

## Comment lutter contre la division pavillonnaire ?

*La division de pavillons pour y loger des populations en surnombre se développe rapidement aux périphéries de certaines agglomérations. Les pouvoirs publics cherchent à lutter contre ce phénomène. Les outils mis en place, nombreux et complexes, ne sont que très partiellement efficaces<sup>(1)</sup>.*

Le phénomène préoccupe les pouvoirs publics : épiphénomène il y a dix ans, il a pris une ampleur forte en Ile-de-France et dans certaines agglomérations comme à Lille. Les élus se sentent démunis, observe Anne-Katrin Le Dœuff, directrice générale déléguée d'Espacité.

Premier élément de constat, la division est devenue une filière de production de logements. Mais le nombre de logements concernés est difficile à évaluer car ils ne sont repérés que s'ils sont déclarés. Il y aurait ainsi 12 000 logements créés par an. Le nombre de maisons concernées serait d'une maison sur 180 en Ile-de-France mais de 1 sur 100 en Seine-Saint-Denis.

Dans certains territoires, 40 % des logements nouvellement créés sont issus de division, comme à Montfermeil. La division permet la densification mais elle est source de mal logement.

### Extension de la division

Pour que prospère la division trois facteurs doivent être réunis : un stock important de logements individuels, des prix d'acquisition bas qui permettent une forte rentabilité et l'importance de la demande populaire. Ces trois facteurs sont réunis en Seine-Saint-Denis.

Quelles sont les caractéristiques de ces logements ? Ce sont souvent des 1 ou 2 pièces, ils sont, plus que la moyenne du parc, occupés par des ménages modestes, potentiellement indignes et suroccupés. Espacité a identifié trois sources de division. La division peut être le fait :

- de ménages modestes qui cherchent un complément de revenus tout en habitant eux-mêmes sur place,
- de marchands de sommeil professionnels qui disposent d'un parc important,
- de regroupement communautaire dans des quartiers spécialisés où le logeur est en même temps l'employeur.

Les élus se sont décidés à intervenir notamment car le phénomène crée un développement démographique non maîtrisé, ce qui provoque non seulement un

surocroît d'usage des équipements publics mais aussi génère des tensions de voisinage et une perte de patrimoine qui aurait pu attirer des classes moyennes.

Comment repérer le phénomène ? Anne-Katrin Le Dœuff indique que le repérage se fait à la suite de dénonciation de voisins, par constat de l'accroissement des demandes d'inscriptions d'enfants dans les écoles, par constat du nombre de boîtes aux lettres ou du nombre de compteurs électriques.

Mais pour éviter d'être repérés, les marchands de sommeil évitent parfois la multiplicité des boîtes aux lettres et des compteurs électriques.

### Des outils multiples

Julien Vazieux, chargé de mission habitat privé à la direction de l'habitat Plaine Commune, et qui intervient à La Courneuve, décrit les outils à disposition des élus. Il s'agit d'abord d'outils de lutte contre l'insalubrité. Ils visent à contraindre le propriétaire à faire des travaux dans des locaux qui sont impropres à l'habitation (art. L1331-22 du code de la santé publique), ils peuvent aussi viser des logements suroccupés (art. L 1331-23), mais les procédures sont souvent annulées en raison de la difficulté de preuve de la suroccupation. Ils cherchent enfin à contester le changement de destination d'un local autre que l'habitation, comme la transformation en logement d'un garage sans équipement suffisant (art. L 1331-24). Il existe en parallèle des outils d'urbanisme. Une division interdite par les règles d'urbanisme est susceptible de sanctions pénales mais il faut que les faits remontent à moins de six ans pour ne pas être prescrits, ce qui suppose que l'administration apporte la preuve de la date de la division.

Julien Vazieux explique quelles sont les autorités investies du pouvoir d'intervention : l'insalubrité relève du pouvoir du préfet, mais ce sont les services municipaux qui font les repérages d'hygiène. Pour l'ur-

banisme, les arrêtés sont pris par l'établissement public territorial. Anne-Katrin Le Dœuff ajoute que la loi Alur a prévu le transfert aux intercommunalités de certaines compétences, sauf désaccord des communes. Ce transfert tacite est parfois inconnu des communes elles-mêmes qui continuent à exercer ces compétences en toute illégalité...

En matière pénale, la collectivité territoriale peut saisir le procureur de la République en cas de non-respect d'un arrêté d'insalubrité par exemple. Mais en Seine Saint Denis, ces affaires ne relèvent pas des dossiers prioritaires et elles ne donnent pas lieu à instruction. Le TGI de Bobigny est engorgé. Les procédures se sont mises en œuvre que si elles donnent lieu à des faits à qualifications multiples : soumission de personnes vulnérables, blanchiment de capitaux, fraude fiscale, aide au séjour irrégulière...

En pratique, Julien Vazieux observe que les occupants sont soit des migrants qui ne restent que quelques mois avant de poursuivre leur périple vers l'Angleterre ou les États-Unis, soit des familles qui restent. Les procédures d'insalubrité conduisent à un arrêté qui assure la protection des occupants, mais le déclenchement de procédure peut aussi conduire à une expulsion du logement... et du territoire.

### De nouvelles procédures

Anne-Katrin Le Dœuff décrit les nouvelles procédures issues de la loi Alur.

La première est la déclaration préalable de mise en location. Mis en place à Lille, le dispositif est efficace vis-à-vis de bailleurs qui y voient une sorte de réassurance que leur mise en location est régulière. Mais elle est inefficace vis-à-vis des marchands de sommeil. Quant à l'autorisation préalable de mise en location, Espacité conseille de ne le mettre en place que pour des périmètres très restreints, car ces outils supposent des moyens humains pour en assurer le suivi : les délais d'instruction sont très brefs et le silence de l'administration vaut accord tacite.

Julien Vazieux estime que le permis de diviser est un outil plus pertinent. Il permet d'interdire les divisions de parcelles en deçà d'une certaine surface et devrait permettre de geler les divisions des plus petites surfaces. ●