

Commentaires sur l'article 32 ter A de la LOPPSI 2 : l'expulsion administrative des habitants de terrains, et la destruction des biens

L'article 32 ter A, introduit par un amendement du gouvernement adopté par la commission des lois du Sénat puis par le Sénat, crée une **procédure d'exception, expéditive et arbitraire**, à l'initiative du Préfet et en l'absence du juge, pour expulser les habitants installés de manière « illicite ».

Il vise les personnes vivant dans des bidonvilles et habitat de fortune, en habitat choisi, ou les gens du voyage, en voie de sédentarisation ou non, ou les habitants de maisons ou de locaux sans permis de construire. Cet article prévoit également la destruction des biens sans procédure contradictoire, ainsi qu'une amende de 3750 euros pour les maires ou les propriétaires qui s'opposeraient à ces procédures arbitraires.

Il pourrait s'appliquer à tout moment, y compris à ceux qui sont déjà installés avant la mise en application de ce projet de loi. En effet, la rédaction de l'article est ambiguë et délibérément floue. Il n'indique pas le délai durant lequel l'intervention du Préfet est possible, et il ne précise pas que cette disposition ne s'applique pas aux installations antérieures à la loi.

A - Qui est visé par cette procédure expéditive ?

Cette disposition ne touche pas que les habitants de bidonvilles. « Est illicite tout ce qui est défendu par la morale ou par la loi » (définition du Littré).

Ainsi tout édifice construit sans permis de construire est « illicite ». Le Préfet pourrait aussi avec ce texte, estimer que tout abri qui sert de résidence principale est « illicite », dès lors qu'il n'est pas raccordé au tout à l'égout ou à une fosse septique, ou qu'il n'est pas pourvu en eau potable, par exemple ...

En ce qui concerne l'installation « en réunion », celle-ci est constatée dès lors que deux personnes et plus sont réunies, par exemple un couple, une famille, une association ...

« *Constitue de graves risques pour la salubrité publique* », par exemple l'absence de tout à l'égout ou d'une fosse septique, ce qui est fréquent dans les bidonvilles, les quartiers auto construits dans les DOM TOM avant d'être l'objet de plan d'aménagement, les modes d'habitat choisis et qui choisissent plutôt la phitoépuration et les toilettes sèches ... Les procédures d'insalubrité sont censées répondre à ces questions.

« *Constitue de graves risques pour ... la sécurité publique* » : deux applications sont possibles, le danger d'incendie, d'écroulement, qui dépendent des pouvoirs de police du Maire et relèvent de la législation sur les périls, et la menace pour le voisinage que pourraient constituer les habitants visés et qui est règlementé par le code pénal. Là aussi, l'arbitraire s'applique.

« *Constitue de graves risques pour ... la tranquillité publique* » : des pétitions de voisinage ou un courrier du Maire qui stigmatisent des modes d'habitat, suffiraient à justifier l'utilisation de cette disposition.

Un large public est donc visé par cette mesure, et une libre appréciation est laissée par le législateur au Préfet lui offrant un moyen de pression efficace auprès des populations placées dans ces situations de précarité, ou de celles l'ayant choisies. Être arraché de son habitat, ou de son logement pour être précipité dans l'extrême précarité fait réfléchir ...

Les occupants d'habitats de fortune

- La frange la plus précarisée de la population, ceux qui ne peuvent se loger nulle part et sont donc contraints de s'installer sur des terrains, dans des cabanes et des tentes (bidonvilles, sans-logis vivant dans le bois de Vincennes etc.).
- Estimation chiffrée : selon le rapport 2010 de la FAP, ce sont 41 000 personnes qui vivent en habitat de fortune, cabanes et constructions provisoires. Par ailleurs, 509 140 personnes sont actuellement privées de domicile personnel (vivant à l'hôtel, en habitat de fortune, à l'année en camping, hébergés chez des tiers, en structure d'hébergement) et sont donc menacés d'avoir, un jour ou l'autre, recours à l'habitat de fortune.

- Exemples : les SDF du bois de Vincennes, ceux qui s'installent dans des jardins publics, dans des bois etc.

Les gens du voyage : les regroupements pourraient être visés par cette disposition draconienne, et mettre à mal la règle selon laquelle « l'expulsion administrative », c'est à dire celle diligentée par le Préfet sans décision de justice ne peut se faire dans les cas d'occupation de terrains situés dans des communes qui n'ont pas satisfait à l'obligation de réaliser des logements sociaux.

