

La lutte contre la cabanisation



Préambule

Le phénomène de cabanisation en Ile-de-France est ancien mais force est de constater qu'il tend à se développer.

Les collectivités se sentent souvent impuissantes face à ce phénomène qui présente non seulement de multiples visages mais évolue également dans le temps en ayant des implications d'ordre juridique, environnemental et social.

Aussi, une réponse institutionnelle, coordonnée et adaptée de niveau régional et départemental s'est avérée indispensable pour lutter contre ce phénomène. Cela a impliqué une mobilisation et une coordination de tous les partenaires concernés dont la SAFER de l'Ile-de-France et les parquets des trois tribunaux de grande instance seine-et-marnais ainsi qu'un travail coordonné des services de l'Etat en soutien des collectivités.

A l'image d'autres départements, la Seine-et-Marne doit s'engager dans une véritable politique départementale de gestion et de lutte contre la cabanisation en déployant une véritable stratégie territoriale en la matière. Le groupement d'intérêt public, constitué en partenariat avec l'Union des maires, le Conseil départemental, la Caisse d'allocations familiales et l'Etat, et visant à inclure l'ensemble des intercommunalités du département, constitue une première réponse départementale.

La présente plaquette a pour objectif de vous informer sur les outils existants et sur les actions concrètes permettant de prévenir, résorber ou régulariser la cabanisation. Ses annexes ainsi que le guide actualisé de l'action pénale sont consultables en ligne sur le site des services de l'Etat.

La Préfète de Seine-et-Marne

Qu'est-ce-que la cabanisation ?

Comprendre le contexte

La cabanisation est l'implantation sans autorisation dans des zones le plus souvent agricoles ou naturelles de constructions ou d'installations diverses occupées de façon temporaire ou permanente.

Elle peut prendre la forme diverse de constructions en dur, baraques, cabanons, résidences mobiles de loisirs, habitations légères de loisirs, caravanes,... (cf annexes 1 et 2).

Ces constructions ou installations sans autorisation très souvent installées en zones à risques, notamment au titre des inondations, constituent des infractions aux législations existantes en matière d'urbanisme, de santé, d'environnement ou de fiscalité.

Elles engagent la responsabilité des élus en cas d'inaction car elles portent atteinte au principe d'égalité de traitement des citoyens devant la loi. Par ailleurs, leur responsabilité pénale peut être engagée s'il existe des risques établis pour les personnes : inondation, pollution des eaux, insalubrité, mouvements de terrain ou feux de forêts,...

Les enjeux

La cabanisation revêt de multiples dimensions :

- **sécuritaires** (exposition des occupants à des risques (inondation, incendie,...), inaccessibilité des services de secours,...)
- **sociaux** (exclusion de populations, habitat insalubre,...)
- **sanitaires** (absence de raccordement au réseau d'eau potable, d'assainissement et d'électricité; raccordements illégaux ; collecte de déchets,...),
- **environnementaux** (pollution des sites, déversement des eaux usées dans le milieu naturel; atteinte au paysage,...),
- **financiers** (non perception par les collectivités des taxes; coût de la collecte des déchets,...).

Une lutte efficace contre la cabanisation implique une **action concertée et collaborative** des différents partenaires concernés.

Comment lutter contre la cabanisation ?

Qu'elle ait un rôle dissuasif (prévention), un rôle de stabilisation d'un état initial (régularisation) ou qu'elle marque une première étape vers la résorption, l'action face au phénomène de cabanisation permet d'éviter l'amplification du phénomène et le durcissement des implantations existantes.

3 grands axes d'action

Observer et prévenir

Il s'agit d'actions préventives visant à intervenir avant même qu'une situation de cabanisation soit identifiée.

La prévention consiste essentiellement à :

- informer les habitants, les propriétaires et les professionnels de l'immobilier sur les risques et conséquences liés à la cabanisation (rappel de la réglementation dans le cadre de plaquettes d'information, de réunions publiques, d'expositions,...) ;
- surveiller le territoire communal et notamment les secteurs sensibles (sans usage, isolés,..) propices à des implantations discrètes et illégales.

Exercer une surveillance sur le terrain :

Une surveillance régulière sur le terrain des secteurs sensibles a un effet dissuasif surtout si elle s'accompagne d'une communication destinée à faire connaître la détermination communale à s'opposer à la cabanisation.

Cette surveillance régulière du territoire communal peut par ailleurs s'avérer très utile pour l'établissement d'un procès-verbal de constatation d'infraction (cf guide de l'action pénale).

Installer une veille foncière :

La surveillance du territoire est un préalable à la veille foncière visant à empêcher l'émergence du phénomène de cabanisation ou sa poursuite.

Le suivi des transactions par l'examen des DIA (déclarations d'intention d'aliéner) par le biais des **droits de préemption** (cf annexe 3)

permet aux communes de repérer les transactions «atypiques» pouvant donner lieu à des implantations illégales.

A ce titre, la SAFER joue un rôle majeur dans la politique de préservation des espaces agricoles et de prévention de la cabanisation en :

- ayant une connaissance exhaustive des transactions foncières en zones agricoles et naturelles (réception des notifications de vente) ;
- assurant un suivi du marché foncier rural ;
- passant des conventions de surveillance et d'interventions foncières avec les collectivités locales ;
- exerçant son droit de préemption dans les zones agricoles et naturelles des plans locaux d'urbanisme en vigueur.

Acquisition de terrains à l'amiable et de biens sans maître :

Ces procédures permettent aux communes d'éviter l'émergence d'occupations et d'implantations illégales sur des secteurs sensibles (ex : en zone inondable), devenus sans usage ou laissés à l'abandon (**cf annexe 4**).

Limiter les accès aux services et réseaux :

Limiter l'accès aux réseaux et services lorsque les cabanes sont en cours d'installation peut avoir un effet dissuasif à l'implantation illégale en signifiant qu'il n'y a pas de droit acquis (**cf annexe 5**).

Informier et dialoguer

Il convient de rappeler à l'ensemble des acteurs (propriétaires, habitants, professionnels,...) qu'il existe un droit encadrant l'usage des sols.

Ce préalable permet de désamorcer d'éventuels conflits ultérieurs et surtout de rappeler sans équivoque ce qu'il est possible de faire sur les différents espaces de la commune.

Prendre en compte le phénomène de cabanisation dans le PLU (I)

Le document d'urbanisme constitue un outil efficace de protection des espaces, car il détermine les droits à construire et les interdictions dans certains secteurs de la commune et fixe ainsi le cadre d'une éventuelle verbalisation.

Lors de son élaboration ou révision, il peut cibler les territoires à risques de cabanisation et interdire toute forme d'implantation sur ces secteurs.

Poursuivre les infractions constatées dans le cadre de la surveillance du territoire

Pour lutter contre la cabanisation, les collectivités territoriales doivent mener une politique active de verbalisation. Il s'agit de constater, relever et poursuivre l'infraction afin d'y porter un net coup d'arrêt (**cf guide de l'action pénale**).

Régulariser

La régularisation doit toujours être privilégiée si elle est possible du point de vue de l'urbanisme réglementaire.

Elle peut s'effectuer de deux façons : avec maintien sur place ou transfert vers un autre site plus adapté.

La régularisation peut nécessiter l'évolution du PLU (révision, modification..) et engendrer des conséquences financières importantes (réalisation de voiries et réseaux ..).

Dès lors que le document d'urbanisme permet la régularisation et que les équipements néanmoins sont réalisés, les constructions illégales peuvent être régularisées par le dépôt d'autorisations d'urbanisme et les taxes afférentes perçues par la collectivité.

Résorber

Résorber les implantations illégales, suppose pour la collectivité :

- soit d'imposer, soit d'obtenir du propriétaire ou de ses occupants, la démolition des constructions, ou le déménagement des installations ;
- soit d'acquérir le terrain par le biais de la préemption ou de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le relogement des résidents est une nécessité sociale et s'avère nécessaire pour éviter de déplacer le phénomène de cabanisation.

Comment lever les freins à l'action ?

Privilégier le dialogue :

Les élus et les personnels des collectivités locales sont parfois victimes de menaces et d'agressions lorsqu'ils verbalisent les contrevenants.

