

N° 464

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 avril 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer,

Par M. Serge LARCHER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Mugette Dini, *président* ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mmes Annie David, Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Milon, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, Anne-Marie Payet, *secrétaires* ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, Claire-Lise Champion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mme Roselle Cros, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Gérard Dériot, Mme Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Adrien Giraud, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Mme Valérie Létard, M. Jean-Louis Lorrain, Mme Isabelle Pasquet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, Alain Vasselle, François Vendasi, André Villiers.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3043, 3084 et T.A. 601

Sénat : 267, 424 et 425 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UNE CRISE AIGUË DU LOGEMENT OUTRE-MER	7
A. LE DÉFICIT ACCRU DE LOGEMENTS SOCIAUX	7
1. <i>Un diagnostic partagé</i>	7
2. <i>Des explications multiples</i>	8
a) Des contraintes géographiques et sociales spécifiques	8
b) Des coûts de construction plus élevés que dans l'hexagone	8
c) Le problème du foncier et de l'aménagement urbain	9
d) La faible implication des acteurs nationaux	9
3. <i>Une politique publique à dynamiser</i>	10
a) Les propositions de la mission commune d'information du Sénat sur la situation des Dom	10
b) La nécessité d'amplifier l'effort et d'agir sur tous les fronts à la fois	11
B. UN HABITAT INSALUBRE QUI PERSISTE DE MANIÈRE IMPORTANTE	12
1. <i>Un constat unanime</i>	12
a) Le Sénat a publié de nombreux rapports alarmants	12
b) Rapport sur la contribution de l'Etat à la politique de résorption de l'habitat insalubre mise en œuvre outre-mer, mission d'audit et de modernisation, janvier 2006	15
c) « L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'outre-mer : un défi à relever », rapport de Serge Letchimy, député de Martinique, septembre 2009	16
d) « L'habitat dans les outre-mer français : progrès, enjeux, disparités », Institut d'émission des départements d'outre-mer, février 2010	18
2. <i>L'inadéquation des procédures explique largement la faiblesse des résultats</i>	19
a) Un arsenal juridique et opérationnel complexe	19
b) ... qui se révèle inadapté outre-mer	21
c) Une politique au point mort, sur le point d'être relancée ?	22
3. <i>La question non prise en compte jusque-là de la dissociation de fait entre la propriété du sol et la possession du bâtiment construit dessus</i>	23
II. LA PROPOSITION DE LOI : APPORTER DES RÉPONSES CONCRÈTES AUX SITUATIONS DE FAIT	25
A. FACILITER L'AMÉNAGEMENT URBAIN ET LA CONSTRUCTION D'ÉQUIPEMENTS PUBLICS	25
1. <i>Une aide visant à compenser la perte de domicile</i>	25
2. <i>L'extension de l'exception de la condition de l'urgence pour faire un référé a été supprimée par la commission de l'économie</i>	26
3. <i>Le champ d'application a été restreint aux Dom, y compris Mayotte, et à Saint- Martin par la commission de l'économie</i>	27
B. RESPECTER LES ZONES INCONSTRUCTIBLES RECONNUES PAR UN PLAN DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS PRÉVISIBLES	28
C. LUTTER CONTRE L'INSALUBRITÉ ET L'INDIGNITÉ DES LOGEMENTS	29

1. <i>Le repérage de l'habitat informel</i>	29
2. <i>Des mesures de police adaptées aux occupations sans droit ni titre</i>	30
a) La création de périmètres d'insalubrité diffuse dans les secteurs d'habitat informel	30
b) L'adaptation de la procédure d'arrêté d'insalubrité pris par le préfet aux occupations sans droit ni titre	32
c) L'adaptation de la procédure de l'arrêté de péril pris par le maire aux occupations sans droit ni titre.....	32
d) La transmission des arrêtés au procureur et aux caisses sociales.....	32
e) Les sanctions	33
f) Un champ d'application limité aux Dom et à Saint-Martin.....	33
3. <i>La création de groupements d'intérêt public pour traiter les quartiers d'habitat dégradé</i>	33
D. AMÉNAGER LA ZONE DES CINQUANTE PAS GÉOMÉTRIQUES À MAYOTTE	33
E. AMÉLIORER LA PROCÉDURE DE DÉCLARATION DE PARCELLE EN ÉTAT D'ABANDON MANIFESTE ET SIMPLIFIER LEUR EXPROPRIATION	34
1. <i>La procédure de déclaration de parcelle en état d'abandon manifeste</i>	34
2. <i>La suite de la procédure : l'expropriation</i>	34
3. <i>Le champ d'application inclut la métropole et les Dom</i>	36
TRAVAUX DE LA COMMISSION	37
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	47

Mesdames, Messieurs,

Est-il besoin de le rappeler ? La question du logement outre-mer est extrêmement critique, marquée à la fois par la faiblesse de la production de logements sociaux et par la persistance d'un habitat insalubre. Notre commission le répète, année après année, lors de l'examen de chaque projet de loi de finances et une mission récente, en Martinique et en Guyane, a pu se rendre compte sur le terrain des spécificités de ces territoires, par exemple en visitant le quartier Trénelle de Fort-de-France ou les bidonvilles de Cayenne ou de Saint-Laurent du Maroni.

Au regard de l'ampleur du problème, il est indispensable d'apporter des réponses diversifiées mobilisant l'ensemble des acteurs concernés : améliorer la planification foncière et faciliter l'aménagement de terrains à un prix compatible, soutenir des collectivités territoriales souvent exsangues financièrement, contribuer à la baisse des coûts de construction, relever les crédits de paiement de la ligne budgétaire unique, arme principale du budget de l'Etat en faveur du logement outre-mer, à un niveau suffisant etc.

Selon les données fournies à Serge Letchimy, député, auteur en septembre 2009 d'un rapport qui fait référence en matière de lutte contre l'habitat indigne dans les départements d'outre-mer, quelque 50 000 logements y sont insalubres et abritent plus de 150 000 personnes. Rapportés à la population de métropole, ce pourcentage correspondrait à six millions de personnes... Et ce, sans compter Mayotte.

Or, les opérations de résorption de l'habitat insalubre ne fonctionnent pas ; elles achoppent régulièrement sur une question juridique spécifique : la présence de bâtiments construits par des personnes qui ne disposent pas de droit ou de titre sur le terrain d'assiette. L'édification de ces locaux est souvent ancienne et a été progressive, de cases faites de tôles à des maisons en dur plus ou moins salubres. Le rapport Letchimy évalue à 50 000 le nombre de ménages concernés par cette situation dans les quatre Dom.

C'est dans ce contexte que Serge Letchimy a présenté à l'Assemblée nationale la présente proposition de loi qui vise principalement à prendre en compte la présence d'occupants sans droit ni titre, d'une part, lorsqu'une collectivité souhaite procéder à un aménagement urbain, d'autre part, dans le cadre des mesures de police prises par une autorité administrative en cas de danger ou de péril.

Cette proposition de loi a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 26 janvier 2011, avec le soutien du Gouvernement. Elle a ensuite été renvoyée, pour examen au fond, à la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat, qui a désigné Georges Patient, sénateur de Guyane, en qualité de rapporteur. Ceci étant, notre commission ne pouvait être absente de ce débat qui touche à la lutte contre l'habitat insalubre et au droit à un logement décent.

Les dispositions prévues par ce texte peuvent paraître exorbitantes du droit commun ou singulières, lorsqu'on le lit avec des yeux métropolitains. Mais il répond pleinement et de manière pragmatique à des situations concrètes auxquelles les élus des départements d'outre-mer sont quotidiennement confrontés. En ce sens, il s'agit de donner toute sa place à l'article 73 de la Constitution qui prévoit que les lois et règlements « *peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières* » des départements et régions d'outre-mer.

I. UNE CRISE AIGUË DU LOGEMENT OUTRE-MER

A. LE DÉFICIT ACCRU DE LOGEMENTS SOCIAUX

1. Un diagnostic partagé

Plus que toute autre partie du territoire national, les collectivités ultramarines connaissent une crise du logement qui s'illustre notamment par un déficit en logement social. Cette situation concerne l'ensemble des Dom, quoiqu'à des degrés variables.

	Demandes de logements sociaux	Logements neufs livrés dans le secteur social, en locatif et en accession à la propriété (en moyenne par an sur la période 2006-2009)
Guadeloupe	14 525	1 658
Martinique	environ 8 000	449
Guyane	plus de 13 000	511
La Réunion	23 000	2 150
Mayotte	-	126

Projet de loi de finances pour 2011, réponses au questionnaire budgétaire

En **Martinique**, la production de logements, notamment sociaux, est particulièrement atone malgré la forte demande : sur la période 2006-2009, seuls 612 logements neufs, dont 474 en locatif et 138 en accession à la propriété, ont été financés chaque année par l'Etat, contre 1 523 en Guadeloupe pour une population sensiblement de même niveau.

En **Guyane**, le secteur locatif social connaît un déséquilibre structurel : le parc comprend 11 000 unités, alors que plus de 13 000 demandes ne peuvent être satisfaites, et **80 % de la population répondent aux conditions de ressources du logement locatif social**.

A **La Réunion**, les projections mettent en exergue un accroissement rapide de la population dans les vingt prochaines années, avec plus d'un million d'habitants contre environ huit cent mille aujourd'hui. Cela nécessiterait, selon le Gouvernement, de construire en trente ans 250 000 logements neufs. Alors que 74 % des foyers ont des revenus inférieurs aux plafonds de ressources du logement social, seuls 30 % des constructions relèvent aujourd'hui de ce secteur.

2. Des explications multiples

a) Des contraintes géographiques et sociales spécifiques

Par rapport à la métropole, les outre-mer supportent des conditions particulières, que ce soit en raison des conditions naturelles ou des facteurs humains.

Ces territoires présentent des **spécificités géographiques** qui sont **autant de facteurs problématiques pour la construction de logements**. La Guadeloupe et la Martinique se situent sur une zone de subduction entre deux plaques océaniques, ce qui, ajouté au volcanisme, crée un facteur d'instabilité **sismique** majeur. Couplé à des **aléas climatiques** très violents, ces risques justifient l'application de normes de construction adaptées. Le climat de la Guyane est également source de dégradation accélérée pour les bâtiments en raison du niveau élevé d'humidité et des pluies fortes et fréquentes, qui provoquent régulièrement des glissements de terrain. La Réunion, île volcanique, montagneuse et humide, connaît une forte densité de population sur la côte et est soumise, comme les Antilles, au passage de cyclones.

Par ailleurs, **le niveau de vie est plus faible** qu'en métropole, même si les comparaisons de prix et de pouvoir d'achat sont délicates en raison des déficiences de l'appareil statistique. L'Insee a cependant publié en juillet 2010 une enquête, qui montre que **les prix sont plus élevés dans les départements d'outre-mer qu'en métropole**, de 13 % en Guyane à 6 % à La Réunion. Les écarts s'expliquent en partie par la cherté des produits alimentaires dont les prix sont supérieurs de 34 % à 49 % outre-mer.

L'Insee confirme, dans cette étude, que **les différences sont un peu plus marquées pour le logement**. Les ménages métropolitains ou guadeloupéens consacrent à ce poste 12 % de leur budget alors qu'à La Réunion, en Martinique et en Guyane, les ménages y consacrent davantage, de 15,5 % à 21,5 %.

De plus, la croissance démographique est nettement supérieure à celle de la métropole en Guyane, à La Réunion et à Mayotte et la population y est plus jeune.

b) Des coûts de construction plus élevés que dans l'hexagone

Le coût des matières premières et, de manière générale, **les coûts de construction sont élevés** et sans comparaison avec ceux de la métropole. Une étude réalisée à l'initiative du ministère de l'outre-mer au cours du premier trimestre 2006 a montré que le manque de concurrence dans la filière bâtiment, le coût des matériaux et des contraintes liées à la prévention des risques ou aux caractéristiques des sites pèsent sur les coûts. Cette étude notait également que le manque de concurrence dans le secteur du bâtiment, et plus spécifiquement dans les approvisionnements, augmente le prix de certaines matières premières. La structure même des marchés en outre-mer, et

notamment la constitution de formes d'oligopoles, ne jouent pas en faveur d'une baisse des prix.

c) Le problème du foncier et de l'aménagement urbain

Dans un **contexte de disponibilité foncière contrainte**, par le caractère insulaire et/ou les caractéristiques géologiques, le développement du logement se trouve également freiné par les importants retards en matière d'aménagement urbain, renchérissant le coût des opérations.

Les Dom connaissent des situations différentes selon leur géographie ou leur environnement. Ils connaissent tous **une urbanisation rapide et mal maîtrisée, avec un mitage urbain** important qui réduit le nombre de terres agricoles exploitables et nécessite des aménagements dispersés en termes de voirie et de réseaux (eau, assainissement, collecte des ordures ménagères...).

