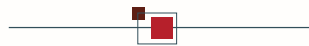


NOTE DE RECHERCHE
Diffuse Cities & Urbanization Network - DCUN

Les normes de la construction illégale en périphérie de Hanoï

Marie Lan Nguyen Leroy
PhD in Law
Paris Region Expertise (PRX-Vietnam)





DCUN - Diffuse Cities & Urbanization Network

Fondé en 2017, le réseau sur les villes et l'urbanisation diffuses (DCUN) est un réseau de recherche international regroupant des chercheurs et professionnels de l'urbain, soutenu par la fédération de recherche " LABEX Futurs Urbains ", sous l'égide de l'Université Paris-Est.

Le réseau regroupe plusieurs laboratoires de recherche du LABEX (AUSSEER, Lab'URBA, IFSTTAR, SPLOT/LVMT, et LEESU) et des partenaires étrangers. Il vise à constituer une communauté scientifique de recherche sur la diffusion mondiale de l'urbanisation dans une perspective comparative.

Site web : <https://dcun.hypotheses.org>

Autrice : **Marie Lan Nguyen Leroy**

Traducteur : John Crisp

Rédacteurs en chef : Caroline Gallez, Joël Idt, Kévin Chesnel

Date de publication : 05/2021

Les normes de la construction illégale en périphérie de Hanoï

Les zones péri-urbaines de Hanoï subissent une pression foncière importante, notamment depuis l'agrandissement de la Capitale en 2008. L'implantation de zones économiques, le développement des nouvelles zones urbaines ou d'autres types de projets planifiés concurrencent des espaces déjà occupés par des villages qui revendiquent leurs propres besoins fonciers.

Dans ce contexte, des constructions et aménagements fonciers à la marge de la légalité étatique se développent et cela en raison du pragmatisme des acteurs du développement urbain. Pour satisfaire les besoins pressants en logements et contourner la lenteur des procédures administratives, ces activités évoluant dans un continuum de légalité, se rapprochant ou s'écartant de la légalité étatique, semblent faire partie intégrante du processus d'urbanisation. Apportant de la souplesse aux constructions en zone péri-urbaine, ces activités obéissent à des usages établis et des règles stabilisées, contribuant ainsi à façonner et transformer la ville.

1- Chiffres issus du Centre national des statistiques du Vietnam, auxquels nous avons appliqué la formule proposée par l'ONU pour calculer la croissance urbaine annuelle. Pour le Vietnam, la croissance urbaine annuelle de 1995 à 2019 est de 3,40% en moyenne pour l'ensemble du pays et de 5,01% pour Hanoï entre 1995 à 2019 en prenant en compte les districts urbains et ruraux.

2- « Khu đô thị mới » : modèles d'aménagements d'espaces résidentiels avec infrastructures de plus de 50 ha, développés depuis les années 90.

L'ouverture à l'économie de marché initiée par le Parti communiste vietnamien depuis la fin des années 1980 a stimulé de manière indéniable le développement socio-économique du pays. L'expansion urbaine a accompagné cet essor économique et conserve aujourd'hui un rythme très soutenu : à Hanoï, capitale du pays, la croissance urbaine se situe autour de 5% en moyenne depuis 1995¹. Cette dynamique de développement spatial sur une période relativement brève a entraîné des difficultés de planification et donc d'encadrement du processus d'urbanisation par les pouvoirs publics (Fanchette, 2015; Quertamp, 2010).

C'est particulièrement le cas dans les zones péri-urbaines de Hanoï qui ont subi une pression foncière importante, notamment depuis l'agrandissement de la capitale en 2008. Le péri-urbain est entendu ici comme la frontière de l'urbanisation résultant d'une expansion des fonctions urbaines (Leaf, 2009). L'implantation de zones économiques, le développement des nouvelles zones urbaines² (Labbé et Musil, 2017) ou d'autres types de projets planifiés concurrencent des espaces déjà occupés par des

villages qui revendiquent leurs propres besoins fonciers.

Dans ce contexte, des constructions et des aménagements fonciers à la marge de la légalité étatique se développent et cela en raison du pragmatisme des acteurs du développement urbain tels que les investisseurs, les promoteurs, les intermédiaires, les autorités publiques, mais également les familles et individus ayant un projet foncier. Pour satisfaire les besoins pressants en logements et contourner la lenteur des procédures administratives, ces activités susceptibles d'être considérées comme illégales ou situées dans une zone de flou juridique semblent faire partie intégrante du processus d'urbanisation. Il en résulte un enchevêtrement d'actes légaux et d'autres qui ne le sont pas : même si les dispositions de la loi semblent claires, l'application au niveau local suscite souvent des interrogations, des adaptations ou des formes de contournement.

