des contrats de plan Etat-région¹⁷⁸⁴. Elles ont également pu signer des contrats de ville, mis en place par une circulaire du 31 décembre 1998¹⁷⁸⁵. Ces contrats ont pu apparaître pour le Gouvernement comme une condition d'inscription d'un quartier dans une zone urbaine sensible, mais le Conseil d'Etat, saisi sur cette question, rappelle qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose que la signature d'un contrat de ville soit une condition de l'inscription d'un quartier sur la liste des zones urbaines sensibles¹⁷⁸⁶. Aussi, le décret fixant la liste des zones sera modifié en 2000 pour intégrer la commune requérante.¹⁷⁸⁷

Ces contrats contiennent des thèmes de travail obligatoires, telles que la lutte contre la ségrégation urbaine ou sociale, la priorisation d'action sur des « *sites prioritaire définis localement* ». Toutefois, les 247 contrats de ville signés n'ont pas donné satisfaction au regard de la faible mobilisation financière des signataires¹⁷⁸⁸.

Les contrats de ville ont été remplacés par les contrats urbains de cohésion sociale traduction de l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, lequel précise que, notamment, « *en vue de réduire les inégalités sociales ... l'Etat, les collectivités territoriales ... élaborent et mettent en œuvre, par ... conventions, des programmes d'action dans les zone urbaines sensibles* »¹⁷⁸⁹. Signés pour trois ans, reconductibles, ces contrats sont définis par la circulaire du 24 mai 2006 comme « *le cadre de mise en œuvre du projet de développement social et urbain en faveur des habitants de quartiers en difficulté reconnus comme prioritaires* »¹⁷⁹⁰. Ces CUCS sont cependant aussi critiqués, car ils ne sont parfois qu'un affichage formel qui cache en réalité l'inaction ou une

¹⁷⁸³ « *Nous devons absolument prendre des initiatives en matière d'équité face à la santé* » : Déclaration des maires d'Horsens, 10 juin 2000, [http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0014/101174/Horsens_Stat_F.pdf?ua=1].

¹⁷⁸⁴ Circulaire du 26 novembre 2013 du Premier Ministre n°2692/SG portant sur la préparation des contrats de plan Etat-région, 2014-2020.

¹⁷⁸⁵ Circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006, JO du 15 janvier 1999, p. 726.

¹⁷⁸⁶ CE, 19 mai 1999, Ville de Mons-en-Baroeul, n°185766.

¹⁷⁸⁷ Décret n°96-1156 du 26 décembre 1996 fixant la liste des zones urbaines sensibles modifié par le décret n° 2000-796 du 24 août 2000, article 1^{er}, JO du 26 août 2000, p. 13114.

¹⁷⁸⁸ Sénat, communiqué de presse, 11 juillet 2005, Bilan et avenir des contrats de ville, Collectivités territoriales Intercommunalité n°9, Septembre 2005, Alerte 39.

¹⁷⁸⁹ Loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, article 1, JO du 2 août 2003, p. 13281.

¹⁷⁹⁰ Circulaire interministérielle du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale

action d'un seul des acteurs locaux. Ces contrats sont un outil de réunion des partenariats qui, accompagné par l'Etat animateur suffisant, pourraient faire évoluer un objectif précis. Ces ateliers santé-ville, mis en place dans le cadre des CUCS, ont aussi été le moyen pour les communes de faire avancer une politique sanitaire locale. Les ateliers santé ville permettent ainsi à une collectivité d'investir, notamment le champ de la prévention en santé, comme elle peut aussi choisir de financer un établissement de santé, ou participer au financement du budget de l'ARS comme c'était déjà le cas au titre des groupements régionaux de santé publique¹⁷⁹¹.

Toutefois, cet outil contractuel, moyen pour les partenaires publics ou privés d'intervenir sur une thématique, ne sont pas une solution pour mesurer l'efficacité de l'action publique. Il est critiqué par l'impossibilité de mesurer les effets de l'action publique, au regard d'une absence de cohérence entre les dispositifs de rénovation urbaine prévus dans les convention de même nom¹⁷⁹² et les CUCS¹⁷⁹³, d'un défaut d'indicateur précis, harmonisés, affectant « *la lisibilité de la politique de la ville* »¹⁷⁹⁴. De même, le rapporteur du projet de loi relatif à la programmation pour la ville et la cohésion urbaine présentait les CUCS comme un échec relativement à la mise en synergie et le décloisonnement des politiques publique, « *faute d'échelle, de pilotage et de périmètre pertinents* »¹⁷⁹⁵.

La loi du 21 février 2014, abrogeant partiellement la loi du 1^{er} août 2003, introduit les contrats de ville comme instrument de la politique de la ville. Contrairement aux préconisations de F. Puppont et au projet de loi présenté qui donnait aux EPCI la légitimité pour définir les orientations¹⁷⁹⁶, l'article 6 définitif charge le maire de la mise en œuvre du contrat de ville et « *contribue aux actions des autres signataires* »¹⁷⁹⁷. Il y a ici contradiction, dans la mesure où les EPCI sont tenus de piloter le programme national de rénovation urbaine.

Il est également constaté que, contrairement à l'agenda 21, issu d'initiatives locales, c'est par une loi que le contrat s'impose, de sorte qu'il est permis de se demander dans quelle mesure ce contrat est le réel vecteur d'un accord de volontés.

¹⁷⁹¹ Loi n°2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, JO du 11 août 2004, p. 14277

¹⁷⁹² Article 11 de la loi du 1^{er} août 2003 précité.

¹⁷⁹³ Cour des Comptes, La politique de la ville, une décennie de réformes, rapport public thématique, juillet 2012, p. 93.

¹⁷⁹⁴ Cour des Comptes, rapport précité, p. 26.

¹⁷⁹⁵ F. Puppont, Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (n°1337 rect.) 14 novembre 2013.

¹⁷⁹⁶ « *Les objectifs des contrats de ville s'inscrivent dans les orientations définies par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou, à défaut, par la commune, pour le développement de leur territoire* », Projet de loi, article 5.

¹⁷⁹⁷ Loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, article 6, JO du 22 février 2014, p. 3138.

2. Le contrat local de santé, plan d'actions favorable à l'habitation

Lorsqu'il est question de contrat, il est a priori entendu que des personnes se sont réunies pour définir ensemble ce qui peut constituer les objectifs attendus dans le contrat.

Les contrats locaux de santé sont un nouveau type de contrat réunissant les autorités publiques dans le domaine de la santé. Ils présentent l'avantage de réunir dans un seul document toutes les problématiques sanitaires spécifiques à un territoire donné. L'article L. 1434-17 C. santé publ. introduit par la loi HPST du 21 juillet 2009 précise que ces contrats, issus de la mise en œuvre du projet régional de santé sont conclus par l'ARS, « *notamment avec les collectivités territoriales et leurs groupements* ». L'initiative de ce contrat vient donc de l'Etat, représenté ici par l'ARS. Ainsi, cela tendrait à conclure que ce nouveau type de contrat prend en réalité la forme d'un acte unilatéral parce que « *le taux de réciprocité des obligations* »¹⁷⁹⁸ n'est, a priori, pas équilibré. L'ARS prend l'initiative de la signature du contrat et cela pour mettre en œuvre le projet régional de santé, établi après avis de la CRSA. En matière sanitaire, ce type de contrat est connu. Ainsi, les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens signés entre l'ARS et les établissements de santé ont un caractère obligatoire. Les établissements sont en effet contraints de signer ces contrats pour avoir la garantie de leur dotation budgétaire. En outre, les orientations des contrats doivent reposer sur le projet régional de santé, ce dernier, en constituant la « *base* »¹⁷⁹⁹. Ainsi, les avenants tarifaires des CPOM ont une nature réglementaire¹⁸⁰⁰. Aussi ces contrats « *d'économie administrée* » semblent tirer « *leur force obligatoire de leur conformité aux instruments de planification dont ils ne sont que la concrétisation* »¹⁸⁰¹. Faut-il parvenir à la même conclusion pour les contrats locaux de santé ? Les contrats locaux de santé ont la même base puisqu'ils sont issus de la mise en œuvre du projet régional de santé. Il n'est par conséquent pas prévu par la loi que les collectivités locales impliquées s'écartent du projet régional de santé. Cette conclusion est-elle la même si les collectivités locales apportent des financements nécessaires à la mise en œuvre des contrats locaux de santé ? Il semblerait qu'au contraire, et parce que l'ARS détient la grande partie des financements en matière de santé, les collectivités locales seraient plutôt dans l'attente d'un soutien financier de l'ARS de leurs orientations sanitaires, créant les conditions

¹⁷⁹⁸ V. Lewandowski, Le contrat local de sécurité est-il un véritable contrat administratif ?, Droit Administratif n°1, Janvier 2002, chron. 2.

¹⁷⁹⁹ Article L. 6114-2 C. santé publ.

¹⁸⁰⁰ CE, 21 décembre 2007, Clinique Saint-Roch, n°299608.

¹⁸⁰¹ L. Richer, Rapport de synthèse, Le contrat en droit de la santé, RGDM, numéro spécial, p. 164.

d'un lien de dépendance avec le principal financeur qu'est potentiellement l'ARS. Cela pourrait constituer de « *puissants instruments... de consensus et d'adhésion des collectivités territoriales réticentes à l'adoption du plan régional de santé...* »¹⁸⁰² A ce jour, les contrats locaux de santé sont encore très jeunes puisque les premiers contrats ont été signés en 2011. Il est donc encore prématuré pour conclure dans ce sens. Cela étant, quelques évaluations ont déjà été menées dans les régions et sont disponibles sur les sites internet des ARS. Ainsi, l'ARS Ile de France précisait en 2012 dans son évaluation des contrats signés, que l'ARS n'était à l'origine de l'initiative de la contractualisation que dans 55% des cas¹⁸⁰³, ce qui tend à conclure que les motivations des partenaires aux contrats ne sont pas nécessairement issues d'une orientation éloignée des réalités locales. Certains contrats mettent en avant l'action des communes. Par exemple, la ville de Cognac souligne les actions qu'elle a mises en place pour améliorer l'environnement¹⁸⁰⁴.

En matière d'habitat, la lecture des contrats locaux de santé disponibles et visibles tend à montrer que très souvent les signataires orientent leur action sur la lutte contre l'habitat indigne et la rénovation des locaux¹⁸⁰⁵, marquant les missions d'une autorité de police et leur répartitions et reflétant les orientations des ARS dans le cadre de leur programmation régionale de santé. Toutefois, la conjonction entre les orientations de l'administration centrale et les travaux mis en œuvre par les collectivités locales peut aboutir à des contrats englobant des sujets variés en matière d'habitat. Par exemple, le CLS d'Angoulême¹⁸⁰⁶ prévoit d'associer les habitants à l'animation de leur quartier. Certains contrats révèlent aussi l'importance de connaître l'habitat ou les besoins des habitants¹⁸⁰⁷. Des actions relatives à l'adaptation de l'habitat à des profils de personnes spécifiques, tels que les personnes

¹⁸⁰² L. Levoyer, La participation des collectivités territoriales au financement des politiques locales de santé, JCP A n° 39, 21 Septembre 2009, 2225.

¹⁸⁰³ ARS Ile de France, Analyse, évaluation du processus de mise en œuvre des contrats locaux de santé, novembre 2012, [<http://www.ars.iledefrance.sante.fr/Contrats-locaux-de-sante-pre.153760.0.html>].

¹⁸⁰⁴ CLS Cognac, p. 80 et s.,

[<http://www.ars.poitou-charentes.sante.fr/Les-Contrats-Locaux-de-Sante-e.141483.0.html>].

¹⁸⁰⁵ CLS de Longwy, p. 195 et s. [<http://www.ars.lorraine.sante.fr/Signature-du-second-Contrat-Lo.159066.0.html>]; Quelques CLS en région parisienne, notamment dans les départements du Val-d'Oise, de Seine Saint Denis, des Hauts de Seine.

¹⁸⁰⁶ CLS Angoulême, p. 32 et s. [<http://www.ars.poitou-charentes.sante.fr/Les-Contrats-Locaux-de-Sante-e.141483.0.html>].

¹⁸⁰⁷ CLS du Pays Thouarsais, p. 38, [<http://www.ars.poitou-charentes.sante.fr/Les-Contrats-Locaux-de-Sante-e.141485.0.html>]; CLS du Centre Ouest Bretagne, p. 21, [http://www.ars.bretagne.sante.fr/fileadmin/BRETAGNE/Site_internet/Soins_et_accompagnement/contrats_locaux_de_sante/CLS_COB_signe.pdf]; CLS d'Audemer, p. 54-57, [<http://www.ars.haute-normandie.sante.fr/Contrat-Local-de-Sante.170802.0.html>];

âgées¹⁸⁰⁸, les personnes handicapées¹⁸⁰⁹, d'informations relatives à l'habitat, ses incidences sur la santé et la façon dont il est entretenu¹⁸¹⁰ sont parfois menées.

D'ores et déjà, il apparaît toutefois possible d'avancer que, contrairement par exemple aux CPOM où la loi précise la procédure de financement, les contrats locaux de santé ne sont pas définis par la loi comme conditions de financement des orientations sanitaires prises par les collectivités. Il serait regrettable d'en faire un tel instrument au regard d'une volonté de plus en plus affirmée de l'Etat de devenir « *partenaire* » et non plus seulement source de financement et de contrôle de la dépense. Si les conditions d'une égalité de rapports entre les parties au contrat sont réunies, il pourrait être mis en place ce nouvel instrument contractuel en matière de santé publique. Certains CLS se situent précisément dans la suite des ateliers santé ville¹⁸¹¹ ou leur adhésion aux réseaux villes santé¹⁸¹² mis en place précédemment et leur donnant ainsi la lisibilité de leur action, déjà ancienne.

Ces mécanismes assez proches dans leur principe des contrats locaux de sécurité¹⁸¹³, tendent à reconnaître voire encourager l'importance de l'action des collectivités territoriales en matière de santé. Ainsi, « *l'État a fait rentrer la santé dans le domaine du choix et de l'offre politiques* »¹⁸¹⁴. Ce mode d'action publique est l'occasion de privilégier une définition négociée d'un intérêt collectif et de démontrer que le contrat n'est pas seulement utile à la société marchande, voire sur-utilisée par cette dernière¹⁸¹⁵. Aussi, les CLS sont le réceptacle de toutes les actions menées dans les communes à la fois pour traiter des problématiques liées à l'offre de soins, à la prévention en santé et à la fois pour créer les conditions pour le développement d'un bien-être des habitants.

¹⁸⁰⁸ CLS de Ploërmel, cahier des fiches action p. 17, CLS de Belle-Ile, p. 26, [<http://www.paysdeploermel-coeurdebretagne.fr/images/pdf/CttLocSante/cahier%20des%20fiches%20actions.pdf>]; CLS du Bassin de Pompey, p. 52-55, [<http://www.ars.lorraine.sante.fr/Contrat-local-de-sante-Le-Ba.159245.0.html>]; CLS de Pontivy Communauté, [<http://www.ars.bretagne.sante.fr/Contrat-local-de-sante-CLS.152884.0.html>].

¹⁸⁰⁹ CLS Evreux, p. 48, [<http://www.ars.haute-normandie.sante.fr/Contrat-Local-de-Sante.170802.0.html>].

¹⁸¹⁰ CLS du Grand Nancy, Plan d'action 2013-2014, fiche 5-2-1, [<http://www.ars.lorraine.sante.fr/L-ARS-signeson-premier-Contra.154838.0.html>]; CLS de Rouen, p. 30, CLS du Havre, p. 31, [<http://www.ars.haute-normandie.sante.fr/Contrat-Local-de-Sante.170802.0.html>]; CLS d'Aubervilliers, p. 97 et s., CLS Saint Quentin en Yvelines, p. 59, CLS Poissy, p. 78, CLS Mureaux, p. 45, [<http://www.ars.iledefrance.sante.fr/Contrats-Locaux-de-Sante-signe.126747.0.html>].

¹⁸¹¹ CLS de Soyaux, Cognac, La Rochelle, [<http://www.ars.poitou-charentes.sante.fr/Les-Contrats-Locaux-de-Sante-e.141483.0.html>];

CLS de Morlaix communauté, CLS de Rennes, [<http://www.ars.bretagne.sante.fr/Contrat-local-de-sante-CLS.152884.0.html>]; CLS de Rouen, [<http://www.ars.haute-normandie.sante.fr/Contrat-Local-de-Sante.170802.0.html>].

¹⁸¹² CLS du Grand Nancy.

¹⁸¹³ Les deux contrats se différencient par leur élaboration. Alors que les CLS ne disposent pas d'un cahier des charges pré écrit, l'élaboration des contrats locaux de sécurité sont précédés d'une étude fondée sur un cahier des charges déjà fixé par la circulaire du 4 décembre 2006 portant sur la politique de la prévention de la délinquance, à la préparation des contrats locaux de sécurité de nouvelle génération.

¹⁸¹⁴ L. Levoyer, précité.

¹⁸¹⁵ F. Demichel, Le droit public, un droit de solidarité pour la santé, RDGM, septembre 2013, p. 207.

Il résulte de cette étude que la politique de prévention, inexistante au regard d'un système et d'une politique de santé primordiale et privilégiée, est entrée désormais dans la politique nationale de santé, faisant de l'habitation un axe d'actions limité.

Un second mouvement porte sur la tendance, désormais précise, d'un Etat décentralisé dans les régions, dotées des moyens pour incarner d'une seule main cette politique de santé localisée.

Un troisième mouvement fait apparaître une volonté nouvelle d'un Etat partenaire de financements et d'orientations partagés avec les collectivités territoriales que sont principalement ici les communes et les départements, et non prestataire de financements et contrôlant l'action publique des collectivités. Mis entre les mains des autorités locales, l'action sanitaire passe par l'action de rénovation des habitations.

Enfin, rassemblant les organes de police telle que la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové propose de le faire au sein d'une police intercommunale de l'habitat, une seule autorité peut intervenir dans les grandes agglomérations, contribuant ainsi à une meilleure lisibilité de l'action. Au regard des besoins identifiés dans les copropriétés de grande capacité, il apparaît aussi important que la lutte contre l'habitat indigne soit renforcée à leur égard.

Section 2 : Les conditions d'une réalisation d'un projet d'habitat sain

L'écoquartier est une « zone urbaine aménagée et gérée selon des objectifs et des pratiques de développement durable qui appellent l'engagement de l'ensemble de ses habitants ». L'écocité rejoint la même définition mais son périmètre s'étend à une ville. Publiées au Journal Officiel, ces définitions s'imposent aujourd'hui à tous¹⁸¹⁶. Leur lecture implique deux conséquences. D'une part, les objectifs et les pratiques de développement durable en constituent une condition d'existence. D'autre part, l'ensemble des habitants sont appelés à s'engager en ce sens.

A travers l'étude des projets retenus comme labellisés EcoQuartiers et au regard des critères de la labellisation, de la Charte des EcoQuartiers formalisée par le ministère de l'Ecologie¹⁸¹⁷, l'essentiel du fondement de ces projets repose sur la protection de la santé et de l'environnement.

Dans quelle mesure l'étude des objectifs des écoquartiers et les dispositions relatives à l'urbanisme permettent-ils d'affirmer la réalisation d'un projet d'habitat durable et proposant des solutions partagées et non imposées ? Comment le droit de l'urbanisme peut-il être un outil pour faire évoluer un projet d'urbanisme, un projet d'habitat en respectant l'environnement et la santé ?

Un projet d'urbanisme respectant l'environnement apparait réalisable au vu du droit applicable et cela d'autant que l'habitat sain et respectueux de l'environnement est un objectif désormais partagé.

Un projet d'urbanisme respectant l'environnement est réalisable (§ I.)

L'habitat sain et respectueux de l'environnement, manifestation d'un objectif partagé (§ II.).

¹⁸¹⁶ Vocabulaire de l'environnement (liste de termes, expressions et définitions adoptés), JO du 19 février 2012, p. 2874.

¹⁸¹⁷ Charte disponible sur le site internet du ministère de l'écologie ; [<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/charte%20EcoQuartier%20version%20finale%2013nov2012.pdf>].

§ I. Un projet d'urbanisme respectant l'environnement

Au cours du lancement de la labellisation des projets d'écoquartiers en septembre 2013, la Ministre du logement, C.Duflot, invitait à ce que chaque opération d'aménagement, fût-elle la traduction d'une « *ambition commune et partagée d'un autre modèle urbain* », doit « *répondre à un contexte territorial particulier* » au regard des situations et des projets de territoire¹⁸¹⁸.

Introduire le respect de l'environnement dans les opérations d'aménagement est donc le signe d'une diversité de projets (A) et les règles de droit viennent en appui du projet (B).

A. Les encouragements à la diversité des projets

Les encouragements à la diversité se dessinent, d'une part dans les outils fournis par le droit de l'urbanisme, qui, à la lecture de ses principales dispositions, traduit non pas des dispositions principalement contraignantes, mais au contraire une marge d'appréciation possible dans les projets d'aménagement. En outre, un accompagnement au changement des comportements par le droit peut être mis en valeur.

L'essentiel du droit de l'urbanisme est adapté à une logique de projet (1) et les incitations à une évolution des comportements privés sont identifiables (2).

1. L'essentiel du droit de l'urbanisme, adapté à une logique de projet

Installé en 2010 par le Gouvernement, un comité de pilotage « *urbanisme de projet* » proposait l'ambitieuse et attendue simplification du droit de l'urbanisme pour faciliter la mise en place de projets d'amélioration de l'habitat en ville.

Valoriser un urbanisme de projet pourrait permettre « *au lieu de se baser sur des règles, sur des codes* » de se dire « *à tel endroit, je dois arriver à tels objectifs, mais pour y arriver, je ne sais pas du tout comment je vais faire. Cela change beaucoup les manières de faire. Faire de l'urbanisme de projet, c'est demander aux politiques de laisser par endroits des zones où c'est le projet qui prouvera qu'on a atteint un certain nombre d'objectifs, peut-être pas tous,*

¹⁸¹⁸ C. Duflot, Une démarche nationale qui engage l'urbanisme et l'aménagement dans la transition écologique, le 9 septembre 2013, dossier de presse, Ministère de l'égalité, des territoires et du logement, Edito, p. 1.

et auxquels on sera arrivé d'une façon particulière »¹⁸¹⁹. L'objectif est louable, mais tout à fait conforme à la logique du droit de l'urbanisme. Le PLU est constitué de plusieurs documents dont le sens apparaît non pas à la lecture du règlement d'urbanisme mais au regard de son rapport de présentation. Pour rejoindre certains auteurs, « *les articles L. 123-1 et R. 123-1 laissent aux autorités locales une grande liberté quant au type de servitude qu'elles veulent introduire* »¹⁸²⁰. En s'arrêtant sur la lettre des textes, le projet d'aménagement et de développement durables « *définit* », « *arrête* » des orientations générales, « *fixe des objectifs* »¹⁸²¹. Quant au règlement, il lui est possible de fixer des règles particulières mais l'article L. 123-1-5 C. urb. n'impose pas un contenu strict. Le rapport de présentation doit exposer les motifs relatifs à l'aménagement du territoire de la commune, alors que le règlement d'urbanisme délimite des « *objectifs* » sans, du reste, que ces derniers ne soient obligatoires. L'emploi de l'expression « *Le règlement peut comprendre* »¹⁸²² tranche avec les verbes employés à l'impératif par l'article R. 123-2 C. urb. quant à la présentation du rapport de présentation : « *le rapport de présentation ... expose ... analyse ... explique ... présente ... définit ... comprend ...* ». Il « *explique des choix retenus* »¹⁸²³. Ainsi la précision attendue n'est pas relative à une règle quantitative, mais une règle qualitative, donnant, justement au projet d'une commune la place qui doit lui revenir. En ce sens, le droit de l'urbanisme est bien au service d'un projet dans lequel les orientations et les moyens pour les atteindre sont déclinables, sans avoir à formaliser des règles précises.

Pourtant, l'édiction de telles règles précises présente quelques avantages confortables. Le poids des habitudes, la lisibilité de règles quantitatives à des règles qualitatives permettent une meilleure appréhension de la règle mais oublie le sens, la motivation du projet. Concrètement, ces textes donnent des formules de PLU contraignantes telles que la hauteur, la surface, les distances entre les habitations. L'abondance réglementaire constatée tend aux restrictions du droit de propriété. Cette recherche de précision dans le règlement d'urbanisme semble aggraver les risques contentieux et impose donc un changement, une réforme du droit de l'urbanisme, pour redonner au projet urbain la place qu'il n'aurait jamais dû quitter.

¹⁸¹⁹ N. Michelin, « *L'écologie en architecture et urbanisme : entre normes et pratiques*. Entretien, Tracés. Revue de Sciences humaines, mis en ligne le 21 mai 2014 ; <http://traces.revues.org/5478>, DOI : 10.4000/traces.5478, p. 220; F. Mazuyer, « *Nous défendons un urbanisme de projet, plus souple et adapté aux besoins* », JCP N n° 15, 13 Avril 2012, 1181.

¹⁸²⁰ J-B. Auby, H. Périnet-Marquet, R. Noguellou, Droit de l'urbanisme et de la construction, Lextenso, Montchrestien, 9^e édition, 2012, p. 219.

¹⁸²¹ Article L. 123-1-3 C. urb..

¹⁸²² Article R.123-9 C. urb..

¹⁸²³ Article L. 123-1-2 C. urb..