Le foncier aménageable est également limité du fait de **l'indivision**, extrêmement répandue outre-mer : au fil des décennies, des terrains sont ainsi laissés dans une situation juridique opaque qui obère les capacités à trouver un interlocuteur à même de prendre des décisions, que ce soit vis-à-vis d'éventuels squatteurs ou d'une collectivité souhaitant réaliser une opération d'aménagement.

Qui plus est, les **finances communales** ne permettent souvent pas de lancer des projets ou même d'accompagner les bailleurs sociaux ou les opérateurs. Un décret de novembre 2010 a prévu, finalement, de ne pas imposer une participation des collectivités à la surcharge foncière, subvention destinée à prendre en charge une partie du coût des terrains pour certaines opérations, mais cette possibilité n'est ouverte que pour l'année 2011 et le délégué général de l'outre-mer a déclaré, le 5 avril dernier, devant le comité de suivi de la mission commune d'information sur les Dom du Sénat, qu'aucune dépense à ce titre n'était à cette date envisagée...

d) La faible implication des acteurs nationaux

A l'exception de l'union sociale pour l'habitat (USH), les acteurs nationaux du monde du logement ne mettent pas nécessairement l'outre-mer au premier plan de leurs priorités et négligent même trop régulièrement les questions spécifiques des Dom.

Ainsi, l'agence nationale de l'habitant (Anah), établissement public créé en 1971, est un des outils majeurs de l'action publique pour mettre en œuvre la politique de développement, de réhabilitation et d'amélioration du parc de logements privés existants. Outre-mer, elle accompagne uniquement les propriétaires bailleurs, non les propriétaires occupants, et ses actions sont très concentrées sur la Martinique. Au total, elle a attribué 540,3 millions d'euros de subventions aux propriétaires en 2008, dont 11,4 pour les quatre Dom, soit seulement 2,1 % du montant total.

(en 2009)

	Nombre de logements subventionnés par l'Anah	Subventions (en millions d'euros)
Guadeloupe	32	1,1
Martinique	732	9,0
Guyane	167	3,9
La Réunion	52	1,1
Total	983	15,1

Qui plus est, l'agence vient de réformer les critères d'attribution de ses aides, ce qui devrait limiter encore ses capacités de financement dans les Dom. En effet, les nouveaux critères, plus restrictifs, ne prennent pas en compte les particularités ultramarines en termes de prix, de loyers ou de type de bâti.

3. Une politique publique à dynamiser

a) Les propositions de la mission commune d'information du Sénat sur la situation des Dom

A l'initiative de son président, Gérard Larcher, le Sénat a constitué en mars 2009 une mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer, que votre rapporteur avait l'honneur de présider et dont le rapporteur était Eric Doligé.

La mission posait déjà le constat global et formulait des propositions diversifiées¹.

Proposition de la mission commune d'information en matière de logement

- Mettre en place des outils efficaces pour libérer du foncier, notamment celui appartenant à l'État.
- Engager une procédure de régularisation des occupants sans titre et de bonne foi dans la zone des cinquante pas géométriques.
- Situation financière des collectivités territoriales : assouplir les obligations de participation ou de garantie des collectivités dans les opérations de construction de logement social (décret surcharge foncière), permettre aux bailleurs sociaux, à d'autres collectivités territoriales ou à l'État de se substituer aux communes pour le financement de la viabilisation des terrains.
- Limiter l'impact des règles et normes techniques et les adapter aux situations locales pour accélérer la construction de logements : de trop nombreuses décisions prises nationalement ne sont pas adaptées au contexte local mais sont coûteuses pour les opérateurs.

¹ « Les Dom, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir », rapport d'information n° 519 (2008-2009) d'Eric Doligé, fait au nom de la mission commune d'information outre mer, déposé le 7 juillet 2009.

b) La nécessité d'amplifier l'effort et d'agir sur tous les fronts à la fois

Chaque année, à l'occasion de l'examen des crédits de la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances, notre commission répète inlassablement, sous l'impulsion de son rapporteur, Anne-Marie Payet, la nécessité de mettre en place une politique volontariste du logement.

Le rapport de novembre 2009¹ en appelait à un « Plan Marshall pour le logement », précisant qu'au-delà des différences de situation entre les territoires, l'urgence est toujours là.

Celui de novembre 2010² titrait simplement « Toujours pas de plan Marshall » ! Il saluait certes l'effort substantiel programmé en matière d'aménagement foncier, mais mettait aussi en avant la faible opérationnalité du dispositif de cession de terrains du domaine privé de l'Etat à titre gratuit, le caractère temporaire et limité de la prise en charge de la surcharge foncière ou les difficultés du nouveau dispositif de défiscalisation du logement social.

En particulier **en ce qui concerne le foncier, les choses n'avancent guère** :

- l'article 35 de la loi pour le développement économique des outre-mer (Lodeom)³, adoptée voici deux ans maintenant, avait permis la création d'un groupement d'intérêt public chargé de rassembler tous les éléments propres à reconstituer les titres de propriété dans les départements d'outre-mer et à Saint-Martin pour les biens fonciers et immobiliers qui en sont dépourvus. Une mission de « préfiguration » a bien été lancée et ses résultats sont attendus prochainement. Avec de la chance, ce GIP « indivision » aura peut-être été créé pour fêter le troisième anniversaire de la loi et ses résultats concrets se feront sentir une dizaine d'années après !

- le comité interministériel de l'outre-mer (Ciom) du 6 novembre 2009 a décidé de créer des établissements fonciers dans les collectivités qui n'en possèdent pas et deux missions, là aussi, de préfiguration ont été lancées, respectivement, en Antilles-Guyane et à Mayotte. Alors que certaines collectivités, dont le conseil régional de Martinique, ont annoncé leur intention d'avancer sur cette question, il serait utile de ne pas multiplier les structures et d'unifier les efforts de chacun, l'Etat devant alors donner les moyens aux collectivités territoriales pour agir elles-mêmes sur leur territoire.

La crise est telle qu'elle nécessite la mobilisation de toutes les approches possibles, de tous les acteurs, publics et privés, et même d'une certaine inventivité : la mission commune d'information du Sénat proposait

¹ Rapport pour avis n° 103 - tome II du 19 novembre 2009, présenté par Anne-Marie Payet, au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, sur les crédits de la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2010.

² Rapport pour avis n° 113 - tome III du 18 novembre 2010, présenté par Anne-Marie Payet, au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, sur les crédits de la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2011.

³ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009.

par exemple de créer « **un droit au foncier opposable** » pour permettre la mobilisation de terrains non ou sous-utilisés. Ce Dafo, corolaire du Dalo qui va très rapidement représenter un défi majeur pour l'Etat, notamment outre-mer, pourrait accompagner les autres mesures adoptées ces dernières années, que ce soit dans le cadre de la Lodeom ou du Ciom, dont la concrétisation tarde à se révéler sur le terrain.

Encore serait-il nécessaire de ne pas rogner sur les crédits de la ligne budgétaire unique, qui finance outre-mer à la fois la construction de logements sociaux neufs et l'aménagement urbain : en 2011, les autorisations d'engagement restent stables par rapport à 2010 à 274,5 millions d'euros, mais **les crédits de paiement baissent de 10 %** d'une année sur l'autre, ce qui n'augure rien de bon pour les années à venir et ouvre la voie à une impasse budgétaire à court terme.

B. UN HABITAT INSALUBRE QUI PERSISTE DE MANIÈRE IMPORTANTE

1. Un constat unanime

a) Le Sénat a publié de nombreux rapports alarmants

Au cours des dernières années, le Sénat a publié plusieurs rapports convergents sur la question de l'habitat outre-mer, notamment insalubre.

Le rapport de juillet 2009 de la mission commune d'information sur la situation des Dom a déjà été cité.

Antérieurement, la commission des finances avait adopté deux importants rapports présentés par Henri Torre, rapporteur spécial des crédits « Outre-mer ».

Le premier¹ indique de manière générale que le logement en outre-mer traverse une crise sans précédent : « *alors que les attentes des populations sont fortes, et que ce secteur représente une part significative des économies locales, l'efficacité des politiques publiques est mise en doute, et les interrogations sont nombreuses quant à la volonté de l'Etat d'honorer ses engagements* ». Une politique ambitieuse est d'autant plus nécessaire que, selon le rapport, « *les conditions de vie dans certaines zones rappellent [...] clairement les pays sous-développés et sont **indignes de la République*** ».

¹ « *Logement en outre-mer : passer du discours à la réalité* », rapport d'information, fait au nom de la commission des finances n° 88 (2006-2007) du 23 novembre 2006.

Un exemple d'insalubrité : la Guyane

L'habitat insalubre, longtemps contenu en périphérie des villes de Cayenne, Kourou et Saint-Laurent du Maroni, a gagné la quasi-totalité des communes de Guyane. En 1998, le nombre de logements insalubres était estimé à plus de 6 000 (y compris les logements dans lesquels se trouvent des clandestins), soit environ 13 % des résidences principales dans lesquelles vivaient plus de 23 000 personnes, correspondant à près de 15 % de la population totale du département. Aujourd'hui, cette situation est loin de s'améliorer et reste préoccupante. Votre rapporteur spécial s'est ainsi rendu dans deux zones insalubres lors de son contrôle, et a pu se rendre compte de la gravité de la situation.

Cette insalubrité de l'habitat peut se présenter sous plusieurs formes :

- en centre urbain : des poches d'insalubrité occupent souvent les fonds de cours ou des immeubles dégradés et sont, en général, le fait de « marchands de sommeil » qui louent des logements indignes à une population étrangère, le plus souvent en situation irrégulière. Une étude réalisée en 2001 estime à plus de 760 le nombre de logements insalubres dans le centre ville de Cayenne. L'insalubrité revêt plusieurs formes : surpopulation et promiscuité, présence d'animaux nuisibles (rats, cafards...), humidité, nuisances de l'environnement, taudis, squats etc. ;

- en périphérie des centres urbains : ce sont des quartiers, anciens pour la plupart, enclavés et sous-équipés. La voirie est constituée de chemins en latérite très étroits qui ne permettent pas l'accès des véhicules de secours. Il n'y a pas de réseau d'assainissement, l'électricité est souvent piratée et l'eau potable quand elle existe est redistribuée par les voisins. Parfois l'alimentation en eau du quartier est assurée par une simple « borne fontaine » ou par des puits creusés par les habitants sans aucun contrôle sanitaire. L'habitat, très hétérogène, peut parfois constituer de véritables bidonvilles. En général ce sont des maisons individuelles très dégradées ou des constructions de fortune, faites de matériaux de récupération, sans aucune norme d'hygiène et de sécurité ;

- en zone périurbaine : des parcelles non viabilisées, appartenant à des particuliers, aux collectivités territoriales ou à l'Etat, sont occupées le plus souvent de manière illégale, parfois par le biais d'associations qui s'approprient les terrains et les redistribuent aux particuliers contre rémunération. Dans ce cas, le logement est à l'origine un abri de fortune qui se durcifie au fil du temps. Le niveau d'insalubrité de ces sites varie en fonction de la population, et de leur ancienneté. Même si parfois l'habitat est correct, ces sites sont souvent situés dans des zones inconstructibles des plans locaux d'urbanisme (PLU) ou des plans de prévention des risques (PPR). Ils souffrent de l'absence de voiries et réseaux divers. Cependant les collectivités territoriales qui souhaitent régulariser ces sites ont beaucoup de mal à cause de l'inconstructibilité de ces zones ;

- dans les bourgs et villages isolés, en général le long des fleuves, l'habitat traditionnel des « noirs marrons » ou des amérindiens est essentiellement constitué de carbets ou de petites cases d'une pièce, en bois et couverts de tôles ondulées ou de paille, sans aucun réseau d'eau ou d'électricité. Ces bourgs se densifient et sont de plus en plus alimentés en eau et électricité. L'habitat souvent dégradé, l'absence de réseaux d'évacuation des eaux usées et de ramassage des ordures ménagères, font de ces bourgs des sites insalubres.



*Quartier à Cayenne, Guyane
(photo : commission des affaires sociales du Sénat - avril 2011)*



*Quartier à Saint-Laurent-du-Maroni, Guyane
(photo : commission des affaires sociales du Sénat - avril 2011)*

Le second rapport¹ évoquait notamment la nécessité d'accroître le rôle de l'Anah et soulignait les **difficultés croissantes à mettre en œuvre une politique de résorption de l'habitat insalubre outre-mer.**

Citant La Réunion, il constatait que cette politique, malgré ses réalisations importantes, permettait d'endiguer mais non de résorber réellement l'habitat insalubre. Celui-ci a pris une forme plus diffuse, consistant en plusieurs groupes d'habitations dispersés et moins facilement repérables. L'insalubrité s'est aussi déplacée sur les hauteurs des villes et dans les profondeurs des parcelles, par exemple derrière des constructions légales, ce qui la rend moins visible. Les opérateurs font donc face à **des opérations plus difficiles**, le mode habituel de réaménagement complet de grands secteurs urbains au travers de larges opérations de RHI n'étant plus adapté.

b) Rapport sur la contribution de l'Etat à la politique de résorption de l'habitat insalubre mise en œuvre outre-mer, mission d'audit et de modernisation, janvier 2006

Dans le cadre de son programme d'audit de modernisation, le Gouvernement a commandé en novembre 2005 un rapport² sur la politique de l'Etat en matière de résorption de l'habitat insalubre outre-mer ; celui-ci a été rendu en janvier 2006.

