

## La clarification des désordres fonciers

Le guide foncier outre-mer, composé de 8 fiches synthétiques, a été rédigé par le Cerema, à la demande de la Direction générale des Outre-mer.

Ce guide présente les différents enjeux relatifs aux questions foncières en outre-mer ainsi que les différents outils de clarification du désordre foncier et de mise en application des stratégies foncières et territoriales.

**Développer des projets, construire des logements nécessite la mobilisation de terrains, libres ou occupés, légalement ou pas. Mobiliser un terrain pour le rendre disponible va nécessiter d'identifier son propriétaire et de le libérer lorsque celui-ci est occupé illégalement, et ainsi pouvoir mettre en place les actions utiles à l'acquisition.**

**Les départements d'outre-mer sont confrontés à différents « désordres fonciers » qui viennent compliquer l'acquisition de terrain et donc retarder les projets d'aménagement de constructions de logements. Parmi ces désordres fonciers, il existe les indivisions avec des propriétaires multiples qui ne sont pas toujours identifiés, ce qui rend difficile le traitement des successions et donc les accords sur les ventes, les défauts de titrement (formalisé et officiel) de propriété, des situations importantes d'habitat informel spontané, parfois situées dans des zones à risques et souvent impropres à une occupation digne.**

**Ces problématiques ne sont cependant pas du même ordre sur l'ensemble des territoires d'outre-mer. Si les difficultés de mise en place des procédures foncières liées aux indivisions existent partout, les défauts de titrement des propriétés nécessitant des opérations de régularisation de grande ampleur ont, quant à eux, nécessité la mise en place de structure spécifique dans des départements comme Mayotte ou la Martinique. Par ailleurs, l'habitat informel spontané concerne plus particulièrement la Guyane et Mayotte qui sont confrontés à de grands espaces « squattés ». Les Antilles sont également concernées par l'habitat informel, dans la zone des cinquante pas géométriques notamment.**

Dans tous les départements, **la clarification des désordres fonciers est indispensable** à la maîtrise du foncier disponible mobilisable pour le développement de projet. Selon les départements, elle constitue le premier maillon du processus de recyclage du foncier, et participera ainsi à la résorption de la vacance de logements. Elle constitue aussi, dans d'autres cas, un préalable indispensable à l'urbanisation de quartiers dédiés à la construction de nouveaux logements.

Cette fiche a pour objectif de présenter les **moyens (réglementaires et opérationnels)** offerts aux collectivités locales et EPCI d'outre-mer pour procéder à une clarification des désordres fonciers, les **rôles** que les collectivités territoriales ont à jouer dans la clarification, les **actions** qu'elles pourront mettre en œuvre, les **acteurs mobilisables**, etc.

## Sommaire :

- **Identifier** la propriété du foncier à mobiliser
- **Libérer** le foncier de l'habitat informel/spontané et lutter contre l'habitat indigne
- **L'habitat indigne et informel** à Mayotte et en Guyane, une procédure spécifique permise par la loi ELAN

## Identifier la propriété du foncier à mobiliser

Dans les DROM, identifier la propriété du foncier c'est aussi se confronter à deux types de difficultés qui vont constituer un frein ou au moins un retard dans la vente d'un bien ou d'un terrain : la multiplication des indivisions en litige « bloquées » et la carence de titres de propriétés. Ces deux difficultés ont trouvé un écho, les DROM se sont vus proposés des moyens particuliers tant en termes de procédure que de moyens mis en place ou d'acteurs mobilisés.

## Débloquer les indivisions en litige pour faciliter la vente et l'acquisition de terrains

Une collectivité peut être confrontée au blocage de l'acquisition d'un terrain qu'elle souhaite acheter ou qu'elle souhaite voir construit.

### À qui s'adresser en cas de blocage ?

Plusieurs acteurs peuvent être sollicités pour débloquer une situation d'indivision bloquée par un désaccord sur le principe de la vente ou sur le prix de vente.

- \* Les communes (service urbanisme, CCAS...)
- \* La DRFIP (service du cadastre)
- \* Les agences d'informations sur le logement (ADIL)
- \* Les conseils départementaux de l'accès au droit<sup>1</sup> (CDAD)
- \* Les notaires : reconstitution de la généalogie successorale, rédaction des actes qualifiant l'indivision
- \* Les généalogistes : reconstitution de la généalogie successorale
- \* Les établissements publics fonciers : accompagnement des collectivités dans l'acquisition d'un bien ou des propriétaires dans la procédure de règlement de leur succession en amont d'une vente, reconstitution de la généalogie successorale, recherche de titre de propriété...

<sup>1</sup> Les conseils départementaux d'accès aux droits (CDAD) : Sous la présidence du président du tribunal judiciaire, le CDAD permet l'accès à une information sur les droits et les devoirs de chacun, à un accompagnement dans les démarches d'exercice d'un droit ou une procédure juridictionnelle, une consultation juridique. Il en existe un dans chaque département.

À Mayotte, la commission d'urgence foncière, mise en place pour régler les procédures de titrement (cf. page suivante) peut également procéder à des recherches généalogiques. Le GIP titrement en cours de constitution en Martinique peut assurer la même mission.

**Les apports de la loi Letchimy n° 2018-1244 du 27 décembre 2018** (mise en place pour 10 ans à titre expérimental) :

La loi n°2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer a créé un dispositif spécifique aux biens indivis dans les DROM. L'objectif de cette loi est de simplifier la procédure de sortie de l'indivision successorale.

**Les principaux apports de la loi :**

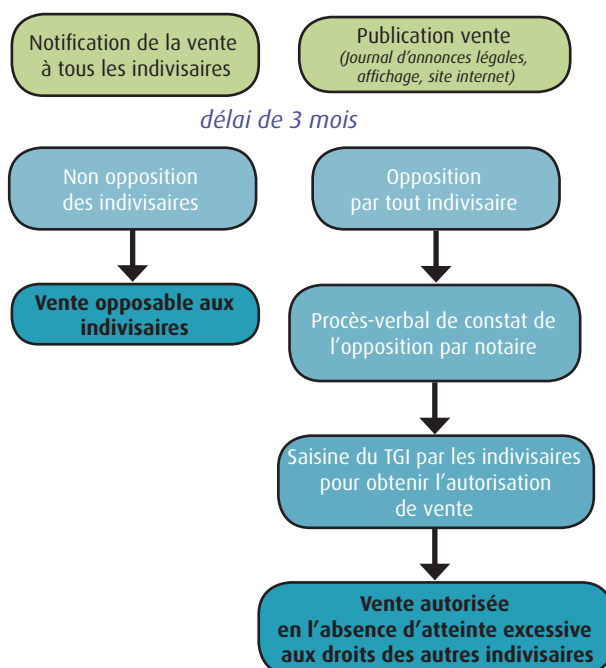
- Pour les successions ouvertes depuis plus de 10 ans, le ou les indivisaires titulaires de plus de la moitié des droits indivis peuvent vendre ou partager le bien immobilier indivis
- Cette modalité de vente ou de partage ne peut pas être réalisée dans certaines conditions tenant à la qualité de l'un des indivisaires (conjoint survivant habitant dans le logement, indivisaire mineur, indivisaire majeur protégé, indivisaire présumé absent)
- Le ou les indivisaires titulaires de plus de la moitié des droits indivis peuvent effectuer les actes suivants : actes d'administration relatifs aux biens indivis, donner à l'un ou plusieurs indivisaires un mandat général d'administration, vendre les meubles indivis pour payer les dettes et charges de l'indivision, conclure et renouveler des baux. Ces actes doivent être réalisés avant le 31 décembre 2028.

