

Lutte contre la cabanisation,
les constructions irrégulières et l'habitat précaire

Charte du 4 décembre 2008

(mise à jour le 14/09/2015)

signée en présence
du Procureur Général près la Cour d'appel de Montpellier
et
du Président de la Chambre régionale des notaires
et
de Monsieur le Directeur d'ERDF-GRDF

entre :

le Préfet de la région du Languedoc-Roussillon,
préfet du département de l'Hérault

et

les communes de : Agde, **Bessan**, Frontignan, **Lansargues**, Lattes, **Loupian**,
Lunel-Viel, Marseillan, Marsillargues, Mauguio, Mèze, Mireval,
Montagnac, **Mudaison**, Palavas-les-Flots, **Paulhan**, Pérols, Portiragnes,
Poussan, Sérignan, **Vendres**, Vias, Vic-la Gardiole et Villeneuve-les-
Maguelone.

Préambule

La cabanisation est une pratique consistant, à des fins d'habitat permanent ou occasionnel, à occuper ou construire un immeuble sans autorisation sur une parcelle inconstructible. Elle peut prendre des formes très diverses : cabanons et autres constructions de bric et de broc ; caravanes, résidences mobiles de loisirs ou habitations légères de loisirs indûment implantés ; mazets, pavillons, villas ou même véritables « maisons d'architecte ».

Les enjeux de la cabanisation sont multiples :

- enjeux sociaux mais aussi enjeux d'hygiène et de salubrité lorsque cette cabanisation est la conséquence (au moins pour une part) de l'absence de logements financièrement accessibles et qu'elle se traduit alors par la relégation des familles et de leurs enfants et l'absence de raccordement au réseau d'eau potable ;*
- enjeux de sécurité tenant à l'exposition plus fréquente des zones cabanisées aux risques naturels (inondation / incendie de forêt) mais aussi à l'éloignement des secours ;*
- enjeux environnementaux mais aussi économiques avec le déversement des eaux usées non traitées dans le milieu naturel, les atteintes aux paysages, la dégradation de l'image du département - touristique mais pas seulement - et de multiples coûts pour la collectivité (non perception des taxes / collecte des déchets et autres équipements et services de proximité).*

*

* *

Principalement localisées sur la frange littorale, en relation pour une part avec les zones de camping, la cabanisation est également présente en milieu rural et péri-urbain.

L'attractivité du département de l'Hérault et le taux de précarité plus important qu'au plan national constituent deux facteurs aggravant le phénomène de cabanisation ; l'insuffisance du parc locatif social est une composante du phénomène qu'il importe de prendre compte pour la pérennité des résultats visés dans la lutte contre la cabanisation.

Tant les services de l'Etat que ceux des communes les plus concernées ont renforcé depuis quelques années leur mobilisation respectives, avec le soutien de la Mission interministérielle de l'aménagement du littoral (MIAL) à partir de 2003.

En juin 2008, le préfet de région, préfet du département de l'Hérault, et le procureur général près la cour d'appel ont décidé de renforcer l'action publique pour mettre un coup d'arrêt au développement de la cabanisation. A cet effet, la politique pénale à appliquer a été définie par le parquet et les maires des communes touchées par le phénomène sur le littoral héraultais ont été invités à inscrire leur action propre dans le cadre d'une action coordonnée avec les services de l'Etat et le parquet, seule façon d'intervenir efficacement et utilement au regard des enjeux précités.

* *

*

Pour cela, la présente charte vise à matérialiser les engagements que l'Etat et les communes jugent nécessaire de prendre, en présence du parquet du Procureur, pour enrayer le développement de la cabanisation, pour mettre fin aux constructions précaires et vulnérables, pour identifier les situations de précarité sociale, pour prévenir les atteintes à l'environnement et à l'image du département et pour, progressivement, y porter remède.

Cette charte est ouverte à toute collectivité territoriale du département de l'Hérault qui entend se joindre à l'effort collectif et contribuer ainsi au bien être des habitants.

