

Évaluation de la lutte contre l'habitat indigne en Guyane

Services de l'État en Guyane
Direction Générale des Territoires et de la Mer.

Lettre de commande du 26 juillet 2022

PROPOSITIONS DE TRAVAIL



SAS - BOUCHE DOUBLE

2 rue Pierre Lescot

75001 PARIS

Présidente : Nancy BOUCHE

Décembre 2022

Synthèse – février 2023

COMMENT RENFORCER LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INFORMEL ET OU INDIGNE en GUYANE?

Introduction et remarques générales

Ce rapport a été effectué à la demande de la DGTM et est fondé d'une part sur l'évaluation de cas – ou de situations- de traitement de l'habitat indigne en quartier d'habitat informel et, d'autre part, sur les échanges fructueux et nombreux effectués lors d'un séjour en Guyane en novembre 2022.

Que soient remerciés à ce titre tous mes interlocuteurs dont j'ai pu apprécier la disponibilité ainsi que l'engagement professionnel de chacun dans son métier.

Sur ces bases, nécessairement fragmentaires, ce rapport d'évaluation n'a aucune prétention à l'exhaustivité de l'analyse de la situation guyanaise et les propositions exposées peuvent n'être que partielles.

L'habitat indigne est multiforme et l'appréhender pour mieux le traiter requiert l'appel à de multiples compétences, à la fois dans le champ technique, juridique, économique et social, ce qui implique d'organiser le partenariat entre les différentes structures concernées et mettre en place des méthodes de travail adaptées.

Il est apparu une relative méconnaissance des principaux textes – lois et instructions ou circulaires- relatifs au traitement de l'habitat indigne. Or, tant la loi Letchimy de 2011, sa circulaire d'application de 2013, l'instruction opérationnelle de 2014, ainsi que la circulaire interministérielle du 8 février 2019 appelant au renforcement de la coordination de l'action administrative et judiciaire sont des outils incontournables d'une politique publique efficace, qui engage tous les acteurs locaux. Or ces textes conservent toute leur actualité et toute leur pertinence.

Aussi, l'organisation du travail et le partenariat sont-ils des préalables à une action efficace pour mieux traiter l'habitat indigne et informel.

Cette réflexion peut déboucher sur plusieurs niveaux différents d'organisation du travail depuis des niveaux administratifs jusqu'à des niveaux politiques plus ambitieux.

Enfin des améliorations techniques peuvent être apportées aux dispositifs opérationnels, mieux les adapter à la situation guyanaise, expérimenter ou développer des expérimentations existantes de nouveaux modes d'action.

In fine des propositions, sont annexées quelques fiches techniques utiles, qui répondent à certaines questions soulevées par les uns et les autres.

Nancy Bouché

28 février 2023

PLAN GENERAL

I - Organisation, méthodes de travail et partenariat

- Au niveau de gouvernance et de coordination au niveau des services de l'État et organismes para-publics sous l'égide du préfet
- Initier des partenariats spécifiques
 - o Le contrôle de la décence avec la CAF
 - o Une politique pénale sur l'habitat indigne et informel avec le Parquet
 - o Un contrôle des cessions foncières illicites avec la DRFIP- service du cadastre
- Initier des modes de travail à caractère transversal :
 - o Mettre en place un club des opérateurs et aménageurs
 - o Respecter et faire respecter le droit des occupants

II- Des améliorations techniques pour relancer les outils opérationnels

- o Les opérations de RHI ou RHS
- o Les OGRAL
- o L'intervention dans les bidonvilles
- o L'articulation des évacuations art 197 loi Elan avec les dispositions de la loi Letchimy

III- L'institution de nouveaux outils et expérimentations

- o Le relogement temporaire
 - Disposer d'habitats mobiles
 - Mobiliser le parc vacant ou à l'abandon
- o L'expérimentation ou la poursuite d'expérimentations :
 - La production de "parcelles assainies"
 - L'auto-construction accompagnée
- o La création d'un office foncier solidaire

IV- Au niveau politique : étudier la mise en place d'un opérateur partenarial Etat/CTG dédié au traitement de l'habitat indigne sous toutes ses formes ; le groupement d'intérêt public (GIP)

ANNEXES

FICHES TECHNIQUES ET JURIDIQUES UTILES

I - Organisation, méthodes de travail et partenariat

Le renforcement opérationnel du PDLHI

Il rassemble les principaux services et organismes ayant directement à connaître de diverses questions touchant à l'habitat indigne et à tout le moins, outre la DGPM/DATTE la Dgcocop, l'ARS, la CAF, l'ADIL et le cas échéant d'autres membres ou des invités (AUDEEG, EPFAG, services sociaux de la CTG...)

Ses missions, ses objectifs et son rythme de travail doivent être bien définis, ainsi que ses modes de travail (groupes de travail selon thèmes)

Il est un lieu d'échanges mais aussi de coordination, voire de décision, sur certaines affaires ponctuelles mais sensibles, à l'initiative des uns et des autres. Il peut discuter de méthodes de travail avec certains membres :

- à titre d'exemples, la CAF pourrait sur des périmètres opérationnels pré-définis collectivement comme particulièrement sensibles (en secteur régulier comme en secteur informel) demander un constat de décence des logements pour chaque ouverture de droit à l'AL.
- ADIL et CAF pourraient établir une fiche succincte de renseignements de base à remplir sur l'état d'un logement faisant l'objet d'un signalement ou d'une plainte
- ADIL et CAF peuvent repérer les diverses situations locatives de bailleurs indélicats selon les constats de décence ou les plaintes...
- Transmettre systématiquement à l'ARS les dossiers sensibles d'insalubrité
- De même l'ARS informer ses partenaires de ses enquêtes en cours (AL coté CAF, droit des gens coté ADIL...)
- La Dgcocop tenir informés ses partenaires de dossiers DALO pour motif de l'état du logement ...et procédures éventuelles à engager (péril insalubrité, décence)
- Liaisons entre la préfecture, la cellule LCI et l'ADIL, permettant à celle-ci d'avoir l'information nécessaire lorsqu'elle reçoit les ménages en cas d'évacuation...

C'est aussi le lieu où peuvent être identifiés des dossiers emblématiques pour en saisir le procureur.

Dans certains PDLHI, le vice-procureur ou substitut désigné par le procureur pour suivre les dossiers d'habitat indigne est invité et présent (Paris) (rythme ou opportunités à voir)

De plus, le PDLHI peut être un lieu d'information des principales actions engagées du type :

- les PILHI en cours
- les nouvelles opérations engagées (OGRAL, MOUS, RHS, RHI...)
- les exemples significatifs d'opérations engagées

Enfin, le PDLHI a un rôle pédagogique essentiel : un programme de formation (interne et externe- relations avec le CNFPT) d'animation, d'information.

Actions proposées à court terme : formation et outils de travail

Amélioration des partenariats par échanges et mise à niveau collective des compétences de chacun des organismes du "cœur" du PDLHI

- clarifier le qui fait quoi des membres du PDLHI ? compétences administratives et juridiques, financements, ressources humaines ...
- et qui peut faire quoi ou approfondir/expertiser quoi ?

- faire émerger et identifier des niveaux d'expertise
- organiser un complément de formation/mise à niveau technique des compétences de chacun sur les plans juridique, technique, financier, social : 2/3jours ?
- mettre en place une documentation technique et administrative de base, ouverte, non seulement aux membres du PDLHI, mais aussi à tout le milieu professionnel :
 - les textes de base
 - les actualités juridiques et financières
 - des notes juridiques ou financières utiles
 - des modèles d'actes en tant que nécessaire
 - des modèles de rapport
 - des modèles / exemples de cahier des charges pour des missions ou opérations nécessaires au traitement de l'habitat indigne en tant que de besoin (DGTM) :
 - de MOUS de relogement
 - de MOUS d'accompagnement social
 - de PILHI
 - d'OGRAL (études pré-op et opérations, modèles de convention)
 - d'études/phase pré-op de RHI/RHS
 - de conventions de programme d'opérations de RHI/RHS
- ouvrir un site internet d'accueil et de gestion de ces éléments

Le renforcement opérationnel du CT RHI

Composition du CT RHI : préfecture, DGTM, rapporteur, ARS, Dgcocop

Au delà et dans le cadre de sa mission strictement financière, le CT RHI pourrait avoir un rôle pédagogique et d'exigence professionnelle lors de l'examen des demandes de financement effectuées par les collectivités locales ou les aménageurs :

- examen des dossiers présentés en demande de financement avec leur rapport justificatif (pertinence, calendrier, montant financier, historique et contexte...)
- suites de financement d'opérations en fonction du bilan financier et qualitatif fourni, au vu, notamment, des CR des Copil et Cotech
 - en présence des collectivités demanderesses ...
 - une feuille de route minimale à écrire (éviter un formalisme contre-productif !)

Initier des partenariats spécifiques

Dans la logique du renforcement du PDLHI et pour répondre à certains de ses objectifs, trois partenariats spécifiques pourraient être mis en place :

Le contrôle de la décence avec la CAF

La CAF a une mission de contrôle de la décence des logements des locataires allocataires de l'allocation logement. En Guyane, elle a effectivement engagé des actions en ce sens et avait confié le contrôle technique à Soliha, via une convention ad hoc, conformément aux

textes. Jusqu'à ce jour, une conseillère habitat a rempli cette fonction qu'elle quitte, notamment parce que Soliha est en difficulté. Elle témoigne à la fois des enjeux de ce contrôle et de la difficulté à l'exercer, compte tenu de la violence rencontrée chez certains bailleurs.

Pour poursuivre cette mission et la sécuriser, ce qui la rendrait aussi plus efficace, il est proposé – dès lors que la CAF aura retrouvé un dispositif de contrôle technique de la décence - que ces contrôles ne soient pas liés à des plaintes ou signalements, mais engagés a priori systématiquement lors de toute demande d'ouverture de droits à l'allocation logement, dans des périmètres définis, soit identifiés comme "sensibles" soit correspondant à des périmètres opérationnels, type OPAH, périmètres ANRU ... Une expérience en ce sens pourrait être engagée dans l'agglomération de la CACL, dans des sites identifiés par le PILHI. Mais le quartier chinois de Cayenne pourrait aussi y figurer. Ce mécanisme a le double avantage d'être déconnecté de démarches personnelles qui exposent les personnes concernées, y compris les intervenants, à des risques de violence et, étant systématique, permet un repérage assez objectif.

Une politique pénale sur l'habitat indigne et informel avec le Parquet

Beaucoup de faits délictueux sont liés à la situation de l'habitat et de l'organisation foncière et il paraît indispensable de mettre en place un dispositif de veille et de saisine du Parquet de situations qui mettent en péril toute action future. Au delà du groupe de travail "marchands de sommeil" du PDLHI et des contacts pris par l'ARS avec le procureur, c'est une action concertée avec le Parquet qui pourrait lui être proposée, avec une méthode de travail ad hoc. Les divisions et ventes illicites, constatées à Sablance et connues de la Mission Foncier devraient entrer dans ce champ commun "marchands de sommeil" et auto-désignés comme "marchands de biens"

Un contrôle des cessions foncières illicites avec la DRFIP- service du cadastre

Les divisions et ventes illicites, constatées à Sablance et connues de la Mission Foncier devraient être mieux contrôlées par la DRFIP. Il est, en effet, anormal que soient enregistrées par le cadastre des cessions foncières illégales car effectuées sur des terrains appartenant, notamment, à l'État et sur lesquels le vendeur n'a aucun droit et auxquelles soient appliquées des taxes foncières (payées ou non). Les cessions ne sont effectives que lorsqu'elles sont publiées au fichier immobilier – et non au cadastre. Cette situation engendre des fausses propriétés foncières pour des acquéreurs de bonne foi, ce qui crée des situations sociales et juridiques inextricables pour un aménagement futur ... Une mise en ordre devrait être effectuée avec le Cadastre.

Initier des modes de travail à caractère transversal :

Mettre en place un club des opérateurs et aménageurs

Compte tenu de la complexité des situations foncières, urbaines, sociales à traiter dans les domaines touchant directement ou indirectement à l'habitat indigne, qu'il soit régulier (centres de villes et de bourgs) ou informel, la mise en commun d'expériences, de difficultés, d'expertises communes apporterait beaucoup à l'efficacité de l'action sur le terrain.

Un club des aménageurs, opérateurs de l'habitat, bailleurs sociaux pourrait être mis en place avec une composition de base et des thèmes de travail à mettre à l'ordre du jour. Des structures analogues (aux Antilles, par exemple) ou des experts pourraient être invités selon l'ordre du jour.

Les questions foncières et la difficulté de leur résolution sont communes à tous les aménageurs. Les questions sociales le sont aussi.

S'il est difficile d'innover en matière juridique- il l'est possible dans les savoirs faire ou les montages opérationnels et les expériences des uns bénéficient à tous.

Respecter et faire respecter le droit des occupants

Le droit des occupants est assez largement méconnu tant des occupants eux-mêmes, que des logeurs divers, que ce soit dans les situations régulières au plan foncier et d'habitat et encore plus dans l'habitat informel, mais aussi que- ce qui est plus grave- de certaines instances administratives ou d'opérateurs et aménageurs. Les "on dits" et les lectures biaisées du droit, engendrent bien des erreurs et se font généralement au détriment d'occupants précaires.

Or, le droit des occupants résulte, selon les situations, d'une combinaison de la loi de 89 sur les rapports locatifs – applicable y compris aux locataires d'un bailleur en habitat informel (lesquels peuvent percevoir une allocation logement) – et des textes sur l'insalubrité et le péril, ainsi que ceux concernant l'aménagement - CCH, CU et loi Letchimy en habitat informel.

