

## Le chikungunya et l'habitat informel à La Réunion

Aoustin T

Docteur de l'OMIJ/CRIDEAU – Université de Limoges  
Chercheur associé du CRJ – Université de La Réunion

*Med Trop* 2012 ; 72 : 51-59

**RÉSUMÉ** • Le logement insalubre est présent dans des proportions beaucoup plus importantes dans les DOM qu'en métropole. La Réunion n'échappe pas à ce constat. Aussi, entre 80 et 90% de cet habitat est constitué de constructions implantées par des personnes non propriétaires du terrain d'assiette, sans droit ni titre, qui aboutissent à une urbanisation de fait et à des conditions de vie pouvant clairement rappeler les pays sous-développés. L'absence de réseaux d'assainissement, d'évacuation des eaux usées ou pluviales et l'amoncellement de déchets qui caractérisent cet habitat dit « informel », font à l'évidence des quartiers correspondants des milieux particulièrement propices à la propagation de maladies vectorielles, et notamment du chikungunya. La lutte contre cette forme d'habitat et le relogement des populations concernées peuvent donc constituer un levier significatif pour la prévention du risque épidémiologique. Or les pouvoirs publics ont jusqu'à aujourd'hui manifestement fait preuve d'une certaine réticence à intervenir au sein de quartiers d'habitat informel pourtant bien connus de leurs services. Si l'entrée en vigueur, le 26 juin dernier, de la loi 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 devrait, en donnant aux pouvoirs publics les moyens juridiques qui leur faisaient jusque ici défaut, aboutir à des progrès significatifs, la persistance d'un attentisme caractérisé de leur part pourrait d'ores et déjà donner lieu à condamnation par le juge, tant national qu'europpéen.

**MOTS-CLÉS** • Logement insalubre. Chikungunya. Gouvernance. Responsabilité juridique.

### CHIKUNGUNYA AND URBAN SPRAWL ON REUNION ISLAND

**ABSTRACT** • The proportion of unsanitary housing in French overseas departments is much higher than in mainland France. Reunion Island is no exception to this fact. Between 80 and 90% of housing in Reunion Island was built by squatters with no legal claim or deed to the property. This has resulted in uncontrolled urban sprawl with living conditions reminiscent of those in developing countries. The absence of adequate drainage systems for sewage and rain water and the lack of properly organized garbage disposal that characterizes these sprawl areas constitutes a particularly favorable breeding ground for vector-borne diseases, especially chikungunya. Thus, implementing measures to control this type of settlement and to relocate of people out of existing sprawl areas constitutes a significant tool to control this epidemiological risk. Up to now, public officials have shown a clear reluctance to intervene in sprawl areas despite good knowledge of their location. On June 26th of this year, a law containing provisions relative to the control of urban sprawl and unsanitary housing in overseas departments and territories will come into effect. This law should provide public officials with the legal basis that has up until now been lacking to take action. Persistence in the "wait-and-see" attitude could lead to condemnation by French or European courts.

**KEY WORDS** • Unsanitary housing. Chikungunya. Government. Legal responsibility.

Selon le rapport remis en septembre 2009 par le député Serge Letchimy (Martinique) à l'Assemblée nationale, « plus de 150 000 personnes habitent en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion, dans quelques 50 000 locaux insalubres principalement informels » (1). Ce chiffre passe à 70 000 si l'on prend en compte Mayotte, récemment départementalisée (2).

Ainsi, la proportion de logements insalubres est beaucoup plus importante dans les DOM qu'en métropole et Henri Torre (ancien sénateur de l'Ardèche) avait conclu qu'elle était, en 1998, de 26,23 % dans les DOM contre 7,92 % en métropole. À la Réunion, la proportion de logements précaires parmi les résidences principales s'élevait en 2003 à 24,88 % (3), soit 20 600 logements insalubres (contre 21 400 en 1998) (4).

L'habitat informel outre-mer représente entre 80 et 90% de cet habitat (5). Il correspond tout d'abord à ce que recouvre la notion plus générale et consacrée par le législateur d'« habitat indigne » (6), c'est-à-dire à des « locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage » ou à des « logements dont l'état, [...] expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé » (Article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant

à la mise en œuvre du droit au logement, dite « loi Besson »). Plus précisément, il est formé de constructions et installations souvent réalisées en auto-construction, de qualité diverse mais « généralement médiocre » (7), implantées par des personnes non propriétaires du terrain d'assiette, sans droit ni titre, qui aboutissent à une urbanisation de fait, non organisée et caractérisée par l'absence d'équipements publics structurants, d'assainissement, d'évacuation des eaux pluviales ou eaux usées et d'alimentation publique en eau potable et en électricité. Les quartiers d'habitat informel regroupent des quartiers d'habitat spontanés et insalubres, parmi lesquels des bidonvilles, généralement situés « à l'écart des villes et bourgs constitués et des quartiers résidentiels, souvent invisibles » (8). Selon le rapport « Letchimy » toujours, « une grande partie des constructions sans droit ni titre – entre 70 et 80 % – occupent des terrains publics, qu'ils appartiennent à l'État, à la commune, au département ou à la région. D'autres sont situées sur des terrains privés, soit que le terrain ait été donné en location à des personnes ayant construit un bâtiment dessus, soit qu'il soit illégalement occupé » (9).

Le développement de cet habitat informel concerne au premier chef la Guyane et Mayotte, en particulier du fait de l'immigration clandestine. Toutefois, la Réunion n'est pas épargnée comme en atteste notamment le contentieux opposant, depuis maintenant une dizaine d'années, le riverain d'un bidon-

• Correspondance : aoustin.tristan@voila.fr

• Article arrivé le 04/12/2011, définitivement accepté le 17/02/2012



Figure 1. Un habitat « invisible ». Ici, le seul point de vue sur le bidonville de la Ravine à Malheur, accessible depuis la voie publique.



Figure 2. Vue panoramique partielle dudit bidonville, encaissé dans une ravine alimentée par un cours d'eau de façon continue. Un tuyau d'évacuation des eaux usées rejoint ici le cours d'eau.



Figure 3. Une gestion des déchets particulièrement défailante. Ici, pour une quinzaine d'habitations, seules quatre poubelles ne permettant pas le tri sélectif.



Figure 4. Résultat : un amoncellement de déchets et encombrants dans le lit de la ravine. L'essentiel étant recouvert par la végétation. En haut à gauche, un exemple de gîte à moustiques avec une baignoire d'angle accueillant des plantes aquatiques.

ville de la Ravine à Malheur (figures 1-4) à la Commune de La Possession et à l'Etat (10). Aussi, le « caractère massif » (11) de ce type d'habitat dans les DOM mène-t-il à affirmer la nécessité d'une politique ambitieuse en faveur du logement en outre-mer, d'autant plus que « les conditions de vie dans certaines zones rappellent (...) clairement les pays sous-développés, et sont indignes de la République » (12).