**Les apports de la loi 3DS du 21 février 2022 – Art. 248**  
« Chaque établissement public de coopération intercommunale nomme un référent chargé du recensement des propriétés en indivision pouvant faire l'objet des procédures [citées ci-dessus] »  
(Ajout article 6 à la loi n°2018-1244 du 27 décembre 2018)

**Procédure de vente devant notaire d'un bien indivis dans les DROM**

Art 2. loi n°2018-1244

**(schéma simplifié)**



### Intervention de l'EPFL Guadeloupe pour le traitement d'une indivision bloquée

« Lorsque nous sommes confrontés à un cas d'indivision bloquée c'est-à-dire que nous sommes dans l'impossibilité d'identifier l'ensemble des propriétaires d'un îlot à réhabiliter nous procédons en plusieurs étapes. L'objectif est de cerner l'indivision, pour ensuite tout mettre en œuvre pour convaincre les propriétaires soit de réaliser les travaux soit de vendre et de les mettre d'accord sur le prix de vente. Nous privilégions l'acquisition amiable. Pour identifier les propriétaires, nous réalisons, dans un premier temps, des recherches dans plusieurs bases de données à notre disposition. Ensuite, nous pouvons nous adresser à des généalogistes même si recourir à un généalogiste en Guadeloupe est une difficulté (profession peu représentée, rémunération basée sur le prix souvent peu élevé du bien concerné...). Suite à toutes ces investigations, l'indivision peut restée bloquée, l'acquisition amiable n'est alors pas possible. La commune aura alors la possibilité de s'orienter vers les procédures mobilisables au titre de la police du maire comme la procédure d'abandon manifeste ou de bien vacant sans maître<sup>2</sup>, dans lesquelles l'EPFL va les accompagner. « Les simplifications introduites par la loi Letchimy de 2018 sont difficilement mobilisables par les notaires au regard du fait que la plupart des successions ne sont pas toujours ouvertes depuis plus de 10 ans. »

**Témoignage recueilli auprès de Séverine Flatot, Chargée de mission foncier – EPFL Guadeloupe.**

### Régulariser les titres de propriété

La deuxième difficulté rencontrée dans l'identification de la propriété d'un terrain peut être la non concordance entre l'occupant du terrain et son propriétaire ou le défaut de titre de propriété. L'occupation est dite « sans droit ni titre ». Dans les DROM, cette difficulté est prégnante. La reconstitution ou l'attribution de titres de propriété est une nécessité. Muni d'un titre de propriété, un occupant devenu propriétaire officiel pourra vendre ou transmettre le bien acquis à ses héritiers ou accéder à des aides publiques pour l'amélioration de l'habitat par exemple. Ce sera aussi un gain de temps pour une collectivité qui voudrait se porter acquéreur d'un terrain concerné par un défaut de titrement.

#### **La procédure de « titrement » et les outils de sa mise en œuvre dans les DROM**

Afin de faciliter la reconstitution des titres de propriété,

c'est-à-dire d'établir les liens entre un propriétaire et un terrain, la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 met en place une « procédure de titrement ». Cette procédure conduite par un groupement d'intérêt public (GIP) ou un opérateur public foncier poursuit deux objectifs :

- 1/ Recenser les biens fonciers et immobiliers dépourvus de titres de propriété et les occupants ne disposant pas de titre de propriété
- 2/ Établir le lien entre un bien et une personne, pour définir les titres de propriété.

=> A Mayotte, cette procédure est menée par la Commission d'urgence foncière (cf. ci-après). Un GIP dit « titrement » est en cours de constitution en Martinique. Lorsqu' aucune entité à part entière n'est mise en place dans le département, cette reconstitution des titres de propriété peut être prise en charge par les notaires, mais aussi par les

<sup>2</sup> Procédures traitées dans la fiche « Les outils de l'acquisition du foncier »

établissements publics fonciers dûment constitués à cet effet. Des représentants de l'État, des collectivités, des associations d'élus locaux, des géomètres-experts et des représentants des notaires participent à la procédure de titrement.

#### **Les apports de la loi 3DS du 21 février 2022 – Art. 247**

« L'opérateur public foncier ou le groupement d'intérêt public chargé de la procédure de titrement peut être consulté pour avis par les collectivités territoriales lorsqu'elles rencontrent des difficultés en matière de titrement »

### **MAYOTTE**

#### **Les difficultés de titrement à Mayotte**

Mayotte connaît une situation particulière concernant le titrement des propriétés. Aujourd'hui 60 à 70 000 parcelles privées sont occupées par des personnes qui ne détiennent pas de titre de propriété.

L'**application du droit coutumier** dans le cadre des transactions immobilières jusqu'en 2008, explique cette difficulté. Jusqu'en 2008, les transactions immobilières n'étaient inscrites que partiellement dans le Livre foncier. En effet, cette inscription n'était obligatoire que pour les non-indigènes. Autre exemple, dans le cas d'une cession entre deux mahorais le titre de propriété restait au nom du cédant et non à celui de l'acquéreur.

Si tout le foncier était titré dans le cadre du conservatoire de la propriété immobilière (devenu le cadastre en 2011 lors de la création du département), la difficulté réside aujourd'hui en l'identification du propriétaire légitime (pas celui indiqué dans les documents). La transposition du droit coutumier au droit positif français doit être formalisée dans un acte de notoriété.

Face à une telle situation, en 2017, afin de sortir de l'impasse de la régularisation et afin de palier le manque de moyens présents à Mayotte, l'État a mis en place une **commission d'urgence foncière** (CUF) présidée par une magistrate et composée des représentants de l'État et des collectivités territoriales.