La mission a constaté que **la procédure RHI est inadaptée à l'ensemble des situations d'habitat précaire** rencontrées dans les départements d'outre-mer. La précarité concerne à la fois les centres-villes, la périphérie des agglomérations, le milieu rural et les zones naturelles ; l'habitat en question peut être groupé ou diffus et il s'agit souvent d'habitat « spontané » ou « informel », c'est-à-dire de constructions, sans permis de construire, en auto-construction ou non, le plus souvent sur des terrains n'appartenant pas à l'occupant. L'insalubrité est à la fois privative, au niveau du logement, et publique en raison de l'absence ou de l'insuffisance de desserte en voirie, réseau et distribution (VRD). Ce constat met clairement en avant le caractère complexe de la question, en raison de **l'imbrication des situations.**

En outre, les Dom présentent **une très grande vulnérabilité aux risques naturels.**

Enfin, la mission estime **insuffisants le pilotage de la politique de RHI et la détermination d'indicateurs pertinents.**

¹ « Des ambitions aux réalisations : retour sur deux ans de politique du logement en outre-mer », rapport d'information fait au nom de la commission des finances n° 355 (2007-2008) du 27 mai 2008.

² Rapport demandé à l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des finances, le conseil général des ponts et chaussées et le contrôle général économique et financier, établi par Michel Rostagnat, Anne Bolliet, Bernard de Korsak, Christian Jamet, Michel Dumont et Jean-Charles Aubernon.

**Les dix propositions de la mission
pour refonder une dynamique de la procédure RHI,
mieux adaptée aux situations d'habitat précaire rencontrées dans les Dom**

• **Assurer un meilleur partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales par une démarche contractuelle et pluriannuelle :**

1) Mettre en œuvre une nouvelle étape de déconcentration au niveau du préfet, en globalisant tous les crédits d'Etat.

2) Mettre en place des conventions pluriannuelles (cinq ans) entre les différents acteurs.

3) Regrouper, dans une circulaire unique, la doctrine d'emploi des crédits.

4) Etablir une programmation pluriannuelle des crédits de l'Etat pour supprimer l'effet de ciseaux entre autorisations d'engagement et crédits de paiement.

• **Mieux organiser l'Etat et ses différents leviers et simplifier les procédures :**

5) Dynamiser les politiques de RHI et de requalification urbaine au sein du pôle régional « habitat, transports, aménagement » et y associer les opérateurs de l'Etat.

6) Inciter les organismes HLM à intervenir dans les procédures RHI et à en devenir opérateurs.

7) Supprimer, pour les Dom, l'application de l'article L. 1331-23 du code de la santé publique (périmètre dans lequel le préfet peut déclarer l'insalubrité des locaux). Maintien de l'arrêté d'insalubrité mais avec une grille adaptée aux Dom.

8) Doter le responsable de programme d'une capacité d'expertise et d'outils de pilotage lui permettant de mieux répartir les crédits régionalement.

• **Optimiser le bilan financier des opérations :**

9) Rechercher d'autres sources de financement et des économies.

• **Prévenir le développement de l'habitat illicite :**

10) Prendre une disposition juridique propre à l'outre-mer, permettant de confisquer et détruire les matériaux et éléments de construction illicite.

c) « L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'outre-mer : un défi à relever », rapport de Serge Letchimy, député de Martinique, septembre 2009

Serge Letchimy a d'abord travaillé comme urbaniste à la mairie de Fort-de-France, puis a été élu local, maire de la ville et député. Depuis 2010, il est président du conseil régional de Martinique. En 2009, il a établi, à la demande du Gouvernement, un rapport qui fait référence sur l'habitat insalubre dans les Dom et qui lui a permis de préparer et présenter la proposition de loi aujourd'hui en débat.

Selon les estimations basses fournies par les administrations locales à l'occasion de ce rapport, l'habitat insalubre est évalué à 15 000 logements en Guadeloupe, 6 000 en Martinique, 10 000 en Guyane et plus de 16 000 à La Réunion. **Plus de 150 000 personnes habitant dans ces quelque 50 000 locaux seraient ainsi touchées.**

Il s'agit principalement d'un **habitat « informel »**, formé de constructions et installations implantées sans droit ni titre, formant de véritables zones ou poches d'urbanisation de fait, sans desserte, assainissement, eau potable ou autres équipements publics.

Le rapport déplore l'impact trop limité des opérations de RHI, la perte de dynamique de la politique de la ville, la faiblesse du traitement des constructions insalubres, de la production de logements et des relogements et la longueur des procédures.

Les procédures et les outils, tant en matière de RHI que de police administrative (arrêtés d'insalubrité ou de péril), sont clairement dénoncés comme inadaptés aux spécificités des départements d'outre-mer ou obsolètes.

En outre, l'habitat indigne est mal connu par les acteurs, à l'exception de La Réunion qui a construit et mis à jour un inventaire géographique et quantitatif des différentes formes d'insalubrité repérées.

Au final, le rapport propose **un véritable plan d'action** pour faire de lutte contre l'habitat indigne une priorité absolue de la politique du logement et de la politique sociale dans les Dom.

Les 14 propositions du rapport Letchimy

1°) Inciter chaque commune et chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI) des Dom à mettre en place un « plan communal de résorption de l'habitat insalubre et informel » (PCRHII) comportant une identification de l'habitat spontané et insalubre sur son territoire ainsi que des objectifs quantitatifs et qualitatifs. L'État soutiendrait ces plans par une dotation spéciale pour la lutte contre l'habitat insalubre et informel ;

2°) mettre en place entre l'Etat, les communes et les opérateurs, des conventions et des instances de pilotage pour toutes les opérations publiques traitant de l'insalubrité ;

3°) mettre en place des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne, assurant le pilotage d'un plan d'action départemental fixant les priorités de l'État et de ses partenaires institutionnels ;

4°) ouvrir une formation « départements d'outre-mer » au pôle national de lutte contre l'habitat indigne (PNLHI) afin de soutenir les responsables locaux, fournir de l'information et de la documentation ;

5°) modifier la législation afin notamment de permettre dans les Dom l'indemnisation pour perte de jouissance des « occupants fonciers sans titre » expulsés pour les besoins d'une opération d'aménagement, de travaux d'équipements publics ou pour des raisons de sécurité (dans les zones de risques naturels) ;

6°) introduire dans la législation des dispositions spécifiques aux Dom en matière de police administrative, adaptées à la situation des « occupants fonciers sans titre » ;

7°) permettre, le cas échéant en modifiant la loi de 30 décembre 1996 relative aux zones des cinquante pas géométriques, les opérations de résorption de l'habitat insalubre dans ces zones ;

8°) distinguer le type d'opérations publiques dans les quartiers d'habitat informel, entre les quartiers insalubres et les quartiers d'habitat spontané ;
9°) adapter les financements des opérations de RHI pour favoriser la régularisation et le maintien sur place des occupants sans titre avec l'amélioration de leur habitat dans des opérations d'accession-amélioration ;
10°) mettre en place des opérations légères d'amélioration de l'habitat pour traiter des situations urgentes hors et dans les opérations de RHI ;
11°) adapter les outils financiers à mobiliser selon les différentes situations à traiter (ligne budgétaire unique ; fonds Barnier...) ;
12°) favoriser la création de fonds locaux regroupant des crédits d'origines diverses à l'appui des opérations de lutte contre l'insalubrité ;
13°) réécrire la circulaire RHI Dom pour faciliter la lutte contre l'habitat indigne et informel dans ces départements ;
14°) créer un comité de suivi chargé d'accompagner la mise en œuvre de ces propositions pendant une durée de trois ans.

d) « L'habitat dans les outre-mer français : progrès, enjeux, disparités », Institut d'émission des départements d'outre-mer, février 2010

Alors que la faiblesse de l'outil statistique et d'évaluation a souvent été mise en avant en ce qui concerne l'outre-mer en général et le logement en particulier, l'Iedom a publié, en février 2010, une étude synoptique qui dresse un état des lieux de l'habitat dans l'ensemble de l'outre-mer, porte sur le fonctionnement et l'évolution du marché du logement, décrit les politiques publiques du logement et présente leurs limites.

Sans reprendre les éléments déjà évoqués, on peut noter que l'étude s'appuie sur les indicateurs de confort des logements dans les Dom qui montrent clairement que la question de l'insalubrité y est centrale.

Les indicateurs de confort des logements en 2005

(en %)

	Sans électricité	Sans eau potable	Sans baignoire ni douche intérieures	Sans w-c intérieurs	Sans raccordement à l'égout
Guadeloupe	2,2	1,3	4,1	3,0	63
Martinique	1,6	0,7	2,1	1,9	57
Guyane	13,0	20,0	27,0	28,0	63,0
La Réunion	1,1	0,4	3,3	4,3	58
Mayotte (2007)	8,0	63,0	70,0	61,0	-
France métropolitaine (2006)	-	0,6	0,5	0,5	-

Source : Insee, enquêtes recensement et logement

L'étude évoque également **Mayotte**, nouveau département depuis le 31 mars dernier : les logements en dur n'y représentent que 57 % du parc immobilier et la part de ceux dénués de tout confort (eau, électricité, sanitaire) diminue mais reste à un niveau élevé, 28 % en 2007.

2. L'inadéquation des procédures explique largement la faiblesse des résultats

a) Un arsenal juridique et opérationnel complexe...

Préoccupation ancienne, liée à la révolution industrielle, la lutte contre l'insalubrité est inhérente au développement de l'hygiénisme. La première loi traitant de cette question date d'ailleurs du 13 avril 1850 et entend limiter l'un des acquis essentiels de la Révolution française : le droit de propriété. L'article 17 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 précise que « *la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ». Ce droit de propriété est aujourd'hui constitutionnellement protégé.

La loi relative à la protection de la santé publique du 19 février 1902 crée la police municipale de salubrité, ainsi que l'autorisation de construire délivrée par le maire sur la base d'un règlement sanitaire municipal. En 1935, face aux résultats décevants, la lutte contre l'habitat insalubre est transférée à l'Etat, principalement au préfet. De nombreux autres textes, par exemple pour lutter contre les bidonvilles de la France d'après-guerre, ont complété au fil des années ces principes.

L'expression « bidonvilles » est d'ailleurs toujours inscrite dans le code de la construction et de l'habitation¹, qui précise que « *l'Etat ou ses opérateurs nationaux supportent **seuls** la charge financière de l'acquisition* » des terrains sur lesquels sont utilisés aux fins d'habitation des locaux ou installations impropres à cet objet.

La législation relative à la lutte contre l'habitat insalubre et indigne est extrêmement prolifique, répartie entre diverses lois et plusieurs codes, principalement ceux de la santé publique et de la construction et de l'habitation.

Ainsi, l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement précise : « *constituent **un habitat indigne** les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé* ».

¹ Article L. 522-1.

Au sein du code de la santé publique, plusieurs articles concernent la salubrité des immeubles et attribuent au préfet une compétence spéciale de police, qui peut s'appuyer sur diverses procédures :

- l'article L. 1331-22 : « *les caves, sous-sols, combles, pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur et autres locaux par nature impropres à l'habitation ne peuvent être mis à disposition aux fins d'habitation, à titre gratuit ou onéreux* » ;

- l'article L. 1331-23 : « *des locaux ne peuvent être mis à disposition aux fins d'habitation, à titre gratuit ou onéreux, dans des conditions qui conduisent manifestement à leur suroccupation* » ;

- l'article L. 1331-24 permet au préfet d'enjoindre à une personne de rendre l'utilisation de locaux conforme à certaines prescriptions, lorsque leur utilisation présente un danger pour la santé ou la sécurité des occupants ;

- l'article L. 1331-25 autorise le préfet à définir un périmètre dans lequel il déclare l'insalubrité des locaux utilisés aux fins d'habitation, mais impropres à cet objet pour des raisons d'hygiène, de salubrité ou de sécurité. L'arrêté du préfet vaut interdiction définitive d'habiter. Cet article ne traite cependant pas de l'insalubrité « diffuse » dans un quartier où coexistent des locaux salubres et insalubres ;

- l'article L. 1331-26 permet au préfet de prendre un arrêté d'insalubrité lorsqu'un immeuble constitue un danger pour la santé des occupants ou des voisins. Le maire doit alors fournir un plan parcellaire de l'immeuble avec l'indication des noms des propriétaires tels qu'ils figurent au fichier immobilier de la conservation des hypothèques ;

- l'article L. 1331-26-1 autorise le préfet à mettre en demeure le propriétaire ou l'exploitant de prendre les mesures propres à faire cesser un danger imminent pour la santé ou la sécurité des occupants lié à la situation d'insalubrité de l'immeuble.