Et il est en effet difficile de ne pas adhérer à un tel « indignement » lorsque l'on relève notamment, au nombre des « risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé », compte tenu de la vétusté des habitations concernées et de leur localisation (habitat « invisible » car souvent situé dans les ravines) l'exposition des populations concernées aux risques naturels tels que les cyclones et glissements de terrain ou crues, mais également aux maladies telles que la leptospirose (endémique à la Réunion), le saturnisme (l'on pensera à l'affaire du quartier de l'Oasis dans la commune du Port ; plusieurs dizaines d'enfants touchés), la dengue, et pour ce qui nous intéresse plus particulièrement aujourd'hui, le chikungunya.

L'absence de réseaux d'assainissement, d'évacuation des eaux usées ou pluviales et l'amoncellement de déchets qui caractérisent l'habitat informel, font à l'évidence des quartiers

correspondants des milieux particulièrement propices à la propagation de maladies vectorielles – pour certaines dites d'un autre âge et pour d'autres bien contemporaines – et notamment du chikungunya.

La seule véritable prévention de cette maladie vectorielle consistant à ce jour à combattre la prolifération des moustiques par élimination des gîtes larvaires d'eau stagnante, par exemple des récipients abandonnés, pneus entreposés à l'extérieur ou autres déchets réceptacles, la lutte contre l'habitat informel et le relogement des populations concernées peuvent indubitablement constituer un levier significatif pour la prévention du risque épidémiologique. Cet habitat peut en effet dans bien des cas accueillir, sur de faibles espaces et dans des constructions très mal isolées, des populations importantes. Comme le rapporte S. Boyer, les ravines sont en outre les plus importants foyers de concentration du moustique (13).

Or les politiques de l'habitat et la police de l'insalubrité ont jusqu'à aujourd'hui été reconnues inadaptées ou inefficaces lorsqu'elles étaient confrontées à cette réalité par définition largement étrangère au droit que sont les quartiers d'habitat informel. L'impossibilité d'appliquer le droit supposé pertinent à cet habitat, qu'il s'agisse des mesures de protection des occupants

ou des sanctions civiles et pénales, outre qu'elle pouvait constituer un obstacle à la réalisation de certaines opérations d'aménagement ou d'équipements publics, compromettrait considérablement la lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil (14).

Dans ce contexte, l'entrée en vigueur le 26 juin dernier, suite au rapport « Letchimy », de la loi 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 (15) devrait aboutir à des progrès significatifs en donnant aux pouvoirs publics les moyens d'action qui leur faisaient jusque-ici défaut.

Pour autant, et sans attendre la mise en place du nouveau dispositif, d'autres instruments de police administrative également pertinents, au moins à titre provisoire, pour la lutte contre cette forme d'insalubrité propice aux maladies vectorielles existent déjà et permettent ou permettraient de condamner un attentisme caractérisé des pouvoirs publics ; pouvoirs publics parfois rétifs à faire usage de leurs prérogatives au sein de quartiers d'habitat informel, pourtant bien connus de leurs services, au point que l'on puisse se demander si qualifier le foncier correspondant de lieu de non-droit ne relève pas de la tautologie (16) ? Comment s'expliquer en effet, tel que cela a été observé au sujet du bidonville de la Ravine à Malheur, qu'un technicien en charge de la démolition ne puisse intervenir au sein d'un quartier d'habitat informel au motif que celui-ci n'est pas sur sa feuille de route, et ce, alors même que ledit bidonville a pu défrayer la chronique et nécessiter l'intervention des pouvoirs publics à plusieurs reprises, en particulier suite au passage d'un cyclone ? Situation d'autant plus regrettable en termes de lutte anti-vectorielle que les opérations de démolition présentent pour intérêt accessoire d'éloigner les rats, vecteurs de la leptospirose et présents en nombre dans ce type d'habitats. L'impossibilité de mobiliser le dispositif de résorption de l'habitat insalubre ou les difficultés rencontrées lors de sa mise en œuvre suffiraient-elles à justifier l'amoncellement des déchets nids à moustiques dans le lit d'une ravine occupée par un bidonville informel ? ...

Les moustiques et autres animaux vecteurs de maladies couleraient donc actuellement des jours heureux au sein de certains quartiers d'habitat informel compte tenu des lacunes accusées par les politiques et instruments juridiques de prévention pertinents face à ce type d'habitat. Une telle situation sanitaire est potentiellement de nature à engager la responsabilité des pouvoirs publics.

---

### **Des politiques et instruments juridiques de prévention largement défectueux dans les quartiers d'habitat informel**

---

#### **A - Des politiques de résorption et une police de l'insalubrité inefficaces ou inadaptées**

*L'habitat informel, grand absent de la planification locale en matière d'habitat*

Localement, aucune véritable politique de lutte contre l'habitat indigne ou informel n'a été engagée dans les DOM. Cet habitat n'est en premier lieu pas pris en compte dans les programmes locaux de l'habitat. Ensuite, si la loi Besson du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement a

instauré les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) (17), aujourd'hui, « à l'exception de l'exemple guyanais, aucun [plan] n'est vraiment opérationnel dans les DOM et aucune mise à jour pour inclure un volet « habitat indigne » [n'est intervenue], alors même que des connaissances de cet habitat sont partout disponibles, même si elles sont incomplètes » (18). En outre, l'observatoire nominatif de l'habitat indigne instauré par Loi portant « Engagement national pour le logement » du 13 juillet 2006 (modifiant la loi Besson) n'a pour le moment toujours pas été mis en place.

Or il va de soi qu'en l'absence d'identification préalable de l'habitat concerné, aucune action publique efficace n'est envisageable. Partant de ce constat, le législateur a donc entendu introduire le repérage de l'habitat indigne et informel, en définissant ce dernier dans les mesures comprises par le PDALPD pour en faire l'une des priorités de l'action publique (19). Il s'agira en premier lieu de recenser cet habitat (20) et la proposition de loi avait fixé le délai ambitieux de 18 mois pour le repérage ; délai qui aurait commencé à courir un an après l'entrée en vigueur du texte. Ce délai, aux allures de mise en demeure, n'a malheureusement pas résisté à la seconde lecture devant l'Assemblée nationale qui, sur invitation du Sénat, l'a finalement considéré « inopportune car irréaliste en Guyane au vu de l'ampleur du phénomène de l'habitat informel et de la progression de ce dernier » (21). En dehors du délai de carence d'un an suivant l'entrée en vigueur du texte, aucun délai n'apparaît donc dans la loi définitive et l'on peut regretter que la représentation nationale n'ait pas estimé plus judicieux de s'orienter vers l'introduction d'un régime dérogatoire pour la Guyane.

