

N° 367101

Association de défense des intérêts des victimes de Xynthia

10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies

Séance du 11 mai 2015

Lecture du 1^{er} juin 2015

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

La tempête Xynthia, qui a touché le littoral de la Charente-Maritime et de la Vendée dans la nuit du 27 au 28 février 2010, causant la mort de 53 personnes et de nombreux dégâts matériels, a naturellement provoqué, dans les départements en cause, une forte vague d'émotion. Elle a, fort heureusement, suscité une réaction administrative de même ampleur, en tous cas par son intensité, dont témoigne la chronologie des actes figurant au dossier.

Les 1^{er} et 16 mars 2010, le Président de la République a annoncé le lancement d'un plan de prévention des risques de submersion marine. Le 7 avril suivant, les ministres de l'écologie et de l'intérieur ont adressé aux préfets une circulaire leur demandant, dans l'objectif de « fixer le cadre général et d'initier la coordination des processus de mise en œuvre du plan », de « faire remonter le recensement » des zones dites de danger, sur la base de trois critères provisoires (hauteur de submersion lors de la tempête, proximité d'une digue et vulnérabilité des habitants à la cinétique de submersion observée). Ce recensement devait servir à identifier l'ampleur des zones où une délocalisation des habitants devrait être envisagée. La circulaire précisait également qu'il servirait « ensuite de base à une étude approfondie, pour statuer sur la décision de délocalisation ou pas et sur l'organisation du relogement des habitants concernés, processus qui s'inscrirait alors dans les dispositifs prévus à cet effet, en particulier l'acquisition amiable ou l'expropriation financées par le fonds de prévention des risques naturels majeurs ».

Le jour même et le lendemain, le préfet de la Charente-Maritime faisait publier sur le site internet de la préfecture un document cartographique assorti d'un communiqué de presse. Le document cartographique identifiait, sur le littoral du département, trois types de zones : noires, jaunes ou orange. Le communiqué expliquait la méthode de délimitation des zones et leur signification, les « zones noires » étant celles dont les habitants, en danger de mort devraient être relogés, les « zones jaunes » présentant un risque pouvant être maîtrisé par des prescriptions complémentaires, et les « zones orange » nécessitant une expertise complémentaire pour déterminer si elles devaient être classées noires ou jaunes. Détaillant ensuite le dispositif d'accompagnement des habitants mis en place par la préfecture, le communiqué expliquait que, pour les sinistrés localisés dans les zones noires, l'Etat s'engageait à acquérir leur habitation à l'amiable à hauteur du prix du marché avant la tempête.

L'appellation « zones noires » ayant provoqué une vive inquiétude de la part des communes concernées, elles furent rebaptisées « zones de solidarité » par une lettre du ministre de l'écologie adressée aux maires le 15 avril 2010. Ce courrier précisait également les intentions de l'Etat quant à l'acquisition des biens localisés dans ces zones. Un dispositif en deux étapes était ainsi retenu. Dans un premier temps, serait proposée aux habitants une acquisition amiable par l'Etat financée par le fonds de prévention des risques naturels majeurs, dont la possibilité est prévue par le 1° de l'article L. 561-3 du code de l'environnement s'agissant de biens exposés à certains risques naturels. Dans un second temps, les habitants ayant refusé la proposition d'acquisition amiable seraient expropriés, après déclaration d'utilité publique, sur le fondement de l'article L. 561-1 du code de l'environnement, qui le permet lorsqu'un risque prévisible menace gravement des vies humaines sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation. Les articles L. 561-1 et L. 561-3 furent d'ailleurs modifiés par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement pour inclure la submersion marine parmi la liste des risques permettant le financement par le fonds de l'acquisition amiable et l'expropriation.

Le 26 avril, le préfet de la Charente-Maritime a adressé à chacune des personnes possédant un bien dans le périmètre d'une zone de solidarité un courrier expliquant le dispositif en deux phases.

Pendant ce temps, les services déconcentrés procédaient aux études complémentaires nécessaires à la détermination du sort des zones orange, qui fut arrêté par deux zonages complémentaires des 27 avril et 15 juin 2010.