Ces articles distinguent l'insalubrité irrémédiable de celle qui peut être corrigée, lorsqu'il n'existe aucun moyen technique d'y mettre fin ou lorsque les travaux nécessaires à sa résorption seraient plus coûteux que la reconstruction.

Par ailleurs, la loi dite Vivien¹ crée des dispositions dérogatoires facilitant l'expropriation de certains terrains en vue de résorber l'habitat insalubre.

Au total, les textes nationaux sont complexes et épars ; les acteurs sont multiples : préfet, maire, président de groupement de communes, président du conseil général pour certains aspects sanitaires, agence régionale de santé, aménageurs publics ou privés, sans oublier la population, trop souvent mise devant le fait accompli lors d'opérations de RHI.

¹ Loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre.

b) ... *qui se révèle inadapté outre-mer*

La circulaire interministérielle du 26 juillet 2004 relative aux modalités de financement et de déconcentration de la procédure de résorption de l'habitat insalubre dans les Dom précise qu'une opération de RHI n'est éligible aux subventions de l'Etat que pour les interventions relatives aux immeubles frappés d'un arrêté d'insalubrité irrémédiable ou d'un arrêté de péril assorti d'une ordonnance de démolition ou d'une interdiction définitive d'habiter.

Parallèlement, le code de la santé publique ne prend, directement ou indirectement, en compte que les situations où un propriétaire est clairement identifié. Ainsi, l'article L. 1331-27 précise que « *le représentant de l'Etat dans le département avise les propriétaires, tels qu'ils figurent au fichier immobilier de la conservation des hypothèques* ».

Or, **le cadastre est mal renseigné dans les départements d'outre-mer où l'indivision est très répandue**. Il ne faut pas oublier le poids de l'histoire ; par exemple, l'abolition de l'esclavage n'a pas été prise en compte en termes de redistribution des terres et **le droit de propriété des anciens esclaves ou de leurs descendants n'a été reconnu que tardivement**.

Ainsi, les services de l'Etat ont parfois été amenés, localement, à prendre des actes administratifs *sui generis*, tels que des « *constats d'insalubrité* », des « *certificats attestant la réalité potentielle de l'insalubrité* » ou des « *constats d'habitat bidonvillisé* ». Sans valeur juridique précises, ces documents ont cependant permis, dans un certain nombre de cas, d'avancer sur la problématique de l'insalubrité en s'adaptant à la situation du terrain et doivent donc être salués en tant que tels.

Par ailleurs, **l'Etat reste l'un des principaux propriétaires fonciers des départements d'outre-mer** et les procédures restrictives relatives à la gestion du domaine public s'appliquent donc largement. Il en est ainsi de la **zone des cinquante pas géométriques**, héritage de la royauté, et dont la gestion pose encore d'importants problèmes en Martinique et en Guadeloupe. Créée pour protéger les rivages, cette zone appartient au domaine public de l'Etat et comprend les terrains situés entre le bord de mer et une ligne fictive parallèle tracée à 81,2 mètres ; elle est aujourd'hui largement mitée par une urbanisation diffuse, que l'Etat n'a pas contrôlée et commence à peine à prendre véritablement en compte. La loi Grenelle II¹ comprend une réforme des agences des cinquante pas géométriques qui ont été créées en Martinique et en Guadeloupe pour s'occuper de cette zone : elle prévoit une accélération du processus de régularisation des occupants sans titre situés dans les zones urbaines, en-dehors des zones naturelles ou à risques, et un renforcement des compétences des agences, notamment en matière d'aménagement.

¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

c) Une politique au point mort, sur le point d'être relancée ?

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, le Gouvernement a fourni à Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, des réponses éclairantes mais édifiantes sur la réalité de la politique de résorption de l'habitat indigne outre-mer aujourd'hui.

Au titre de l'année 2009, le montant définitif de l'ensemble des subventions pour de telles opérations s'est élevé à 7,8 millions d'euros à La Réunion, qui « *vont permettre le relogement de 230 familles, la création et l'amélioration de 367 logements* ». Il est parallèlement noté que l'agence pour l'observatoire de La Réunion, l'aménagement et l'habitat (Agorah), organisme précurseur outre-mer, recense... 16 000 logements insalubres dans le département : il faudrait plus de quarante-trois ans à ce rythme pour résorber le stock actuel !

A la Martinique, aucune opération nouvelle de RHI n'a été lancée depuis 2005 et seuls 932 logements ont été traités depuis 2004.

A la Guadeloupe, sur les 25 opérations de RHI en phase de travaux, « *14 ne bénéficient d'aucune dynamique d'avancement* ».

Au total, les crédits sont d'ailleurs en diminution ces dernières années : 49 millions d'euros en 2006 pour les Dom, y compris Mayotte, 52 millions en 2007, mais 24 en 2008 et 39 en 2009.

En novembre 2009, le Président de la République a annoncé, dans le cadre du Ciom, **la mise en œuvre à brève échéance d'un plan de lutte contre l'habitat indigne** ; cette décision fait suite aux conclusions du rapport de Serge Letchimy.

En conséquence, la délégation générale à l'outre-mer a adressé, le 17 mai 2010, une circulaire aux préfets de Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion leur rappelant les préconisations principales du Ciom : mise en place de pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne et institution de plans communaux en la matière. La circulaire évoque l'importance de la synergie des acteurs locaux : le pôle départemental pourra ainsi constituer « *une base structurante [...] et impulser, avec les collectivités territoriales, la mise en œuvre de dispositifs opérationnels* ».

Plus concrètement, l'Etat a développé, grâce au pôle national de lutte contre l'habitat indigne, une politique spécifique de formation à destination des personnels concernés sur le plan local pour qu'ils puissent acquérir des compétences communes.

On ne peut s'empêcher de citer *in extenso* la conclusion enthousiasmante de la circulaire : « *traiter l'habitat indigne, c'est s'obliger à des résultats, et il appartient à l'Etat, garant de la solidarité nationale, du droit au logement décent et du droit à la sécurité et à la santé des personnes,*

de prendre toutes les mesures pour mettre en œuvre effectivement cette politique dans les départements et régions d'outre-mer ».

Or, presque un an après, les pôles départementaux n'ont été créés qu'en Martinique et sont en cours d'installation à La Réunion, en Guyane et à la Guadeloupe. En outre, la réforme de la circulaire de 2004 relative aux procédures de RHI dans les Dom, dont on a vu qu'elle n'était pas applicable, n'a pas abouti alors qu'elle était promis « *sous quelques semaines* » ; il semble que le ministère attende l'adoption de la présente proposition de loi pour la rédiger.

3. La question non prise en compte jusque-là de la dissociation de fait entre la propriété du sol et la possession du bâtiment construit dessus

Selon l'article 552 du code civil, « *la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous* » : de droit ancien, le propriétaire du terrain est ainsi présumé l'être des constructions édifiées dessus, sauf dispositions contractuelles contraires.

Toutefois, la propriété peut être acquise par prescription¹, dans un délai de trente ans réduit à dix en cas d'acquisition de « *bonne foi et par juste titre* »². Ce régime de prescription acquisitive, également appelé usucapion, n'est cependant pas utilisé outre-mer, tant par méconnaissance que par impossibilité de la pratiquer sur le domaine public du fait du caractère inaliénable et imprescriptibles de tels terrains³.

Or, de multiples raisons expliquent le nombre très importants d'**occupants sans droit ni titre** outre-mer. Ainsi, lors de l'exode rural brutal qui a eu lieu dans les années cinquante et soixante et en présence d'un déficit massif de logements, les « immigrés de l'intérieur » se sont installés sur les seuls terrains restant disponibles, souvent en zone à risque naturel élevé, et ont construit une « case » précaire qu'ils ont peu à peu « durcifiée », notamment lorsque leur famille les rejoignait. Le reproche a longtemps été fait à Aimé Césaire d'avoir laissé s'installer des occupants sur des terrains communaux à flanc de colline dans le quartier qui se dénomme aujourd'hui Trénelles, mais l'urgence commandait naturellement d'accueillir au mieux ces nouvelles populations urbaines et la commune de Fort-de-France a accompagné dans la mesure du possible ces arrivées. En Guyane et à Mayotte, la pression de l'immigration illégale aboutit également à l'édification de cahutes faites de tôles ou de matériaux peu durables et de véritables bidonvilles.

¹ Article 712 du code civil.

² Articles 2272 et 2273 du code civil.

³ Article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques.



*Quartier Trénelle à Fort-de-France
(photo : commission des affaires sociales du Sénat - avril 2011)*

Le rapport de Serge Letchimy estime que, dans les quatre Dom, **environ 50 000 ménages occupent ainsi sans droit ni titre** des locaux ou cases construites sans permis, en dehors de toute réglementation, sur des terrains ne leur appartenant pas et sans autorisation du propriétaire. Il s'agit souvent d'**occupation de bonne foi et ancienne**. Les terrains d'assiette sont fréquemment une emprise publique, comme à Trénelle où la commune est propriétaire, ou à Volga-Plage, autre quartier de Fort-de-France, où l'Etat¹ et la commune sont chacun propriétaires de la moitié du quartier environ. Il peut également s'agir de terrains privés, souvent en indivision ou sans propriétaire connu.

Ce phénomène pose **toute une série de problèmes pour les habitants** eux-mêmes : absence de possibilité de s'assurer, non transmission légale aux héritiers, mais souvent transmission de fait, inaccessibilité sur le marché de l'immobilier, impossibilité d'assoir sur ce bien une garantie réelle pour tout acte économique (prêt, caution, hypothèque...) etc.

Ces situations de fait doivent être prises en compte et, au regard du nombre d'habitants concernés et quand bien même les logements sont édifiés dans des zones à risque naturel, il ne peut être question de déloger les populations car il serait impossible de les reloger.

¹ Zone des cinquante pas géométriques.

II. LA PROPOSITION DE LOI : APPORTER DES RÉPONSES CONCRÈTES AUX SITUATIONS DE FAIT

A. FACILITER L'AMÉNAGEMENT URBAIN ET LA CONSTRUCTION D'ÉQUIPEMENTS PUBLICS

La réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipements publics butte parfois, outre-mer, sur la présence sur place d'occupants de bonne foi ayant souvent construits eux-mêmes, mais ne disposant d'aucun droit réel sur le terrain.

1. Une aide visant à compenser la perte de domicile

Les trois premiers articles de la proposition de loi permettent aux personnes publiques à l'initiative d'une opération urbaine de verser à des occupants sans droit ni titre **une aide financière visant à compenser la perte de leur domicile**, lorsque la démolition ou l'expulsion est nécessaire.

Pour cela, des **conditions strictes** sont posées et elles ont été renforcées lors de l'examen du texte par la commission de l'économie : les occupants doivent justifier d'une période de **dix années de résidence « continue et paisible »** dans les locaux concernés, sans avoir fait l'objet d'une procédure d'expulsion ; en outre, l'aide ne sera versée qu'à la libération des locaux.

Le barème de cette aide sera fixé par arrêté des ministres compétents.

L'**article 1^{er}** concerne la démolition nécessaire de locaux à usage d'habitation ou professionnel construits sans droit ni titre sur une **propriété publique** ou sur celle du concessionnaire de l'opération d'aménagement envisagée.

L'**article 2** concerne les **terrains privés**, dont l'expropriation est rendue nécessaire par une opération déclarée d'utilité publique, et organise une procédure similaire à celle de l'article 1^{er} en faveur des occupants expulsés de leur résidence principale ou des exploitants professionnels de locaux voués à la démolition.

L'**article 3** concerne la démolition de **locaux à usage d'habitation donnés à bail** par une personne à l'initiative de l'édification mais sans droit ni titre pour le faire. Une aide peut alors être attribuée à cette personne, déduction faite de sa participation au coût du relogement de ses locataires, équivalente à trois mois de loyer, montant que la commission de l'économie a relevé à six mois. Il arrive en effet, notamment dans les quartiers anciens comme Trénelle, que les personnes, au fil des années, réussissent à se loger dans de meilleures conditions et louent alors, souvent dans le cadre familial, l'ancien logement qu'ils avaient édifié sans droit ni titre. Le texte ne vise que ce cas de figure et pose plusieurs conditions afin de ne pas laisser la porte

ouverte aux marchands de sommeil, qui sévissent également dans les Dom, notamment en Guyane et à Mayotte, aux dépens d'étrangers en situation irrégulière.

Ces articles contiennent également des dispositions relatives aux modalités de **relogement des occupants** qui doit être effectué par la personne à l'initiative de l'opération urbaine. Les articles L. 521-1 à L. 521-4 du code de la construction et de l'habitation, qui prévoient les conditions de relogement des occupants des bâtiments insalubres - ce qui n'est pas nécessairement le cas des locaux visés aux trois premiers articles de la proposition de loi -, ne concernent que « *les titulaires d'un droit réel conférant l'usage* », ce qui fait défaut en l'espèce.