Les gens du voyage en voie de sédentarisation Cette disposition les visera, car les difficultés qu'ils rencontrent pour se stabiliser se heurteront à cette procédure expéditive.

Les ménages occupant maisons et locaux construits sans permis : Ces situations sont nombreuses en France, particulièrement dans les DOM TOM, où la majorité des maisons ont été édifiées sans permis de construire et sont donc « illicites ». Elles tomberont sous le coup de cette loi.

Les occupants d'habitat alternatif

- Des modes d'habitat alternatif sont mises en œuvre de plus en plus fréquemment, poussées par des convictions écologiques ou les difficultés de se loger : il s'agit souvent d'habitat mobile ou éphémère, respectueux de l'environnement ne laissant aucune trace Estimation chiffrée : plusieurs dizaines de milliers. A noter que de nombreux français installent des yourtes ou des tipis dans leur propriété, pour leur famille. Là aussi l'article 32 ter A les menace de l'arbitraire.

- Exemples : yourtes, tipis, cabanes, etc.

Les habitants de mobile home :

De nombreux mobiles home ont été installés dans des propriétés où le plus souvent il existe des maisons. Les habitants de mobiles home dont l'installation n'aura pas été agréée seront soumis au même régime.

B – Les lois existantes :

1° - Une mise en œuvre insuffisante de la loi DALO

Le recours à l'habitat de fortune est lié à une augmentation des situations d'exclusion par le logement, la mise en œuvre de la loi DALO étant pour l'instant insuffisante au regard de l'ampleur de la crise du logement, ainsi que le montrent les tableaux de bord du comité de suivi DALO

Source : Tableaux de bord du comité de suivi DALO fin juin 2010

Hébergement

16534 recours déposés en France, parmi lesquels 5681 ont reçu un avis favorable, auxquels s'ajoutent 2767 recours logement requalifiés par la commission en hébergement, soit en tout 8448 avis favorables pour un hébergement. Il y a eu 2128 ménages hébergés suite à une offre, soit 25% des recours, requalifiés ou non, qui ont reçu un avis favorable, et 12.8 % des demandes.

En Ile de France, région dans laquelle la crise du logement est particulièrement aiguë, ce sont 12 519 demandes qui ont été déposées, parmi lesquelles 3787 ont reçu un avis favorable, auxquelles s'ajoutent 1167 demandes logement requalifiées, soit 4954 avis favorables. 1051 ménages ont effectivement été hébergés suite à une offre, soit 21.2% des avis favorables, et 8.1% des demandes.

Logement

165548 recours déposés en France, dont 47873 ont reçu un avis favorable, parmi lesquels 17033 ménages ont été logés suite à une offre, soit 35,6% des avis favorables, et 10.3% des recours déposés.

En Ile de France, 105 525 recours ont été déposés, dont 28 526 ont reçu un avis favorable. 7625 ménages ont été logés suite à une offre, soit 26.7% des avis favorables, et 7.2% des recours déposés.

L'application très insuffisante de la loi DALO contraint une partie des ménages auxquels aucun logement ou hébergement n'est proposé à avoir recours à des solutions d'habitat de fortune.

2° - Un détournement progressif de l'esprit de la loi Louis Besson du 5 juillet 2000

La seconde loi Louis Besson du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage est également insuffisamment appliquée. Le 1^{er} bilan publié en 2008 indiquait que seules 42% des 42 000 places nécessaires avaient été effectivement créées. Par ailleurs, il n'y a eu aucun cas dans lequel le préfet se serait substitué à des communes défailiantes.

La loi Louis Besson, déjà insuffisamment appliquée, a été, depuis plusieurs années, peu à peu vidée de sa substance, amendée par des dispositions qui contredisent son esprit initial.

La logique initiale de cette loi était d'obliger les communes à construire des aires et à accueillir effectivement les gens du voyage. Il s'agissait de renforcer les obligations des communes de plus de 5000 habitants concernant l'accueil des gens du voyage, par la création d'un schéma départemental d'accueil des gens du voyage, et par un mécanisme d'incitation financière (subvention des travaux nécessaires par l'Etat, la région, le département, les CAF, et majoration de la dotation globale de fonctionnement). En cas de carence, la loi prévoyait que le préfet pouvait se substituer aux communes pour faire réaliser les aires d'accueil prévues par les schémas départementaux.

En contrepartie de cette obligation d'accueil, la loi du 5 juillet 2000 permettait aux communes ayant créé les aires d'accueil prévues par le schéma départemental, ou à celles ne figurant pas au schéma mais disposant quand même d'une aire d'accueil ou en finançant une d'interdire le stationnement des résidences mobiles sur le reste de leur territoire.