La définition des occupants ayant droit au relogement dans les cas d'habitat insalubre ou en péril (sous arrêté) ou d'opérations d'aménagement figure respectivement aux art L521-1 du CCH et au L314-1 du CU pour les personnes physiques et les professionnels. Les personnes qui ne répondent pas à ces définitions dans l'habitat informel font l'objet d'une définition particulière dans la loi Letchimy.

La notion "d'occupant de bonne foi" qui figure aux art L521-1 du CCH et L314-1 du CU n'est applicable qu'en matière locative ou au titre de l'occupation du logement et n'est liée à aucune autre donnée. La jurisprudence de la Cour de cassation a largement explicité cette notion "d'occupant de bonne foi" et a, par ailleurs, précisé que la régularité du séjour n'entraîne pas dans sa définition. De même a-t-elle précisé que dès lors qu'aucun texte ne restreignait l'obligation de relogement à la régularité du séjour des étrangers, celle-ci s'appliquait de plein droit : Cass 3^{ème} civ du 12 septembre 2012. Confirmation par le Conseil constitutionnel (Décision n° 2016-581 du 5 octobre 2016)

Ces principes doivent être rappelés aussi bien dans les rapports entre logeurs et occupants dans l'habitat informel comme dans les situations régulières que lors des opérations d'aménagement ou les travaux intéressant des équipements publics.

Voir en annexe / la note " Le droit au relogement dans différentes situations d'habitat informel

II- Des améliorations techniques pour relancer les outils opérationnels

Les opérations de RHI et de RHS

Certaines opérations sont en cours et à leur stade final, c'est le cas de la RHI de la Cotonnière et de celle de l'Arc en ciel, à Macouria (voir fiche annexe sur ces 2 opérations)

Ce que l'on constate à partir de l'examen de ces deux opérations, qui, l'une et l'autre ont mis la priorité sur la régularisation foncière des occupations sans titre et le maintien des populations dans leur habitation, le tout dans un programme urbain, ce qui constitue une démarche pertinente et globalement appréciée.

Cependant, sur le plan de la démarche et de son déroulé, certains outils proposés dans l'instruction de 2014 n'ont pas été mis en place non plus que les préconisations en matière de financement. Il n'y a ni convention de programme, ni présence d'un médiateur entre la commune, l'aménageur et les habitants. Certes, ces opérations ont été engagées avant 2014 et on ne peut pas leur reprocher de n'avoir pas anticipé, mais les phases opérationnelles postérieures auraient pu être encadrées selon les principes de l'instruction de 2014.

En matière de financement, la cession des charges foncières aux occupants-accédants au taux uniforme de 30 €/m² de foncier ne paraît pas justifiée, ni dans son montant ni dans son uniformité alors que les ménages concernés ont des ressources fort diverses. Par ailleurs, dans ce schéma, on ne prend pas en compte les coûts d'aménagement.

Le fait que les facultés contributives des ménages n'aient pas été prises en compte n'a pas permis aux ménages modestes de bénéficier des subventions de l'Etat- ce qui a généré des difficultés pour certains d'entre eux à régler le coût de l'acquisition foncière. Les accédants sont, en effet, censés pouvoir financer sur leurs fonds propres l'acquisition de leur parcelle; en cas d'impossibilité (fréquente) un étalement dans le temps leur a été proposé par l'aménageur qui fait ainsi fonction de prêteur de deniers sans intérêt, et ce, limité au temps de la concession : mécanisme bricolé et fragile¹...

En effet, dans ce cadre, les ménages modestes n'ont bénéficié d'aucune aide de l'Etat au titre de l'accession sociale à la propriété, ni aux aides personnelles auxquelles ils auraient droit, en application de l'arrêté du 25 septembre 2020 relatif au calcul des aides personnelles au logement et de l'aide à l'accession sociale et à la sortie de l'insalubrité spécifique à l'outre-mer.

Il doit donc être prévu pour les opérations à venir que :

- les prix de cession foncière soient fixés en fonction des ressources des occupants en se fondant sur un barème de charges foncières de référence de l'accession sociale à la propriété ;
- les occupants bénéficient, lorsqu'ils sont en dessous des plafonds de ressources du LES des aides à l'accession sociale à la propriété sur la LBU et des aides personnelles au logement liées à l'accession sociale et à la sortie de l'insalubrité
- qu'ils bénéficient parallèlement de l'amélioration de l'habitat, en application de l'arrêté du 20 février 1996, modifié en 2016²

¹ Quid en fin de concession ?

² Et en cours d'actualisation

Si les opérations de RHI se font par simple régularisation sans aucune prise en compte de l'état du bâti des occupants, le risque est de régulariser des taudis ... Il est donc nécessaire d'inclure au projet de régularisation foncière l'amélioration de l'habitat nécessaire pour certaines habitations. Cela implique d'intégrer au dispositif de RHI/RHS une fonction d'opérateur en amélioration de l'habitat dans l'équipe qui conduit l'opération. Celui-ci sera mandataire de l'occupant ce qui permet à celui-ci d'avoir un seul poste financier incluant l'acquisition foncière et les travaux, bénéficiant des subventions de l'Etat et compléments financiers divers (prêts, autres ...) ainsi que de l'allocation logement spécifique outre-mer, selon un montage financier personnalisé proposé par l'opérateur habitat.

Remarques

Ces remises en ordre opérationnelles et financières³ ont pour objet – outre d'être plus équitables pour les occupants-accédants – de leur assurer l'accès aux différentes aides à l'accession sociale à la propriété auxquelles ils peuvent avoir droit. De plus, ils peuvent également accéder aux aides à l'amélioration de l'habitat également ouvertes par l'État.

Le montant de la subvention pour l'acquisition du foncier en régularisation foncière et comportant, le cas échéant, des travaux d'amélioration de l'habitat, est prévu par les art 3 et 7 de l'arrêté du 20 février 1996 relatif aux aides de l'Etat à l'acquisition-amélioration de logements à vocation très sociale et à l'amélioration des logements, notamment pour les opérations de RHI et de RHS. L'art 8 de cet arrêté ne prévoit qu'un arrêté préfectoral fixe les taux de subventions applicables, en tenant compte de la taille et des ressources du ménage attributaire et, éventuellement, de la localisation géographique de la construction.

Or, l'arrêté DEAL de la Guyane du 7 novembre 2019, relatif à l'acquisition-amélioration et à l'amélioration de l'habitat, ne comporte pas de mention explicite prévoyant le mode de calcul de la charge foncière lorsque le terrain concerné comporte déjà l'habitation de l'accédant : il serait nécessaire de le compléter pour répondre aux situations concernées.

Pour les futures opérations il sera indispensable de rappeler ces points de méthode de travail, de conduite d'opération, de même que l'exigence de faire fonctionner effectivement les comités de pilotage et les comités techniques.

En dehors de ces rappels de méthode, se pose la question de l'adaptation du dispositif RHI/RHS pour les grands quartiers, fortement peuplés, souvent très denses, où la maîtrise du calendrier est essentielle pour éviter les opérations qui s'étirent dans le temps, ce qui est souvent une raison qu'invoquent les élus pour ne pas vouloir s'engager- et une cause d'incompréhension pour les habitants ...qui attendent...

³ Par ailleurs conformes à l'Instruction interministérielle de 2014

FICHE TECHNIQUE

Comment redémarrer des démarches opérationnelles de RHI et RHS pour des grands ensembles informels – (*traitement in situ*)?

L'objectif est de maîtriser le calendrier des opérations par un découpage en petites tranches dans le cadre d'un schéma d'ensemble pour assurer la cohérence des tranches. C'est aussi éviter d'inquiéter, mobiliser ou générer des attentes des populations, prématurément, avec tous les inconvénients sociaux et financiers que cela comporte. Enfin, cela permet aux collectivités de pouvoir s'engager pour des échéances maîtrisables, ainsi que pour les aménageurs, et de sortir de l'argument récurrent : la RHI c'est trop long, donc on ne fait rien...

Le moyen proposé, c'est de découper le territoire en tranches de taille limitée, pour une réalisation à maîtriser en 5 ans, chacune d'entre elles étant travaillée comme une opération autonome, avec sa phase pré-opérationnelle propre et son déroulé opérationnel.

La cohérence de l'ensemble serait assurée par un schéma préalable de faisabilité identifiant des éléments essentiels comme les points de passage des VRD et équipements publics indispensables à prévoir pour l'ensemble du quartier. Il se peut que pour des raisons techniques certains VRD doivent être engagés dès ce niveau.

Outre la localisation minimale des équipements (pas nécessairement à la parcelle près), ce schéma de faisabilité pourrait, notamment :

- Identifier un terrain d'accueil – sur le site ou proche – pour du relogement transitoire, nécessaire pour les tranches opérationnelles
- prévoir des modules pour ces logements/hébergements transitoires
- préciser le projet de découpage en tranches opérationnelles

Cette phase "amont " serait finançable par l'État, au taux habituel de 80%, pour engager le processus. Y serait intégré le financement de la construction de logements transitoires, utilisables pour les différentes tranches opérationnelles du programme ; déplaçables pour d'autres opérations; réutilisables pour de l'hébergement d'urgence ...

Les tranches opérationnelles – qui peuvent être déployées dans le temps, sans que cela mette en cause la cohérence du projet global - comporteront chacune :

- la phase pré-opérationnelle comportant, notamment (rappel) :
 - ✓ la mise au point du projet d'aménagement détaillé
 - ✓ le diagnostic social, statut d'occupation, ressources, besoins en relogements, provisoire et définitif ...
 - ✓ le diagnostic technique du bâti, évaluation des régularisations possibles ...
 - ✓ les démolitions nécessaires
 - ✓ l'évaluation des droits à indemnisation des occupants
 - ✓ les études foncières et projet de découpage foncier, ...
 - ✓ les besoins en logement : neuf, amélioration, locatif accession...
 - ✓ la préparation des DUP et arrêtés d'insalubrité si nécessaire
 - ✓ autres procédures ... (loi sur l'eau...)
 - ✓ les études techniques complètes et l'évaluation des coûts
 - ✓ la mise au point du projet de bilan opérationnel

- ✓ le mode de réalisation de l'opération...
 - ✓ la préparation du projet de convention de programme
 - ✓ le démarrage du relogement provisoire
 - ✓ le démarrage du relogement définitif, selon les opportunités
 - ✓ la mise en place d'une MOUS
 - ✓ l'identification d'un médiateur⁴ hors aménageur et collectivité/relations avec la population, associations
- La phase opérationnelle- pm – à réaliser en 5 ans, délai rendu possible si la tranche est de dimension limitée et si la phase pré-opérationnelle a été suffisamment approfondie et précise (c'est du temps gagné !)

Remarques : *cette proposition consiste à engager le processus en 3 phases et non en 2, en considérant chaque tranche comme une opération en soi, sachant que le cadrage de cohérence a été mis en place en amont, avec une organisation du relogement provisoire.*

Avantage : pouvoir maîtriser sur des secteurs relativement limités les processus sociaux, techniques et financiers et éviter les dérives récurrentes lorsque le quartier d'habitat informel est vaste ...

Ce qui implique – à défaut, à ce stade de connaître précisément le nombre de ménages résidant sur la totalité du quartier⁵ - d'organiser le contrôle des nouvelles implantations sur le quartier et d'éviter les effets d'aubaine (démolir et évacuer les nouveaux arrivants ; utiliser le II de l'art 197 de la loi Elan). Cet état à l'instant T du démarrage du schéma de faisabilité pourrait être effectué par un relevé par drones.

Il serait aussi nécessaire aussi de mettre un peu d'ordre sur le quartier: engager des actions coercitives, en sus d'évacuation et démolitions de chantiers clandestins, arrêtés d'insalubrité vis-à-vis des "logeurs" indéliques et autres marchands de sommeil, poursuites pénales contre les même y compris contre les ventes et divisions illicites; mettre en place un mécanisme de protection des occupants par un suivi social. Ce suivi social des occupants locataires de logeurs pourrait être assuré par la MOUS (temps partiel) qui sera mise en place dans le processus engagé dès la 1ere tranche ou par le médiateur identifié dès cette phase.

Remarque 2 : *le processus opérationnel est d'autant plus long et lourd que ces opérations sont généralement montées en ZAC, ce qui nécessite une concertation administrative, des études d'impact, un examen éventuel par l'autorité environnementale au coup par coup, loi sur l'eau etc*

Or, lorsque le projet consiste essentiellement à faire de la régularisation foncière autour d'habitats existants, la ZAC ne se justifie nullement. Selon les cas, un simple découpage foncier peut suffire, le cas échéant, le recours au simple lotissement. Ces facilités ont été énoncées dans l'instruction interministérielle de 2014.

Voir en annexe la fiche : Simplifier les montages opérationnels de RHI ou de RHS "in situ"

⁴ Voir s'il est pertinent de prévoir ce médiateur dès la phase « amont »

⁵ Ce qui impliquerait d'avoir fait un diagnostic social et technique complet sur le quartier, démarche chère et socialement inopportune ... obsolète et illusoire dans un temps long pour traiter toutes les tranches opérationnelles ...

Les OGRAL

Rappels

Les OGRAL sont des opérations d'ampleur limitée, indépendantes d'un mécanisme opérationnel, indépendantes du statut de propriété des occupants, dont l'objectif est d'assurer des conditions minimales de sécurité et d'hygiène dans l'habitat de personnes y ayant leur résidence principale et qui n'ont pas d'autre solution de logement à moyen terme. La légitimité de l'intervention publique est liée aux notions de sécurité et de salubrité publiques qui relèvent de l'ordre public (champ des polices administratives) : à ce titre, l'aide apportée à ces personnes ne leur confère aucun droit particulier.