Pour les victimes de la tempête, l'inquiétude quant à leur sort, sans doute pas arrangée par la publication en juillet 2010 de deux rapports d'information parlementaires très critiques sur les conditions de délimitation des zones, s'est progressivement muée en effervescence contentieuse. Le tribunal administratif de Poitiers et la cour administrative d'appel de Bordeaux ont, ainsi, eu à connaître de plusieurs centaines de contentieux, initiés tant par des associations de victimes que par des communes ou des particuliers, tendant soit à l'annulation pour excès de pouvoir des documents de zonage ou des déclarations d'utilité publique, soit, le plus souvent, à l'indemnisation des préjudices résultant de diverses fautes reprochées à l'Etat, tenant soit à sa carence dans les mesures de prévention, soit à ses initiatives, en termes notamment d'expropriation.

A notre connaissance, vous n'avez eu à connaître de ces litiges qu'à deux occasions : d'abord par une décision CE, 15 février 2012, *Société Richelieu*, n° 352259, en cassation de l'ordonnance rejetant une demande de suspension d'un refus d'acquisition amiable ou par voie d'expropriation d'un camping ; très indirectement ensuite, par une décision CE, 26 février 2014, *M. et Mme S...*, n° 352046, dans un litige indemnitaire où était notamment en cause le classement en zone jaune d'une parcelle et les prescriptions imposées aux propriétaires pour prévenir les risques à l'origine de ce classement. Le litige de ce jour intervient donc sur un terrain quasiment vierge.

En l'espèce, l'Association de défense des intérêts des victimes de Xynthia a attaqué pour excès de pouvoir le zonage mis en ligne par le préfet de la Charente-Maritime le 7 avril 2010 tel que commenté par le communiqué de presse mis en ligne le lendemain. Sa requête a été jointe à celle de la commune d'Aytré, qui contestait plus spécifiquement dans le

zonage le classement de parties de son territoire en zone noire. On aurait pu s'interroger sur ce qui restait de cet objet à la date d'introduction des requêtes puisqu'ainsi qu'on l'a vu, des zonages complémentaires ont par la suite modifié le zonage initial, qui n'a reçu aucune application dans l'intervalle. Ce point n'a été soulevé à aucun stade de la procédure et nous croyons pouvoir légitimement soutenir que le zonage est resté inchangé au moins en tant qu'il ne porte pas sur les zones orange. Le tribunal administratif de Poitiers a de toute façon estimé que les conclusions n'étaient pas recevables pour un autre motif, faute pour les documents attaqués de faire grief. L'association, qui avait seule fait appel, se pourvoit en cassation contre l'arrêt de la cour administrative de Bordeaux confirmant l'irrecevabilité. Les deux référés introduits par la requérante et la commune avaient été rejetés.

Devant vous, outre un moyen d'insuffisance de motivation qui n'est absolument pas fondé, l'association fait valoir que la cour a commis une erreur de droit et inexactement qualifié les actes attaqués en estimant que le zonage accompagné de son communiqué explicatif ne faisait pas grief.

Notons pour commencer et pour rassurer la requérante que votre jurisprudence ne s'attache pas au critère formel pour décider si une décision fait grief ou non (v. sur ce point, les exemples cités par le cours du président Odent, p. 775). La circonstance que le document attaqué est cartographique ne saurait donc à elle-seule vous arrêter. A titre d'exemple, vous avez récemment contrôlé la délimitation de nouvelles frontières cantonales, qui se présentait sous forme littérale mais aurait pu tout aussi bien prendre la forme d'un zonage : il serait bien entendu tout à fait incongru que le choix de présentation d'un même contenu détermine son caractère normatif ou non.

Ce n'est de toute façon pas ce qu'a fait la cour qui, pour parvenir à la conclusion que les documents étaient insusceptibles de recours, a écarté expressément plusieurs arguments de la requérante, qui conteste point par point les réponses apportées.

L'essentiel du raisonnement de la cour est mené sur la délimitation des zones noires, dont on comprend des écritures que l'association l'estime faire peser par elle-même des contraintes sur les propriétaires de biens qui y sont situés.