A l'exclusion des 6^e et 7^e de l'article R. 123-9 C. urb. portant sur l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques et aux limites séparatives qui doivent figurer dans les documents graphiques, aucune des règles précisées dans l'article précité n'est une obligation. Donc les documents d'urbanisme sont, en eux-mêmes, suffisants pour qu'une commune puisse s'appuyer sur eux pour réaliser des projets d'écoquartiers ou d'écocité. Le problème, pratique, montre qu'au final peu de communes parviennent à modifier la façon de faire, au regard de règlements d'urbanisme trop détaillés. Aussi, des dispositions récentes permettent une dérogation à la règle locale d'urbanisme. Deux ordonnances prises le 3 octobre 2013 donnent la possibilité de déroger aux règles d'urbanisme¹⁸²⁴. Ainsi l'article L. 123-5-1 C. urb. prévoit désormais une dérogation possible aux « *règles relatives au gabarit et à la densité destinée principalement à l'habitation à dépasser la hauteur maximale prévue par le règlement* »¹⁸²⁵. La dérogation ainsi accordée doit toutefois se limiter au respect de la hauteur des immeubles contigus et s'intégrer harmonieusement dans le milieu urbain environnant, faisant perdre toute originalité architecturale¹⁸²⁶.

Il est possible désormais de modifier une mesure réglementaire par le contrat, et c'est dans un intérêt environnemental que cette possibilité peut être soulignée. Par exemple, un projet d'aménagement réalisé dans le cadre d'un contrat permet de s'imposer aux règlements d'urbanisme. Ainsi, dans le double objectif de construction de logements et de maîtrise de l'étalement urbain, les contrats de développement urbain prévu par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris donnent à l'Etat et aux collectivités locales concernées la possibilité de faire prévaloir le contrat par une mise en compatibilité des SCOT, schémas de secteurs ou PLU¹⁸²⁷. « *A côté de leur visée programmatique, les CDT déclenchent, par leur signature, la mise en compatibilité des documents d'urbanisme concernés* »¹⁸²⁸. Pour apporter une possibilité marquée d'adaptation de la règle au projet, deux hypothèses ont été émises.

Soit donner à la règle d'urbanisme le caractère de directive, comme le Conseil d'Etat l'a pris en compte en 1970 dans sa décision « *Crédit Foncier de France* »¹⁸²⁹. L'avantage de cette solution permettrait aux maîtres d'ouvrage d'appliquer une règle de façon plus souple et son appréciation de la règle plus libre. Cet assouplissement de la règle permettra de répondre aux

¹⁸²⁴ Ordonnances n°2013-888 du 3 octobre 2013 relative à la procédure intégrée pour le logement et n°2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement, JO du 4 octobre 2013.

¹⁸²⁵ Ordonnance n°2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement, article 1.

¹⁸²⁶ X Couton, Développement de la construction de logement : les réformes se suivent... et se ressemblent, Construction - Urbanisme n° 11, Novembre 2013, comm. 149.

¹⁸²⁷ Loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, Version consolidée au 27 mars 2014, article 21 IV

¹⁸²⁸ G. Marcou, La loi sur le Grand Paris : le retour de l'Etat aménageur ?, AJDA 2010, p. 1868 et s.

¹⁸²⁹ CE, 11 décembre 1970, Crédit Foncier de France, n°78880.

critiques relatives à la rigueur du droit écrit de l'urbanisme. Mais elle doit tout de même reposer sur une motivation, une explication suffisante aux yeux du public pour être comprise. Par ailleurs, s'il est accordé encore plus de souplesse à ce droit déjà souple, dont il est possible de déroger, il y a risque de dérégulation ingérable en particulier en cas de contentieux.

Une seconde option porte sur la recherche de dérogation à la règle préétablie. Mais, pour l'essentiel, la dérogation doit être également expliquée, fondée sur une appréciation objective pour éviter tout soupçon de décision prise arbitrairement. Par exemple, le Conseil d'Etat a annulé un permis qui avait accordé la surélévation d'un immeuble ancien en augmentant le coefficient d'occupation des sols de plus de 60 % et en donnant au constructeur la possibilité de déroger à l'aménagement d'un parking. Pour les juges du Conseil d'Etat, « *une dérogation aux règles prescrites par un règlement d'urbanisme ne peut légalement être autorisée que si les atteintes qu'elle porte à l'intérêt général que les prescriptions du règlement ont pour objet de protéger ne sont pas excessives eu égard à l'intérêt général que présente la dérogation* »¹⁸³⁰.

L'urbanisme est, par conséquent, fondé d'abord sur un projet de vie collective et la règle d'urbanisme doit venir comme un outil et non comme une fin à la mise en place d'un projet, quel que soit sa nature.

2. Une incitation à l'évolution des comportements

Au XIXe siècle, alors que les progrès de la science médicale ont expliqué les origines de maladies ravageant la population telles que le choléra, l'action publique mêlait à la fois les mesures de prescription d'amélioration des logements existants et les mesures d'urbanisme. Avec les prises en compte des risques environnementaux dans les habitations, l'action sanitaire n'est plus strictement liée à la lutte contre les risques facteurs de maladies mais aussi tournée vers la lutte contre des nuisances développée en fonction de l'évolution des besoins de protection. Ce nouvel hygiénisme est retrouvé dans les projets déposés au titre de la labellisation des écoquartiers. Le projet d'écoquartier tel qu'entendu par le droit positif doit répondre aux objectifs et pratiques de développement durable. Il y a donc dans ces projets une obligation de prendre en compte les « *trois piliers* » du développement durable, c'est-à-dire les enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Mais c'est au regard de la protection

¹⁸³⁰ CE, 18 juillet 1973, Commune de Limoges, n°86275.

de l'environnement que l'action publique est menée, en particulier à l'étude du cahier des charges de labellisation des écoquartiers.

La loi du 3 août 2009 prévoit dans son article 2 un objectif de réduction des gaz à effet de serre. A cette fin, il est prévu par exemple de diffuser une large information des consommateurs sur le « *coût écologique de ces biens et services* », coût entendu comme la mesure des effets de ces produits sur l'environnement et plus particulièrement sur l'atmosphère. La diffusion d'une telle information présente l'intérêt de mobiliser ces consommateurs tout en servant un secteur d'activité nouveau. Cette disposition devrait donc aider à une prise de conscience du public d'une modification de sa consommation. Il est également attendu des « *comportements sobres en carbone et en énergie* ». Mais conscients que tous n'ont pas nécessairement les moyens d'isoler leur habitation, le Gouvernement mettait en place des mesures de soutien financier à la lutte contre la précarité énergétique.

A travers les procédures relatives aux déchets, ici aussi, l'objectif est d'éviter de faire circuler les déchets ménagers sans qu'ils soient traités mais au contraire de les traiter au plus près de la source de production. Aussi il est proposé aux habitants, si ce n'est imposé, de traiter eux-mêmes les déchets, cela en commençant par un tri pour éventuellement passer à une réutilisation des déchets biodégradables.

Dans son étude annuelle de 2013, le Conseil d'Etat relève que la loi Grenelle du 3 août 2009 créait les instruments d'un droit souple permettant d'influencer les comportements¹⁸³¹. En présumant que la charte des EcoQuartiers est l'un des instruments de ce droit souple, dans quelles mesure est-il acceptable de donner une utilité à cette charte ?

L'utilité d'une telle organisation du droit est critiquable. Si les gouvernements souhaitent voir modifier rapidement les comportements, J. Carbonnier rappelait « *l'outil merveilleux qu'est le droit. Vous désirez que les automobilistes bouclent leurs ceintures de sécurité ? Faites une loi* »¹⁸³². Le droit, dont l'utilité est traditionnellement liée à son caractère contraignant, susceptible de sanction en cas de manquement, impose l'obéissance parce qu'issu d'une autorité supérieure incarnant la volonté générale.

Pourtant, la présente étude a démontré qu'au contraire, les mesures de « *droit dur* » parmi lesquelles les mesures de police administrative ne sont que très partiellement suivies d'effets, y compris par les collectivités ou les autorités de police à l'origine des mesures de police. A côté des solutions contractuelles telles que le bail à réhabilitation, les formules de droit souple

¹⁸³¹ Conseil d'Etat, Etude annuelle 2013, Le droit souple, p. 34.

¹⁸³² J. Carbonnier, L'hypothèse de non-droit, XXXe séminaire organisé à Liège les 21 et 22 octobre 1977, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de l'Université de Liège, p. 302.

pourraient être l'un des outils permettant ce changement des comportements attendues par le législateur en matière environnementale, et en matière sanitaire.

La loi précitée s'inscrit dans une évolution juridique progressive imposant une modification des comportements. Si, préalablement à sa parution, les conventions internationales relatives à l'environnement donnaient l'axe vers lequel devaient s'engager les Etats, postérieurement à elle, le droit positif devient la manifestation concrète de ce qu'aujourd'hui il est possible de faire. Par exemple, intégrée aux normes de construction, les dispositifs d'isolation thermique sont une obligation pour les nouvelles habitations.

La modification des comportements doit cependant rester globale. Ce n'est que par une acceptation par les publics concernés, tels que les habitants, les constructeurs, les responsables de projets, que les conditions de réussite de l'introduction de ce droit souple seront déterminantes. Dans un document récent, l'ADEME a formulé quelques hypothèses de nos modes de vie en 2030 puis en 2050¹⁸³³. Au vu de l'objectif de réduction des gaz à effet de serre elle concluait à une modification générale sans que les individus ne soient nécessairement tenus de changer de mode de vie.

Une telle vision présente l'inconvénient d'une inefficacité alors que le droit dur est susceptible d'être efficace rapidement. Or, le droit de l'environnement ne se prête plus uniquement à une règle de droit contraignante. Il est reproché à la charte des EcoQuartiers de vouloir imposer une nouvelle forme d'hygiénisme, un néo-hygiénisme, en référence à l'hygiénisme qui s'est développé au XIXe siècle en Occident¹⁸³⁴, imposant des comportements et des formes d'habitat identiques pour limiter la propagation des maladies et laissant penser, à l'instar de l'action publique menée au XIXe siècle, que les principes qu'elle défend s'imposent à tous au prix d'une atteinte aux libertés individuelles ou à la propriété privée. Or, dans le cadre du droit souple, cette idée ne peut qu'être rejetée et cela pour plusieurs raisons. D'abord, la charte n'est pas une condition pour que les communes réalisent leur projet d'écoquartier. Ensuite, les principes qu'elle défend ne peuvent pas tous s'appliquer parfaitement de la même manière partout et pour tous. Ainsi, il est laissé aux communes le choix des axes prioritaires qu'elles peuvent développer, au vu des besoins identifiés localement.

¹⁸³³ [<http://www2.ademe.fr/servlet/getDoc?cid=96&m=3&id=92191&p1=30&ref=12441>] ; Publié en juin 2014 sur le site de l'ADEME.

¹⁸³⁴ P. Tozzi, « *Ville durable et marqueurs d'un « néo-hygiénisme » ?*, *Analyse des discours de projets d'écoquartiers français* », *Norois*, 227, 2013, 97-113 ; [<http://norois.revues.org/4700>].

B. *La règle, au soutien du projet*

A travers l'étude du droit de l'urbanisme, il est possible de préciser comment ces règles peuvent être les instruments au service de projets respectant l'environnement.

1. Les règles d'urbanisme au service des projets respectant l'environnement

La règle de droit inscrite dans le code de l'urbanisme ne donne pas l'apparence d'une règle qui s'impose, qui a une valeur supérieure et auquel il n'est pas possible de déroger. Au contraire, par exemple, le PLU est constitué de plusieurs documents qui donnent aux communes une latitude importante. Concrètement, les dispositions relatives au PLU permettent de se fonder sur des dispositions applicables pour bâtir un projet d'habitat durable. Par exemple, une commune projette de rénover un quartier sans l'avoir prévu au PLU. Ce dernier reste en principe un outil de formalisation de règles, c'est-à-dire mettre sur un document opposable le contenu de ce projet. Certes, le PLU modifié doit être approuvé par l'autorité élue par la population, mais il apparaît difficile de concevoir une hypothèse différente dans le respect des dispositions nationales, fondement de la démocratie locale. Même s'il était envisagé de supprimer les conseils municipaux, il apparaîtrait anti-démocratique de se passer de l'expression de la volonté d'une population, soit par un intermédiaire, soit directement. Dans le même sens, les deux documents constitutifs du SCOT sont destinés à une définition des orientations en matière d'aménagement du territoire, de la politique d'urbanisme. Par essence, sauf s'il en est décidé autrement par les collectivités, le SCOT peut rester un instrument d'orientations mais peut aussi devenir contraignant.

L'abondance marquée des dispositions et des documents d'urbanisme ne peut tromper. Ils ont une utilité pour refléter, d'une part une volonté politique et d'autre part le rapprochement du droit de l'urbanisme avec le droit de l'environnement. Ainsi, pour Y. Jégouzo, les réformes mises en place entre novembre 2011 et mars 2012 sont « *bien dans la logique définie par la loi du 12 juillet 2010 dite Grenelle II, voire par la loi SRU du 13 décembre 2000* ». Le premier des textes cités porte sur les réformes du droit de l'urbanisme pour son adaptation aux enjeux du « *développement urbain durable* »¹⁸³⁵. Quant à la loi du 13 décembre 2000, les motivations de la loi exposées par le Gouvernement portaient aussi sur le constat des

¹⁸³⁵ Extrait du compte rendu du Conseil des ministres, 7 janvier 2009.

« *désagréments de la ville* » qui impose un développement urbain reposant notamment sur « *le développement durable et la qualité de vie* »¹⁸³⁶. La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 s'inscrit aussi dans ce mouvement dans son quatrième titre, réaffirmant la nécessité de « *travailler à la fois à l'aménagement et au développement du territoire, d'une part, mais aussi à la préservation des espaces naturels et agricoles, d'autre part* ». Il y a ici une volonté de confirmation du chemin pris par le droit de l'urbanisme à mettre en place les outils du développement durable, qui n'est autre que le résultat d'un compromis entre plusieurs intérêts parfois divergents. Il est repris « *en l'accentuant, le souci de ne pas artificialiser les sols à outrance, en maintenant au mieux les zones naturelles* »¹⁸³⁷.

Pour P. Soler-Couteaux, « *le législateur ne s'en est pas tenu à édicter une norme de construction, mais a entendu mobiliser l'outil opérationnel que constitue le droit de l'urbanisme* ». L'ouverture du champ du droit de l'urbanisme à d'autres règles, et, notamment, les règles du droit de l'environnement a été confirmé par la jurisprudence, depuis 2010. Il y a donc désormais aux rédacteurs des PLU des obligations de tenir compte des engagements nationaux en matière de règles de construction.

Il est attendu du règlement d'urbanisme de préciser des « *motifs d'urbanisme* »¹⁸³⁸. Plusieurs décisions du Conseil d'Etat ont formulé en effet ce qu'implique ce motif d'urbanisme. Dans une décision du 7 février 1986, les juges ont admis la légalité d'une modification d'un POS autorisant l'exploitation d'une carrière dans une zone affectée aux activités agricoles. Les juges précisent que la modification du POS se justifie par un « *motif d'urbanisme* » résultant de l'exploitation « *rationnelle* » de la carrière¹⁸³⁹. Pour autoriser l'installation dans une zone urbaine d'une surface commerciale d'une taille supérieure à ce que la réglementation spécifique prévoit, le Conseil d'Etat énonce que « *des motifs d'urbanisme peuvent justifier l'application de règles différentes selon la nature ou l'importance des établissements concernés* ». Au vu de ces motifs d'urbanisme, il autorise à la règle d'urbanisme de s'écarter de ladite législation¹⁸⁴⁰. Le dernier exemple éclairant la démonstration résulte d'une décision

¹⁸³⁶ Projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains, Renvoyé à la commission de la production et des échanges à défaut de constitution.

¹⁸³⁷ A. Longuépée, Quelques aspects d'urbanisme réglementaire et opérationnel, *Revue Droit et Patrimoine*, 2014, p. 237.

¹⁸³⁸ GRIDAUH, La règle locale d'urbanisme en question, *Construction - Urbanisme* n° 10, Octobre 2011, étude 12.

¹⁸³⁹ CE, 7 février 1986, Colombet, n°36746.

¹⁸⁴⁰ CE, 7 mai 1986, société Guyenne et Gascogne, n°57902.

du 2 décembre 1991. Il est possible au POS d'accorder une dérogation à la règle en « *fonction des nécessités du développement de l'agglomération* »¹⁸⁴¹.

Le droit de l'urbanisme est donc le réceptacle, l'outil permettant à l'Etat d'impulser une modification de l'aménagement du sol réalisable pour protéger l'environnement et la santé.

2. Les points de rencontre possibles entre la règle et le projet

En 2012, interrogée par A. Mangiavillano pour la revue JCP N, le président du Conseil supérieur de l'ordre des géomètres experts exposait le point de vue de la profession qu'il représentait. Il privilégiait « *un urbanisme de projet, plus souple et adapté aux besoins* » au détriment d'un « *urbanisme de normes* », citant par exemple le plan local d'urbanisme pour constater que cet outil contraignait à l'abandon des projets qui n'entrent pas dans la norme¹⁸⁴². La lecture de cet entretien interpelle. Pour quelle raison les règles d'urbanisme sont-elles, aussi contraignantes au point de devoir abandonner les projets « *pertinents* » ?

Pour tenter une explication, il est constaté que les réformes du droit de l'urbanisme n'ont pas cessé depuis 1983. Les règles locales d'urbanisme se sont construites sur le fondement d'un Code de l'urbanisme sans cesse revu, car « *il est plus simple de modifier le Code de l'urbanisme que de trouver du foncier disponible dans les zones très denses ou de convaincre les établissements bancaires de consentir des crédits immobiliers* »¹⁸⁴³. Ainsi, l'article L. 123-1 C. urb., qui donne les éléments pouvant être contenus dans un PLU, a été modifié 26 fois depuis la nouvelle codification en 1973¹⁸⁴⁴. Ces modifications incessantes apparaissent comme vecteur d'illisibilité, de « *complexité* » voire « *d'insécurité juridique* » pour les porteurs de projet tenus d'être à jour des règles et des réformes. Mais ces modifications régulières ne retirent en rien le fait que les règles d'urbanisme restent souples, tant que les collectivités l'appliquent de cette façon. De plus, les modifications du code sont très souvent le reflet d'une question particulière mais non le résultat d'une grande réforme. Pour reprendre les réformes relatives aux PLU, deux sont principales. Celle de 1967, qui donne une assise aux POS, « *une position centrale dans la production des règles d'utilisation des sols* »¹⁸⁴⁵. Quant à la seconde, elle date de 2000 et remplace le POS par le PLU, dans sa forme actuelle,

¹⁸⁴¹ CE, 2 décembre 1991, Chambre départementale d'agriculture des Alpes-Maritimes, n°95067.

¹⁸⁴² A. Mangiavillano, « *Nous défendons un urbanisme de projet, plus souple et adapté aux besoins* », JCP N n°15, 13 Avril 2012, 1181.

¹⁸⁴³ R. Noguellou, Où en est le droit de l'urbanisme ?, RFDA 2012, p. 849.

¹⁸⁴⁴ Décret n°73-1022 du 8 novembre 1973 relatif à la codification des textes législatifs concernant l'urbanisme (1ere partie : législative) et portant révision du code de l'urbanisme et de l'habitation, JO du 13 novembre 1973, p. 12047.

¹⁸⁴⁵ Auby, Périnet- p. 215.

c'est-à-dire constituée de plusieurs documents bien distincts. Des modifications de moindre envergure peuvent être mises en évidence. Ainsi, la loi du 27 mars 2014 modifie l'article L. 123-1 C. urb. en donnant au PLU la possibilité de tenir lieu de programme local de l'habitat. S'il s'agit d'une modification importante en termes de présentation, elle reste toutefois cantonnée à une question spécifique tenant à la façon dont l'urbanisme doit appréhender l'habitat¹⁸⁴⁶.

Les règles sanitaires énoncées par les règlements sanitaires départementaux tirent leur origine d'une volonté préfectorale locale avec l'autorisation du législateur. Cette volonté préfectorale ouvre une source normative distincte des sources locales des collectivités locales et des textes nationaux. Il a été démontré précédemment que ces RSD sont parfois d'une précision extrême, jusqu'à compter, par exemple, le nombre de sanitaires nécessaires dans une habitation pour que celle-ci présente le caractère d'un local habitable¹⁸⁴⁷. Cette situation est également constatée dans les règles d'urbanisme. L'article R. 123-9 C. urb. invite les communes à formaliser une règle d'urbanisme contraignante, limitative du droit de propriété. En ce sens, une étude du GRIDAUH mettait en évidence en 2011 que le règlement d'urbanisme peut restreindre de façon quantitative le droit de propriété¹⁸⁴⁸. Ainsi, cette abondance de dispositions quantitative conduit à attribuer au PLU dans sa partie réglementaire, un objectif fonctionnaliste, qui n'a d'autre but que celui de « *distribuer les droits de construire sur le territoire communal et codifier l'usage de ces droits* »¹⁸⁴⁹. Ces règles quantitatives auraient le « *mérite d'offrir aux utilisateurs du sol une grande sécurité juridique* ». Or, l'étude du GRIDAUH montre au contraire que la sécurité juridique n'est pas nécessairement garantie au regard de la nécessaire adaptation des contraintes à la situation géographique des sols. Cette situation est similaire à l'application des RSD. Il y a nécessité d'une adaptation de la règles aux situations différentes, mais il faut pour cela être en mesure d'expliquer, de motiver sa décision. En outre, le GRIDAUH estime que l'établissement de règles quantitatives nécessitera au rédacteur des règles d'urbanisme de fréquentes retouches pour s'adapter à l'évolution des réglementations. A ce titre, les dérogations récentes à la règle locale d'urbanisme pour accélérer la construction de logements en sont l'illustration.

Outre cette abondance de textes, ces réformes ont un impact sur ce qui est attendu du droit de l'urbanisme. Comme vu précédemment, l'article L. 123-1 C. urb. renvoie à des règles qui

¹⁸⁴⁶ Ce point sera traité dans le II de la présente section.

¹⁸⁴⁷ Ce point a été détaillé en partie I, Titre I, chapitre 2.

¹⁸⁴⁸ GRIDAUH, La règle locale d'urbanisme en question, Construction - Urbanisme n° 10, Octobre 2011, étude 12.

¹⁸⁴⁹ JP Lacaze, Les méthodes de l'urbanisme, QSJ, PUF, 2012, n°39.

fondent d'autres régimes juridiques. Ainsi le droit de l'urbanisme est désormais « *un outil ... de protection de l'environnement ... de cohésion sociale, voire de développement économique..* »¹⁸⁵⁰ Précisons ainsi que l'article L. 123-1 C. urb. renvoie depuis la loi du 12 juillet 2010 aux articles L. 110 C. urb., qui formulent des principes dépassant la simple règle générale d'utilisation du sol, pourtant titrée ainsi par le livre I du C. urb.. Il apparaît ainsi malaisé d'établir un lien entre les décisions d'utilisation de l'espace par les collectivités publiques et la réduction des émissions de gaz à effet de serre, ou la réduction des consommations d'énergie. En ce sens, confronté à des contraintes qui dépassent ses origines relatives à l'occupation des sols, le droit de l'urbanisme contient les dispositions utiles à un projet d'urbanisme respectant l'environnement.

§ II. L'habitat sain, manifestation d'un objectif commun

L'habitat sain est décliné par l'Etat à travers les objectifs dont il est tenu vis-à-vis de sa population. L'Etat, légitimé par une population, est tenu envers cette dernière, de maintenir et entretenir le « *bien commun* ». A travers, notamment, les objets de protection du droit de l'environnement, tels que l'air ou l'eau¹⁸⁵¹, constitutif d'un patrimoine de l'humanité, l'Etat de droit doit s'engager à prendre les mesures pour protéger ce bien commun. Il est donc le garant du bien commun (A).

Le bâtiment d'habitation dépasse le seul intérêt des occupants mais détient désormais une fonction sociale, servant à la fois les intérêts d'un groupe de personnes tel que la population d'un Etat et, plus globalement encore, le vecteur de la protection de la santé et de l'environnement de tous (B).

¹⁸⁵⁰ R. Noguellou, Où en est le droit de l'urbanisme ?, RFDA 2012, p. 849.

¹⁸⁵¹ R. Groulx-Julien, sous la direction de D. Lemieux, Les obligations fiduciaires de l'Etat pour la protection de l'environnement, Université de Laval, Janvier 2010, [http://www.crcde.ulaval.ca/sites/crcde.ulaval.ca/files/publications/note_recherche_1_rg-j.oct09.pdf].

A. L'Etat, garant du bien commun

La majeure partie de l'étude sur l'action sanitaire publique en matière d'habitat révèle une présence publique visant à soumettre les habitants, à limiter les effets de la propriété privée, à influencer les comportements pour aller dans le sens d'une meilleure protection de la santé publique. Au contraire, l'expression des besoins individuels est quasiment absente, sauf pour négocier, discuter voire contester une décision qui va à l'encontre de ces besoins. L'Etat, tenu par l'objectif de protection de la santé et de l'environnement (1) peut traduire son action à travers une méthode tendant à montrer l'exemple et fixer des orientations (2).

1. L'objectif : protection de la santé et de l'environnement

Le droit québécois a mis en place les outils concrets d'une action d'un Etat non plus régulateur, impersonnel et autoritaire mais ouvrant un champ possible d'une négociation avec tous les acteurs, privés et publics, réunis autour d'un objectif de préservation de la ressource.¹⁸⁵² En France, les outils législatifs existent en matière, par exemple, de gestion de la ressource en eau. Mais l'action de l'Etat reste le régulateur et non un partenaire à une négociation.

A cette fin, il ne peut qu'édicter des règles qu'il est aussi tenu de respecter lui-même. C'est le cas des marchés publics. Admis comme critère d'appréciation « *de l'offre économique la plus avantageuse* »¹⁸⁵³, l'objectif de préservation de l'environnement peut entrer dans les critères d'élection d'un candidat à une offre de marché public¹⁸⁵⁴. La fonction de l'Etat n'est donc plus seulement régulatrice, « *providence* », mais elle se décline avec le qualificatif américain de « *trust* », traduit par fiduciaire ou confiance. « *L'obligation fiduciaire est en fait un concept juridique de plus en plus utilisé dans divers domaines afin de souligner un lien juridique, une obligation pour une entité titulaire de pouvoirs de gestion d'agir dans le meilleur intérêt d'un groupe bénéficiaire de cette gestion* »¹⁸⁵⁵. A l'échelle d'un Etat, l'approche fiduciaire pourrait être une explication aux réformes actuelles telles que les incidences de la RGPP¹⁸⁵⁶, cette dernière évaluant l'action publique pour en mesurer l'efficacité.

