

**DISCOURS RENTREE SOLENNELLE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LA
GUYANE**

12/02/ 2019

Monsieur le Préfet,

Madame la Ministre

Messieurs les députés,

Messieurs les sénateurs

Monsieur le Président de la CTG,

Madame le Maire de Cayenne

Monsieur le Général commandant de la gendarmerie

Madame la Première Présidente

Monsieur le Procureur général

Monsieur le Président du TGI,

Monsieur le Procureur de la République,

Mesdames et messieurs les hauts fonctionnaires de l'Etat

Mesdames et Messieurs les autorités politiques, militaires, civiles et religieuses, chacun en vos rangs, grades et qualités

Mesdames et messieurs les représentants des corps diplomatiques et consulaires

Mesdames et messieurs les représentants des ordres professionnels

Mesdames et messieurs les directeurs de greffe, greffiers et personnels de greffe

Mesdames et Messieurs les Bâtonniers,

Mes chers confrères,

Mesdames, Messieurs, Distingués invités

Permettez-moi tout d'abord de remercier monsieur le Président du Tribunal administratif de m'accorder la parole à cette rentrée solennelle et de m'exprimer sur un sujet d'actualité de mon choix.

J'ai choisi d'aborder, sans exhaustivité au regard du temps imparti, la problématique de l'habitat informel et indigne au regard de l'actualité récente de notre territoire qui nous rappelle combien l'accès à un logement décent est fondamental pour éviter des drames humains.

La juridiction administrative a, aux côtés des juridictions judiciaires, un rôle important à jouer dans la lutte contre l'habitat informel et indigne à travers l'organisation des expertises techniques, le contrôle de la légalité des arrêtés interruptifs de travaux, de périls imminents ou encore des arrêtés préfectoraux d'expulsion et de démolition des habitats indignes ou informels en application de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN.

Dans un article intitulé « *Relever le défi de l'habitat spontané en Guyane, Une expérimentation à Saint-Laurent-du-Maroni* », publié en 2017 dans la revue « *Territoire en mouvement, Revue de géographie et aménagement* », les auteurs, qui sont à la fois des sociologues, architectes et urbanistes, disaient :

« *La Guyane accuse un retard constant et important de construction de logements, notamment très sociaux, ce qui accélère le développement non maîtrisé de quartiers d'habitat dit*

« spontané ». Ceci représente un défi urbain, sanitaire, social et environnemental majeur pour la Guyane ».

La première partie de l'article présente l'habitat spontané comme le résultat des adaptations multiples des habitants face aux variations constantes de leur environnement. Et la seconde partie aborde l'adaptation comme une réponse souhaitable pour relever le défi de l'habitat spontané en défendant l'idée que l'enjeu, pour l'avenir, est de décliner des politiques foncières, urbaines et de logement qui s'appuient sur le potentiel contenu dans cet habitat.

Beaucoup de qualificatifs caractérisent le logement informel : habitats spontanés, précaires ou illégaux. Il s'agit d'habitations atypiques, tels que les squats, les cabanes, les habitats de fortune faites de bric et de broc, souvent construites sans titre, ni droit sur des terrains délaissés ou abandonnés.

Le terme spontané ou informel est donc à mettre en relation avec ce qui est non autorisé, voire non planifié par les pouvoirs publics et les acteurs de l'aménagement du territoire.

Malgré sa précarité, l'habitat informel constitue une réponse au manque de logement même si les conditions de vie y sont extrêmement pénibles en raison de la promiscuité, de l'enclavement, de l'exposition à divers risques sanitaires, de la pollution et de l'insécurité.

L'absence ou l'insuffisance des services urbains contribue largement à l'état d'insalubrité de ces quartiers.

Le raccordement à l'électricité y est particulièrement aléatoire, illégal et très dangereux. **L'actualité récente du squat bambou nous rappelle la dangerosité de ce type de raccordement !**

Ces habitats informels ou spontanés constituent en réalité des « bidonvilles » selon la définition proposée par l'ONU-Habitat : **« un bidonville est un groupe de personnes vivant sous le même toit dépourvu d'un ou de plusieurs des éléments suivants : accès à un approvisionnement en eau amélioré, à un système d'assainissement amélioré, à une surface habitable suffisante, à un logement permanent et durable. »**

Considérés comme illégitimes ou dangereux, ces bidonvilles que l'on croyait réservées aux pays en voie de développement, se développent en France dans les territoires d'outre-mer, particulièrement à Mayotte et en Guyane de façon inquiétante.

Le phénomène est d'autant plus inquiétant qu'il est alimenté par des dynamiques sociales qui ne semblent pas devoir se tarir dans un avenir proche : augmentation de la pauvreté et de la précarité, évolution des structures familiales, phénomènes migratoires...

En effet, la fragilité de leur statut administratif et leur dénuement exposent particulièrement les personnes migrantes aux risques de l'habitat informel ou indigne, tout comme la complexité de leur parcours d'accès aux droits, leur précarité face au marché de l'emploi et enfin les discriminations dans l'accès au logement.

Le logement informel est généralement indigne puisqu'il présente des risques sanitaires et environnementaux accrus. Mais un logement indigne n'est pas forcément informel.

Ces deux types de logements véhiculent des risques infectieux et d'accidents domestiques importants. **Il s'ensuit un mal-être lié au mal-logement.**

Aujourd'hui, plusieurs normes juridiques coexistent pour appréhender cette problématique de l'habitat informel ou indigne. Leur juxtaposition pose toutefois la question de leur lisibilité et de leur efficacité même si elles ont pour objectif commun de lutter contre l'habitat indigne ou informel.

Il convient de rappeler l'article 11-1 de la loi 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 qui définit les notions d'habitat indigne et informel :

- « Constituent un **habitat indigne** les locaux ou les 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 ».

- « Constituent **un habitat informel** les locaux ou les installations à usage d'habitation édifiés majoritairement 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 d'équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité dans des conditions satisfaisantes ».

Dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne, plusieurs dispositions du code de la santé publique permettent aux autorités publiques, soit d'office soit à la demande de tiers, de procéder à des mises en demeure aux propriétaires d'avoir à mettre en conformité les habitats insalubres ou de prendre des arrêtés pour faire cesser provisoirement ou définitivement l'occupation de ces habitats, le cas échéant, après avis du conseil départemental de l'environnement, des risques sanitaires et technologiques.

Ainsi, les articles **L. 1331-22 à L. 1331-26 du code de la santé publique** prévoient les hypothèses dans lesquelles le préfet ou le maire peuvent prendre des mesures de nature à résorber l'habitat insalubre et à mettre un terme provisoirement ou définitivement à l'occupation à titre gratuit ou onéreux d'un logement indigne tels que :

- les caves, sous-sols, combles, pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur
- les locaux dont la mise à disposition conduit manifestement à leur suroccupation,
- les locaux dont l'utilisation présente un danger pour la santé ou la sécurité de leurs occupants

- les locaux présentant un risque de danger pour la santé des occupants ou des voisins de par leurs structures ou les conditions dans lesquelles ils sont occupés ou exploités.

Les dispositions de l'article L. 521-2 du code de la construction et de l'habitation prévoient que **le propriétaire ou l'exploitant d'un logement déclaré insalubre est tenu d'assurer le relogement des occupants** dans les conditions prévues par les articles L. 521-3-1 ou L. 521-3-2 du même code.

Par ailleurs, l'article L129-1 du code de la construction et de l'habitation permet au maire, *« lorsque, du fait de la carence du ou des propriétaires, des équipements communs d'un immeuble collectif à usage principal d'habitation présentent un fonctionnement défectueux ou un défaut d'entretien de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants ou à compromettre gravement leurs conditions d'habitation »*, de prescrire par arrêté leur remise en état de fonctionnement ou leur remplacement, en fixant le délai imparti pour l'exécution de ces mesures.

L'article L129-3 du même code dispose qu' *« En cas d'urgence ou de menace grave et imminente, le maire, après en avoir informé les personnes visées au deuxième alinéa de l'article L. 129-1, selon les modalités prévues à cet article, demande à la juridiction administrative de désigner un expert chargé d'examiner l'état des équipements communs dans un délai de vingt-quatre heures suivant sa désignation et de proposer des mesures de nature à*

mettre fin à l'imminence du danger s'il la constate. / Si le rapport de l'expert constate l'urgence ou la menace grave et imminente, le maire ordonne les mesures provisoires permettant de garantir la sécurité des occupants et, si nécessaire, l'évacuation de l'immeuble...».

Il convient aussi de souligner les dispositions de l'article L 480-1 du Code de l'urbanisme permettant au maire de lutter contre l'habitat informel en poursuivant les infractions mentionnées à l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme relatives notamment aux constructions sans permis ou autorisation préalable.

Le maire peut dans ces hypothèses prendre des arrêts interruptifs de travaux et solliciter, dans le cadre des poursuites judiciaires, la démolition des constructions illicites et la remise en état des lieux, au besoin sous astreinte, à titre de mesures de réparations civiles.

Toute association agréée de protection de l'environnement peut aussi exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constitutifs d'une infraction à l'alinéa 1er de l'article L 480-1 du code de l'urbanisme et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elle a pour objet de défendre.

Enfin, la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, comporte des dispositions visant à faciliter l'expulsion des squatters et à lutter contre l'habitat informel et indigne particulièrement à Mayotte et en Guyane.

L'article 197 de cette loi autorise le Préfet, en cas de risques graves pour la sécurité, la salubrité ou la tranquillité publique, à 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 préfectoral prescrit toutes les mesures nécessaires pour empêcher l'accès et l'usage des locaux et installations au fur et à mesure de leur évacuation. Le préfet agit ainsi dans le cadre de son pouvoir de police administrative.

Il s'agit d'une mesure exceptionnelle liée aux spécificités de la Guyane qui subit un fort flux migratoire favorisant l'habitat informel.

Elle constitue une exception au principe de droit commun selon lequel il ne peut y avoir d'expulsion ni de démolition sans titre exécutoire c'est-à-dire sans jugement. Le pouvoir d'ordonner l'expulsion et la démolition des habitats informels appartient en principe au juge judiciaire.

Il est prévu cependant la possibilité d'un recours juridictionnel en référé devant le juge administratif dans le délai laissé aux occupants pour libérer volontairement les locaux et installations et aux propriétaires pour les démolir. Ce délai ne peut être inférieur à un mois.

Il existe par conséquent la possibilité d'un contrôle juridictionnel de l'arrêté préfectoral ordonnant l'évacuation volontaire des locaux et leur démolition.

En effet, l'obligation d'évacuer les lieux et l'obligation de les démolir résultant des arrêtés préfectoraux ne peuvent faire l'objet d'une exécution d'office ni avant l'expiration des délais accordés pour y procéder volontairement, ni avant que le tribunal administratif n'ait statué, s'il a été saisi, par le propriétaire ou l'occupant, dans le délai d'exécution volontaire, d'un recours en référé dirigé contre ces décisions.

Il est prématuré de juger de l'efficacité de ces nouvelles dispositions pour lutter contre l'habitat indigne ou informel.

Il est en effet prévu d'annexer à l'arrêté préfectoral ordonnant l'expulsion et la démolition des habitats indignes ou informels, 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.

La mise en œuvre de ces mesures de relogement pourrait ainsi impacter la procédure d'expulsion et générer des contentieux sur la validité même des arrêtés préfectoraux.

Il convient néanmoins de préciser que lorsqu'il est constaté, par procès-verbal dressé par un officier de police judiciaire, qu'un local ou une installation est en cours d'édification sans droit ni titre dans un secteur d'habitat informel, le représentant de l'Etat dans le département peut, par arrêté, ordonner au propriétaire de procéder à sa démolition dans un délai de vingt-quatre heures à compter de la notification de l'acte.

Cette mesure pourrait permettre de lutter efficacement contre les constructions illicites en cours d'édification.

Il résulte de ce panorama que la lutte contre l'habitat indigne et insalubre fait l'objet d'un arsenal juridique conséquent visant à préserver la santé publique et environnementale.

Il reste que cet arsenal juridique mériterait d'être accompagné d'une politique efficace de lutte contre la précarité, contre les marchands de sommeil et surtout de maîtrise de l'immigration qui favorisent le développement de ces types d'habitats.

Je voudrais terminer en citant l'abbé Pierre qui disait : *« Chaque fois que l'on refuse 1 milliard pour le logement, c'est 10 milliards que l'on prépare pour les tribunaux, les prisons, les asiles de fous ».*

Le Bâtonnier

Georges BOUCHET