Cette commission a pour objectif de régulariser les questions foncières concernant le domaine privé titré c'est-à-dire de faire concorder les titres fonciers avec les parcelles cadastrales et l'occupation pour définir les titres de propriété. Seules les personnes installées sur un terrain depuis avant 2008 peuvent saisir la CUF pour obtenir un titre de propriété. Cette régularisation participe à la libération d'un foncier qui pourra être utilisé à des fins de projets.

Face à l'ampleur de la tâche, la CUF a été prolongée jusqu'à fin 2023.

#### **Apports du décret n°2023-94 du 14 février 2023 concernant les procédures de titrement**

Afin de faciliter le titrement à Mayotte, ce récent décret permet d'appliquer la procédure accélérée au fond prévue par le code de procédure civile (Art. 481-1 et 839), aux actions qui visent à reconnaître un droit de propriété immobilière pour les biens acquis :

- par un contrat formé par acte sous signature privée
- par acte enregistré chez le cadastre, si cet acte n'a pas été inscrit au livre foncier de Mayotte avant le 1er janvier 2008
- par l'effet d'une prescription acquisitive décennale ou trentenaire.

Pour alléger la procédure, il est dispensé de recourir à un avocat.

## Les différents moyens de passer du statut d'occupant sans titre au statut de propriétaire

### 1/ Devenir propriétaire d'un terrain privé par l'effet de la loi

- **La procédure de prescription acquisitive** (ou usucapion)

Cette procédure permet à l'occupant d'un terrain depuis au moins 30 ans, sans aucune réaction de son propriétaire, d'en devenir propriétaire. L'occupant souhaitant devenir le propriétaire officiel du terrain doit, pour cela, prouver une possession continue et non interrompue, paisible, publique, non équivoque tel un propriétaire. L'occupant pourra apporter la preuve de paiement de la taxe foncière, de factures d'eau ou d'électricité, de factures de travaux, d'un compte bancaire, de son état civil (naissance, mariage), de la scolarisation des enfants. Les témoignages de voisins pourront aussi être apportés au dossier. Il faut noter que le droit de propriété acquis par prescription peut être contesté devant le juge par une personne revendiquant un droit de propriété concurrent.

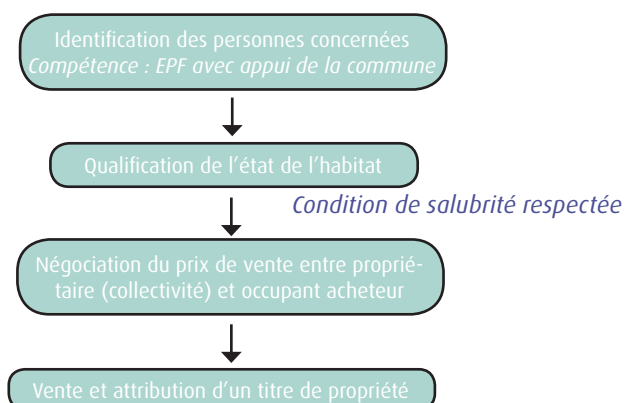
- **La procédure de prescription acquisitive renforcée**

Cette procédure permet au possesseur d'un bien situé dans les DROM devenu propriétaire par prescription acquisitive, de faire constater sa possession par acte de notoriété. Cet acte ne pourra plus être contesté au-delà d'un délai de 5 ans à compter de sa publication (affichage, site internet et service de la publicité foncière ou livre foncier). Il prouve le droit de propriété. L'acte de notoriété est rédigé par un notaire ou par la Commission d'urgence foncière à Mayotte (cf. ci-dessus). Ces règles ne valent que pour les actes de notoriété établis et publiés avant le 31 décembre 2027.

### 2/ Devenir propriétaire d'un terrain public par cession

Lorsqu'un ménage occupe un terrain qui appartient à une personne publique, sans droit ni titre établi au préalable, il peut en devenir propriétaire en sollicitant l'acquisition onéreuse auprès de la collectivité propriétaire. La procédure de vente de la collectivité au particulier, jusqu'alors occupant sans droit ni titre pourra être réalisée en régie par la collectivité ou accompagnée par un établissement public foncier.

#### Exemple de processus de vente d'un terrain communal à un occupant :



## GUYANE

### L'intervention de l'Établissement public foncier et d'aménagement pour redéfinir l'espace public et régulariser les occupations sans titre de terrains communaux

La commune de Maripasoula située à l'ouest de la Guyane le long de la rivière La Lawa, affluent du Maroni, comptait en 2016 près de 1 000 occupations sans titre localisées dans le bourg et ses abords, sur des terrains appartenant à la commune.

Sollicité par la commune pour un accompagnement, l'EPFAG, aux termes de la signature d'une convention d'ingénierie foncière, a élaboré un plan guide d'aménagement. L'EPFAG a également travaillé à la délimitation des espaces publics puis à la régularisation des familles qui habitent dans le centre-bourg sans titre de propriété.

La régularisation passe par la cession des terrains communaux aux familles occupantes à un tarif négocié avec la municipalité.

L'EPFAG a également accompagné les familles dans le montage des dossiers individuels afin de concrétiser les régularisations.

Ces travaux concernent 93 parcelles. A ce jour 5 actes ont été signés, les autres procédures sont en cours.

« Cette opération de régularisation foncière permet de créer un marché foncier, d'avoir des personnes en situation régulière sur les parcelles, de rendre éligibles ces personnes aux aides à l'amélioration de l'habitat, etc. Il faut tout de même noter que ces opérations nécessitent un travail de longue haleine, à Maripasoula le 1er acte est sorti au bout de 6 ans.» (Denis Girou, directeur de l'EPFA Guyane).



### 3/ Le cas particulier de la régularisation d'occupations sans droit ni titre dans la zone des 50 pas géométriques

La zone des 50 pas géométriques définie dans les cinq DROM relève du domaine public maritime de l'État. Elle se définit comme une bande de 81,20 mètres de largeur à partir de la limite du rivage de la mer.

Cette zone des 50 pas géométriques est particulièrement concernée par la construction d'habitations sans droit ni titre. Dans cette zone, à des fins de **régularisations**, la législation<sup>1</sup> permet « aux personnes ayant édifié ou fait édifier avant le 1er janvier 2010 (1er janvier 2007 pour le département de Mayotte), ou à leurs ayants droit, des constructions à usage d'habitation » dans des espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse, de **demander la cession du terrain auprès de l'État après déclassement**. Ces demandes de cession doivent être déposées avant le 1er janvier 2024.

Dès lors que les personnes à l'origine de l'édification ne peuvent pas être identifiées, la cession à titre onéreux pourra être réalisée au profit des occupants de la construction affectée à leur habitation.