¹⁸⁵²

[<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2009C21F.PDF>]

¹⁸⁵³ CJCE C/513/99, Concordia, 17 septembre 2002.

¹⁸⁵⁴ Directive n°2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services ; article 53 CMP.

¹⁸⁵⁵ R. Groulx-Julien, précitée, p. 8.

¹⁸⁵⁶ C. Ribot, Les contrats d'action publique, RLCT 2013, étude p. 55.

En ce sens, la mesure de la performance énergétique d'un bâtiment et l'introduction de standard, de label, sont l'illustration d'une action publique différente.

Après avoir cité les règles de santé publique qui s'imposent à un projet de construction, F-G. Trébulle proposait en 2006 une modification de « *l'approche normative traditionnelle* » et invitait au développement dans la réglementation « *une référence à la performance davantage qu'à des techniques données, ce qui peut être perçu, par le recours à la notion de standard, comme un progrès face à une évolution qui risque fort de frapper d'obsolescence rapide des définitions techniques destinées à évoluer* ». Il relevait ainsi une prise en compte de la performance énergétique des bâtiments, formulées dans un diagnostic de performance énergétique destiné à donner aux consommateurs la possibilité de « *comparer et évaluer* » la performance énergétique d'un bâtiment au regard « *de la quantité d'énergie effectivement consommée ou estimée pour une utilisation standardisée du bâtiment ... et une classification en fonction de valeurs de référence* »¹⁸⁵⁷. Ces standards institués de façon contraignante par une loi ou de façon consensuelle par un organisme de labellisation montrent que les règles peuvent fixer un objectif à atteindre sans imposer un résultat immédiat. Plutôt dédié au secteur de production de richesses dans l'industrie ou l'agriculture, le label dont l'origine anglaise signifie « *étiquette* », a pour but de garantir au consommateur que les produits labellisés sont sous un contrôle de qualité constante¹⁸⁵⁸. Cette opération de labellisation peut concerner un service, tel une collectivité locale, ou des établissements publics dans le cadre de leur action culturelle. L'Etat est seul compétent pour labelliser, garantir que l'action est de « *qualité suffisante* », et, dans le même temps, opère une reconnaissance de l'action, ouvrant la possibilité de financements¹⁸⁵⁹.

2. La méthode : montrer l'exemple et fixer des orientations

En matière de bâtiments, l'article 48 de la loi du 3 août 2009 prévoit que l'Etat doit montrer l'exemple¹⁸⁶⁰. Ces incitations ne sont pas nouvelles puisque le ministère de l'Ecologie demandait aux services de l'Etat de développer les actions locales relatives aux bâtiments publics en ouvrant les techniques de construction aux techniques issues de matériaux

¹⁸⁵⁷ F-G. Trébulle, Développement durable et construction, RDI 2006 p. 71.

¹⁸⁵⁸ D. Nguyen Thanh-Bourgeois, La certification de qualité des produits agro-alimentaires : Contrats, conc. consom. 1998, chron. 1, n°4.

¹⁸⁵⁹ J-M. Pontier, Encyclopédie des collectivités territoriales, Chapitre 6 (folio n°4172) – Les interventions culturelles des collectivités territoriales, mars 2009.

¹⁸⁶⁰ Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JO du 5 août 2009, p. 13031

renouvelables. Depuis 2008, le CMP prévoit que parmi les critères d'éligibilité d'un candidat à un marché public, le critère relatif au respect de l'environnement doit être de même importance. L'exemplarité de l'acteur public participe à un changement des comportements. En banalisant l'utilisation d'un véhicule électrique, l'acteur public donne au secteur d'activité de ce type de véhicule une opportunité pour développer sa filière et influencer les comportements des consommateurs. Mais la formule de l'Etat exemplaire, adoptée par des circulaires ministérielles puis par la loi Grenelle I n'est pas juste au regard de la fonction de l'Etat régulateur.

Aussi, l'Etat français accompagne cet objectif d'une définition d'orientations en matière d'amélioration des bâtiments. La France a progressivement intégré dans le droit de la construction des exigences visant à imposer des produits de construction limitant d'abord l'impact sur la santé et ensuite sur l'environnement.

Jusqu'au milieu du XXe siècle, l'objectif des politiques publiques était d'imposer des normes d'habitabilité minimale, telles que l'installation de sanitaires ou d'eau potable dans tous les locaux d'habitation.

A partir des années 1960 jusqu'au début des années 1980, l'objectif tendait à imposer des normes de construction pour éviter les risques de sécurité, tels que les incendies ou l'explosion de gaz. Une directive européenne du 21 décembre 1988 fixe les conditions de conception d'une construction. « *L'ouvrage doit être conçu et construit de manière à ne pas constituer une menace pour l'hygiène ou la santé des occupants ou des voisins* ». Suit une liste de risques tels que le « *dégagement de gaz toxiques* » mais aussi des risques environnementaux tels que « *la pollution ou de la contamination de l'eau ou du sol* »¹⁸⁶¹. La recherche de l'amélioration de la qualité des bâtiments est affirmée par les États membres de l'Union Européenne dans une directive du 16 décembre 2002¹⁸⁶².

Vient le troisième temps où, sous l'influence européenne, les normes techniques entrent dans la recherche de performance énergétique des bâtiments. Dans le prolongement de la directive de 2002, la loi du 3 août 2009 fixe des objectifs de réduction de la consommation d'énergie dans les bâtiments. La loi du 12 juillet 2010 impose l'utilisation de matériaux écodurables, rend obligatoire le diagnostic de performance énergétique pour les nouvelles constructions.

¹⁸⁶¹ Directive 89/106/CEE du conseil du 21 décembre 1988 modifiée par la Directive 93/68/CEE du Conseil du 22 juillet 1993 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les produits de construction.

¹⁸⁶² Directive 2002/91/CE du Parlement européen et du Conseil en date du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments.

Ainsi il est désormais imposé à toutes les constructions, à destination de bureaux ou d'habitation, qu'elles répondent à la norme RT 2012. A compter du 1^{er} janvier 2018, les normes basses consommation s'imposent à tous ces mêmes bâtiments. Quant aux actions directes sur les bâtiments, l'Etat utilise la certification ou la labellisation des produits et matériaux de construction. La plus avancée aujourd'hui est la certification RT 2012 puisqu'elle permet d'introduire des équipements et matériaux limitant les déperditions d'énergie. Devenue obligatoire pour tous les bâtiments depuis le 1^{er} janvier 2013, elle impose par exemple un seuil maximal de consommation et fait de la conformité du bâtiment neuf à ces normes une condition d'obtention du permis de construire et d'achèvement des travaux. Bien que ces mesures s'imposent aux nouvelles constructions, il est toutefois permis de douter de leur efficacité, et cela pour deux raisons.

D'une part, sur le plan de la responsabilité des constructeurs, il n'est pas certain que la violation de la norme technique soit sanctionnée tant que le risque n'est pas avéré¹⁸⁶³.

D'autre part, la mise aux normes des bâtiments anciens a un coût qui peut freiner les ambitions initiales des communes et des propriétaires pour faire entrer dans la nouvelle norme des bâtiments anciens.

Les labellisations données aux bâtiments évoluent dans un sens de plus en plus exigeant en matière de protection de l'environnement. Par exemple, la certification HQ (haute qualité) prend en compte les conditions des travaux dans leur globalité, de la propreté du chantier au choix des matériaux et jusqu'à la livraison d'un produit fini confortable.

En outre, la certification donne la lisibilité nécessaire aux constructeurs pour participer à l'amélioration de l'habitat. L'Etat accompagne le public, les propriétaires dans la mise aux normes de leur logement par la création d'un service public spécifique pour les assister dans leur projet de diminution de leur consommation énergétique¹⁸⁶⁴. L'Etat impose par ailleurs la certification des diagnostiqueurs chargés d'évaluer les déperditions d'énergie dans l'habitat.

Les engagements des gouvernements permettent ainsi de rendre compte d'une activité des services plus ou moins respectueux de l'environnement¹⁸⁶⁵ et, plus encore, de réguler les activités des membres d'une société pour influencer dans le sens du bien commun, les comportements.

¹⁸⁶³ G. Durand-Pasquier, Réflexions sur le régime de responsabilité des constructeurs en cas de violation d'une norme, RDI 2012, p 192.

¹⁸⁶⁴ Article L. 232-1 Code de l'énergie, créé par la loi n°2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes JO du 16 avril 2013 p. 6208 et s.

¹⁸⁶⁵ Réponse Ministérielle de M. Placé n°8794 : mesures de suivi de la consommation des bâtiments, mesures d'accompagnement au changement des fonctionnaires, 3 avril 2014.

B. *Le bâtiment d'habitation, protecteur de la santé et de l'environnement de tous*

Protéger la santé est une obligation dont l'Etat est garant. En ce sens, les habitations sont l'un des facteurs de risques sanitaires s'ils ne sont pas conformes aux normes sanitaires prévus par les RSD. Or, l'immeuble n'est pas seulement « *vert* », mais il a aussi un rôle social. Après parution de l'ordonnance de 2005 renforçant les pouvoirs de police en matière d'habitation, H. Perinet-Marquet soulignait ainsi « *le nouveau rôle social de l'immeuble* », imposant une implication plus forte encore des autorités de police¹⁸⁶⁶. Plus largement, les EcoQuartiers marquent l'alliance entre le droit et le projet respectant l'environnement (1). En outre, l'habitat, respectueux de l'environnement, apparait une manifestation d'un engagement collectif (2).

1. Les écoquartiers, alliance entre le droit et le projet respectant l'environnement

La nature juridique des écoquartiers n'est reconnue que parce que la loi du 3 août 2009¹⁸⁶⁷ encourage les collectivités à réaliser « *des écoquartiers avant 2012, en fournissant à ces collectivités des référentiels et une assistance technique pour la conception et la réalisation des projets* ». Le même texte encourage « *la réalisation, par des agglomérations volontaires, de programmes globaux d'innovation énergétique, architecturale, paysagère et sociale, en continuité avec le bâti existant, qui intégreront dans leurs objectifs ... la réalisation de plusieurs écoquartiers* ».

Les 20 critères de labellisation reposent sur une lecture de l'Action 21, cette dernière ayant directement inspiré des engagements de la Charte des EcoQuartiers¹⁸⁶⁸. Du reste, c'est résolument que la Charte des EcoQuartiers situe le cadre réglementaire applicable.

Or, les collectivités territoriales sont tenues de formaliser des « *projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux* »¹⁸⁶⁹ pour contribuer à la mise en œuvre des

¹⁸⁶⁶ H. Périmet-Marquet, Droit des biens Chronique, JCP G n° 41, 11 Octobre 2006, I 178.

¹⁸⁶⁷ Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement JO du 5 août 2009 p. 13031, article 7.

¹⁸⁶⁸ Charte des EcoQuartiers, p. 3, mis en ligne en 2012, [<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/charte%20EcoQuartier%20version%20finale%2013nov2012.pdf>].

¹⁸⁶⁹ Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, article 252, JO du 13 juillet 2010 p. 12905 et s.

engagements internationaux. Précisément, il n'y a certes pas obligation de se conformer au champ vaste desdits engagements, mais cette inscription dans une loi contribue à modifier l'action publique, notamment dans le cadre de l'habitat. En conséquence, et de façon plus concrète, les engagements pris dans le cadre d'un projet d'EcoQuartier doivent se traduire dans des documents attendus par le droit. Tel est le cas des projets territoriaux précités.

A la lecture des critères de labellisation des projets d'EcoQuartiers mis en place par le Ministère du Logement depuis 2009, il apparaît que peu de critères ne répondent pas à des règles qui imposent la production, l'adaptation d'un document préexistant. Par exemple, les règles générales relatives à l'utilisation du sol ainsi que les dispositions générales communes aux SCOT, PLU, et cartes communales se retrouvent dans les engagements formulés dans le projet de charte des EcoQuartiers. Ainsi, « *travailler en priorité sur la ville existante et proposer une densité adaptée pour lutter contre l'étalement urbain* »¹⁸⁷⁰ rejoint la gestion économe des sols précisée aux articles L. 110 et L. 121-1 C. urb.. « *Assurer un cadre de vie sain et sûr* » rejoint la prévention des risques de toute nature détaillée à l'article L.121-1 C. urb. ainsi que la « *préservation de la sécurité et la salubrité publiques* » que l'article L. 110-1 C. urb. précise. Lorsque les communes s'engagent à « *mettre en œuvre les conditions de la mixité sociale et intergénérationnelle, du bien-vivre ensemble et de la solidarité* », c'est aussi ce que à quoi l'article 121-1 C. urb. fait référence lorsqu'il prévoit que les règles locales d'urbanisme permettent d'assurer « *la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs* ». Il en est de même pour l'article L. 121-1 C. urb. qui donne aux documents d'urbanisme la mission d'assurer la mixité sociale dans l'habitat. Aussi, autant le lancement de labellisation des EcoQuartiers, que la charte du même nom, rejoignent les préoccupations normatives préexistantes tenues de respecter les objectifs du développement durable.

Traduits dans des documents d'urbanisme ou des projets de développement durable, les écoquartiers engagent les collectivités territoriales dans un processus officiel et visible. Comme les autres collectivités territoriales¹⁸⁷¹, en application de l'article L. 3211-1-1 CGCT, les communes de plus de 50 000 habitants sont tenues de présenter préalablement aux débats sur le projet de budget « *un rapport sur la situation en matière de développement durable* ». L'article D. 2311-15 CGCT impose un contenu synthétique des actions et projets prévus par

¹⁸⁷⁰ Charte des écoquartiers, Ministère de l'égalité, des territoires et du logement, p. 4

¹⁸⁷¹ Par exemple, pour les conseils généraux, article L. 3311-2 CGCT ; Pour les conseils régionaux, article L. 4310-1 CGCT.

la collectivité autour des objectifs fixés à l'article L. 110-1 C.env. Ainsi, c'est dans ce cadre qu'un premier contrôle peut se faire au sein de la collectivité : vérifier la cohérence, la conformité entre les objectifs de l'article L. 110-1 C. env. et les projets de la commune en matière de développement durable. En outre, la circulaire du 3 août 2011 invite les collectivités à une large diffusion de ce rapport. Alors que l'Action 21 peut convenir pour une application de droit souple, l'insertion dans le droit français de certains de ses objectifs, précisés dans l'article L. 110-1 C. env. peut donner lieu à opposition car il pourrait limiter les ambitions sur d'autres thématiques. Par exemple, l'Action 21 donne aux pays l'objectif de délivrer à tous un « *logement adéquat* ». Ce thème est développé dans un long chapitre 7. A moins de faire une définition particulièrement large à la « *cohésion sociale* », mentionné au 3^e du III de l'article précité, ou d'inclure dans le 4^e « *épanouissement de tous* » le droit au logement adéquat, il n'est pas certain que telle était l'ambition du législateur lors de sa rédaction de l'article L. 110-1 C.env. Alors que l'Action 21 est le reflet d'un droit souple, non réducteur, le droit français reste limité et soumis à une volonté nationale. « *Dans une certaine mesure, la latitude - jusque là très large - dont bénéficiaient les élus locaux pour établir leur agenda 21 se trouve réduite et leurs actions canalisées autour des priorités de la Nation* »¹⁸⁷². Une nouvelle illustration de cette méthode s'analyse dans la modification projetée par le Gouvernement de l'article L. 110-1 C. env. pour organiser une « *économie circulaire* » tournée vers la prévention et la gestion des déchets par leur réduction et leur traitement à la source¹⁸⁷³.

Ainsi, les EcoQuartiers soumis à une labellisation de l'Etat, restent aussi dans un canal contraint pour être reconnus. Il apparaît envisageable pour les collectivités locales d'organiser avec l'Etat les modalités d'une amélioration du droit au logement dans un projet d'écoquartier. Par exemple, le projet grenoblois sur la ZAC de Bonne labellisé depuis 2009, a été remarqué par l'importance « *accordée à la mixité sociale* » en prévoyant 40 % de logements sociaux et une maîtrise des coûts pour attirer des familles¹⁸⁷⁴. Une maîtrise des coûts est également recherchée à Granville.¹⁸⁷⁵ Une articulation entre les plans d'urbanisme a pu parfois être réalisée, par exemple à Nancy. La « *gouvernance du projet* » s'est articulée

¹⁸⁷² R. Degron, L'agenda 21 : introduction ou conclusion d'une démarche de développement durable ?, JCP A n° 12, 26 Mars 2012, 2088.

¹⁸⁷³ Loi pour la transition énergétique : présentation du volet économie circulaire et déchets, 18 juin 2014, [<http://www.arnaudgossement.com/archive/2014/06/18/loi-de-transition-energetique-5393632.html#more>] ; Des dizaines de mesures pour conduire la transition énergétique, Le Monde.fr, 18 juin 2014.

¹⁸⁷⁴ Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), Fiche de synthèse, ZAC de Bonne, 2009.

¹⁸⁷⁵ Direction précitée, Fiche de synthèse, La Clémentière à Granville, 2009 ; ZAC des Perrières à La Chapelle-sur-Erdre ; ZAC Bottière- Chênaie à Nantes ; Cannes Maria, 2011.

« sur les documents de planification »¹⁸⁷⁶. Le projet d'EcoQuartier de Garges les Gonesse a été retenu en 2009 pour son objectif de « *cohérence urbaine du quartier dans une opération de renouvellement urbain* »¹⁸⁷⁷ déjà ancienne. Toutefois, à en croire les présentations synthétiques des projets retenus, l'objectif, l'ambition générale n'est cependant pas de détailler cet axe relatif au droit à un logement adéquat, entendu comme accessible financièrement.

La lecture de la charte des écoquartiers en France montre la faible participation du public ou des futurs habitants à l'élaboration du projet. Pourtant, l'écoquartier, directement rattaché au droit de l'environnement, devrait être empreint des principes gouvernant le droit de l'environnement. Qu'est-ce qui explique ces limites ? Il est ici utile de rappeler que les écoquartiers naissent d'abord d'une volonté locale, exprimées par une autorité locale. Mais c'est bien sur cette motivation et les objectifs qu'elle se donne, que l'autorité locale peut construire un projet souple. Ces projets sont donc l'illustration d'une alliance réussie entre le droit et un projet construit dans le respect des principes environnementaux.

2. L'habitat respectueux de l'environnement, manifestation d'un engagement collectif

Les incitations découlent d'une formulation d'abord internationale. En suivant le mouvement des engagements internationaux entre les Etats dont le plus contraignant, la déclaration de Rio, plusieurs villes se sont engagées également à modifier leur gestion de leur ville, prenant conscience d'une nécessaire modification des comportements, « *habitudes de vie, de production et de consommation* » pour conserver le « *capital naturel* ». Les collectivités locales s'engageaient à une mise en place de plans d'urbanisme durable, par une « *approche intégrée, holistique* ». Après avoir souligné les enjeux de conservation, de développement de préservation de la ressource naturelle, les collectivités s'engagent à « *accroître le rendement final des produits* », dont les bâtiments énergétiquement rationnels. Mais la Charte reste toutefois encore imprécise sur les actions possibles pour améliorer l'habitat. Pour les signataires, c'est d'abord à la pauvreté qu'il faut s'attaquer, cette dernière ouvrant la porte à tous les autres problèmes, dont l'insalubrité de l'habitat. L'agenda 21 adopté aussi au cours de la conférence de Rio en 1992 apparaît plus précis, en particulier sur le logement et l'habitat. Le chapitre 3 relatif à la « *lutte contre la pauvreté* » implique gouvernements, avec l'aide des

¹⁸⁷⁶ Ministère précité, Nancy Grand Cœur, 2009.

¹⁸⁷⁷ Palmarès Densité et Formes Urbaines *Mention spéciale* projet de rénovation urbaine, La Muette, Garges-lès-Gonesse 2009.

« organisations ... appropriées » à « assurer l'accès à l'eau potable et à l'hygiène ». Plus précisément encore, le chapitre 7 intitulé « promotion d'un modèle viable d'établissements humains » aborde le « logement adéquat pour tous », c'est-à-dire « un logement sûr et sain est essentiel au bien-être physique, psychologique, social et économique ». L'objectif fixé est de délivrer ces logements à des populations « en augmentation rapide et aux pauvres ». Certes, le logement adéquat rejoint le droit au logement décent que la France connaît dans sa législation depuis 1998. Mais il est également noté qu'au titre des priorités de l'agenda 21 figurent une gestion et l'adoption de réglementation relatives aux matériaux de construction économes en ressources naturelles. En outre, à plusieurs reprises, les Etats sont incités à « intégrer les considérations économiques, sociales et environnementales »¹⁸⁷⁸ dans leur décision. Dès lors, l'agenda 21 est le reflet des objectifs fixés par les Etats signataires ce qui invite à penser que les engagements donnent une feuille de route lisible pour tous, globale, au-delà d'une recherche de perfection vaine.

En 2006, réunis en Congrès et dans l'objectif d'interpeller les candidats à l'élection présidentielle, les maires et présidents des communautés de France ont affirmé plusieurs de leurs engagements dont celui portant sur « l'environnement et le développement durable ». En ce sens, ils précisaient naturellement leurs engagements entendus comme les compétences partagées en matière de gestion de l'eau, des déchets, ou, plus largement leurs engagements à la « contribution à la réduction des sources du réchauffement climatique ... la préservation de la ressource »¹⁸⁷⁹. Il est vrai que cette « résolution générale » n'accordait pas une place centrale à l'environnement. Ainsi, figure en première place dans la résolution le principe de constitutionnel de la laïcité alors que les engagements sur l'environnement figurent en 12^e place. Cependant, cette résolution traduit un contexte politique global tourné vers l'environnement. Ainsi, à la même période, en décembre 2006, N. Hulot lance son pacte écologique visant également à interpeller les candidats à l'élection présidentielle sur les actions à mettre en œuvre pour prendre en compte l'environnement dans les décisions. De plus, la résolution sera suivie d'effets après l'élection présidentielle, par la mise en place des débats publics du Grenelle de l'environnement. Aussi, cette résolution est le reflet d'une prise de conscience collective permettant d'engager un mouvement politique d'ampleur qui pouvait faire défaut précédemment.

¹⁸⁷⁸ Agenda 21, chapitre 8, « activités », § 8.4.

¹⁸⁷⁹ Résolution générale du 89^e congrès des maires et présidents des communautés de France, JCP A n°49, 4 décembre 2006, act. 1022.

En outre, axés de façon cohérente, les outils de l'urbanisme permettent de répondre aux exigences promues non seulement par le projet d'un écoquartier mais aussi respectent les objectifs du droit de l'environnement. Il est ainsi possible de traduire un PLU durable, au regard des dispositions écrites dans les textes¹⁸⁸⁰. Il est, au regard des dispositions internationales telles que la déclaration de Rio ou les Agendas 21, possible d'introduire « *des critères de développement durable dans les opérations d'aménagement urbain* », l'essentiel étant de se poser la question du « *comment* »¹⁸⁸¹. « *Les EcoQuartiers ne sont plus un concept, mais une réalité* ». C'est en ces termes que C. Duflot, alors ministre du logement, lançait la labellisation des écoquartiers en 2014¹⁸⁸². Il est vrai qu'aujourd'hui, cette question apparaît désormais investie par les collectivités locales, et l'incitation issue de la loi du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement¹⁸⁸³ à en créer, à donner les outils pour faciliter les travaux des collectivités, participe à cette promotion. Depuis 2009, les reconnaissances nationales des écoquartiers leur permettent d'avoir une résonance justement nationale. C'est ainsi qu'au 6 mai 2014, 127 communes ont officiellement signé la charte des EcoQuartiers précitée¹⁸⁸⁴.

L'Etat est appelé à jouer un rôle d'animation des politiques relatives au développement durable. C'est le cas, par exemple, des ARS qui sont censées être présentes au cours des réflexions menées dans le cadre de projets de développement durable. Par exemple, elles peuvent être présentes pour préciser les zones d'habitations touchées par l'insalubrité ou les carences en matière d'offre médicale. Toutefois, il est permis de douter de l'efficacité de leur action sur ce point précis. Autant dans le cadre des contrats locaux de santé, elles détiennent une responsabilité directe en matière d'animation et de production des contrats et une partie des financements qui en découlent, autant sur le plan du développement durable, leur mission dans ce cadre ne peut qu'être réduite qu'à une connaissance partielle du domaine.

¹⁸⁸⁰ J-F. Inserguet et P. Planchet, Le PLU durable, GRIDAUH, juin 2011.

¹⁸⁸¹ M-L. Lambert-Habib, Comment introduire des critères de développement durable dans les opérations d'aménagement urbain ?, RFDA 2006, p. 759 et s.

¹⁸⁸² Instruction du 8 janvier 2014, Mise en œuvre du Label National EcoQuartier, 2ème vague de labellisation, p. 2.

¹⁸⁸³ Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement JO du 5 août 2009, p. 13031, article 7.

¹⁸⁸⁴ [http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/signataires_de_la_charte_ecoquartier_en_2013-2014.pdf].

Les règles qui s'imposent aux écoquartiers sont les mêmes que les villes qui n'entrent pas dans ce dispositif. Il y a sans doute un appui, une incitation à modifier les comportements pour adopter une saine attitude dans ces écocités ou ces écoquartiers, mais les dispositions réglementaires qui préexistent aux projets tirent leur fondement de la protection de la santé et de l'environnement.

Conclusion

Au terme de ces recherches sur l'action sanitaire publique en matière d'habitat, il apparait que plusieurs types d'action sont mises en œuvre pour protéger la population des risques ou des facteurs de risques sanitaires dans leur habitation en matière d'habitat.

Le point d'entrée dans l'étude portait sur la mise en évidence de l'action de la police dans une habitation à travers la lutte contre l'habitat indigne, insalubre ou dangereuse.