Il n'y a, non plus, aucune obligation pour ces occupants d'adhérer à cette démarche qui n'a aucun caractère coercitif. Cependant, au titre de la sécurité et si la construction présente des risques évidents de péril, le maire devra intervenir par un arrêté de péril en application de l'art 11 de la loi Letchimy de 2011. L'occupant concerné sera inclus dans le périmètre opérationnel pour que les travaux indispensables soient réalisés.

L'OGRAL est donc justifiée par un certain degré d'urgence au regard de l'état sanitaire et sécuritaire de l'habitation des occupants.

Ce n'est pas une opération d'aménagement. Ce n'est pas non plus et ce n'est pas son objet, une opération de régularisation foncière. Si l'on veut faire de la régularisation foncière accompagnant des travaux d'amélioration de l'habitat, on engage une démarche opérationnelle de RHS, concernant toutes les constructions concernées, dans le cadre d'un projet urbain, avec ses équipements, dans le cadre du PLU ...etc .

Il est formellement déconseillé de faire de la régularisation foncière en diffus ou hors de toute agglomération ou démarche urbaine, hors tous réseaux et équipements. Outre que cela cautionne de l'urbanisation anarchique et diffuse, sans réseaux, cela complexifie, en outre, les futurs aménagements urbains et rend impossible la contribution des nouveaux propriétaires au financement desdits équipements, leur conférant alors une valorisation induite de leur terrain.

Les différentes situations où la mise en place d'OGRAL est pertinente :

- les situations en attente ou en préfiguration opérationnelle
- les "populations spécifiques" car leur mode de vie et leur implantation font qu'elles ne seront pas logées ailleurs et répondant à leurs besoins ...
- les situations sur terrains publics
- certaines situations sur terrains privés aux propriétaires inconnus ou en déshérence ...

Plusieurs OGRAL ont été engagées ou sont en phase pré-opérationnelle en Guyane, toutes situées à Maripasoula (voir annexe OGRAL de la rue d'Itany)

L'examen de ces dossiers montre une bonne réalisation technique et sociale, en ce qui concerne la rue d'Itany et une étude pré-opérationnelle assez aboutie pour village Machine.

Les entretiens avec les responsables et chargés des projets des Compagnons bâtisseurs, leur bilan, permettent de soulever plusieurs questions, au vu desquelles, plusieurs améliorations sont proposées ci-après.

Une première remarque s'impose : les habitations de la rue d'Itany comme celles de village Machine sont en mauvais voire très mauvais état, ce qui nécessite des travaux importants

qui dépassent les seuils figurant dans l'instruction de 2014. Il faudra pour les prochaines opérations tester la viabilité des opérations au vu d'un cout estimatif réaliste des travaux.

Il manque également dans cette opération une convention de programme, telle que prévue dans l'Instruction de 2014, entre l'État et la commune, maître d'ouvrage de l'OGRAL. Cette convention de programme précise le périmètre de l'opération, le nombre d'habitations et de ménages concernés, le calendrier des travaux, le mode d'organisation du chantier, l'encadrement technique, la participation des habitants, les cofinancements éventuels (CAF et CTG, notamment, appelés à être cosignataires de la convention) le suivi social, le suivi opérationnel : Copil et Cotech, le bilan technique, social et financier, l'évaluation quantitative et qualitative, et les préconisations diverses ...

Parmi les questions soulevées :

- L'insuffisance globale du financement des travaux et de la MOUS au regard de la réalité des chantiers ouvert par l'instruction. Il est exact que ces montants déjà modestes en 2013 devraient être réévalués par l'administration;
- La répartition entre les postes prévue par l'instruction qui répond mal à la réalité de la conduite du chantier (à Maripasoula, en l'espèce) : la répartition actuelle par poste est la suivante, par logement : 1000€ de MOUS, 10000 € de travaux d'entreprise, 5000 € de matériaux via la commune maître d'ouvrage, 5000 € de matériaux aux occupants directement; soit un total disponible de 21 000 €/logement. Le chantier ainsi que celui qui est prévu pour village Machine montrent que le montant "entreprise" est surévalué, la MOUS insuffisante
- Une MOUS insuffisante pour couvrir à la fois une mission d'accompagnement social des ménages et l'ingénierie technique d'accompagnement technique des chantiers. La mission "ingénierie technique d'accompagnement" n'est pas spécifiquement financée.
- Un taux théorique de participation des habitants aux travaux de 20% ou de 15%, selon la répartition des postes "matériaux", qui est illusoire, la plupart des occupants n'ayant pas les moyens financiers nécessaires ...
- Une contribution des occupants en nature aux travaux inégale et parfois nettement insuffisante (phénomène aussi du fait que les travaux à faire étaient très lourds et relevaient de professionnels). Mieux préparer le chantier avec les habitants et fixer les règles du jeu (pas de travaux supplémentaires !)

FICHE TECHNIQUE

Pistes d'amélioration du dispositif OGRAL

- Établir un arrêté préfectoral qui relève sensiblement les montants subventionnables sur la LBU (*ce qui était ouvert par l'Instruction*)
Cet arrêté pourrait prévoir la fongibilité relative des postes prévus entre MOUS, ingénierie, matériaux et travaux d'entreprise, dans le cadre de la convention de programme citée plus haut et au vu des évaluations de l'étude pré-opérationnelle ;
- Cet arrêté pourrait distinguer sur un poste "ingénierie" une partie MOUS, limitée aux suivi social, et une partie "accompagnement technique" qui est un poste important dès lors que l'opération est effectuée en auto-réhabilitation accompagnée. (*mais toutes les OGRAL ne sont pas nécessairement montées en auto-réhabilitation*)
- Cet arrêté pourrait aussi prévoir les cas et conditions où l'apport des occupants, en sus de leur apport en nature, de 15 ou 20% est impossible, la dérogation possible tout en prévoyant un minimum d'apport financier. Ces points figureraient dans la convention de programme.
- Ouvrir l'OGRAL à d'autres travaux intéressant la sécurité ou la salubrité, notamment des travaux ou petits équipements d'intérêt collectif (par ex, passerelles entre les habitations, hors d'eau, assainissement succinct, distribution électrique sûre....) notamment lorsque l'OGRAL est engagée auprès de populations spécifiques ou au mode de vie traditionnel
- Prévoir une convention-type, comme pour les OPAH (mais simplifiée) prévoyant les postes évoqués ci-dessus. Cette convention signée par la collectivité et l'État inclure les autres financeurs, tels que, notamment la CTG, la CAF. Il serait de bonne administration de faire signer cette convention par l'opérateur, lui-même engagé au 1^{er} chef au bon déroulement de l'opération et à son bilan.
- Prévoir que les occupants doivent s'engager (convention) pour assurer le bon déroulement du chantier : rangements, libération de certains lieux, ne pas demander de travaux supplémentaires) à Inclure dans la convention.
- Faire établir clairement dans la demande de financement de la phase opérationnelle les postes prévus entre ingénierie, travaux, matériaux. Au titre de l'ingénierie, il faut faire apparaître d'une part, en jours, l'accompagnement technique par l'opérateur, ainsi, également en jours, au tarif du Smic, la part d'apport en nature des habitants.
- Faire apparaître de façon réaliste la participation des occupants : d'une part en nature et d'autre part en un apport financier minimal (500 à 1000€ minimum⁶ ?) lorsque l'étude pré-opérationnelle a montré la quasi insolvabilité des ménages concernés. Ce montant pourrait être mentionné à titre dérogatoire dans la convention de programme.
- Sur le plan financier, s'agissant d'opérations limitées et devant être menées dans des délais courts, la distinction en 2 marchés indépendants, l'un pour l'étude pré-opérationnelle et l'autre pour la phase opérationnelle est assez peu pertinente. Il est en effet discutable de faire faire par une équipe toute l'enquête sociale le diagnostic technique, l'évaluation de la faisabilité des opérations selon les ménages et confier à

⁶ Suggestion des Compagnons Bâisseurs

une autre la réalisation... facteur d'incompréhension pour les habitants, de risques de distorsions techniques, de faire 2 fois le travail ... *Aussi est-il préconisé qu'un seul marché soit passé pour une OGRAL avec une tranche ferme - l'étude pré-opérationnelle - et une tranche optionnelle pour la phase opérationnelle, au vu des résultats de la première.*

Questions relatives au futur des occupations réhabilitées

La question de l'occupation foncière peut se poser. On a vu que l'OGRAL est une opération d'amélioration des conditions d'habitat assurant un minimum de sécurité et d'hygiène à des occupants sans droit ni titre qui n'ont d'aucun avenir à brève ou moyenne échéance d'être logés ailleurs (ou de le souhaiter dans beaucoup de cas et notamment pour des raisons familiales ou sociales) .

Afin de sécuriser un peu ces occupations, tant pour les personnes concernées que pour assurer un usage pérenne d'habitat aux maisons ainsi partiellement (ou plus) réhabilitées, dès lors que ces occupants sont installés sur des terrains propriété publique (ou d'un aménageur) il pourrait être proposé que cette occupation fasse l'objet d'une convention temporaire d'occupation – contrat de louage du code civil si les terrains ressortent du domaine privé – AOT en domaine public- entre le propriétaire et l'occupant. Cette convention serait signée pour un temps limité, reconductible. Si l'habitation est cédée aux descendants de l'occupant, une nouvelle convention serait signée. Cette convention⁷ préciserait que l'occupation est autorisée au seul usage de résidence permanente de l'occupant, ne peut être louée, ni "cédée" à un tiers, ni transformée à un autre usage, auquel cas la résiliation sera effectuée de plein droit avec expulsion des nouveaux occupants. Au départ de l'occupant en titre, le propriétaire foncier reprend l'habitation (code civil art 552 à 555). L'occupant devra verser une redevance – modique- en application de la convention d'occupation temporaire.

La question s'est, en effet, posée des usages ou occupations futures de logements ainsi réhabilités et des risques : il s'agit d'éviter les "cessions" à des tiers, la location, voire d'autres usages incompatibles avec l'objectif qui est d'améliorer les conditions d'habitat d'occupants démunis.

Enfin, sur le fondement de cette convention et afin de renforcer la stabilité de l'occupation, une aide complémentaire à l'amélioration de l'habitat pourrait être ouverte à l'occupant pour assurer un meilleur confort.⁸

Les OGRAL sur des terrains en indivision

L'OGRAL est-elle un outil pertinent lorsque les habitations à améliorer sont assises sur des terrains en indivision ? La réponse est non, car ces installations ne sont pas sans droit ni titre mais sur des portions indivises de propriété. De sus, l'Anah peut subventionner des travaux à l'indivisaire bailleur d'un occupant y ayant sa résidence principale. De même, l'arrêté préfectoral de Guyane prévoit que les occupants indivisaires peuvent bénéficier de subventions à l'amélioration de l'habitat de droit commun. Dès lors il est inutile de monter dans ces cas une OGRAL dont l'objet est limité. Les relations entre indivisaires n'ont pas à être prises en considération par l'administration; seule la réalité de l'occupation à titre de résidence principale est prise en compte.

⁷ Elle s'ajouterait aux dispositions applicables au titre des subventions d'améliorations de l'habitat sur la LBU

⁸ Semble prévue par l'arrêté de 1996 dont l'actualisation est en cours.

L'intervention dans les bidonvilles (*hors situations en zones exposées aux risques naturels*⁹)

Un certain nombre de bidonvilles subsistent et s'étendent, aux conditions de sécurité et d'hygiène difficilement acceptables, liées souvent à une extrême densité et la présence de populations étrangère en situation irrégulière. C'est, par exemple, le cas du bidonville de Bambou dans l'OIN de Remiré-Monjoly.

Serait d'intérêt public même si ces opérations sont particulièrement complexes à engager, tant sur le plan technique que politique, un minimum de traitement qui pourrait prendre plusieurs formes, en s'inspirant de modes opératoires du tiers monde

Il faut rappeler que les opérations concernant les bidonvilles sont subventionnables au taux de 100% par l'État. Pour des raisons aussi bien pratiques que politiques, il serait souhaitable que ces opérations soient assumées par l'État ou par un opérateur d'État.

La résorption des bidonvilles passe normalement par l'engagement d'opérations de RHI, avec les démolitions, relogements afférents, reconstruction in situ où hors site, selon les dispositifs existants. Compte tenu des conditions de vie des habitants et de leur niveau général de très faibles ressources, on pourrait expérimenter la simple production de parcelles assainies (aménagement minimum) prêtes à recevoir une construction, à l'initiative des habitants, notamment en auto-construction accompagnée. (voir ci-dessous le point VII)

Toute intervention, de quelque nature qu'elle soit, implique nécessairement que les terrains d'assiette de ces situations soient propriété de la collectivité publique ou d'un aménageur public. Si les terrains sont en tout ou partie propriété privée, leur acquisition, y compris par expropriation, notamment en loi Vivien¹⁰, doit être effectuée. L'expropriation en loi Vivien implique nécessairement l'intervention préalable d'un arrêté d'insalubrité affectant les parcelles et constructions concernées, pris soit sur le fondement du CCH et du CSP, soit sur celui de la loi Letchimy (art 9, 10 et 11). Ces arrêtés et l'expropriation en loi Vivien sont le fondement d'opérations de RHI comportant la démolition totale des constructions sur les lieux, le relogement des occupants, lesquelles concernent toutes les opérations de RHI/RHS, parmi lesquelles les bidonvilles.

Si l'expropriation en loi Vivien est impossible, on procédera à une expropriation en droit commun, l'évaluation du foncier devant être effectuée à la valeur du terrain nu puisque le propriétaire foncier n'est pas à l'origine des constructions et n'en tire pas profit¹¹ : on ne peut donc lui imputer ni valorisation d'un terrain bâti, ni dévalorisation du fait du bidonville à démolir ...