Les articles 4 et 5 apportent diverses précisions d'application :

- l'obligation d'information des personnes dont les locaux doivent être démolis et des éventuels locataires sur la procédure engagée et le montant envisagé des offres financières de compensation (**article 4-II**) ;

- la nécessité pour les futurs bénéficiaires d'apporter tout élément de preuve de leur situation ou de leur bonne foi (**article 4-III**) ;

- l'interdiction de versement d'une aide à un bailleur de locaux à usage d'habitation édifié sans droit ni titre, lorsque ces locaux sont frappés d'une mesure de police (habitat insalubre ou dangereux pour la santé ou la sécurité des occupants ou des voisins, bâtiment menaçant ruine, locaux par nature impropres à l'habitation, suroccupation manifeste). De même, une aide ne peut pas être versée à un exploitant professionnel en cas d'arrêt de péril sur le local édifié sans droit ni titre (**article 5**). Cet article vise justement à lutter contre les marchands de sommeil.

2. L'extension de l'exception de la condition de l'urgence pour faire un référé a été supprimée par la commission de l'économie

La loi Grenelle II¹ a apporté plusieurs modifications relatives à la zone des cinquante pas géométriques. Elle a notamment prévu que, en cas de requête relative à une occupation non autorisée de cette zone, le juge administratif des référés peut ordonner toute mesure utile, sans la condition d'urgence de droit commun. En cas d'évacuation forcée, l'autorité chargée de l'exécution de la décision du juge s'efforce par tous moyens de proposer un relogement et, dès lors qu'une proposition adaptée a été faite, le juge peut ordonner la démolition de la construction illégale.

L'**article 3 bis** visait à étendre cette exception de la condition de l'urgence : l'urgence n'aurait plus été nécessaire pour faire appel au juge des référés en cas de requête relative à une occupation sans droit ni titre du

¹ Article 32 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

domaine public faisant l'objet d'une opération d'aménagement ou d'équipements publics.

La formulation de cet article posait plus de difficultés qu'il ne pouvait résoudre de situations réelles, si bien que la commission de l'économie a sagement décidé de le supprimer.

3. Le champ d'application a été restreint aux Dom, y compris Mayotte, et à Saint-Martin par la commission de l'économie

Dans la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, les articles 1^{er} à 5 visant à faciliter l'aménagement urbain et la construction d'équipements publics étaient applicables en métropole et dans les départements d'outre-mer et l'article 6 *bis* les étendait à Mayotte.

Les situations d'occupation sans droit ni titre, dans les conditions strictes fixées par la proposition de loi (occupation continue et paisible depuis plus de dix ans, absence de procédure d'expulsion), sont clairement spécifiques à l'outre-mer et ne pourraient trouver application qu'en de rares occasions en métropole. En outre, le ministère de la justice a, à un moment, argué d'une éventuelle inconstitutionnalité d'une mesure qui serait restreinte aux Dom. Dans ces circonstances, l'Assemblée nationale a décidé de prévoir un champ d'application ouvert à la métropole.

Cette extension ne paraît pas judicieuse car, mêmes peu fréquentes, il semble que les situations visées existent bel et bien dans l'hexagone. C'est pourquoi **la commission de l'économie a décidé de restreindre l'application des cinq premiers articles à la Guadeloupe, la Guyane, Mayotte, la Martinique, La Réunion et Saint-Martin.**

Ce débat, qui peut paraître abscons, est en fait central pour les Dom ; il a eu lieu en Martinique et en Guyane en janvier 2010 lors de la campagne référendaire sur l'évolution institutionnelle des territoires. La première question posée aux électeurs était de savoir s'ils souhaitaient que ces deux départements passent du régime de l'article 73 de la Constitution à celui de l'article 74 :

- l'article 73 fixe le cadre des départements et régions d'outre-mer, dans lesquels les lois et règlements sont applicables de plein droit mais peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières. Il s'agit donc d'appliquer le principe de « *l'identité législative* » entre la métropole et le territoire concerné ;

- l'article 74 définit le principe de la « *spécialité législative* », selon lequel les collectivités d'outre-mer régies par cet article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République ; ce statut est défini par une loi organique, qui fixe les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables, les compétences de la collectivité, les

règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante.

Les électeurs martiniquais et guyanais ont nettement choisi de rester dans le statut de l'article 73 tout en laissant pleinement sa place à l'adaptation, puisqu'ils ont choisi de se doter d'une collectivité unique regroupant les actuels conseils général et régional.

Dans le cadre de la présente proposition de loi, l'Etat a fait montre de pusillanimité en estimant qu'il n'était pas possible d'adapter les lois et règlements, comme cela est pourtant inscrit dans l'article 73 de la Constitution. Marie-Luce Penchard, ministre de l'outre-mer, a ainsi pu déclarer, devant la commission de l'économie, le 4 avril 2010 : « *les départements et régions d'outre-mer relèvent du régime de l'identité législative aux termes de l'article 73 de la Constitution : dépourvus de statut particulier, ils bénéficient de toutes les dispositions législatives de droit commun. Une mesure, pour être rapidement applicable outre-mer, doit donc être étendue à tout le territoire national* ». Or, en avril 2009, le Gouvernement a décidé la mise en place d'une aide sociale totalement spécifique aux Dom, le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA), sans pendant au niveau national...

Les référendums de 2010 ont montré l'attachement des populations au maintien d'un lien fort avec la France, mais également leur volonté de trouver des solutions adaptées à leurs problèmes spécifiques.

B. RESPECTER LES ZONES INCONSTRUCTIBLES RECONNUES PAR UN PLAN DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS PRÉVISIBLES

L'Etat, en association avec les collectivités territoriales et leurs groupements, élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones¹. Ces plans ont pour objet de délimiter des zones directement ou indirectement exposées aux risques et définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde.

Lorsque, dans ces zones, la démolition de locaux d'habitation est indispensable pour assurer la sécurité publique, l'**article 6** de la proposition de loi prévoit que **l'autorité administrative peut verser une aide aux occupants de bonne foi pour compenser la perte de leur domicile**. Cette aide est soumise aux mêmes conditions que celles prévues aux premiers articles de la proposition : être à l'origine de l'édification des locaux qui constituent leur résidence principale et les occuper paisiblement depuis plus de dix ans.

¹ Article L. 562-1 et suivants du code de l'environnement.

L'aide et les frais de démolition sont imputés sur le **fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit fonds « Barnier »**. Créé par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement¹, ce fonds peut aujourd'hui financer, dans la limite de ses ressources, diverses actions dans trois directions :

- l'acquisition de biens (expropriation ou acquisition amiable de biens exposés à un risque naturel majeur, acquisition amiable de biens sinistrés), ainsi que les dépenses d'évacuation temporaire et de relogement ;

- la prévention, notamment dans le cadre des plans de prévention des risques naturels prévisibles, et l'information sur les risques majeurs et sur la garantie « catastrophe naturelle », dite CatNat, des contrats d'assurance ;

- la réduction de la vulnérabilité face aux risques, notamment la limitation d'accès et la démolition de biens exposés afin d'en empêcher toute occupation future.

Depuis 2006, le fonds est alimenté par un prélèvement sur le produit des primes relatives à la garantie CatNat ; cette garantie obligatoire pèse sur l'ensemble des contrats d'assurance multirisques habitation et elle s'élève à 12 % de la prime.

En outre, cet article prévoit que le propriétaire foncier est tenu de prendre toute mesure pour empêcher une occupation future des terrains ainsi libérés. En cas de défaillance, le préfet peut procéder d'office aux mesures nécessaires aux frais du propriétaire.

Cet article est **très important car de nombreux terrains sont inscrits en zone à risque naturel en outre-mer**. La commission de l'économie a procédé à une réécriture utile de cet article et a également prévu d'en restreindre le champ d'application aux Dom et à Saint-Martin. Elle n'a pas pu inscrire une obligation de relogement des occupants, comme cela est prévu dans les premiers articles de la proposition de loi, car un tel amendement constituant une charge publique aurait été jugé irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution. Il est à espérer que le Gouvernement déposera un amendement en ce sens lors de la séance publique.

C. LUTTER CONTRE L'INSALUBRITÉ ET L'INDIGNITÉ DES LOGEMENTS

1. Le repérage de l'habitat informel

La loi visant à la mise en œuvre du droit au logement² a instauré des **plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées**. Ils sont élaborés et mis en œuvre par l'Etat et par le conseil général, en association avec les communes ou leurs groupements et les autres

¹ Loi n° 95-101.

² Loi n° 90-449 du 31 mai 1990.

personnes morales concernées (associations, caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole, distributeurs d'eau et fournisseurs d'énergie, opérateurs de services téléphoniques, bailleurs publics ou privés...).

Ils sont établis à partir d'une évaluation territorialisée, qualitative et quantitative, des besoins et fixent, par secteur géographique, les objectifs à atteindre pour assurer la mise à disposition durable d'un logement et garantir la mixité sociale des quartiers. Ils définissent ainsi diverses mesures relatives au suivi des demandes de logement, aux moyens nécessaires pour accroître l'offre de logements conventionnés, à la coordination des attributions prioritaires de logements ou à la prévention des expulsions locatives.

Ces plans définissent également les mesures adaptées concernant le repérage des logements indignes et des locaux impropres à l'habitation et les actions de résorption correspondantes, ainsi que les logements considérés comme non décents.

L'**article 7** de la proposition de loi complète ce dispositif, pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Saint-Martin, par **un repérage des terrains et secteurs d'habitat informel**, constitués des locaux ou installations à usage d'habitation édifiés majoritairement par des personnes sans droit ni titre sur le terrain d'assiette, dénués d'alimentation en eau potable ou de réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales ou de voiries ou équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité dans des conditions satisfaisantes.

Selon un amendement adopté lors des débats à l'Assemblée nationale, ce repérage aurait dû être réalisé dans un délai de dix-huit mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi. La commission de l'économie a estimé, d'une part, que ce délai n'était pas réaliste au regard de l'ampleur des travaux à accomplir, d'autre part, que le repérage devait être en fait permanent et actualisé ; elle a donc prévu que « *le repérage débute dans un délai d'un an* », afin d'enclencher une dynamique vertueuse.

2. Des mesures de police adaptées aux occupations sans droit ni titre

a) La création de périmètres d'insalubrité diffuse dans les secteurs d'habitat informel

L'**article 8** permet au préfet de définir, dans les secteurs d'habitat informel définis à l'article 7, **un périmètre** dans lequel il peut déclarer **l'insalubrité de certains locaux** ou terrains à usage d'habitation, désignés impropres à cet usage pour des raisons d'hygiène, de salubrité ou de sécurité. Il peut alors ordonner la démolition de ces locaux, les interdire à l'habitation et prescrire toute mesure pour en empêcher l'accès et l'usage. Ces mesures peuvent être exécutées d'office après avertissement de la personne à l'origine de la construction ou de celle qui a mis le terrain à disposition. L'arrêté du préfet est affiché à la mairie concernée et publié.

Il s'agit là aussi d'une disposition importante car elle permet de lever les blocages dans l'application de la législation : en raison de la rédaction de l'article L. 1331-25 du code de la santé publique, il est aujourd'hui très difficile de définir un périmètre d'insalubrité constitué à la fois de locaux salubres et insalubres. La commission de l'économie a inscrit explicitement que ce dispositif n'est mis en œuvre que si les quartiers concernés sont visés par un projet d'aménagement et d'assainissement délibéré par la commune ou le groupement de communes compétent en matière d'habitat.

Si la personne tenue d'effectuer les travaux de démolition n'y procède pas, le préfet ou le maire au nom de l'Etat peut la mettre en demeure, puis les faire exécuter d'office aux frais de la personne défaillante sur ordonnance du juge. Si l'adresse actuelle du propriétaire est inconnue ou si ce dernier ne peut être identifié, la saisine du juge n'est pas requise.

A l'intérieur du périmètre qu'il a défini, le préfet peut également prescrire des travaux d'amélioration pour les locaux dont l'insalubrité n'est pas irrémédiable ; ils sont mis à la charge des occupants sans droit ni titre sur le terrain d'assiette, des bailleurs ou des exploitants.

Dans ce cas d'insalubrité remédiable et d'obligation de réaliser des travaux d'amélioration des locaux par la personne concernée, le préfet ou le maire au nom de l'Etat lui adresse, en cas de défaillance, une mise en demeure, en l'assortissant éventuellement d'une astreinte journalière si le local est donné à bail. Si les travaux ne sont finalement pas réalisés, le préfet prononce l'interdiction définitive d'habiter les lieux et ordonne la démolition ; il serait en effet étonnant que l'Etat fasse réaliser des travaux d'amélioration de bâtiments construits sans droit ni titre sur une emprise appartenant à un tiers.

Pour les locaux et terrains donnés à bail dans ce périmètre et faisant l'objet d'une prescription par le préfet, les occupants ne sont plus tenus de verser un loyer au bailleur.