Plus globalement, toujours selon le rapport remis à l'Assemblée nationale, « le problème de la résorption de l'habitat insalubre est moins dû au financement qu'à la gouvernance ». Aussi, afin de coordonner l'action des différents acteurs concernés, de remédier à une fragmentation des compétences facteur d'immobilisme, la loi devait initialement permettre que des groupements d'intérêt public (GIP) soient créés afin d'assurer le traitement des quartiers d'habitat insalubre. Mais la loi de simplification et d'amélioration du droit du 17 mai 2011 ayant consacré un cadre législatif harmonisé pour les GIP, et notamment la possibilité d'en instituer, sur simple base conventionnelle, pour exercer « des activités d'intérêt général à but non lucratif », l'Assemblée nationale a finalement considéré l'initiative superflue en deuxième lecture, conformément à un amendement retenu par le Sénat. Ceci peut sembler-il paraître regrettable pour deux raisons. En effet, le législateur ayant explicitement interdit aux collectivités territoriales de recourir à un GIP pour exercer en commun des activités qui peuvent être confiées à des établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes, le maintien de la seule référence au GIP dans la loi du 26 juin aurait peut-être permis l'économie d'un futur contentieux compte tenu de l'étroite imbrication des domaines d'intervention pertinents. Une simple référence au GIP dans la proposition de loi initiale pouvait par ailleurs être perçue comme une incitation forte à l'adresse des pouvoirs publics locaux dans le domaine spécifique de l'habitat insalubre et il eut probablement été excessif de lui faire écueil de desservir l'objectif assigné de simplification du droit.

Il faut en revanche se féliciter de ce que nombre des 14 propositions du rapport « Letchimy » aient été mises en application avant l'adoption de la loi ou soient en voie de l'être. Le Gouvernement a en effet édicté, le 17 mai 2010, une



circulaire relative au plan de lutte contre l'habitat indigne dans les départements d'outre-mer (21). Cette dernière a notamment pour objectifs ; la mise en place des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne (22) et l'institution des plans communaux de lutte contre l'habitat indigne (23). Dès le premier trimestre 2010, des actions ont été engagées pour améliorer la conduite des opérations de résorption et préparer des plans départementaux d'action. Avec le soutien du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, des outils adaptés aux particularités outre-mer ont ainsi été élaborés et des campagnes de formation des acteurs de terrain engagées.

Ainsi, la loi du 26 juin 2011 devrait désormais permettre aux pouvoirs publics d'envisager l'élaboration de politiques ou plans d'action efficaces. Elle revient par ailleurs sur les lacunes accusées, face aux spécificités outre-mer, par le dispositif de police administrative tendant à la résorption de l'habitat insalubre.

#### *Des mesures de police inapplicables pour les locaux édifiés sans droit ni titre*

Les deux principaux outils de police administrative à disposition des autorités pour la résorption de l'habitat insalubre, les périmètres et arrêtés d'insalubrité, se sont avérés inapplicables face à cette configuration pourtant prépondérante qu'est l'habitat informel.

L'article L. 1331-25 du code de la santé publique tout d'abord, autorise les préfets à instituer des périmètres d'insalubrité destinés à protéger et reloger les occupants de locaux insalubres.

Cette procédure a fait ses preuves en matière de lutte contre les bidonvilles et autres formes d'habitats précaires, et il était donc regrettable de constater qu'elle n'était pas applicable à la situation des occupants fonciers sans titre. Elle ne visait que les propriétaires de constructions également propriétaires du terrain d'assiette. « Ces procédures classiques, avec leur formalisme, le respect du contradictoire et la publicité foncière, [ne trouvaient donc] pas à s'appliquer dans tous les cas où il y [avait] de fait dissociation entre la propriété du terrain et celle du bâtiment édifié dessus » (25). Par ailleurs, l'article L. 1331-25 dans sa rédaction antérieure à la loi du 26 juin 2011 « exigeait un quartier homogène » et supposait « que l'objectif soit clairement de tout démolir » (26) ainsi qu'une interdiction générale et définitive d'habiter et l'obligation de relogement dans un délai d'un an. Ce dispositif n'était pas adapté au contexte outre-mer, où les quartiers sont souvent hétérogènes, dans l'hypothèse où des habitations pouvaient être conservées ou améliorées. Il n'était pas toujours approprié ou raisonnable d'interdire d'habiter au sein du périmètre concerné et de s'obliger à reloger tous les occupants dans le délai maximum d'un an.

Le législateur a donc été invité à consacrer la possibilité, en prenant pour modèle une pratique volontaire et de bon sens instaurée par le préfet de La Réunion, d'instituer de tels périmètres dans les secteurs d'habitat informel (27) ; périmètre dans lequel les préfets peuvent désormais préciser les constructions à conserver ou à améliorer, les locaux à démolir (pour lesquels une interdiction d'habiter est prescrite), permettant ainsi la protection des occupants et leur relogement (28).

De la même manière, l'article L. 1331-26 du code de la santé publique, destiné à traiter les situations ponctuelles d'insalubrité, prévoit que quand un immeuble ou un groupe d'immeubles constitue un danger pour la santé ou la sécurité des occupants ou des riverains, le préfet peut prendre un arrêté d'insalubrité. Selon qu'il soit possible ou non de remédier à l'insalubrité, l'arrêté sera

ou non définitif (29) ; le préfet pouvant ordonner la démolition des locaux si une évaluation sommaire conduit à estimer que des travaux de réparation ne permettraient pas d'assurer la salubrité ou la sécurité des occupants ou des voisins ou prescrire toutes les mesures nécessaires afin d'empêcher l'accès et l'usage des locaux ou installations concernées, au fur et à mesure de leur évacuation. Ces mesures peuvent être effectuées d'office et être décidées à tout moment par un maire au nom de l'État.

Toutefois, tout comme la procédure du périmètre d'insalubrité, l'arrêté d'insalubrité n'était, jusqu'à l'adoption de la loi du 26 juin 2011, pas applicable à la situation des occupants fonciers sans titre. Le législateur a donc prévu qu'il puisse dorénavant être édicté à l'adresse de « la personne qui, sans être titulaire de droits réels immobiliers sur l'immeuble concerné, a mis ces locaux à disposition » (art.10). L'arrêté pourra, tel que permet de l'affirmer une lecture exégétique du texte, intervenir que cette mise à disposition soit intervenue à titre onéreux ou non, sans qu'il soit nécessaire de savoir, dès lors que le concédant n'est pas titulaire d'un droit de propriété sur le terrain, à quel titre ou à quelle date il a construit.

Le législateur, prenant acte des errements ou lacunes du passé, a ainsi donné aux pouvoirs publics les moyens d'action juridiques qui leur faisaient défaut pour lutter contre l'habitat informel. Les progrès doivent certes être soulignés mais le plus difficile reste certainement à faire : la traduction sur le terrain de ces novations institutionnelles.