Pour traiter la seule urgence sanitaire et sécuritaire et indépendamment de toute intervention de type processus de régularisation foncière, traitement des constructions ou relogement-dès lors que ce minimum de confortement in situ n'est pas totalement incompatible avec d'autres enjeux d'aménagement ou de protection d'espaces naturels, pourraient être effectués – par l'Etat- quelques travaux de type VRD, distribution électrique, alimentation ou fourniture en eau potable, écoulements des eaux pluviales Soit le minimum pour assurer un peu de sécurité et d'hygiène.

⁹ En cas de situation gravement exposée aux risques naturels, la seule solution technique est la démolition et le déplacement de la population

¹⁰ Soit en procédure administrative simplifiée ; évaluation à la valeur du terrain nu suite à une procédure d'insalubrité

¹¹ S'il en tire profit, il relève d'un arrêté d'insalubrité de droit commun

Il est préférable que ces aménagements, même succincts- soient effectués sur des terrains, propriété publique, pour éviter qu'ils ne prennent de la valeur au profit de propriétaires privés qui n'ont rien fait ...

Ces situations sont expressément prévues dans l'instruction interministérielle de 2014 au point III- L'aide de l'État aux opérations de RHI de l'annexe II bis en ces termes :

« En cas de bidonville, ce taux peut être porté à 100% pour le traitement dans son ensemble aussi bien que pour la seule réalisation de travaux de première nécessité qui ont pour objet d'introduire en urgence les équipements publics et les services de base dans le bidonville. En effet, dans les départements soumis à une forte pression démographique et à d'importants flux migratoires, la question de la nature de l'intervention dans les bidonvilles se pose ainsi que celle des priorités d'action. En effet, les conditions de vie des populations précaires, des familles et des enfants, notamment, les exposent à de graves risques sanitaires et de sécurité. Aussi, sans attendre un programme de résorption de ces bidonvilles est-il nécessaire de prévoir un minimum d'équipements, tels que la fourniture d'eau potable, si possible une évacuation et un traitement des eaux usées, des toilettes sèches, une évacuation des eaux pluviales, des accès permettant d'assurer une desserte correcte, (risques d'incendie) un réseau électrique sécurisé. Il s'agit d'équipements d'urgence mais destinés à être pérennes, dans l'attente d'un traitement global ultérieur du bâti. Ces équipements minimum pourront aussi réduire certaines pratiques de marchands de sommeil (vente d'eau, d'électricité) et réduire les risques liés à ces pratiques (branchements sauvages de tous ordres...). Une alimentation en eau potable par bornes fontaines, la création de sanitaires collectifs sont des solutions d'amélioration immédiate à envisager, dans l'attente d'équipements futurs. »

L'articulation des évacuations du I de l'art 197 de la loi Elan avec les autres dispositions de la loi Letchimy

Le I de cette loi, intégrée à l'art 11-1 de la loi Letchimy de 2011 dispose que :

" I.-A Mayotte et en Guyane, lorsque des locaux ou installations édifiés sans droit ni titre constituent un habitat informel forment un ensemble homogène sur un ou plusieurs terrains d'assiette et présentent des risques graves pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique, le représentant de l'État dans le département peut, par arrêté, ordonner aux occupants de ces locaux et installations d'évacuer les lieux et aux propriétaires de procéder à leur démolition à l'issue de l'évacuation. L'arrêté prescrit toutes mesures nécessaires pour empêcher l'accès et l'usage de cet ensemble de locaux et installations au fur et à mesure de leur évacuation.

Un rapport motivé établi par les services chargés de l'hygiène et de la sécurité placés sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département et une proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence adaptée à chaque occupant sont annexés à l'arrêté mentionné au premier alinéa du présent I."

Le rapport motivé explicite donc la gravité des désordres ou l'urgence qui justifient l'arrêté d'évacuation du préfet. Il doit aussi présenter les éléments de contexte dans lequel cette opération se situe et qui concourent à sa justification.

Si la justification réside dans la nécessité de libérer des terrains destinés à un équipement public ou une opération identifiée, à poursuivre une opération d'aménagement engagée, à préserver les habitants de l'exposition à des risques naturels prévisibles, il faut alors appliquer les dispositions de la loi Letchimy. En effet, de tels cas entrent dans le champ des art 1, 2 et 3, de la loi Letchimy, et les occupants bénéficient des droits précisés par les articles de cette loi : droit à une aide financière (forme d'indemnisation) pour perte de domicile (pour les occupants à l'origine de la construction) pour perte de jouissance pour les bailleurs de bonne foi et pour les professionnels à l'origine de la construction des locaux où

ils exercent leur activité, dès lors qu'ils remplissent les conditions posées par la loi et, notamment, une durée d'occupation supérieure à 10 ans avant la décision d'engagement de l'opération. Et pour tous, un droit au relogement.

La loi (art 1 et 2) précise que :

" Le relogement ou l'hébergement d'urgence des personnes concernées est assuré par la personne publique ayant engagé l'opération ou par son concessionnaire. L'offre de relogement peut être constituée par une proposition d'accession sociale à la propriété compatible avec les ressources de ces personnes."

Ces articles précisent également que dans les mêmes cas, une *" offre d'attribution de locaux compris dans l'opération lorsque l'activité considérée est compatible avec le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu, ou en dehors de cette opération en cas contraire."*

Offre qui doit leur être faite par personne publique ayant engagé l'opération ou par son concessionnaire.

L'art 3 de la loi prévoit que le relogement des locataires d'un bailleur doit être assuré par celui-ci, faute de quoi, il l'est par la personne publique maître d'ouvrage des équipements publics ou à l'initiative de l'opération d'aménagement ou par son concessionnaire, à charge pour le bailleur défaillant de verser à celui qui a reloué une indemnité équivalente à 6 mois de loyer.

Aucune disposition de la loi ne prévoit que le droit à indemnité et le droit au relogement soient réservés aux personnes en situation régulière sur le territoire national.

Aussi convient-il de respecter la décision n° 2016-581 du Conseil constitutionnel du 5 octobre 2016, faisant suite à un arrêt dans le même sens de la Cour de cassation du 12 septembre 2012.

Il en résulte que tous les occupants doivent, en particulier, être relogés dès lors qu'ils peuvent prouver qu'ils sont bien résidents dans les locaux concernés par la démolition et l'évacuation.

S'agissant de situations où la démolition de locaux d'habitation a été ordonnée du fait de leur situation dans une zone exposée à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines, les occupants de bonne foi à l'origine de l'édification de ces locaux ont droit à l'aide financière (indemnisation) visant à compenser la perte de leur domicile s'ils remplissent les conditions prévues par la loi, en application de l'art 6 de la loi Letchimy. Cette aide est finançable sur le "Fonds Barnier".

Dans ce cas, les occupants dont les locaux d'habitation doivent être démolis, doivent avoir reçu une proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence adaptée à chacun. Les dépenses de relogement sont également finançables sur le "Fonds Barnier".

Dans ce cas, comme précédemment, aucune condition de régularité du séjour n'étant prévue par la loi, ne peut, en conséquence, être opposée aux occupants en situation irrégulière.

D'un point de vue plus général, les dispositions du II de l'art 197 de la loi ELAN, applicables hors situations visées par la loi Letchimy, devraient normalement être mises en œuvre pour traiter des situations d'urgence ou de particulière gravité, en ce qu'elle impose des évacuations des personnes, privées de leur domicile dans un calendrier restreint. Il s'agit là de l'application d'un principe général du droit, souvent rappelé par les autorités administratives et juridictionnelles, selon lequel la privation du domicile doit répondre au principe de proportionnalité.

En application de l'art 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a considéré que la perte d'un logement est une atteinte des plus graves au droit au respect du domicile. Toute personne qui risque d'en être victime doit en principe pouvoir en faire examiner la proportionnalité par un tribunal; les

*juridictions nationales doivent examiner les arguments en ce sens en détail et y répondre par une motivation adéquate après avoir analysé la proportionnalité de cette mesure*¹².

Cette procédure, dont l'objet est de mettre fin à de graves troubles à l'ordre public- hygiène, sécurité, tranquillité- n'est accompagnée que de propositions de relogement ou d'hébergement, s'agissant d'une mesure de police. Elle n'est accompagnée d'aucun mécanisme opérationnel et financier permettant de traiter des situations autres que ponctuelles et liées à l'urgence. En particulier, aucun mécanisme financier ne permet d'assurer le relogement, temporaire ou définitif des personnes ainsi évacuées, non plus qu'un réaménagement de terrains d'accueil. Elle ne peut donc en aucun cas se substituer au mécanisme de la RHI, qui a justement été conçu pour traiter au fond les situations de bidonvilles et d'habitat insalubre, par démolition, acquisition foncière si nécessaire, relogement, accompagnement social, réaménagement du secteur considéré ou relocalisation ailleurs, opération largement financée par l'État....

Il y a un risque de dérive auquel il faut prendre garde; en aucun cas et à aucun point de vue, les évacuations "loi Elan" ne peuvent être un outil de traitement des quartiers bidonvillisés.

Elles ne peuvent répondre qu'à des situations d'urgence et être accompagnées de mécanismes sociaux et financiers de relogement et d'hébergement.

Questions sur le relogement et l'hébergement

Dans la pratique, les modalités de relogement sont limitées lorsque les personnes à reloger sont dans une situation irrégulière sur le territoire car l'accès au logement locatif social leur est interdit. Restent donc le relogement dans le parc privé ou la sous-location dans le parc social ou privé, via, par exemple, le mécanisme de l'intermédiation locative.

Le libellé de l'article 197 en ce qu'il cite une proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence renvoie, implicitement, au fait que seul l'hébergement d'urgence soit ouvert aux personnes en situation irrégulière – bien que cela n'exclue pas un relogement en sous-location ou dans le parc privé, notamment pour des personnes résidant depuis longtemps avec des enfants scolarisés, par exemple.

Ceci étant, les conditions de relogement ou d'hébergement pourraient être améliorées par l'intervention d'une MOUS. Celle-ci serait à même de mieux apprécier les possibilités de relogement ou d'hébergement "adaptée à chaque occupant" comme le prescrit la loi et à éviter des évacuations brutales, en s'appuyant sur le diagnostic social.

¹² CEDH 17 octobre 2013, Winterstein et autres c/France, n° 27013/07, points 155, 156 et 158.

III- L'institution de nouveaux outils et expérimentations

Le relogement temporaire

Beaucoup d'opérations de RHI, RHS et même éventuellement d'OGRAL, buttent sur la difficulté de trouver des solutions de relogement temporaire, voire toute absence de solution, facteurs qui freinent toute opération nécessitant un minimum de capacité de logement transitoire.

Le déroulement de certaines opérations permet d'assurer un relogement transitoire dans une 1^{ère} tranche de logements terminés, ce qui implique que le programme s'y prête et qu'il y ait eu du foncier libre pour commencer les travaux; ce n'est pas le cas dans toutes les configurations.

Disposer d'habitats mobiles

Aussi pour débloquer ce point, il est proposé de produire des modèles de *tiny houses* ou mobile home, déplaçables, utilisables selon les besoins de plusieurs opérations, qui pourraient servir à de l'hébergement transitoire dans le déroulement d'une opération. Le financement de ces logements d'urgence peut être pris sur le bilan de la RHI/EHS au titre du relogement temporaire. Mais afin de ne pas faire peser le coût intégral de la construction sur l'opération, il pourrait être créé un petit pool de maisons mobiles disponibles, mobilisable selon les besoins des opérations. Cela implique qu'une collectivité ou un organisme finance la 1^{ère} production. Ensuite chaque opération louerait les maisons dont elle a besoin pour le temps nécessaire; ce poste de location entre dans les dépenses du bilan de l'opération. L'organisme financeur perçoit le fruit de ces locations et en assure l'entretien minimum et la gestion. Ceci pourrait être assuré par la CTG, au titre de sa contribution à la lutte contre l'habitat indigne, par la CACL qui a inscrit ce poste dans ses actions du PILHI et qui a l'intention de créer une SPL ad hoc pour traiter l'habitat indigne; ce pourrait être le GIP dont la création est préconisée ci-après.

Une collectivité de Guyane (commune, EPCI, CTG) est éligible à 100% de subvention de l'État au titre des projets éligibles au Fonds exceptionnel d'investissement outre-mer, créé par le décret du 30 décembre 2009, fonds géré par le ministère de l'outre-mer, sur appel à projet. Ce programme de constructions mobiles aux fins de relogement temporaire, éventuellement d'hébergement en cas d'urgence, pourrait entrer dans ce cadre.

Une hypothèse de travail doit être étudiée pour évaluer le nombre de *tiny houses* dont il faudrait avoir besoin selon un rythme "moyen" à étudier avec des aménageurs. Mais en cas de non utilisation, ces maisons peuvent servir d'hébergement provisoire en tant que de besoin. Le coût d'une *tiny house*, selon son niveau de prestation, varie entre 20 000 € et 35 000 €, selon des évaluations disponibles sur des projets précis.

Reste à trouver un terrain d'assiette pour entreposer ces maisons et assurer surveillance et contrôle (éviter le squat ou le vol ...) : terrain d'État, de la CTG, de la CACL ? À prospecter. Un gardiennage s'impose.

A terme, compte tenu de la géographie de la Guyane, on pourra envisager 2 à 3 implantations (dont une sur St Laurent du Maroni)

Mobiliser le parc vacant ou à l'abandon

Tous les professionnels ont noté l'existence de constructions, notamment d'anciennes habitations, vacantes et souvent abandonnées. Cette situation a bien été identifiée dans le PILHI de la CALC. Il est clair qu'il y a là un gisement immobilier qui pourrait utilement être

mobilisé pour fournir une offre de logements ou d'hébergements, tant pour du relogement provisoire dans le cadre d'opérations d'aménagement, RHI ou autres, que pour du logement pérenne. Cela repose, en premier lieu, sur une mobilisation des propriétaires de ces logements vacants, lorsqu'ils sont connus, avec les aides financières ouvertes à ce titre, mobilisation qui peut être mise en œuvre soit par une MOUS dédiée, soit par l'opérateur de l'OPAH.

Cependant, beaucoup de ces situations sont dues à des situations juridiques complexes, successions non réglées, indivisions bloquées, indivisions dont les indivisaires sont inconnus, propriétaires introuvables, sociétés ayant disparu et autres....

Deux voies sont ouvertes pour sortir de ces blocages relatifs à la propriété, au sens du code civil :

- la législation relative aux biens vacants et sans maître, en application de l'art 713 du code civil et L1123-3 du CG3P. En pratique, cette disposition n'est clairement utilisable qu'au-delà du délai de 30 ans après le décès du propriétaire, c'est-à-dire au-delà du délai où la succession vacante revient à l'État.
- la législation relative aux biens en état manifeste d'abandon, figurant aux art L2243-1 et suivants du CGCT.

Ces deux législations s'appliquent à des propriétés régulières au sens du code civil. Or, en Guyane, il y a aussi beaucoup de constructions abandonnées de fait, qui ont été construites sans droit ni titre sur un terrain appartenant à un tiers et souvent sur un terrain, propriété publique. Dans ce cas, les textes relatifs aux biens vacants et sans maîtres ne s'applique pas.

En ce qui concerne la législation relative aux biens en état manifeste d'abandon, elle trouve à s'appliquer dans la mesure où le propriétaire du foncier ne peut arguer du fait qu'il n'est pas à l'origine de la construction pour ne rien faire: en effet, par la combinaison des art 552 et 555 du code civil, il est présumé propriétaire et peut récupérer son bien. Si le terrain d'assiette est propriété publique (domaine privé) s'appliquent également les art 552 et 555 du code civil.

On trouvera en annexe une note technique relative aux biens en état manifeste d'abandon.

Expérimenter ou poursuivre l'expérimentation : la production de "parcelles assainies" par l'aménageur, support d'une auto-construction accompagnée par les occupants.

Dans les opérations de RHI, en particulier, où sont à reloger, compte tenu de l'état technique et sanitaire de leurs habitations, des habitants, par ailleurs aux ressources très limitées, pour qui une accession à la propriété de droit commun est inadaptée, de même que, pour des raisons diverses, l'accès à un logement locatif social, il pourrait être expérimenté la production de "parcelles assainies", équipées à minima (réseaux, desserte)

Cette démarche a été expressément proposée par un rapport du CGEDD de décembre 2013¹³ et son intérêt rappelé par l'auteur des propositions relative à la création des OIN en

¹³ « Propositions pour un aménagement urbain adapté en Guyane » dit aussi "aménagement simplifié"

Guyane¹⁴ parmi les formes d'intervention pour résorber l'insalubrité de l'habitat informel dans des conditions économiques minimales et pour des populations à très faibles ressources.

L'opération consiste dans le programme d'aménagement à proposer des plate-formes béton (ou sur terrain stabilisé, voire sur des structures porteuses sur pilotis, selon les lieux) sur une emprise foncière limitée aux personnes à reloger qui construiront elles-mêmes leur habitation avec un encadrement technique minimum. Les personnes pourraient ne payer qu'une redevance foncière modeste au propriétaire du terrain, notamment si celui-ci est détenu par un OFS.

Cette démarche n'a pas encore été initiée en Guyane et elle pourrait l'être car pertinente dans certaines localisations, pour répondre à des besoins identifiés. Elle pourrait être initiée tant pour résorber un petit quartier manifestement insalubre dans le cadre classique d'une RHI, que de façon ponctuelle dans une opération de RHI offrant différents types de logements, voire ou dans des situations urbaines "mixtes" à titre ponctuel.

Dès lors que cette offre de terrains viabilisés prêts à construire s'insère dans une opération de RHI, ces travaux de VRD sont inclus dans les dépenses du bilan et en recette apparaît soit une charge foncière portée par un OFS, soit une redevance foncière payée par l'occupant, par exemple à la commune propriétaire du terrain (à voir le montant cumulé de cette redevance et son montage financier)

Cette démarche implique que la construction de l'habitation soit effectuée par l'occupant avec un encadrement technique pour éviter de reproduire de l'habitat spontané "bricolé".

Une expérience d'auto-construction accompagnée est actuellement en cours à l'initiative des Compagnons Bâisseurs, sur le site de l'OGRAL de la rue d'Itany à Maripasoula. Les constructions pour 2 familles vont démarrer tout début 2023, les permis de construire ayant été accordés. D'après le plan de financement, le coût des 2 maisons se monte à quelques 151 000 € soit 75 606 €/maison avec des éléments d'hygiène et de confort.

Il est intéressant de suivre cette initiative, de l'évaluer pour développer cette expérimentation, susceptible de répondre à de nombreux besoins.

Il faudra mettre au point un dispositif de financement ad hoc, les dépenses incluant l'assistance technique, les assurances, les matériaux et des frais divers : une adaptation du LES est-elle possible ?

La création d'un office foncier solidaire (OFS)

Les OFS sont définis aux art L.329-1 et R129-1 et suivants du code de l'urbanisme et leur déclinaison opérationnelle via les baux réels solidaires (BRS) aux art L255-1 et suivants, R255-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

Les OFS sont des organismes sans but lucratif qui consacrent tout ou partie de leur activité au logement et aux équipements collectifs. Ils ont la faculté d'affecter durablement du foncier bâti (ou non), dont ils restent propriétaires, à la construction ou la gestion de logements en accession à la propriété ou en location pour des ménages sous plafonds de ressources via des baux de longue durée qui permettent de dissocier les propriétés du sol et du bâti (en l'occurrence, le bail réel solidaire (BRS). Le titulaire du BRS verse une redevance au propriétaire, l'OFS.

Une clause anti-spéculative n'autorise la cession d'un BRS qu'à des personnes également sous plafond de ressources (c'est, en particulier, ce qui différencie le BRS d'un bail

¹⁴ CGEDD - Rapport final « Schmitt » juillet 2016

emphytéotique). La clause anti-spéculative garantit la pérennité de la fonction sociale du BRS.

Dans ce cadre général l'OFS peut acquérir un terrain aménagé (ou non) et occupé par des constructions informelles.

Les OFS connaissent un développement certain en métropole en particulier pour favoriser une accession sociale à la propriété minorée des charges foncières qui souvent pèsent lourd dans l'opération. A ce titre, l'OFS est un outil particulièrement pertinent dans les régions d'outre-mer connaissant une pression foncière et peuvent grandement faciliter tant des opérations d'accession sociale à la propriété que des opérations en locatif social et très social.

Si aucun OFS n'est encore officiellement créé outre-mer, un OFS est acté en Guadeloupe, sous l'égide de l'EPFL et le projet de Mayotte est très avancé, mais butte sur la question du statut de l'organisme.

Les OFS peuvent être un outil pertinent dans les opérations de RHI et de RHS pour les cas où les accédants à la propriété ou ceux qui relèvent de la régularisation foncière n'ont pas les moyens de supporter une charge foncière. C'est alors l'OFS qui acquiert les charges foncières de l'aménageur, sachant que différents montages sont possibles. En termes d'aménagement, dans le cadre d'une RHS/RHI, soit l'aménageur vend le terrain non aménagé à charge pour l'OFS de l'aménager, soit il le vend aménagé à l'OFS à un coût du terrain aménagé à négocier (sachant que le déficit foncier de l'opération est subventionné par l'Etat)

Dans le cas d'habitat informel à réhabiliter de façon plus ou moins importante, quelles solutions sont envisageables ?

En droit, l'OFS pourrait assurer lui-même des travaux de réhabilitation avant de passer un bail réel solidaire (BRS) avec les occupants. Dans le cas de constructions informelles cette hypothèse est à écarter (sauf exception pour des maisons bien construites avec de petits travaux) car elle pose des problèmes juridiques au regard de l'état technique de ces habitations, des problèmes de financement mais aussi de gestion des occupants. Il n'appartient pas à l'OFS de gérer ces constructions, mais d'assurer la gestion via le BRS.

Différents cas de figure peuvent être étudiés :

Un BRS pourrait être passé aux occupants dans une démarche d'accession sociale à la propriété, ceux-ci devenant titulaires d'un droit réel sur leur construction. Cette hypothèse peut convenir sans difficulté aux occupants actuels de maisons ne nécessitant pas de travaux. Pour les occupants dont les maisons nécessitent des travaux, ils peuvent bénéficier des aides à l'amélioration de l'habitat de droit commun sur la LBU, dès lors qu'un montage financier paraît possible. Un encadrement opérationnel est à prévoir pour encadrer ces occupants pour la réalisation des travaux, comme dans toute RHS.

Pour les situations plus précaires où une offre locative paraît mieux adaptée, un opérateur de logement social peut être sollicité, probablement dans un logement neuf compte tenu de l'état présumé peu salubre de leur logement; en effet, on voit mal un bailleur social louer un logement non décent....

L'OFS permet de construire des logements locatifs très sociaux en réduisant au minimum la charge foncière et pouvant offrir des très faibles loyers y compris sans solvabilisation par l'AL (construction de LLTSA)

S'agissant de parcelles disponibles pour du logement neuf, les mêmes montages peuvent être faits en accession sociale, via un opérateur, comme en locatif, sur la base des financements ouverts sur la LBU.

Les occupants préféreraient être de "vrais propriétaires" ? Cet argument parfois avancé pour refuser l'OFS, a caractère essentiellement psychologique, peut être discuté dans la mesure où, dans la situation actuelle, les occupants s'estiment (ou se déclarent) "propriétaires" du moins de leur maison, dès lors qu'ils l'ont construite et l'habitent ... ce qu'ils ne sont pas car installés sans droit ni titre sur des terrains ne leur appartenant pas. Donc s'ils sont titulaires d'un BRS sur "leur" maison, ils en sont effectivement quasi propriétaires avec une situation foncière claire : ils peuvent bénéficier, comme tout propriétaire, des aides à l'amélioration de l'habitat, peuvent emprunter et même vendre.

La Guyane n'a pas encore décidé de mettre en place ce mécanisme qui pourrait, pourtant, faciliter nombre d'opérations, notamment en accession.

Aussi à l'appui d'un plan de résorption de l'habitat informel, l'OFS constitue un outil utile et sa mise à l'étude devrait être engagée.

IV- UNE STRUCTURE PRE-OPERATIONNELLE A L'ECHELLE DE LA GUYANE ? UN GIP – GROUPEMENT D'INTERET PUBLIC ” GUYANE –SOLIDARITES”

Operateur partenarial État/CTG consacré au traitement de l'habitat indigne sous toutes ses formes

Pour aider à redémarrer des opérations de traitement de l'habitat indigne sous ses diverses formes (régulières et informelles) et fournir un appui aux collectivités maitres d'ouvrage : création d'un GIP entre l'État et la CTG (et associant d'autres partenaires, telles que CAF et ADIL, voire EPCI disposant d'un PILHI)

Qu'est-ce qu'un GIP ?

Le GIP est une personne morale de droit public, à autonomie administrative et financière et à statut spécifique, dont l'objet est d'exercer par plusieurs organismes publics et privés, ensemble, des activités d'intérêt général à but non lucratif, en mettant en commun les moyens nécessaires à leur exercice.

Il est constitué par convention approuvée par l'État soit entre plusieurs personnes morales de droit public, soit entre l'une ou plusieurs d'entre elles et une ou plusieurs personnes morales de droit privé quel qu'en soit le domaine (les activités marchandes ne sont pas exclues) et les fins opérationnelles, pour une durée adaptée à ces activités (elle peut être illimitée).

La convention constitutive du GIP est sa base d'action ; elle traduit un accord sans ambiguïté entre les futurs membres du groupement. La convention précise les objectifs poursuivis par le GIP, les actions à mener, les moyens sur plusieurs années pour les réaliser et l'organisation retenue.

Les GIP sont créés pour faciliter le partenariat et la coopération entre les différents acteurs publics (et/ou privés) sur des objectifs d'intérêt général communs.

Leur statut actuel a été défini par une loi du 17 mai 2011.

Lorsque les activités du GIP n'excèdent pas le ressort d'un département, d'une région ou d'une collectivité d'outre-mer, et pris pour une durée limitée, sa convention constitutive est approuvée par le représentant de l'Etat, après avis du DRFIP.

Le ministère des finances (DGFIP) a édité un guide complet des GIP avec des fiches pratiques concernant les différents aspects de leur fonctionnement et de leur gestion.

Exemples

Dans des champs proches de la lutte contre l'habitat indigne, de très nombreux GIP ont été institués en matière de développement social urbain pour mettre en œuvre la politique de la ville.

Le GIP Charente-Solidarités fonctionne dans le cadre d'une convention associant l'Etat et le Département, auxquels se sont joints d'autres acteurs institutionnels, tel la CAF et des EPCI, dans tout le champ du logement à caractère très social, lutte contre l'indécence des logements, prévention des expulsions, accompagnement social et juridique des ménages en difficulté etc...En particulier, il gère le FSL et organise le contrôle de la décence des

logements et leur suivi. IL est présidé chaque année alternativement par le Préfet et le président du Conseil territorial.

Guyane –Solidarités ?

Dans le cas de la Guyane, pourrait être étudiée la mise en place d'un GIP associant l'État et la CTG, ouverte à d'autres organismes ayant à connaître des questions d'habitat indigne : étude d'opportunité, étude d'impact, conditions de mise en œuvre, définition des missions, apport financier des différents partenaires, instances de gouvernance, personnel

Cette étude préalable permettra de préciser ses missions propres y compris, le cas échéant, des activités de maîtrise d'ouvrage.

Il pourrait gérer le FSL, organiser le contrôle de la décence des logements, coordonner les aides à l'amélioration de l'habitat, centraliser les plaintes ou signalements, type guichet unique (à défaut d'autres existants), centre de ressources et d'Information sur l'ensemble des procédures, processus, financements, structures compétentes pour connaître et traiter l'habitat indigne, centre d'expertise au service des collectivités, des opérateurs et aménageurs, des services de l'Etat et assimilés ...

Il pourrait engager des "proto-études" pour certains secteurs sensibles : repérage géographique, densité et type d'habitat, quelques données foncières ... principaux réseaux ou équipements de niveau régional à prendre en compte, un appui logistique aux collectivités et aménageurs s'engageant dans des opérations de RHI, RHS ou OGRAL, en tant que de besoin ...

Il pourrait assurer la fourniture de logements transitoires ou/et construction de logements provisoires (acquisition ou appel à projet et construction) dans le cadre des opérations les nécessitant. Trouver un terrain (ou plusieurs) d'implantation et un mode de gestion selon les besoins des opérations.

Il pourrait gérer les urgences sanitaires et opérations dues aux risques naturels et coordonner les relogements d'urgence.

Il pourrait aussi, assurer et coordonner le contrôle des constructions illégales permettant leur destruction en application du II de l'art 197 de la loi Elan

Il appartient à l'étude de faisabilité et d'impact d'analyser tous ces points et leur opportunité, d'élaborer un projet de convention, de quantifier la configuration de l'instance technique de gestion et le budget.

ANNEXES

Fiches techniques et juridiques

Le droit au relogement dans différentes situations d'habitat informel

Simplifier les montages opérationnels de RHI ou de RHS "in situ"

Quels modes de calcul des cessions foncières en régularisation dans les RHI et RHS ?

Les outils juridiques du traitement de l'insalubrité dans les quartiers d'habitat informel

L'expropriation en "loi Vivien "

Les biens en état d'abandon manifeste en secteur informel

Le droit au relogement dans différentes situations d'habitat informel

Position du problème

Les obligations de relogement des occupants d'habitats informels figurent dans différents textes, applicables en Guyane, comme dans tous les DROM, qui répondent à des situations également différentes. Ces obligations s'appliquent selon les raisons qui nécessitent un relogement (ou un hébergement) des occupants des habitations à démolir, mais aussi en fonction du statut des occupants, obligations qui pèsent sur des personnes, publiques ou privées- différentes selon les cas de figure.

C'est donc la combinaison entre les situations nécessitant un relogement ou un hébergement et le statut d'occupation des intéressés qui débouche sur différentes formes et conditions de relogement, ou d'hébergement, incombant aux personnes publiques, ou privées.

Selon les situations, présentées ci-après, des textes généraux ou spécifiques sont applicables, sachant qu'en droit français, les textes spécifiques s'appliquent aux situations spécifiques visées par ces textes, et non les textes généraux.

On précise ces points ci-après :

- I- Le statut des occupants protégés
- II- Les diverses situations ouvrant droit à relogement

I- Le statut des occupants protégés

Cas général

Les occupants ayant droit au relogement sont définis au code de l'urbanisme et au code de la construction en des termes suivants : art L314-1 du CU qui renvoie à l'art L521-1 du CCH pour les locaux d'habitation.

CU : L314-1

La personne publique qui a pris l'initiative de la réalisation de l'une des opérations d'aménagement définies dans le présent livre ou qui bénéficie d'une expropriation est tenue, envers les occupants des immeubles intéressés, aux obligations prévues ci-après.

Les occupants, au sens du présent chapitre, comprennent les occupants au sens de l'article [L521-1 du code de la construction et de l'habitation](#), ainsi que les preneurs de baux professionnels, commerciaux et ruraux.

CCH : L521-1

"l'occupant est 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."

Il résulte de ces définitions que sont inclus dans le droit au relogement les propriétaires occupants et autres titulaires de droits réels sur le bien et y habitant, et, outre les locataires et sous-locataires, les occupants de bonne foi.

La notion "d'occupant de bonne foi" doit être entendue au sens du statut d'occupation – cela couvre de diverses situations sociales, notamment les hébergés gratuitement, des

indivisaires, les titulaires de baux verbaux, les personnes restées sur place après un décès, ou autre circonstance. *In fine* c'est le juge qui statue sur cette condition de "bonne foi".

En ce qui concerne les professionnels, ont droit au relogement les preneurs de baux, les propriétaires des murs étant indemnisés en tant que tels.

Ne sont donc pas inclus dans cette définition les "occupants fonciers sans titre" que sont les personnes résidant dans des constructions édifiées sans droit ni titre sur des terrains ne leur appartenant pas et sur lesquels elles n'ont aucun droit réel¹⁵ et y ayant leur domicile. Il résulte de cette définition que les "occupants fonciers sans titre" n'ont pas droit au relogement lors d'une opération d'aménagement, mais, en revanche, leurs locataires ou hébergés divers, ont bien droit au relogement. Sont, de même, exclus des dispositions relatives au relogement les "occupants fonciers sans titre" qui exploitent une activité commerciale.

Cas particulier des " occupants fonciers sans titre"

Pour la raison évoquée ci-dessus, la "loi Letchimy" du 23 juin 2011 a reconnu certains droits aux "occupants fonciers sans titre" sur le fondement du droit du domicile et de la perte de jouissance des lieux, dans les cas où l'opération d'aménagement ou la réalisation d'équipements publics, nécessite la démolition des constructions et la libération des sols. Outre le droit à une aide financière, ces occupants ont droit au relogement en application des art 1 et 2 de la "loi Letchimy".

Ce droit concerne tant les occupants des locaux d'habitation que les exploitants de locaux commerciaux.

Ces personnes doivent être de bonne foi en ce qu'elles ne doivent pas avoir fait l'objet d'une mesure d'expulsion ou s'être installées par fait de violence.

La question de la prise en compte de la régularité du séjour sur le territoire national

La notion d'"occupant de bonne foi" est, par ailleurs, totalement indépendante des conditions de séjour sur le territoire français. Le droit au relogement des occupants qui doivent quitter leur logement pour des raisons d'aménagement est indépendant de la régularité du séjour des intéressés sur le territoire national, comme l'ont reconnu la Cour de cassation (arrêt **(Cass civ 3 du 12/09/2012 - pourvoi 11-18073)** puis le Conseil constitutionnel – **décision n° 2016-581 QPC du 5 octobre 2016**- en application, en l'espèce, des art L314-1 et L314-2 du CU.

II- Les diverses situations ouvrant droit à relogement

Cas général relatif aux opérations d'aménagement – au sens du code de l'urbanisme et aux expropriations

Le principe est rappelé à l'art L314-1 du CU et concerne les opérations d'aménagement figurant au code de l'urbanisme ainsi que les situations issues d'expropriations effectuées en droit commun du code de l'expropriation.

Font exception à ces dispositions, les situations particulières qui relèvent de textes spécifiques, en application du principe juridique qui veut que les textes particuliers s'appliquent aux situations particulières y correspondant, et non les textes généraux.

¹⁵ En cas d'usage de terrains ou de locaux occupés suite à une convention ou un accord du propriétaire, le juge pourrait reconnaître la qualité de "bonne foi"

Les modalités du droit à relogement figurent à l'art L314-2 du CU. Cet article dispose que :

"Si les travaux nécessitent l'éviction définitive des occupants, ceux-ci bénéficient des dispositions applicables en matière d'expropriation. Toutefois, tous les occupants de locaux à usage d'habitation, professionnel ou mixte ont droit au relogement dans les conditions suivantes : il doit être fait à chacun d'eux au moins deux propositions portant sur des locaux satisfaisant à la fois aux normes d'habitabilité définies par application du troisième alinéa de l'article L.322-1 du CCH (abrogé) et aux conditions prévues à l'article 13 bis¹⁶ de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948;"

'En outre, les commerçants, artisans et industriels ont un droit de priorité défini à l'article L. 314-5." (soit : droit de priorité pour l'attribution de locaux de même nature compris dans l'opération lorsque c'est possible, ou indemnisation)

Il résulte de ces dispositions qu'elles ne sont applicables aux propriétaires occupants que dans les quartiers d'habitat régulier au plan foncier, et aux professionnels disposant tous une situation foncière conforme au code civil. Ceci a pour conséquence que ces dispositions ne sont pas applicables aux quartiers d'habitat informel où se pose la question du relogement ou de l'hébergement des "occupants fonciers sans titre".

Cependant, comme précisé plus haut, ces dispositions générales sont applicables à tous les locataires et "occupants" de bonne foi, que ce soit dans les quartiers d'habitat régulier ou informel.

Cas des opérations d'aménagement ou de création d'équipements publics intéressant les quartiers d'habitat informel

Dans ces quartiers, le relogement ou l'hébergement des "occupants fonciers sans titre" des locaux d'habitation ou exploitants un commerce ou un artisanat s'effectue en application de la "loi Letchimy" et non en application de l'art L314-2 du CU

Sont visés aux art 1 et 2 de la loi les cas où la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipements publics impose la démolition des constructions édifiées sans droit ni titre sur des terrains qu'ils soient privés ou propriété d'une personne publique, par les personnes qui les occupent :

Art 1 : "Le relogement ou l'hébergement d'urgence des personnes concernées est assuré par la personne publique ayant engagé l'opération ou par son concessionnaire". L'offre de relogement peut être constituée par une proposition d'accession sociale à la propriété compatible avec les ressources de ces personnes."

"Le relogement des exploitants évincés est assuré par la personne publique à l'initiative de l'opération ou de son concessionnaire. Il est satisfait par une offre d'attribution de locaux compris dans l'opération lorsque l'activité considérée est compatible avec le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu, ou en dehors de cette opération en cas contraire."

Art 2 : Le relogement des occupants et des exploitants est assuré par la personne publique à l'initiative de l'opération ou par son concessionnaire, conformément au sixième alinéa des I et II de l'article 1er.

Cette obligation pèse sur la personne publique à l'initiative de l'opération ou des travaux ou à son concessionnaire.

Cas de situations traitées en résorption de l'habitat indigne, en conséquence d'un arrêté d'insalubrité ou d'insécurité/péril

¹⁶ Soit 3 propositions de relogement proches du logement précédent.

L'obligation de relogement et les conditions de relogement ou d'hébergement sont inscrites dans les textes spécifiques du CCH (situations foncières régulières) ou de la "loi Letchimy" de 2011 (situations d'habitat informel) qu'il convient d'appliquer.

Pour ces deux cas, les lois ne prévoient aucune condition de régularité du séjour sur le territoire national comme condition du relogement et doit donc être appliquée les arrêts et décisions de la Cour de cassation et du Conseil constitutionnel mentionnés plus haut, dont le raisonnement qui s'appuie sur l'absence de condition de séjour dans la loi, s'impose également pour les situations visées ci-dessous.

Situations régulières au plan foncier (le propriétaire l'est de l'assiette foncière et du bâtiment sis dessus) : application du CCH

L'obligation de relogement des occupants de bonne foi¹⁷ incombe en premier lieu au propriétaire dont l'immeuble a été frappé d'un arrêté d'insalubrité ou de péril-insécurité : il doit assurer le relogement de ses locataires et occupants de bonne foi, en application des art L521-1 et suivants du CCH. En cas de défaillance du propriétaire, l'autorité administrative à l'origine de l'arrêté assure ce relogement (maire en péril/insécurité, préfet en insalubrité) en application de l'art L521-3-2 du CCH. Cette obligation repose sur l'aménageur au cas où l'immeuble est inclus dans une concession d'aménagement.

Le propriétaire défaillant est redevable d'une contribution au relogement égale à 1 an du nouveau loyer de l'occupant relogé, à la personne publique, ou à l'aménageur ou l'organisme privé/social qui a assuré le relogement.

Situations d'habitat informel (application de la loi Letchimy)

La loi Letchimy dans ses art 9, 10 et 11, a prévu des dispositions particulières applicables aux situations d'insalubrité ou de péril où la charge du relogement des occupants de bonne foi¹⁸ pèse sur le logeur/bailleur et c'est le cas où :

- un arrêté d'insalubrité ponctuel frappe les logements construits sans droits ni titre,
- un arrêté de péril ponctuel frappe les logements construits sans droits ni titre
- un périmètre ad hoc prévu à l'art 9 a identifié les logements inhabitables

En cas de défaillance du logeur /bailleur, en cas d'insalubrité ponctuelle (art 10) c'est le préfet qui assure ce relogement; en cas de péril (art 11) même mécanisme mais c'est le maire qui reloge. Dans les périmètres de l'art 9, le relogement est assuré par la personne publique à l'initiative du projet d'aménagement et d'assainissement ou par son concessionnaire. Dans tous ces cas, le logeur défaillant est redevable à l'Etat, à la commune où à l'aménageur de l'équivalent de 6 mois de loyer de relogement des occupants relogés.

Dans tous les cas où les occupants ne peuvent être qualifiés "de bonne foi"¹⁹ (squatteurs des logements, occupants expulsés et restés dans les lieux ...) ils n'ont pas juridiquement de droit au relogement opposable à leur logeur ou à la collectivité publique ...

Cas de terrains, d'immeubles et d'installations expropriés en "loi Vivien"

La "loi Letchimy" a prévu que les assiettes foncières des installations insalubres ou en péril, à démolir en application des articles 10 et 11 ainsi que le foncier correspondant au

¹⁷ Au sens défini ci-dessus au I

¹⁸ Au sens défini ci-dessus

¹⁹ C'est in fine le juge qui statue sur la bonne foi, ce n'est ni le logeur ni la collectivité ou l'aménageur, sauf squat évident et constaté...

périmètre de l'art 9 pouvaient également être expropriés en "loi Vivien" selon la procédure accélérée.

L'art L511-2 du code de l'expropriation précise que *"L'expropriant ainsi désigné est tenu à une obligation de relogement, y compris des propriétaires."*

Dans l'application pratique et juridique de la loi Vivien, tous les occupants quel que soit leur statut d'occupation, sont relogés et, ce, d'autant plus que ce texte a été historiquement mis en œuvre pour résorber les bidonvilles. Aucune condition de résidence ou de nationalité n'a jamais été appliquée, ce qui a aussi inclus des squatteurs²⁰ ...

III - Application de ces dispositions en Guyane

En Guyane s'appliquent en conséquence l'ensemble des dispositions rappelées ci-dessus.

Les opérations de décasage

La loi ELAN en son art 197 a introduit dans la "loi Letchimy" un art 11-1 ainsi rédigé :

"I.-A Mayotte et en Guyane, lorsque des locaux ou installations édifiés sans droit ni titre constituent un habitat informel au sens du deuxième alinéa de l'article 1er-1 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement forment un ensemble homogène sur un ou plusieurs terrains d'assiette et présentent des risques graves pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique, le représentant de l'État dans le département peut, par arrêté, ordonner aux occupants de ces locaux et installations d'évacuer les lieux et aux propriétaires de procéder à leur démolition à l'issue de l'évacuation. L'arrêté prescrit toutes mesures nécessaires pour empêcher l'accès et l'usage de cet ensemble de locaux et installations au fur et à mesure de leur évacuation.

Un rapport motivé établi par les services chargés de l'hygiène et de la sécurité placés sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département et une proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence adaptée à chaque occupant sont annexés à l'arrêté mentionné au premier alinéa du présent I.

.....

Ce texte, outre qu'il prévoit que soit justifié le recours à la mesure d'évacuation des occupants, prévoit explicitement que l'arrêté du préfet inclue en annexe les propositions de relogement ou d'hébergement d'urgence adaptées à chaque occupant. L'initiative de la procédure appartient à l'État ainsi, en conséquence, que les propositions de relogement et d'hébergement à faire aux occupants.

Le propriétaire – au sens du code civil, c'est-à-dire le propriétaire du foncier, qu'il soit public ou privé - n'est tenu qu'à la démolition des locaux.

Si une évacuation est prononcée sur des secteurs de bidonvilles dont la libération doit être effectuée pour les besoins d'une opération d'aménagement ou de l'installation d'équipements publics, doivent s'appliquer les dispositions des art 1 et 2 de la "loi Letchimy" . (voir ci-dessus point II-5)

Dans ce cas comme dans les autres, le relogement ou l'hébergement des occupants n'est conditionné dans cet article à aucune condition de régularité du séjour : il en résulte que tous les occupants installés sur le site doivent avoir une proposition de relogement et à tout le moins d'hébergement, conformément aux principes rappelés par la QCP de 2016.

²⁰ A condition qu'il ait été constaté la présence effective de ces squatteurs avant le début des procédures ...

Simplifier les montages opérationnels de RHI ou de RHS "in situ"

Le choix du mode opératoire se pose pour l'aménageur ou la collectivité qui engage une RHI ou une RHS sur un programme d'aménagement à engager sur le terrain d'assiette de l'habitat informel à traiter.

On constate et c'est vrai à la Cotonnière comme à l'Arc en ciel, situations où la RHI est constituée massivement de régularisations foncières in situ, que l'opération est systématiquement montée en ZAC avec toute la lourdeur de la ZAC, ce qui contribue inévitablement à l'allongement des délais et à la mauvaise réputation des RHI; opérations trop longues ...

Or rien n'impose la ZAC lorsque l'essentiel des actions à entreprendre consiste, outre à réaliser les VRD et autres équipements publics prévus, à opérer un découpage parcellaire autour des occupations existantes dans le cadre d'une régularisation foncière au bénéfice des occupants.

Pourquoi, en effet, faire une ZAC avec toute sa lourdeur quand on peut l'éviter ? La ZAC n'est plus, aujourd'hui, qu'un outil financier, puisque les dispositions d'aménagement sont celles du PLU. Les constructeurs sont soumis au paiement de la taxe d'aménagement.

Dans le cadre d'une RHS où la majorité des constructions est à maintenir, sans travaux nécessitant un permis de construire, le seul découpage parcellaire par un géomètre et dans le cadre du programme d'aménagement prévu, suffit, sans autre procédure, suivi d'une publication au cadastre et au fichier immobilier.

Si dans le cadre de ce découpage, il y a des terrains libres ou des terrains où la construction doit être démolie avant reconstruction, le mécanisme le plus simple est d'engager une procédure de lotissement, à la parcelle; il peut y avoir lotissement pour une seule parcelle. Dans ces cas, le lotissement est soumis à simple déclaration préalable, soit pour une seule parcelle, soit pour plusieurs dès lors qu'il n'y a pas d'équipements propres à plusieurs parcelles, mais desserte par des équipements en cours sur le quartier. Dans ces cas, une déclaration préalable d'aménagement suffit; elle est préalable à la cession foncière.

Si un terrain libre est destiné à supporter plusieurs constructions d'un programme, le permis de construire groupé valant division, en application de l'article R.431-24 du code de l'urbanisme peut être utilisé ;

De même, la vente peut être effectuée par le propriétaire (personne publique ou concessionnaire) au profit de personnes qu'il a habilitées à réaliser une opération immobilière sur une partie de sa propriété, en application du d) de l'article R.442-1 du code de l'urbanisme.(opérations qui ne constituent pas un lotissement)

Ces dispositifs sont beaucoup plus simples à mettre en place, ne nécessitent ni concertation (réglementaire) ni étude d'impact, ni loi sur l'eau, ni évaluation au coup par coup par l'autorité environnementale.

Cela n'empêche pas que ces opérations complexes, en ce qu'elles concernent un territoire à réorganiser, sont des opérations d'aménagement qui peuvent être conduites en concession, en mandat d'aménagement ou en régie (pas besoin d'une ZAC pour être en concession)

Quels modes de calcul des cessions foncières en régularisation dans les RHI et RHS ? (Quartiers d'habitat informel)

Rappel de la problématique

Dès lors que la situation globale du quartier ou du secteur d'habitat informel faisant l'objet d'une démarche opérationnelle permet de conforter sur place les situations existantes (ou leur grande majorité) et que la phase pré-opérationnelle a identifié l'état technique et sanitaire des habitations constructions et conclu a la possibilité d'opérer une régularisation foncière jumelée avec une amélioration de l'habitat dans une démarche d'acquisition-amélioration, les modalités financières de mise en œuvre du processus doivent être précisées, tant au regard du bilan d'aménagement qu'au regard du montage financier pour les occupants-accédants.

Cette démarche concerne les situations améliorables tant dans les opérations de RHI que dans les opérations de RHS.

L'instruction du 31 mars 2014 met l'accent sur la pertinence de cette démarche qui présente un grand intérêt pour les occupants.

Les dispositions prévues dans l'instruction interministérielle de mars 2014 (annexe II bis relative au financement des opérations publiques de RHI)

Au titre des cessions de charges foncières aux fins de régularisation des bâtiments d'habitation qui ont été construits sans droit ni titre foncier, l'instruction précise les principes généraux applicables, selon les situations particulières des ménages accédants.

Le tableau décrivant les postes de dépenses et de recettes du bilan d'aménagement fait apparaître pour les cessions foncières aux accédants, en fonction de plafonds de ressources précisés, des prix de cession aux fins de régularisation foncière qu'il convient de rectifier et de mettre à jour. En effet, les chiffres indiqués en euro/m² (de 6€/m² à 30€/m²) selon la surface de terrain cédée dans la limite de 500€/m², ne prennent pas en compte le coût de l'aménagement, ce que recouvre le calcul d'une charge foncière.

La charge foncière est définie par l'arrêté interministériel du 20 février 1996 relatif aux aides de l'Etat à l'acquisition-amélioration de logements à vocation très sociale et à l'amélioration des logements et par l'arrêté du 22 avril 1997 relatif aux aides de l'État pour l'accession très sociale. Ces 2 arrêtés renvoient à un arrêté préfectoral la fixation des taux applicables, en tenant compte des ressources des accédants et de la localisation. Ces 2 arrêtés ne prévoient pas explicitement la fixation d'un seuil de référence de charge foncière applicable en acquisition-amélioration. En LES, les ménages sont normalement propriétaires, mais s'ils acquièrent en régularisation foncière dans la RHI ou la RHS, se pose aussi la question de la charge foncière pesant sur le terrain. En cas de LES groupé, la subvention inclut une charge foncière de référence, mais celle-ci est calculée, comme en LLS, rapportée à la surface utile en m² du logement construit. Il n'est pas possible de dissocier la charge foncière des coûts de construction.

Modifié en 2016, l'arrêté de 1996 précise dans son titre 1er les conditions d'attribution des aides de l'Etat à l'acquisition-amélioration de logements, lesquelles sont réservées aux logements, acquis et améliorés dans le cadre d'opérations d'accession sociale à la propriété, notamment, dans le périmètre de RHI ou RHS. L'article 8 de cet arrêté précise que le préfet de chaque département fixe les taux de subvention destinés à financer l'acquisition-amélioration de logements très sociaux.

Application de l'arrêté ministériel du 20 février 1996, modifié (2016)

Il convient donc d'appliquer ces principes dans les opérations de RHI et de RHS, selon les dispositions prévues et précisées par l'arrêté préfectoral susmentionné de 1996.

Le cout de la charge foncière pris en compte dans les subventions de l'État doit faire l'objet de plafonds définis localement selon les principes fixés par l'arrêté susmentionné, selon le niveau de ressources des accédants. En effet, dans les opérations de RHI ou RHS, le cout réel de la charge foncière, résultant du bilan, dépasse largement les facultés contributives des accédants mais aussi à peu près toujours le niveau des charges foncières du marché local considéré. C'est pourquoi afin de faciliter les opérations d'accession très sociale pour les accédants à la propriété en RHI ou RHS et, en particulier les accessions-améliorations de l'habitat en régularisation foncière, la charge foncière maximale exigible des accédants doit-elle être définie par arrêté préfectoral, en prenant en compte le niveau de ressources des ménages considérés, (lequel est généralement le plafond de ressources du LES) *et en soustrayant la partie construction lorsque celle-ci a déjà été édifiée par l'accédant et en ajoutant le montant des travaux nécessaires d'amélioration de l'habitat (35% minimum, en application de l'arrêté de 1996)*

En sus, l'intérêt de ce financement c'est qu'il intègre pour l'occupant- accédant une seule base de financement comportant l'acquisition du foncier et les travaux d'amélioration de l'habitat, ce qui permet un montage financier global, avec un seul dossier et une subvention globale.

Au titre du poste « recettes » du bilan aménagement de l'opération de RHI ou de RHS, doit figurer, seule, la charge foncière par parcelle régularisée, la partie travaux d'amélioration de l'habitat devant en être disjointe (le financement de la construction ou de l'amélioration des logements est indépendant du bilan RHI/RHS qui est bilan d'aménagement)

Il est donc nécessaire que l'arrêté préfectoral fixe un prix de charge foncière au m2 de foncier régularisé déconnecté du cout du bâti puisque l'occupant-accédant l'a déjà construit, sachant qu'il n'y a pas de référence nationale et sachant que c'est la base d'une subvention de l'Etat, selon les montants de ressources..

La question se pose également lorsque le bâti est en trop mauvais état pour être conservé et amélioré mais où le ménage peut acquérir l'assiette foncière correspondante pour reconstruire, par exemple, en LES : à quel prix fixer cette charge foncière, selon le niveau de ressources de l'accédant et de quelle subvention peut-il bénéficier dans ce cadre particulier?

Ces adaptations doivent être précisées par arrêté préfectoral, faute pour l'instruction interministérielle de 2014 d'avoir suffisamment précisé les éléments à prendre en compte dans les opérations de RHI et de RHS tant pour les cas où le bâti existant demeure avec des travaux d'amélioration de l'habitat, que pour les cas où l'occupant-accédant doit acquérir le terrain nu (après démolition, ou terrain libre, avant de construire ou de reconstruire; même cas de figure dans le cas où l'habitation existante est en bon état et ne justifie pas de travaux d'amélioration et où, néanmoins, le niveau de ressources des accédants est inférieur au plafond du LES – cas où l'arrêté de 1996 ne prévoit pas de subvention de l'État : l'arrêté préfectoral peut-il déroger sur ce point ? Si le niveau de ressources des accédants est supérieur au plafond du LES, la question ne se pose pas et la cession se fait au niveau de la charge foncière du marché local.

Les outils juridiques du traitement de l'insalubrité dans les quartiers d'habitat informel

Les quartiers d'habitat informel sont caractérisés, notamment, par la dissociation de fait et non de droit entre la propriété du terrain et les occupations effectuées sans droit ni titre par des tiers.

Il résulte de cet état de choses que les textes du code de la santé publique (CSP) comme du code de la construction et de l'habitation (CCH) qui traitent des obligations du propriétaire – et autres titulaires de droits réels- conformément au code civil, ne sont pas adaptés aux situations où le propriétaire n'est pas à l'origine des occupations informelles et insalubres et ne peut en être tenu pour responsable, avec les conséquences de droit attachées (obligation de démolir ou réparer, droit des occupants, etc...) Sa seule "faute" est de ne pas avoir fait diligence pour éviter ces situations ...fautes identiques des propriétaires publics.

Traditionnellement ces situations étaient traitées par le "périmètre insalubre" du L42 du CSP, issu de la loi Vivien de 1970, indépendant de la question de propriété.