Le relogement des occupants de bonne foi est à la charge de la personne les ayant donnés à bail. En cas de défaillance, le relogement ou l'hébergement d'urgence des occupants est assuré par la personne publique à l'initiative du projet d'aménagement et d'assainissement ou par son concessionnaire et le bailleur est redevable d'une indemnité d'un montant correspondant à trois mois du nouveau loyer ou à trois fois le coût de l'hébergement, montant qui a été doublé par la commission de l'économie.

Lorsque l'assainissement du périmètre nécessite l'expropriation des terrains d'assiette des locaux d'habitation, la procédure dérogatoire et simplifiée de la loi Vivien peut être utilisée.

b) L'adaptation de la procédure d'arrêté d'insalubrité pris par le préfet aux occupations sans droit ni titre

L'**article 9** prévoit que, lorsque l'état de locaux à usage d'habitation constitue **un danger pour la santé et la sécurité des occupants ou des voisins**, le **préfet** peut mettre en demeure la personne qui, sans droit ni titre, a mis ces locaux à disposition de prendre les mesures propres à faire cesser le danger et, le cas échéant, les interdire à l'habitation. Il peut ordonner la démolition et prescrire toute mesure pour empêcher l'accès et l'usage des locaux.

Il s'agit ici d'adapter la procédure de l'arrêté d'insalubrité aux locaux construits sans droit ni titre.

Le propriétaire foncier, le bailleur et les occupants sont avisés de la date de réunion de la commission départementale compétente en matière d'environnement et de risques sanitaires et technologiques, qui rend un avis préalable à l'arrêté du préfet.

L'éventuel loyer cesse d'être dû durant cette procédure.

Le relogement ou l'hébergement temporaire est réalisé dans les conditions de l'article 8 de la proposition de loi.

Si la personne tenue d'effectuer les travaux de réparation ou de démolition n'y procède pas, le préfet ou le maire au nom de l'Etat peut la mettre en demeure, puis les faire exécuter d'office aux frais de la personne défaillante sur ordonnance du juge.

Lorsque l'application de cet article nécessite l'expropriation du terrain d'assiette, la procédure dérogatoire et simplifiée de la loi Vivien peut être utilisée.

Enfin, une disposition générale contre les marchands de sommeil prévoit que la réalisation des mesures de cet article n'ouvre aucun droit aux bailleurs sans droit ni titre sur le terrain.

c) L'adaptation de la procédure de l'arrêté de péril pris par le maire aux occupations sans droit ni titre

L'**article 10** adapte la procédure de l'arrêté de péril pris par le maire en présence d'un **bâtiment menaçant ruine** aux situations spécifiques de locaux construits sans droit ni titre. Il reprend largement le déroulé des articles 8 et 9.

d) La transmission des arrêtés au procureur et aux caisses sociales

L'**article 11** prévoit que les arrêtés pris en application des articles 8, 9 et 10, lorsqu'ils concernent des locaux à usage d'habitation, sont transmis au procureur de la République et aux caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole. Cette disposition permettra de lutter contre la fraude aux prestations sociales.

e) Les sanctions

L'**article 12** tire les conséquences sur le plan pénal de la méconnaissance des mesures prises en application des articles 8, 9 et 10.

f) Un champ d'application limité aux Dom et à Saint-Martin

Les articles 8 à 13 s'appliquent en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane, à La Réunion et à Saint-Martin. Ils s'appliquent également à Mayotte, à l'exception des dispositions relatives aux expropriations.

3. La création de groupements d'intérêt public pour traiter les quartiers d'habitat dégradé

L'**article 13** autorise, en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane, à La Réunion, à Mayotte et à Saint Martin, la création de groupements d'intérêt public (GIP) pour assurer le **traitement des quartiers d'habitat dégradé** et les activités contribuant dans ces quartiers au développement social urbain.

Il sera rendu inutile et obsolète lors de la promulgation de la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, dont le chapitre II fixe un cadre législatif général aux GIP. Cette proposition de loi a été adoptée définitivement par le Parlement le 14 avril dernier et le Conseil constitutionnel a été saisi de sa conformité à la Constitution.

D. AMÉNAGER LA ZONE DES CINQUANTE PAS GÉOMÉTRIQUES À MAYOTTE

L'article L. 5331-6-2 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit, à Mayotte, que les terrains situés dans la zone des cinquante pas géométriques et classés en espaces urbains et d'urbanisation future peuvent être déclassés du domaine public maritime de l'Etat aux fins de **cession à titre gratuit** aux collectivités territoriales, à leurs groupements ou aux organismes de logement social.

L'**article 15** de la proposition de loi ouvre cette possibilité de cession gratuite dans les quartiers délimités par le préfet, après avis des communes, où l'état des constructions à usage d'habitation et professionnel « *justifie leur traitement* » par une opération publique. Cette opération comporte la division foncière, la démolition, la reconstruction ou l'amélioration de l'habitat, ainsi que la réalisation des travaux de voirie et réseaux divers nécessaires à l'équipement du quartier.

En revanche, la cession à titre onéreux à des personnes physiques n'est pas autorisée dans ce nouveau cadre.

E. AMÉLIORER LA PROCÉDURE DE DÉCLARATION DE PARCELLE EN ÉTAT D'ABANDON MANIFESTE ET SIMPLIFIER LEUR EXPROPRIATION

1. La procédure de déclaration de parcelle en état d'abandon manifeste

Lorsque des immeubles ou terrains **sans occupant à titre habituel** ne sont manifestement plus entretenus, **le maire** peut engager une procédure de déclaration de la parcelle concernée en **état d'abandon manifeste**¹.

Le maire recherche les propriétaires, les titulaires de droits réels et les personnes intéressées, puis constate l'abandon par un procès-verbal provisoire qui détermine les travaux indispensables pour faire cesser cet état.

Six mois après la publicité du procès-verbal provisoire, le maire constate définitivement l'état d'abandon manifeste et le conseil municipal décide de déclarer la parcelle dans cet état et d'en poursuivre l'expropriation.

La procédure n'est pas poursuivie si, durant ces six mois, les propriétaires ont mis fin à l'état d'abandon ou ont manifesté leur intention d'y mettre fin.

Le **I** de l'**article 16** de la proposition de loi modifie légèrement la fin de cette phase de la procédure, en limitant la condition de suspension de la procédure : les propriétaires doivent s'engager à effectuer les travaux par convention avec le maire.

Il supprime la précision selon laquelle, pour les parcelles situées dans un quartier ancien dégradé d'un département d'outre-mer, la procédure est poursuivie lorsqu'elle a déjà été interrompue à deux reprises dans les cinq années précédentes.

Enfin, il est ajouté que le propriétaire ne peut arguer du fait que les locaux ont été construits sans droit ni titre sur son terrain pour être libéré de l'obligation de mettre fin à l'état d'abandon manifeste.

2. La suite de la procédure : l'expropriation

L'article L. 2243-4 du code général des collectivités territoriales prévoit que l'expropriation des immeubles et terrains ayant fait l'objet d'une déclaration d'état d'abandon manifeste peut être poursuivie au profit de la commune dans les conditions fixées au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Elle doit avoir pour but la construction de logements ou un intérêt collectif.

¹ *Articles L. 2243-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.*

Le **II** de l'**article 16** remplace ce renvoi au code de l'expropriation par **une procédure dérogatoire**, qui s'inspire de celle de l'état de carence prévue à l'article L. 615-7 du code de la construction et de l'habitation.

La procédure de l'état de carence est la suivante :

- lorsque les propriétaires sont dans l'incapacité d'assurer la conservation de l'immeuble ou la sécurité des occupants, le maire peut saisir le président du tribunal de grande instance, qui statue en référé pour désigner un expert. Les résultats de l'expertise sont notifiés aux propriétaires ;

- au vu des conclusions, le président du TGI peut déclarer l'état de carence. Dans ce cas, l'expropriation est poursuivie et le maire constitue un dossier soumis au vote du conseil municipal. Le dossier est alors mis à la disposition du public, pendant une durée minimale d'un mois, pour lui permettre de formuler ses observations ;

- le préfet déclare ensuite l'utilité publique du projet, déclare cessibles les immeubles, précise la collectivité ou l'organisme bénéficiaire, fixe le montant de l'indemnité provisionnelle et la date à laquelle il est pris possession des lieux ;

- ensuite, les procédures du code l'expropriation pour cause d'utilité publique s'appliquent, notamment les modalités de transfert de propriété et l'indemnisation des propriétaires.

En ce qui concerne la nouvelle procédure de l'état d'abandon manifeste, il est prévu que le maire constitue un dossier contenant « *un projet simplifié d'acquisition publique* » et l'évaluation sommaire de son coût. Ce dossier est mis à disposition du public, pendant une durée minimale d'un mois, appelé à formuler ses observations.

Le préfet prend alors un arrêté pour déclarer le projet d'utilité publique, déclarer cessibles les immeubles et parcelles, indiquer la collectivité publique ou l'organisme au profit duquel est poursuivie l'expropriation, fixer le montant de l'indemnité provisionnelle et la date de prise de possession.

Dans le mois qui suit la prise de possession, l'autorité expropriante est tenue de poursuivre la procédure d'expropriation dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Les deux derniers alinéas de cet article reprennent enfin les formulations de l'article L. 615-8 du code de la construction et de l'habitation : l'ordonnance d'expropriation ou la cession amiable éteignent tous droits réels ou personnels existant sur les immeubles expropriés ; les modalités de transfert de propriété et d'indemnisation des propriétaires sont soumises aux dispositions du code de l'expropriation.

La commission de l'économie a apporté des précisions utiles au dispositif et en a d'ailleurs profité pour corriger certaines scories du droit en vigueur.

3. Le champ d'application inclut la métropole et les Dom

L'article 16 modifie la procédure de déclaration d'état d'abandon manifeste qui s'applique à la fois en métropole, dans les départements d'outre-mer, y compris à Mayotte, et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

*

* *

La commission, consciente de la nécessité d'adapter la législation pour permettre de relancer la politique de lutte contre l'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'outre-mer, a émis à l'unanimité un avis favorable à l'adoption de la proposition de loi dans le texte résultant des travaux de la commission de l'économie.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le **mercredi 27 avril 2011** sous la **présidence de Muguette Dini, présidente**, la commission procède à l'examen du rapport pour avis de **Serge Larcher** sur la **proposition de loi n° 267 (2010-2011), relative aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.**

La commission examine ensuite le rapport pour avis de **M. Serge Larcher** sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer, dans le texte adopté par la commission de l'économie le 13 avril.

M. Alain Vasselle. - Une question préalable : est-ce une règle définie par tous les groupes politiques du Sénat que de ne pas débattre au fond des propositions de lois en commission ? Le présent texte aura-t-il le même sort que le précédent ?

Mme Muguette Dini, présidente. - La règle définie par la Conférence des présidents veut que, lorsqu'une proposition de loi de l'opposition risque d'être rejetée en commission alors qu'elle doit être examinée en séance dans le cadre d'une « niche », on ne la rejette pas en commission afin que le débat s'ouvre sur le texte initial. Toutes les commissions respectent ce principe. Mais la présente proposition de loi est d'une autre nature : elle émane de l'Assemblée nationale ; elle a été votée à l'unanimité par les députés, puis par la commission de l'économie du Sénat ; enfin, c'est un rapport pour avis que **Serge Larcher** va nous présenter.

M. Serge Larcher, rapporteur pour avis. - La crise du logement que l'on connaît en métropole - ou plutôt, dirai-je, en France hexagonale - est encore plus aiguë en outre-mer, où elle présente des particularités qui nécessitent d'adapter les outils juridiques habituels. Il faut notamment prendre en compte les risques naturels, sismiques ou climatiques, et les contraintes topologiques, qui accroissent les coûts de construction ou de réhabilitation.

En outre, le foncier disponible et aménagé est rare et cher ; le comité de suivi de la mission commune d'information du Sénat sur la situation des Dom a d'ailleurs fait du foncier son thème de travail pour 2011. Le secteur du bâtiment est exposé aux surcoûts liés à l'éloignement des sources d'approvisionnement en matériaux, mais aussi à de fréquentes surchauffes qui créent une tension permanente sur les prix. Les difficultés budgétaires des collectivités territoriales les empêchent d'investir dans certains projets d'aménagement ou de construction d'équipements collectifs.

L'expansion urbaine, concentrée sur quelques communes et consécutive à la croissance démographique et à l'exode rural, a été plus rapide et plus brutale qu'en métropole, alors même que la question de la propriété foncière n'était pas réglée : la fin de l'esclavage, par exemple, n'a été que partiellement et tardivement prise en compte en termes de propriété ou d'attribution de terrains aux anciens esclaves ou descendants d'esclaves ; l'indivision est un mal endémique qui n'a jamais été traité par les autorités administratives.