Toutefois, l'action publique dirigée directement sur l'habitation reste partielle, limitée par un droit de propriété qui donne aux propriétaires en fin de compte une possibilité de faire ou ne pas faire les travaux que l'autorité de police peut lui enjoindre de réaliser.

A travers l'uniformisation des habitations, l'Etat limite la propagation de risques de maladies mais cette uniformisation recherchée au début du XXe siècle est aujourd'hui moins marquée au regard de la formalisation de règlements sanitaires départementaux disparates et plus encore de documents d'urbanisme dont la souplesse peut être utile.

Cette action sanitaire s'étend ensuite à la protection de l'habitant manifestée par l'instauration d'un droit au logement opposable, qui ne profite pas à tous et notamment pas aux personnes séjournant à titre irrégulier sur le sol français. Ces dernières doivent alors, pour survivre, faire fonctionner le marché de l'habitat indigne

La lutte contre les risques et les facteurs de risques sanitaires passe aussi par la construction de logements, en particulier dans les zones urbaines dont le besoin de logements est identifié.

Pour donner une meilleure cohérence, le rassemblement des polices administratives dans une seule main que sont les EPCI peut donner à ces derniers une vision globale autour du logement puisque la loi leur permet d'avoir une compétence dans la rédaction des programmes locaux de l'habitat.

Vu à travers le prisme d'une politique de prévention organisée par le système de santé, l'action sanitaire publique dans l'habitation apparait comme très limitée. En outre, ces actions de prévention apparaissent dispersées et l'appréciation de leur efficacité, autant sur un plan quantitatif que qualitatif, fortement limitée par des actions partielles.

Des actions imposées par les autorités publiques ou qui s'imposent à elles, telles que le droit au logement opposable, visent bien une protection de la santé publique mais elles apparaissent contestées et leur efficacité limitée.

Les outils collectifs d'action sur le logement existent et permettent d'établir une politique d'action globale dans l'habitation formalisée par une politique locale. La prise en compte de risques environnementaux autorise une action plus générale, plus globale de l'habitation, à travers, notamment, une complémentarité dans la prise en compte des risques.

La mobilisation collective de la lutte contre les facteurs de risques permet une meilleure adéquation entre les politiques locales et l'action générale de prévention de la santé, telle que, la formalisation de contrats locaux de santé dans lequel les acteurs impliqués peuvent organiser autour d'un objectif de santé publique leur action auprès des habitants.

Le traitement choisi des risques en matière d'habitat peut permettre une approche nouvelle faisant participer les habitants à l'évaluation des risques.

Enfin, un projet d'habitat sain manifesté dans le cadre d'un projet d'urbanisme respectant l'environnement, peut donner une perspective d'action globale et d'implication de tous pour viser un objectif commun et partagé.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	9
§ I. L'intervention publique dans le secteur immobilier	13
A. Les formes d'action publique en matière d'habitation	14
B. Les rapports de la puissance publique avec le marché immobilier	17
1. D'un bien marchand à un bien d'utilité sociale	17
2. L'habitation, un bien privé, source de recettes fiscales	21
§ II. L'approche de l'étude	22
§ III. Les enjeux relatifs à l'action sanitaire publique	24
A. Les liens étroits entre l'habitation et la santé	24
B. L'importance de l'action sanitaire publique en matière d'habitat	29
PREMIERE PARTIE : L'ACTION IMPOSEE PAR LA PROTECTION DE LA SANTE	36
Titre 1 : La lutte contre les facteurs de risques sanitaires dans l'habitation	38
Chapitre 1: Les moyens dédiés à la lutte contre les facteurs de risques	40
Section 1 : L'évaluation des facteurs de risques	42
§ I. Les expertises relatives à l'identification des facteurs de risques	42
A. Les conditions d'exercice des expertises réalisées par les autorités publiques	43
1. L'expertise interne à l'Administration : garanties relatives à l'indépendance	44
2. La qualité de l'expertise externe, liée aux conditions de leur nomination	46
B. L'identification des facteurs de risques sanitaires	48
1. Une grille libre de lecture de l'insalubrité	48
2. Des facteurs de risques ciblés	51
§ II. L'utilisation des résultats des expertises	55
A. L'établissement du lien de causalité	55
1. La détermination d'un seuil : un lien de causalité contestable	56
2. L'insalubrité : la causalité présumée	58
B. La connaissance des risques sanitaires	61
1. La nécessité d'une information suffisante délivrée par l'Etat	61
2. L'encouragement des médecins à la diffusion de l'information en santé	63

Section 2 : L'intervention de la police sanitaire sur les facteurs de risque	66
§ I. L'intervention de la puissance publique, conditionnée par le respect du cadre légal	67
A. Le respect permanent de la propriété privée	67
1. L'action de la puissance publique justifiée par la santé publique	68
2. Le respect par l'autorité de la supériorité du droit de propriété	69
3. Les mesures respectant la propriété privée	71
B. Les éléments variables relatifs à la légalité de l'action par la puissance publique	74
1. Les imprécisions des règles nationales	74
2. La légitimité à agir, dépendante de l'intensité des risques.....	77
§ II. La soumission du propriétaire à l'intervention de la puissance publique	80
A. L'impact de l'action sur la propriété privée.....	80
1. Des mesures proportionnées au coût des travaux	81
2. L'expropriation, une réponse ultime à des situations insolubles	83
B. Les droits restreints du propriétaire	87
1. La parole du propriétaire, réduite, comme tout destinataire d'un arrêté de police.....	88
2. L'interdiction à l'habitation, atteinte au droit d'usage de son bien par le propriétaire	90
Chapitre 2: Les résultats partiels du traitement des facteurs de risques	93
Section 1: Les moyens à disposition des autorités publiques, faiblement appliqués	94
§ I. La diversité des moyens de la puissance publique.....	94
A. Les dispositifs de persuasion	95
1. L'injonction de travaux d'insalubrité, à la fois une sanction et une mesure de police.....	95
2. Le soutien public de la réalisation des travaux par le propriétaire	98
B. Le traitement insuffisant des facteurs de risques	102
1. La définition unilatérale des travaux, mise en doute.....	102
2. La portée incertaine de dispositions règlementaires relatives à la nature des travaux	104
§ II. Les moyens de substitution à la défaillance du propriétaire	107
A. La substitution de la personne publique au propriétaire privé	107
1. L'inaction du propriétaire comblée par l'autorité publique	108
2. Le bail à réhabilitation : une solution contraignante d'exécution	111
B. L'engagement limité des travaux par les autorités administratives	113
1. La réalisation des travaux, dépendante de circonstances externes à l'autorité.....	114
2. Les marchés publics, un obstacle à l'initiative publique.....	116

Section 2: Une action rassemblée mais incomplète	120
§ I. Le rassemblement des polices autour des objectifs fixés par l'Etat.....	120
A. Le rapprochement des procédures contentieuses	120
B. L'exercice des pouvoirs de police au service de l'Etat.....	122
1. L'exercice contestable des missions de police judiciaire.....	123
2. L'action des services communaux, mêlée à l'action de l'Etat	126
§ II. Des pouvoirs de police, incomplets.....	129
A. La confrontation des polices, profitables à des intérêts supérieurs.....	129
1. L'indépendance des législations profitable à la préservation du patrimoine	130
2. L'expression conflictuelle des pouvoirs locaux profitable à l'intérêt intercommunal	132
B. Les fragilités relatives aux procédures	134
1. La confusion des compétences relative à l'identification des risques.....	134
2. Les fondements législatifs de la sanction pénale en matière d'habitat, contestables	137
Titre 2 : La protection de l'habitant.....	141
Chapitre 1 : L'exercice d'un droit de l'habitation	143
Section 1 : L'habitation, un seul modèle	144
§ I. L'uniformisation des habitations	145
A. Un objectif national	145
1. Les RSD type, un détournement de pouvoir par l'administration centrale	146
2. Les réglementations nationales : de la règle d'urbanisme à la norme d'habitation.....	148
B. Les obstacles à l'uniformisation.....	150
1. La multiplicité des sources normatives, une volonté du législateur.....	151
2. L'exercice, restreint, des pouvoirs de police.....	154
§ II. La veille par la police administrative de l'uniformité de l'habitation	158
A. L'habitabilité repérée par la police sanitaire.....	159
1. L'étendue incertaine de l'appréciation d'un logement impropre à l'habitation	159
2. Une absence de lien entre les risques sanitaires et les locaux d'habitation suroccupés	162
B. Le contrôle des habitations par les règles d'urbanisme	164
1. Le permis de construire, soumis au respect de la salubrité publique	164
2. La protection de la salubrité par les règles liées à l'occupation du sol	168

Section 2 : Le droit au logement.....	171
§ I. L'affirmation du champ d'application du droit au logement	172
A. Le droit au logement confronté au droit de propriété	172
1. La reconnaissance d'un droit fondamental	173
2. Un droit empiétant sur le droit de la propriété privée	174
B. Le droit à un logement de qualité	177
1. La décence dans le logement, une norme de qualité	177
2. La lutte contre l'habitat indigne, amélioration du sort des personnes mal-logées	179
§ II. L'exercice partagé de l'application du droit au logement	183
A. La mise en œuvre des obligations respectives de l'Etat et des bailleurs.....	183
1. La délivrance d'un logement par l'Etat à tous	184
2. Une obligation unilatérale des bailleurs.....	187
B. L'exercice par l'Etat de l'obligation de relogement ou d'hébergement	189
1. Les réponses publiques à la défaillance des propriétaires.....	189
2. L'application différenciée du droit au logement aux étrangers.....	191
Chapitre 2: L'incidence de la prévention sanitaire sur l'habitant.....	194
Section 1 : La formulation renouvelée d'orientations de prévention dans l'habitat	196
§ I. La politique de prévention, délaissée du système de santé	196
A. Le soin, privilégié à la prévention	197
B. La dispersion des compétences en matière de prévention	200
§ II. L'application de la politique nationale de prévention	202
A. La prévention des facteurs de risques, partie de la politique nationale de santé.....	203
B. La déclinaison locale de la politique nationale de prévention	205
Section 2 : L'appréciation des politiques de prévention en santé	209
§ I. La mesure de l'action publique	209
A. La nécessité d'une évaluation financière de l'action publique	210
1. Une visibilité limitée des dépenses en matière de prévention sanitaire	210
2. La dépense publique, contrainte	213
B. L'efficacité limitée de la mesure de la dépense publique	215
1. Les difficultés d'évaluation de la prévention sanitaire	216
2. L'évaluation cloisonnée de l'activité des services en matière d'habitat	218
§ II. Les outils de vérification de l'adéquation de l'action à l'objectif	221
A. L'évaluation institutionnalisée	222
1. L'évaluation parlementaire, avancée prudente	222
2. L'évaluation des politiques de santé par des compétences multiples	225
B. Le contrôle de l'efficacité de l'action publique	227
1. Les études d'impact des lois : présentation non objective	228
2. Le contrôle de proportionnalité, révélateur de l'efficacité de l'activité administrative	230

DEUXIEME PARTIE : L’ACTION PARTAGEE EN MATIERE D’HABITAT 235

Titre 1 : La construction d’une action solidaire 237

Chapitre 1 : L’action globale dans l’habitation 239

Section 1 : Les politiques d’accès au logement 241

§ I. L’application d’une politique nationale de l’habitat 241

A. La planification nationale, une réponse à un besoin urgent de logement 242

1. Les origines vertueuses de l’interventionnisme de l’Etat 242

2. Les résultats décevants de la politique nationale de l’habitat 245

B. Les déclinaisons locales de la politique nationale de l’habitat 248

1. La variété des compétences autour du recueil des besoins 248

2. La réponse aux besoins, cohérence maintenue par l’Etat 251

§ II. Les politiques locales d’amélioration de l’habitat 255

A. L’action locale encouragée par l’Etat 255

1. Une politique locale de l’habitat contrainte par les objectifs de l’Etat 256

2. Les documents d’urbanisme liés aux programmes locaux d’habitat 258

B. La politique de la ville tournée vers l’amélioration de l’habitat 261

1. Les opérations programmées, outil partenarial facilitant l’amélioration de l’habitat 261

2. Une politique d’aménagement urbain par l’usage du droit de préemption 264

Section 2 : La prise en compte des risques environnementaux 268

§ I. Le rapprochement du droit de la santé avec le droit de l’environnement 269

A. Les rapports entre les deux matières 269

1. La dépendance de la santé sur l’environnement 269

2. La complémentarité du droit de la santé et du droit de l’environnement 272

B. L’applicabilité des principes environnementaux en matière sanitaire 275

1. L’absence de principes du droit de la santé 275

2. L’intégration des principes environnementaux dans le droit de la santé 277

§ II. Une mise en perspective du traitement des risques sanitaires et environnementaux 280

A. L’évaluation des risques 281

1. La prévention : mécanisme appliqué en droit de l’environnement et de la santé 281

2. Principe de précaution : difficulté d’appréciation du risque 284

B. La complémentarité dans la prise en compte des risques 286

1. Les obligations personnelles tendant à éviter la survenance de risques 287

2. La contribution de la reconnaissance du préjudice environnemental à la modification des comportements 289

Chapitre 2 : L'action motivée par la prudence	293
Section 1 : La prévention, une mesure reconnue	295
§ I. La protection collective de l'environnement	295
A. La portée de l'article 3 de la charte de l'environnement	296
1. La répartition des compétences entre le législateur et le pouvoir réglementaire	296
2. Le contrôle de légalité et de constitutionnalité par le juge administratif	299
B. Les risques traités par les mesures de prévention	302
1. La nature des risques pris en compte	302
2. La prévention environnementale s'imposant aux servitudes d'urbanisme	304
§ II. L'application mesurée du principe de prévention	307
A. La procédure des études d'impact : une adaptation tardive au droit européen	307
1. Une procédure initiale incomplète	307
2. La loi du 12 juillet 2010 : alignement des études au droit européen.....	310
B. Le contrôle de la prévention, contraint par la proportionnalité.....	313
1. Les ICPE : la prévention proportionnée aux risques de nuisances	314
2. La prévention dans le logement : mesure de l'équilibre entre les intérêts divergents.....	316
Section 2 : Le principe de précaution, application évolutive	319
§ I. L'application différenciée.....	319
A. Le principe accepté.....	320
1. La mesure du principe : une méthode plus qu'un droit.....	320
2. Une application inconditionnelle en matière sanitaire	322
B. Une application contestée en matière de risque environnemental	325
1. La revendication du droit au risque	326
2. Un calcul d'équilibre des enjeux favorable à la protection de l'habitat	328
§ II. Les conséquences de l'application du principe en matière d'habitat.....	330
A. La pertinence de l'application du principe pour les juges administratifs.....	330
1. Un instrument de contrôle de légalité des décisions d'autorisation d'urbanisme	330
2. Une appréciation des éléments circonstanciés limitant la protection des habitations	332
B. Les limites de l'application dans le cadre de la police administrative des maires	333
1. La démonstration de l'existence d'un risque suffisamment certain	334
2. Le rejet d'une circonstance locale.....	337

Titre 2 : Le traitement choisi des risques en matière d’habitat	339
Chapitre 1 : La participation du public, préalable à l’action	341
Section 1 : Le champ d’application du principe de participation.....	343
§ I. Les modalités d’application du principe de participation	343
A. Les conditions générales d’application dépendantes d’une règle de droit favorable	343
1. L’inscription du principe dans les textes internationaux.....	344
2. Le législateur, tenu par une mise en place nationale.....	346
B. Une évolution dans la nature de la participation.....	349
1. Les décisions d’urbanisme limitées aux observations des habitants.....	350
2. Les décisions relatives à des grands projets : association des habitants au débat public ...	352
§ II. La participation renforçant les décisions en matière d’habitat	355
A. Une procédure contradictoire modifiable	355
1. Condition de la légalité des décisions	355
2. La participation, applicable aux procédures de police sanitaire dans les habitations	357
B. Développement d’une procédure démocratique	360
1. Les stades d’association du public.....	360
2. Les procédures de participation des habitants dans une commune	363
Section 2 : L’usage par les habitants des alertes relatives aux risques	366
§ I. Naissance d’un droit de l’alerte	366
A. La gestion de l’alerte organisée sans le public	367
1. Une réponse institutionnelle détournée de la norme habituelle	367
2. Face à l’urgence sociale : une réponse accélérée pour l’accès à un hébergement	370
B. La généralisation de l’alerte, confirmation d’une procédure particulière à l’alerte	371
1. La complémentarité de l’alerte sanitaire avec l’alerte environnementale	371
2. Les origines multiples des expertises relatives à l’alerte	373
§ II. Les garanties de la participation.....	376
A. La protection du lanceur d’alerte, applicable aux occupants d’un habitat indigne	377
1. Un droit pour tous les occupants d’un logement.....	377
2. La présomption de bonne foi	379
B. Les moyens renforcés de participation des habitants.....	380
1. Les différences d’action en justice selon le but des associations.....	381
2. Les contre-propositions citoyennes.....	383

Chapitre 2 : L'engagement pour un habitat sain.....	387
Section 1 : La lutte collective contre les facteurs de risques	389
§ I. L'amélioration de l'intervention de la police administrative dans l'habitation	389
A. Le rassemblement des organes de la police administrative	390
1. Les prémices d'une police administrative intercommunale	390
2. Les points de jonction entre la police environnementale et la police sanitaire	392
B. L'adaptation nécessaire des règlements sanitaires départementaux	395
1. L'inadaptation des RSD au regard des risques environnementaux	395
2. L'utilité limitée d'un règlement sanitaire local	397
§ II. Le renforcement de la lutte contre les facteurs de risques	399
A. L'adaptation de la politique du logement	399
1. L'entretien des copropriétés, soutenu par les administrations	400
2. Le rapprochement des politiques du logement et de l'hébergement	402
B. L'expansion des contraintes de l'administration sur les propriétaires	403
§ III. La politique de prévention locale, partenariale	406
A. La définition du territoire adapté au suivi des politiques de prévention	406
1. Le département, la fin d'un « <i>modèle</i> » ?	406
2. La région, territoire opportun pour la connaissance des besoins en santé	408
B. La jonction de la politique nationale avec les politiques locales en matière d'habitat	410
1. La commune, moyen d'une mise en œuvre d'une politique sanitaire de l'habitat	410
2. Le contrat local de santé, plan d'actions favorable à l'habitation	413
Section 2 : Les conditions d'une réalisation d'un projet d'habitat sain	417
§ I. Un projet d'urbanisme respectant l'environnement	418
A. Les encouragements à la diversité des projets	418
1. L'essentiel du droit de l'urbanisme, adapté à une logique de projet	418
2. Une incitation à l'évolution des comportements	421
B. La règle, au soutien du projet	424
1. Les règles d'urbanisme au service des projets respectant l'environnement	424
2. Les points de rencontre possibles entre la règle et le projet	426
§ II. L'habitat sain, manifestation d'un objectif commun	428
A. L'Etat, garant du bien commun	429
1. L'objectif : protection de la santé et de l'environnement	429
2. La méthode : montrer l'exemple et fixer des orientations	430
B. Le bâtiment d'habitation, protecteur de la santé et de l'environnement de tous	433
1. Les écoquartiers, alliance entre le droit et le projet respectant l'environnement	433
2. L'habitat respectueux de l'environnement, manifestation d'un engagement collectif	436
CONCLUSION.....	440

ANNEXES

Annexe 1 : Bibliographie

Annexe 2 : Jurisprudences et avis consultatifs

Annexe 3 : Index

Annexe 1 : BIBLIOGRAPHIE

- I. Textes officiels
 - A. Textes internationaux
 - B. Textes communautaires
 - C. Textes nationaux
 - 1. Ordonnances
 - 2. Loi constitutionnelle
 - 3. Lois
 - 4. Décrets
 - 6. Arrêtés
 - 7. Circulaires
- II. Ouvrages
 - A. Ouvrages généraux
 - B. Ouvrages spéciaux
 - C. Mélanges, études
 - D. Autres ouvrages
- III. Annuaires, encyclopédie, jurisclasseurs, dictionnaires
- IV. Thèses
- V. Articles, chroniques, conclusions, notes de jurisprudence
- VI. Colloques
- VII. Rapports
- VIII. Sites internet et extranet
- IX. Articles de presse cités

I. Textes officiels

A. Textes internationaux et communautaires

Déclaration de Rio du 14 juin 1992

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement

Directive 89/106/CEE du conseil du 21 décembre 1988 modifiée par la Directive 93/68/CEE du Conseil du 22 juillet 1993 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les produits de construction

Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution

Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil

Directive 2002/91/CE du Parlement européen et du Conseil en date du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments

Directive n°85/337/CEE du 27 juin 1985 relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement modifiée

Directive 89/106/CEE du conseil du 21 décembre 1988 modifiée par la Directive 93/68/CEE du Conseil du 22 juillet 1993 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les produits de construction

Directive 2002/91/CE du Parlement européen et du Conseil en date du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments

Directive n°2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services ; article 53 CMP

B. Textes nationaux

1. Ordonnances

Ordonnance n°45-1421 du 28 juin 1945 création de la Caisse nationale d'entretien et d'amélioration de l'habitat urbain et rural

Ordonnance n°45-2454 du 19 octobre 1945 fixant le régime des assurances sociales applicable aux assurés des professions non agricoles

Ordonnance n°58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique,

Ordonnance n°58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique

Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 organique relative aux lois de finances

Ordonnance n°96-345 du 24 avril 1996 relative à la maîtrise médicalisée des dépenses de soins

Ordonnance n°2000-548 du 15 juin 2000 relative à la partie Législative du code de la santé publique

Ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires, JO n°152 du 2 juillet 2004, p. 12046

Ordonnance n°2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux

Ordonnance n°2010-177 du 23 février 2010 de coordination avec la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires

Ordonnance n°2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement

Ordonnance n°2013-888 du 3 octobre 2013 relative à la procédure intégrée pour le logement

2. Lois constitutionnelles et lois ordinaires

Loi constitutionnelle du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale

Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement

Loi des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire

Décret impérial du 15 octobre 1810 relatif aux Manufactures et Ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode

Loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique

Loi du 13 avril 1850 relative à l'assainissement des logements insalubres

Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale

Loi du 30 novembre 1894 relative aux habitations bon marché

Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association

Loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique

Loi du 19 décembre 1917 modifiée relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes

Loi du 14 mars 1919 relative aux plans d'extension et d'aménagement des villes

Loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales

Loi du 25 juin 1938 tendant à rendre obligatoire la vaccination antidiphtérique

Loi du 24 novembre 1940 instituant l'obligation de la vaccination antitétanique associée à la vaccination antidiphtérique

Loi d'urbanisme du 15 juin 1943

Loi n°48-1360 du 1er septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement

Loi n°64-1229 du 14 décembre 1964 dite Debré tendant à faciliter aux fins de reconstruction ou d'aménagement l'expropriation des terrains sur lesquels sont édifiés des locaux d'habitation insalubres et irrécupérables, communément appelés « bidonvilles »

Loi n°65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis

Loi du 30 décembre 1967 d'orientation foncière

Loi de finances n°67-1172 du 22 décembre 1967 pour 1967

Loi n°70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre

Loi de finances rectificative pour 1970 n°70-1283 du 31 décembre 1970

Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature

Loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement

Loi n°77-1 du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement

Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal

Loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public

Loi n°80-572 du 25 juillet 1980 sur la protection et le contrôle des matières nucléaires

Loi du 22 juin 1982 relative aux obligations des locataires et des bailleurs

Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, article

Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement,

Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

Loi n°86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé

Loi n°86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière

Loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs

Loi n°88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion

Loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-290 du 23 décembre 1986

Loi n°90-1130 du 19 décembre 1990 portant création de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

Loi n°90-1170 du 29 décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications

Loi n°92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit

Loi n°92-654 du 13 juillet 1992 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés et modifiant la loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement

Loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité

Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

Loi n°96-517 du 14 juin 1996 tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques

Loi n°96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications

Loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie

Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

Loi n°99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle

Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

Loi n°2001-588 du 4 juillet 2001 relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception

Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances

Loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, JO du 3 janvier 2002, p. 124

Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

Loi n°2002-285 du 28 février 2002 autorisant l'approbation de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes), faite à Aarhus le 25 juin 1998

Loi n°2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé

Loi de finances pour 2003 n°2002-1575 du 30 décembre 2002

Loi n°2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

Loi n°2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées

Loi n°2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique

Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JO du 2 mars 2005, p. 3697

Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

Loi n°2007-294 du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur

Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République

Loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie

Loi n°2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés

Loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution

Loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires

Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

Loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris

Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

Loi n°2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques

Loi n°2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer

Loi n°2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique

Loi n°2011-940 du 10 août 2011 modifiant certaines dispositions de la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires

Loi n°2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé

Loi n°2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement

Loi n°2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes

Loi n°2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte

Loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

Loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière

Loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

3. Décrets

Décret-loi du 30 octobre 1935 prévoyant l'institution d'un règlement sanitaire départemental

Décret du 26 octobre 1945 relatif au Fonds national d'amélioration de l'habitat

Décret n°53-1001 du 5 octobre 1953 portant codification des textes législatifs concernant la santé publique

Décret n°53-1437 du 31 décembre 1958 relatif au permis de construire

Décret n°61-1298 du 30 novembre 1961 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 91 du code de l'urbanisme et de l'habitation

Décret n°69-596 du 14 juin 1969 fixant les règles générales de construction des bâtiments d'habitation

Décret n°71-806 du 29 septembre 1971 relatif agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

Décret n°73-1022 du 8 novembre 1973 relatif a la codification des textes législatifs concernant l'urbanisme (1ere partie : législative) et portant révision du code de l'urbanisme et de l'habitation

Décret du 2 mai 1977 d'utilité publique des travaux de construction de la centrale nucléaire de Creys-Malville et de ses installations annexes (Isère)

Décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi 76629 du 10-07-1976 relative a la protection de la nature

Décret n°77-1190 du 24 octobre 1977 autorisant la création par EDF de quatre tranches de la centrale nucléaire de Gravelines (nord)

Décret du 22 décembre 1977 d'utilité publique des travaux de construction de la centrale nucléaire de Flamanville et de ses installations annexes (manche)

Décret n°79-976 du 20 novembre 1979 relatif à la suppression de l'insalubrité par travaux

Décret n°81-77 du 29 janvier 1981 portant publication du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ouverts a la signature a New-York le 19 décembre 1966

Décret n°82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique

Décret n°83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers

Décret n°87-149 du 6 mars 1987 fixant les conditions minimales de confort et d'habitabilité auxquelles doivent répondre les locaux mis en location

Décret n°88-523 du 5 mai 1988 pris pour l'application de l'article L. 1 du code de la santé publique et relatif aux règles propres à préserver la santé de l'homme contre les bruits de voisinage

Décret n°93-245 du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques

Décret n°96-1133 du 24 décembre 1996 relatif à l'interdiction de l'amiante, pris en application du code du travail et du code de la consommation

Décret n°96-1156 du 26 décembre 1996 fixant la liste des zones urbaines sensibles modifié par le décret n° 2000-796 du 24 août 2000

Décret n°2000-542 du 16 juin 2000 modifiant le décret n°85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale

Décret n°2001-1257 du 21 décembre 2001 portant adaptation de la valeur en euros de certains montants exprimés en francs (dispositions réglementaires issues de décrets en Conseil d'État : environnement)

Décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

Décret n°2002-775 du 3 mai 2002 pris en application du 12° de l'article L. 32 du code des postes et télécommunications et relatif aux valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de télécommunication ou par les installations radioélectriques

Décret n°2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes), faite à Aarhus le 25 juin 1998

Décret n°2004-1403 du 23 décembre 2004 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif au calcul des loyers des logements conventionnés en application de l'article L. 351-2 (4°)

Décret n°2007-1688 du 29 novembre 2007 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, JO du 1^{er} décembre 2007, p. 19493

Décret n°2007-75 du 22 janvier 2007 relatif à l'habilitation des agents de l'Etat et des collectivités territoriales chargés de constater les infractions en matière de contrôle sanitaire et modifiant le code de la santé publique, JO du 23 janvier 2007, p. 1298

Décret n°2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau

Décret n°2008-1043 du 9 octobre 2008 révisant et complétant les tableaux des maladies professionnelles annexés au livre IV du code de la sécurité sociale

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

Décret n°2010-338 du 31 mars 2010 relatif aux relations entre les représentants de l'Etat dans le département, dans la zone de défense et dans la région et l'agence régionale de santé pour l'application des articles L. 1435-1, L. 1435-2 et L. 1435-7 du code de la santé publique

Décret du 1^{er} avril 2010 portant nomination des directeurs généraux des agences régionales de santé

Décret n°2010-369 du 13 avril 2010 modifiant la nomenclature des installations classées, JO n°87 du 14 avril 2010, p. 6985

Décret n°2011-629 du 3 juin 2011 relatif à la protection de la population contre les risques sanitaires liés à une exposition à l'amiante dans les immeubles bâtis, article 1^{er} modifiant l'article R. 1334-28 C. santé publ.