En cas de violation de cet interdit, il était prévu une procédure d'expulsion au TGI en référé à l'initiative du maire. Si le terrain n'appartenait pas à la commune, le maire ne pouvait engager cette procédure que si le stationnement était de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

Petit à petit, le nombre des communes pouvant user du droit d'interdire le stationnement et d'engager des procédures d'expulsion a été étendu :

- Aux communes appartenant à un groupement de communes inscrit au schéma départemental (LSI)
- Aux communes non inscrites au schéma départemental, même si elles n'ont pas d'aire d'accueil : expulsion des résidences mobiles installées sur des terrains privés, en cas d'atteinte à la salubrité, sécurité ou tranquillité. (création art 9-1 par la LSI)
- Aux communes bénéficiant d'un délai et à celle bénéficiant d'un emplacement agréé (Prévention délinquance 2007)

Et le nombre de personnes visées par cette procédure au TGI a également été étendu à tous les occupants du terrain visé par l'ordonnance (LSI).

Enfin, la loi prévention de la délinquance 2007 a créé une procédure exceptionnelle et administrative, qui remplace la procédure judiciaire initiale pour toutes les communes auxquelles les amendements successifs à la loi Besson avaient permis d'être à l'initiative de ces procédures d'expulsion.

En cas d'atteinte à la sécurité, salubrité ou tranquillité publique, le maire peut demander au préfet de mettre en demeure les occupants. La mise en demeure du Préfet intervient alors, avec un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à 24h. Si les occupants ne quittent pas les lieux, le Préfet peut faire procéder à leur évacuation forcée. Si le maire ou le propriétaire s'opposent à l'évacuation, le préfet prend un arrêté les obligeant à faire cesser l'atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique. Le maire et le propriétaire s'exposent à une amende de 3750€ s'ils ne font pas cesser les atteintes en question.

Parallèlement, l'article 53 de la LSI a pénalisé « le fait de s'installer en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant soit à une commune qui s'est conformée aux obligations lui incombant en vertu du schéma départemental [...] ou qui n'est pas inscrite à ce schéma, soit à tout autre propriétaire sans être en mesure de justifier de son autorisation [...] est puni de 6 mois d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende. » Est prévue une peine complémentaire de saisie des véhicules, sauf de ceux servant à l'habitation.

Ainsi, l'esprit de la loi initiale, qui était de prévoir l'expulsion par les communes comme contrepartie de l'accueil des gens du voyage, s'est perdu et l'article 32 ter A vient parfaire ce qui est devenu un arsenal répressif : la procédure d'expulsion exceptionnelle et administrative est complètement déconnectée de l'existence des aires d'accueil. Il ne s'agit donc plus d'organiser l'accueil des gens du voyage, mais la répression de leur mode de vie, voire son éradication : ainsi, la destruction des habitations est autorisée, ce qui n'était pas le cas jusque-là (seules les saisies étaient possibles, et la loi excluait de la saisie les véhicules d'habitation).

C – Le viol de la protection accordée au domicile menant à une inégalité de traitement

Le domicile est protégé en droit français. Par jurisprudence de la cour de cassation, il est le « lieu où une personne, qu'elle y habite ou non, a le droit de se dire chez elle, quel que soit le titre juridique de son occupation et l'affectation donnée aux locaux » (Crim, 22 janvier 1997, bull crim n° 31). En ce sens, pour tous ceux qui vivent en habitat de fortune, la tente, la cabane, la yourte, et pour tous ceux qui vivent en habitat mobile, la caravane ou la voiture, constitue leur seul et unique domicile leur résidence principale, et est à ce titre protégé.

Les maisons, mobiles home, yourtes aménagées, constituant aussi une résidence principale sont bien sûr protégés

C'est pourquoi, lorsque le domicile est constitué, il doit y avoir intervention du juge, c'est-à-dire engagement d'une procédure d'expulsion.

Il s'agit bien ici de contourner le droit en vigueur, qui protège en partie les droits des plus vulnérables, et de contourner le passage devant le juge et la procédure d'expulsion. Il s'agit donc de contourner certaines protections accordées actuellement aux occupants, notamment la trêve hivernale.

Cela crée une inégalité de traitement majeure entre ceux dont le domicile sera effectivement protégé, et ceux dont le domicile ne le sera pas, une nouvelle discrimination qui vise les populations les plus vulnérables, qui pourront être chassées de leur habitat déjà ultra précaire, y compris en plein hiver, ainsi que ceux logés dans un habitat de bonne qualité mais qui ne détiennent pas de permis de construire.

Enfin, l'article 32 ter A prévoit l'éventualité de la démolition des habitations : « Le cas échéant, le préfet saisit le président du tribunal de grande instance d'une demande d'autorisation de procéder à la destruction des constructions illicites édifiées pour permettre l'installation en réunion sur le terrain faisant l'objet de la mesure d'évacuation. Le président du tribunal ou son délégué statue, en la forme des référés, dans un délai de quarante-huit heures. » Le juge intervient alors, non plus pour protéger l'inviolabilité du domicile, comme cela a toujours été le cas, mais pour organiser sa destruction, dans le cadre d'une procédure rapide en référé.

Outre la violation du droit à une procédure équitable et contradictoire, il y a un risque majeur de violation du droit de propriété.

D – Des procédures d'urgence existent déjà, comme le péril imminent, ou l'arrêt d'insalubrité immédiate.

En cas d'atteinte à la salubrité ou la sécurité publique, il existe déjà les procédures d'insalubrité et de péril, appliquées en vertu des pouvoirs de police du maire (exercés à Paris par le Préfet), pouvoirs de police qui consistent à « assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. » (Art L 2212-2 du CGCT). Ces procédures sont réglementées par différentes dispositions légales, notamment le CCH, et peuvent mener, en cas de péril imminent ou d'insalubrité immédiate :

- à des évacuations, très rapides : l'évacuation en cas de péril peut intervenir en 48h (saisine du TA en référé, l'expert a 24h pour rendre son rapport, les habitants peuvent être évacués immédiatement). Elle est de quelques heures lorsque que le danger est « imminent ».
- à la « destruction des murs, bâtiments ou édifices quelconques, (ou leur renforcement) , Lorsqu'ils [...] n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique » (CCH L 511-1).
- à une mesure d'insalubrité d'urgence, par exemple lorsque la santé des habitants est en danger imminent.

Les procédures d'insalubrité peuvent également s'appliquer à des terrains non bâtis¹, comme cela a été le cas pendant de nombreuses années. C'est en effet par le biais des procédures d'insalubrité (voir par exemple la Loi Vivien du 10 juillet 1970), c'est-à-dire par un traitement social prévoyant le relogement, et non par un traitement répressif chassant les sans-logis, que les bidonvilles ont été résorbés dans les années 1970.

Le CCH, en son article 521-1, définit ceux qu'ils considèrent comme occupants (« 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 »). Encore une fois, on doit remarquer que les procédures de péril et d'insalubrité prévues par le CCH se préoccupent du devenir des occupants (CCH 521-1 et suivants), en organisant un traitement social de ces situations, et non un traitement répressif.

Conclusion

Nombreux sont ceux qui risquent d'être victimes de cette disposition autoritaire : SDF vivant sous tente ou dans des cabanes, gens du voyage en voie de sédentarisation habitant parfois sur des terrains leur appartenant ou qui leur sont concédés mais dans des locaux sans permis, de mobile home, gens du voyage traversant des communes qui refusent de construire des aires d'accueil, occupant d'habitat alternatif comme les yourtes, maison construites sans permis de construire comme beaucoup dans les DOM TOM, etc....

Cet article organise en effet la répression de la frange la plus exclue et la plus précarisée de la population, comme les SDF, et de celle dont le mode de vie est considéré comme marginal par les institutions, et qui, en raison même de ce mode de vie, sont l'objet de discriminations (gens du voyage, occupants d'habitat alternatif...), alors même que les dispositions prévues pour permettre de diminuer les discriminations dont ces populations sont victimes en matière d'accès au logement et d'habitat (loi DALO, loi Louis Besson, procédures de péril ou d'insalubrité) sont insuffisamment appliquées.

¹ Les procédures d'insalubrité peuvent s'appliquer à un « immeuble, bâti ou non, vacant ou non, attenant ou non à la voie publique, un groupe d'immeubles, un îlot ou un groupe d'îlots [qui] constitue, soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé ou exploité, un danger pour la santé des occupants ou des voisins » art 1331-26 Code Santé Publique

Il crée une nouvelle discrimination concernant la protection du domicile, et traite comme des coupables ceux qui en réalité sont victimes de l'incurie de l'Etat en matière de logement et en matière d'accueil.

De par les pouvoirs nouveaux et rapides qu'il donne au Préfet, cet article ouvre un champ d'application considérable, qui va bien au delà du stéréotype stigmatisant « camp de rom », qui remet en cause la protection du domicile du citoyen et de ses biens.

Pouvant être mis en œuvre de manière accélérée, et en dehors du contrôle du juge civil, sur décision du Préfet, il constitue une mesure d'exception qu'aucune menace sérieuse ne vient justifier.

Ainsi la menace pour la salubrité publique est traitée par les procédures d'insalubrité. La menace pour la sécurité publique est traitée par le code pénal et par la procédure de péril. La menace pour la tranquillité publique est traitée par les pouvoirs de police du maire et de nombreuses dispositions, à commencer par celle sur les nuisances et le trouble de voisinage. Sauf urgence, l'appréciation de ces « menaces », est dévolue par le juge, par une procédure contradictoire, qui laisse aux parties le soin et le droit de se défendre.

Cette disposition vient créer une nouvelle police de la gestion du foncier, et place l'État dans un rôle qui contourne la protection du domicile, et lorsque le propriétaire du terrain s'oppose à la mesure Préfectorale, supprime le droit de propriété et les dispositions qui l'encadrent.

Le relogement n'est pas prévu, ni même l'hébergement, contrairement aux moyens mis en place habituellement pour la résorption des bidonvilles en France. Mais il y a incontestablement un rapprochement à effectuer entre ce projet de loi et les pratiques de déguerpissement à l'œuvre au Mali, au Kenya, au Mozambique ou au Zimbabwe, ou avec les expulsions de masse en Inde, en Chine, ou en Indonésie ...

Pourtant il ne s'agit même pas de libérer le terrain au profit de promoteurs pour une opération de spéculation immobilière, mais d'imposer une conception de l'ordre et de l'urbanisme cruelle pour les populations précarisées et rétrograde pour les expérimentateurs d'un autre mode d'habitat à l'heure des défis environnementaux ...

Sommaire :

L'article 32 ter A : l'expulsion administrative de terrains, et la destruction administrative des biens laissés sur place	1
A - Qui est visé par cette procédure expéditive ?	1
B – Les lois existantes :	2
1° - Une mise en œuvre insuffisante de la loi DALO.....	2
2° - Un détournement progressif de l'esprit de la loi Louis Besson du 5 juillet 2000	3
C – Le viol de la protection accordée au domicile menant à une inégalité de traitement	4
D – Des procédures d'urgence existent déjà, comme le péril imminent, ou l'arrêté d'insalubrité immédiate.	5
Conclusion	5

Article 32 ter A (Version Sénat 1ère lecture, 10 septembre) :

I. - Lorsqu'une installation illicite en réunion sur un terrain appartenant à une personne publique ou privée en vue d'y établir des habitations comporte de graves risques pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, le représentant de l'État dans le département, ou, à Paris, le préfet de police, peut mettre les occupants en demeure de quitter les lieux.

La mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à quarante-huit heures. Elle est notifiée aux occupants et publiée sous forme d'affichage en mairie et sur les lieux. Le cas échéant, elle est notifiée au propriétaire ou titulaire du droit d'usage du terrain.

Lorsque la mise en demeure de quitter les lieux n'a pas été suivie d'effet dans le délai fixé et n'a pas fait l'objet d'un recours dans les conditions prévues au II, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des lieux, sauf opposition du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain dans le délai fixé pour l'exécution de la mise en demeure. Le cas échéant, le préfet saisit le président du tribunal de grande instance d'une demande d'autorisation de procéder à la destruction des constructions illicites édifiées pour permettre l'installation en réunion sur le terrain faisant l'objet de la mesure d'évacuation. Le président du tribunal ou son délégué statue, en la forme des référés, dans un délai de 48 heures.

Lorsque le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain fait obstacle à l'exécution de la mise en demeure, le préfet peut lui demander de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser l'atteinte à la salubrité, à la sécurité et à la tranquillité publiques, dans un délai qu'il fixe.

Le fait de ne pas se conformer à l'arrêté pris en application de l'alinéa précédent est puni de 3 750 euros d'amende.

II. - Les personnes destinataires de la décision de mise en demeure prévue au I, ainsi que le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain peuvent, dans le délai fixé par celle-ci, demander son annulation au tribunal administratif. Le recours suspend l'exécution de la décision du préfet à leur égard. Le président du tribunal ou son délégué statue dans un délai de soixante-douze heures à compter de sa saisine.