À cet égard, l'anthropologie du droit permet d'apporter un éclairage sur ce phénomène, en

contextualisant le droit et en s'écartant du prisme du positivisme juridique qui ne s'intéresse qu'au droit tel que dicté par les pouvoirs publics. Il s'agit ici de prendre en compte les pratiques des acteurs et la dynamique qu'elles créent sur le droit de l'Etat (Rouland, 1988 ; Le Roy, 1999). Pour dépasser l'opposition entre le légal et l'illégal, il est dès lors possible d'envisager la question sous l'angle d'un continuum de légalité, un espace non interrompu s'approchant ou s'écartant de la légalité étatique. Les choix des acteurs pour chaque étape du projet foncier pourraient donc passer de l'un à l'autre de façon continue. Ainsi, une construction sans droit d'usage du sol se rapprocherait de la légalité étatique si son occupant a tout de même réussi à obtenir un permis de construire. De même, un occupant qui ne dispose pas de permis de construire, mais dont la construction a été « autorisée » suite au paiement d'une faible amende auprès d'autorités compétentes se rapprocherait de la légalité étatique.

Cet article a pour ambition de contribuer à la réflexion sur les activités foncières évoluant dans ce continuum de légalité. A quelles normes non écrites obéissent-elles ? Dans quelle mesure et à quelles conditions contribuent-elles au dynamisme de l'expansion urbaine de Hanoï ?

Les informations contenues dans ce document sont tirées d'enquêtes exploratoires de type qualitatif réalisées entre décembre 2019 et février 2020 sur la base d'une quinzaine d'entretiens semi-directifs. Ont été interviewés des acteurs du foncier au niveau local et provincial tels que les investisseurs fonciers de petite et moyenne taille, les promoteurs immobiliers, les opérateurs d'aménagement urbain publics ou privés, les facilitateurs, sans oublier les individus qui souhaitent apporter des modifications à leurs habitations ou investir sur une parcelle. En particulier, l'enquête a suivi le chemin de plusieurs individus, parcourant le processus de construction ou de modification d'une habitation lorsque celle-ci est confrontée à une réglementation restrictive.

L'enquête a porté sur plusieurs districts, dont Dong Anh au nord de Hanoï et de Thanh Tri au sud. Ces deux districts ont été choisis parmi les districts situés en périphérie de la capitale et classés « ruraux » selon la classification en vigueur au Vietnam, pour tenter de comprendre les normes et mécanismes auxquels sont assujetties les constructions réalisées à la limite de la légalité étatique.

UN ACCORD TACITE AUTOUR DE SITUATIONS TOLÉRÉES

Les données relevées sur le terrain tendent à mettre en avant des possibilités de dérogation tacite à la réglementation entre les acteurs du foncier, que ce soit pour des raisons historiques, ou pour des considérations d'ordre pragmatique.

Des besoins pressants en termes de logements

Depuis les années 1960, de nombreux droits d'usage du foncier attribués par les autorités publiques ont été largement accordés non pas à titre individuel, mais à une entité familiale. Lorsque la famille s'agrandit et que les descendants souhaitent fonder un nouveau foyer, de nouvelles constructions sont nécessaires. Dans ces situations, il est d'usage de construire sur le même terrain, mais sur la partie classée « ao vuon », c'est à dire « étang et jardin ».

Pour respecter la législation foncière, le membre de la famille devra d'abord demander la séparation de son « Carnet rouge »³ de celui de la famille, puis solliciter l'administration locale pour qu'elle accepte le changement du statut en terrain constructible.

Dans les faits, il est souvent admis que la construction puisse se faire sans ces démarches préalables. On comprend que cela reste dans le cadre d'un besoin familial. Les démarches pourront se faire ultérieurement, notamment lorsque l'usager voudra vendre son terrain. Dans les zones péri-urbaines, cette situation reste encore fréquente et il en résulte toujours une relative tolérance dans l'utilisation de ces Carnets rouges attribués aux familles. Par contre, cette tolérance n'existe pas s'il s'agit d'un nouvel arrivant non originaire du village qui acquiert un terrain de ce type.