La procédure de régularisation implique plusieurs services de l'État (DEAL et DRFIP, pouvant se réunir au sein des commissions interservices « Commls »), les services de l'Agence des 50 pas géométriques, la commune ainsi que le géomètre.

Le bénéficiaire de la cession est redevable d'une participation en vue de financer tout ou partie des équipements publics programmés dans les secteurs correspondants de la zone.

Exception au principe de cession à des fins de régularisation : « la cession du terrain à des personnes privées ne peut être effectuée lorsque la construction est située dans une zone exposée à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines. »

<sup>1</sup> Articles L.5112-6 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques

#### **Les apports de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets – Art. 247**

La loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques est modifiée (Art. 3) pour y introduire un système de décote sur les cessions pouvant atteindre la totalité de la valeur vénale du bien à certaines conditions. L'objectif de cette modification est l'accélération des régularisations grâce aux ventes de terrain de l'Etat aux particuliers concernés.



## Libérer le foncier de l'habitat informel/spontané et lutter contre l'habitat indigne

La mobilisation de foncier par une collectivité territoriale ou l'Etat impose parfois de devoir libérer le terrain d'une occupation informelle. La lutte contre l'habitat indigne dans les DROM fait l'objet de plusieurs réglementations. L'objectif de cette partie est de synthétiser les différents leviers d'actions qui peuvent être mis en œuvre par une collectivité, commune ou EPCI.

### Organiser l'intervention de la collectivité pour lutter contre l'habitat informel et indigne

Afin de lutter contre l'habitat indigne, et parfois informel, le plus souvent indigne, la collectivité devra procéder en plusieurs étapes, du pré-repérage jusqu'à l'intervention effective.

- **Le pré-repérage et le repérage de l'habitat indigne et informel**

Tout programme de lutte contre l'habitat indigne que voudrait mettre en place une collectivité doit débuter par la mise en place d'un repérage qui va permettre de **qualifier la situation du territoire, de définir les priorités d'action et les interventions opérationnelles**.

Le repérage de l'habitat indigne et informel peut s'appuyer sur les sources statistiques dédiées au foncier (Majic et fichiers fonciers, demande de valeurs foncières - DVF, autres sources régionale ou départementale) ou aux procédures engagées, sur des enquêtes de terrain et sur une action partenariale des acteurs ayant des connaissances sur le terrain.

Le repérage portera sur :

- les logements concernés
- les réseaux d'eau potable, d'assainissement et d'électricité
- l'exposition aux risques naturels
- les adresses des situations d'habitat indigne et les procédures existantes
- les occupants d'habitat indigne.

Les données recueillies pourront alimenter un observatoire de l'habitat indigne au niveau départemental, actualisé régulièrement.

Sur la base de ces données, la collectivité définira une stratégie d'intervention partagée avec les acteurs de terrain.

- **L'élaboration d'un plan communal ou intercommunal de lutte contre l'habitat indigne** (Art. L303-17 et suivants du CCH)

Dans les DROM, **chaque commune doit disposer d'un plan local de lutte contre l'habitat indigne élaboré à son initiative** (plan communal de lutte contre l'habitat indigne), ou à l'initiative de l'EPCI dont elle est membre (plan intercommunal de lutte contre l'habitat indigne) lorsqu'il est tenu à l'élaboration d'un PLH (Cf. Fiche « Anticipation et planification).

Ce plan définit pour une durée de 6 ans les objectifs et les actions prioritaires nécessaires à la résorption de l'habitat indigne et informel.

Le plan est intégré au programme local de l'habitat (PLH) en vigueur en tant que volet communal relatif à l'habitat indigne. Lorsqu'il est élaboré à l'initiative de l'EPCI, il est intégré au programme local de l'habitat également.

Le PCLHI ou PILHI comporte notamment :

- un repérage exhaustif des différentes formes d'habitat indigne et informel,
- les objectifs quantitatifs et qualitatifs de son traitement,
- les priorités d'action,
- les moyens techniques humains et financiers
- les modes de mise en œuvre du programme (opérations). Pour l'élaboration du plan, la collectivité peut bénéficier d'une subvention de l'État (50 % pour un PCLHI / 80 % pour un PILHI). L'Anah peut participer au financement de l'élaboration également.

Pour leur mise en œuvre les plans de lutte contre l'habitat indigne feront l'objet de protocoles d'accord signés entre les communes ou l'EPCI, l'État et d'autres partenaires publics le cas échéant.

### Habitat informel, habitat spontané, habitat indigne de quoi parle t-on ?

L'instruction du 31 mars 2014 précise les définitions des termes utilisés dans le cadre de la lutte contre l'habitat informel et indigne.

**Habitat informel** désigne les locaux ou installations à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre sur un terrain. Selon son état technique ou sanitaire, cet habitat peut être indigne ou non. (Art. 8 de la loi du 23 juin 2011)

**Habitat précaire** : cette notion comporte une composante technique (précarité des matériaux et du mode constructif) et une notion de précarité sociale. L'habitat précaire peut être régulier ou informel.

**Habitat indigne** désigne « 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 » (loi 31 mai 1990 sur le droit au logement). Cet habitat indigne peut être régulier ou informel. L'habitat insalubre est une catégorie d'habitat indigne.

**Quartiers d'habitat spontané** : les quartiers ou secteurs d'habitat informel où 60 % environ des constructions peuvent être conservées, réhabilitées et améliorées, seuls quelques 40 %, au plus, pouvant relever de la démolition, soit en raison de l'insalubrité, soit en raison de leur exposition aux risques naturels ou des nécessités de l'aménagement.

### MARTINIQUE

#### Le plan intercommunal de lutte contre l'habitat indigne de la CA du Pays Nord Martinique 2020-2025

Lorsqu'elle s'est lancée dans l'élaboration de son plan intercommunal de lutte contre l'habitat indigne (PILHI), la CA Pays Nord Martinique avait pour objectif de traiter la situation d'indignité repérée quelque temps auparavant dans le cadre de son plan local de l'habitat.

La mise en oeuvre du PILHI de la CA Pays Nord Martinique est régie par la signature, le 16 janvier 2020, d'un protocole d'accord avec l'État, les 18 communes membres et les acteurs de la lutte contre l'habitat indigne sur le territoire.