Enfin il ne faut pas oublier que, pour des raisons historiques, l'Etat est le principal propriétaire foncier de nos départements, par son domaine public et son domaine privé. La zone des cinquante pas géométriques, créée sous l'Ancien régime pour protéger les rivages des Antilles, appartient au domaine public de l'Etat et comprend les terrains situés entre le bord de mer et une ligne fictive parallèle tracée à 81,2 mètres. Réminiscence du domaine royal, elle est aujourd'hui largement mitée par une urbanisation diffuse, que l'Etat n'a pas contrôlée et commence à peine à prendre vraiment en compte.

C'est pourquoi, au moment de l'exode rural, beaucoup d'habitants ont été amenés à construire des bâtiments, petits et précaires au début - des « cases » -, sur des terrains qui ne leur appartenaient pas et sur lesquels ils n'avaient aucun droit. Cette présence massive d'habitations construites sans droit ni titre est souvent ancienne et acceptée. Ces habitations sont parfois insalubres, mais pas toujours. Elles peuvent être construites sur un terrain public ou privé. Elles sont même quelques fois données en location, dans des conditions de bonne foi, voire soumises aux taxes foncières. Cette occupation sans droit ni titre se traduit par une déconnexion de fait entre le propriétaire du foncier et le propriétaire du bâtiment. Or cette habitation constitue le plus souvent le seul patrimoine de son propriétaire. On estime à 50 000 le nombre des ménages concernés dans les quatre Dom. Je vous renvoie aux rapports publiés en 2006 et en 2008 par notre ancien collègue Henri Torre.

Cette particularité juridique n'est pas sans lien avec le drame de l'insalubrité : la proportion de logements classés comme insalubres par l'Etat est d'environ 8 % en métropole et 26 % outre-mer ; la part de la population qui y vit à 3,25 % en métropole et 8,4 % outre-mer.

A ce sujet, Serge Letchimy, député et président du conseil régional de Martinique, a rendu au Gouvernement, en septembre 2009, un rapport qui fait référence. Il y précise que les services de l'Etat en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane et à La Réunion dénombrent environ 50 000 logements insalubres abritant plus de 150 000 personnes. Rapporté à la population de métropole, ce pourcentage correspondrait à six millions de personnes ! Et c'est sans compter Mayotte ! Le même rapport fait un constat très critique de la dynamique de la politique de la ville, de l'échec des procédures de résorption de l'habitat insalubre en outre-mer et du déficit de gouvernance. Il pointe du doigt l'ignorance des spécificités sociales et culturelles qui rendent inapplicables et inopérants des dispositifs créés pour la métropole. A la suite de son rapport, Serge Letchimy a déposé la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui et

qui vise à améliorer les outils législatifs de lutte contre l'insalubrité, en les adaptant notamment au cas des occupants de locaux sans droit ni titre.

La première section de la proposition de loi tend à favoriser le départ des occupants sans droit ni titre, en ouvrant la possibilité de leur attribuer une aide qui compense la perte de leur domicile. Plusieurs conditions restrictives sont énoncées : le départ doit être lié à la réalisation d'une opération d'aménagement rendant nécessaire la démolition des locaux, menée par une personne publique ou son concessionnaire, qui assume alors la charge de l'aide éventuelle ; ces locaux doivent être la résidence principale des occupants et l'occupation avoir été continue et paisible sur une période minimale de dix ans ; les occupants ne doivent pas avoir fait l'objet d'une procédure d'expulsion. Cette proposition de loi n'est donc pas faite pour régulariser une situation exorbitante du droit commun, mais pour la résoudre, de manière pragmatique, par le départ volontaire des occupants. Le barème de l'aide financière sera fixé par le Gouvernement, qui n'a pas encore mis à l'étude son montant ni l'opportunité de faire varier celui-ci selon les territoires. Enfin, des obligations de relogement ou d'hébergement d'urgence seront à la charge de la personne publique à l'initiative de l'opération d'aménagement.

Dans ce cadre général, l'article 1er concerne les personnes qui occupent dans le domaine d'une personne publique des locaux à usage d'habitation ou à usage professionnel ou commercial ; l'article 2 vise les occupants de terrains privés. L'article 3 permet d'attribuer une aide aux personnes qui ont construit un local à usage d'habitation et l'ont donné en location. Il arrive en effet que des gens, après plusieurs années, réussissent à se reloger dans de meilleures conditions et louent leur ancien logement édifié sans droit ni titre, souvent à des membres de leur famille. Le texte ne vise que ce cas de figure et pose plusieurs conditions, afin de ne pas ouvrir la porte aux marchands de sommeil qui sévissent également en outre-mer, et surtout en Guyane et à Mayotte, aux dépens d'étrangers en situation irrégulière. Les articles 4 et 5 précisent certaines modalités d'application.

L'article 6 permettra d'attribuer une aide au départ à ceux qui ont construit leur résidence principale dans une zone dangereuse en raison de risques naturels, ce qui est malheureusement fréquent dans nos territoires. Nombreux sont ceux qui, faute d'espace foncier, ont dû construire leur logement dans des ravines ou sur des pentes escarpées, sans que l'Etat intervienne pour faire respecter le principe de précaution. L'aide sera alors financée par le fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit fonds Barnier.

La deuxième section adapte les mesures habituelles de police - arrêté d'insalubrité et arrêté de péril - aux situations d'occupation sans droit ni titre. L'article 7 organise la mesure statistique et le repérage des terrains et secteurs d'habitat informel ; le rapport Letchimy mettait clairement en avant l'absence de données fiables et exhaustives en la matière. L'article 8 permet au préfet de définir, dans les secteurs d'habitat informel identifiés à l'article précédent, des périmètres dans lesquels il pourra déclarer l'insalubrité de locaux désignés comme impropres à un usage d'habitation pour des raisons d'hygiène, de

salubrité et de sécurité. Ces périmètres devront s'inscrire dans un projet global d'aménagement et le préfet pourra y prescrire des travaux de démolition ou d'amélioration. On pourra ainsi faire face à un problème que les procédures actuelles de résorption de l'habitat insalubre ne permettent pas de traiter, celui des quartiers où les immeubles ne sont pas tous insalubres.

Les articles 9 et 10 adaptent les procédures usuelles d'arrêté d'insalubrité pris par le préfet et d'arrêté de péril pris par le maire aux occupations sans droit ni titre. L'article 11 prévoit la transmission au procureur de la République et aux caisses d'allocations familiales des arrêtés pris en application des articles précédents. L'article 12 tire les conséquences sur le plan pénal, de la méconnaissance des mesures prises en application de ces articles. L'article 14 limite le champ d'application de cette section aux départements d'outre-mer et à Saint-Martin.

L'article 15 concerne Mayotte. Il permet à l'Etat de céder à titre gratuit des terrains situés dans la zone des cinquante pas géométriques aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux organismes de logement social, dans des quartiers délimités par le préfet où l'état des constructions justifie leur traitement par une opération publique. Il s'agit là aussi de résorber l'habitat informel et de faciliter la transmission de propriété aux opérateurs locaux d'aménagement.

L'article 16, qui concerne l'ensemble du territoire national, simplifie la procédure de l'état d'abandon manifeste, en s'inspirant de la procédure de carence dans des copropriétés fragiles. Il s'agit d'accélérer la prise en charge par la collectivité des locaux menaçant ruine et dangereux pour le voisinage.

Cette proposition de loi a été adoptée à l'unanimité par les députés avec le soutien du Gouvernement. La commission de l'économie, saisie au fond, a voté - là encore à l'unanimité - des amendements qui la rendent plus opérationnelle et plus sûre juridiquement. Plusieurs questions ont été soulevées au cours de ses débats, et d'abord celle du champ d'application de la loi : il était initialement prévu, pour des raisons de constitutionnalité, de rendre la première section applicable à tous les départements français, et la ministre Marie-Luce Penchard a abondé en ce sens lors de son audition. Si les occupations sans droit ni titre, continues et paisibles pendant au moins dix ans, sans procédure d'expulsion et dans des conditions de bonne foi, sont tout à fait exceptionnelles en métropole, la commission de l'économie a cependant souhaité restreindre le champ d'application de la mesure aux Dom et à Saint-Martin. Je comprends cette position et la crois fondée juridiquement.

Le débat porte en fait sur le sens de l'article 73 de la Constitution, qui prévoit que les lois et règlements « peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières » des départements et régions d'outre-mer. Nous en avons parlé l'an dernier en Martinique, lors du référendum sur le passage au régime de l'article 74, qui ouvre la voie à des statuts dérogatoires. En l'espèce, la question du champ d'application ne me semble pas primordiale. L'important est de se donner les moyens de lutter contre l'habitat insalubre, donc d'adapter les procédures nationales.

On ne peut ignorer le cas des étrangers sans titre de séjour, en Guyane et à Mayotte surtout. La proposition de loi permet aux personnes publiques qui réalisent une opération d'aménagement de verser une aide à des occupants sans droit ni titre, y compris à des étrangers sans titre de séjour, nombreux dans ces deux départements et qui vivent le plus souvent dans des secteurs d'habitat informel et insalubre. La ministre de l'outre-mer a estimé que les préfets n'autoriseraient le versement d'une aide qu'aux seules personnes en situation régulière, mais c'était faire fi du droit : le texte ne le prévoit pas. Nous discuterons sans doute de ce sujet en séance ; il est difficile de trouver le juste équilibre car le dispositif doit rester opérationnel, mais il ne faut pas créer d'appel d'air. L'aide, dont le montant sera assez faible, ne sera versée que dans des cas spécifiques, sous une condition de résidence de dix ans ; et restera facultative. Peu d'étrangers en situation irrégulière y seront donc éligibles, moins encore devraient faire les démarches nécessaires pour en bénéficier.

Enfin, je signale à votre attention que l'article 13 de la proposition de loi prévoit la possibilité de créer des groupements d'intérêt public chargés des quartiers d'habitat dégradé. La commission de l'économie devrait proposer en séance la suppression de cet article rendu inutile par la proposition de loi de simplification du droit, définitivement adoptée par le Parlement et déferée au Conseil constitutionnel.

En conclusion, je remercie le bureau de la commission d'avoir organisé la semaine dernière une mission d'études en Martinique et en Guyane. Vous avez pu voir de vos yeux les quartiers dont je parlais : Trénelles ou Volga-Place à Fort-de-France, Mont Baduel ou Marine à Cayenne, ou encore la commune de Saint-Laurent-du-Maroni.

Sur le papier, cette proposition de loi peut surprendre car elle déroge au droit commun, mais celui-ci ne répond pas aux problèmes de nos départements, et notamment à l'occupation massive sans droit ni titre du domaine public ou privé. Elle constitue donc un outil à la disposition des opérateurs locaux pour lutter contre l'insalubrité et aménager ces quartiers, mais pour être efficace elle devra s'accompagner d'une politique du logement et de la ville ambitieuse. Quoi qu'il en soit, je vous propose de donner un avis favorable à l'ensemble de la proposition de loi dans le texte issu des travaux de la commission de l'économie et j'espère que notre commission sera elle aussi unanime.

Mme Muguet Dini, présidente. - *Comme l'a dit Serge Larcher, plusieurs d'entre nous - dont Raymonde Le Texier, Jacky Le Menn et Alain Vasselle, ici présents, et moi-même - nous sommes rendus la semaine dernière en Martinique et en Guyane, et nous avons visité ces quartiers.*

M. Alain Gournac. - *Je félicite notre collègue de son exposé très clair, qui tient compte des réalités du terrain. L'occupation sans droit ni titre est fréquente en outre-mer, alors qu'elle est très rare en métropole.*

Mais je m'inquiète d'un appel d'air qui favoriserait l'afflux d'étrangers en situation irrégulière. L'homme, quand il ne se sent pas bien chez lui, va voir ailleurs : c'est bien naturel. Mais il en résulte des problèmes terribles, par exemple à Mayotte où, malgré deux ou trois radars, les étrangers arrivent tout de même à bord d'embarcations de fortune...

Mme Gisèle Printz. - *Les kwassa kwassa.*

M. Alain Gournac. - *Dans les quartiers évoqués par Serge Larcher, tous les logements ne sont pas insalubres : certains valent bien mieux que des « cabanes ». Ils sont parfois loués et sous-loués.*

Mme Raymonde Le Texier. - *Les objections d'Alain Gournac auraient pu me convaincre si je n'avais pas fait ce voyage en outre-mer la semaine dernière. A la Martinique, l'exode rural a été massif dans les années 50, suite au déclin de la culture de la canne à sucre supplantée par la betterave, et des milliers de familles se sont installées à la limite de Fort-de-France, au pied des collines. Elles ont construit des habitations faites de morceaux de tôle et de bois, remplacés plus tard par des parpaings ; des étages se sont ajoutés au fil des années. La densité de population y est devenue incroyable, alors qu'il n'y a aucun système d'assainissement ; pour parvenir jusqu'au sommet, la côte est très abrupte et des personnes âgées, là-haut, vivent prisonnières chez elles. Il suffirait d'un incendie pour que toutes les habitations brûlent, d'une tempête un peu forte pour qu'elles soient noyées ou qu'elles s'effondrent dans une coulée de boue, sans parler des risques sismiques. Il n'y a pas d'autre politique possible que de faire dans la dentelle et d'améliorer peu à peu la sécurité, le système d'assainissement, etc.*

Aujourd'hui les gens qui vivent là appartiennent à la deuxième génération : ils sont nés dans ces maisons et tombent des nues lorsqu'on leur dit qu'ils n'ont aucun titre de propriété. Il est parfois indispensable de raser certaines maisons - ne serait-ce que pour tracer un chemin jusqu'au sommet -, mais il faut dédommager leurs habitants pour qu'ils ne se retrouvent pas sans rien. La collectivité procède intelligemment, par des mesures concrètes et je dis : chapeau !