Décret n°2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements

Décret n°2012-47 du 16 janvier 2012 complétant la liste des maladies faisant l'objet d'une transmission obligatoire de données individuelles à l'autorité sanitaire

Décret n°2012-118 du 30 janvier 2012 relatif à la publicité extérieure, aux enseignes et aux préenseignes, JO n°26 du 31 janvier 2012, p. 1741

Décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, JO du 10 novembre 2012

4. Arrêtés

Arrêté du 4 décembre 1998 portant approbation de la Convention nationale des médecins généralistes

Arrêté du 29 octobre 1971 portant approbation de la convention nationale des médecins

Arrêté du 5 juin 1980 approbation de la convention nationale des médecins

Arrêté du préfet des Deux-Sèvres du 18 février 1985 portant règlement sanitaire départemental

Règlement général de l'ANAH, Arrêté du 2 février 2011 portant approbation du règlement général de l'Agence nationale de l'habitat

Arrêté du 19 août 2011 relatif aux modalités de réalisation des mesures d'empoussièremment dans l'air des immeubles bâtis

Arrêté du 22 septembre 2011 portant approbation de la convention nationale des médecins généralistes et spécialistes

Arrêté du 26 juillet 2012 fixant le modèle du formulaire de la « *demande d'examen au cas par cas* » en application de l'article R. 122-3 du code de l'environnement

5. Circulaires

Circulaire ministérielle du 30 mai 1903

Circulaire du 24 mai 1963 relative au règlement sanitaire départemental

Circulaire interministérielle du 27 août 1971

Circulaire du 9 août 1978 relative à la révision du règlement sanitaire départemental type

Circulaire du 26 avril 1982 relative à la modification du règlement sanitaire départemental type

Circulaire du 20 janvier 1983 relative à la révision du règlement sanitaire départemental type

Circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006

Circulaire du 2 mai 2000 relative aux dispositifs de lutte contre l'insalubrité de l'habitat outre-mer

Circulaire n°2001-89/UHC/IUH2/30 du 18 décembre 2001 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2002

Circulaire n°2002-30/UHC/IUH4/8 du 18 avril 2002 relative à la lutte contre l'habitat indigne

Circulaire DGS-SD7 n°2002-270 du 30 avril 2002 relative à la lutte contre l'habitat indigne

Circulaire n°2002-68/UHC/IUH4/26 du 8 novembre 2002 relative aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat et au programme d'intérêt général

Circulaire interministérielle du 23 juin 2003

Circulaire DAESC/ASC/DHPV/ du 26 juillet 2004 relative aux modalités de financement et de déconcentration de la procédure de résorption de l'habitat insalubre dans les DOM

Circulaire interministérielle du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale

Circulaire du 18 octobre 2007 relative à la mise en œuvre des dispositions régissant le droit d'accès à l'information relative à l'environnement

Circulaire du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'Etat

Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative)

Circulaire interministérielle n°IOCK0919751C du 21 août 2009 relatif à la planification logistique d'une campagne de vaccination contre le nouveau virus A (H1N1)

Circulaire interministérielle DGAS/DGS n°2009-364 du 3 décembre 2009 relative à l'organisation de la campagne de vaccination contre le virus A(H1N1) dans le champ social et médico-social

Circulaire C n°2013-01 du 1er mars 2013 relative aux priorités d'intervention 2013 et programmation des crédits d'aide à l'amélioration de l'habitat privé et d'humanisation des structures d'hébergement

Instruction ministérielle n°DGS/DUS/DGOS/DGCS/DGSCGC/DGT/2013/152 du 10 avril 2013 relative au Plan National Canicule 2013,

Circulaire du 26 novembre 2013 du Premier Ministre n°2692/SG portant sur la préparation des contrats de plan Etat-région, 2014-2020

Instruction du 8 janvier 2014, Mise en œuvre du Label National EcoQuartier, 2ème vague de labellisation

Règlement général de l'assemblée nationale

II. Ouvrages

A. Ouvrages généraux

Autin J-L., Ribot C., Droit administratif général, Lexis Nexis, 2004

Chevallier J., Science administrative, PUF, 2002

Dupuis G., Guédon M-J., Patrice Chrétien P., Droit administratif, Sirey, 2008

Frier P-L., Précis de droit administratif, Domat, 2010

Gicquel J. et Gicquel J-E., Droit constitutionnel et institutions politiques, Lexis Nexis, 2008

Gonod P., Traité de droit administratif, Dalloz, 2011
Laubadère (de) A., Gaudemet Y., Traité de droit administratif, LGDJ, 2001
Lombard M., Dumont G., Droit administratif, Dalloz, 2013
Morand-Deville J., Droit administratif, LGDJ, 2011
Seiller B., Droit administratif, tome 2. L'action administrative, Flammarion, 2011
Truchet D., Droit administratif, PUF, 2011
Vedel G., Delvolvé P., Legoux, V., Droit administratif, PUF, 1992

B. Ouvrages spéciaux

Auby J-B., Périnet-Marquet H., Droit de l'urbanisme et de la construction, Montchrestien, 2012
Bélangier M., Eléments de doctrine en droit européen de la santé, LEH, 2012
Bellivier F., Nouvelles frontières de la santé, nouveaux rôles et responsabilités du médecin, Dalloz, 2006
Bioy X., Le concept de personne humaine en droit public, Dalloz, 2003
Bottini F., Robert J., La protection des décideurs face au droit pénal, LGDJ, 2008
Bouin F., Les collectivités territoriales et le tourisme, Droit, économie, environnement et développement durable, Collection Action locale, 2007
Chazel F., Commaille J., Normes juridiques et régulation sociale, LGDJ, 1991
Centre de Recherches Interdisciplinaires en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement et de l'Urbanisme (CRIDEAU), Droit de l'environnement et développement durable, PULIM, 1994
Chevallier J., Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général, PUF, vol 2, 1979
Debergue S., Schmitt P., Réussir un projet d'urbanisme durable, Le Moniteur, 2006
Duran P., Penser l'action publique, LGDJ, 2010
Edelman B., Quand les juristes inventent le réel, Editions Hermann, 2007
Girard C. et Hennette-Vauchez S., La dignité de la personne humaine, recherche sur un processus de juridicisation, PUF, 2005
Graëffly R., Le logement social, LGDJ, 2006
Groye-Valdeyron N., Droit européen de la santé, LGDJ, 2013
Halpérin J-L., Histoire du droit privé depuis 1804, PUF 1996
Jacquot H., Priet F., Droit de l'urbanisme, Dalloz, 6^e éd, 2008

Jégouzo Y., Droit de l'urbanisme, LGDJ, 2011
Laude A., Droit de la santé, PUF, 2009
Martin G. J., Parance B., La régulation environnementale, LGDJ, 2012
Mbongo P., Latour X., Préfets, procureurs et maire, PUAM, 2011
Melkevik B., Philosophie du jugement juridique, Presses de l'Université de Laval, 2011
Monédiaire G., Radon et Droit, PULIM, 2001
Moreau J., Droit de la santé publique, Dalloz, 2004
Naïm-Gesbert E., Droit général de l'environnement, LexisNexis, 2011
Noiville C., Du bon gouvernement des risques. Le droit et la question du «risque acceptable», PUF, 2003
Ost F., Dire le droit, faire justice, Emile Bruylant, 2007
Ost F., La nature hors la loi, La découverte, 2002
Pavia M-L. et Revet T., La dignité de la personne humaine, Economica, 1999
Pérignon S., Le nouvel ordre urbanistique, Défrénois, 2004
Prieur M., Droit de l'environnement, Dalloz, 2004
Quilichini P., La politique locale de l'habitat, Le Moniteur, 2006
Romi R., Droit de l'environnement, Domat, 2010
Roubier P., Théorie générale du droit histoire des doctrines juridiques et philosophie des valeurs sociales, Dalloz, 2005
Van Lang A., Droit de l'environnement, PUF, 2011

C. Mélanges, études

Prieur M., Le principe de précaution au service des générations futures, in *Droit et économie : interférences et interactions* : études en l'honneur du Pr M. Basex, Paris, Litec 2009, p.294
Mélanges en l'honneur de M. Prieur, *Pour un droit commun de l'environnement*, 2007
Mélanges en hommage à A. Kiss, *Les hommes et l'environnement*, Frison-Roche, 1998
Mélanges en l'honneur du Pr Ph. Colson, *Environnements. Les mots du droit et les incertitudes de la modernité*, PUG, 2004

D. Autres ouvrages

- Adam P., Herzlich C., Sociologie de la maladie et de la médecine, Amand Colin 2007
- Allègre C., Ma vérité sur la planète, Plon, 2007
- Aubin E., La commune et les gens du voyage, Berger-Levrault, 2003
- Beck U., La société du risque, Sur la voie d'une autre modernité, Flammarion, 2003
- Billiet A., Les citoyens et l'action publique : les contestations riveraines d'un grand projet d'infrastructure, Les mobilisations contre l'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, IEP Rennes, 2009-2010
- Crozier M., Etat modeste, Etat moderne, Seuil, 1991
- Crozier M., La société bloquée, Seuil, 1995
- Dab W., Agir face aux risques sanitaires, PUF, 2013
- Dab W., Santé et environnement, PUF, 2012
- Effosse S., L'invention du logement aidé en France, l'immobilier au temps des Trente Glorieuses Histoire économique et financière, Comité pour l'Histoire économique et financière de la France, 2003
- Gateau Leblanc N., Montage d'opérations d'aménagement, EFE, 2012
- Guerrand R-H., Les origines du logement social en France, Ouvrières, 1966
- Havel J-E., Habitat et logement, PUF, 1985
- Lacaze J-P., Les méthodes de l'urbanisme, PUF, 2012
- Manier B., Un million de révolutions tranquilles, Les liens qui libèrent, 2013
- Martin E., Kalayanova F., Maziarka S., Logement, habitat et santé, bibliographie annotée, OMS, 1977
- Morelle A. et Tabuteau D., La santé publique, PUF, 2010
- Noiriel G., Les ouvriers dans la société française XIXe-XXe siècle, Points, 1986
- Guerrand R-H., Quilliot R., Cent ans d'habitat social, Albin Michel, 1989
- Sendrail M., Histoire des maladies en Occident, Culture et Professions de santé, Privat 1997
- Segaud M., Bonvalet C., Brun J., Logement et habitat l'état des savoirs, La découverte 1998
- Stébé J-M., Le logement social en France, PUF, 2002
- Torre A., Wallet F., Les enjeux du développement régional et territorial en zones rurales, L'Harmattan 2013
- Trosa S., Quand l'Etat s'engage, Editions d'Organisation, 1999
- Trosa S., La crise du management public, Comment conduire le changement ?, Editions de Boeck, 2012

III. Annuaire, encyclopédie, juriscenseurs, dictionnaires

Encyclopedia Universalis, 2002, tome 11

Couton X., JCl. Construction – Urbanisme, 03,2010, 25 Février 2010, n°8

Cornu G., Vocabulaire juridique, PUF, 2013

Cadeau E., Protection générale de la santé publique, JCl. Administratif, 2010, Fasc.220

Châteaureynaud, Dictionnaire de l'urbanisme, 2003

Facon F., Lamy Gestion et Finances des collectivités locales, Etude 333, n°333-5

Guinchard S., Lexique des termes juridiques, Dalloz, 2014

Jamay F., Fasc. 2440 : Principe de participation : droit à la participation, JCl. Environnement et Développement durable 03,2011, 2010, n°1 ;

Jamay F., JCl Environnement et développement durable, mise à jour le 27 décembre 2013

Long M., Weil P., Braibant G., Delvolvé P., Genevois B., Les Grands arrêts de la jurisprudence administrative, 18^e édition, Dalloz, 2011

Matsopoulou H., JCl. Public – contentieux pénal, fasc.10 2004 n°5

Pontier J-M., Encyclopédie des collectivités territoriales, Chapitre 6 (folio n°4172) – Les interventions culturelles des collectivités territoriales, mars 2009

Ribot C., Droit de préemption, Lamy droit public des affaires, 2013

IV. Thèses

Charmasson C., La mutualisation des compétences et des moyens entre personnes morales de droit public, Montpellier, 2012

Charron A., L'émergence du contentieux de l'environnement, Montpellier, 2014

Chinot R., Le privilège d'exécution d'office, Paris, 1945

Costa D., Les fictions juridiques en droit administratif, LGDJ, 2000

Gossement A., Le principe de précaution : essai sur l'incidence de l'incertitude scientifique pour la décision et la responsabilité publiques, éditions L'Harmattan, 2002

Hourson S., Les conventions d'administration, LGDJ, Paris, 2014

Laferrière J., Droit de propriété et pouvoir de police, Paris, 1908

Leclerc O., Le juge et l'expert, LGDJ 2005

Moreau P., La sécurité sanitaire et ordre public, Nantes, 2004

Picard E., *La notion de police administrative*, LGDJ, Paris 1984
Pichard M., *Le droit à*, Economica, 2006
Quilichini P., *Logement social et décentralisation*, LGDJ, Orléans, 2001
Roman D., *Le droit public face à la pauvreté*, LGDJ, 2002
Renaudin L., *Le rôle de la précaution dans le traitement juridique du risque en droit administratif*, Montpellier, 2005
Schwartzberg R G., *L'autorité de la chose décidée* Paris, Bibliothèque de droit Public, 1969
Tourette F., *Extrême pauvreté et droits de l'homme*, Fondation Varenne, LGDJ, 2001

V. Articles, chroniques, conclusions, notes de jurisprudence

Aguila Y., *L'effet direct des conventions internationales : une nouvelle grille d'analyse*, AJDA 2012, p. 729
Aguila, Y. *La valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement, Conclusions sur Conseil d'Etat, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, n°297931, RFDA 2008*, p. 1147
Aguila Y., *Le principe de précaution n'est pas applicable en droit de l'urbanisme*, AJDA 2005, p. 1191
Amédéo J-F., *L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire*, RDP, 1^{er} septembre 2013 n°5, p. 1137 et s.
Amirante D., Bayle M., Boisson de Chazournes L., Boy L., *Pour un droit commun de l'environnement*, Mélanges en l'honneur de M. Prieur, 2007
Alliez T., *Quel bilan de la responsabilité managériale au sein de l'État, clef de la nouvelle gestion publique ?*, RFFP 2013, p. 157 et s.
Amédéo J-F., *L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire*, RDP, 1^{er} septembre 2013 n°5, p. 1137 et s.
Attali J., Conseil économique, social et environnemental, session ordinaire de 2013, compte rendu intégral Séance du 10 décembre 2013, *Principe de précaution et dynamique d'innovation* Débat d'actualité
Auby J-B., *Consulter autrement, Participer effectivement*, CE, Colloque du 20 janvier 2012
Bacache M., *Risque grave pour la santé, Protection du lanceur d'alerte, Déontologie de l'expertise, Commission, Loi n° 2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte (JO 17 avr. 2013, p. 6465)*, RTD Civ. 2013, p. 689 et s.

Bary M., *Vers l'inapplication de la responsabilité environnementale ?*, LPA, 3 avril 2014 n°67, p. 6 et s.

Baudu A., *Les commissions des finances, L'évaluation parlementaire, problème ou solution ?*, RFFP, 1^{er} février 2011 n°113, p. 131

Blaise D., *Comment traiter le « syndrome de Diogène » en insalubrité ?*, Droit Administratif n° 3, Mars 2013, prat. 2

Bénasse C., *Les copropriétés très dégradées : la loi Alur n'apporte qu'une réponse partielle*, JCP N n° 20, 16 Mai 2014, act. 603

Bernard N., *Le droit au logement opposable vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive ?*, RDP 2008, p. 833 et s.

Billet Ph., *QPC « Gaz de schiste » : validation de la loi « Jacob »*, Environnement n° 1, Janvier 2014, comm. 1

Billet Ph., *Mise en oeuvre des polices administratives et pénales en matière d'installations classées*, JCP A n° 36, 2 Septembre 2013, act. 716

Billet Ph., *L'environnement et la démocratie participative sacrifiés sur l'autel de la relance*, Environnement n°1, janvier 2009, alerte 1

Billet Ph., *Premières impressions sur la loi de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement*. (L. n°2009-967, 3 août 2009 : Journal Officiel 5 Aout 2009), JCP A n° 43, 19 Octobre 2009, 2243

Bioy X., *Le traitement contentieux de la santé en droit constitutionnel*, RD sanit. soc., 2013, n°HS du 9 décembre 2013, p. 45

Blin-Franchomme M-P., *L'alerte en matière de santé publique et d'environnement : regards sur la loi du 16 avril 2013*, RLDA 2013, p. 84 et s.

Bonneville P., *Pouvoirs du préfet en matière de locaux impropres à l'habitation*, AJDA 2013, p. 871

Borgetto M., *La santé dans l'histoire constitutionnelle française*, RD sanit. soc., 2013, n°HS du 9 décembre 2013, p.9

Bourinet J., *Le Grenelle de l'environnement : une nouvelle approche des politiques environnementales ?*, LPA, 22 avril 2008, n°81, p. 81

Bouyssou F., *Les dispositions fiscales de la loi Méhaignerie, du plafond légal de densité au plafond local de densité*, Droit fiscal n° 5, 28 Janvier 1987, p. 10004

Braconnier S., *Les arrêtés municipaux anti-coupures d'eau : une réponse juridique inadaptée à un problème social réel*, AJDA 2005, p. 644

Brimo S., *Les agences sanitaires : traduction(s) institutionnelle(s) d'un principe fonctionnel ?*, RD sanit. soc. 2013, p. 779

Brouant J-P., *La loi SRU et l'habitat*, AJDA 2001, p. 56

Brouant J-P., *La loi ENL et la lutte contre l'habitat*, AJDA 2006 p. 1554

Bueb R., *Développement urbain, construction et investissement immobilier en France (1750-1950)*, Petites affiches, 23 avril 1997 n°49, p. 73

Cabannes X., *La recherche de la performance des dépenses publiques de santé*, Gazette du Palais, 16 janvier 2010 n 16, p. 23

Canedo M., *La dignité humaine en tant que composante de l'ordre public : l'inattendu retour en droit administratif français d'un concept controversé*, RFDA 2008 p. 979

Canedo-Paris M., *Des nouvelles du principe de précaution*, RFDA 2013, p. 1061

Cans C. et Ferru J., *Le principe de précaution, nouvel élément du contrôle de légalité*, RFDA 1999 p. 750

Carbonnier J., *L'hypothèse de non-droit*, XXXe séminaire organisé à Liège les 21 et 22 octobre 1977, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de l'Université de Liège

Caudal S., *Le devoir de prévention : une exigence fondamentale fortement dépendante du législateur*, Environnement n° 4, Avril 2005, comm. 31

Cayla J-S., *Protection générale de la santé publique*, Actualité juridique, RD sanit. soc. 1997, p. 249

Cayla J-S., *La réglementation sanitaire*, RD sanit. soc. 1990, p. 35

Chemla E., Lamy E., *Un outil synthétique d'évaluation de l'impact de la réglementation : E.I.R.*, JCP A n° 43, 19 Octobre 2009, 2240

Chicot P-Y., *La notion d'ordre social dans la pensée de Maurice Hauriou Contribution à l'étude de son œuvre*, RFDA mai-juin 2009, p. 419

Chauvin N., *Les rapports complexes entre règlement sanitaire et plans d'urbanisme*, AJDA 2004, p. 1099 sous CE, 7 janvier 2004, Nouque, n°229101

Clausade (de) J., Urvoas J-J., Warsmann J-L., *La qualité de la loi en débat*, Constitutions 2010, p. 195

Clément J-N., Garancher T., *Études d'impact et enquêtes publiques : réformes et perspectives*, Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel, 2012, n°37

Collet M., *Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : « dépenser mieux » ou « dépenser moins » ?*, RFDA 2013, p. 433 et s.

Combrade B-L., *A qui profite l'étude d'impact ?*, *Les effets de la constitutionnalisation d'une obligation d'étude d'impact des projets de loi sur les rapports entre Gouvernement et Parlement*, LPA, 24 janvier 2012 n°17, p. 6 et s.

Cormier M., *L'assermentation des fonctionnaires et agents de l'Etat et des agences sanitaires*, RD sanit. soc., 2008, hors-série «Le droit pénal de la santé », p. 130

Le Cornec E., *Construire des quartiers durables : du concept au projet urbain, la participation du public*, RFDA 2006, p. 770 et s.

Cornille P., *Police générale et principe de précaution ne peuvent légalement fonder une interdiction définitive d'habiter*, Commentaire par Construction - Urbanisme n° 6, Juin 2013, comm. 80

Cortot-Boucher E., *Le devoir de prévention posé par l'article 3 de la Charte de l'environnement, Portée, contrôle*, RFDA 2014 p. 97 et s.

D. Costa, *Les critères du document administratif*, AJDA 2003, p. 1488

Couton X., *Antennes-relais : difficile prise en compte du principe de précaution dans la police de l'urbanisme*, Construction - Urbanisme n° 12, Décembre 2013, comm. 166

Couton X., *Développement de la construction de logement : les réformes se suivent... et se ressemblent*, Construction - Urbanisme n° 11, Novembre 2013, comm. 149

Couton X., *Relogement des étrangers en situation irrégulière : nouveau principe général du droit ou trompe-l'oeil ?*, Revue Construction et Urbanisme n°11, Novembre 2012, comm. 161

Cristol D., *Prévention et santé publique dans la loi HPST*, RD sanit. et soc. 2009, p. 832 et s.

Crouzatier-Durand F., *Les évolutions des polices municipales, Mutualisation et territorialisation*, AJDA 2013, p. 1961

Daniel J., *La gouvernance publique, origines et contradictions*, RFFP n°120, novembre 2012 p. 23

Delevoye J-P., *Les vertus de la médiation politique*, Etudes 5/ 2014 (Tome 420), p. 29-38, [www.cairn.info/revue-etudes-2014-5-page-29.htm], page consultée le 10 août 2014

Forges (de) J-M., *La prévention dans la loi du 4 mars 2002 : organisation ou politique ?*, RD sanit. soc. 2002, 745

Degoffe M., *L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relatif aux libertés et responsabilités locales*, AJDA 2005, p. 133 et s

Degron R., *L'agenda 21 : introduction ou conclusion d'une démarche de développement durable ?*, JCP A n° 12, 26 Mars 2012, 2088

Deguergue M., *Les avancées du principe de précaution en droit administratif français*, RIDC 2006-2 p. 622

Rey (del) M-J., *Les enjeux de la modernisation du droit de l'environnement*, Recueil Dalloz 2013 p. 1536

Délivré-Gilg C., *L'extension du champ d'application du droit de préemption : portée et limites*, Construction-Urbanisme n°9, Septembre 2009, étude 15

Delvolvé P., *Constitution et société*, RFDA 2013 p. 923

Delvolvé P., *Voie de fait : limitation et fondements*, Note sous Tribunal des conflits, 17 juin 2013, RFDA 2013 p. 1041

Demichel F., *Le droit public, un droit de solidarité pour la santé*, RDGM, septembre 2013, p. 207

Dieu F., *La ratification de l'ordonnance relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux*, Loyers et Copropriété n° 10, Octobre 2006, étude 15

Domino X., Bretonneau A., *La pêche miraculée*, AJDA 2013 p. 1737 et s.