Or la pratique atteste manifestement d'un attentisme plus général des pouvoirs publics dans le traitement des poches d'insalubrité constituées par l'habitat informel. Ceux-ci disposent pourtant depuis longtemps de moyens de police leur permettant de limiter, au moins à titre provisoire, les conséquences sanitaires attachées aux défaillances des politiques de l'habitat et de la police spécialement consacrées à la résorption de l'habitat insalubre. Cela se vérifie notamment au sujet de la prévention du chikungunya.

#### **B - Les polices administratives permettant de limiter les conséquences sanitaires attachées aux défaillances des politiques de l'habitat et de la police de l'insalubrité**

*Les instruments dédiés spécifiquement à la lutte contre la propagation du moustique ; un dispositif de fait inopérant dans certains quartiers d'habitat informel*

Les dispositions concernant le traitement technique des milieux favorables à la propagation des insectes vecteurs d'agents infectieux sont pour l'essentiel consacrées par la loi du 16 décembre 1964 (30) et dans le décret du 30 décembre 2005 (31). La lutte contre les moustiques s'effectue ainsi au sein de zones de luttes délimitées par arrêté préfectoral. Ensuite, les départements concernés exécutent les opérations techniques utiles à l'intérieur de ces zones : prospection, repérage, surveillance, traitement, réalisation des travaux nécessaires, contrôles.

Il est intéressant de relever que le Préfet de la Réunion a initié une démarche originale avec le plan de lutte préventive contre les moustiques vecteurs du chikungunya, dit « Plan Ravines ». Ce plan octroie, au bénéfice des communes, 500 contrats aidés financés par l'Etat pour assurer le nettoyage et l'entretien des ravines situées à proximité des zones urbanisées (200 ravines, soit près de 327 km).

Aussi, l'appareil normatif lié aux opérations de contrôle et de traitement effectuées par les agents sur le terrain, ainsi que leurs prérogatives, peuvent paraître tout à fait satisfaisants,

l'initiative du Préfet de La Réunion incarnée par le « Plan Ravine » étant particulièrement bienvenue en vue de lutter contre le développement du chikungunya au sein des quartiers d'habitat informel, souvent encaissés dans ces ravines à l'abri des regards.

Toutefois, outre le problème pouvant évidemment tenir au nombre d'agents mobilisés lors de ces opérations, la pratique révèle, tel que nous l'avons déjà souligné, que les quartiers informels peuvent échapper, au moins ponctuellement, au dispositif de prévention faute de prise en compte.

Écartée l'hypothèse d'une faute de service imputable au technicien intervenu, deux scénarios (non exclusifs l'un de l'autre) paraissent alors pouvoir être envisagés pour expliquer ce constat. Scénarios emportant, comme nous l'observerons, des conséquences juridiques distinctes en termes de responsabilité (voir infra) :

- En premier lieu, le quartier d'habitat informel peut ne pas avoir été recensé et par suite inscrit dans les plans de lutte. L'on a alors affaire à une défaillance résultant de l'activité de bureau ou de réglementation. C'est le cas de figure que semble par exemple illustrer le bidonville de la Ravine à Malheur sur la commune de La Possession.

- En second lieu, sur le terrain, la situation est telle qu'elle n'est pas à la portée du technicien intervenant, les moyens lui étant accordés n'étant pas suffisants ou appropriés pour satisfaire aux exigences de la démoustication (par exemple : déchets en quantité considérable ou problèmes liés à la prise de contact avec les propriétaires ou occupants concernés, problème se posant avec une particulière acuité dans les quartiers d'habitat informel).

Il s'agirait donc de s'assurer dans un premier temps de l'identification et prise en considération de l'habitat informel en amont de l'intervention des techniciens de la prophylaxie, lors de l'établissement des plans de lutte, d'autant que le régime de déclaration obligatoire du chikungunya pourrait être de nature à dissuader la population clandestine susceptible d'occuper l'habitat concerné d'effectuer des démarches auprès des professionnels de la santé (32).

En ce sens, le recollement des informations détenues par les différents acteurs ou services compétents en matière de résorption de l'habitat insalubre et de lutte contre les maladies vectorielles gagnerait à être juridiquement formalisé, par intervention légale ou réglementaire. Les lacunes des instruments de gouvernance spécifiques au chikungunya devraient alors corrélativement être appréhendées (33).

Il s'agirait ensuite pour les pouvoirs publics, sur la base d'un diagnostic plus solide qu'il ne peut l'être aujourd'hui, de s'assurer du déploiement des moyens techniques et humains appropriés et suffisants sur le terrain.

Il semble par ailleurs falloir regretter que les autres polices administratives pertinentes pour la lutte contre le développement de maladies vectorielles ne soient pas mises à contribution au sein des quartiers d'habitat informel de manière plus systématique.

#### *Les autres polices administratives pertinentes*

Divers lois et règlements comportent en effet des dispositions tendant à prévenir ou combattre les formes d'insalubrité propices au développement du chikungunya. Ces dispositions, qui ne concernent pas au premier chef la lutte anti-vectorielle, la lutte contre les insectes notamment, ni ne tendent à proprement parler à la résorption de l'habitat informel, faute d'appréhension globale du problème, peuvent néanmoins s'avérer directement ou

indirectement pertinentes dans le cadre de cette lutte au sein des quartiers concernés. Doivent ainsi être relevées, sans considération du fait de savoir si les faits font intervenir des locaux édifiés sans droits ni titres, tout à la fois la police administrative générale et un certain nombre de polices administratives spéciales ainsi que les sanctions pénales qui leur sont attachées.

Sans prétendre à l'exhaustivité, doivent être considérées tout à la fois la police des déchets (34), les polices de l'eau et de l'assainissement (35) et la police de l'urbanisme (36).

Ensuite, en dehors du dispositif spécifique appréhendé supra et visant à la résorption de l'habitat insalubre, la police de l'insalubrité permet précisément aux maires d'intervenir contre le développement du moustique vecteur du chikungunya. L'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, précise en effet que la police municipale a pour objet d'assurer notamment la salubrité publique. Un maire peut ainsi prescrire toutes mesures permettant de faire cesser, « *par des précautions convenables* », « *les maladies épidémiques ou contagieuses* ». Le Conseil d'État a en ce sens pu rappeler que les mesures visant « *à assurer la destruction des moustiques comme agent de propagation de maladies entre dans les pouvoirs de police municipale* » (CE, 30 juillet 1909, req. n°29442) ou encore, que « *les mesures contre la propagation des moustiques sont au nombre de celles qui peuvent être prises par le maire, en vertu de ses pouvoirs de police concernant l'hygiène* » (CE, 13 décembre 1912, req. n°39765).

