

**TOULOUSE
CAPITOLE**
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de
l'Université Toulouse 1 Capitole.

Habitat insalubre et indigne

Kalflèche Grégory

Professeur agrégé de droit public

Université Toulouse 1 Capitole

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

Dictionnaire des outre-mer

Habitat insalubre et indigne

Proportionnellement au territoire métropolitain, l'outre-mer français regroupe un nombre bien plus important de zones dans lesquelles l'habitat est insalubre ou indigne. Cette situation n'est ni reluisante, ni à l'honneur de notre pays, mais c'est un état de fait. Les chiffres du ministère de la transition écologique du 28 septembre 2020 indiquent 100 000 logements indignes, dont 11 000 insalubres, soit 12 % du parc des logements outre-mer. Il s'agit donc d'un enjeu majeur, tant pour la santé publique que pour la dignité humaine. Cette situation s'est manifestement améliorée dans la dernière décennie, puisque le rapport du député martiniquais Serge Letchimy daté de septembre 2009 et intitulé «L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'outre-mer : un défi à relever», estimait à 50 000 le nombre des logements insalubres (contre 11 000 aujourd'hui, donc) et 150 000 concitoyens le nombre des personnes subissant cette situation, chiffres qui ne comprenaient pourtant pas Mayotte (la discussion parlementaire y estimait à 20 000 le nombre de logements insalubres, cf. T. Aoustin, «Le chikungunya et l'habitat informel à La Réunion», Méd. Trop., 2012 ; 72 p. 51-59 spéc. Chikungunya).

Il faut cependant reconnaître que la différence entre habitat informel, insalubre et indigne n'a pas juridiquement toujours été définie de manière précise. Le terme d'«*habitat informel*», sous-entend d'abord un habitat sans droit ni titre et sous la forme de bidonville. L'«*habitat insalubre*» peut, pour sa part, être un immeuble légalement construit et habité, en dur, mais dans lequel les conditions d'hygiène se sont tellement dégradées qu'elles ne garantissent plus une salubrité suffisante. Ce terme bénéficie d'une définition juridique dans la loi Besson de 1990 (art. 4) instituant un droit au logement opposable. Il s'agit de «locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage», mais aussi de «logements dont l'état, [...] expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé» (repris en des termes proches à l'article L. 1331-22 c. santé publique). On trouve d'ailleurs ces habitats insalubres au cœur des grandes villes, dans les chambres de bonnes par exemple, mais donc aussi dans les bidonvilles ou tout habitat qui mettrait la santé en danger. Enfin, «*l'habitat indigne*» renvoie à des situations proches dans lesquelles on va se concentrer sur la situation des occupants au regard de la dignité humaine comme droit fondamental. La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion définit ainsi l'habitat indigne : «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.» (art. 84). Depuis le décret n° 2017-312 du 9 mars 2017 modifiant le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent, la décence du logement dépend aussi des performances énergétiques. Comme on le constate, les définitions se croisent, et les nuances entre ces notions ne sont pas véritablement clarifiées par les définitions établies par la loi.

La salubrité a toujours été un des objectifs principaux du droit de l'urbanisme. Du droit de la ville, même, avant la création de l'urbanisme et de son mot. On en a des marques dans la création des plans hippodamiens (les plans aux rues orthogonales dont on a, dit-on, la première forme réalisée par Hippodamos de Milet au Ve siècle avant notre ère pour le port d'Athènes) qui avaient pour but de permettre aux vents passant dans les rues d'évacuer les

odeurs fétides dont on pensait qu'elles portaient les maladies. Ces mesures d'organisation de la ville se rattachaient à ce que l'on n'appelait pas encore la police administrative. Dès 1789, la loi relative aux communes a donné officiellement aux maires le pouvoir de police, et la salubrité a pris sa place avec les quatre autres composantes de l'ordre public pour justifier des mesures que l'on qualifierait aujourd'hui d'urbanisme, notamment à travers des obligations de réseaux. Le mouvement hygiéniste, qui a commencé au milieu du XIXe siècle avait notamment pour objectif de repenser la ville autour de réseaux d'assainissements, de rues assez larges pour que le soleil entre dans les appartements et maisons, et pour un éloignement des activités dangereuses pour la santé. Ces considérations ont donc participé à l'autonomisation du droit de l'urbanisme à la fin du XIXe siècle, droit dans lequel les objectifs de salubrité s'insèrent facilement en prenant des formes particulières. À cet égard, on notera que le 4° de l'article L. 101-2 C. urb. fixe comme « objectif » ou « principe » du droit de l'urbanisme « La sécurité et la salubrité publiques ».

Dans les outre-mer, l'habitat indigne n'a pas fait l'objet de la même attention, la pauvreté plus importante et les considérations climatiques ayant conduit la République à repousser le traitement de ces questions. La prise de conscience récente, concomitante à un développement de ces habitats à Mayotte et en Guyane, vient d'un rapport parlementaire du député Serge Letchimy (Rapport n° 3084 [XIIIe législature] au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi 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, 12 janvier 2011), spécialement au fait de ces questions puisqu'il y avait consacré sa thèse de doctorat d'urbanisme et d'aménagement.

Le droit a dû s'adapter à une politique de lutte contre l'habitat insalubre et les outils sont aujourd'hui relativement divers et nombreux. Le premier ensemble de texte est constitué de textes généraux applicables à l'ensemble du territoire national. Certains ne sont absolument pas spécifiques à la lutte contre les habitats insalubres et indignes, ils sont plus largement des textes de police administrative. Le second ensemble est constitué de dispositions propres aux outre-mer qui nous intéresseront plus particulièrement.

Les outils juridiques classiques de lutte contre les habitats insalubres et indignes

Les outils plus classiques prennent la forme de polices administratives spéciales (c'est-à-dire de textes d'autorisation ou d'interdiction des autorités locales) ou de contrats visant à ce que l'on appelle la « rénovation urbaine », expression rendue populaire depuis la fameuse loi SRU (loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain), mais que l'on retrouve déjà dans un décret du 31 décembre 1958.

De manière classique, le maire peut utiliser les pouvoirs de lutte contre l'insalubrité dont il dispose au titre de la police administrative générale (art. L. 2212-2 CGCT), en faisant cesser des activités ou réaliser des travaux (CE 19 mai 1954, *Legrand et Lazère*, rec. p. 285). Le préfet est pour sa part chargé du règlement sanitaire départemental (qui est une adaptation par département d'un modèle national) qui va fonder des mesures le plus souvent exécutées localement par le Maire. Lorsque l'immeuble est plus en cause que les réseaux autour, le code de la construction et de l'habitation contient un certain nombre de mesures possibles. Ainsi en est-il notamment de la législation sur les immeubles menaçant ruine qui donne au maire des pouvoirs d'injonction de faire des travaux (aux frais du propriétaire, ce qui n'est pas textuellement le cas quand il utilise ses pouvoirs de police générale) en application des articles L. 511-1 et s. CCH. On distingue alors deux procédures dites de « péril imminent » et de « péril ordinaire » selon l'état de l'immeuble, qui peuvent aller jusqu'à la destruction de l'immeuble.

L'usage de cette législation apparaît cependant peu courant pour des hypothèses dans lesquelles c'est un quartier qui est touché, comme on a pu le voir en 2019 à Marseille, rue d'Aubagne. Les articles L. 129-1 et s. CCH prévoient aussi des mesures pour lutter contre les désordres des équipements communs des immeubles collectifs. Depuis la loi ALUR de 2014, l'article L. 301-5-1-1 CCH prévoit la possibilité, dans certaines conditions, de déléguer au président des EPCI les pouvoirs qu'ont les maires pour lutter contre l'habitat insalubre. Cette délégation se fait alors par convention. Cette délégation est liée à l'existence d'un programme local de l'habitat (PLH de l'article L. 302-1 à L. 302-4-1 CCH).

À ces situations de police administrative, s'ajouter l'usage des opérations d'aménagement dont l'objet est la résorption de l'habitat insalubre. Ces opérations dites de RHI passent par des procédures prévues par le code de l'urbanisme, et notamment par des zones d'aménagement concertées et, lorsque la commune ne les gère pas en régie (i-e avec ses propres services), par des concessions d'aménagement permettant de choisir la personne privée ou publique qui en sera chargée en application du code de la commande publique. Ces procédures de droit commun n'ont pas à être décrites ici, mais on peut noter qu'elles permettent de refonder un quartier insalubre, y compris par l'usage d'une procédure d'expropriation et d'une reconstruction. Elle est à la fois concurrente et complémentaire d'une autre procédure issue d'un texte spécial : le droit des opérations de résorption de l'habitat insalubre (*stricto sensu*).

Les opérations de RHI trouvent leur origine dans la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 *tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre* (dite « loi Vivien ») que l'on trouve aujourd'hui dans le code de l'expropriation aux articles L. 511-1 et s., et qui sont applicables dans les DOM, avec quelques ajustements à la marge (cf. art. R. 531-1 CCH et L. 411-1-2 ° C. Expro). Ces opérations de RHI conduisent à des expropriations des zones insalubres pour permettre à l'autorité administrative le rachat forcé de ces biens et lui permettre de mener ainsi l'opération projetée. L'opération est donc soumise à déclaration d'utilité publique et conduit, *in fine* au relogement des personnes qui habitaient dans ces zones. L'initiative des opérations vient des communes ou de leurs groupements, mais aussi potentiellement des offices publics d'HLM ou autres établissements publics fonciers. Ces opérations sont réalisées en deux phases, à savoir une phase dite « pré-opérationnelles » et une phase opérationnelle. La première conduit à une étude technique des bâtiments et un diagnostic urbain permettant d'envisager quels types de bâtiment pourra remplacer ceux existant, dans le souci de reloger au maximum au même endroit les personnes expropriées. Le foncier est ensuite analysé pour anticiper l'expropriation et tout un plan de relogement à vocation social est réalisé. Le relogement provisoire durant les travaux est aussi envisagé. Puis, la phase opérationnelle de la RHI passe par des arrêtés d'insalubrité et de péril avant toutes les étapes de relogement, d'acquisition ou d'expropriation, de réalisation de l'opération et du relogement définitif. Ces opérations très sensibles et qui portent fortement atteinte au lien social et à la propriété sont réalisées avec un maximum de concertation avec la population, même si la puissance publique est très présente.

Ces opérations sont très coûteuses et étaient, avant 2010 financées entre 70 % et 100 % par l'État. Depuis 2010 (loi Boutin du 25 mars 2009 applicable au 15 juillet 2010), le financement des opérations de RHI est de la compétence de l'ANAH (Agence Nationale de l'Habitat) en application des articles L. 522-1 et s. CCH. On distingue depuis les opérations de RHI résorption de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux avec interdiction définitive d'habiter) et les opérations de THIRORI (traitement de l'habitat insalubre rémissible ou dangereux et opérations de restauration immobilière).

La loi Letchimy, une spécificité à l'effectivité modérée

La loi dite « Letchimy » n° 2011-725 du 23 juin 2011 *portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer* a pour objet de mettre en place un ensemble d'outils spécifiques aux outre-mer pour lutter contre l'importance de l'habitat indigne. Cette loi, applicable aux collectivités de l'article 73 et à Saint-Martin crée un droit spécial pour les nombreux habitats indignes de l'outre-mer et leurs caractéristiques particulières. La principale de ces caractéristique – que l'on retrouve dans le titre même de la loi – est que l'habitat est plus *informel* qu'en métropole, ce qui ne veut pas dire qu'il soit moins *indigne* (notamment depuis que les performances énergétiques sont prises en considération, la case en taule étant peu isolée), mais cela ajoute des caractéristiques spécifiques qui rendent un certain nombre de « réhabilitations » impossibles et impliquer plus de destruction qu'en métropole.

Cette loi est relativement longue et passablement verbeuse, et cela de manière globalement inutile. Elle entend en effet mettre en place un certain nombre de spécificités qui, bien souvent, complexifient la situation et apparaissent à l'analyse comme inutilement différentes des dispositions générales. Ce que l'on peut considérer comme une mauvaise qualité de la norme ne doit cependant pas faire oublier les mesures phares qui, sur le fond, prennent en compte les véritables spécificités de nos outre-mer.

Parmi celles-ci, la première concerne la structure des propriétés qui est bien différente dans les régions d'outre-mer et en métropole. Ainsi, les zones d'habitat insalubres étant le plus souvent informelles, elles sont confrontées à une spécificité majeure : le terrain d'assiette des constructions insalubres n'appartient pas à ceux qui les habitent ou les ont construites. Pour le dire autrement, l'insalubrité des maisons se double d'une construction sans titre. Dès lors, les conséquences sociales d'une procédure de RHI sont-elles spécialement désastreuses puisque les habitants perdent l'usage complet du bien et se retrouvent sans domicile. La loi Letchimy prévoit donc une forme de solidarité nationale par la possibilité donnée aux occupants sans titre une « aide financière visant à compenser la perte de domicile » si certaines conditions sont remplies. Il faut notamment que le bien ait été construit par les occupants, leurs ascendants ou descendants, qu'il s'agisse de la résidence principale, de l'occupation soit continue depuis 10 ans au moins, sans ordonnance d'expulsion dans cette période. Les sommes versées sont fixées par un barème réglementaire. Bien entendu, une telle opération implique un relogement des personnes expulsées. L'article 3 de la loi prévoit aussi une indemnisation possible, dans des conditions plus strictes, pour les personnes ayant un bail relatif à un bâtiment construit sans droit ni titre.

Cette solidarité s'étend aux éventuels locaux commerciaux construits sans titre, ces derniers étant aussi indemnisés par la personne publique ou son concessionnaire dans le cas où l'opération d'aménagement impose la destruction (sous des conditions proches de celles permettant l'indemnisation des habitats particuliers). La personne publique doit alors reloger le commerce dans l'opération quand celle-ci est terminée. En outre, l'indemnisation des habitats comme des commerces est possible sans condition si l'opération d'aménagement à l'origine de la destruction est déclarée d'utilité publique ; l'indemnisation prend alors de manière originale la valeur du terrain et non des locaux construits (art. 2).

On remarque le pragmatisme de ces solutions qui conduisent à reconstruire non seulement l'habitat, mais aussi la vie économique du quartier. Il faut certainement y voir le souci de respect de la vie familiale tout autant que celui du principe de mixité des fonctions du droit de l'urbanisme.

Les conditions de versement de toutes ces sommes sont prévues dans une convention et elles sont versées à la libération des locaux. On notera que la personne publique ou son concessionnaire ne sont pas obligés de verser ces sommes, mais qu'ils le « peuvent ». La loi

n'est donc pas contraignante à cet égard, elle doit être conçue comme mettant en place un mécanisme facilitateur, moral presque, conduisant à la réalisation effective de l'opération. Les finances publiques ne sont d'ailleurs pas spécialement impactées puisque les aides financières en question sont de 40 000 euros maximums par logement et de 20 000 euros par local professionnel (sans compter l'obligation de relogement). Une somme importante pour le bénéficiaire, mais qui est faible pour la collectivité qui achète bien plus la paix sociale qu'une véritable valeur d'usage immobilier (barème de l'arrêté du 18 février 2013).

L'autre aspect de la loi Letchimy est le développement de pouvoirs de police spéciaux du Préfet pour lutter contre l'habitat insalubre. Celui-ci peut en effet définir des périmètres repris par délibération locale dans lesquels il va pouvoir déclarer par arrêté l'insalubrité de locaux, installations ou terrains « utilisés aux fins d'habitation mais impropres à cet objet pour des raisons d'hygiène, de salubrité ou de sécurité. » Il va alors pouvoir ordonner dans ces secteurs un ensemble de mesures proportionnées à la situation. Elles peuvent conduire à la démolition et l'interdiction d'usage des biens avec les travaux permettant le respect de ces décisions ou à la conservation et l'amélioration de ces locaux. Lorsque certains de ces locaux sont donnés à bail, l'arrêté préfectoral suspend le paiement des loyers ou toute autre somme versée en contrepartie de l'occupation à fin d'habitation. Si les travaux impliquent un relogement temporaire, celui-ci est assuré par la personne publique à l'initiative de l'aménagement, et le relogement des occupants de bonne foi d'habitats soumis à interdiction définitive est à la charge de la personne ayant donné à bail.

L'ensemble des pouvoirs de police, très détaillés aux articles 9 à 13 de la loi (avec un ajout à l'article 11-1 par la loi Elan du 23 novembre 2018 concernant Mayotte et la Guyane) sont bien complexe et auraient vraisemblablement mérités d'être plus simples pour être plus efficace. L'ajout de spécificités au droit commun aurait à notre sens été plus efficace. Il n'en reste pas moins que l'ensemble des textes ci-dessus conduisent à des traitements de plus en plus importants de l'habitat informel, aidés en cela par un dispositif pénal punissant lourdement (jusqu'à 3 ans et 100 000 euros d'amende) le non-respect des mesures de police administrative spéciale.

Bibliographie : G. Beaussonie, « Loi contre l'habitat indigne en outre-mer », Rev. de science criminelle et de droit pénal comparé, 2011, n° 4, chr. p. 877, spé. p. 886 ; M. Catal-Dupart, « Santé publique et urbanisme », Les tribunes de la santé, 2017/3, n° 56, p. 55 ; O. Didriche, « Les pouvoirs de police en matière de bâtiments menaçant ruine et insalubres », AJCT 2017 p. 311 ; J.-P. Brouant, « La loi ENL et la lutte contre l'habitat indigne », AJDA, 2006, p. 1554 ; H. Torre, « Des ambitions aux réalisations : retour sur deux ans de politique du logement outre-mer », Rapport d'information n° 355 (2007-2008) au nom de la commission des Finances sur le logement en outre-mer ; S. Letchimy, Rapport n° 3084 (XIIIe législature) au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi 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, 12 janvier 2011