

LE COURRIER DES MAIRES

et des élus locaux

Punaises de lit : que peuvent vraiment faire les collectivités territoriales ?

Publié le 23/10/2023 à 15h30

Sujets relatifs :

Santé, Service public, Décryptage juridique



© Adobe stock

Nuisibles de plus en plus présents tant dans les logements privés que dans les hôtels, transports en commun ou salles de cinéma, les punaises de lit apparaissent comme un défi sanitaire croissant dans nombre de territoires. Pour autant, que peuvent les élus locaux pour lutter contre la prolifération de ces insectes et éradiquer leur présence dans les bâtiments publics comme privés du territoire de la collectivité ? Encadrement législatif, rôle par nature limité des départements et régions, marges de manœuvre des communes et nécessaire respect des règles d'intervention sur un marché concurrentiel... Ce que les élus locaux doivent savoir pour lutter le plus efficacement possible contre les punaises de lit.

Par Agathe Delescluse, avocate, cabinet Seban & Associés

Voilà plusieurs semaines que les punaises de lit sont au centre de l'attention. On les voit désormais partout : hôtels, logements, mais aussi salles de cinéma, transports en commun, écoles, hôpitaux... Le sujet n'est pas anecdotique au vu de l'ampleur de leur développement et des conséquences que ces insectes ont sur la santé physique et mentale... ainsi que sur le portefeuille de leurs victimes. Les impacts potentiels induits par l'infestation de punaises de lit ne sont d'ailleurs pas qu'individuels et peuvent toucher divers secteurs économiques comme celui du tourisme, dès lors que les voyageurs sont susceptibles de repartir avec ce mauvais souvenir dans leurs bagages, ou encore celui des meubles d'occasion ou des vêtements de seconde main, en expansion depuis peu.

1- Un cadre national existant qui pourrait évoluer

Au niveau étatique, les pouvoirs publics recherchent des solutions depuis plusieurs années. Ainsi, la loi dite Elan [1] du 23 novembre 2018 avait complété, au sein de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, la définition du logement décent en précisant que celui-ci doit être exempt de toute infestation d'espèces nuisibles et parasites [2]. Les travaux parlementaires évoquent explicitement qu'il s'agissait alors de lutter contre la prolifération des punaises de lit [3].

De la même manière, un plan interministériel contre les punaises de lit avait été dévoilé en mars 2022. Organisé autour de six axes, il s'agissait notamment d'informer les particuliers et professionnels, d'accompagner les filières de détection et de traitement, d'observer et de surveiller le phénomène ou encore de consolider l'expertise scientifique et technique sur la punaise de lit et les moyens de la combattre.

Néanmoins, face à l'ampleur du phénomène, élus locaux et nationaux demandent aujourd'hui des actions plus concrètes. La mairie de Paris a ainsi sollicité un plan d'actions contre les punaises de lit, notamment en vue de la perspective des Jeux olympiques et paralympiques qui s'y tiendront l'année prochaine.

Une résolution et une proposition de loi en gestation

Les députés de La France Insoumise ont, quant à eux, déposé une nouvelle résolution sur le sujet (une première avait déjà été déposée en 2019) visant à créer un fonds d'urgence et un plan nation national d'éradication, à l'encadrement tarifaire des interventions des entreprises privées du secteur ou encore à la création de services publics de désinsectisation [4].

Le groupe Renaissance a, quant à lui, annoncé, via son président Sylvain Maillard, le dépôt d'une proposition de loi sur le sujet dans le cadre de sa niche parlementaire prévue le 4 décembre, texte qui devrait aborder, entre autres, la question du financement d'un plan de lutte contre la prolifération des punaises de lit.

Dans ce contexte, tout en étant vigilant sur ce qui sera décidé au niveau national, les collectivités territoriales et leurs élus peuvent s'interroger sur leur capacité d'action à droit constant en la matière et, le cas échéant, les conditions et modalités de celle-ci.

2- La capacité d'action des collectivités pour lutter contre les punaises de lit

Les régions et départements *a priori* incompétents

Depuis la loi Notre [5] du 7 août 2015, régions et départements ne disposent plus que d'une compétence d'attribution, de sorte que leur capacité d'action est conditionnée par l'identification d'un fondement juridique textuel.