En outre, « *l'exécution des mesures de sûreté sur des propriétés privées peut être ordonnée par le maire [et] ont un intérêt collectif et doivent, dès lors, être exécutées par les soins de la commune à ses frais* » (CE 6 avril 1998, *Ousteau*, req. n°142845).

Le règlement sanitaire départemental, qui relève du représentant de l'Etat au niveau déconcentré, pourrait également constituer un cadre d'intervention adéquat.

Enfin, la police de la conservation du domaine public semble aussi offrir, face aux marchands de sommeil en particulier, un biais d'intervention approprié puisque, tel que nous l'avons déjà observé, une grande partie de l'habitat informel – entre 70 et 80 % – occupe des terrains publics (l'on pensera précisément à la police du domaine public fluvial et aux contraventions de grande voirie).

Ainsi, les maires (37) et préfets disposent d'un large éventail d'outils juridiques, qui permettent ou permettraient de lutter efficacement contre l'insalubrité des quartiers d'habitat informel, et donc, directement ou par ricochet contre les maladies vectorielles telles le chikungunya.

Il est donc regrettable de constater qu'en pratique, l'ensemble des pouvoirs ainsi conférés à l'Etat ou aux collectivités territoriales ne soient pas mis en œuvre dans les quartiers d'habitat informel tels qu'ils devraient l'être. Il est en effet difficile de ne pas se poser la question de savoir si, dans certains cas, les difficultés rencontrées sur le terrain de la police destinée à la résorption de l'habitat insalubre par les pouvoirs publics ne sont pas devenues, que cela résulte d'un processus conscient ou non, un alibi commode pour légitimer l'absence totale d'initiative. Etat de fait qui, dans une certaine mesure, pourrait au demeurant survivre à la loi du 26 juin tant il est vrai que les locations d'habitat insalubre, « *lorsqu'elles sont effectuées dans le respect des droits des locataires et de bonne foi, rendent un service, même si l'on ne peut que déplorer ces situations* » (38).

En tout état de cause, la survenue d'incidents sanitaires ou environnementaux qu'un attentisme caractérisé n'aura pas permis d'obvier sera de nature à engager la responsabilité des pouvoirs

publics, tant administrative et civile que pénale. Les quartiers d'habitat informel, au-delà de pouvoir constituer de véritables nids à moustiques ou autres vecteurs épidémiologiques sont en effet, potentiellement, de véritables nids à contentieux.

## Une situation sanitaire susceptible d'engager la responsabilité des pouvoirs publics

### A - Les risques de condamnation du point de vue du droit interne

*Une potentielle responsabilité administrative de l'Etat et des collectivités territoriales fondée sur la faute*

En matière de responsabilité administrative, il est de jurisprudence constante qu'il faut distinguer entre les activités de réglementation et de bureau (édiction de règlements ou décisions individuelles), pour lesquelles la faute simple suffit, et les activités de terrain intervenant au stade de l'exécution, pour lesquelles une faute lourde sera exigée. Les raisons de l'exigence différenciée résident dans le caractère souvent difficile ou délicat des activités d'exécution. Ainsi par exemple, le juge va s'attacher à vérifier l'existence d'une « *faute simple, au regard de la finalité de la police municipale, dans l'édiction de mesures appropriées aux "événements fâcheux" qui pourraient être occasionnés par la divagation de pigeons ou une faute lourde dans l'exécution de ces mesures* » (CE, 4 décembre 1995, *Delavallade*, req. n°133880).

Cette approche juridique dissymétrique ne connaît que de rares atténuations ou exceptions en considération de difficultés particulières attachées à certaines activités dites « de bureau » ou de l'absence de telles difficultés pour les activités dites « de terrain ». Elle pourrait sans aucun doute, une fois les dommages pour la population concernée et liens de causalité établis, trouver, *mutatis mutandis*, à s'appliquer au sujet des polices administratives susceptibles de remédier à l'insalubrité des quartiers d'habitat informel ; rien n'interdisant d'envisager que le moustique puisse un jour voler la vedette au pigeon sur la scène juridique.

Eu égard au peu de difficultés que présente *a priori* l'identification de l'habitat informel (39), son éludation lors de l'élaboration ou de l'édiction de mesures prises au titre des polices administratives ici considérées, et du chikungunya en particulier, serait de nature, comme le serait l'absence de réaction d'une autorité qui aurait été alertée, à permettre que soit retenue la faute simple. Au stade de l'exécution, une défaillance des services techniques relèverait quant à elle *a priori* de la faute lourde au regard de la singulière complexité que peut présenter une intervention dans un bidonville.

Dans le cas du bidonville de la Ravine à Malheur, dont il est raisonnablement possible de penser qu'il n'est pas un cas isolé, l'absence pure et simple d'initiative ou de réaction des pouvoirs publics tomberait manifestement sous le coup de la faute simple, régime le plus favorable pour une éventuelle partie plaignante atteinte du chikungunya.

C'est finalement l'établissement du lien de causalité entre cette faute et le dommage qui, dans l'hypothèse d'un foyer d'infection déclaré au sein d'un habitat informel, semblerait davantage poser difficultés pour d'éventuelles victimes du moustique. En cas d'infection collective, le juge administratif ne ferait toutefois pas montre d'une audace extravagante en reconnaissant le lien de causalité dans un secteur d'habitations par ailleurs épargné par la maladie concomitamment à sa prise en charge normale dans le cadre des mesures de prophylaxie. La coïncidence

spatiale et circonscrite entre la défaillance de l'administration et le foyer de chikungunya suffirait alors à établir le lien de causalité et, conformément à la théorie de la causalité adéquate ayant cours devant le juge administratif (40), à permettre l'engagement de la responsabilité, au moins partielle, de l'administration.

Un raisonnement analogue pourrait valoir devant le juge judiciaire s'agissant du lien de causalité (41), si l'on admet que la responsabilité civile des pouvoirs publics serait également susceptible d'être engagée lorsque le domaine privé des personnes publiques est intéressé ou dans l'hypothèse d'une action pénale, dirigée contre un maire notamment.

*Une potentielle responsabilité pénale du maire n'ayant pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens à sa disposition*

Dans le cadre de l'illustration patente qui nous est donnée avec le bidonville de la Ravine à Malheur, les pouvoirs publics sont depuis longtemps informés de l'absence de dispositif d'assainissement et de l'amoncellement de déchets entre autres. Rien n'a toutefois évolué dans les faits malgré les multiples sollicitations gracieuses et une décision du tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion enjoignant le maire à intervenir au titre de la police de l'urbanisme.

Or, conformément à l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales, est pénalement responsable un maire qui « *n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait* » (42).