Durand-Pasquier G., *Réflexions sur le régime de responsabilité des constructeurs en cas de violation d'une norme*, RDI 2012 p 192

Errard J-D., *Les nouveaux lanceurs d'alerte : le civisme de la dénonciation*, Droit et Patrimoine, 2014, p. 236

Firmin A., *Les frontières incertaines du droit au logement et à l'hébergement des étrangers*, AJDI 2010 p. 610

Faure B., *La révision constitutionnelle de 2003*, AJDA 2013, p. 1328

Fermaud L., *Le renouveau du principe de participation en matière environnementale à l'aune de la réforme législative du 27 décembre 2012*, RFDA 2013, p. 603 et s.

Fonbaustier L., *Le côté obscur de la Charte de l'environnement ?*, À propos d'une incise dans la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011, Environnement n°2, Février 2012, étude 3

Fonbaustier L., *Industrie des hydrocarbures : de l'eau dans le gaz ? À propos de la décision du Conseil constitutionnel du 11 octobre 2013*, JCP G n° 44, 28 Octobre 2013, 1124

Fouassier E., *Quel système pour répondre aux urgences sanitaires ? (Analyse de la loi du 5 mars 2007 et du décret du 27 août 2007)*, LPA, 17 avril 2008 n°78, p. 4 et s.

Foulquier N., Brouant J-P., *La mobilisation du foncier public en faveur du logement*, AJDA 2013, p. 616

Fort F-X., *Le renouvellement des procédures de participation en droit de l'environnement*, Environnement n° 1, Janvier 2013, étude 1

François M., *Gouvernance des territoires à la Nantaise*, JCP A n° 44, 5 Novembre 2012, 2356

Frydman P., *L'atteinte à la dignité de la personne humaine et les pouvoirs de police municipale. A propos des « lanciers de nains »*, RFDA 1995, p. 1204

Fuzot S., *LOLF et amélioration de la performance de la gestion publique locale*, Revue du Trésor 2007, p. 690 et s.

Garancher T., Nicolas M., *Quelles sont les implications sur les études d'impact des éoliennes de la réforme introduite par la loi « Grenelle 2 » ?*, Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel - 2013 45 Supplément

Gélot D., *Le traitement de l'urgence sociale et l'évolution des politiques publiques*, RD sanit. soc 2007, p. 399 et s.

Ghebali-Bailly M., *Les agences régionales de l'hospitalisation ou l'Etat éclaté*, RD sanit. soc 1997, p. 571

Gozzi M.H., *Harmonisation et simplification des dispositions administratives et répressives en matière d'environnement : l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 est entrée en vigueur*, RLDA 2012, p. 88

Gicquel J., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Lextenso, 2008

Grand R., *Echelle de gravité des périls et fondement légal à l'ordre de démolition de l'immeuble*, AJDA 2013, p. 2228

Grand R., *Renforcement des obligations de production de logement social : le décret est publié*, AJDA 2013, p. 1596

Grand R., *Harmonisation des polices administratives et judiciaires du code de l'environnement*, AJDA 2012, p. 68

GRIDAUH, *La règle locale d'urbanisme en question*, Construction - Urbanisme n° 10, Octobre 2011, étude 12

Groulx-Julien R., sous la direction de Lemieux D., *Les obligations fiduciaires de l'Etat pour la protection de l'environnement*, Université de Laval, Janvier 2010

Guerlain G., Canselier G., *Bail d'habitation, Le logement d'une seule pièce principale n'est pas un logement d'une seule pièce : à propos de la décence dans le bail d'habitation*, Petites affiches, 26 juin 2012 n°127, p.18

Guibal M., *De la proportionnalité*, AJDA 1978, p. 477

Haquet A., *Les études d'impact des projets de loi : espérances, scepticisme et compromis*, AJDA 2009, p. 1986 et s.

Heers M., *Responsabilité médicale et transfusion sanguine contre la volonté du patient*, RFDA 1998, p. 1231 sous CAA de Paris, 9 juin 1998, Mme D.

Hérial E., Principe de proportionnalité et mesures de police sanitaire : éléments de cadrage du Conseil d'État, GP, 24 novembre 2009 n°328, p. 19

Hoepffner H., Janicot L., *Police locale versus police spéciale : l'exclusivité de la police spéciale des communications électroniques*, RDP, 1^{er} septembre 2012 n°5, p. 1245 et s.

Huglo C., Constantin C., *Comment apprécier la portée de la réforme du droit des études d'impact issue du décret du 29 décembre 2011 au regard du droit de l'Union européenne ?*, Environnement n° 4, Avril 2012, étude 6

Huglo C., *La nouvelle loi sur la participation du public et la démocratie environnementale : entre progression et interrogations*, Environnement et dév. durable, n°2, Février 2013, repère 2

Huglo C., Sageloli R., Zeltz L., *Fracturation hydraulique et droit constitutionnel environnemental, Un mélange détonnant*, JCP G n°38, 16 Septembre 2013, doct. 973

Huglo C., *Fukushima : le droit nucléaire et le droit du développement durable en question*, Environnement n° 5, Mai 2011, repère 5

Hugon C., *La motivation des lois*, Revue Lamy Droit Civil 2012

Huteau S., *La LOLF : un référentiel de la nouvelle gestion publique transposable aux collectivités territoriale*, Revue du Trésor, 2007, p. 583

Huten N., *Quelques avancées du Conseil d'État sur les principes de précaution et de prévention*, Constitutions, 2013, p. 651

Idoux P., *Les eaux troubles de la participation du public*, Environnement n°7, Juillet 2005, étude 26

Janicot L., *La portée encore incertaine de la Charte de l'environnement*, JCP G n°47, 18 Novembre 2013, p. 1215 et s

Jammaud A., *La règle de droit comme modèle*, Recueil Dalloz 1990, p. 199

Jean-Pierre D., *Les fonctionnaires ont-ils le droit de refuser de prêter serment ?*, JCP A n° 49, 1er Décembre 2008, p. 2281

Jégouzo Y., *Quel avenir pour le DALO ?*, AJDA 2011, p. 2377

Jégouzo Y., *Principe et idéologie de la participation*, p. 584 in D. Amirante, Pour un droit commun de l'environnement, Mélanges en l'honneur de M. Prieur, 2007

Jégouzo Y., *La commune est compétente pour accorder des aides à la réinsertion*, AJDA 2002, p. 42

Jégouzo Y., *De certaines obligations environnementales : prévention, précaution et responsabilité*, AJDA 2005, p. 1164 et s.

Jégouzo Y., *L'imprévisible principe de précaution*, AJDA 2012 p. 233

Jégouzo Y., *Les offices de l'habitat et la décentralisation*, AJDA 2013 p. 95

Jégouzo Y., *L'étendue du pouvoir du ministre pour imposer aux ICPE existantes une réglementation nouvelle*, Conseil d'Etat, 8 octobre 2012, Confédération Coop de France, n°340486, AJDA 2012, p. 1925

Jégouzo Y., Lebreton J-P., *Le droit de l'urbanisme au défi de l'accélération de la construction ?*, AJDA 2013, p. 2487 et s.

Jégouzo Y., Jamay F., *Portée des principes généraux du droit de l'environnement, (CE, 6 févr. 1998, Comité de réflexion, d'information et de lutte antinucléaire et M. Anger, req. n°169700)* RDI 1998, p. 194

Johanet G., *Une réforme inévitable, mais difficile*, RD sanit. soc., 1996, p. 677

Joye J-F., *Le nouveau pouvoir de police du président d'un établissement public de coopération intercommunale*, AJDA 2005, 21

Kada N., *Des territoires intercommunaux s'imposant par la norme : entre rêves et réalités ?*, RLCT 2012, p. 84

Lacharme B., *Le non-recours dans le domaine du droit au logement*, RDSS 2012, 646 et s.

Lahorgue M-B., *La réforme de l'étude d'impact*, AJDA 2010, p. 1807

Landais C., Lénica F., *Une nouvelle assise pour la police des édifices menaçant ruine ?*, AJDA 2006 p. 362 sous CE 5 avril 1996, Commune de Badinières

Landais C., Lénica F., *Premières précisions sur la portée juridique de la Charte de l'environnement*, AJDA 2006, p. 1584 et s.

Lanneau R., *Qu'entend-on par la maîtrise des dépenses publiques ?*, Revue Gestion et finances publiques, n°11, novembre 2013, p. 17

Laquière A., *Le fondement constitutionnel de l'obligation pour le pouvoir réglementaire d'exécuter les lois*, LPA, 17 novembre 2000 n°230, p. 14

Lard (de) B., Tanguy H., *Le nouveau pilotage régional du système de santé par les agences régionales de santé*, RD sanit. soc 2009, spéc. p. 846 ;

Laude A., Mathieu B., Bioy X., *Constitutions et santé*, RD sanit. soc., 2013, n°HS du 9 décembre 2013, p. 5

Laude A., *Les droits collectifs des usagers du système de santé*, LPA 2002, n°122, p. 23

Laude A., *Science et démocratie : garantir un juste équilibre*, A propos de la loi du 16 avril 2013, JCP G n°24, 10 juin 2013, doctr. 690

Lebreton P., *La compatibilité en droit de l'urbanisme*, AJDA 1991, p. 491

Leca A., *La prise en charge des dépenses de santé par la solidarité nationale, actes du colloque de Toulon (novembre 2005)*, PUAM

Le Mée R., *Le choléra et la question des logements insalubres à Paris (1832-1849)*, *Population*, 53e année, n°1-2, 1998, p. 379

Lenoir N., *Constitutions et santé*, RD sanit. soc., 2013, n°HS du 9 décembre 2013. 161

Léost R., responsable du réseau juridique de France Nature Environnement, CE, Colloque du 20 janvier 2012 à l'École nationale d'administration, actes : *quel dialogue entre les personnes publiques et la société civile ?*, *Quel lien entre le débat public et la qualité de la décision publique ?*

Levoyer L., *La participation des collectivités territoriales au financement des politiques locales de santé*, JCP A n° 39, 21 Septembre 2009, 2225

Lesquen (de) X., *Invocabilité du principe de participation du public à l'appui d'un recours*, *Revue juridique de l'économie publique* n° 719, Mai 2014, comm. 21

Lesquen (de) X., *Dans quelles conditions le principe de participation est-il invocable ?*, *Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel* – 2013, p. 48

Lewandowski V., *Le contrat local de sécurité est-il un véritable contrat administratif ?*, *Droit Administratif* n°1, Janvier 2002, chron.

Lignières P. et Duval J., *Éclaircies sur le contentieux des suspensions des installations classées*, *Droit Administratif* n°5, Mai 2007, comm. 73

Longuépée A., *Quelques aspects d'urbanisme réglementaire et opérationnel*, *Revue Droit et Patrimoine*, 2014, p. 237

Maitre M-P., Merlant E., *Les nouvelles polices environnementales : un équilibre délicat entre droit administratif et droit pénal*, *Environnement* n° 3, Mars 2014, étude 5

Malinvaud P., *Troubles de voisinage dus aux antennes-relais : où en est-on ?*, *RDI* 2013, p. 162

Marié R., *La politique d'amélioration de la répartition géographique des médecins libéraux en question*, *Droit social* 2012, 404.

Mangiavillano A., « *Nous défendons un urbanisme de projet, plus souple et adapté aux besoins* », *JCP N* n°15, 13 Avril 2012, 1181

Marcou G., *La loi sur le Grand Paris : le retour de l'Etat aménageur ?*, *AJDA* 2010, p. 1868 et s.

Mélin-Soucramanien F., *Les adaptations du principe d'égalité à la diversité des territoires*, *RFDA* n°13, sept-octobre 1997 p. 906

Michalski C., *Liberté d'expression et débat d'intérêt général analyse critique*, *AJ Pénal* 2013 p. 19

Michelin N., « *L'écologie en architecture et urbanisme : entre normes et pratiques*. Entretien, Tracés. Revue de Sciences humaines

Minet A., *Le statut particulier du droit de l'Union européenne en droit français*, RFDA 2013, p. 1199

Moiroud C., *La réglementation des OGM nous entraîne-t-elle vers la voie de l'insensé ?*, RD sanit. soc. 2013 p. 771

Moliner-Dubost M., *Le maire ne peut en aucun cas s'immiscer dans la police spéciale des OGM*, commentaire sous CE, 24 septembre 2012, n°342990, AJCT 2013 p. 57

Monéger F., *La mise en oeuvre du droit au logement (loi n° 90-449 du 31 mai 1990)*, RD sanit. soc. 1990, p. 768

Montecler (de) M-C., *Droit au logement : le juge exige de l'Etat un résultat*, AJDA 2009, p. 230

Monte (de) P., *Contrôle du juge sur la déclaration d'insalubrité irrémédiable*, AJDA 2011, p. 1910

Mordacq F., *Six ans de pratique de la LOLF : une maturité progressive*, Gestion et Finances Publiques, n°4, avril 2012

Morel C., Hubert P., *Sur la légalité d'un arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique l'expropriation d'immeubles insalubres*, RDI 1998. 76

Moury J., *Le droit confronté à l'omniprésence du risque*, D. 2012, p. 1020 et s.

Nguyen Thanh-Bourgeois D., *La certification de qualité des produits agro-alimentaires : Contrats*, conc. consom. 1998, chron. 1, n°4

Noguellou R., *La loi Duflot*, RDI 2013, p. 292

Noguellou R., *Où en est le droit de l'urbanisme ?*, RFDA 2012, p. 849

Ost F., *La responsabilité, fil d'Ariane du droit de l'environnement*, in Droit et Société n°30-31, 1995, p. 314

Pastor J-M., *Le préfet doit s'opposer aux travaux incompatibles avec un SDAGE*, AJDA 2014. 189

Pastor J-M., *Principe de précaution, principe d'innovation*, AJDA 2014, p. 1061

Pauliat H., *L'objectif constitutionnel de droit à un logement décent : vers le constat de décès du droit de propriété ?*, Recueil Dalloz 1995, p. 283

Pauliat H., *Le caractère absolu ou relatif du droit de propriété ?*, *L'acceptation constitutionnelle de limitations justifiées et proportionnées*, JCP A n° 48, 28 Novembre 2011, p. 2366

Pellissier G., *La vie privée entre volonté individuelle et ordre public : le paradigme des refus de soins*, D. 1999 p. 277

Périnet-Marquet H., *Principe de précaution et droit au risque*, Construction - Urbanisme n°7, Juillet 2010, repère 7

Périnet-Marquet H., *L'inefficacité des sanctions du droit de l'urbanisme*, Recueil Dalloz 1991 p. 37

Périnet-Marquet H., *Accès au logement et urbanisme rénové. - Loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014*, JCP n°15, 14 Avril 2014, 441

Périnet-Marquet H., *Droit des biens, Chronique*, JCP G n° 41, 11 Octobre 2006, I 178

Philippe X., *Le contrôle de proportionnalité dans les jurisprudences constitutionnelle et administrative françaises*, Economica, p. 7

Plessix B., *Droit administratif*, JCP G n°51, 17 Décembre 2008, I 225 n°6

Polge N., *DALO : précisions sur l'office du juge et la recevabilité des recours dans le temps*, AJDA 2013, p. 1355

Pontier J-M., *La puissance publique et la prévention des risques*, AJDA 2003, p. 1752

Pontier J-M., *La multiplication des polices spéciales : pourquoi ?*, JCP A n° 15, 16 avril 2012, 2113, p. 25

Pontier J-M., *L'aménagement du territoire, rêve enfui*, AJDA 2013, p. 2302

Pontier J-M., *L'intérêt général existe-t-il encore ?*, D. 1998, chron., p. 327

Poupeau D., *Invocabilité de la Charte de l'environnement à l'encontre d'un texte réglementaire*, AJDA 2013, p. 1479

Prada-Bordenave E., *Les carences de l'Etat dans la prévention des risques liés à l'amiante, Conclusions sur Conseil d'Etat, Assemblée, 3 mars 2004*, RFDA, mai-juin 2004 p. 612 et s.

Priet F., *Le droit de préemption au service de l'aménagement : un outil à moderniser*, Construction - Urbanisme n°9, Septembre 2009, étude 13

Quilichini P., *La territorialisation de la politique de l'habitat*, RD sanit. soc., 2006, p. 419

Raynaud J., *Regard critique sur les réticences envers le principe de précaution*, JCP E n°51, 18 Décembre 2008, p. 2532

Ribot C., *L'influence des principes généraux du droit de l'environnement*, in Environnements. Les mots du droit et les incertitudes de la modernité, Mélanges en l'honneur du Pr Ph. Colson, PUG, 2004

Ribot C., *Les contrats d'action publique*, RLCT 2013, étude p. 55

Richard J., *Droit souple : pour une doctrine de recours et d'emploi*, D. 2013. 2512

Richer L., *Rapport de synthèse, Le contrat en droit de la santé*, RGDM, numéro spécial, p. 164

Robert J-H., *Des règlements zombies*, Droit pénal n° 5, Mai 2005, comm. 74, p. 15

Robert J-H., *Vingt ans de négligence*, Droit pénal n° 10, Octobre 2005, comm. 144, p. 15

Roman D., *Les collectivités locales et l'insertion sociale*, AJDA 2002, p. 386

Rose-Dulcina F., *L'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile : la timidité du juge administratif face à l'audace du juge judiciaire*, Construction - Urbanisme n°12, Décembre 2009, étude 23

Rouault M-C., *Référé-suspension*, JCP A n° 5, 1er Février 2010, 2044

Rouault M-C., *Interdiction de fumer : serment et habilitation des agents du ministère de la Santé*, JCP G n° 44, 29 Octobre 2008, act. 633

Rouault M-C., *Monsieur le Maire, ne touchez pas aux OGM !*, Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel janvier 2013, n°43

Rouquette R., *Le droit au logement, commentaire de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990*, AJDI 1990, p. 761

Roussel F., *Le contentieux du droit au logement opposable, un « contentieux sans espoir » ?*, RFDA 2012, p. 1175

Ruellan R., *Vers une réconciliation de la politique de la santé et de l'assurance maladie*, Droit social 2003, p. 410

Sadeleer (de) N., *Les avatars du principe de précaution en droit public : effet de mode ou révolution silencieuse ?* in Les principes généraux du droit, permanence et renouvellement RFDA 2001 p. 547

Seiller B., *L'usager, acteur du contentieux*, RFDA 2013, p. 509

Sirinelli M., *Droit à respirer un air pur : quelles obligations pour les autorités publiques ?*, AJDA 2013, p. 1506

Soler-Couteaux P., *L'institution du droit de préemption urbain n'a pas à être motivée*, RDI 2007, 365

Soler-Couteaux P., *Le principe de précaution n'habilite pas le maire à demander des pièces non prévues dans le dossier de la demande d'autorisations d'urbanisme*, RDI 2014 p. 61

Soleilhac T., *De la sédentarité des droits acquis*, AJDA 2010, p. 1837

Struillou J-F., *Droit de préemption et prévention des risques (1): appliqué à la sécurité des populations*, AJDA 2012, p. 1329

Struillou J-F., *L'impact de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové sur le régime du droit de préemption*, RFDA 2014, p. 576

Tauran T., *La protection de l'environnement et le Code de la santé publique*, Revue Environnement et développement durable, n° 4, Avril 2010, étude 7

Tabuteau D., *La décision sanitaire*, in P-L. Bras, *Traité d'économie et de gestion de la santé*, Presses de Sciences Po, 2007

Tabuteau D., *Les nouvelles ambitions de la politique de prévention*, Droit social, 2001, p. 1085

Tabuteau D., *La régionalisation du système de santé en questions*, Droit social 2002, p. 745

Tabuteau D., *Politiques de santé et territoire*, R.D. sanit et soc. 2009, p. 7 et s.

Tabuteau D., *Code de la santé publique ou code de la santé ?*, RD sanit. soc., 2008 p. 416

Tabuteau D., *Santé et devoirs sociaux*, RD sanit. soc., 2009, p. 42 et s.

Tabuteau D., *Sécurité sanitaire et droit de la santé*, RD sanit. soc., 2007, n°5, p. 823

Tabuteau D., *Les agences sanitaires : balkanisation d'une administration défaillante ou retour de l'État hygiéniste ?*, Les Tribunes de la santé 1/2003 (n° 1), p. 34-46

Tabuteau D., *Politique d'assurance maladie et politique de santé publique, cohérence et incohérences des lois des 9 et 13 août 2004*, Droit social, 2006, p. 200.

Terral P-M., *La fronde contre le gaz de schiste : essai d'histoire immédiate d'une mobilisation éclair (2010-2011)*, Ecologie & politique 2012/2 n° 45, p. 185 et s

Tomasin D., *La copropriété après la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*, AJDI 2014, p. 414

Tourette F., *L'urgence dans le droit de l'aide sociale ou le serpent qui se mord la queue par nécessité*, RD sanit. soc 2007, p. 386 et s.

Touzeil-Divina M., *Droit au logement opposable et solution trop temporaire : quelle « urgence » ?*, JCP A n°19, 6 mai 2013, act. 425

Touzeil-Divina M., *Charte de l'environnement et appréciation circonstanciée du risque : quelles « interférences juridiques » !*, JCP A n°45, 4 novembre 2013, act. 886

Tozzi P., *« Ville durable et marqueurs d'un « néo-hygiénisme » ?*, *Analyse des discours de projets d'écoquartiers français* », Norois, 227, 2013, 97-113

Trébulle F-G., *Rôle du préfet en matière d'installations classées*, AJDA 2005, p. 610

Trébulle F-G., *Développement durable et construction*, RDI 2006 p. 71

Trébulle F-G., *À propos de la carence de l'État en matière d'amiante*, JCP G. n° 25, 16 Juin 2004, II 10098, p. 1131

Trébulle F-G., *Alertes et expertise en matière de santé et d'environnement, les enjeux de la loi du 16 avril 2013*, Environnement n°8, Août 2013, étude 21

Truchet D., *La loi du 4 mars 2002 et la prévention : une double lecture*, Petites affiches, 19 juin 2002.43.

Truchet D., L'urgence sanitaire, RD sanit. soc. 2007, p. 411 et s.

Van Lang A., *Police municipale et antennes relais : l'incompatibilité se confirme*, AJDA 2013, p. 1292

Van Lang A., *Affaire de l'Erika : la consécration du préjudice écologique par le juge judiciaire, Jugement rendu par Tribunal correctionnel de Paris 11^e ch. 16-01-2008 n° 9934895010*, AJDA 2008, p. 934

Van Lang A., *Principe de précaution et refus d'une autorisation d'urbanisme : une avancée en trompe-l'œil*, RDI 2012, p. 327

Van Lang A., *Le principe de participation : un succès inattendu*, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, 1^{er} avril 2014, n 43, p. 25

Verpeaux D., *1982 : de quoi la loi du 2 mars est-elle la cause ?*, AJDA 2012, p. 744

Vidana J-L., *Les agences régionales de santé : de l'usage du mythe du préfet sanitaire*, RD sanit. soc 2012, spéc.p. 267.