La lutte contre les punaises de lit a trait à l'hygiène et la santé. En effet, ces insectes relèvent de la catégorie des nuisibles et, s'ils ne transmettent pas de maladies, leurs piqûres peuvent causer des démangeaisons voire des allergies. Davantage, il est établi que les impacts psychologiques sur les personnes dont le logement est infesté peuvent être conséquents puisqu'ils peuvent aller jusqu'à causer un stress post-

traumatique. Or régions et départements n'interviennent pas dans ces domaines précisément.

Si les punaises de lit peuvent avoir des conséquences sur des secteurs économiques sur lesquels ces collectivités peuvent intervenir (le tourisme est, pour rappel, une compétence partagée et les régions disposent de capacités d'intervention en matière de développement économique), il ne s'agirait là que d'apporter des solutions à ces conséquences, et non de traiter le problème initial de la prolifération des insectes. En somme, à droit constant, régions et départements ne disposent pas de capacité d'action, en dehors naturellement de la gestion d'éventuelles infestations dans les équipements qu'ils gèrent (et notamment toutes les structures d'hébergement).

La marge de manœuvre des communes

Les communes, via leur maire, interviennent historiquement en matière d'hygiène et de santé. Plus précisément, la protection générale de la santé relève principalement de l'Etat qui fixe, par décrets, 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* » [6].

Par ailleurs, sur ce fondement, l'article R. 1331-45 du code de la santé publique (CSP), en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2023, prévoit que « *Toutes mesures nécessaires sont prises pour prévenir la prolifération d'animaux causes de nuisances pour la santé humaine, notamment les punaises de lit, dans les locaux d'habitation et, s'il y a lieu et en urgence, pour y remédier, notamment par déblaiement, nettoyage, désinfection, dératisation et désinsectisation des locaux par des procédés biologiques ou physiques* » [7].

Toutefois, si la compétence en la matière est principalement étatique, les maires peuvent, à leur échelle, compléter les décrets pris au niveau national afin d'édicter des dispositions particulières en vue d'assurer la protection de la santé publique. Il s'agit ainsi d'édicter des règlements sanitaires de niveau communal (en plus des règlements sanitaires départementaux pris par le préfet) [8].

En outre, le maire dispose, pour assurer l'application des règles qu'il fixe dans ce domaine, des services communaux d'hygiène et de santé prévus à l'article L. 1422-1 du CSP. Ainsi, les maires peuvent édicter des règles particulières destinées à lutter contre la prolifération des punaises de lit sur le territoire communal (par exemple en fixant des règles spécifiques au ramassage des meubles infestés sur la voie publique).

Cependant, s'il peut être pertinent d'édicter des règles en la matière, c'est davantage aujourd'hui la question des aides pouvant être apportées aux personnes dont les logements sont infestés, au travers d'actions concrètes des communes (mise à disposition de produits ou d'outils destinés à traiter les habitations, interventions directes dans les logements, etc.), qui se pose et, ainsi, de manière sous-jacente, celle de **la création d'un service public de lutte contre les punaises de lit**.

Les communes ont, à la différence des régions et départements, conservé leur clause de compétence générale [9]. Cette dernière permet à son bénéficiaire d'intervenir dans tout domaine, sous réserve néanmoins de l'existence d'un intérêt

public local et des compétences expressément attribuées par la loi à l'Etat ou à une autre collectivité territoriale [10].

S'agissant de la lutte contre la prolifération des punaises de lit, l'intérêt public paraît établi au vu de leur qualification de nuisibles, de leur prolifération et des conséquences qu'elles engendrent. Peut se poser la question du caractère local de cet intérêt public, dès lors que la problématique semble nationale. Toutefois, des communes particulièrement touchées par la présence de ces insectes (grandes agglomérations, communes touristiques par exemple) pourraient justifier d'un intérêt public local.

Enfin, aucune compétence n'est expressément, à ce stade, attribuée en la matière à l'Etat ou, ainsi que cela a été indiqué, aux autres collectivités territoriales.

Par conséquent, il apparaît que les communes peuvent effectivement créer un service public de lutte contre les punaises de lit et ainsi mettre en œuvre des actions concrètes destinées à lutter contre la prolifération de ces insectes sur leur territoire. Et rien ne s'oppose à ce que les communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale (EPCI) transfèrent à ce dernier, à titre facultatif, une telle compétence [11].