Ainsi, par exemple, un maire est tenu, dès le signalement d'un rejet d'une installation d'assainissement portant atteinte à la salubrité publique, de prendre des mesures de police pour remédier à la situation. Il engage les responsabilités pénales et civiles de la Commune et sa responsabilité personnelle (43). Le même raisonnement juridique pourrait être observé en matière d'abandons de déchets bien qu'il faille relever une jurisprudence jusqu'à présent assez peu abondante sur le sujet (44).

Aussi, s'il n'y a pas de délit sans intention de le commettre, aux termes l'article 121-3 du code pénal, il y a délit, lorsque la loi le prévoit, « *en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait* ».

Sur la base de ces dispositions, l'inertie d'un maire au sujet de la situation sanitaire ou environnementale d'un bidonville pourrait entre autres donner lieu à reconnaissance du délit de mise en danger d'autrui (art. 223-1 du code pénal). Il s'agirait alors que le mépris de la règle de sécurité soit intervenu en connaissance de cause. L'on peut de même relever la pertinence des délits d'homicide ou de blessures involontaires (articles 221-6 et 222-19 du code pénal) en cas de non-usage de ses pouvoirs de police par un maire face à un risque sanitaire ou naturel menaçant la population.

Sans qu'il ne soit besoin de multiplier davantage les exemples ni de considérer les difficultés considérables attachées à la fonction de maire, le risque est corrélativement grand, sous l'angle procédural, de voir la France condamnée par le juge européen pour absence de sanctions juridictionnelles prononcées à l'encontre d'autorités défaillantes au regard des droits de l'Homme.

## **B - Le risque d'une condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme en cas de dommage pour les populations concernées**

La Cour européenne des droits de l'Homme a condamné la Turquie en 2004 au sujet d'un accident intervenu, près d'Istanbul, dans un bidonville correspondant à l'état de fait que peut recouvrir l'habitat informel (Arrêt Önerlydiz c/ Turquie (45)). Suite à une explosion de gaz de méthane dans une déchèterie municipale située à proximité d'un bidonville, M. Önerlydiz avait perdu sept de ses enfants et ses deux compagnes, ainsi que son habitation de fortune.

L'arrêt rendu par la Grande chambre marque, selon une partie de la doctrine, une évolution importante dans la théorie de l'effectivité des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH), poursuivant l'affirmation, par ricochet, de deux droits qui ne sont pas formellement consacrés par le texte et ses protocoles ; les droits à un environnement sain et à un logement décent (46).

Il conférerait en effet une forme d'effet transcendantal (47) à ces droits par le biais du droit à la vie (article 2) et du droit de propriété (droit au respect des biens consacré à l'article 1<sup>er</sup> du protocole additionnel n°1) comme la Cour a déjà pu le faire dans l'affaire Lopez Ostra de 1994 par le truchement du droit au respect de la vie privée et familiale consacré à l'article 8 de la CEDH.

Transposé à la situation qui nous intéresse aujourd'hui, le raisonnement de la Cour ne semble en tout état de cause pas laisser de doutes quant à une potentielle condamnation de la France en cas d'incidents liés à un phénomène naturel ou à l'insalubrité auxquels sont exposés les quartiers d'habitat informel alors que les pouvoirs publics seraient informés des risques et auraient toléré et contribué au maintien de la situation.

Se plaçant sous l'angle des obligations positives, la Cour s'est en effet vue fournir avec l'affaire Önerlydiz l'occasion de rappeler que son interprétation de l'article 2 (droit à la vie) est « guidée par l'objet et le but de la Convention en tant qu'instrument de protection des êtres humains et appelle à comprendre et à appliquer ses dispositions de manière qui rende ses exigences concrètes et effectives », et de réaffirmer plus précisément que cet article « ne concerne pas exclusivement les cas de mort d'homme résultant de l'usage de la force par des agents de l'Etat, mais implique aussi (...) l'obligation positive pour les Etats de prendre toutes mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de leur juridiction ».

D'un point de vue substantiel, la Cour rappelle ainsi que l'article 2 implique « le devoir primordial de mettre en place un cadre législatif et administratif visant une prévention efficace et dissuadant de mettre en péril le droit à la vie ». Aussi, sans s'attarder sur l'imprévoyance des victimes, et se défendant d'imposer aux autorités « un fardeau insupportable ou excessif dans le choix de leurs priorités et ressources » (« eu égard à la marge d'appréciation étendue que la jurisprudence de la Cour reconnaît aux Etats, dans des domaines sociaux et techniques difficiles, tels que celui en cause en l'espèce »), le juge européen considère que le cadre réglementaire s'est en l'espèce avéré défaillant compte tenu, d'une part, des normes techniques devant normalement régir l'ouverture et l'exploitation d'une déchèterie, et d'autre part, de l'absence de dispositif de contrôle cohérent propre à inciter les responsables à prendre des mesures appropriées pour garantir la protection effective des citoyens et à assurer la coordination et la coopération entre autorités administratives pour qu'elles ne

laissent pas les risques portés à leur attention mettre en péril des vies humaines.

S'agissant ensuite du droit au respect des biens prévu par l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 1, la Cour reconnaît, toujours sous l'angle de l'obligation positive, l'intérêt patrimonial du requérant relatif à son taudis comme « suffisamment important pour constituer un intérêt substantiel, donc un « bien » » dont il appartient à l'Etat d'assurer la protection (48).

Pour bien comprendre les contextes et tenants de la solution rendue par la Cour et les termes de sa transposabilité à la situation environnementale et sanitaire des bidonvilles domiens, il est utile de relever certains des moyens soulevés par les parties.

Selon le requérant tout d'abord, le gouvernement avait toléré la formation progressive d'un bidonville à proximité de la déchèterie. Il rapportait en ce sens des documents officiels attestant de ce que les habitants du bidonville payaient une taxe d'habitation et lui paraissant de nature à établir « une tolérance officielle ainsi qu'une série d'initiatives administratives sans équivoque pour que chaque habitant du bidonville s'estimât titulaire d'un droit légitime sur les biens litigieux ». Selon lui, les autorités n'avaient pas pris la moindre initiative pour informer les habitants du danger constitué par le dépôt d'ordures. Or tels attentisme et « tolérance officielle » se vérifient, au moins ponctuellement, au sujet de l'habitat informel dans les DOM. A cet égard, comme le relève paradoxalement le rapport Letchimy, les occupants sans droits ni titre de l'habitat informel outre-mer payent parfois la taxe d'habitation.

De son côté, le gouvernement turc avançait que la victime avait sciemment agi en toute illégalité en décidant de s'installer à proximité d'une décharge malgré les risques. Il estimait par ailleurs qu'une interprétation extensive des obligations positives résultant de l'article 2 de la CEDH pourrait donner à croire que le seul fait qu'un ressortissant se trouve à proximité d'une installation ou activité à risques soit constitutif d'une violation de la convention. Il avançait également que « la Cour n'a pas qualité pour imposer son propre point de vue sur ce qui aurait pu être la meilleure politique à adopter face aux difficultés sociales et conjoncturelles soulevées par le bidonville ». Ces arguments n'ont pas été considérés exonérateurs par la Cour. Partant, si l'adoption de la récente loi relative aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer devrait permettre de diminuer significativement les risques de condamnation de la France en facilitant le relogement des populations concernées, l'habitat indigne en appellera à l'évidence à une attention accrue dans le cadre plus général des politiques de santé publique. La décision Önerlydiz sonne en effet comme une obligation de résultat à l'adresse des pouvoirs publics. Si les nouveaux moyens légaux conférés à ces derniers devraient en principe leur permettre de satisfaire au mieux aux exigences européennes, la jurisprudence de la Cour ne semble définitivement plus autoriser à exciper d'éventuelles lourdeurs administratives ou difficultés pratiques qui persisteraient en matière de résorption de l'habitat insalubre pour s'abstenir de parer au plus pressé, notamment en matière de risques naturels ou sanitaires.

Dans l'immédiat, et pour finir sur une note positive, il faut quoi qu'il en soit se réjouir de ce que le législateur ait, après avoir expressément pris acte de la condamnation de la Turquie sur le terrain du droit au respect des biens, régularisé par la loi du 26 juin 2011 les pratiques d'indemnisation des occupants d'habitat informel par les aménageurs (dans les DOM à l'exception de la Guyane), pratiques jusque-là à la limite de la légalité. Consacré dans le cadre d'opérations d'aménagement ou d'équipements

publics ou pour des raisons de sécurité liées aux risques naturels rendant nécessaire la démolition des locaux concernés, le versement de l'aide financière (49) reste très encadré, les « marchands de sommeil » étant ainsi exclus de son bénéfice (articles 1 et 6 de la loi). Le versement de cette aide devrait favoriser la mise en œuvre des opérations de résorption aujourd'hui en suspens dans les DOM, et donc remédier à de nombreuses situations d'insalubrité.

## Références

1. S. Letchimy, Rapport n° 3084 (XIII<sup>ème</sup> législature) au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi 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, 12 janvier 2011, p. 8.
2. G. Patient, Rapport n° 424 (XIII<sup>ème</sup> législature) au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi 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, 13 avril 2011, p.12.
3. H. Torre, « *Le logement en outre-mer : passer du discours à la réalité* », Rapport d'information n° 88 (2006-2007) au nom de la commission des Finances sur le logement en outre-mer, p. 14.
4. H. Torre, « *Des ambitions aux réalisations : retour sur deux ans de politique du logement outre-mer* », Rapport d'information n° 355 (2007-2008) au nom de la commission des Finances sur le logement en outre-mer, p. 41.
5. Rapport n° 3084, *ibid.*
6. Voir notamment J.-P. Brouant, « *La loi ENL et la lutte contre l'habitat indigne* », *AJDA*, 2006, p. 1554.
7. Rapport n° 3084, *op. cit.*, p. 13.
8. S. Letchimy, « *L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'outre-mer : un défi à relever* », septembre 2009, p. 16.
9. Rapport n° 3084, *op. cit.*, p. 9.
10. Ce bidonville informel a déjà donné lieu à trois décisions de la part du juge administratif. Le Tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion s'est en premier lieu prononcé sur le fond par jugement n°0501201 du 19 juin 2008, *M. et Mme X c/ Commune de La Possession*. La décision de refus du maire, par silence gardé, de verbaliser au titre du droit de l'urbanisme, fût annulée. Faute d'exécution de cette décision, le tribunal a été saisi une seconde fois et a rendu le jugement n°0901667 du 28 octobre 2010, *M. et Mme X c/ Commune de La Possession*. La Cour administrative d'appel de Bordeaux fût saisie en appel et a rendu la décision n° 10BX02980 du 14 juin 2011. Statuant par voie d'évocation sur la demande d'exécution du jugement du 19 juin 2008 présentée par M. et Mme X, la Cour a ordonné un supplément d'instruction et communiqué la procédure au ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement afin qu'il produise ses observations dans le délai de deux mois. Une plainte a en parallèle été déposée contre le maire de La Possession. Malgré les multiples saisines judiciaires, rien n'a pour le moment évolué dans les faits au sujet de ce bidonville.
11. G. Patient, *op. cit.*, p.35
12. « *Le logement en outre-mer : passer du discours à la réalité* », *op. cit.*, p. 7.
13. BOYER S. Programme de recherche technique de l'insecte stérile sur *Aedes albopictus* et *Anopheles arabiensis* sur l'île de La Réunion. *Med Trop (Mars)* 2012 ; 49, sp, 60-62.
14. Rapport n° 3084, *op. cit.*, p. 14.
15. Loi n° 267 (2010-2011) 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, *JORF* du 26 juin 2011.
16. Tel que l'impose la rigueur juridique, nous nous attacherons bien entendu à réfuter l'affirmation.
17. Article 4 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Ce document triennal, élaboré et mis en œuvre par l'État et par le département, en association avec les communes ou leurs groupements et avec les associations actives en matière d'insertion ou de logement des personnes défavorisées, comprend les mesures destinées à permettre aux personnes en difficulté « *d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir et d'y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques* » (article 2 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ; *JORF* n°127, p. 6551).
18. « *L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'outre-mer : un défi à relever* », *op. cit.*, p. 49.
19. « *L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'outre-mer : un défi à relever* », *op. cit.*, p. 17.
20. « *L'objectif est de repérer et d'inscrire dans les priorités de l'action publique la localisation des secteurs supportant ces formes d'habitat, indépendamment de l'identification des propriétaires, souvent étrangers à la situation en question, ainsi que des terrains, ponctuellement repérables, qui peuvent être situés dans les quartiers « réguliers » et qui supportent ce même type d'habitat* », *ibid.* A cette fin, l'article 8 de la loi du 26 juin prévoit que le comité responsable du PDALPD met en place un observatoire nominatif des logements et locaux concernés.
21. S. Letchimy, Rapport n° 3505 (XIII<sup>ème</sup> législature) au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi 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, 1<sup>er</sup> juin 2011, p. 23.
22. Document complété par la circulaire du 8 juillet 2010 précisant les priorités en matière de lutte contre l'habitat indigne.
23. Documents visant à « *réunir et mettre en synergie les compétences [et à] appuyer tous les acteurs locaux intervenant sur l'habitat indigne* » (troisième proposition du rapport précité).
24. Documents destinés à « *sinciter les communes (...) à initier une démarche contractuelle avec l'État et ses partenaires publics* » (première proposition du même rapport).
25. « *L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'outre-mer : un défi à relever* », *op.cit.*, p. 13.
26. *Ibid.*, p. 38.
27. L'article 8 de la loi du 26 juin 2011 consacre l'opposabilité du dispositif à toute « *personne à l'origine de l'édification des locaux en cause ou de la personne qui a mis le terrain à disposition aux fins d'habitation* »
28. Si un hébergement temporaire des occupants est nécessaire, il sera assuré par le préfet ; dans le cas des occupants de locaux ou terrains donnés à bail et faisant l'objet d'une interdiction définitive d'habiter, le relogement sera à la charge du bailleur. Dans le cas d'occupants de locaux qui sont à l'origine de leur édification, le relogement sera assuré par la personne publique ou le concessionnaire de l'opération d'aménagement ou d'assainissement.
29. En cas de situation irrémédiable, cette interdiction prend effets au plus tard un an après l'arrêt du préfet.
30. Loi n°64-1246 du 16 décembre 1964 relative à la lutte contre les moustiques, *JORF*, du 18 décembre 1964.
31. Décret n° 2005-1763 du 30 décembre 2005 pris pour l'application des articles 71 et 72 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, et modifiant le code de la santé publique (dispositions réglementaires), ainsi que le décret n° 65-1046 du 1er décembre 1965 pris pour l'application de la loi n° 64-1246 du 16 décembre 1964 relative à la lutte contre les moustiques, *JORF*, du 31 décembre 2005.
32. Le chikungunya fait partie de la liste des maladies à déclaration obligatoire en France métropolitaine, aux Antilles, en Polynésie française, et à La Réunion depuis un décret du 19 décembre 2008. <http://fr.wikipedia.org/wiki/Chikungunya> - cite\_note-9
33. Pinchon R. Des carences de la répartition juridique des compétences en matière de démolition. *Med Trop (Mars)* 2012 ; 49, sp, 47-50.
34. En matière de déchets abandonnés dans la nature, c'est au maire qu'il appartient d'agir conformément à l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales et à l'article L. 541-3 du Code de l'environnement. Depuis une circulaire du 27 juin 2003, un maire a ainsi la possibilité d'engager la responsabilité du propriétaire ou de l'occupant du terrain sur lequel a eu lieu le dépôt, même si ce dernier n'est pas responsable du dépôt. Le préfet pourra se substituer au maire défaillant.
35. Par exemple, aux termes de l'article L. 2213-29 du code général des collectivités territoriales, « *Le maire surveille, au point de vue de la salubrité, l'état des ruisseaux, rivières, étangs, mares ou amas d'eau* ». Aux termes ensuite de l'article L. 2213-31 du même code : « *Le maire prescrit aux propriétaires de mares ou de fossés à eau stagnante établis dans le voisinage des habitations d'avoir soit à les supprimer, soit à exécuter les travaux, ou à prendre les mesures nécessaires pour faire cesser toutes causes d'insalubrité*. Depuis la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, la commune est en outre tenue de mettre en place un service de contrôle du bon état de fonctionnement de l'assainissement autonome. Le Maire est tenu, dès le signalement d'un rejet d'un assainissement portant atteinte à la salubrité publique, de prendre des mesures de police pour remédier à la situation. Rien ne semble indiquer que l'absence de titre de propriété sur le foncier qui caractérise l'habitat informel puisse constituer un obstacle à l'effectivité de cette police.
36. Aux termes de l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme, un maire peut engager des poursuites pénales permettant soit la mise en conformité des lieux ou ouvrages avec les règles d'urbanisme, soit la démolition des ouvrages ou la réaffectation du sol en vue du rétablissement des lieux dans leur état antérieur.
37. Il convient à leur égard de noter que, sans préjudice de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales prévoit le transfert automatique des pouvoirs de polices spéciales des déchets et de l'assainissement du maire au président de l'établissement public de coopération intercommunale.
38. Rapport n° 3084, *op. cit.*, p. 29.
39. Comme nous l'avons déjà relevé, les connaissances de cet habitat sont déjà partout disponibles (voir note 18).
40. Le juge portant alors son attention sur le rapport de probabilité entre l'absence des services techniques sur le terrain et le dommage censé en résulter, retenant comme



cause de ce dernier, parmi tous les éléments qui ont concouru à sa réalisation, celui qui l'a rendu le plus probable.

41. Cette juridiction privilégiant pour sa part la théorie de l'équivalence des conditions, tout événement ayant concouru de près ou de loin à la réalisation du dommage sera réputé en être la cause.
42. Article L.2123-34: *Sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, le maire ou un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ne peut être condamné sur le fondement du troisième alinéa de ce même article pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie.*
43. Il faudra toutefois, par analogie, tenir compte de ce que le juge judiciaire ait pu relaxer des élus concernés au motif qu'une pollution ne pouvait leur être pénalement imputée dès lors qu'ils n'en étaient pas à l'origine, qu'ils avaient fait ce qui était en leur pouvoir et qu'ils n'avaient précisément pas, seuls, le pouvoir d'y remédier (en ce sens, Cour d'appel de Toulouse, 14 sept. 2007, req. n°07/00280).
44. Voir notamment la circulaire du 27 juin 2003 relative à la prévention des incendies de forêt liés aux dépôts sauvages de déchets et aux décharges, BOMEDD n° 03/21.

Seul le juge administratif s'étant en définitive prononcé sur ce que serait l'absence de « diligences normales » que pourrait par la suite considérer le juge répressif. Voir notamment, CAA Douai, 21 déc. 2000, *Commune de Crépy-en-Valois*, req. n° 97DA01883.

45. CEDH, Gr. Ch., 30 novembre 2004, *Önerlydiz c/ Turquie*, req. n°48939/99, RDP, n°3, 2005 ; CEDH, 18 juin 2002, JCP G 2005, I, 157, n° 23, Chron. F. Sudre ; CEDH, 25 mars 1999, *Affaire Iatridis c/ Grèce*.
46. Voir notamment J.-P. Marguénaud, « *La Charte constitutionnelle de l'environnement face au droit de la Cour européenne des droits de l'Homme* », *RJE*, 2005, n° spécial, p. 199 et s.
47. P. de Fontbressin, « *De l'effectivité du droit à l'environnement sain à l'effectivité du droit à un logement décent* », *RTDH* n° 2006/65, p.87.
48. La décision conférant également une valeur autonome à la notion de « bien » en en précisant les contours afin que les différences d'interprétations nationales ne puissent conduire à une application variable selon le pays.
49. Initialement, figurait dans le texte la notion d'« *indemnité pour perte de jouissance* ». Pour des raisons de constitutionnalité liées à la définition juridique du droit de propriété, les députés ont substitué à cette notion celle d'« *indemnité pour perte de domicile* ».



Cascade Niagara près de Ste Suzanne dans le Nord Est de l'île de La Réunion © Emilie Javelle.