Carnets rouges et permis de construire : une demande non systématique

Au sein des districts péri-urbains, l'actualisation des droits d'usage sur le sol ainsi que les demandes de permis de construire ne semblent pas systématiques. Selon le témoignage d'un intermédiaire foncier de Thanh Tri, plus de 80% des terrains du district disposent officiellement d'un Carnet rouge. Toutefois, beaucoup ne sont pas actualisés et portent souvent le nom d'une autre personne que l'occupant actuel. De plus, la grande majorité des constructions se font sans permis⁴. Ce phénomène est moins marqué dans les districts centraux de la capitale, du fait d'une proximité avec les autorités en charge des inspections et d'une visibilité plus importante de l'état administratif des constructions.

3- Dossier dont la couverture est de couleur rouge, contenant l'ensemble des documents attestant des droits de l'usager du foncier (droit d'usage du sol, droit de propriété sur les constructions, documents attestant des transferts, etc.). Par convention, le terme Carnet rouge désigne également le droit d'usage du sol.

4- Entretien avec M. D. H., intermédiaire foncier à Yen Xa, district de Thanh Tri, 19/12/2019. Il exerce ce métier depuis 16 ans dans le sud de Hanoï.

5- *Ibid.*

6- Voir à ce sujet p.6 la différence entre un facilitateur et un intermédiaire foncier.

7- Interview with M. C., a land facilitator based in Hanoi, 02/11/2018.

8- Interview with M. B., a land facilitator based in Nhat Tan, an urban district of Tay Ho. M. B works on several areas north of Hanoi in the districts of Tu Liem, Dong Anh and Soc Son.

L'ensemble des acteurs du foncier y trouve en effet plus de souplesse et cette situation floue peut présenter des avantages considérables. Du côté des usagers, les raisons sont diverses. Dans certains cas, les usagers du foncier ne peuvent pas demander un Carnet rouge, notamment si leur terrain est trop petit et fait moins de 35 m². Dans d'autres situations, ils peuvent ne pas le souhaiter en raison d'une absence de documents justificatifs, d'un défaut de paiement des impôts, ou bien parce qu'ils n'en ont pas besoin dans l'immédiat. L'achat ou la vente de ces terrains pourront toujours se réaliser au prix du marché d'un terrain sans droit d'usage. À Thanh Tri, ce prix prend en compte une baisse en moyenne de 20 % à 30 % par rapport à un terrain avec droit d'usage en fonction des documents justificatifs détenus⁵.

Pour l'administration, l'octroi de droits d'usage signifie une indemnisation au minimum à la hauteur du prix fixé par la grille étatique si la terre est expropriée pour y implanter un nouveau projet. En l'absence de droit d'usage, cette somme est moindre.

À LA RECHERCHE DE L'INFORMATION ET DU RESPECT DE LA LÉGALITÉ

Pour les usagers du foncier, il est important avant tout d'obtenir des informations sur le terrain sur lequel ils souhaitent construire, afin de connaître les démarches à effectuer par la voie « normale ». Selon le témoignage des intermédiaires fonciers, il est toujours préférable de chercher à se rapprocher au plus près de la légalité. En effet, les dérogations ne sont pas toujours possibles et doivent se négocier. Malgré une législation réaffirmant sans cesse la transparence de l'administration et de ses activités dans la gestion foncière, l'information sur les statuts des terrains, l'état des planifications et des projets est difficile à obtenir dans les faits, voire se monnaie pour son obtention.

Au travers des entretiens, nous avons tenté de retracer le parcours des individus construisant quand cela n'est pas autorisé. La première étape consiste à demander des informations à l'administration locale du quartier (phuong) dans les districts urbains, ou de la commune (xa) dans les districts ruraux. Ce sont eux qui détiennent les informations les plus actualisées sur l'état de la planification au niveau local. Pour la deuxième étape, il s'agit d'aller demander des informations à l'administration du district. C'est le district qui assure la gestion des constructions dans leur ensemble et donne les autorisations. Il faut s'adresser au Département de la Planification et de l'Architecture en priorité,

puis le Département de la Construction et enfin celui de l'Environnement et des Ressources naturelles. Pour les documents de planification, il est nécessaire de vérifier à plusieurs niveaux s'il existe un plan à différentes échelles, voire une dérogation au plan stratégique de la province. Si c'est le cas, la construction sera difficile, sinon impossible, en fonction de l'état de la planification. Dans le cas d'un « projet suspendu », c'est-à-dire planifié, mais toujours en attente, il faut une décision d'annulation de l'autorisation d'investir pour pouvoir construire.