Les actions de prévention et d'information préalable peuvent aider à éviter ces conflits.

Le dialogue est cependant souvent suffisant pour convaincre les contrevenants et parvenir à une régularisation à l'amiable de la situation.

Réduire la durée de la procédure pénale :

En moyenne, entre le procès-verbal et l'audience, 2 ans peuvent s'écouler.

Il convient donc d'agir rapidement, d'une part pour éviter la prescription de l'action publique (6 ans) et d'autre part, pour faire cesser les travaux avant que la construction soit terminée en utilisant la procédure de l'arrêté interruptif de travaux (**cf guide de l'action pénale**).

Il est à noter qu'en parallèle de l'action pénale, la collectivité locale peut engager une **procédure civile en référé** qui a pour objectif d'obtenir une remise en état des lieux rapide (**cf annexe 6**).

Améliorer l'exécution des jugements :

Lorsque la procédure débouche sur un jugement, la commune doit s'assurer de l'arrêt des travaux et de la mise en oeuvre effective des jugements (démolition, amende,...). En cas d'inexécution des mesures fixées par le jugement, la loi a prévu deux moyens coercitifs que sont l'astreinte et l'exécution d'office qui nécessitent une action particulièrement concertée.

Veiller au recouvrement des astreintes

Même si l'insolvabilité (réelle ou organisée) de nombreux contrevenants, ainsi que l'utilisation fréquente de toutes les voies de recours disponibles, rendent particulièrement difficile le re-

couvrement des astreintes, les collectivités doivent assurer un suivi régulier de leur recouvrement par les services de l'État afin d'inciter la remise en état rapide des lieux.

Enclencher la procédure d'exécution d'office

Le maire ou le préfet disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour enclencher cette procédure si la remise en état des lieux, malgré l'application des astreintes, n'a pas été effectuée par le contrevenant.

Deux convictions, fruits de l'expérience, pour endiguer ce phénomène de cabanisation :

- la nécessité d'une intervention des collectivités locales le plus en amont possible afin de ne pas laisser un premier cas de cabanisation s'installer et se développer par contagion ;
- la nécessité d'une action concertée et continue de l'ensemble des acteurs concernés.

Exemples d'actions à conforter au titre d'une stratégie départementale de lutte contre la cabanisation :

- la conduite d'une **étude «cabanisation»** sur l'ensemble du département afin d'établir un diagnostic précis du phénomène permettant ensuite de suivre son évolution et de déterminer les stratégies d'action les plus adaptées à chaque territoire dans leurs multiples facettes : spatiales, sociales, environnementales et réglementaires ;
- **l'information et la formation des élus et des acteurs concernés** aux différents outils et procédures afin d'en maîtriser les arcanes ;
- l'élaboration d'une **charte départementale de lutte contre la cabanisation** signée entre le représentant de l'État et les collectivités territoriales volontaires en présence des acteurs concernés afin de matérialiser les engagements de chacune des parties dans l'action engagée.

SOMMAIRE

Guide de l'action pénale actualisé en juillet 2018

ANNEXES :

- Annexe 1** L'implantation des caravanes

- Annexe 2** L'installation d'Habitations Légères de Loisirs (HLL) et de Résidences Mobiles de Loisirs (RML)

- Annexe 3** Les différents droit de préemption

- Annexe 4** Les biens sans maître

- Annexe 5** Le raccordement aux réseaux

- Annexe 6** La procédure de référé civil

Plaquette réalisée par la Direction Départementale des Territoires de Seine-et-Marne en collaboration avec la SAFER Ile de France.

Vous pourrez consulter l'intégralité du document sur le site de la Préfecture à l'adresse suivante : <http://www.seine-et-marne.gouv.fr/Politiques-publiques/Amenagement-et-developpement-des-territoires>

Pour tout renseignement sur le contenu du guide et des annexes, vous pouvez contacter le Service des Affaires Juridiques de la DDT à l'adresse suivante : ddt-saj@seine-et-marne.gouv.fr

Carte SAFER

Collectivités seine-et-marnaises

sous convention de surveillance et d'interventions foncières



Communes de Seine-et-Marne
surveillées par la SAFER en 2018