3- Les conditions et modalités d'action des collectivités dans la lutte contre ces nuisibles

Une action communale conditionnée par le respect des règles en matière d'intervention économique

Dès lors que des entreprises privées spécialisées dans la lutte contre les nuisibles, dont les punaises de lit, existent, se pose la question de l'intervention publique sur ce marché concurrentiel. En effet, la fourniture de produits ou d'outils destinés à traiter les habitations, de même que les interventions directes dans les logements peuvent s'analyser comme une activité économique, laquelle se définit comme « *toute activité consistant à offrir et échanger des biens et services sur un marché concurrentiel* », ou encore comme « *toute activité qui s'inscrit dans un processus de production et de distribution de biens et services dans un environnement concurrentiel* » [12].

Or les personnes publiques, si elles entendent prendre en charge une activité économique, ne peuvent légalement le faire que dans le respect de la liberté du commerce et de l'industrie et du droit de la concurrence et doivent à cet égard, non seulement agir dans la limite de leurs compétences, mais également justifier d'un intérêt public [13].

S'agissant de l'intérêt public, la carence de l'initiative privée en est une des manifestations possibles, mais pas la condition exclusive. Ainsi, un département peut créer, au titre de sa compétence en matière d'aide sociale, un service de téléassistance aux personnes âgées et handicapées, quand bien même une offre privée existe déjà dans ce domaine, dès lors qu'il s'agit d'offrir un service à toutes les personnes âgées ou dépendantes du département, indépendamment de leurs ressources [14].

Dans le cas des punaises de lit, le coût du traitement du logement s'avérant onéreux et pouvant représenter un obstacle pour les ménages les plus modestes. Dès lors, l'intervention communale en la matière semble admise dans la mesure où elle

viserait à permettre à chaque ménage infesté de traiter correctement leur logement, étant précisé qu'une fois le principe de l'intervention admis, ses modalités ne doivent pas avoir pour effet de fausser le libre jeu de la concurrence [15].

Des modalités d'action diverses

S'agissant des modalités d'action, comme toute activité de service public, les communes et, éventuellement, les EPCI peuvent, schématiquement, décider de gérer directement (régie) ou de déléguer (délégation de service public) les actions décidées dans le cadre de la lutte contre les punaises de lit.

Pour être complet, relevons qu'une autre voie d'action envisageable au niveau communal est celle des aides financières facultatives pouvant être versées par les centres communaux d'action sociale [16].

Celles-ci pourraient ainsi être versées aux ménages les plus modestes, afin de leur permettre d'accéder aux services d'entreprises privées.

-
- [1] Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.
[2] Article 6 de la loi du 6 juillet 1989, modifié par l'article 142 de la loi Elan.
[3] Amendement COM-708 du 29 juin 2018 présenté par Mme la sénatrice Estrosi Sassone lors de l'examen en commission en première lecture ; Rapport sénatorial n° 630 du 4 juillet 2018, p. 475.
[4] Proposition de résolution n° 1707 du 6 octobre 2023 ; v. aussi la proposition de résolution n° 2438 du 22 novembre 2019.
[5] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
[6] Article L. 1311-1 du CSP
[7] Article créé par le décret n° 2023-695 du 29 juillet 2023 portant règles sanitaires d'hygiène et de salubrité des locaux d'habitation et assimilés
[8] Article L. 1311-2 du CSP
[9] Article L. 2121-29 du CGCT
[10] CE, 29 juin 2001, *Commune de Mons-en-Barœul*, n° 193716
[11] Sur le fondement de l'article L. 5211-17 du CGCT
[12] v. notamment B. Plessis, *Droit administratif général*, LexisNexis, 3ème édition, 2020, § 675
[13] CE, Assemblée, 31 mai 2006, *Ordre des avocats au barreau de Paris*, n° 275531
[14] CE, 3 mars 2010, *Département de la Corrèze*, n° 306911
[15] V. notamment les décisions susmentionnées *Ordre des avocats au barreau de Paris* et *Département de la Corrèze*
[16] Article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles

SUR LE MÊME SUJET

- « New deal » sanitaire : les associations d'élus au diapason
- La résilience sanitaire passera par la prévention locale
- Lutter contre l'habitat indigne, un défi au pouvoir d'agir des maires
- Habitat indigne : la « nouvelle » police de sécurité et de salubrité des immeubles entre en œuvre
- Les polices administratives
- Les élus locaux imaginent déjà de nouvelles politiques sanitaires
- Les champs de la salubrité publique et les pouvoirs de police spéciale du maire