Les différentes réformes et notamment la dernière issue de l'ordonnance de 2020 ont supprimé le "périmètre insalubre" pour le remplacer par le "groupe de locaux, d'installations" (art L1331-22 du CSP) mais le déroulé de la procédure et de ses effets de droit s'applique toujours au propriétaire, ce qui n'est pas pertinent en habitat informel.

Pour répondre à certaines de ces situations *d'occupation foncière sans titre*, la "loi Letchimy" a institué 2 mécanismes pour traiter l'insalubrité dans les situations d'habitat informel, déconnectés de la propriété mais s'adressant aux "constructeurs"²¹ :

- Le périmètre ad hoc de l'art 9 pour traiter les situations à traiter en RHS
- Le traitement ponctuel de l'habitat insalubre mis à disposition d'occupants par un logeur – art 10

L'institution de l'art 9 tenait compte de l'existence du périmètre insalubre du L1331-25 lorsque tout est à démolir et à assainir – type bidonvilles- article qui a été supprimé; donc il y a un manque...IL serait nécessaire de retrouver un article rétablissant le "périmètre insalubre" sans imputer les travaux de démolition au propriétaire foncier, public ou privé mais non à l'origine des constructions et n'en tirant aucun profit. L'intérêt de ce périmètre est non seulement opérationnel mais permettrait aussi de protéger les occupants – droit au relogement- mais aussi les locataires des logeurs (marchands de sommeil). Si l'assiette foncière de ce bidonville est privée, son expropriation sera effectuée en loi Vivien, comme cela est prévu aux art 9 et 10 de la loi Letchimy. A ce titre ce périmètre ne peut pas être confondu avec l'art 11-1 issu de l'art 197 de la loi ELAN, qui n'est accompagné d'aucune protection des occupants ni d'aucun mécanisme foncier et financier.

Quelques situations particulières

Situations où un propriétaire loue un terrain, ou le fond de son jardin, à des personnes qui s'y installent et construisent une case – insalubre, dans la réalité.

Dans ce cas le propriétaire, même s'il n'a pas loué un local en dur à ces personnes, a bien mis à leur disposition un immeuble –non bâti – aux fins d'habitation : il relève donc de la procédure normale du CCH et du CSP (art L1331-22 du CSP) avec ses conséquences de droit et une protection des occupants.

²¹ En droit, le constructeur est celui qui est à l'origine de l'édification et dans notre cas qu'il soit occupant des locaux, bailleur ou entrepreneur ou commerçant

Quelles procédures d'insalubrité dans les situations d'habitat informel ?

Dans les projets d'opérations de RHI, les ARS (et auparavant les DDASS) étaient sollicitées pour constater l'insalubrité du quartier justifiant l'engagement d'un processus opérationnel de RHI.

La rigueur du texte sur le périmètre insalubre exigeant le relogement de tous les occupants dans un délai d'un an et la démolition du tout, ne correspondait pas toujours aux situations à traiter et les autres dispositions du CSP étant inapplicables, les DDASS puis les ARS ont délivré, en pratique administrative, des "certificats d'insalubrité".

Ces certificats d'insalubrité sont une facilité administrative pour attester que le secteur à traiter est bien insalubre pour justifier l'engagement d'une opération publique de RHI ou de RHS et ses financements. Ce certificat n'a aucune valeur juridique ni aucun effet de droit et ne se substitue en rien à un arrêté d'insalubrité au sens législatif. L'utilité pratique de ce certificat a été reconnue par l'administration qui l'a introduit dans le phasage pré-opérationnel des opérations de RHI et RHS dans l'instruction interministérielle de 2014.

Pour autant faut-il se satisfaire de ce certificat dans les opérations de RHI et RHS ?

En pratique, beaucoup de services s'en satisfont, ce qui soulève quelques problèmes.

L'intérêt de l'art 9 c'est d'être un substrat juridique pour traiter différentes situations où la régularisation foncière d'une partie des occupations est possible et souhaitable, couplée avec des travaux de sortie d'insalubrité et d'amélioration de l'habitat tant chez des occupants y ayant leur résidence principale que chez des logeurs. Il permet d'identifier des situations où l'utilité d'une mesure coercitive s'impose (occupants récalcitrants, logeurs divers, droit des occupants, démolitions sélectives ...).

Mais il permet surtout lorsque ces locaux d'habitation sont implantés sur des terrains privés de pouvoir exproprier en loi Vivien, c'est-à-dire en procédure accélérée et à la valeur du terrain nu. (point VII de l'art 9)

Autres cas où une procédure d'insalubrité s'impose : ceux où dans un quartier d'habitat informel, il y a des logeurs ou bailleurs et donc des locataires ayant des droits comme tels. C'est tout l'intérêt de l'art 10 de la "loi Letchimy". Il se peut, en effet, que dans un quartier soient repérées quelques situations locatives – officielles ou non- parfaitement insalubres, qu'il s'agit de traiter avec un arrêté : celui-ci protège l'occupant et crée des obligations pour le logeur – bailleur : réparations ou démolition, obligation de relogement. Des poursuites pénales sont prévues pour ces cas. Moins lourd qu'un art 9 à mettre en œuvre, car relatif à des situations ponctuelles, l'art 10 peut être utilement utilisé dans des périmètres opérationnels de RHI ou RHS pour traiter des situations inadmissibles au plan sanitaire et humain.

Par ailleurs, comme l'art 9, l'assiette foncière de l'habitation frappée d'un arrêté de l'art 10 peut être expropriée en "loi Vivien" (point VII de l'art 10)

L'expropriation en "loi Vivien "

La loi Vivien, a l'origine une loi du 10 juillet 1970, a été codifiée au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique lors de la nouvelle codification de ce code en 2014.

Les articles utiles figurent aux articles nouveaux L511-1 à L511-9 du code de l'expropriation qui se sont substitués aux dispositions des articles 13, 14, 15,17 et 19 de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970.

Rappel des dispositions applicables dans les situations de propriété régulières

La procédure est caractérisée par une phase administrative – qui précède nécessairement la phase judiciaire- fortement allégée par rapport au droit commun.

En effet, la phase administrative est conduite sans enquête publique préalable et sans enquête parcellaire, sur le seul fondement des arrêtés d'insalubrité ou de péril (sur des immeubles d'habitation) qui la fondent nécessairement. Ces arrêtés, pour justifier ces dérogations, doivent avoir prononcé pour les immeubles d'habitation concernés soit la démolition, soit une interdiction définitive d'habiter, au motif, dans ces deux cas, que les travaux de réparation seraient d'un cout supérieur à celui de leur reconstruction, calculé en intégrant les frais de démolition.

Seconde particularité qui permet une procédure accélérée, le préfet, dans un même arrêté déclare l'utilité publique de l'acquisition (au seul motif de l'insalubrité), déclare cessibles les biens concernés, désigne le bénéficiaire de l'expropriation, lequel est tenu au relogement des occupants, fixe le montant de l'indemnité provisionnelle et fixe la date de prise de possession anticipée.

L'indemnité d'expropriation est calculée à la valeur du terrain nu dont sont retirés les frais de démolition et les frais de relogement des occupants lorsque leur logeur a été défaillant. (art L511-6 et L511-7). Lorsque les propriétaires sont occupants, l'indemnité est calculée à la valeur vénale de l'immeuble dès lors qu'ils y résidaient depuis au moins 2 ans.

Enfin, peuvent aussi être expropriés en loi Vivien les immeubles non insalubres à titre irrémédiable lorsque leur acquisition ou leur démolition est indispensable au traitement des immeubles visés.

Après la phase administrative, l'expropriation est poursuivie selon les dispositions de droit commun du code de l'expropriation. (phase judiciaire)

Application des dispositions "loi Vivien" en habitat informel

Comme vu dans la note précédente sur l'insalubrité, la loi Letchimy a prévu dans ses art 9, 10 et 11 (en cas de péril sur les constructions informelles) que les terrains d'assiette des installations visées par ces arrêtés pouvaient être expropriés en "loi Vivien", donc selon les dispositions ci-dessus. Cependant, pour tenir compte du fait que le propriétaire n'est pas à l'origine des constructions et de ses désordres, l'évaluation de l'indemnité d'expropriation est faite à la seule valeur du terrain nu, sans aucune autre réfaction.

Les articles L511-1 à L511-5 sont applicables aux situations ci-dessus. Les articles L511-6 et L511-7 ne sont pas applicables. L'art L511-8 est sans objet. L'art L511-9 est applicable, en intégrant le fait que les occupants ayant droit au relogement doivent être appréciés en application de l'art 2 de la loi Letchimy et pas seulement par référence au L314-2 du code de l'urbanisme.

Les biens en état d'abandon manifeste en secteur régulier et en secteur informel

Le régime des biens en abandon manifeste est précisé aux articles L2243-1 à L2243-4 du CGCT. Sont visés largement les *"immeubles, parties d'immeubles, voies privées assorties d'une servitude de passage public, installations et terrains sans occupant à titre habituel ne sont manifestement plus entretenus,"*

La procédure consiste à mettre en demeure le propriétaire de faire cesser l'état d'abandon après un PV provisoire constatant cet état, précisant les mesures à prendre pour faire cesser cet état; ce PV est notifié au propriétaire, affiché en mairie en cas de propriétaire inconnu ou introuvable, publié dans la presse locale. Après un délai de 3 mois, un PV définitif est établi par le maire lorsque le propriétaire ne s'est pas manifesté, ou n'a pas réalisé les travaux prescrits. Ce document est tenu à la disposition du public.

La procédure peut être suspendue et le délai prorogé dans le cadre d'une convention entre le propriétaire et le maire précisant les travaux à engager ainsi qu'un nouveau délai.

La procédure est reprise, ou poursuivie, si les travaux n'ont pas été réalisés dans le délai prévu. Dans ce cas, le procès-verbal définitif d'abandon manifeste intervient soit à l'expiration du délai de six mois visé ci-dessus, soit, si elle est postérieure, dès la date à laquelle les travaux auraient dû être réalisés (CGCT : L. 224-3-3).

Le conseil municipal décide de déclarer la parcelle en état d'abandon manifeste et d'en poursuivre l'expropriation, au profit de la commune, de l'EPCI à laquelle elle appartient, d'un organisme y ayant vocation ou d'un concessionnaire d'aménagement pour un objet d'intérêt public et, notamment, pour réhabilitation aux fins d'habitat. (ou tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement, soit de la création de réserves foncières permettant la réalisation de telles opérations)

L'expropriation peut être poursuivie selon la procédure accélérée et dérogatoire identique à celle de la "loi Vivien", dans les termes précisés par l'art L2243-4 du CGCT.

Le maire constitue un dossier présentant le projet simplifié d'acquisition publique, ainsi que l'évaluation sommaire de son coût, qui est mis à la disposition du public, pendant une durée minimale d'un mois, pour observations..

Au vu du dossier et des observations du public, le préfet par arrêté déclare l'utilité publique du projet, cessibles les biens concernés, indique le bénéficiaire de l'expropriation, fixe le montant de l'indemnité provisionnelle allouée aux propriétaires et fixe la date de prise de possession après paiement ou, en cas d'obstacle au paiement, après consignation de l'indemnité provisionnelle. La phase judiciaire de l'expropriation est poursuivie dans les conditions de droit commun du code de l'expropriation.

Comment s'applique cette procédure en cas de constructions édifiées sans droit ni titre sur le terrain d'autrui et laissées à l'abandon ?

Cette situation étant assez fréquente dans les zones d'habitat informel – mais les constructions de toute nature sont concernées – le législateur, dans la "loi Letchimy" de 2011 a prévu une disposition ajoutée à l'art L2243-3 qui dispose que :

"Le propriétaire de la parcelle visée par la procédure tendant à la déclaration d'état d'abandon manifeste ne peut arguer du fait que les constructions ou installations implantées sur sa parcelle auraient été édifiées sans droit ni titre par un tiers pour être libéré de l'obligation de mettre fin à l'état d'abandon de son bien."

En d'autres termes peut être poursuivie l'expropriation d'un terrain, propriété privée, sur lequel subsiste une construction à l'abandon; le propriétaire est tenu de mettre fin à l'abandon et ne peut se défendre en arguant qu'il n'est pas à l'origine de la construction : il est tenu à l'entretien de sa propriété et en application de l'art 552 du code civil il est, de surcroît, présumé en être propriétaire : *"La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous."* L'art 553 du code civil précise : *"Toutes constructions, plantations et ouvrages sur un terrain ou dans l'intérieur sont présumés faits par le propriétaire à ses frais et lui appartenir, si le contraire n'est prouvé..."* (et sauf prescription). Et, enfin, l'art 555 poursuit en indiquant que : *" Lorsque les plantations, constructions et ouvrages ont été faits par un tiers et avec des matériaux appartenant à ce dernier, le propriétaire du fonds a le droit, sous réserve des dispositions de l'alinéa 4, soit d'en conserver la propriété, soit d'obliger le tiers à les enlever."*

Ces dispositions s'appliquent lorsque l'assiette foncière est une propriété privée.

Qu'en est-il si l'assiette foncière est propriété d'une collectivité publique ?

Dans ce cas, il est, généralement inutile de recourir à la procédure d'abandon manifeste et d'expropriation et les voies de droit pour récupérer le bien à l'abandon sont directes.

Plusieurs cas de figure se présentent :

- La propriété en cause est dans le domaine privé de la collectivité et la construction édictée sans droit ni titre, vacante et à l'abandon, est présumée être la propriété de la collectivité, en application des art 552 et suivants du code civil. Cette dernière peut donc en faire l'usage qu'elle veut ou la démolir, sans aucune procédure particulière. Si l'ancien constructeur se manifeste, il est fait application de l'art 555 du code civil.
- Si la propriété en cause est dans le domaine public de la collectivité, démolir, déplacer ou autre action sur la construction ne peut être effectué qu'après saisine et autorisation du juge administratif saisi en référé.