En fonction de la difficulté du dossier, l'appel à un facilitateur foncier⁶ peut s'avérer nécessaire. Le facilitateur foncier a pour mission d'assister et de favoriser la réalisation de procédures administratives (enregistrements ou transferts de droits fonciers, taxes, permis, etc.). Disposant de relations étroites avec les autorités publiques, ces facilitateurs permettent aux usagers du foncier d'éviter les longues démarches administratives. À Hanoï, pour enregistrer un droit d'usage du sol, les tarifs des facilitateurs varient de 3 à 5 000 000 VND (125 à 200 euros)⁷ pour un dossier sans grande complexité.

La recherche de la légalité : les conseils d'un facilitateur foncier⁸

« Pour construire à Nhat Tan, il faut observer plusieurs étapes et chercher à respecter la loi pour les parties procédurales qui sont possibles. Pour cela, il faut d'abord travailler avec les autorités locales et obtenir des informations auprès d'eux. L'intérêt ici, c'est de juger de la latitude d'action dont je dispose au niveau légal et illégal [...] les gens ont tendance à faire l'inverse en croyant que ça ira plus vite.

Par exemple, je veux construire sur une parcelle où il est trop difficile d'obtenir un permis de construire en l'état. Je n'ai pas de Carnet rouge sur cette parcelle. Il est toujours intéressant de commencer la procédure de demande de Carnet rouge auprès des autorités avant la construction effective. Dans un autre cas, si on veut construire 5 étages et que la réglementation du quartier n'autorise que 3, il est toujours bon de demander un permis de construire pour ces 3 étages. Les discussions par la suite seront facilitées. »

Toutes les informations obtenues auprès des autorités vont permettre à l'utilisateur du foncier de connaître la situation de son terrain au regard de la réglementation et des politiques locales en matière d'urbanisme. Souvent, l'absence de transparence, le manque de documents justificatifs et les hésitations vis-à-vis de l'administration foncière rebutent les usagers.

Ce n'est que s'il est difficile de passer par la voie légale que l'on va passer par la voie de la porte de derrière « di cua sau ».

LES ÉTAPES DE LA CONSTRUCTION ILLÉGALE

Une construction à la marge de la légalité étatique respecte plusieurs étapes : la recherche d'informations pour établir une stratégie adéquate en fonction des informations disponibles, la construction, la régularisation partielle, l'inscription dans le temps de la construction et l'éventualité d'une régularisation définitive. Ces étapes sont généralement observées, mais leur ordre peut être modifié en fonction des accords et des stratégies choisies.

La recherche d'une stratégie adéquate et d'un réseau potentiel

Le personnage clef est le « nguoi do dau », c'est à dire le parrain. Il s'agit d'une personne influente plus ou moins proche de l'administration foncière qui pourrait soutenir les démarches. Lors des constructions dans les zones péri-urbaines, les autorités locales et les inspecteurs sont facilement informés. En effet, il est difficile de cacher le transport de matériaux de construction, souvent fournis par quelques entreprises bien identifiées dans chaque district péri-urbain. Il faut donc une personne qui couvre et qui guide la procédure⁹.

En l'absence d'une telle connaissance, il est tout à fait possible de faire appel à deux types d'acteurs : les facilitateurs ou les intermédiaires fonciers qui feront le nécessaire et informeront l'usager du foncier sur le coût et sur les chances de réussites. À la différence du facilitateur, l'intermédiaire foncier assure en plus de la réalisation de procédures administratives auprès de l'administration, les missions de ventes et transferts de terrains entre particuliers. Dans les faits, ces situations se combinent souvent. Il est familièrement appelé « Co dat », c'est-à-dire « cigogne foncière ». Cette appellation fait référence aux habitudes alimentaires de l'animal qui mange la nuit et ne picore que petit à petit dans les rizières. Il travaille sur tous types de terrain et prend en charge une grande partie du secteur informel. Les facilitateurs et intermédiaires fonciers peuvent être constitués en cabinet de conseil en immobilier, avec ou sans personnalité juridique.

La construction

La durée de cette phase dépend des différentes stratégies choisies. La première d'entre elles consiste à construire par étape : les fondations, le rez-de-chaussée, le premier étage, etc. Entre chaque étape, une période d'attente doit être

observée afin de dissimuler plus aisément la nouvelle construction aux yeux des autorités locales. En fonction des accords passés, des destructions mineures et ponctuelles pourraient être demandées. La construction sera achevée en 1 ou 2 ans.

La seconde stratégie consiste à construire le plus vite possible afin de mettre l'administration devant le fait accompli. Le constructeur ou son intermédiaire peut négocier les amendes dès la fin de la construction. L'une des variantes de cette stratégie consiste à habiter un temps dans la maison nouvellement construite. En tant qu'occupant actuel, l'usager demande aux autorités locales une autorisation de travaux, dont la procédure est plus simple que celle d'une demande de permis de construire. Ainsi, la construction est implicitement légalisée¹⁰.

Témoignage de M. X, habitant de Dong Anh¹²

« On avance petit à petit, sans brusquer les choses. [kho dau, go day] : là où l'on rencontre une difficulté, on dénoue le problème. Quand la police arrive et demande pourquoi il y a un étage en plus, j'ai répondu que je voulais mettre un petit espace buanderie avec une machine à laver sur le toit. Comme il pleut très souvent en ce moment, j'ai voulu recouvrir la machine pour qu'elle ne s'abîme pas. La police sait ce que j'ai voulu dire, tu sais que la police sait et voilà. Pour cette fois-là, je n'ai pas eu à payer d'amende. »

La régularisation partielle

Entre les étapes de construction, les services d'inspection peuvent demander le paiement d'une amende, voire imposer la destruction d'une partie des constructions. Dans ce cas, l'usager du foncier paie l'amende et effectue la destruction. Un procès-verbal constate la destruction. L'usager suspend temporairement ses travaux, puis reconstruit quelques mois après¹¹.

En fonction des négociations avec l'aide éventuelle d'un facilitateur, il est possible de régulariser la situation sans détruire les constructions lorsque l'administration constate une illégalité. C'est le cas des sanctions par :

- une amende d'avertissement « Phat canh cao » ;
- une amende pour illégalité existante « Phat ton tai ».

Le décret sur les sanctions pour les infractions foncières prévoit des amendes peu élevées¹³. À titre d'illustration, pour la construction

9- Entretien avec M. B.L., 55 ans, ancien cadre fonctionnaire du Comité populaire de Hanoi, actuellement constructeur immobilier, Pagode Hoang An, Hanoi, 06/01/2019.

10- Entretien avec Mme C.H., 45 ans, fonctionnaire et petit investisseur foncier, Dong Anh, 25/01/2019.

11- Entretien avec un investisseur foncier et habitant du district de Dong Anh, 25/01/2019.

12- Entretien avec M. P., habitant de Dong Anh, 14/12/2019.

13- Décret sur les sanctions pour les infractions foncières, n° 102/2014/ND-CP, décret du gouvernement, en date du 10/11/2014.

14- Décret sur les sanctions pour les infractions foncières, n° 91/2019ND-CP, décret du gouvernement, en date du 19/11/2019.

15- Décret n° 139/2017/NĐ-CP, portant sur la gestion des infractions administratives en matière d'investissements dans la construction, l'exploitation, la transformation et le commerce des minéraux en tant que matériaux de construction ; production et commerce de matériaux de construction, gestion des infrastructures, négociation immobilière, logement, gestion de l'immobilier et des constructions, en date du 27/11/2017.

16- Entretien avec M. T.P., 42 ans, intermédiaire foncier et habitant du district de Dong Anh, 28/01/2019.

17- Le terme de village est utilisé au sens d'unité administrative. Dans les zones péri-urbaines de Hanoi, de nombreux villages d'antan sont aujourd'hui de véritables zones urbanisées.

18- En 2019, une maison de 540 m² a été construite par My Linh, une célèbre chanteuse vietnamienne sur une terre en partie classée forestière. L'affaire a fait grand bruit dans les médias. À l'heure actuelle, la construction n'a toujours pas été démontée. Il est intéressant de noter que cette maison a été conçue pour être entièrement démontable.

19- Op. cit., entretien n°2 avec M. B.L., 17/01/2019.

d'une maison sur une terre agricole, l'amende demandée avant 2019 se situait entre 2 000 000 VND et 50 000 000 VND (78 et 1950 euros) en fonction de l'estimation de la valeur du droit d'usage. Pour une construction débordant sur un terrain voisin, elle était entre 1 000 000 VND et 10 000 000 VND (39 et 390 euros) en fonction du type de terrain empiété. En 2019, après de nombreuses discussions autour de l'élaboration de la nouvelle réglementation, la valeur maximum de l'amende n'a été relevée qu'à hauteur de 250 000 000 VND (9250 euros) pour la construction d'une maison sur une terre agricole¹⁴.

L'acceptation coutumière

Une fois la construction réalisée et la situation plus ou moins stabilisée entre les acteurs, la construction pourra donc s'établir dans la durée. Conformément au décret n° 139/2017/NĐ-CP portant sur le traitement des infractions administratives concernant les constructions¹⁵, les prescriptions pour les infractions effectuées à titre individuel dans le domaine foncier sont de 1 à 2 ans depuis l'achèvement de la construction. Pour autant, ce sera plutôt un usage que l'on pourrait qualifier de coutumier qui prévaudra, dans la mesure où plus les constructions sont anciennes, plus il sera difficile pour l'administration d'agir dessus.

L'éventualité d'une régularisation définitive

Suite à ces constructions pouvant faire apparaître des quartiers entiers, les habitants peuvent se cotiser et passer des accords auprès des entreprises publiques afin de se connecter aux réseaux pour l'eau, l'assainissement, ou encore l'électricité. Si la situation s'ancre dans la durée, les autorités peuvent intervenir en régularisant la situation, en fournissant notamment des droits d'usage aux familles du quartier qui en font la demande. Dans d'autres circonstances, ces situations peuvent s'achever par une procédure d'expropriation pour mettre en place un nouveau projet (zone industrielle, projet immobilier, etc.), conduisant à la démolition des constructions.

Les conseils de M. T.P., intermédiaire foncier basé à Dong Anh¹⁶

« Tout dépend de l'endroit où vous souhaitez construire à Dong Anh. Si vous voulez construire une maison dans les villages¹⁷ vous n'avez pratiquement pas besoin de papier. Si vous construisez moins de 3 étages, je peux vous aider, même si vous n'avez aucun papier. Si vous construisez plus, dans ce cas-là, nous contournerons le problème. La règle, c'est que si la réglementation prévoit 5 étages, vous pouvez

en faire 7, mais pas plus sinon cela se verrait trop. Pour les 2 étages supplémentaires, nous travaillerons avec l'inspecteur de la construction. À Dong Anh, il y a beaucoup de constructions sur les terres agricoles [...] c'est un risque assumé par les constructeurs. Lorsqu'une nouvelle décision politique est prise concernant le terrain, on risque de perdre sa construction, mais en soi, le risque est maîtrisé et c'est assez commun.

Dans la commune de Kim Chung par exemple, il y a en ce moment une zone industrielle qui y est implantée. L'usine fait travailler beaucoup d'ouvriers et n'a pas assez de place pour les loger. L'entreprise a choisi d'aller sur les champs d'à côté pour construire, ce n'est pas un problème [...] et elle ne sera pas inquiétée. L'entreprise loue actuellement à ses employés ces habitations à 1 000 000 VND (39 euros) par mois pour 20m². La situation est la même dans la commune de Hai Boi, près du pont Thang Long.

Par contre, il faut éviter certaines situations en ce moment. Actuellement, on évite les terres forestières, notamment à cause de l'affaire My Linh à Soc Son¹⁸. En ce moment, la destruction est automatique. L'état confie ces terres uniquement à des exploitants pour leur gestion. Pour éviter ces terres, il faut juste se renseigner auprès du service du cadastre de la commune. »

LES CONDITIONS PRÉALABLES AVANT TOUTE CONSTRUCTION

Afin de construire sur un terrain non constructible, l'illégalité ne doit pas être flagrante : un voile de légalité est nécessaire. Selon le témoignage des individus ayant des projets de construction, il est préférable de réunir deux conditions pour maximiser les chances de faire perdurer la construction.

Au sein des zones péri-urbaines, il faut partir de constructions existantes, c'est-à-dire que l'on peut construire entre 2 terrains déjà construits, ou proche d'une zone urbaine (même illégale). Si l'administration a accepté comme un état de fait la construction dans un quartier, il n'y a pas de raison qu'elle s'oppose formellement à la construction d'une maison à côté¹⁹. Si la construction se trouve dans des ruelles et non sur une rue principale, ce sera plus facile, car elle sera moins visible. Dans le cas d'une construction isolée, il faut procéder par étape pour que l'illégalité ne choque pas la vue.

Dans plusieurs cas de constructions sur un terrain rizicole pour lesquelles nous avons pu recueillir des témoignages dans le district de Dong Anh, la construction a débuté par une hutte en paille avec un ou deux murs en brique. La législation vietnamienne permet en effet la construction d'espaces de stockage d'outils sur des terrains agricoles. Quelques mois plus tard, 4 murs de briques sont en place. S'il n'y a pas eu de constatations de la part des autorités publiques ou des services d'inspection de la police, le toit en paille peut être remplacé par de la tôle. In fine, les constructions deviennent des maisons avec un toit en tuile, puis éventuellement avec un autre étage. Chaque étape est espacée de plusieurs mois à 1 an. Selon les entretiens avec les constructeurs, il s'agit d'attendre les périodes propices définies en fonction des éventuels accords passés avec les autorités.

sinon elle va se dégrader toute seule. La police a accepté l'explication. Quand un nouvel étage a été construit, j'ai retiré la tôle. Ma maison se situe dans une ruelle, c'est discret.

Sur Dong Anh, quand tu passes le pont Nhat Tan, ou le pont Thang Long, la zone proche du fleuve rouge c'est de la construction majoritairement illégale. Il n'y a aucune transaction officielle, sauf pour les gens qui connaissent les bonnes personnes. Mais bien sûr, les transactions se font très fréquemment et les prix du marché sont bien connus. Il faut compter environ 50 millions VND (1951 euros) le m2 pour une terre avec un carnet rouge, 100 millions VND (3903 euros) le m2 si c'est face au fleuve. 500 000 VND (19 euros) le m2 si c'est une terre agricole.»²²

20- Op. cit., entretien avec Mme C. H.

21- Pour l'étage « 0,5 », l'interviewée fait référence ici à un aménagement de la terrasse. À cet endroit, les constructions ne dépassent généralement pas 50% de la superficie, pour ne pas être considérées comme un étage supplémentaire.

22- Les sommes précitées concernent aussi bien les m2 au sol que les m2 construits.

23- Op. Cit., entretien avec M. B.L.

24- Entretien avec M. D., habitant à Dong Anh, 02/12/2019.

La deuxième condition réside dans la nécessité de maintenir de bonnes relations avec le voisinage pour éviter les plaintes et recours auprès de l'administration. S'il y a un recours administratif, il se peut que cela passe par une autre autorité locale que celle avec qui le constructeur a passé un accord, comme par exemple une autorité hiérarchiquement plus élevée ou un organisme d'inspection local. Dans ce cas, la situation ne peut être couverte. Par ailleurs, une bonne relation de voisinage est nécessaire, surtout dans le cas d'un quartier classé non constructible : si une personne a réussi à construire, les voisins pourront profiter de cette opportunité pour construire eux aussi sans que cela ne soit trop visible, grâce à la première condition évoquée.

LE PRIX DE L'ILLÉGALITÉ

Les enquêtes de terrain ont mis en avant le fait que les constructions non-conformes à la législation obéissent à des normes procédurales et financières connues et acceptées par l'ensemble des parties prenantes (autorités locales, service des inspections, investisseurs et habitants). À Dong Anh, comme à Thanh Tri, les constructions illégales en zone péri-urbaines ont un prix. Elles se paient au m2, variant entre 3 000 000 VND et 4 500 000 VND (117 et 175 euros) en 2019²³. Le prix est plus élevé si le terrain est proche des axes de transport. Cela s'explique par le fait que la construction sur ce type de terrain est d'une part plus visible, et d'autre part, l'utilisateur peut en tirer un bénéfice plus important, car c'est propice pour y installer un fond commerce.

Account by Mrs. CH. in Dong Anh²⁰

« Sur certains terrains, tu ne pourras pas construire sans connaître les bonnes personnes. C'est le cas à Hanoi centre par exemple, dans le district central de Hoan Kiem. À Ba Dinh, c'est déjà plus facile. Par contre, si tu vas à Dong Anh, là ce sera beaucoup plus facile et même conseillé d'y construire.

À Dong Anh, l'ensemble des constructions dans mon quartier, c'est des constructions sans permis. La règle dans mon quartier, c'est que si tu peux construire 4 étages, dans les faits, tu peux en construire 5,5²¹. Quand tu es au troisième étage, tu espaces les constructions le temps de plusieurs mois.

Pour ma maison, j'ai fait des travaux et j'ai mis de la tôle autour pour camoufler. Lorsque la police est venue, je leur ai expliqué que ma maison est humide, il faut faire des travaux

Dans le cas d'une construction au nord-ouest de Dong Anh²⁴, le propriétaire d'un droit d'usage foncier a souhaité agrandir sa maison de 20m2 sur un espace non constructible, car classé terre agricole. Il a également souhaité rajouter un 5ème étage alors que la législation dans son quartier n'en autorise que 4. Le prix qu'il a eu à payer auprès des intermédiaires se calcule ainsi :

- Prix à payer = (Espace en m2 non constructible + Espace en m2 de l'étage en plus) × 3 000 000 VND.

Ces normes non écrites sont acceptées par les acteurs du foncier, arguant qu'une application stricte de la législation pourrait ne pas être dans l'intérêt de tous. Pour les habitants, ces accords tacites permettent de répondre à l'accroissement des besoins en matière de logement, ainsi que de faciliter la réalisation de petits investissements fonciers et immobiliers. Pour d'autres, il s'agit d'obtenir des revenus supplémentaires pour compenser un salaire peu élevé.

CONCLUSION

Face aux difficultés de planification et de contrôle du processus d'urbanisation par les autorités publiques, les acteurs du développement urbain font preuve d'un grand pragmatisme dans le cadre de compromis établis au niveau local, pouvant être aux dépens des normes dictées au niveau central. Des normes ancrées dans la pratique permettent ainsi de mener des projets de construction sans suivre à la lettre le parcours réglementaire : des étapes, des délais et des règles stabilisées notamment en matière de prix font l'objet d'un usage établi.

Le caractère processuel de ces transformations urbaines est donc à prendre en compte dans la compréhension du développement des zones péri-urbaines de Hanoï : apportant de la souplesse et de la rapidité aux constructions en zone péri-urbaine, les actions à la limite de la légalité font partie intégrante du processus d'urbanisation de la capitale. A noter toutefois qu'il s'agit d'une spécificité des zones péri-urbaines de Hanoï car ce phénomène est moindre au sein des districts centraux du fait d'une plus grande visibilité des constructions par les instances d'inspection et d'une proximité plus importante avec les pouvoirs publics.

La loi foncière pensée comme un outil du processus d'urbanisation recherche un équilibre entre développement socio-économique et stabilité sociale au sein des zones péri-urbaines : elle fixe un cadre légal au sein duquel les principaux acteurs du processus d'urbanisation deviennent des producteurs de normes qui, en complétant utilement le dispositif étatique, facilite l'intégration des classes moyennes issues de monde paysan dans ce processus d'urbanisation symbole de réussite sociale.

REFERENCES

Fanchette S. (dir.), 2015, *Hà Nội, future métropole : Rupture dans l'intégration urbaine des villages*. Nouvelle édition, IRD Éditions.

Labbé D., Musil C., 2017, « Les « nouvelles zones urbaines » de Hanoi (Vietnam) : dynamiques spatiales et enjeux territoriaux », *Mappemonde*, no.122, 2017.

Leaf M., 2009, *The peri-Urban Frontier of Ho Chi Minh City, Vietnam*, Peri-Urban Environmental Changes in Asia.

Le Roy É., 1999, *Le jeu des lois. Une anthropologie "dynamique" du Droit*, Paris, LGDJ, Coll. Droit et Société, Série anthropologique.

Norbert R., 1988, *L'anthropologie juridique, 1re édition*. Coll. Droit fondamental, droit politique et théorique, PUF.

Quertamp F., 2010, « La périurbanisation de Hanoi. Dynamiques de la transition urbaine vietnamienne et métropolisation », *Annales de géographie*, 2010/1-2, 671-672, 2010.

STATUT DU DOCUMENT

La production de cette note de recherche a été soutenu par le réseau DCUN.

POUR CITER CET ARTICLE

Marie Lan Nguyen Leroy, "Norms of illegal construction in periurban Hanoi", *DCUN (Diffuse Cities & Urbanization Network) Research Note No.2*, May 2021, URL: <https://dcun.hypotheses.org/1615>.

NOTE DE RECHERCHE

Diffuse Cities & Urbanization Network - DCUN



DCUN

Diffuse Cities & Urbanization Network