Trois étapes participent à la constitution du PILHI :

1/ Diagnostic territorial permettant de connaître et de localiser les problèmes

Comment ? Rencontres avec les 18 communes / enquêtes sur des quartiers « poches d'habitat insalubre » Durée : 9 mois

2/ Définition des modalités de traitement de l'habitat indigne et proposition d'un plan d'actions afin de définir une stratégie territoriale (objectifs quantitatifs et qualitatifs de traitement de l'habitat indigne) et d'afficher des priorités d'actions. Durée : 6 mois

Comment ? Rencontres avec les financeurs et acteurs (EPCI, ARS...), échanges avec les communes

3/ Élaboration du programme prévisionnel d'actions de la LHI afin de définir une programmation prévisionnelle des opérations à engager, un calendrier, une maquette financière et le pilotage des actions. Durée : 3 mois

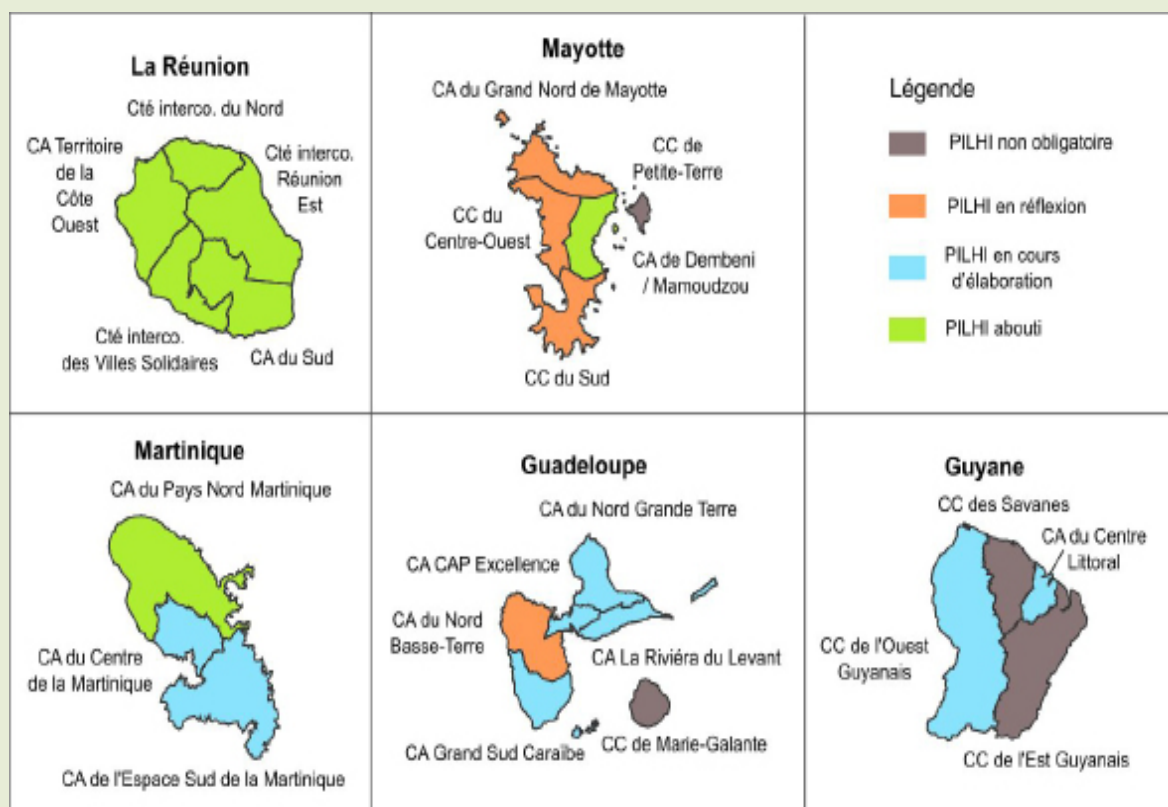
*suite --->*

Le PILHI de la CA Nord Martinique, dont l'objectif est de sortir 960 ménages de l'indignité, s'est traduit par la mise en place de :

- différents dispositifs opérationnels tels que les opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat, les opérations de résorption de l'habitat insalubre ou spontané, des opérations groupées d'amélioration légère (OGRAL) sur l'ensemble des 18 communes.
- actions plus transversales : un dispositif d'aides aux particuliers pour les cas de réalisation de travaux de sortie d'indignité (Montant : 3.751.900 euros sur les 6 ans), une réflexion sur la mise en place d'un observatoire de l'habitat indigne en lien avec la DEAL, et la création d'un guichet unique de traitement de l'indignité diffuse.

Le budget prévisionnel présenté sur 6 ans est de 75 200 000 euros (études, travaux, suivi-animation, aides à l'habitat). Les financeurs du projet sont l'État, la collectivité territoriale de Martinique, la Caisse générale de sécurité sociale, l'EPCI CA Pays Nord Martinique, la CAF, l'Agence des 50 pas géométriques et les communes. Le pilotage est assuré par une équipe pluri-disciplinaire mise en place au sein de l'EPCI.

### État des lieux de l'élaboration des plans intercommunaux de lutte contre l'habitat indigne



## L'intervention effective des collectivités pour lutter contre l'habitat informel et indigne

### 1/ La mobilisation des polices spéciales de l'insalubrité et/ou des bâtiments menaçant ruine

Le code de la construction et de l'habitation (Art. L511-4) donne compétence au maire de la commune ou au représentant de l'État dans le département pour exercer les pouvoirs de police en matière de sécurité et de santé des personnes.

Pour traiter le péril et l'insalubrité en habitat informel en outre-mer, la loi 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 créé des outils juridiques dédiés. Ces outils mis en œuvre par le préfet ou le maire sont applicables aux constructions informelles présentant des désordres relevant de l'insalubrité et du péril et ainsi au « logeur » non titulaire de droits réels.

#### • Périètre insalubre dans les secteurs d'habitat informel (art. 9)

Dans les secteurs d'habitat informel, le représentant de l'État dans le département, peut définir un périmètre qui fait l'objet d'une opération d'aménagement et d'assainissement, pour déclarer l'insalubrité de locaux, installations ou terrain, utilisés pour l'habitation mais qui sont impropres à cette fin pour des raisons d'hygiène, de salubrité ou de sécurité.

À l'intérieur de ce périmètre, le Préfet peut :

- ordonner la démolition et interdire à l'habitation de locaux et installations,
- désigner les locaux et installations pouvant être conservés ou améliorés,
- prescrire des travaux d'amélioration de l'habitat à effectuer.

Le périmètre fait l'objet d'un arrêté du préfet après avis de l'ARS ou du service communal d'hygiène et de santé, de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques et après délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI.

L'article 9 de la loi n°2011-725 précise la procédure d'affichage, de communication aux propriétaires et occupants concernés, le recouvrement des créances relatives à la démolition et à l'obligation de relogement etc.

#### • Insalubrité ponctuelle dans les secteurs d'habitat informel (art. 10)

La procédure d'insalubrité est mise en œuvre par le préfet. Elle concerne les locaux à usage d'habitation dont l'état constitue un danger pour la santé ou la sécurité des occupants ou des voisins.

#### La procédure concerne le cas particulier de locaux mis à disposition par une personne, appelée « logeur » qui n'est pas titulaire de droits réels immobiliers sur le terrain d'assiette du bâtiment.

L'objet de la procédure est de :

- contraindre le logeur constructeur à démolir les locaux concernés ou à faire des travaux indispensables (arrêté du préfet)
- assurer aux locataires et aux occupants logés à titre gratuits certaines protections : cessation du paiement des loyers, relogement ou hébergement temporaires des locataires par le bailleur ou le logeur

#### • État de péril (art. 11)

La procédure de mise en sécurité des immeubles menaçant ruine se traduit par un arrêté du maire pris pour mettre en demeure la personne qui a édifié ou fait édifier une construction menaçant ruine et qui pourrait, par son effondrement, compromettre la sécurité ou n'offre pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique, de prendre les mesures propres à faire cesser ce danger.

Le maire peut :

- ordonner la démolition du bâtiment si, après évaluation, des travaux de réparation apparaissent insuffisants pour assurer la sécurité publique
- interdire à l'habitation ou à toute autre utilisation les bâtiments utilisés aux fins d'habitation ou utilisés à tout autre fin
- ordonner par arrêté des mesures provisoires pour écarter le péril et faire évacuer les lieux si l'état du bâtiment fait courir un péril imminent.

L'article 10 de la loi n°2011-725 précise les modalités de notification de l'arrêté au propriétaire, à la personne à l'origine de l'édification, les modalités d'affichage et de communication, les modalités de recouvrement des créances relatives à la démolition et à l'obligation de relogement etc.

La commune ou l'EPCI pourra mettre en œuvre les objectifs fixés dans le plan (communal ou intercommunal) de lutte contre l'habitat indigne à travers différents types d'intervention incitatives et coercitives. Un diagnostic préalable de la situation d'habitat insalubre et un certificat d'insalubrité délivré par l'Agence régionale de santé permettra de définir le type d'opération à mettre en œuvre et les financements mobilisables.

## 2/ Les outils incitatifs

### • Les programmes d'intérêt général (PIG)

Le PIG (Art. R 327-1 du code de la construction et de l'habitation) est un programme d'action visant à améliorer des ensembles d'immeubles ou de logements, approuvé par le préfet du département.

Sous l'impulsion politique de la collectivité territoriale, l'objectif du PIG est de promouvoir des actions d'intérêt général, afin de résoudre des problèmes particuliers dans l'habitat existant, de nature sociale ou technique, et ce, hors d'une logique de projet de quartier ou de développement territorial.

Le PIG fait l'objet d'une convention entre la collectivité, l'État et l'Anah. Il peut, dans certains cas, faire l'objet d'une décision propre de l'État.

Sa durée est libre, à la discrétion des autorités

locales, compte tenu du contexte et des enjeux locaux : 1, 3 à 5 ans maximum.

### • L'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH)

L'OPAH (Art. L.303-1 du CCH) est un dispositif dont l'objectif est d'inciter les propriétaires privés à réaliser des travaux dans leurs logements et ainsi de contribuer à la réhabilitation des logements du parc privé et donc d'un quartier. Mise en œuvre par une collectivité (commune ou EPCI) maîtrise d'ouvrage à l'échelle d'un territoire prédéfini, l'OPAH est matérialisée par une convention signée entre l'État, l'Anah et la collectivité pour une durée de 3 à 5 ans.

Les enjeux portés par une OPAH peuvent être divers (la réhabilitation de quartiers ou centres urbains anciens, de bourgs ruraux dévitalisés, de copropriétés dégradées,...). La lutte contre l'habitat indigne est un enjeu qui peut être l'objet d'une OPAH.

Suite à une phase de diagnostic du territoire puis une étude pré-opérationnelle réalisée pour définir les objectifs qui seront portés par l'OPAH, la convention précise le diagnostic, les objectifs, le programme local d'actions et précise les engagements, notamment financiers (aides accordées), de chacun des signataires. Lorsqu'une OPAH porte des objectifs spécifiques à un territoire, elle est appelée OPAH renouvellement urbain (OPAH RU), OPAH revitalisation rurale (OPAH RR) ou OPAH copropriétés.

#### Pour en savoir plus sur les OPAH :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/fiche-outils-l-operation-programmee-d-amelioration-a2903.html>

Le site internet de l'Agence national d'amélioration de l'habitat ([www.anah.fr](http://www.anah.fr)) propose différents outils permettant aux collectivités de mettre en place des OPAH et des PIG comme le « Référentiel des opérations programmées » précisant les modalités de pilotage, de suivi et d'évaluation ou des modèles de convention de ces opérations.

## 2/ Les outils coercitifs

- **Des outils nationaux**

Procédures	Conséquences possibles
<b>Opération de restauration immobilière</b> <i>(L.313-3 et suivants du Code de l'urbanisme, R.313-23 et suivants)</i>	
L'ORI constitue une opération d'aménagement permettant à la collectivité publique d'enclencher la réalisation de travaux importants de réhabilitation complète d'immeubles. Outil coercitif puisque les travaux déclarés d'utilité publique et notifiés aux propriétaires entraînent pour ceux-ci une obligation de faire sous peine d'expropriation.	Obligation de travaux sous peine d'expropriation. Droit de délaissement pour les propriétaires et copropriétaires. Les occupants ne peuvent s'opposer aux travaux sous réserve du respect de leur droit locatif.
<b>L'état de carence</b> <i>(L.615-6 et suivants du CCH)</i>	
Décision par ordonnance du président du tribunal de grande instance, lorsqu'un immeuble collectif à usage principal d'habitation, la gestion n'est plus assurée et la conservation est gravement compromise.	Expropriation pour état de carence, procédure simplifiée : - absence d'enquête publique préalable, pas d'enquête parcellaire ; - inclusion dans l'arrêté de DUP de l'arrêté de cessibilité ; - prise de possession anticipée.
<b>Expropriation de l'immeuble en « loi Vivien »</b> <i>(Loi n°70-612 du 10/07/1970)</i>	
Régime dérogatoire du droit commun pour exproprier les terrains, immeubles et installations sous arrêté d'insalubrité irrémédiable ou frappés d'un arrêté de péril ordonnant la démolition ou comportant une interdiction définitive d'habiter.	Expropriation, procédure simplifiée : - absence d'enquête publique préalable / pas d'enquête parcellaire ; - inclusion dans l'arrêté de DUP de l'arrêté de cessibilité ; - prise de possession anticipée, la valeur des biens est évaluée à la valeur du terrain nu, déduction faite des travaux de démolition, calcul dit « à la valeur de récupération foncière ».

- **Des outils propres aux DROM**

### Les opérations publiques de résorption de l'habitat insalubre (RHI) et de résorption de l'habitat spontané (RHS)

Une opération RHI permet le traitement de l'insalubrité et/ou du péril irrémédiable par démolition ou réhabilitation lourde. L'objectif poursuivi est la protection, le relogement et l'amélioration des conditions de vie des occupants. Assurée par une maîtrise d'ouvrage publique locale (commune ou EPCI) elle peut comporter :

- la démolition des constructions,
- le relogement des occupants,
- la maîtrise foncière du terrain,
- la reconstruction ou l'amélioration de l'habitat,
- la construction de logements sociaux au bénéfice des habitants du quartier,

- ainsi que la réalisation des travaux de voirie, réseaux divers et équipements nécessaires à la vie du quartier.

Cette phase de travaux sera précédée d'une phase pré-opérationnelle : diagnostic, études, préparation des détails des opérations et travaux à mener, engagement des opérations de relogement, préparation des procédures foncières...

Les éléments de procédure seront différents selon que les opérations de RHI sont réalisées dans les quartiers dits réguliers ou dans les quartiers d'habitat informel.

Les opérations de RHI peuvent bénéficier d'une aide financière de l'État lors des phases pré-opérationnelle et opérationnelle (mobilisation de la ligne budgétaire unique).

La collectivité pourra également bénéficier de :

- **FRAFU – Fonds régional d'aménagement foncier et urbain** - pour financer les travaux de réseaux indispensables à l'aménagement ou à la desserte du quartier
- **FARU - Fond d'aide pour le relogement d'urgence** - pour les dépenses engagées pour les hébergements d'urgence ou le relogement temporaire.

La demande de financement devra être présentée par la collectivité au comité technique départemental RHI.

### L'opération de RHS

Elle est destinée à restructurer un quartier ou secteur d'habitat informel où une majorité (60 %) des constructions peut être conservées. Elle concerne ainsi un périmètre plus restreint que l'opération RHI.

Menée de façon similaire à l'opération RHI (maîtrise d'ouvrage locale, aide financière de l'État, organisation, bilan...), l'opération de RHS porte plutôt sur les travaux de VRD nécessaires à la desserte du quartier, un programme de travaux de traitement de l'habitat insalubre et le cas échéant un programme de production de nouveaux logements. L'opération de RHS comporte aussi un volet de régularisation foncière des occupants par cession du foncier. Un travail devra être réalisé sur l'offre de service et l'organisation des espaces publics.

Les opérations de RHS peuvent faire l'objet d'un financement via la ligne budgétaire unique de l'État pour la phase pré-opérationnelle et la phase opérationnelle et d'un financement du Fonds d'aide pour le relogement d'urgence (FARU).

La demande de financement devra être présentée par la collectivité au comité technique départemental RHI.

### Les opérations groupées d'amélioration légère de l'habitat (OGRAL)

Les OGRAL sont mobilisables à deux conditions :

- elles s'adressent aux occupants (pas aux bailleurs) qui ont édifié leurs locaux d'habitation sans autorisation sur un terrain d'autrui (habitat informel)
- aucune opération de RHI ou RHS n'est prévue à court terme sur le périmètre.

L'objectif de l'OGRAL, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par une commune ou un EPCI compétent en habitat, est de traiter des situations d'urgence sanitaire ou sociale en traitant, à faible coût, les maisons concernées pour en assurer la salubrité et la sécurité. Elle ne concerne pas le traitement de la situation foncière (régularisation foncière) ni l'aménagement préalable de la zone.

Pour assurer la salubrité et la sécurité, les travaux finançables sont, par exemple, l'étanchéité à l'air et à l'eau, l'alimentation électrique, la fourniture d'eau, l'installation d'un bloc sanitaire etc.

Concernant la mise en œuvre de l'OGRAL, une convention sera signée entre la collectivité territoriale compétente et l'État. Elle précise le périmètre opérationnel, les conditions d'éligibilité aux aides financières, le programme de travaux et les conditions de leurs réalisations, ainsi que l'intervention d'une équipe de Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale à caractère technico-social.

Deux types de financements sont mobilisables dans le cadre d'une OGRAL, sous la forme de subvention de l'État :

- subvention à la maîtrise d'ouvrage pour les études préalables de programmation et de faisabilité et la mise en place d'une MOUS
- subvention aux occupants constructeurs pour les travaux et l'acquisition de matériaux (cas

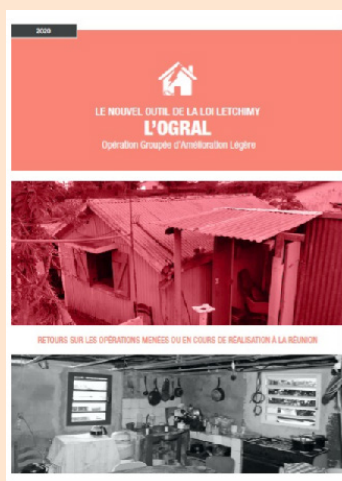
d'un projet d'auto-construction).

## RÉUNION

### Analyse d'opérations groupées d'amélioration de l'habitat – Publication AGORAH 2020

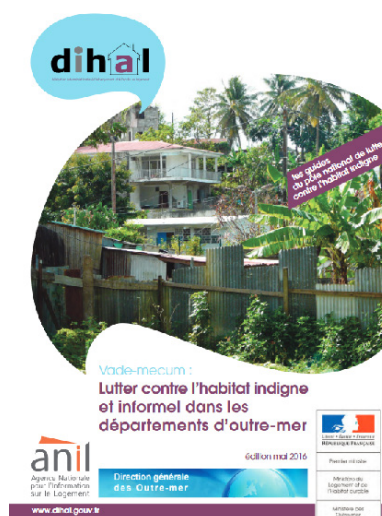
Dans une publication datée de 2020, l'Agorah, l'agence d'urbanisme de la Réunion, fait part d'un retour d'expérience suite à la mise en place d'opération OGRAL à la Réunion. Cette plaquette donne des éléments sur les familles bénéficiaires, la nature des travaux, des éléments de coûts de réalisation et de financements, des éléments qualitatifs d'appréciation des projets par les bénéficiaires ainsi que des points de vigilance au déploiement de ces opérations.

Pour consulter le document : <http://www.agorah.com/index.php/2020/11/19/logral-operation-groupee-damelioration-legere/>



### Pour en savoir plus sur la lutte contre l'habitat indigne dans les DROM

- Instruction du 31 mars 2014 relative au traitement de l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer
- Vade-Mecum - Lutter contre l'habitat indigne et informel dans les départements d'outre-mer – DIHAL/DGOM – Mai 2016





## L'habitat indigne et informel à Mayotte et en Guyane, une procédure spécifique permise par la loi ELAN

En Outre-mer, les départements de Mayotte et de Guyane se trouvent dans une situation singulière concernant l'habitat informel spontané. L'évolution démographique, en partie expliquée par une immigration croissante, que connaissent ces deux départements confrontés au manque de logements expliquent ce phénomène. À Mayotte comme en Guyane on estime la **croissance démographique à 6000 habitants par an**.

Alors que les deux départements souhaitent se développer, la lutte contre l'habitat spontané, les bidonvilles, à l'échelle de quartiers, a nécessité la mise en place d'outils, de **procédures spécifiques**, qui permettent des moyens plus coercitifs que les procédures de résorption de l'habitat indigne (RHI) et autres explicités dans cette fiche. A Mayotte et en Guyane, la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN) donne des pouvoirs supplémentaires aux préfets dans une situation spécifique. Lorsque des locaux ou installations édifiés sans droit ni titre constituent un

habitat informel, forment un ensemble homogène sur un ou plusieurs terrains d'assiette et présentent des risques graves pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique, **le Préfet de département peut, par arrêté, ordonner aux occupants d'évacuer les lieux et aux propriétaires de procéder à leur démolition à l'issue de l'évacuation**.

Cette mesure s'accompagne d'un rapport motivé établi par les services d'hygiène et de sécurité locaux et une proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence adaptée à chaque occupant.

Pour fixer le cadre juridique de cette intervention, la loi ELAN complète l'article 11 de la loi 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 DROM. L'article 11-1 en précise notamment la procédure mise en place.

### MAYOTTE

#### Opération de démolition avec relogement Création de village relais pour reloger les occupants de zones d'habitat informel

« De nombreux terrains susceptibles d'accueillir des opérations d'aménagement urbain portées par l'EPFAM sont occupés de manière informelle. Des quartiers entiers sont constitués d'habitations indignes et les populations y vivent dans des conditions de grande précarité. L'insalubrité et la fragilité des logements les condamnent, pour la plupart, à être démolis dans le cadre des aménagements à venir. »

Soumis à une obligation de relogement lorsqu'une opération d'aménagement rend nécessaire la démolition d'habitations informelles, l'EPFAM a construit un village-relais test comme démonstrateur de ce qu'il est possible de faire.

Ce dispositif a été utilisé par la commune de Koungou dans le cadre d'une opération de RHI. Le principe sera déployé progressivement dans le cadre de différentes opérations d'aménagement portées par l'établissement.



(Extrait rapport d'activité  
2020 de l'EPFA Mayotte)

### **Pour en savoir plus sur les sorties d'indivisions :**

Loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer (Loi Letchimy)

Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

### **Sur les régularisations de titre de propriété** - Articles 2258 à 2277 du Code civil

Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer - article 35 et suivants

Loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété

Décret n° 2017-1802 du 28 décembre 2017 relatif à l'acte de notoriété portant sur un immeuble situé en Corse, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte ou à Saint-Martin

Circulaire du 4 juillet 2018 portant mise en œuvre du décret n° 2017-1802 du 28 décembre 2017 relatif à l'acte de notoriété portant sur un immeuble situé en Corse, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte ou à Saint-Martin

### **Sur la lutte contre l'habitat informel et indigne**

Loi 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

Instruction du 31 mars 2014 relative au traitement de l'habitat indigne dans les départements/régions d'outre-mer

Vade-Mecum « Lutter contre l'habitat indigne et informel dans les départements d'outre-mer » - DIHAL/DGOM - Mai 2016

### **Les plans locaux de lutte contre l'habitat indigne**

Loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer / CCH : L. 302-17 à L. 302-19

Circulaire interministérielle du 17 mai 2010 relative au plan de lutte contre l'habitat indigne

Instruction du 31 mars 2014 relative au traitement de l'habitat indigne dans les départements et les régions d'outremer / Annexe I.1 : connaissance de l'habitat indigne

## **Sommaire des fiches composant le Guide foncier Outre-mer**

- 1. Introduction**
- 2. Les acteurs du foncier dans les DRM - Synthèse**
- 3. La connaissance du foncier**
- 4. Anticipation et planification**
- 5. La stratégie foncière des collectivités territoriales**
- 6. La clarification des désordres fonciers**
- 7. L'acquisition foncière**
- 8. Aménagement opérationnel et renouvellement urbain**

Le guide foncier outre-mer peut être consulté à l'adresse suivante :

<https://outil2amenagement.cerema.fr/fiches-foncier-outre-mer-le-guide-complet-a4257.html>

## + Pour aller plus loin

Site outils de l'aménagement :  
<http://outil2amenagement.cerema.fr>

## Contributeurs

Rédactrice : Ghislaine MUNOZ - Cerema  
Relecteurs :  
Brigitte POUGET - Cerema  
DGOM - Bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables  
Caroline QUERE et Hervé DIB - DEAL Guadeloupe  
Jean-Michel DAUNAR et Arnault LANDRE DE LA SAUGERIE - EPFA Mayotte  
Willy CORNELIE - Ville de Morne-à-L'Eau  
Denis GIROU - EPFA Guyane  
Manuela SULIO et Vanessa CAVALIER-FOURCADE - CAP NORD MARTINIQUE  
Jean-Christophe FRANCHI - DHUP/AD Bureau de la connaissance et des politiques foncières

## M Contacts

Marie-Emilie CAPILLON - DGOM - Bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durable  
Ghislaine MUNOZ - Cerema DTer sud-ouest - Département Territoires - Groupe Cohésion des territoires

Maquettage  
Cerema

Date de publication  
Mai 2023

© 2023 - Cerema  
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.



**EXPERTISE & INGÉNIERIE TERRITORIALE | BÂTIMENT**  
**| MOBILITÉS | INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT |**  
**ENVIRONNEMENT & RISQUES | MER & LITTORAL**



**www.cerema.fr**

**Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement**  
Cité des mobilités - 25 avenue François Mitterrand - CS 92803 - F-69674 Bron Cedex - Tél. +33 (0)4 72 14 30 30 - Achevé d'imprimer :  
Février 2022 - Dépôt légal : Février 2022 - ISSN : en cours - Imprimeur : Jouve - Tél : 01 44 76 54 40 / Crédits photos : Delphine Salmon  
(Cerema), photos de chantier et plans (Ville de Saint-Cloud)

Commander ou télécharger nos ouvrages sur

[www.cerema.fr](http://www.cerema.fr)

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment