

À propos des suites de la tempête Xynthia : petits arrangements avec les constructions illégales

Jean-Philippe Brouant

DANS **ANNALES DE GÉOGRAPHIE** 2014/6 n° 700 , PAGES 1381 À 1392

ÉDITIONS **ARMAND COLIN**

ISSN 0003-4010

ISBN 9782200929251

DOI 10.3917/ag.700.1381

Date de mise en ligne : 11/02/2015

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-annales-de-geographie-2014-6-page-1381?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Armand Colin.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

À propos des suites de la tempête Xynthia : petits arrangements avec les constructions illégales

Regarding the consequences of storm Xynthia : little arrangements with illegal buildings

Jean-Philippe Brouant

maître de conférences à l'École de droit de la Sorbonne (Paris 1)¹

Résumé

La tempête Xynthia est une dépression météorologique majeure ayant frappé notamment la côte littorale française en mars 2010 causant la mort de cinquante-trois personnes et plus de 2,5 milliards d'euros de dommages.

En présence d'une catastrophe naturelle, les mécanismes classiques de prise en charge assurantielle ou relevant de la solidarité nationale ont été activés. Mais l'État a choisi d'aller plus loin et, au titre de la prévention des risques, a décidé de racheter ou d'exproprier plus d'un millier de maisons. Ce faisant, il a été confronté à certaines situations illégales (constructions sur le domaine public, absence de permis de construire...). L'article étudie la façon dont l'État – central et local – a décidé de nier l'existence de ces situations dans les procédures d'indemnisation.

Abstract

Storm Xynthia has been an intense low pressure system hitting particularly the French coastline in March 2010 and causing both the death of fifty-three people and damages costing more than 2.5 billion of Euros. When confronted to such a natural disaster, usual insurance or national security mechanisms for taking responsibility have been activated. Moreover, French State decided to go further and, by way of risk prevention, decided to repurchase or expropriate more than a thousand houses. In doing this, some illegal situations had to be solved (constructions on public domain, lack of building permit...). The article examines the way the State, both central and local, decided to deny the existence of these situations concerning compensation procedures.

Mots-clés

Xynthia, constructions illégales, État, indemnisation, droit

1 Maître de conférences à l'université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Jean-Philippe Brouant était spécialiste du droit de l'urbanisme et du droit du logement social ; il est brutalement décédé le 12 juin dernier. C'est à l'issue de sa participation à la journée d'étude « Illégalismes et gouvernement des territoires » organisée le 15 mai 2012 à l'université de Tours que Jean-Philippe Brouant avait été invité à apporter sa contribution à ce dossier. Son texte n'a pu bénéficier des corrections demandées initialement par les évaluateurs. Néanmoins, ces demandes de corrections étant relativement mineures, il a été décidé, après examen du texte et des avis des relecteurs par le comité de rédaction des *Annales de géographie*, de publier ce texte en l'état de manière exceptionnelle, avec l'accord du coordinateur du numéro thématique et de l'épouse de M. Brouant. Ce texte témoigne d'un intérêt soutenu de l'auteur pour la question de l'espace saisie par les instruments de l'analyse juridique ; il ouvre une réflexion sur la manière dont les situations d'illégalité constatées au lendemain de la catastrophe provoquée par la tempête Xynthia ont fait l'objet d'un traitement dérogatoire par les pouvoirs publics au nom de l'intérêt général et de la sécurité publique.

Keywords *Xynthia, illegal buildings, State, compensation procedures, law*

La tempête Xynthia est une dépression météorologique majeure ayant frappé plusieurs pays européens entre le 26 février et le 1^{er} mars 2010. Sur les littoraux charentais et vendéen elle a provoqué une submersion marine qui a causé la mort de cinquante-trois personnes et plus de 2,5 milliards d'euros de dommages.

À la suite de cette catastrophe naturelle, les mécanismes classiques de prise en charge par le biais des assurances et par les collectivités publiques au titre de la solidarité nationale ont été activés. Mais l'État a également décidé, dans une perspective de politique de prévention des risques, d'engager une procédure d'acquisition des biens immobiliers exposant les habitants à des dangers pour leur sécurité. Ce type de procédure est encadré par le chapitre du Code de l'environnement consacré aux « mesures de sauvegarde des populations menacées par certains risques naturels majeurs ». En premier lieu, l'article L. 561-3 du code permet de mobiliser le « fonds de prévention des risques naturels majeurs » – qui est alimenté par un prélèvement sur le produit des primes d'assurances – afin de financer l'acquisition amiable par une commune ou l'État des biens exposés à un risque prévisible de « submersion marine menaçant gravement des vies humaines » sous réserve « que le prix de l'acquisition amiable s'avère moins coûteux que les moyens de sauvegarde et de protection des populations ». En second lieu, l'article L. 561-1 prévoit la possibilité d'un recours au transfert forcé de propriété, grâce à la procédure de l'expropriation, des biens exposés aux mêmes risques.

L'idée essentielle de ces dispositions est de mettre un terme à l'exposition aux dangers des populations grâce à l'acquisition publique. À l'instar de la politique de protection du patrimoine naturel qui a été développée par le Conservatoire du littoral, l'appropriation publique permet de préserver ces biens de toute occupation humaine.

Dans le cadre de l'après-Xynthia, les préfets et leurs services ont ainsi arrêté des « zones de solidarité » à l'intérieur desquelles l'État s'engage à acheter à l'amiable les maisons existantes ; à défaut d'accord, l'État lance des procédures d'expropriation. C'est ce que l'on appelle les « délocalisations » : d'après les données publiées par la Cour des comptes, 1547 maisons étaient situées dans des zones de solidarité sur les deux départements concernés, à savoir la Vendée et la Charente-Maritime. 1 154 maisons, à la date du rapport, avaient fait l'objet d'un accord de vente et près de 185 devaient être soumises à la procédure d'expropriation².

Les premiers éléments d'enquête ont très rapidement mis à jour le fait que bon nombre de ces constructions étaient dans une situation illégale. On peut à cet égard largement citer des extraits du rapport d'information parlementaire fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, déposé le 7 juillet 2010. Le rapporteur y souligne que « de nombreuses

2 Cour des comptes, « Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var », juillet 2012, p. 152.

maisons ont été édifiées sans permis ou, dans quelques cas, sur le domaine public maritime de l'État : dans les deux cas, ces habitations étaient implantées directement en front de mer, c'est-à-dire dans une zone très exposée au risque de submersion marine. À titre d'illustration, selon M. Jean-Jacques Brot, préfet de Vendée, 150 maisons ont été illégalement construites dans le secteur de la Pointe à L'Aiguillon-sur-Mer. Ces maisons, qui n'étaient initialement que des cabanes, ont été progressivement consolidées par leurs propriétaires, parfois ignorants du caractère illicite de leur présence : simples bicoques dans les années 1940, elles sont ainsi devenues des habitations pérennes. Lors du déplacement de votre mission en Charente-Maritime et en Vendée, le maire de L'Aiguillon-sur-Mer a admis le caractère dangereux de certaines de ces maisons, qui avaient été bâties au mépris des risques naturels et des règles d'urbanisme les plus élémentaires, et qui ont été dévastées lors du passage de la tempête Xynthia. ».

Cette situation, qui n'est bien évidemment pas limitée aux deux départements concernés, conduit à s'interroger sur la façon dont l'État a traité ces illégalités lors de l'acquisition amiable ou forcée des biens concernés. Pour ce faire, il nous faut présenter dans un premier temps l'état du droit en vigueur pour examiner, dans un second temps, son interprétation et son application dans le cadre de l'après-Xynthia.

1 **Constructions illégales et procédures d'acquisition dans le cadre du code de l'environnement**

Le caractère illégal d'un certain nombre des constructions touchées par la tempête Xynthia se manifeste essentiellement sur deux points.

Le premier point réside dans le fait que quelques constructions ont pu être réalisées sans aucune autorisation administrative préalable, c'est-à-dire sans permis de construire. L'absence d'autorisation de construire constitue un délit dont le délai de prescription est fixé à trois ans par le code de procédure pénale (article 8). Il est interrompu lorsque l'autorité administrative compétente dresse un procès-verbal, ce à quoi elle est tenue lorsqu'elle a connaissance d'une infraction (art. L. 480-1 du code de l'urbanisme). La prescription n'entraîne pas la légalisation d'une construction qui peut cependant faire l'objet d'une autorisation de régularisation.

L'autorité compétente, à commencer par le maire, est tenue, en vertu des dispositions du code de l'urbanisme, de dresser un procès-verbal des infractions dont elle a connaissance. L'absence d'intervention constitue une faute de nature à engager la responsabilité. Il faut signaler que les actes pris dans le cadre des dispositions pénales du droit de l'urbanisme sont toujours accomplis pour le compte de l'État et seule la responsabilité de l'État est engagée. Autrement dit, l'inaction ou la carence des maires dans ce domaine ne va pas entraîner la responsabilité de la commune mais celle de l'État. Mais, le maire étant, dans ces fonctions, un agent de l'État, le Préfet est en droit de lui donner l'ordre d'agir.

Signalons également que la commune ou l'intercommunalité a la possibilité d'engager devant le tribunal de grande instance une action civile en vue d'obtenir la démolition d'une construction irrégulière. Cette action civile est assortie d'un délai de prescription de dix ans (art. L. 480-14 du Code de l'urbanisme). Cette action peut également être mise en œuvre par le préfet (art. L. 562-5 du Code de l'environnement).

On le voit, aussi bien les préfets que les maires disposent de pouvoirs effectifs pour intervenir en présence de constructions réalisées sans aucune autorisation d'urbanisme. Comment expliquer dès lors cette carence ou inaction en présence de situations illégales ? Le procès pénal, qui doit se dérouler à partir du 15 septembre 2014, devrait permettre d'en savoir un peu plus puisque le juge d'instruction a décidé le renvoi devant le tribunal correctionnel pour « homicides involontaires » et « mise en danger délibérée de la vie d'autrui » du maire de La Faute-sur-Mer, de son adjointe à l'urbanisme ainsi que d'un fonctionnaire de l'État, ancien directeur adjoint de la direction départementale des territoires et de la mer de la Vendée. Il n'est pas certain pour autant que la question des constructions illégales, réalisées sans permis, soit abordée. Les débats semblent devoir se concentrer au contraire sur la délivrance par la commune de permis de construire en zone inondable qui ne respectaient pas les mentions obligatoires en matière de sécurité.

Du reste, il faut signaler que la répression des infractions en matière de constructions réalisées sans permis de construire reste marginale. La circulaire du 2 août 2005 d'orientation de politique pénale en matière d'environnement relevait ainsi que la chute significative du nombre de condamnations pénales pour cette infraction au cours des dernières années « ne permet pas de présumer une application plus scrupuleuse de la loi » et le ministre invitait les procureurs à « envisager des opérations permettant d'assurer le strict respect de cette réglementation ».

Le second point d'illustration du caractère illégal de certaines constructions concerne celles qui ont été réalisées sur le domaine public maritime – essentiellement le rivage de la mer. Le domaine public maritime est la propriété de l'État et son occupation ne peut être que précaire et doit faire l'objet d'une autorisation expresse distincte du permis de construire. L'article L. 2132-3 du Code général de la propriété des personnes publiques énonce en effet que « nul ne peut bâtir sur le domaine public maritime ou y réaliser quelque aménagement ou quelque ouvrage que ce soit sous peine de leur démolition, de confiscation des matériaux et d'amende ». Une telle atteinte au domaine public est constitutive d'une « contravention de grande voirie » et la répression des infractions est confiée au préfet qui, ayant connaissance de la situation, a théoriquement l'obligation d'engager des poursuites. Compte tenu des principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public, cette action peut être engagée à tout moment. Aucune prescription n'est donc envisageable pour cette action.

Même si l'arsenal préventif et répressif au profit des autorités publiques est important, son absence de mobilisation explique que parmi les victimes de la submersion marine liée à la tempête Xynthia figuraient des propriétaires d'un

certain nombre de constructions illégales. Comment ces situations sont-elles appréhendées par le droit au titre des indemnisations liées aux contrats d'assurance et de la politique de « délocalisations » envisagée par l'État ?

Trois situations doivent être nettement distinguées.

1.1 L'indemnisation au titre du code des assurances

La loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles fait échapper à l'obligation d'assurer les biens – et donc empêche une indemnisation éventuelle au titre des contrats d'assurance – les constructions réalisées dans les terrains classés inconstructibles par un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) et à l'égard des biens immobiliers construits « en violation des règles administratives en vigueur lors de leur mise en place et tendant à prévenir les dommages causés par une catastrophe naturelle ». Cette disposition est reprise à l'article L. 125-6 du code des assurances et présente une certaine ambiguïté : elle interdit d'indemniser, au titre des assurances, le bien construit en violation des règles relatives à la prévention des risques naturels mais pas forcément en violation des règles générales d'urbanisme. Autrement dit, ce n'est pas parce que l'on a construit sans permis que l'on ne peut pas bénéficier d'une indemnisation au titre du code des assurances. Dans le cadre de la commune de La Faute-sur-Mer, l'un des problèmes essentiels tenait justement à l'absence d'adoption de Plan de prévention des risques d'inondation. Mais il semble que les compagnies d'assurances s'en soient tenues à une lecture stricte de l'article L. 125-6 du code des assurances. En tous les cas, les travaux de recherche menés sur les dispositifs d'indemnisation au titre des assurances ne font à aucun moment référence à la question du caractère éventuellement illégal de certaines constructions³.

Ce silence peut s'expliquer par le fait que dans les zones de solidarité, l'indemnité des assurances vient en déduction du coût de rachat par l'État des biens concernés. Autrement dit, l'État a intérêt à ce que les assurances indemnisent les constructions illégales puisque cette indemnisation vient en déduction des sommes qu'il consacre au rachat des maisons.

1.2 L'acquisition amiable de constructions illégales

Les deux situations d'illégalité évoquées précédemment doivent être distinguées.

S'agissant des constructions réalisées sans permis, dont on suppose que la prescription pénale est passée, l'illégalité s'oppose-t-elle à l'acquisition des biens par l'État ?

Il faut signaler tout d'abord que le fait qu'un bien immobilier ait un statut irrégulier au regard de la réglementation d'urbanisme n'a pas pour effet de

3 Voir C. André, 2013, *Analyse des dommages liés aux submersions marines et évaluation des coûts induits aux habitations à partir des données d'assurance. Perspectives apportées par les tempêtes Johanna* (2008) et Xynthia (2010), thèse.

frapper ce bien d'inaliénabilité⁴. La Cour de cassation a pu ainsi énoncer que « les infractions éventuellement commises à la législation sur l'urbanisme ne pouvaient, par elles-mêmes, ni frapper l'immeuble d'une inaliénabilité légale, ni entraîner la nullité des conventions dont cet immeuble est l'objet⁵ ». Bien évidemment, l'acquéreur peut demander la nullité de la vente s'il s'avère qu'il n'a pas été expressément informé de la réalité de la situation par le vendeur, ce qui constitue une tromperie. Mais s'il est avisé de la situation, la vente est parfaitement légale. On peut donc en conclure que l'État est en droit d'acheter un bien illégalement construit. Même si, sur le plan de l'opportunité et de la morale, une telle vente est reprochable, elle est régulière sur le plan juridique.

La voie la plus sereine réside dans la mise en œuvre de procédures de régularisation vis-à-vis des constructions en cause. Un permis de construire peut en effet être légalement délivré afin de régulariser des travaux déjà exécutés, à condition que ces travaux soient conformes aux dispositions législatives ou réglementaires en vigueur à la date à laquelle le permis est accordé⁶. Ce dispositif est d'ailleurs sécurisé grâce à la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement qui précise que « lorsqu'une construction est achevée depuis plus de 10 ans, le permis de construire [...] ne peut être fondé sur l'irrégularité de la construction au regard du droit de l'urbanisme ». Autrement dit, la loi encourage la régularisation des constructions illégales. Le problème tient au fait que ce principe souffre d'un certain nombre d'exceptions qui rendaient son application impossible dans le cadre de Xynthia. L'article L. 111-12 du code de l'urbanisme interdit en effet cette régularisation pour les constructions réalisées sans permis de construire, celles situées dans un site protégé ou sur le domaine public, ou encore lorsque la construction est de nature, par sa situation, à exposer ses usagers ou des tiers à un risque de mort ou de blessures, autant d'hypothèses dans lesquelles se trouvaient les constructions illégales victimes de la tempête Xynthia. Pour autant qu'elle était souhaitable, la régularisation n'était donc pas possible.

S'agissant des constructions réalisées – avec ou sans autorisation – sur le domaine public maritime, la question est plus délicate. En effet, le principe fondamental est que les biens construits sur le domaine public maritime deviennent à l'issue de l'expiration de l'autorisation, la propriété à l'État. L'État en devient gratuitement propriétaire mais peut renoncer à cette propriété. Dans ce cas, le constructeur a l'obligation de remettre les lieux en leur état initial et donc de détruire sa construction. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que la démolition sans indemnisation de maisons édifiées sur le domaine public maritime n'est pas contraire au droit au respect des biens mentionnés par l'article

4 S. Perignon (1991), *La vente de l'immeuble illégalement édifié*, Répertoire Defresnois 1991, 1^{re} partie n° 35001 ; V. Bouillet (2010), *Le sort des constructions illégales en droit de l'urbanisme*, mémoire de recherche disponible en ligne sur le site du Gridaugh.

5 Cass. 3^e civ., 15 juin 1982, n° 81-10509.

6 CE, 18 juin 1969, req. n° 72045.

1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme⁷. Dans cette hypothèse, le contrat d'achat par l'État d'un bien construit sur le domaine public maritime devrait être considéré comme nul dans la mesure où il serait sans cause : le contrat porte en effet sur un bien dont l'État est déjà propriétaire... À moins que l'État ait renoncé à son droit de propriété et alors les maisons devaient être détruites par et aux frais de leur propriétaire. Dans les deux cas, un achat par l'État des maisons était donc – au bon mot – juridiquement difficile.

On peut noter que le législateur s'est intéressé à la situation des constructions édifiées sans droit ni titre dans les départements et régions d'outre-mer avec la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 relative aux quartiers d'habitat informel ; l'article 6 de cette loi prévoit que l'autorité administrative ayant ordonné la démolition de locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre dans une zone exposée à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines peut verser une aide financière visant à compenser la perte de domicile aux occupants de bonne foi à l'origine de l'édification de ces locaux⁸. La loi précise que l'aide financière et les frais de démolition sont imputés sur le « fonds de prévention des risques naturels majeurs ». On voit donc bien que le caractère illégal d'une construction n'est pas, dans l'esprit du législateur, totalement incompatible avec l'idée d'une indemnisation. Mais une telle loi n'a pas été adoptée par la Vendée et la Charente.

1.3 L'expropriation de constructions illégales

L'administration semble être dans une situation plus encadrée lorsqu'elle décide d'avoir recours aux procédures de transfert forcé de propriété par le biais de l'expropriation. En effet, dans ce cas, ce n'est pas elle qui fixera librement les conditions et le prix d'acquisition du bien. C'est le juge judiciaire qui intervient ici et il doit le faire en respectant les critères d'appréciation fixés par le législateur. Concernant nos deux hypothèses d'illégalité, l'état du droit est on ne peut plus clair. S'agissant de l'expropriation d'une construction réalisée sans permis de construire, le juge refuse en principe l'indemnisation du propriétaire sauf si l'irrégularité est prescrite sur le plan pénal⁹. Le juge de l'expropriation ne tient en outre compte de l'absence de permis de construire qu'à condition que l'autorité compétente ait engagé une procédure contre la construction illégale, ce qui n'est possible que dans le délai de prescription¹⁰.

7 Arrêt du 29 mars 2010, n° 34078/02.

8 Un certain nombre de conditions sont posées pour pouvoir bénéficier d'une telle aide (résidence principale, occupation paisible depuis plus de 10 ans, aucune ordonnance d'expulsion).

9 CA Versailles 15 mars 1982 *Epx Drion c/Commune d'Arnouville-les-Gonnesse*, AJPI 1982 p. 670 ; à propos d'un bungalow qui se trouve sur le terrain exproprié et qui a été édifié sans permis de construire ne pouvant dès lors ouvrir droit à indemnisation : CA Paris, 7 juillet 1989, *Pedro c/SAMBOE*, JCP G. n° 45, 8 nov. 1989, 102815.

10 Cass. 3^e civ., 6 octobre 2009, n° 08-19098.

Pour ce qui est de l'expropriation de constructions réalisées sur le domaine public maritime, le fait que l'État en soit considéré comme propriétaire interdit théoriquement la possibilité d'avoir recours à cette procédure. Cela reviendrait en fait à ce qu'il s'exproprie lui-même... Qui plus est, ces biens doivent être considérés comme accessoire au domaine public et qu'en tant que biens du domaine public ne peuvent pas juridiquement faire l'objet d'une expropriation.

2 L'interprétation et l'application du droit dans le cadre de la gestion de l'après-Xynthia

On peut imaginer que s'agissant de la gestion des conséquences d'une catastrophe naturelle, l'urgence justifie que certains écarts soient pris vis-à-vis du respect de la légalité. La jurisprudence administrative reconnaît d'ailleurs cette possibilité à travers la théorie dite des circonstances exceptionnelles. Pour autant, il ne nous semble pas que la procédure de rachat par l'État des bâtiments d'habitation exposés aux risques de submersion marine puisse relever de ce cadre dérogatoire. Il s'agit d'une procédure qui s'est étalée sur une période de deux ans hors de toute considération d'urgence.

Il convient d'apprécier la façon dont l'État a traité des situations illégales évoquées et d'analyser les justifications avancées à cette gestion territoriale des illégalités.

2.1 La négation de l'existence des situations illégales

Si les différents rapports d'enquête consacrés à la gestion de l'après-Xynthia font référence à la question du traitement des situations illégales, à aucun moment celle-ci n'a fait l'objet d'une déclaration ou d'une position officielle du Gouvernement.

Pour autant, ces situations illégales ne sont pas marginales. Le rapport de la Cour des comptes précise ainsi qu'en Vendée, « à l'Aiguillon-sur-Mer, la liste des propriétés rachetées par l'État dans le secteur de la Pointe et pour lesquelles aucun permis de construire n'aurait été délivré comporte 62 biens immobiliers. En Charente-Maritime, certains travaux effectués pour des biens immobiliers rachetés par l'État pourraient ne pas avoir fait l'objet d'extension de permis de construire, comme la création de piscines¹¹ ».

En réponse à ces observations, le ministère concerné ne formule aucune remarque. Seul le préfet de Vendée conteste le constat opéré par la Cour en estimant que si cette dernière n'a « pas retrouvé trace de permis de construire pour ces 62 biens, cela ne signifie absolument pas, compte tenu des durées d'archivage de ses éléments et de l'ancienneté des biens en question, qu'aucun permis n'a été délivré ». Le préfet poursuit en affirmant que ne pas procéder à l'acquisition de biens construits illégalement aurait conduit « à maintenir en

11 Cour des comptes, rapport précité, p. 155.

place des personnes soumises à un risque grave et ce, en toute connaissance de cause¹² ».

Toutefois, il faut bien avoir à l'esprit que la Cour des comptes n'a pas prôné l'absence de rachat des constructions illégales. On a vu d'ailleurs que ce rachat n'est pas, en tant que tel, illégal. La Cour relève simplement que « les services de l'État n'ont pas, dans le cas de Xynthia, procédé à un contrôle systématique de la situation en matière de permis de construire (ou le cas échéant de régularisation) des biens rachetés ». Un des problèmes essentiels est, on l'a vu, que la procédure de régularisation s'agissant de constructions réalisées sans permis ou sur le domaine public était, en l'état du droit actuel, impossible. Mais si la Cour des comptes ne mentionne pas cette difficulté, il n'en reste pas moins qu'elle reproche à l'État d'avoir systématiquement négligé de prendre en compte la légalité ou non des constructions ; la Cour note que cette absence de contrôle est regrettable car elle prive l'État d'un instrument de dissuasion des constructions illégales notamment en zone de grave danger¹³.

Pour mener à bien les procédures d'acquisition, il a été décidé de mettre en place une cartographie de « zones noires » ou « zones de solidarité ». Afin d'éviter que les sinistrés n'aient à affronter une longue procédure avant d'être indemnisés, le Premier ministre avait annoncé aux termes d'un communiqué et d'une circulaire d'avril 2010 que les habitants desdites zones – qui devaient être regardées comme des zones de risque anormal, où le danger pour la vie est avéré – pourraient demander qu'il soit procédé à l'acquisition amiable de leur maison par l'État à un prix se référant à la valeur dudit bien avant la tempête et que ce ne serait que dans un deuxième temps, en cas de refus ou de désaccord sur le prix, que serait, après une expertise complémentaire au cas par cas, engagée par l'État la procédure d'expropriation. L'objectif affiché était d'apporter immédiatement une solution aux personnes qui décideraient de quitter leur habitation, en leur ouvrant à titre exceptionnel et en faisant jouer la solidarité nationale, le droit de vendre immédiatement leur logement sans être pénalisés financièrement¹⁴. La procédure d'acquisition concerne seulement les bâtiments exposant les personnes à des risques graves, mais non les terrains non bâtis¹⁵. Les recours juridictionnels dirigés contre ces documents de zonage ont été rejetés par le juge administratif qui estimait qu'ils ne constituaient pas des décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. En effet, pour le juge, la détermination de ces zones « a eu pour seul effet de désigner les biens que l'État acceptait d'acquérir

12 Rapport précité, p. 248.

13 Rapport précité p. 156.

14 Cf. R. Hostiou, Xynthia : refus d'acquisition par l'État de terrains situés en « zone de solidarité », AJDA 2012 p. 363.

15 La situation des propriétaires qui ont acquis, avant le passage de Xynthia, des terrains constructibles désormais classés en zone de solidarité est souvent évoquée par les parlementaires. Contrairement aux propriétaires d'habitations, aucune indemnisation n'a été envisagée en contrepartie de l'abandon de leur projet de construction ou encore de la perte totale de la valeur foncière de leur bien. Cf. rép. Min. n° 160 JO AN 1^{er} mars 2013 p. 2428.

à l'amiable, selon une évaluation du service des domaines, dans le cadre du dispositif exceptionnel de solidarité nationale décidé par le gouvernement [...] ; que l'établissement de ces cartographies, qui est dépourvu de tout effet juridique, n'affecte en aucune manière le droit de propriété, en particulier n'entraîne aucune dépossession, et n'emporte par lui-même ni interdiction d'habiter, ni obligation de démolir les habitations¹⁶ ». On voit donc que la délimitation opérée n'est destinée qu'à la mise en œuvre de subventions exceptionnelles.

Il faut alors s'interroger sur le fait de savoir s'il n'aurait pas été opportun d'inclure la question de l'illégalité des situations dans la fixation du montant des acquisitions.

2.2 Des illégalités à monnayer ?

Sans pour autant nier la légalité du rachat par l'État de constructions illégales, il aurait été logique que cette donnée ait été intégrée lors des négociations entre l'État et les propriétaires. Cette considération peut s'appuyer sur trois éléments.

D'une part, il est classique, en matière de responsabilité administrative, de tenir compte de ce que l'on appelle la « faute de la victime ». À titre d'exemple, et concernant les conséquences dommageables d'une inondation, le juge a pris en considération le fait que la victime n'avait pris aucune mesure contre le risque d'inondation ; « l'imprudence ainsi commise par les victimes est de nature à atténuer la responsabilité des auteurs du dommage¹⁷ ». Dans cet état d'esprit, le fait que la victime n'ait pas permis de construire l'a exposé à un risque particulier. En contrôlant préventivement la situation, l'administration aurait pu soit s'opposer à la construction compte tenu des risques, soit la subordonner au respect de prescriptions particulières améliorant la prévention.

D'autre part, il existe des cas d'expropriation sanction où l'attitude du propriétaire qui a commis des illégalités est prise en compte : c'est le cas, par exemple, avec la loi du 10 juillet 1970 sur l'expropriation des logements insalubres ou dangereux. L'article 14 de la loi dispose : « La valeur des biens est appréciée, compte tenu du caractère impropre à l'habitation des locaux et installations expropriés, à la valeur du terrain nu, déduction faite des frais entraînés par leur démolition » ; « L'indemnité est réduite du montant des frais de relogement des occupants assurés, lorsque le propriétaire n'y a pas procédé¹⁸ ». Dans ce cas, on voit bien que l'attitude du propriétaire fautif qui s'est mis dans une situation d'illégalité impacte l'indemnisation qu'il est en droit d'attendre du fait de l'expropriation.

Enfin, le fait de ne pas traiter des situations illégales contrevient au principe d'égalité. Selon les cours européennes, ce dernier impose en effet à l'administration

16 CAA Bordeaux, 17 janv. 2013, req. n° 11BX02620.

17 CE 27 novembre 1987 Société provençale d'équipement RFDA 1987 p. 384.

18 CICE, 13 nov. 1984, Racke-CEDH, 6 avril 2000, Thlimmos c/Grèce. Le droit français ne consacre pas une telle obligation : CE, 28 mars 1997, Soc. Baxter – CC, 29 déc. 2000, loi de finance pour 2004. Mais le droit européen prime sur le droit national.

de traiter différemment des personnes qui ne sont pas dans des conditions équivalentes. Sur ce point, il nous paraît injuste de mettre sur le même plan les personnes qui ont respecté les règles en bénéficiant d'un permis de construire et celles qui ont contrevenu à ce principe.