En présence du parquet du Procureur, qui rappelle les principes devant guider l'action pénale en matière d'urbanisme et d'environnement :

- a) concertation renforcée entre toutes les institutions concernées ;
- b) implication étroite, directe et suivie des communes dans la verbalisation ;
- c) poursuites correctionnelles concentrées sur les infractions les plus graves ;
- d) et pour les petites infractions, recours à la procédure de réparation confiée au délégué du procureur par le parquet.

Dispositif d'application de l'action pénale

Pour la concertation entre les acteurs, le principe de la constitution d'une cellule de suivi de la politique pénale a été arrêté. Cette cellule se réunira sous l'égide du parquet ou de la préfecture avec des représentants des communes les plus importantes, du service de l'Etat chargé de l'urbanisme dans le département et des services de police et de gendarmerie.

Dans le cadre de cette concertation, il a été convenu que toutes les infractions ne pouvaient être poursuivies devant le tribunal correctionnel. Les affaires régularisables feront l'objet des procédures de rappel à la loi avec réparation de l'infraction dans le cadre des dispositions de l'article 41-1-3° et 4° du code de procédure pénale. En contrepartie, les affaires nécessitant des condamnations pénales importantes assorties de mesures de démolition sous astreinte seront rapidement poursuivies devant le tribunal correctionnel.

Pour les petites infractions, les plus nombreuses et le plus souvent régularisables, les services de la mairie adresseront au contrevenant, postérieurement à l'établissement du procès verbal, une mise en demeure de régulariser (démolition ou obtention d'une autorisation) et vérifieront le respect de cette mise en demeure avant la transmission de la procédure au parquet. En cas de régularisation, la procédure sera classée sans suite, sans autres formalités. En cas de persistance de l'infraction, le délégué du procureur sera saisi. Il convoquera le mis en cause et le mettra en demeure de régulariser, sous le contrôle de la police municipale. Si l'infraction persiste, la procédure sera transmise aux services de police ou de gendarmerie et une convocation par OPJ pourra être délivrée.

Pour les infractions importantes, (construction sans permis, construction en zone prohibée), les communes seront invitées à prendre rapidement des arrêtés interruptifs de travaux sur le fondement de l'article L 480-2 alinéa 3 du code de l'urbanisme, puis en vérifier le respect. En cas de continuation des travaux, la procédure sera transmise directement au service d'enquête territorialement compétent ; l'auteur pourra être placé en garde à vue sur le fondement de l'article L480-3 du code de l'urbanisme qui prévoit une peine de trois mois d'emprisonnement dans ce cas ; le parquet en sera avisé téléphoniquement et pourra soit délivrer une convocation par OPJ soit faire déférer le prévenu et saisir le tribunal par procès verbal avec éventuellement le placement sous contrôle judiciaire du prévenu

La même action sera engagée en matière d'infractions au code de l'environnement, de constructions en zone protégée, en matière sanitaire et en matière d'établissements recevant du public.

La police et la gendarmerie, déjà consultées, recevront des instructions précises. Ces services, déchargés de nombreuses enquêtes formelles, seront saisis des infractions les plus graves qui devront être traitées pleinement, rapidement et en concertation avec le parquet. A ce titre, le parquet s'appuiera particulièrement sur les OPJ spécialisés en matière d'environnement qui sont rattachés au groupement de gendarmerie et bénéficient d'une compétence départementale.

Cette politique pénale doit aboutir à des poursuites correctionnelles mieux ciblées, limitées aux affaires les plus graves. Les dossiers seront jugés dans des délais rapides, peu après la constatation des infractions, pour certaines en convocation par OPJ ou par procès verbal, après déferrement des prévenus au parquet pour les affaires les plus graves.

Pour être rendus dans des délais plus rapides, les avis du service de l'Etat chargé de l'urbanisme dans le département seront limités à ces seules affaires et les échanges avec celui-ci systématisés par courriel.

Le préfet est garant de l'engagement des services de l'Etat pour :

1- Communiquer régulièrement :

en faisant connaître au public comme aux professionnels (notaires, agents immobiliers, marchands de matériaux), par voie de presse ou en réunion publique, les sanctions encourues en cas de construction sans autorisation ; à ce titre, des communiqués de presse seront diffusés, lors de chaque réunion du comité opérationnel de lutte contre la cabanisation.

2 - Soutenir l'action des communes et sa cohérence :

a) en animant le réseau de la police de l'urbanisme par des réunions régulières de formation et de coordination associant les services de l'Etat et les services communaux ;

b) en leur apportant le conseil et le soutien opérationnel des services de l'Etat, chaque fois que c'est nécessaire en raison de la gravité de l'infraction ou de la personnalité des auteurs - par exemple par la pose de scellées ou la saisie des matériels et matériaux (en cas de continuation des travaux en dépit d'un arrêté interruptif de travaux) ou par la mise en oeuvre d'une démolition d'office (en cas d'opposition persistante à l'exécution d'une condamnation à démolir) ;

c) en rendant compte au moins deux fois par an aux partenaires de la charte de l'état d'exécution des condamnations prononcées ;

d) en renforçant la vigilance sur le domaine public maritime, en verbalisant immédiatement les infractions et en mobilisant tous les moyens de droit subséquents pour mettre fin aux occupations irrégulières de ce domaine.

3 – Contribuer à la rapidité des procès comme d'exécution des sanctions :

a) en s'impliquant dans les meilleurs délais dans toutes les procédures contentieuses signalées par le Parquet (réponse diligente aux soit-transmis) ;

b) en veillant à la complète exécution des jugements :

par la liquidation diligente des astreintes au profit des communes,
par l'inscription des jugements au fichier des hypothèques,
et par des démolitions d'office le cas échéant ;

c) en vérifiant, en fonction des informations communiquées par les communes, l'inscription au rôle de l'impôt foncier des propriétés irrégulièrement bâties et, le cas échéant, en mettant à jour le rôle.

4 - Prendre en compte les difficultés de logement détectées :

a) en veillant, en liaison avec les centres communaux d'action sociale (CCAS), au respect du droit logement des personnes et des foyers défavorisées qui ont besoin de l'aide sociale ;

b) en veillant à la mobilisation des outils réglementaires existants pour soutenir, dans le cadre des Plans locaux d'urbanisme (PLU) et des programmes locaux de l'habitat (PLH) et en liaison avec les autorités communales ou intercommunales en charge de l'urbanisme et de l'habitat, le développement d'une offre de logement accessible et adaptée.

Les communes sous-signées s'engagent, conjointement et avec le soutien de leurs intercommunalités respectives, à :

1 - Communiquer et informer :

- a) en faisant connaître au public par tout moyen local (affichage, feuille communale, réunion publique) les sanctions en cas de construction sans autorisation ;
- b) en faisant parvenir aux acquéreurs et aux notaires, par lettre adressée avec accusé réception à l'occasion de chaque déclaration d'intention d'aliéner, la confirmation du zonage et des règles d'urbanisme applicables susceptibles de limiter ou interdire le stationnement de caravanes, les changements de destination ou les travaux d'extension ou de construction éventuellement envisagés.

2 - Patrouiller fréquemment :

en adaptant les moyens communaux (véhicules, agents assermentés) mis au service de la vigilance publique¹ sur le terrain.

3 – Verbaliser sans délai, convoquer, mettre en demeure :

en mettant en oeuvre les principes définis par le Parquet pour une intervention pénale rapide, différenciée selon la gravité des infractions, à savoir :

- a) pour les petites infractions, verbalisation, convocation du contrevenant et mise en demeure de régulariser (soit par remise en état des lieux ou démolition, soit par obtention d'une autorisation) et, en cas de persistance de l'infraction, transmission au délégué du procureur ;
- b) pour les infractions les plus graves (construction sans permis ou en zone prohibée), verbalisation, convocation du contrevenant et prise simultanée d'un arrêté interruptif de travaux ; et en cas de continuation des travaux, établissement d'un nouveau procès verbal, à transmettre à la gendarmerie ou la police nationale (éventualité d'une garde à vue et d'une peine de prison).

4 – Sanctionner directement :

- a) en soumettant systématiquement à la double-taxation d'urbanisme les constructions irrégulières (possible pendant 10 ans après l'achèvement des travaux) ;
- b) en s'opposant au raccordement des constructions irrégulières à tous les réseaux, en particulier les réseaux d'eau, d'électricité et de téléphone ;
- c) et en communiquant aux services fiscaux les informations nécessaires à l'inscription au rôle de l'impôt foncier des propriétés bâties sans autorisation.

5 - Prendre en compte les difficultés de logement nouvellement détectées :

- a) en identifiant, en cas de présomption d'un handicap quelconque (social, économique, physique, mental), le degré de vulnérabilité des personnes résidant dans les constructions irrégulières et, le cas échéant, en veillant à leur enregistrement dans le cadre des procédures instituées pour le respect du droit au logement (CCAS) ;
- b) et en mobilisant les outils disponibles (emplacements réservés, ZAC, préemption, etc.) dans le cadre des Plans locaux d'urbanisme (PLU) pour développer une offre de logements adaptés et financièrement accessibles, en cohérence le cas échéant avec les objectifs du programme local de l'habitat (PLH).

6 - Contribuer à la cohérence de l'action publique :

- a) en signalant explicitement aux services de l'Etat les infractions les plus graves qui nécessitent leur renfort, à raison notamment de leur gravité ou de la personnalité des auteurs présumés ;
- b) en consolidant et communiquant aux services de l'Etat, les informations (cartes, listes) dont dispose la mairie tant sur les constructions irrégulières que sur la nature de leur occupation (résidence principale ou non, fragilités individuelles ou problèmes sociaux détectés) ;
- c) en faisant connaître tous les ans au préfet l'état des moyens communaux engagés (véhicules, agents assermentés), leurs conditions d'emploi et les résultats atteints (nombre de procès verbaux ou de mise

¹

la vigilance publique porte aussi bien sur les infractions à caractère collectif (extension de périmètres ou installation de résidences mobiles de loisirs effectuées sans permis d'aménager) que sur celles à caractère individuel (construction sans permis de construire ni déclaration préalable / installation prohibée de RML / stationnement irrégulier de caravanes), étant précisé que la vigilance au titre de l'urbanisme va nécessairement de pair avec la vigilance relative à la sécurité (notamment contre l'incendie), à l'hygiène et la salubrité, et au respect des périodes d'ouverture ou d'occupation.

en demeure / évolutions constatées par secteur).

La présente charte est transmise aux institutions et professions suivantes :

- le conseil général de l'Hérault, à raison de sa politique foncière et du soutien éventuel d'opérations construction ou de restructuration foncière pouvant concourir au relogement de foyers contraints d'abandonner des constructions promises à la démolition par jugement ;
- l'association des maires de l'Hérault, à raison de sa collaboration avec les bailleurs sociaux, les collectivités territoriales compétentes et le conseil général en vue d'atteindre l'objectif de 20% de logements sociaux sur l'ensemble du parc immobilier pour les communes de plus de 3 500 habitants situées dans une agglomération de plus de 50 000 habitants ;
- les intercommunalités, à raison de la part de leurs compétences qui contribuent à mieux comprendre la cabanisation, à en prévenir le développement et à faciliter la résorption ;
- la caisse d'allocation familiale, à raison des aides qu'elle peut apporter dans le cadre du règlement intérieur d'action sociale au relogement de certains foyers ;
- la chambre des notaires, à raison de la sensibilisation apportée à ses membres sur la cabanisation et sur l'obligation leur incombant d'attirer spécialement l'attention des acquéreurs sur tous les empêchements à la construction, notamment ceux résultant de l'existence d'un risque naturel (inondation, incendie de forêt, pouvement de terrain, etc.) ou de l'inconstructibilité de la zone ;
- la direction départementale de l'entreprise EDF, à raison des obligations d'information lui incombant en cas de demande de raccordement en zone non urbanisée ;
- la fédération départementale de l'hôtellerie de plein air (FHPEA), à raison de la vigilance requise pour éviter toute forme d'occupation des camping pouvant s'apparenter par sa durée ou ses conditions générales (possibilité d'élire domicile) à un bail d'habitation.