Pour en venir à la question de l'immigration illégale, je ne connais pas Mayotte, mais en Guyane les frontières avec le Brésil et le Surinam sont incontrôlables et tandis qu'on s'occupe de reloger dix familles, cinquante autres arrivent : c'est le tonneau des Danaïdes. Mais ce n'est pas l'aide prévue par ce texte qui aggravera les choses : il ne s'agit que d'indemniser des gens pour des cabanes, et peut-être Alain Gournac a-t-il vu des villas, mais nous n'avons vu que des taudis...

N'oublions pas qu'il s'agit de départements français. Je voterai ce texte des deux mains.

M. Jacky Le Menn. - *On ne peut qu'approuver les principes généraux de ce texte, que la commission de l'économie a enrichi. Il faut tenir compte des spécificités de la Guyane, où il existe une immigration sauvage, problème qu'il*

faut résoudre en particulier sous l'angle du logement. Les maires y sont directement confrontés, et doivent apporter des solutions d'urgence : je pense au maire de Saint-Laurent-du-Maroni ou à la maire de Cayenne. Ce texte fournit des outils qui permettront peut-être de faire avancer les choses. Si l'on ne fait rien, le problème ne fera que s'aggraver. Il faut faire preuve d'humanité, même pour les gens qui n'ont ni titre de propriété, ni titre de séjour.

M. Guy Fischer. - *Nous soutiendrons nous aussi ce texte. En outre-mer, les problèmes que l'on rencontre en métropole se posent à la puissance dix. Je n'étais pas du voyage de la semaine dernière, mais je me souviens d'un voyage plus ancien : hélas, les réalités ont la peau dure. Cette proposition de loi est un petit pas dans le bon sens.*

Mme Gérita Hoarau. - *Je remercie Serge Larcher, dont l'exposé très clair a répondu à certaines de mes interrogations. Mais d'autres questions demeurent. Ce texte permettra que les plus défavorisés vivent dans des conditions plus humaines. Mais on ne résorbera l'habitat informel ou indigne qu'en construisant des logements sociaux - c'est la responsabilité de l'Etat - et en réglant définitivement la question de la propriété foncière. On ne peut qu'approuver l'introduction dans la loi Besson de la définition de l'habitat informel, afin de tenir compte des particularités des Dom.*

Mais ce texte sera-t-il contraignant ? Les articles 1er, 2, 3 et 6 prévoient de verser des aides financières aux occupants sans droit ni titre qui remplissent certaines conditions, mais ces aides ne seront pas systématiques.

M. Serge Larcher, rapporteur pour avis. - *Non, en effet, car elles ne doivent pas profiter aux marchands de sommeil : cela répond aux préoccupations d'Alain Gournac.*

Mme Gérita Hoarau. - *Mais il faudrait que les choses soient clarifiées, sinon on peut craindre des inégalités de traitement. L'arrêté interministériel fixera non les critères, mais le barème de l'aide.*

L'article 6 prévoit que « le propriétaire foncier est tenu de prendre toutes mesures pour empêcher toute occupation future des terrains ainsi libérés. En cas de défaillance du propriétaire, le représentant de l'Etat dans le département procède d'office, après mise en demeure restée sans effet dans le délai fixé, aux mesures nécessaires aux frais du propriétaire ». Mais lorsque l'Etat et les collectivités ont été incapables d'empêcher l'occupation de zones à risque, comment les propriétaires privés pourraient-ils s'y prendre ? Il y a là un problème, même si je comprends que l'on ne veuille pas laisser impunie l'incitation à l'occupation sans titre.

A La Réunion, l'habitat informel est situé à 80 % dans le domaine privé et, avant toute opération d'aménagement, il faut régler le problème de l'absence de titre - par voie notariale en cas de succession, ou par la procédure d'acquisition.

Il est dommage de se passer des groupements d'intérêt public, qui pourraient mutualiser les moyens et coordonner les actions.

Oui, monsieur Gournac, il existe de belles cases, mais aussi énormément de paillottes. Dans deux communes de l'Ouest de la Réunion, des familles sont venues s'installer en face de la mairie avec leurs bébés... Il y a très peu d'étrangers en situation irrégulière à La Réunion, mais de plus en plus de Mahorais, et j'ai compris en me rendant à Mayotte qu'ils cherchaient chez nous à reconstituer leur habitat traditionnel : ils ont coutume de vivre en très larges communautés et construisent d'immenses bidonvilles.

Comment la loi sera-t-elle appliquée ? Les collectivités ont besoin de plus de moyens pour construire des réseaux d'assainissement, acheter des terrains et construire des logements. Je voterai ce texte qui constitue une première, mais je serai attentive à ses suites.

***M. Alain Vasselle.** - Peut-être ne me serais-je pas intéressé à ce texte si je ne m'étais pas rendu la semaine dernière en Guyane et à la Martinique. Je remercie Serge Larcher de son accueil très chaleureux. Nous avons observé des situations que nous n'imaginions pas. On paie aujourd'hui les négligences passées de l'Etat : il eût fallu régler dès les années 50 le problème de l'exode rural, comme en métropole où l'on a créé des sociétés d'aménagement et construit des centaines de milliers de logements.*

Ce texte a un champ d'application très limité : il donne seulement aux aménageurs quelques moyens pour traiter le problème de l'habitat précaire et améliorer les conditions de vie des habitants. Mais il restera beaucoup à faire. L'Etat a transféré au début des années 80 ses compétences en matière d'urbanisme aux collectivités, mais celles-ci n'ont pas la maîtrise du foncier : l'habitat informel est très souvent situé sur le domaine public de l'Etat. Une action conjuguée est donc indispensable. De quels moyens les collectivités disposent-elles ? Se sont-elles toutes dotées de documents d'urbanisme ? Comment lutter contre l'afflux d'immigrants illégaux ? Les frontières entre la Guyane, le Brésil et le Surinam sont très difficiles à contrôler et les marchands de sommeil - quelle est au juste la définition juridique de cette expression ? - continueront à exploiter la situation. L'approche curative ne suffit pas : il faut une approche préventive.

On s'est posé la question de la constitutionnalité de mesures spécifiques à l'outre-mer. Nous verrons ce qu'en dit le Conseil constitutionnel. Avez-vous mené des consultations préalables ? En cas de censure, on se retrouvera à la case départ.

Serge Larcher a voulu nous convaincre que les aides proposées ne favoriseront pas l'immigration illégale, qu'il n'y aura pas d'« appel d'air ». Mais l'afflux est tel qu'il sera difficile de le maîtriser. Il faut résoudre ce problème, faute de quoi on dépensera beaucoup d'argent sans pour autant résorber l'habitat précaire.

***M. Serge Larcher, rapporteur pour avis.** - Je remercie ceux d'entre vous qui se sont rendus en Guyane et en Martinique la semaine dernière. L'auteur de cette proposition de loi, Serge Letchimy, est un ancien maire de Fort-de-France. C'est un praticien et il a voulu concevoir des outils pour*

résoudre les problèmes auxquels il avait été confronté. Jusqu'à présent, la commune a dû agir à la limite de la légalité : pour construire la route qui longe la ravine, il a fallu expulser des habitants et les indemniser. Le même problème se pose dans les autres Dom. Ce texte ne résoudra pas tout. Il faut une volonté politique : les maires doivent accepter de détruire des cases après avoir relogé leurs habitants. L'Etat doit aussi nous accompagner : j'ai rarement vu un préfet détruire de belles maisons secondaires installées dans la zone des cinquante pas géométriques ! Le seul qui a osé n'est pas resté longtemps... Or les gens ne comprendraient pas qu'on détruise leurs cases et pas les villas de la côte.

Il faut permettre aux gens de vivre dans des conditions dignes. Il y a urgence. Qu'arriverait-il à une vieille dame malade en haut de la colline ? Dans le quartier de Citron, on peut craindre un glissement de terrain - les risques sont parfaitement cartographiés, puisque toutes les communes de Martinique sont dotées d'un PLU et d'un plan de prévention des risques (PPR). Depuis le rapport d'Henri Torre, rien n'a changé.

Quant au risque d'appel d'air, il est faible, car les choses sont bien encadrées.

M. Alain Vasselle. - *L'appel d'air viendrait des conditions d'arrivée des étrangers. On l'a bien vu en Guyane : les familles arrivent et s'installent où elles peuvent. Elles ne regardent pas les documents d'urbanisme avant d'assembler quelques planches vite coiffées d'un morceau de tôle.*

M. Serge Larcher, rapporteur pour avis. - *Le cas de la Guyane est difficile, mais il n'y pas d'appel d'air en Martinique. La détermination des élus est indispensable à la réussite de ce dispositif. On a des moyens juridiques, il faut aussi des moyens financiers et techniques.*

La souplesse est nécessaire, car les élus ne peuvent cautionner certaines situations ou abus.

Il y a 11 000 logements sociaux en Guyane pour 13 000 demandes, et l'on n'en construit que quelques centaines par an. La défiscalisation du logement social, que certains n'envisagent que comme une niche fiscale, représente pour nous la possibilité financière de dynamiser la construction.

Mme Raymonde Le Texier. - *Les observations d'Alain Vasselle sont pertinentes pour la Guyane. Ce séjour a été traumatisant, le passage ininterrompu en provenance du Surinam évoque inmanquablement le tonneau des Danaïdes. Il faut nuancer selon qu'on est en Guyane, à Mayotte ou en Martinique.*

M. Serge Larcher, rapporteur pour avis. - *L'article 73 de la Constitution autorise bien les adaptations. Le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA), que nous avons en Martinique, n'existe pas ici. Au demeurant, si le Sénat adopte ce texte à l'unanimité comme l'Assemblée nationale l'a fait, on voit mal qui pourrait saisir le Conseil constitutionnel.*

Mme Muguette Dini, présidente. - *Nous l'avons bien vu lors de notre séjour, on a affaire à trois situations. Il y a d'abord la Martinique, où vous nous avez si bien accueillis, et la Guadeloupe, deux îles, relativement isolées ; puis il y a la Guyane et Mayotte, où je ne vois pas bien comment empêcher les gens d'arriver ; enfin La Réunion, où les Mahorais, dont le niveau de vie est inférieur, posent un nouveau problème. Cette loi est une bonne loi ; elle ne règle pas tout, c'est un début, un élément du puzzle. Suivons-nous notre rapporteur pour avis, qui propose de reprendre le texte de l'Assemblée nationale tel que modifié par la commission de l'économie du Sénat ?*

Le rapport pour avis est adopté.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

- **Hélène Schützenberger**, directrice adjointe du Pôle national de lutte contre l’habitat indigne
- **Alain de Quero**, directeur de l’action territoriale de l’agence nationale pour l’amélioration de l’habitat (Anah)
- **Mahieddine Hedli**, directeur de l’Union sociale pour l’habitat outre-mer

Auditions organisées par **Georges Patient** et auxquelles a participé le rapporteur pour avis

- **Sylvie Smaniotto-Gruska**, conseillère en charge de la cohésion sociale, **Patrick Plumain**, adjoint au chef du département de l’écologie, du logement, du développement et de l’aménagement durable (Deldad) et chef du pôle logement, **Mame-Abdoulaye Seck**, chargé de mission au Deldad, **Anne Magnaval**, adjointe au chef du département droit privé et droit des activités économiques et sociales à la délégation générale à l’outre-mer (Degeom), et **Laetitia de la Maisonneuve**, conseillère parlementaire, au Cabinet de Marie-Luce Penchard, ministre auprès du ministre de l’intérieur, de l’outre-mer, des collectivités territoriales et de l’immigration, en charge de l’outre-mer
- **Georges Cavallier**, président, et **Xavier Benoist**, directeur-adjoint, de la Fédération des PACT « Bâisseurs de solidarités pour l’habitat »
- **Eugène Larcher**, président, **Lilian Malet**, délégué général, et **Sophie Charles**, trésorière, de l’association des communes et des collectivités d’outre-mer (Accdom)
- **Rémin Denijs**, président-directeur général, et **Claude Gehin**, directeur outre-mer, de la société centrale pour l’équipement du territoire (SCET)
- **Bernard Lacharme**, secrétaire général du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées