

# diagonal

MARS 2018/N° 202

REVUE DES ÉQUIPES D'URBANISME

D O S S I E R

## Mer et littoral : construire un destin commun

■ Commerces  
et développement  
durable

■ La division  
pavillonnaire

PRIX AU NUMÉRO : 10€ - ABONNEMENT 4 NUMÉROS : 40€

# Quand le morcellement menace le logement décent



M. GAUTHIER / DRIEA

**La division pavillonnaire serait-elle une fausse bonne idée ? Si elle présente des avantages pour optimiser l'espace urbain et répondre à des besoins individuels d'adaptation des logements, elle peut aussi relever de logiques qui s'affranchissent du droit en vigueur. D'où la nécessité pour nombre d'acteurs de mieux l'encadrer.**

**A**ménager des logements dans des combles ou un garage, transformer une demeure de maître, une vieille ferme ou un plus modeste pavillon en des lots distincts occupés par plusieurs ménages, voilà autant de changements d'usage qui suscitent l'intérêt

de nombreux responsables politiques et techniques de la région parisienne. Ils y voient un moyen souple et simple de contenir l'expansion urbaine et la consommation de terres agricoles. Ils y voient aussi une méthode non coercitive pour augmenter l'offre immobilière et

**En proche banlieue de Paris, un tissu pavillonnaire qu'il importe de protéger.**

remédier à la pénurie de biens, ainsi qu'à la tension sur les prix que connaissent maintes grandes agglomérations. Et ceci sans que cela ne pèse aucunement sur les budgets publics, l'opération étant de la seule responsabilité des propriétaires privés. Vue sous cet angle, la division pavillonnaire, qui participe de la densification résidentielle, semble en effet aller dans le sens d'une ville plus durable (1). Cependant, si dans certains cas elle constitue un type d'innovation urbaine et architecturale, dans d'autres, elle aggrave les difficultés que rencontre déjà le territoire.



# division pavillonnaire

La division pavillonnaire est longtemps demeurée méconnue. Des élus avaient bien constaté un découpage des habitations, mais l'opération leur semblait se cantonner à quelques immeubles collectifs situés à proximité des plates-formes aéroportuaires.

Au début des années 2010 toutefois, une analyse effectuée par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAU), en collaboration avec l'Agence départementale d'information sur le logement du Val-de-Marne (Adil), révèle que 62 % des communes du département ont connu une croissance de la population, sans que la surface dévolue à l'habitat n'ait parallèlement enregistré une quelconque augmentation. À l'époque, la conclusion de l'IAU relevait du simple constat. Elle ne préjugait aucunement du caractère louable ou critiquable de la forme que revêtait ce processus de densification (2).

## LES CRITIQUES DU PHÉNOMÈNE SE FONT PLUS VIVES

Néanmoins, au fil du temps, les municipalités ont commencé à s'émouvoir de cette transformation des quartiers pavillonnaires, déjà mis à mal au gré des opérations d'aménagement par la disparition pure et simple de plus de trois mille maisons individuelles chaque année. *“Ce sont des produits attractifs pour l'accession à la propriété et le développement du parcours résidentiel. Les maires apparaissent, par conséquent et à juste titre, très soucieux de la préservation de telles zones qui sont un moteur d'attractivité pour les classes moyennes et leurs familles”*, explique ainsi Goeffroy Didier, président de l'Établissement public foncier d'Île-de-France, dans un rapport de septembre 2017 consacré au sujet (3). D'année en année, les critiques que la division pavillonnaire suscite se sont en effet intensifiées, quelles qu'en soient les raisons. Celles-ci sont fort diverses. Ainsi, le propriétaire peut se révéler un investisseur malhonnête, qui agit par le biais d'homme de paille et de sociétés écran, et possède des appartements à plusieurs adresses, chacun dans des communes différentes pour ne pas éveiller la suspicion des pouvoirs publics. A contrario, il peut s'avérer un accédant de bonne foi – qui finance l'achat de son logement par la location – ou être un épargnant soucieux de se constituer un revenu complémentaire de son salaire ou de sa retraite. Enfin, le propriétaire est parfois contraint à la



**La division pavillonnaire peut être un complément à une construction récente...**

division, pour faire face à des charges de propriété qu'à défaut, il ne serait pas capable d'assumer.

Mais peu importe les logiques à l'œuvre, le découpage reste un problème, voire un danger aux yeux des municipalités, tant il est susceptible de présenter des effets négatifs en l'absence d'encadrement, comme le souligne le rapport de l'EPF. Ainsi en est-il du fonctionnement des équipements et des services publics communaux, lesquels ne sont pas dimensionnés pour accueillir le surcroît de population qui en résulte. Les nuisances sonores et les problèmes de stationnement que l'opération engendre risquent aussi de détériorer les rapports de voisinage. Le tissu pavillonnaire environnant s'en trouverait par là même dévalorisé, avant que les municipalités n'aient été en mesure de prendre les mesures adéquates.

Mais surtout, le problème principal concerne les conditions d'habitabilité réglementaires auxquelles bon nombre de logements ne répondent pas. En moyenne, les maisons divisées produisent en effet de plus petits appartements que ceux du parc privé habituel : près de 42 % d'entre eux font moins de 35 m<sup>2</sup>. La sur-occupation concerne dans ces conditions presque un tiers de ces logements. Certains d'entre eux sont en outre

dépourvus de fenêtres et il n'est pas rare que leurs dimensions soient bien inférieures aux seuils légaux – 2,20 m, pour la hauteur, et 9 m<sup>2</sup>, 16 m<sup>2</sup> et 25 m<sup>2</sup>, pour la surface, selon que le ménage se compose d'une, deux ou trois personnes. Il est également fréquent que plusieurs familles se partagent une même cuisine ou une seule salle de bains. *“Le découpage pavillonnaire contribue au développement de l'habitat indigne ; une trentaine d'arrêtés d'insalubrité en Seine-Saint-Denis concernent des pavillons divisés”*, résume Anne-Katrin Le Doeuff, directrice de la société de conseil Espacité. *“Les marchands de sommeil s'adaptent aux évolutions de l'action publique. Ils se replient aujourd'hui de plus en plus sur le tissu pavillonnaire, en vendant leurs biens dans les copropriétés dégradées... Il est donc nécessaire d'éviter qu'ils ne s'en emparent”*, a observé de son côté le président de l'Établissement public foncier d'Île-de-France.

Ces derniers temps, cette densification insidieuse a d'ailleurs suscité la colère des maires franciliens. Thierry Meignen, maire du Blanc-Mesnil, a par exemple fait publiquement part de son mécontentement. *“Un certain nombre d'acquéreurs, incités par des agents immobiliers peu scrupuleux, n'achètent le bien que dans*

*l'intention de le louer à un prix prohibitif, après l'avoir découpé en plusieurs cellules, ce qui engendre des problèmes d'hygiène et de sur-occupation des logements", a-t-il déploré lors d'une conférence de presse. Pour s'y opposer, l' élu a déclaré qu'il refusera désormais d'accorder l'autorisation d'urbanisme nécessaire en théorie pour obtenir le raccordement au réseau électrique des logements ainsi créés et qu'il préviendra les services fiscaux que l'immeuble est loué. "Les acquéreurs sont informés que la police municipale et les services de la Ville ne resteront pas inactifs si leur intention est de découper le bien, a poursuivi l' élu. Aujourd'hui, aucun maire ne reste indifférent à ce risque, affirme pour sa part Anne-Katrin Le Doeuff. Les volumes et les ratios varient bien évidemment d'une municipalité à l'autre, mais pas une n'y échappe."*

De fait, en Seine-Saint-Denis, quasiment toutes les communes sont affectées, qu'elles soient limitrophes de Paris, à l'instar de Montreuil, Saint-Ouen, Pantin et Aubervilliers, ou plus lointaines, telles Drancy ou Livry-Gargan.

Certes, le phénomène demeure sans doute encore marginal, de l'ordre de 150 maisons divisées en dix ans dans les territoires où il serait numériquement parlant le plus répandu. Néanmoins, il expliquerait presque 10 % de l'offre nouvelle en Seine-Saint-Denis. Une étude d'Espacité, effectuée en collaboration avec le Cerema, pour le compte de la direction régionale et interdépartementale de l'habitat et du logement de Seine-Saint-Denis, s'est achevée en avril 2017. Elle a ainsi évalué à plus de 3 700 le nombre de logements mis sur le marché de 2003 à 2013, qui seraient issus de la division pavillonnaire. De surcroît, dans certains secteurs, comme Neuilly-Plaisance, Montfermeil, Gagny ou Épinay-sur-Seine, le pourcentage dépasserait le quart. À Montfermeil, il culminerait à 38 %. "Deux types de territoires, aux caractéristiques à certains égards très distinctes, sont particulièrement visés par la division, souligne Anne-Katrin Le Doeuff. Elle concerne tout d'abord les communes de la périphérie parisienne. Ces dernières conjuguent plusieurs facteurs déterminants : un niveau de construction élevé, un stock de pavillons vacants important, des prix d'achat suffisamment bas pour assurer un rendement locatif élevé avec pour corollaire des habitations vétustes, enfin une attractivité liée à une desserte en transports en



ISABELLE BERTHER

commun et donc une demande forte émanant de familles modestes qui n'ont pas accès au logement social. Mais le phénomène a aussi gagné des territoires plus excentrés – et fort mal desservis par les réseaux publics de transport – où le nombre d'immeubles neufs est faible, tels que Clichy-Montfermeil. "Dans l'un et l'autre cas, le niveau du loyer permet d'espérer un amortissement très rapide du prix d'achat", ajoute la directrice d'Espacité. Des locaux de 15 et 16 m<sup>2</sup> auraient par exemple été loués 650 € par mois à Pierrefitte-sur-Seine et 600 € à Stains.

Le phénomène pourrait au demeurant être largement sous-évalué. Il est en effet estimé selon une méthode conçue par le Cerema, qui consiste à comparer le nombre de maisons disparues dans un laps de temps donné et celui des appartements ayant la même date de construction que ces maisons disparues. Or, ce dernier chiffre est obtenu par l'exploitation des données Filocom qui recense les personnes assujetties à la taxe d'habitation. Ne sont donc prises en compte que les divisions communiquées aux services des impôts, soit par le propriétaire déclarant un revenu locatif, soit par le locataire

**De nombreux logements sont aussi divisés "en catimini".**

désirant s'acquitter de sa taxe d'habitation. Malheureusement, un certain nombre de découpages sont accomplis en catimini, sans aucune mention auprès des administrations fiscales. Il en est notamment ainsi lorsqu'ils sont effectués par des acteurs de filières d'immigration clandestines, louant une cave, un grenier ou un garage, voire un simple matelas, à des ménages en situation irrégulière.

#### DES OPÉRATIONS TROP SOUVENT IGNORÉES

En tout état de cause, la plupart des divisions restent invisibles de l'extérieur. Certes, l'analyse des déclarations d'intention d'aliéner, qui sont transmises aux services municipaux dès lors que le bien se situe dans un secteur soumis au droit de préemption urbain, apporte quelque renseignement. L'aspect extérieur des pavillons, les ajouts de boîtes aux lettres ou de compteurs électriques, l'augmentation du nombre de voitures en stationnement, la croissance des consommations de gaz et d'électricité et des ordures ménagères, constituent également autant d'indices précieux. De même, les informations communiquées par les agents responsables de la voirie et les policiers municipaux, ainsi que le croisement de certains fichiers, en particulier scolaires, ne sont pas à négliger. Néanmoins, ces opérations exigent un travail de terrain minutieux et un personnel nombreux. Du reste, les propriétaires les plus malhonnêtes se gardent bien d'attirer l'attention des autorités. Ils choisiront par exemple de conserver une seule boîte aux lettres et un compteur unique, quitte à redistribuer le courrier ou à demander à EDF d'augmenter la puissance de l'équipement électrique. Pourtant, entre les Codes de l'urbanisme, de la santé publique et de la construction et de l'habitation, les outils d'intervention dont disposent les collectivités locales ne manquent pas. Les villes sont par exemple en mesure de se prémunir du risque de division. Celle-ci est en effet interdite dès lors que l'habitation ainsi proposée ne respecte pas les prescriptions du plan local de l'urbanisme. Depuis septembre 2017, au Blanc-Mesnil, chaque nouvel acquéreur d'un pavillon reçoit ainsi un courrier signé de la main du maire. Il rappelle les règles d'urbanisme, en particulier l'obligation de création, pour les logements nouveaux, de places de stationnement ou de locaux à



## **L'Établissement public foncier et Action Logement se mobilisent en Île-de-France**

L'Établissement public foncier d'Île-de-France a proposé de racheter certains pavillons susceptibles de faire l'objet d'une division non souhaitable dans certains territoires. Les biens ainsi acquis seront par la suite cédés, dans le cadre d'un dispositif d'accès social à la propriété, ou transformés en logement social. Une délibération de l'organisme votée en mars 2017 a ainsi prévu d'instituer, en partenariat avec Action Logement, une société chargée de lutter contre le développement alarmant de la division pavillonnaire dans certains territoires. Celle-ci se verra capitalisée à hauteur de 40 M€ et disposera d'une capacité d'emprunt de 60 M€, auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Une première expérimentation, mobilisant une vingtaine de millions d'euros, sera menée à Aulnay-sous-Bois, Clichy-sous-Bois et Montfermeil. Parallèlement, le rapport précité de l'Établissement, élaboré en collaboration avec trois professeurs de droit, Hugues Périnet-Marquet, Gwénaëlle Durand-Pasquier et Rozen Noguellou, a émis une dizaine de propositions d'ordre juridique pour endiguer le phénomène. ■ I.B.

ordures ménagères dans l'enceinte de la parcelle, ainsi que la préservation d'une surface minimum d'espaces verts.

Les maires disposent en outre, à l'instar des préfets, de pouvoirs de police pour traiter l'habitat indigne. Ils peuvent prendre un arrêté d'insalubrité ou de péril, assortir ledit arrêté d'une interdiction d'habiter, ordonner des mesures d'évacuation, prescrire des travaux et les faire exécuter en lieu et place des propriétaires défaillants. De son côté, l'Agence régionale de santé, au nom du préfet, a la faculté d'effectuer des enquêtes sanitaires. Au titre de l'article L. 131-21 alinéa 6 du Code pénal, le bien peut enfin faire l'objet d'une confiscation au profit de l'État.

Au fil du temps, les instruments juridiques n'ont en effet cessé de se multiplier.

Dernièrement encore, la loi sur l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi Alur) a imposé au notaire de vérifier que l'acquéreur – personne physique, mandataires ou associés, si l'acheteur est une société civile immobilière ou une société en nom collectif – n'a pas été condamné à une interdiction d'acheter un tel bien. Par ailleurs, elle a ajouté deux nouveaux instruments de régulation, le permis de louer d'un côté et de l'autre, l'autorisation préalable aux travaux conduisant à la division.

À entendre certains acteurs, ces mesures d'ordre réglementaire permettraient de régler une majorité de cas. "Au vu des dossiers traités par le tribunal de Bobigny, il apparaît en effet que beaucoup de divisions sont opérées par des bailleurs de bonne foi, remarque Anne-Katrin Le Doeuff. Dans cette hypothèse, l'aspect pédagogique est essentiel ; il faut rappeler à ces propriétaires que le logement pourra être déclaré insalubre, ce qui autorise le locataire à suspendre le paiement du loyer, sans que le bailleur puisse demander son expulsion. Il convient également de les informer du risque de poursuite pénale

qu'ils encourrent et leur faire connaître les décisions en ce sens prononcées par les tribunaux" (4).

### UN ARSENAL JURIDIQUE DIFFICILE À MOBILISER

Néanmoins, la loi n'impose une demande d'autorisation préalable qu'en cas de travaux. Les logements créés sans travaux échappent en conséquence à cette obligation. La transformation de la maison peut alors rester ignorée de la municipalité. Par ailleurs, comme le relève l'étude d'Espacités, dans le cas de divisions effectuées par des marchands de sommeil avérés, les logements sont très majoritairement occupés par des étrangers en situation irrégulière. Or ces derniers sont peu enclins à se



Une installation électrique non conforme révèle souvent des pratiques indignes.

plaindre, soit parce qu'ils redoutent de se faire expulser, soit parce qu'ils subissent les menaces de leur propriétaire. Au demeurant, le nombre de juges affectés à la lutte contre l'insalubrité n'est pas à la hauteur de la tâche et les communes n'ont pas les moyens de saisir la justice, en se portant partie civile. Enfin, l'adoption d'arrêtés d'insalubrité ne conduit pas nécessairement à vider les logements de leurs occupants, tant s'en faut, et ce même lorsque

l'arrêté en question est assorti d'une interdiction temporaire d'habiter. Nombre d'immeubles déclarés insalubres continuent dans ces conditions d'être loués, bien qu'ils n'aient fait l'objet d'aucuns travaux de mise en conformité. "L'arsenal normatif actuel n'est ni assez efficace ni lisible", estime les auteurs du rapport Goeffroy, qui plaident pour une harmonisation des critères définis par les différents codes, afin de faciliter le travail du juge et lui permettre de déterminer aisément si le bien est effectivement habitable dans des conditions de sécurité, de santé et de confort acceptables. Ils préconisent également de rendre systématique la confiscation des biens des marchands de sommeil en cas de condamnation, de créer une police de l'habitat et d'instaurer un droit de préemption adapté, par la mention obligatoire du nom de l'acquéreur dans la déclaration d'intention d'aliéner.

Il reste que toutes ces mesures, notamment les permis de diviser et de louer, sont susceptibles de ralentir la remise en location des biens. Par là même, ils contribuent à renforcer la pénurie de logements. Certes, le permis de diviser doit être accordé dans les quinze jours et celui de louer dans le mois. Néanmoins, il sera toujours possible d'allonger ce délai en réclamant une pièce supplémentaire au propriétaire. En outre, l'examen sur dossier ne semble pas toujours suffisant pour permettre aux services de se forger une idée juste de la situation créée par la division. Une visite in situ s'imposera à l'occasion. Elle doit d'ailleurs être effectuée si la division a été accompagnée de travaux dans les six ans de leur réalisation. Un personnel compétent et nombreux sera donc mobilisé et puisqu'ils relèvent de différents départements, services instructeurs des autorisations d'urbanisme, service d'hygiène notamment, il faudra en coordonner les interventions. Ceci à une heure où les budgets municipaux seraient plutôt voués à se réduire qu'à augmenter. Au vu de la situation, "il est donc indispensable que les municipalités ne soumettent que des secteurs restreints aux permis de diviser et de louer", conclut Anne-Katrin Le Doeuff. ■

Isabelle BERTHIER

(1) Voir les travaux du Puca sur la densification résidentielle.

(2) IAU, Note rapide n° 612, janvier 2013.

(3) Propositions pour mieux lutter contre les marchands de sommeil dans les zones pavillonnaires d'Île-de-France, EPIF, septembre 2017.

(4) Récemment à Aubervilliers, un bailleur s'est vu condamné à deux ans de prison ferme.