La question est d'autant plus pertinente que les victimes ont bénéficié d'avantages importants lors du rachat des biens immobiliers par l'État. Cela explique certainement pourquoi, sur les 1 667 biens concernés par les zones, 87,1 % ont fait l'objet d'une procédure d'acquisition amiable¹⁹. L'indemnisation prévue comprend plusieurs éléments : elle comprend la valeur vénale du bien (c'est-à-dire la valeur avant la tempête), sans prendre en compte l'existence du risque, à laquelle est ajoutée une indemnité de remploi destinée à couvrir les frais de notaire et si besoin, une indemnité de déménagement. L'évaluation des biens est effectuée par le service du Domaine, service de la Direction départementale des Finances publiques. Un arrêté du 28 avril 2010 imposait un montant d'indemnisation compris entre 60 000 et 240 000 euros par maison. Les biens sinistrés à plus de 50 % de leur valeur vénale se sont vus appliquer ce plafond, les autres n'ont été soumis à aucun plafonnement.

Le rapport d'information du député Léonard en date du 1^{er} juillet 2010 faisait état du fait que les services de l'État ont surcoté les maisons pour inciter leurs propriétaires à les vendre : « votre rapporteur peut citer l'exemple d'une maison sur l'île d'Aix qui vaut 300 000 euros et pour laquelle il a été proposé 650 000 euros dans un premier temps. Ces prix laissent craindre une gabegie d'argent public à un niveau rarement atteint : en outre, cet effet d'aubaine, ajouté au mitage, risque de déstabiliser le tissu urbain et le marché immobilier ». Le rapport de la Cour des comptes pointe également un certain nombre de cas de survalorisation des biens. Et quelques parlementaires estimaient également qu'il y avait là des discriminations entre les victimes de catastrophes naturelles²⁰.

Au final, le coût moyen par acquisition sera de 282 711 €²¹.

Pour le reste des propriétés qui doivent faire l'objet d'expropriation, faute pour les propriétaires d'avoir accepté les acquisitions amiables proposées, le caractère illégal de la construction ne devrait pas rentrer en ligne de compte. On a vu en effet que passé le délai de prescription de trois ans, le juge estime qu'il n'a pas à prendre en compte le fait que la construction a été réalisée sans permis. De même, les montants généreux accordés au titre des acquisitions amiables vont avoir des répercussions sur la fixation des indemnités d'expropriation par le juge judiciaire. En effet, parmi les éléments permettant de déterminer les prix du marché, le juge

19 Rapport sur la gestion du Fonds de prévention des risques naturels majeurs, Projet de loi de finances 2014.

20 Cf. question parlementaire de M^{me} Filippetti qui, tout en affirmant être solidaire avec les habitants du littoral touchés par la tempête Xynthia, estime qu'en comparaison, il y a une grave discrimination en matière d'indemnisation touchée par les victimes d'affaissement minier en Lorraine : rep. min. n° 4056 AN du 9 juin 2010.

21 Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs, Projet de loi de finances 2014.

judiciaire « doit tenir compte des accords réalisés à l'amiable entre l'expropriant et les divers titulaires de droits à l'intérieur du périmètre des opérations faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique et les prendre pour base lorsqu'ils ont été conclus avec au moins la moitié des propriétaires intéressés et portent sur les deux tiers au moins des superficies concernées » (art. L. 16-13 code de l'expropriation). Compte tenu de l'adhésion très large au système d'acquisition proposé, le juge sera donc lié par les différents accords de transaction dans les zones de danger.

On estime que le montant total des sommes consacrées aux « délocalisations » sera d'environ 400 millions d'euros dont près de 90 % ont été utilisées pour les acquisitions amiables et le reste aux expropriations. Cette mobilisation importante d'un fonds normalement consacré à la prévention au titre de la réparation des propriétaires soulève des questions délicates²².

Surtout, l'absence totale de position officielle sur les constructions illégales provoque un sentiment de malaise sur la vitalité de l'État de droit dans certains territoires. Il montre l'incapacité de l'État à présenter un discours construit sur la reconnaissance et le traitement des situations illégales. Ces « petits arrangements » qui passent sous silence l'existence même du non-respect du droit invitent à repenser la politique pénale en matière d'urbanisme.

22 P. le Louarn, « Le droit dans la tempête », in *Xynthia, regards de la géographie, du droit et de l'histoire*, Norois, 2012, p. 67.