

Traitement des quartiers d'habitat informel et obligations de relogement

Position du problème

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

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

On précise ces points ci-après :

- I- Le statut des occupants protégés
- II- Les diverses situations ouvrant droit à relogement
- III- L'application à Mayotte et les obligations de l'EPFAM

I- Le statut des occupants protégés

Cas général

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

CU : L314-1

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

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

CCH : L521-1

"l'occupant est le titulaire d'un droit réel conférant l'usage, le locataire, le sous-locataire ou l'occupant de bonne foi des locaux à usage d'habitation et de locaux d'hébergement constituant son habitation principale."

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

La notion "d'occupant de bonne foi" doit être entendue au sens du statut d'occupation – cela couvre de diverses situations sociales, notamment les hébergés gratuitement, des indivisaires, les titulaires de baux verbaux, les personnes restées sur place après un décès, ou autre circonstance. *In fine* c'est le juge qui statue sur cette condition de "bonne foi".

Dans l'espèce jugée par la **Cour de cassation (Cass civ 3 du 12/09/2012 - pourvoi 11-18073)** la qualité d'occupant de bonne foi a été reconnue au requérant qui était gérant d'un

hôtel meublé où il résidait à titre de résidence principale depuis 18 ans, par ailleurs résident étranger en situation irrégulière.

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

Ne sont donc pas inclus dans cette définition les "occupants fonciers sans titre" que sont les personnes résidant dans des constructions édifiées sans droit ni titre sur des terrains ne leur appartenant pas et sur lesquels elles n'ont aucun droit réel¹ et y ayant leur domicile.
Il résulte de cette définition que les "occupants fonciers sans titre" n'ont pas droit au relogement lors d'une opération d'aménagement, mais, en revanche, leurs locataires ou hébergés divers, ont bien droit au relogement.

Sont de même exclus des dispositions relatives au relogement les "occupants fonciers sans titre" qui exploitent une activité commerciale.

Cas particulier des occupants fonciers sans titre

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

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

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

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

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

On analysera au point III la situation à Mayotte.

II- Les diverses situations ouvrant droit à relogement

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

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

¹ En cas d'usage de terrains ou de locaux occupés suite à une convention ou un accord du propriétaire, le juge pourrait reconnaître la qualité de "bonne foi"

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

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

"Si les travaux nécessitent l'éviction définitive des occupants, ceux-ci bénéficient des dispositions applicables en matière d'expropriation. Toutefois, tous les occupants de locaux à usage d'habitation, professionnel ou mixte ont droit au relogement dans les conditions suivantes : il doit être fait à chacun d'eux au moins deux propositions portant sur des locaux satisfaisant à la fois aux normes d'habitabilité définies par application du troisième alinéa de l'article L.322-1 du CCH (abrogé) et aux conditions prévues à l'article 13 bis² de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948;"

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

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

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

Cas relatif aux opérations intéressant les quartiers d'habitat informel

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

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

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

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

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

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

² Soit 3 propositions de relogement proches du logement précédent.

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

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

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

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

L'obligation de relogement des occupants de bonne foi³ incombe en premier lieu au propriétaire dont l'immeuble a été frappé d'un arrêté d'insalubrité ou de péril-insécurité : il doit assurer le relogement de ses locataires et occupants de bonne foi, en application des art L521-1 et suivants du CCH. En cas de défaillance du propriétaire, l'autorité administrative à l'origine de l'arrêté assure ce relogement (mairie en péril/insécurité, préfet en insalubrité) en application de l'art L521-3-2 du CCH. Cette obligation repose sur l'aménageur au cas où l'immeuble est inclus dans une concession d'aménagement.

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

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

La loi Letchimy dans ses art 9, 10 et 11, a prévu des dispositions particulières applicables aux situations d'insalubrité ou de péril où la charge du relogement des occupants de bonne foi⁴ pèse sur le logeur/bailleur et c'est le cas où :

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

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

Dans tous les cas où les occupants ne peuvent être qualifiés "de bonne foi"⁵ (squatteurs des logements, occupants expulsés et restés dans les lieux ...) ils n'ont pas juridiquement de droit au relogement opposable à leur logeur ou à la collectivité publique ...

³ Au sens défini ci-dessus au I

⁴ Au sens défini ci-dessus

⁵ C'est in fine le juge qui statue sur la bonne foi, ce n'est ni le logeur ni la collectivité ou l'aménageur, sauf squat évident et constaté...

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

On rappelle que les dispositions de la "loi Vivien" du 10 juillet 1970, aujourd'hui codifiée aux art L 511-1 à L511-9 du code de l'expropriation permettent une expropriation en procédure accélérée dans la mesure où ni enquête préalable à la DUP ni enquête parcellaires ne sont nécessaires. Le seul fondement des arrêtés de DUP, de cessibilité et de prise de possession du préfet, résulte des arrêtés d'insalubrité ou de péril ayant prescrit l'interdiction définitive d'habiter ou la démolition des locaux concernés. L'évaluation de l'indemnité d'expropriation répond aussi à un mode spécifique.

La "loi Letchimy" a prévu que les assiettes foncières des installations insalubres ou en péril, à démolir en application des articles 10 et 11 ainsi que le foncier correspondant au périmètre de l'art 9 pouvaient également être expropriés en "loi Vivien" selon la procédure accélérée.

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

Dans l'application pratique et juridique de la loi Vivien, tous les occupants quel que soit leur statut d'occupation, sont relogés et, ce, d'autant plus que ce texte a été historiquement mis en œuvre pour résorber les bidonvilles. Aucune condition de résidence ou de nationalité n'a jamais été appliquée, ce qui a aussi inclus des squatteurs⁶ ...

III - Application à Mayotte et en Guyane

Au vu des cas de figure et des principes présentés ci-dessus, comment s'appliquent à Mayotte et en Guyane les obligations de relogement ?

A Mayotte

Les principes et conditions de relogement ou d'hébergement rappelés plus haut s'appliquent à Mayotte comme ailleurs.

Il y a, cependant, deux spécificités à Mayotte :

- la restriction apportée à la mise en œuvre des art L314-1 et suivants du code de l'urbanisme
- les opérations dites de décasage

Les questions juridiques ne se posent concrètement pour l'EPFAM que dans les quartiers d'habitat informel et on ne reviendra pas sur les situations régulières au plan foncier.

La restriction apportée à la mise en œuvre des art L314-1 et suivants du code de l'urbanisme relatifs au relogement des occupants dans les opérations d'aménagement

L'art 4 de l'ordonnance n° 2005-868 du 28 juillet 2005 relative à Mayotte a apporté la restriction suivante :

" Pour l'application des articles L.314-1 et suivants du code de l'urbanisme à Mayotte, les occupants n'ayant pas la nationalité française doivent remplir les conditions d'entrée et de séjour réguliers prévus par l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte."

⁶ A condition qu'il ait été constaté la présence effective de ces squatteurs avant le début des procédures ...

Comme précisé plus haut cette disposition ne concerne que le cas de figure des propriétaires disposant de droits réels, ce qui exclue donc du champ de l'application de cet article les "occupants fonciers sans titre" dont le régime juridique relève de la "loi Letchimy". Et il est rappelé que le relogement des occupants fonciers sans titre n'est soumis à aucune condition de nationalité ou de séjour.

En revanche cette disposition est-elle applicable aux locataires et "occupants de bonne foi" des bailleurs ou logeurs ayant mis a bail ou hébergeant personnes dans des logements construits sans droit ni titre sur des terrains divers ? Juridiquement, non, car s'applique dans ce cas, aussi, les dispositions spécifiques de la "loi Letchimy". En effet, on rappelle que l'art 3 de la loi prévoit que les bailleurs ou logeurs ont l'obligation de reloger leurs occupants, faute de quoi, la collectivité ou l'aménageur assure ce relogement et perçoit une contribution de 6 mois de loyer ou d'hébergement, à la charge du logeur défaillant. Là encore, aucune condition de séjour n'interfère avec cette obligation.

Il résulte de ces considérations que l'EPFAM dans les opérations d'aménagement qu'il engage sur des emprises foncières occupées par des occupants fonciers sans titre et éventuellement leurs locataires ou occupants de bonne foi, n'est tenu d'appliquer que les dispositions relatives de la loi "Letchimy" et non les art L314-1 et suivants du CU. Dans tous les cas de figure ci-dessus, l'obligation de relogement s'applique sans condition de régularité du séjour.

Les opérations de décasage

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

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

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

Le même arrêté précise le délai accordé pour évacuer et démolir les locaux et installations mentionnés au même premier alinéa, qui ne peut être inférieur à un mois à compter de la notification de l'arrêté et de ses annexes aux occupants et aux propriétaires. Lorsque le propriétaire est non occupant, le délai accordé pour procéder à la démolition est allongé de huit jours à compter de l'évacuation volontaire des lieux.

A défaut de pouvoir identifier les propriétaires, notamment en l'absence de mention au fichier immobilier ou au livre foncier, la notification les concernant est valablement effectuée par affichage à la mairie de la commune et sur la façade des locaux et installations concernés.

Ce texte, outre qu'il prévoit que soit justifié le recours à la mesure d'évacuation des occupants, prévoit explicitement que l'arrêté du préfet inclue en annexe les propositions de relogement ou d'hébergement d'urgence adaptées à chaque occupant.

Il résulte de ce texte que l'initiative de la procédure appartient à l'État ainsi, en conséquence, que les propositions de relogement et d'hébergement à faire aux occupants.

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

Quant à l'éventuel aménageur dans les cas où il y en aurait un sur le secteur d'habitat informel considéré, aucune obligation ne pèse sur lui à ce titre. Au demeurant, cet art ayant été introduit dans la "loi Letchimy" sans aucune coordination avec le corpus global de la loi, il pourrait en résulter une difficulté dans les cas où le secteur à "décaser" serait inclus dans une opération d'aménagement, car il pourrait, éventuellement, être défendu que le relogement ou l'hébergement incombe à l'aménageur ...

Il est également intéressant de remarquer que le relogement ou l'hébergement des occupants n'est conditionné dans cet article à une quelconque régularité du séjour : il en résulte que tous les occupants installés sur le site doivent avoir une proposition de relogement et à tout le moins d'hébergement.

En Guyane

La restriction introduite en 2005 à Mayotte quant à l'application des art L314-1 et suivants du CU n'est pas prévue pour la Guyane. Il en résulte que toutes les considérations ci-dessus s'appliquent en Guyane, que ce soit en application du code de l'urbanisme, des arrêtés d'insalubrité ou de peril (CCH) ou encore de la "loi Letchimy" du 23 juin 2011.

S'appliquent également les dispositions de l'art197 de la loi ELAN avec les considérations ci-dessus.

L'EPFAG est tenu aux mêmes obligations que l'EPFAM à Mayotte.

Nancy BOUCHE

Inspectrice générale de l'équipement honoraire

Présidente honoraire du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne

BOUCHE DOUBLE

20 juillet 2022

Complété 8 septembre 2022