Vigouroux C., *Sur le droit des installations classées pour la protection de l'environnement*, AJDA 1994, p. 596

Villeneuve P., *Les institutions de santé : les perspectives d'un renouveau de l'action publique dans le secteur sanitaire*, RGDM, n°spécial, 2005

Wolmark C., *L'opposabilité du droit au logement*, D. 2008, p. 104

Zalewski V., *Ensemble immobilier et arrêté de péril*, AJDI, janvier 2011 p. 52

Zenati-Castaing F., *La propriété, mécanisme fondamental du droit*, RTD Civ. 2006 p. 445

Zitouni F., *La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion : vers un nouvel ordre urbain ?*, RDI 2009, p. 328

Zitouni F., *Droit au logement opposable : entre gestion de crise et régulation des rapports de solidarité*, JCP A 2009 n°17, p. 2095

VI. Rapports

Bacqué M-H., Mechmache M., *Pour une réforme radicale de la politique de la ville, Ça ne se fera plus sans nous, Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires, Rapport au ministre délégué chargé de la ville*, juillet 2013, p. 22

Bouché N., *Expertise concernant les édifices menaçant ruine et les immeubles et îlots insalubres*, Rapport au Secrétariat du Logement, 1998, note de synthèse

Conseil d'Etat, Rapport public, *Droit au logement, droit du logement*, 2009, La Documentation Française

Conseil d'Etat, Rapport public, *L'eau et son droit*, 2010, La Documentation Française

Rapport de la commission Coppens de préparation de la charte de l'environnement, La Documentation Française, 2005

Cour des Comptes, *La politique de la ville, une décennie de réformes*, rapport public thématique, juillet 2012

Decoopman N., *Polices et justices de l'environnement*, 2008

Dilain C. et Roche G., *Rapport sur l'application de la loi n°2007-290 du 5 mars 2007, instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale*

Dilain C., remis à C. Duflot ministre de l'égalité des territoires et du logement, *Rapport sur les copropriétés très dégradées, Pistes de réflexion législatives*, Avril 2013, p. 17

Borloo J-L., Villepin (de) D., *Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n°2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux*, JO n°292 du 16 décembre 2005

Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France*, 18^e rapport annuel, 2013

Jacquat D., *Rapport n°1350 relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées*, Assemblée nationale, 13 avril 2004

Kosciusko-Morizet N., *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement n°1595*, 12 mai 2004

Kourilsky P., Viney G., *Le principe de précaution*, rapport au Premier Ministre, 1999

Lambert A., Boulard J-C., *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, Ministère de la réforme de l'Etat de la décentralisation et de la fonction publique, Ministère délégué chargé de la décentralisation, 26 mars 2013

Laurand G., Rousset Y., Vernerey M., *Evaluation des actions confiées par l'Etat aux services communaux d'hygiène et de santé*, rapport de synthèse, 2004, IGAS

Massin I., Laurand G., Coustin (de) H., Merloz A., *Evaluation du fonctionnement des services communaux d'hygiène et de santé*, IGA, IGAS, Conseil général de l'environnement et du développement durable, 2009

Mattéi J-F., *Rapport sur les liens entre la santé et l'environnement, notamment chez l'enfant*, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 1996

Puppont F., *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine* (n°1337 rect.) 14 novembre 2013

Saint-Alary R., rapport de synthèse, *Le droit au logement* Travaux de l'association Capitant, Economica, 1982

Sueur J-P., *Demain, La ville*, Rapport à Martine Aubry, Ministre de l'emploi et de la solidarité, 13 février 1998, p. 181

Vedel G., *Rapport remis au président de la République par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution*, JO du 16 février 1993, p. 2544

Veil S., *Rapport du comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution, Redécouvrir le Préambule de la Constitution*, La Documentation française, 2008

VII. Sites internet et extranet

Sites institutionnels :

<http://rese.sante.gouv.fr>

<http://www.afssa.fr>

<http://www.anil.org>

<http://www.asn.fr>

<http://www.conseil-constitutionnel.fr>

<http://www.crcde.ulaval.ca>

<http://www.developpement-durable.gouv.fr>

<http://www.diplomatie.gouv.fr>

<http://www.euro.who.int>

<https://iepweb.sciencespo-rennes.fr>

<http://www.invs.sante.fr>

<http://www.irsn.fr>

<http://www.iutcolmar.uha.fr>

<http://www.legifrance.gouv.fr>

<http://www.sante.gouv.fr>

<http://www.senat.fr>

Sites d'édition

<http://gallica.bnf.fr>
<http://hal.archives-ouvertes.fr>
<http://norois.revues.org>
<http://traces.revues.org>
<http://www.cairn.info>
<http://www.dalloz.fr>
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr>
<http://www.lamyline.lamy.fr>
<http://www.lexinter.net>
<http://www.lexisnexus.fr>
<http://www.lextenso.fr>
<http://www.persee.fr>

Autres

<http://www.arnaudgossement.com>
<http://whqlibdoc.who.int>
<http://www.agenda21france.org>

VIII. Articles de presse cités

Gourier-Fréry C., *Incidence réelle méconnue 6 000 hospitalisations, 300 décès par an environ*
Le concours médical, T. 129, n°5/6, 6 février 2007, p. 156

Duflot C., *Une démarche nationale qui engage l'urbanisme et l'aménagement dans la transition écologique*, le 9 septembre 2013, dossier de presse, Ministère de l'égalité, des territoires et du logement, Edito, p. 1

Annexe 2 : JURISPRUDENCES ET AVIS CONSULTATIFS

- I. JURIDICTIONS EUROPEENNES ET ETRANGERE
 - A. Cour Européenne des Droits de l'Homme
 - B. Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes
 - C. Cour de Justice de l'Union Européenne
- II. JURIDICTIONS FRANCAISES
 - A. Conseil Constitutionnel
 - 1. Décisions
 - 2. Questions prioritaires de constitutionnalité
 - B. Tribunal des Conflits
 - C. Juridictions administratives
 - 1. Conseil d'Etat
 - 2. Cours administratives d'appel
 - 3. Tribunaux administratifs
 - D. Juridictions judiciaires
 - 1. Cour de Cassation
 - 2. Autres juridictions judiciaires
- III. AVIS CONSULTATIFS.....

I. JURIDICTIONS EUROPEENNES ET ETRANGERE

A. Cour Européenne des Droits de l'Homme

CEDH, 9 décembre 1994, López Ostra c. Espagne, série A n°303-C

CEDH, 25 août 1998, Affaire Hertel c/ Suisse, n°25181/94

CEDH, 22 mai 2003, Kyrtatos c/ Grèce, Requête n°41666/98

CEDH, 30 novembre 2004, Oneryildiz c/Turquie, n°48939/99

CEDH, 7 novembre 2006, Affaire Mamère c/ France, n°12697/03

CEDH, 15 décembre 2011, Affaire Mor c/ France, n°28198/09

CEDH, 19 juin 2012, Affaire TĂNĂSOAICA c/ Roumanie, n°3490/03

CEDH, 17 octobre 2013, Winterstein c/France, n°27013/07

B. Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes

TPICE, 11 septembre 2002 T-13/99 Pfizer Animal Health SA Conseil de l'Union européenne

TPICE, 28 janvier 2003, Les Laboratoires Servier, n°T-147/00

TPICE, Bergaderm et Goupil/Commission, T-199/96, 16 juillet 1998.

C. Cour de Justice des Communauté Européennes puis de l'Union Européenne

CJCE, 5 mai 1998, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord contre Commission des Communautés européennes, C-180/96

CJCE, 17 septembre 2002, Concordia, C/513/99

CJCE, 7 novembre 2002, Commission des Communautés européennes c/ République française, C-348/01

CJCE, 23 septembre 2003, Commission des Communautés européennes contre Royaume de Danemark, C-192/01

CJCE, 18 janvier 2007, Jean Auroux e.a., contre Commune de Roanne en présence de la Société d'équipement du département de la Loire, C-220/05

CJUE, 15 janvier 2013 Križan e.a., C-416/10

II. JURIDICTIONS FRANCAISES

A. Conseil Constitutionnel

1. Décisions

Cons. Const., 22 juillet 1980, n°80-117 DC, Loi sur la protection et le contrôle des matières nucléaires

Cons. Const., 16 janv. 1982, n°81-132 DC, Loi de nationalisation

Cons. Const., 25 février 1982, n°82-138 DC, Loi portant statut particulier de la région de Corse

Cons. Const., 29 décembre 1983, n°83-164 DC, Loi de finances pour 1984

Cons. Const., 20 janvier 1984, n°83-168 DC, Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

Cons. Const., 10 et 11 octobre 1984, n°84-181 DC, Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse

Cons. Const., 29 mai 1990, n°90-274 DC, Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement

Cons. Const., 8 janvier 1991, n°90-283 DC, Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme

Cons. Const., 16 janvier 1991, n°90-287 DC, Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales

Cons. Const., 13 août 1993, n°93-325 DC, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France

Cons. Const., 18 janvier 1995, n°94-352 DC, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité

Cons. Const., 19 janvier 1995, n°94-359 DC, Loi relative à la diversité de l'habitat

Cons. Const., 26 janvier 1995, n°94-358 DC, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

Cons. Const., 29 juillet 1998, n°98-403 DC, Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

Cons. Const., 23 juillet 1999, n°99-416 DC, Loi portant création d'une couverture maladie universelle

Cons. const., 7 décembre 2000, n°2000-436 DC, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

Cons. Const., 29 décembre 2003, n°2003-488 DC, Loi de finances rectificative pour 2003

Cons. Const., 29 décembre 2005, n°2005-530 DC, Loi de finances pour 2006

Cons. Const., 19 janvier 2006, n°2005-532 DC, Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, Non conformité partielle

Cons. Const., 19 juin 2008, n°2008-564 DC, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés

Cons. Const., 9 avril 2009, n°2009-579 DC, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution

Cons. Const., 25 juin 2009, n°2009-581 DC, Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale

Cons. Const., 16 juillet 2009, n°2009-584 DC, Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires

Cons. Const., Décision 2010-603 DC, 11 février 2010, Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux

Cons. Const., 10 mars 2011, n°2011-625 DC, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure

Cons. Const., 13 décembre 2012, n°2012-658 DC, Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques

Cons. Const., 16 mai 2013, n°2013-667 DC, Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral

2. Questions prioritaires de constitutionnalité

Cons. Const., 12 novembre 2010, n°2010-60 QPC

Cons. Const., 26 novembre 2010, n°2010-71 QPC

Cons. Const., 8 avril 2011, n°2011-116 QPC

Cons. Const., 30 septembre 2011, n°2011-169 QPC

Cons. Const., 23 sept. 2011, n°2011-172 QPC

Cons. Const., 6 octobre 2011, n°2011-174 QPC
Cons. Const., 7 octobre 2011, n°2011-176 QPC
Cons. Const., 14 octobre 2011, n°2011-182 QPC
Cons. Const., 14 octobre 2011, n°2011-183/184 QPC
Cons. Const., 13 juill. 2012, n°2012-262 QPC
Cons. Const., 27 juill. 2012, n°2012-270 QPC
Cons. Const., 23 novembre 2012, n°2012-282 QPC
Cons. Const., 24 mai 2013, n°2013-317 QPC
Cons. Const., 11 octobre 2013, n°2013-346 QPC
Cons. Const. 26 avril 2013, n°2013-308 QPC
Cons. Const., 7 mai 2014, n°2014-395 QPC

B. Tribunal des Conflits

TC, 28 mars 1955, Effimieff, Lebon, p. 617
TC, 14 févr. 2000, GIP « Habitat et Interventions Sociales pour les mal-logés et les sans-abris », n°3170
TC., 14 mai 2012, Mme Girardeau c/ Société Orange France, n°C3848
TC, 14 mai 2012, Société Orange France, C3846
TC, 17 juin 2013, Bergoend c. Société ERDF Annecy Léman, n°C3911

C. Juridictions administratives

1. Conseil d'Etat

De 1887 à 1977

CE, 11 novembre 1887, Duverdy et Dailly, n°61058
CE, 27 janvier 1899, Tarral, n°89445
CE, 18 avril 1902, Nérès les Bains, n°04749
CE, 21 décembre 1906, Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli, n°19167
CE, 5 juin 1908, Marc et Chambre syndicale des Propriétés immobilières de la Ville de Paris, n°17365
CE, 15 janvier 1909, Vial, n°15226

CE, 24 février 1911, Mathieu et association des propriétaires et locataires de la Ville de Reims, n°28264

CE, 25 février 1914, Grange-Bellot, n°47387

CE, 24 décembre 1915, Serve, n°39998

CE, 8 août 1919, Labonne, n°56377

CE, 10 juin 1921, Commune de Monségur, n°45681

CE, 15 mars 1957, Vve Soupeaux, Lebon, p. 176

CE, 12 avril 1957, Mimouni, n°23754, Lebon, p. 261

CE, 18 avril 1958, Ville de Besançon, RDP 1959, p. 106

CE, 4 juillet 1958, Sieur Graff, n°41841

CE, 15 juillet 1960, Guichard, n°23757

CE, 10 mars 1961, Union départementale des associations familiales de Haute-Savoie, n°4594

CE, 30 mai 1962, Sieur Poplin, n°50018

CE, 25 mai 1966, Brulet, n°59341

CE, 18 janvier 1967, Consorts Bailhache et Mme Cornille, n°66556

CE, 3 novembre 1967, Pilot-Boutin, n°71380

CE, 10 janvier 1968, Daspre, n°69030

CE, 13 juillet 1968, Mendelssohn, n°66310

CE, 13 novembre 1968, Brulet, n°71409

CE, 29 novembre 1968, Tallagrand, n°68938

CE, 13 décembre 1968, Dame Milcent, n°73893

CE, 8 janvier 1969, Guillaume, n°71921

CE, 12 décembre 1969, Ministre de l'équipement et du logement, n°76912

CE, 16 janvier 1970, De Fligue, n°59145

CE, 27 février 1970, Commune de Bozas, n°76380

CE, 11 décembre 1970, Crédit Foncier de France, n°78880

CE, 28 mai 1971, Ville Nouvelle Est, n°78825

CE, 20 juillet 1971, Sieur Mehu, n°75613

CE, 28 janvier 1972, Conseil transitoire de la faculté des lettres et des sciences humaines de Paris, n°79200

CE, 18 octobre 1972, Guiral, n°76790

CE, 31 janvier 1973, Touche, n°87557

CE, 18 juillet 1973, Commune de Limoges, n°86275

CE, 20 novembre 1974, Dame Manrot le Goarnic, n°89980

CE, 29 janvier 1975, Dame Dupont d'Isigny, n°90469 et n°90470
CE, 14 mars 1975, Berland, n°91082
CE, 16 avril 1975, Boisson, n°95072
CE, 8 octobre 1975, Podeur, n°96237
CE, 21 octobre 1977, Cornet, n°04659
CE, 20 mai 1977, Paoli, n°94212
CE, 17 juin 1977, Association Centre et Ouest et Centre social, familial et ménager, n°99982
CE, 28 octobre 1977, Commune de Merfy, n°95537 et n°01493

De 1978 à 1988

CE, 13 octobre 1978, Fédération française des sociétés de protection de la nature, n°06596
CE, 4 mai 1979, Département de la Savoie, n°08406 (3 requêtes)
CE, 4 juillet 1979, Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, n°96000
CE, 21 mars 1980, Peyrusque, n°12888
CE, 23 mars 1980, Ministre de la Santé, n°06575
CE, 4 février 1981, M. Noel Y., n°09428
CE, 13 novembre 1981, Ministre de l'environnement et du cadre de vie, n°26613
CE, 20 novembre 1981, Société « Rolland's company », n°16886
CE, 22 octobre 1982, Even, n°28742
CE, 2 mars 1983, Comite régional de défense anti-nucléaire du Rhône et de la vallée du Rhône, n°12221
CE, 11 mars 1983, Vanderschelden, n°23505
CE, 22 avril 1983, Société des Chantiers de l'Atlantique, n°30633
CE, 3 juin 1983, Amicale des vallées et bassins de l'Eure, n°22816, (2 requêtes)
CE, 5 décembre 1983, Ville de Lille, n°13205
CE, 30 mars 1984, Mme Wolff, n°34786
CE, 4 janvier 1985, SCI « Résidence du port », n°47248
CE, 22 mars 1985, Syndicat des copropriétaires du 16-18 rue du Chevalier de la Barre, n°36032
CE, 26 juillet 1985, Commune du Cannet, n°53673
CE, 27 septembre 1985, Ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, n°55220
CE, 7 février 1986, Colombet, n°36746
CE, 7 mai 1986, société Guyenne et Gascogne, n°57902
CE, 11 juillet 1986, Association des copropriétaires du terrain des peupliers, n°47264

CE, 25 juillet 1986, Lebouc, n°62539
CE, 1^{er} octobre 1986, Assemblée permanente des chambres d'agriculture, n°53047
CE, 22 juin 1987, Ville de Rennes, n°62559
CE, 3 février 1988, SCI des 128-130 Cours Berriat, n°70566
CE, 23 mars 1988, Mme Moreau, n°80997
CE, 23 septembre 1988, M. Pierre X..., n°68695
CE, 25 novembre 1988, Ministre des affaires sociales et de l'emploi, n°84554

De 1989 à 1999

CE, 10 mai 1989, Association sportive du Val d'Authie, n°70601
CE, 12 juin 1989, Ville de Toulon et de l'Office public d'habitations à loyer modéré de Toulon, n°67907
CE, 12 juin 1989, Latchague, n°78512
CE, 21 juillet 1989, Mme A., n°78034
CE, 8 novembre 1989, M. Boris X..., n°89540
CE, 12 février 1990, Epoux Hanne, n°82057
CE, 25 avril 1990, Figuereo, n°93916
CE, 5 décembre 1990, Rossi, n°78973
CE, 18 janvier 1991, M. Emile Sigaud, n°100766
CE, 4 mars 1991, M. X..., n°96444
CE, 2 décembre 1991, Chambre départementale d'agriculture des Alpes-Maritimes, n°95067
CE, 6 avril 1992, M. Pierre X..., n°87482
CE, 24 avril 1992, Ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, n°90937
CE, 15 juin 1992, Commune de Montmorot et Bourdy, n°94528 et n°106860
CE, 16 octobre 1992, Commune de Beaumont-de-Lomagne, n°86494
CE, 16 octobre 1992, Mme Leroux, n°88067
CE, 9 avril 1993, M. D, n°138653 (3 requêtes)
CE, 20 janvier 1993, Association de défense de l'environnement Chaume-Courchamp, n°125569
CE, 27 janvier 1993, M. Emile X..., n°96637
CE, 2 avril 1993, M et Mme X, n°97150
CE, 9 avril 1993, M. D, n°138653 (3 requêtes)
CE, 7 mai 1993, M Jacques Lavaud, n°110947

CE, 8 novembre 1993, Renard, n°126599
CE, 28 février 1994, M. et Mme Gérard X..., n°121872
CE, 8 avril 1994, Mme Benferhat, n°109434
CE, 20 mai 1994, Préfet du Rhône et de la région Rhône-Alpes, n°107878
CE, 25 mai 1994, Besset, n°110923
CE, 27 janvier 1995, l'Association Ile-de-France Environnement, n°137989 (4 requêtes)
CE, 4 décembre 1995, Chambre d'agriculture de la Mayenne, n°128057
CE, 29 décembre 1995, Ville de Nancy, n°111704
CE, 27 oct. 1995, Commune de Morsang-sur-Orge, n°136727 et Ville d'Aix-en-Provence, n°143578
CE, 8 mars 1996, M. Arsène X..., n°87236
CE, 5 avril 1996, SARL Le Club Olympique et Marcu, n°147903
CE, 22 mai 1996, Mme Bernard, n°122688
CE, 31 juillet 1996, Commune Saint Mathurin-sur-Loire et Oudin, n°126120
CE, 31 juillet 1996, Association des amis de Saint-Palais-sur-Mer, n°129549
CE, 15 janvier 1997, SCI Grand Large, n°123953
CE, 21 avril 1997, Mme Françoise X..., n°180274
CE, 30 avril 1997, Commune de Quévillon, n°159224
CE, 2 juillet 1997, Bricq, n°161369
CE, 7 juillet 1997, M Christian Le Bras, n°179139
CE, 30 juillet 1997, Ministre délégué à la santé, n°162068
CE, 17 octobre 1997, Jedrzejak, n°173230
CE, 6 février 1998, CRILAN, n°169700
CE, 25 septembre 1998, Association Greenpeace France, n°194348
CE, 24 février 1999, Société PRO-NAT, n°192465
CE, 14 avril 1999, Commune de la Petite Marche, n°192511
CE, 19 mai 1999, Ville de Mons-en-Baroeul, n°185766
CE, 7 juin 1999, OPHLM d'Arcueil-Gentilly, n°181605
CE, 16 juin 1999, Commune de La Chevrolière, n°188816
CE, 5 juillet 1999, SOCBEV, n°194834
CE, 28 juillet 1999, Association intercommunale Morbihan sous très haute tension, n°184268

De 2000 à 2005

- CE, 31 janvier 2000, M. X..., n°197941
- CE, 23 février 2000, Association orléanaise pour un nouveau transport urbain, n°200116 (2 requêtes)
- CE, 21 avril 2000, Nghiem, n°198360
- CE, 28 juillet 2000, Association force ouvrière consommateurs, n°212115 (2 requêtes)
- CE, 28 juillet 2000, Association France Nature Environnement, n°204024
- CE, 22 novembre 2000, Association Greenpeace France..., n°194348 (5 requêtes)
- CE, 29 décembre 2000, Ministre de l'emploi et de la solidarité, n°198220 (2 requêtes)
- CE, 31 janvier 2001, Commune de Blotzheim, n°207389
- CE, 6 juin 2001, Association de défense de la Plaine de la Gardonnenque, n°208593
- CE, 15 juin 2001, Mme Leborgne, n°190124
- CE, 22 juin 2001, Association des professionnels de la zone portuaire, n°214421 (3 requêtes)
- CE, 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Barœul, n°193716
- CE, 26 septembre 2001, Département du Bas-Rhin, n°204575
- CE, 1^{er} octobre 2001, Association Greenpeace France. n°225008
- CE, 8 octobre 2001, Union française contre les nuisances des aéronefs, n°217170
- CE, 3 décembre 2001, Synd. nat. industrie pharmaceutique, n°226514
- CE, 29 avril 2002, Groupement des associations de l'ouest parisien, n°216902
- CE, 29 avril 2002, Mme Martine X..., n°228743
- CE, Juge des référés, 3 mai 2002, Association de réinsertion sociale du Limousin, n°245697
- CE, 15 mai 2002, Association choisir la vie, association pour l'objection de conscience a l'avortement, n°225258
- CE, 13 décembre 2002, Association pour la sauvegarde de l'environnement et la promotion de Saint-Leger-en-Bray, n°229348
- CE, 30 décembre 2002, Société Cottage Wood, n°249860
- CE, 2 juin 2003, Union fédérale des consommateurs Que Choisir de la Côte d'Or et autres, n°243215
- CE, 2 juin 2003, Assoc. Bouconne Val de Save et a., n°249321 (4 requêtes)
- CE, 11 juin 2003, Ferre, n°253399
- CE, 25 juin 2003, Fédération départementale de protection de la nature et de l'environnement de Haute-Saône, n°244733
- CE, 29 septembre 2003, Houillères du Bassin de Lorraine, n°218217

CE, 3 octobre 2003, Groupement des agriculteurs biologistes et biodynamistes du Maine-et-Loire, n°253696
CE, 29 octobre 2003, Sénéchal, n°232250
CE, 14 novembre 2003, Millet, n°231798
CE, 7 janvier 2004, Nouque, n°229101
CE, 14 janvier 2004, Association pour la protection des animaux sauvages, n°259073
CE, 3 mars 2004, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c/ Consorts Bourdignon, n°241150 (4 requêtes)
CE, 5 juillet 2004, M. Roger X, n°243801
CE, 24 novembre 2004, Commune de Veigne, n°249464
CE, 15 décembre 2004, Commune de Saint-Hilaire-la-Gravelle, n°270278
CE, 29 décembre 2004, Société d'aménagement des coteaux de Saint-Blaine, n°257804
CE, 11 mars 2005, Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales c/ Commune d'Avion et autres, n°276181
CE, 20 avril 2005, Société Bouygues Telecom. n°248233
CE, 29 juin 2005, SEMMARIS, n°262328
CE, 10 octobre 2005, Commune de Badinières, n°259205
CE, 24 octobre 2005, SA du Tertre rouge, n°272657
CE, 28 décembre 2005, Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest-Provence, n°277128 (2 requêtes)

De 2006 à 2009

CE, 6 avril 2006, Ligue pour la protection des oiseaux, n°283103
CE, Juge des référés, 9 mai 2006, Fédération transpyrénéenne des éleveurs de montagne, n°292398
CE, 15 mai 2006, Assoc. des riverains de la ligne des Carpates, n°278942
CE, 24 mai 2006, M. Y... B, n°285213
CE, 19 juin 2006, Association Eau et Rivières de Bretagne, n°282456
CE, 19 juin 2006, Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles de la Vendée, n°266435
CE, 24 juillet 2006, Commune d'Andresy-en-Yvelines, n°283297
CE, 4 août 2006, Réseau sortir du nucléaire, n°254948
CE, 27 septembre 2006, Commune de Baalon, n°284022

CE, 10 novembre 2006, Association de défense du Rizzanese et de son environnement (ADRE), n°275013

CE, 13 décembre 2006, Commune d'Issy-Les-Moulineaux, n°264115

CE, 27 avril 2007, Lipinski, n°274992

CE, 6 juin 2007, Commune de Groslay, n°292942

CE, 26 octobre 2007, Union fédérale des consommateurs que choisir de la Cote d'Or, n°291109

CE, 12 novembre 2007, E.A.R.L. LE CABRI, n°297698

CE, 21 décembre 2007, Clinique Saint-Roch, 299608

CE, 11 janvier 2008, M. Olivier A, ..., n°292493

CE, 7 mars 2008, Commune de Meung-sur-Loire, n°288371

CE, 18 juin 2008, Topalian-Mincucci, n°277700

CE, 2 juillet 2008, SFR, n°310548

CE, 4 août 2008, CRILAN, n°254945

CE, 7 août 2008, AP-HP et Ville de Paris, n°312055

CE, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, n°297931

CE, 8 octobre 2008, Syndicat national des personnels de santé environnementale, n°303937

CE, 17 décembre 2008, M. A c/ Commune de Valloire, n°305409

CE, 19 décembre 2008, SCI de la Tour de Nesle, n°320367

CE, 27 février 2009, Marinkovic c/ Commune de Riez, n°303976

CE, 11 mars 2009, Commune d'Auvers-sur-Oise, n°307656

CE, Commune du Plessis-Trevisé, 6 mai 2009, n°311167

CE, 10 juillet 2009, M. Jacques A, n°296693

CE, 21 juillet 2009, Mme Idjhad, n°324809

CE, 24 juillet 2009, CRII-GEN, n°305314

CE, 21 octobre 2009, Mme Roger, n°310470

CE, 30 octobre 2009, Mme Perreux, n°298348

CE, 18 novembre 2009, Ministre de la santé et des sports c/ La méridionale des bois et matériaux, n°327909

CE, 2 décembre 2009, Commune de Rachecourt-sur-marne, n°309684

CE, 18 décembre 2009, SCI Ramig, n°315537

De 2010 à 2012

- CE, 19 février 2010, Pinel, n°329748
- CE, 16 avril 2010, Association Rabodeau environnement, n°318067
- CE, 16 juin 2010, Mutuelle des architectes français, n°312331
- CE, 7 juillet 2010, Société d'imagerie médicale libérale du littoral, n°323995
- CE, 19 juillet 2010, Association Quartier « Les hauts de Choiseul », n°328687
- CE, 19 juillet 2010, GISTI, n°334878
- CE, 15 septembre 2010, Thalineau, n°330734
- CE, 9 mai 2011, Magalhaes Gomes, n°346785
- CE, 4 mars 2011, Carrier, n°336243
- CE, 28 mars 2011, Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil-du-Poitou et de Migne-Auxances, n°330256
- CE, 20 avril 2011, Département de la Somme, n°346460 et Département de la Seine-Saint-Denis et autre, n°346205
- CE, 4 mai 2011, Commune des Fondettes, n°321357
- CE, 11 juillet 2011, M et Mme A, n°344055
- CE, 26 juillet 2011, Société innov immo, n°320457
- CE, 3 août 2011, Mme Buguet, n°330566
- CE, 14 septembre 2011, Pierre, n°348394
- CE, 24 octobre 2011, Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration c/ Shala, n°345514
- CE, 26 octobre 2011, Commune de Saint Denis, n°326492
- CE, 26 octobre 2011, Société française de radiotéléphone, n°341767 (2 requêtes)
- CE, 26 octobre 2011, Commune des Pennes-Mirabeau, n°329904
- CE, 14 novembre 2011, Ministre du Travail c/ Commune de Rodez, n°341956
- CE, 9 décembre 2011, Réseau sortir du nucléaire, n°324294
- CE, 30 décembre 2011, Vacher, n°324310
- CE, 30 janvier 2012, Société Orange France c/Commune de Noisy-le-Grand, n°344992
- CE, 10 février 2012, M. Karamoko A, n°356456
- CE, 11 avril 2012, GISTI et FAPIL, n°322326
- CE, 22 mai 2012, Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, n°334087
- CE, 1^{er} juin 2012, Njoh Dibobe, n°339631
- CE, 25 juin 2012, Collectif anti nucléaire, n°346395

CE, 9 juillet 2012, Commune de Sainte-Marie, n°329310
CE, 13 juillet 2012, Société Volkswind France et de la société Innovent, n°353565
CE, 21 septembre 2012, Commune de Couvrot, n°361632
CE, 8 octobre 2012, Confédération Coop de France, n°340486
CE, 8 octobre 2012, Commune de Lunel, n°342423
CE, 10 octobre 2012, M. D, n°343348
CE, 11 octobre 2012, SFR c/ maire de Chamagneu, n°357804
CE, 26 octobre 2012, CISS, n°352210
CE, 14 novembre 2012, Association France Nature Environnement, n°340539
CE, 26 décembre 2012, Association France Nature Environnement, n°340538
CE, 26 décembre 2012, Association France Nature Environnement, n°340538
CE, 26 décembre 2012, Saint Pierre d'Irube, n°352117

De 2013 à 2014

CE, 15 février 2013, Madame Koita, n°336006
CE, 22 février 2013, M. A. c/ Commune de Royaumeix, n°348284
CE, 27 février 2013, société Promogil, n°364751
CE, 1er mars 2013, Société Roozen France, n°340859
CE, 1^{er} mars 2013, M. et Mme Fritot, n°350306
CE, 20 mars 2013, association « Robin des toits », n°354321
CE, 12 avril 2013, association coordination interrégionale stop THT, n°342409
CE, 17 avril 2013, Commune de Juvignac, n°350071
CE, 22 avril 2013, Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, n°358427
CE, 15 mai 2013, Association France Nature Environnement, n°357192
CE, 30 mai 2013, M. B. A..., n°368865
CE, 3 juin 2013, Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, n°334251
CE, 6 juin 2013, Communes de Roquefère, Labastide-Esparbairénque et Mas-Cabardès, n°360466
CE, 12 juin 2013, Fédération des entreprises du recyclage, n°360702
CE, 5 juillet 2013, Communauté de communes de Dinan, n°346695
CE, 5 juillet 2013, Syndicat national des professionnels de santé au travail, n°358108
CE, 12 juillet 2013, Fédération nationale de la pêche en France, n°344522
CE, 25 juillet 2013, Association de défense du patrimoine naturel à Plourin, n°355745

CE, 1^{er} aout 2013, AGPM, n°358103
CE, 25 septembre 2013, Association Société française pour le droit de l'environnement, n°352660
CE, 7 octobre 2013, Ministre du travail, de l'emploi et de la santé, n°352812
CE, 9 octobre 2013, Syndicat de gestion des eaux et de l'environnement du Gâtinais Est et Ouest de l'arrondissement du Montargois, n°370051
CE, 17 octobre 2013, Commune d'Aubigny-les-Pothées, n 370359
CE, 17 octobre 2013, Commune d'Illkirch-Graffenstaden, n°370481
CE, 21 octobre 2013, Société Orange France c/ Maire d'Issy les Moulineaux, n°360481
CE, 6 novembre 2013, Goin, n°349245
CE, 4 décembre 2013, France Nature Environnement n°357839
CE, 12 décembre 2013, Ministre des affaires sociales et de la santé c/SCP Egu-Hardy, n°372156
CE, 20 janvier 2014, M. B c/ Préfet de la région Poitou-Charentes n°373220
CE, 26 février 2014, Association Ben Asbestos France, n°351514
CE, 30 avril 2014, société Yprema, n°367910

2. Cours administratives d'appel

De 1989 à 1999

CAA Paris, 11 juillet 1989, Ministère des affaires sociales et de l'emploi, n°89PA00255
CAA Nancy, 13 novembre 1990, Ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, n°89NC00716
CAA Paris, 10 avril 1990, Ouidir, n°89PA01282
CAA Lyon, 8 janvier 1991, Mme Elizabeth Y., n°89LY01414
CAA Paris, 5 novembre 1991, Société civile immobilière Léon Gaumont, n°89PA02370
CAA Paris, 17 octobre 1991, SA Hellot, n°90PA00292
CAA Lyon, du 10 juillet 1992, Commune d'Albens, n°90LY00856
CAA Nancy, 19 mars 1992, Epoux Cochard-Gury, n°91NC00126
CAA Lyon, 25 janvier 1993, Epoux Duhamel, n°91LY00323
CAA Paris, 26 octobre 1993, Dif, n°92PA00306
CAA Lyon, 13 juillet 1993, Mme Thobie veuve de Guidis, n°91LY00022
CAA Paris, 26 janvier 1995, M. X..., n°93PA00309
CAA Lyon, 1er février 1995, M et Mme Emile X..., n°94LY01108 et 94LY01288

CAA Nantes, 5 avril 1995, M. Y, n°94NT01058
CAA Paris, 5 novembre 1996, Commune de Puteaux, n°94PA01179
CAA Nantes, 3 juillet 1996, Commune de Saint Just, n°94NT00997 et n°94NT01000
CAA Bordeaux, 20 juillet 1997, n°95BX00683
CAA Paris, 19 novembre 1998, Mlle Laura B..., n°97PA01873
CAA Marseille, 2 juillet 1998, commune d'Aregno, n°96MA02661
CAA Marseille, 10 décembre 1998, Commune de Laurac, n°96MA10719
CAA Bordeaux, 11 juin 1998, Mme Mélanie X..., n°95BX01169
CAA Paris, 25 février 1998, Commune d'Aubervilliers, Dr. adm. 1998, comm. 232
CAA Paris, 25 mars 1999, M. Georges C..., n°98PA02258 et n°98PA02346 (2)
CAA Marseille, 16 février 1999, Perrier, n°96MA11956
CAA Bordeaux, 1er février 1999, M. Bernard X, n°97BX02129

De 2000 à 2008

CAA Marseille, 26 septembre 2000, Association Visu-Résonance, n°97MA10776
CAA Nantes, 12 avril 2000, Commune de Rieux, n°98NT01453 et n°98NT01850
CAA Bordeaux, 23 novembre 2000, Commune de Gurmençon, n°98BX00757
CAA Nancy, 4 octobre 2001, Ministre de l'emploi et de la solidarité, n°97NC01425
CAA Nancy, 2 août 2001, M. Frédéric Y..., n°98NC00597
CAA Nantes, 26 avril 2001, Gindreau, n°98NT01217
CAA Marseille, 15 mai 2001, Commune de Saint-Quentin-La- Poterie, n°00MA01253
CAA Nantes 23 avril 2002, M. Jean Rialland, n° 97NT02537
CAA Paris, 30 juin 2003, Ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, n°03PA00155
CAA Marseille, 6 mai 2003, M. X, n°00MA00611
CAA Nancy, 5 juin 2003, Haim, n°98NC01468
CAA Douai, 9 avril 2003, M. Alain X., n°02DA00790
CAA Nantes, 2 décembre 2003, M et Mme X., n°02NT01901
CAA de Nantes, 6 février 2003, Ville de Nantes, n°02NT00092
CAA Lyon, 8 avril 2003, SCI Géraldine, n°99LY02451
CAA Douai, 3 avril 2003, Commune de Proville, n°01DA00066
CAA Paris, 13 mai 2004, M. X, n°01PA02537
CAA Marseille, 13 septembre 2004, association ball-trap de Belcodène, n°01MA02002
CAA Bordeaux, 9 nov. 2004, SODEGIS, n°01BX00381

CAA Lyon, 17 juin 2004, Commune de Dijon, n°02LY02333
CAA Nancy, 31 janvier 2005, M. Jacques X, n°02NC01267
CAA Marseille, 6 janvier 2005, M. et Mme X., n°00MA02286
CAA Marseille, 4 avril 2005, Association Pluce, n°01MA02513
CAA Paris, 7 avril 2005, M. Christian X, n°01PA04245
CAA Nancy, 31 janvier 2005, Grand Chavin, n°02NC01267
CAA Bordeaux, 29 novembre 2005, Jean-Michel X, n°02BX00818
CAA Lyon, 1er décembre 2005, Société SORECE S.A., n°01LY02553
CAA Bordeaux, 13 juin 2006, M. Jacques X, n°03BX01845
CAA Nancy, 9 janvier 2006, M. René X, n°04NC00704
CAA Bordeaux, 17 octobre 2006, M. Philippe X, n°03BX01503
CAA Nancy, 22 juin 2006, M. Xuan Linh X, n°04NC00546
CAA Douai, 9 février 2006, Association carabinier olympique sporting de Faches-Thumesnil
04DA00871
CAA Marseille, 13 février 2006, Société TAM, n°04MA01020 et Société FTA,
n°04MA01021
CAA Bordeaux, 28 février 2006, Commune de Sainte-Eulalie, n°03BX00781
CAA Nancy, 4 août 2006, M. René X., n°04NC00467
CAA Paris, 28 mars 2006, Société SIRI, n°02PA02805
CAA Nancy, 13 avril 2006, Société EDL communication publique, n°02NC00975
CAA Bordeaux, 31 août 2006, Société arboricole et fruitière de l'agenais, n°04BX00807
CAA Bordeaux, 29 juin 2006, Association pour le respect des Bois du Roy et de leur
environnement, n°02BX02599
CAA Nancy, 7 décembre 2006, Commune de Vandierres, n°04NC00448
CAA de Bordeaux, 2 mai 2006, Mme Catherine Z., n°02BX01286
CAA Marseille, 3 juillet 2006, Commune de Trans en Provence, n°03MA00272 (3 espèces)
CAA Versailles, 19 octobre 2006, Commune de Saint-Cyr l'Ecole, n°04VE01703
; CAA Douai, 29 décembre 2006, Commune de Leffrinckoucke, n°06DA00463
CAA Marseille, 11 septembre 2006, S.F.R. n°04MA01551
CAA Douai, 26 janvier 2006, Ville de Lille, n°05DA00349
CAA Paris, 20 septembre 2007, n°04PA01423
CAA Bordeaux, 12 juin 2007, Commune de Tonnay-Boutone, n°05BX01360
CAA Marseille, 10 septembre 2007, M. et Mme Serge X, n°06MA00046
CAA Versailles, 8 novembre 2007, M. Jean-Michel X, n°06VE00336

CAA de Nancy, 29 janvier 2007, M. Vincenzo X, n°05NC01467
CAA Versailles, 28 juin 2007, Préfet des Yvelines, n°05VE01775
CAA Nantes, 26 juin 2007, Commune de Carhaix-Plouguer, n°06NT01031
CAA de Paris, 9 octobre 2007, Commune d'Ivry-sur-Seine, n°06PA04004
CAA Douai, 10 janvier 2008, Mme Annick X, n°06DA01013, n°06DA01012, n°06DA01014
CAA Bordeaux, 27 mai 2008, Commune de Miélan, n°06BX02382
CAA Marseille, 14 janvier 2008, Ministre de la santé et des solidarités, n°06MA02485
CAA Bordeaux, 27 mai 2008, Commune de Miélan, n°06BX02382
CAA Bordeaux, 14 novembre 2008, Commune de Vensac, n°07BX02016
CAA Versailles, 4 décembre 2008, M. Christian X., n°06VE00590

De 2009 à 2011

CAA Lyon, 26 novembre 2009, Commune de Maillet, n°09LY00277
CAA Bordeaux, 26 janvier 2009, Société d'aménagement de Lot-et-Garonne, n°07BX00243, n°07BX01346
CAA Nantes, 17 novembre 2009, Commune de Boisvion, n°09NT00409 (13 décisions prises le même jour)
CAA Lyon, 8 octobre 2009, Commune de Grigny, n°07LY00757
CAA Versailles, 29 décembre 2009, Mme Denise A., n°08VE03917
CAA Versailles, 12 mars 2009, Commune de Clichy-La-Garenne, n°07VE02221
CAA Douai, 15 janvier 2009, Commune de Berlaimont, n°07DA01812
CAA Douai, 26 novembre 2009, Commune de Douai, n°09DA0054
CAA Marseille, 8 septembre 2009, n°07MA03007
CAA Nancy, 11 juin 2009, Commune d'Audincourt, n°08NC00599
CAA Versailles, 15 janvier 2009, Commune de St Denis, n°07VE01770
CAA Marseille, 15 octobre 2009, ST'HALT TORT TUE, n°07MA02005
CAA Douai, 6 mai 2010, Mme Gweha A, n°09DA00628
CAA Marseille, 1er avril 2010, M. Roger A et Mme Renée D, n°08MA02341
CAA Bordeaux, 12 octobre 2010, M. Jean-Paul A, n°09BX00971
CAA Marseille, 13 décembre 2010, Ministre de la santé, de la jeunesse et des sports, n°08MA04930
CAA Marseille, 13 décembre 2010, M. Paul A, n°08MA04919
CAA Paris, 18 mars 2010, SCI Le Bozec Patrimoine, n°08PA02003
CAA Bordeaux, 25 mai 2010, commune de Rodez, n°08BX01975

CAA Nantes, 26 novembre 2010, Commune de Villedomer, n°10NT00136
CAA Paris, 12 juillet 2010, M. Dubost, n°09PA02631
CAA Versailles, 14 octobre 2010, Commune de Stains, n°09VE00884
CAA Douai, 29 décembre 2010, Commune de Lievain, n°09DA01633
CAA Bordeaux, 26 octobre 2010, Association Vent Contraire, n°09BX01581
CAA Lyon, 27 avril 2010, M. Henri A, n°08LY00340
CAA Marseille, 10 octobre 2011, Ministre de la santé et des sports, n°09MA00764
CAA Versailles, 8 novembre 2011, SCI Lynes, n°11VE00479
CAA Versailles, 5 juillet 2011, M. Alain Kouakoué A., n°10VE02905
CAA Marseille, 5 décembre 2011, Ministre de la santé et des sports, n°09MA01050
CAA Versailles, 21 juillet 2011, Ministre de la santé et des sports, n°09VE00804
CAA Douai 19 juillet 2011, M. A n°10DA01555
CAA Bordeaux, 19 juillet 2011, Mme Miren A, n°10BX01021
CAA Versailles 29 mars 2011, Ministre de la santé et des sports, n°10VE01543
CAA Nancy, 14 mars 2011, M. Joël A, n°10NC00701
CAA Bordeaux, 4 octobre 2011, Garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, n°10BX03217 (4 espèces)
CAA Bordeaux, 18 octobre 2011, Garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, n°11BX00160, (2 espèces)
CAA Lyon, 8 novembre 2011, M. B., n°10LY00183
CAA Versailles, 5 juillet 2011, M. A, n°10VE02898
CAA Paris, 10 mars 2011, M. Adrien Maurice B, n°08PA02970
CAA Douai, 19 juillet 2011, M. A, n°10DA01555
CAA Nantes, 4 février 2011, M. Luc X., n°09NT02784
CAA Lyon, 25 octobre 2011, M. Luc A et Mme Anke B c/ Commune de Pommiers-la-Placette n°10LY02131
CAA Paris, 10 février 2011, SA GIMA, n°09PA03923
CAA Versailles, 16 décembre 2011, Commune de St Denis, n°11VE00429 ; 14 octobre 2010, Commune de Stains n°09VE00883.
CAA Versailles, 16 décembre 2011, Commune de St Ouen, n°11VE00432.
CAA Nantes, 28 janvier 2011, Association CPEPESC, n°09NT02716
CAA Marseille, 10 juin 2011, M. Michel A, n°09MA01837
CAA Marseille, 4 octobre 2011, M. A et l'Association syndicale libre du lotissement de Pierrefeu, n°09MA01848

CAA Bordeaux, 21 juin 2011, Commune de St Pierre d'Irube, n°10BX02447
CAA Marseille, 14 avril 2011, Commune d'Amélie-les-Bains, n°09MA02409

De 2012 à 2014

CAA Paris, 6 décembre 2012, Syndicat des copropriétaires du ..., n°11PA02677
CAA Nantes, 26 janvier 2012, Ministre du travail, de l'emploi et de la santé, n°10NT02263
CAA Nantes, 19 octobre 2012, Commune de Le Chefresne, n°11NT00464
CAA Lyon, 2 mai 2012, SCI Sainte Foy, n°11LY02082
CAA Versailles, 27 mars 2012, Ministre du travail, de l'emploi et de la santé, n°11VE01193
CAA Lyon, 2 février 2012, M. Charles A et Mme Paule A, n°10LY02340
CAA Nantes, 5 juillet 2012, Garde des Sceaux, n°11NT00495
CAA Versailles, 18 octobre 2012, Commune de Saint-Ouen, n°11VE02174
CAA Marseille, 28 novembre 2012, SCI Gamerocca, n°10MA02268
CAA Lyon, 11 octobre 2012, Ville de Lyon, n°11LY03005
CAA Lyon, 11 octobre 2012, M., n°11LY02834
CAA Paris, 8 mars 2012, M. et Mme B, n°11PA00672
CAA Versailles, 05 janvier 2012, Commune de Velizy-Villacoublay, n°09VE01887
CAA Marseille, 9 juillet 2012, Ministre du travail, de l'emploi et de la santé n°10MA00283
CAA Versailles, 24 janvier 2012, M. A., n°11VE00611
CAA Paris, 6 décembre 2012, Mme Ludmilla B, n°12PA00758
CAA Paris, 6 décembre 2012, Mme Yolande, n°11PA02677
CAA Bordeaux, 26 juillet 2012, ANAH c/ SCI Maya des Pyrénées, n°11BX00553
CAA Bordeaux, 9 mai 2012, St Pierre d'Irube, n°11BX02584
CAA de Nancy, 26 juin 2012, Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, n°11NC01258
CAA Paris, 20 septembre 2012, M. Lahoucine Bel Hyad, n°11PA04843
CAA Marseille, 25 juin 2013, SAS Sainte Eulalie Development, n°11MA00771
CAA Nancy, 6 mai 2013, M. C. c/commune de Jarville-la-Malgrange, n°12NC01517
CAA Versailles, 14 mai 2013, M. et Mme A. n°10VE02438
CAA Paris, 17 octobre 2013, Mme D... C..., n°12PA03774
CAA Bordeaux, 10 décembre 2013, Ministre des affaires sociales et de la santé, n°13BX01726
CAA Paris, 24 juin 2013, M. D... G..., n°12PA00284
CAA Versailles, 17 octobre 2013, Commune d'Aubervilliers, n°11VE04305

CAA Marseille, 30 juillet 2013, M. C...B..., n°11MA03520
CAA Marseille, 13 juin 2013, Ministre de la santé et des sports, n°10MA02008
CAA Bordeaux, 10 décembre 2013, SCI rue du Ha, n°12BX00686
CAA Nantes, 6 décembre 2013, M. A... C...B..., n°12NT02717
CAA Paris, 17 janvier 2013, Mme G... C...épouse K..., n°12PA02926
CAA Bordeaux, 10 décembre 2013, SCI rue du Ha, n°12BX00686
CAA Bordeaux, 10 décembre 2013, n°12BX00686
CAA Marseille, 4 juillet 2013, EURL La Compagnie des Immeubles du Midi, n°11MA03666
CAA Douai, 1er octobre 2013, Commune d'Amiens, n°12DA01228
CAA Lyon 5 mars 2013, Mme K. Y, n°12LY02385
CAA Marseille, 20 décembre 2013, M et Mme D c/ Préfet des Pyrénées-Orientales, n°11MA02327
CAA de Nancy, 28 novembre 2013, M. C c/ Ministre des Affaires sociales, n°13NC00335
CAA Nantes, 7 février 2014, Association Bien Vivre à Vigneux, n°13NT00546
CAA Nancy, 3 avril 2014, SCI LARA, n°13NC01614

3. Tribunaux administratifs

TA de Paris, 12 janvier 1972, Sieurs Nicolici et Baumgartner
TA de Lille, 8 juillet 1975, Sion
TA de Paris, 16 mars 1977, Consorts Plouin
TA de Nice, 8 juillet 1999, Calliet, n°99855
TA de Paris, 5 février 2009, Namizata Fofana
TA d'Amiens, 15 novembre 2011, Association Pas de centrale en Basse-Automne et ROSO, n°0901151

D. Juridictions judiciaires

1. Cour de Cassation

Cour de Cass., 7 mars 1802
Cour de Cass., 25 août 1832
Cour de Cass., 6 février 1923
Cour de Cass. 12 décembre 1979, n°78-70.220

Cour de Cass., 16 mai 2001, n°99-19180
Cour de Cass. 18 Septembre 2003 n°02-10.843
Cour de Cass., 22 février 2005, n°03-87.878 et n°87.877
Cour de Cass., 21 février 2006, n°05-82.140
Cour de cass., 17 juin 2009, n°08-16.463
Cour de Cass., 9 septembre 2009, n°08-13050
Cour de Cass., 7 octobre 2009, 08-13.834
Cour de Cass., civile, 3 mars 2010, 08-19.108
Cour de Cass., civile, 18 mai 2011, 10-17.645
Cour de Cass., 7 février 2012, n°10-18035
Cour de Cass. 5 juillet 2011, n°10-15.374
Cour de Cass., 12 septembre 2012, n°11-18.073
Cour de Cass., 13 décembre 2012, 11-27.538
Cour de Cass., civile, 19 décembre 2012, 11-23.566

2. Autres juridictions judiciaires

CA Paris, 26 novembre 1997, n°96/84802
CA Versailles, 4 février 2009, n°08/08775
TGI de Paris, 28 novembre-2000

III. AVIS CONSULTATIFS

CPJI :

Cour Permanente de Justice Internationale, 3 mars 1928, avis consultatif n°15

CADA :

Avis n°20054619, 24 novembre 2005
Conseil n°20082964, 31 juillet 2008
Conseil n°20084216, 13 novembre 2008
Avis n°20090132, 15 janvier 2009

Annexe 3 : INDEX THEMATIQUE

Les chiffres renvoient aux numéros de page dans lequel il est possible de trouver des développements détaillés.

- Action publique
 - Définition, 12
 - Formes, 13
 - Mesure, 212-226
 - Objectifs, 32-33
- Agence
 - Agences sanitaires, 277
 - ANAH, 100
 - ARS,
 - Histoire :44-46,
 - Missions : 398, 411, 442
 - ANRU, 395
 - ADEME, 391
- Aides à la personne, 221
- Aides à la pierre, 395
- Alerte
 - Définition, 369
 - Lanceur d'alerte, 379
 - Droit d'alerte, 380
 - Droit de l'alerte, 369
- Contrat
 - Bail à réhabilitation, 112
 - Contrat local de santé, 417
- Copropriété
 - Définition, 404
 - OPAH, 265
- Danger
 - Définition, 24
- Immeuble menaçant ruine, 51
- Ponctuel, 89
- Droit au logement
 - Définition 173
 - Obligation de résultat, 188
- Ecoquartier, écocité
 - Définition, 421
 - Label, 434
- Environnement
 - (voir *principes environnementaux*)
 - Définition, 271
 - Charte de l'environnement, 305
 - Lien santé environnement, 272
 - Préjudice environnemental, 292
- Expertise
 - Définition, 31
 - Externe, 46
 - Interne, 44
- Habitabilité
 - Identification, 160
- Habitat
 - Définition, 8
- Habitat indigne,
 - Définition 39,
 - Manifestations, 101, 118, 140, 152, 178, 179, 181-184,
 - Evaluation, 223
- Habitat informel, 406

Habitat insalubre, 49, 96, 121, 137

Habitation, 32

Hébergement, 189

Indépendance des législations, 130

Information, 61

- Information sanitaire, 61
- Droit à l'information, 360

Intérêt général,

- Définition, 13
- Illustrations, 61, 91, 256, 383, 387

Logement décent, 180

Lutte, 21, 37

- Moyens, 40, 393

Marchand de sommeil, 405

Occupant de bonne foi, 186

Ordre public, 14, 38, 40, 65

Participation, 300, 342

Police, 38

- Police environnementale, 396
- Police générale, 70, 78
- Police sanitaire, 38, 40, 66, 360, 362
- police spéciale, 136, 156, 157, 318, 337, 338, 340, 395
- Collaboration des polices, 336
- Conflit de police, 136

Politique

- Définition, 10
- Politique du logement, 403
- Politique de l'habitat, 244
- politique de prévention
 - Définition, 199
 - Locale, 410
 - Sanitaire, 199

Préemption, 113, 255, 256,

- Définition, 264, 265,
- Politique d'aménagement urbain, 267-270,

Principes environnementaux

- Applicabilité, 277
- Invocabilité, 302
- Précaution, 281, 282, 286, 322
- Prévention, 324

Propriété

- Définition, 17
- Propriété privée, 67
- Expropriation, 80

Règlement sanitaire départemental,

- Notion, 75-76
- Objectifs, 146
- RSD-type, 146-149
- Modification, 150-151
- Urbanisme et RSD, 165-170
- Mise à jour, 399-402

Rénovation urbaine, 265, 416

Risque

- Définition, 27
- Facteur de risque
- Risque sanitaire, 52

Santé

- Définition, 15
- Santé publique, 64
- Salubrité publique, 38
- Hygiène publique, 38

Système de santé,

- Définition, 30,
- Prévention, 202-211

Toxicité, 58, 62

Uniformisation, 145-156

Urbanisme, 149, 165

Règle, 171

Urbanisme de projet, 422, 423, 430, 479

Urgence,

Définition, 70,

Manifestations, 118, 370-374, 409

Danger immédiat, 15, 56, 77, 79

Péril imminent, 78, 268, 321, 337, 338,
393

Valeur cible, 58

Valeur limite, 58

Vu et permis d'imprimer
Montpellier, le

Le Président de l'Université Montpellier I
Philippe AUGE