Sur ce point, nous estimons sans hésiter que la cour a eu raison d'affirmer que la délimitation des zones noires n'affecte en aucune manière le droit de propriété, n'entraîne en particulier aucune dépossession, et n'emporte par elle-même ni interdiction d'habiter, ni obligation de démolir les habitations : le communiqué de presse ne laisse planer aucun doute sur l'intention de l'Etat de ne procéder à aucune dépossession ou prescription complémentaire en dehors des procédures légales dont il ne fait qu'annoncer la mise en œuvre imminente. De sorte qu'il nous paraîtrait extraordinairement abusif d'interpréter le zonage comme entendant produire par lui-même de tels effets. Le même raisonnement nous conduit à approuver les affirmations de la cour selon lesquelles la délimitation des zones noires ne saurait être assimilée ni à un plan de prévention des risques naturels prévisibles (la circulaire à la demande de laquelle les zonages sont intervenus précise expressément que ces plans seraient élaborés ultérieurement), ni à une modification des règles d'occupation et d'utilisation du sol, ni à une déclaration d'utilité publique. Et comme la cour, nous croyons que la circonstance que le recensement des habitations incluses dans les zones ait été pris en compte, parmi d'autres éléments d'estimation, pour l'évaluation des crédits nécessaires au financement des

actions de l'Etat par le fonds de prévention des risques naturels majeurs est sans incidence sur cette qualification.

Certes, nous n'ignorons pas, comme le relève la requérante, qu'il vous est arrivé de reconnaître la qualité de décision susceptible de recours à des annonces révélant une décision. Ce fut en particulier le cas dans la décision CE, Assemblée, 3 mars 1993, *Comité central d'entreprise de la Société d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA)*, n° 132993, p., qui juge que fait grief la décision, révélée par un communiqué de presse, prise par le Premier ministre lors de transférer à Angoulême le siège de la SEITA. Cette décision s'inscrivait dans le sillage de nombreux précédents, relatifs aux décisions gouvernementales non formalisées d'implantation du Centre européen de recherches nucléaires (CE, Assemblée, 6 juin 1969, *Dame L... et autres*, p. 288), de ne pas souscrire l'augmentation de capital d'une société publique (CE, Assemblée, 22 décembre 1982, *Comité central d'entreprise de la société française d'équipement pour la navigation aérienne*, p. 436), de faire procéder à des travaux dans la cour d'honneur du Palais-Royal (CE, 12 mars 1986, *Ministre de la Culture c/ Mme C...*, p. 403) ou de transférer à Lille le musée des plans reliefs des Invalides (CE, 21 février 1986, *Compagnie des architectes en chef des monuments historiques*, p. 45).

Mais une telle façon de faire, guidée par un pragmatisme de bon aloi, ne nous semble opportune que dans deux configurations.

D'une part, c'est le cas le plus évident, lorsque la matérialisation de la décision ainsi révélée ne nécessite l'adoption d'aucune décision ultérieure. Dans ce cas, rendre susceptible de recours l'annonce de la décision répond à l'objectif primordial d'assurer une prise contentieuse pour sa contestation. Rien de tel s'agissant de la délimitation des zones noires, puisque tous les effets redoutés par les requérants devront impérativement se matérialiser par des décisions susceptibles de recours : proposition d'acquisition amiable, déclaration d'utilité publique, prescriptions d'urbanisme par la voie de documents généraux ou de décisions individuelles.

D'autre part, lorsqu'il apparaît que, même si des décisions ultérieures sont susceptibles d'intervenir, l'effet utile de la contestation contentieuse sera maximisé si elle est rendue possible en amont. Cette hypothèse a sans doute gagné du terrain depuis l'invention du référé suspension, qui a pu souligner l'intérêt s'attachant à suspendre très en amont le premier acte d'une procédure en comportant plusieurs (v. par exemple le contentieux des concours d'accès à la fonction publique). Or s'agissant toujours de la délimitation des zones noires, cette condition ne nous semble pas non plus remplie : nous adhérons totalement au raisonnement du juge des référés du tribunal administratif de Poitiers qui a rejeté la demande de suspension dirigée contre ces zones noires par l'association (et une poignée d'autres) pour défaut d'urgence, en relevant, car tout se tient, que faute pour ce zonage d'emporter par lui-même d'effet sur la propriété des occupants des zones noires, il ne portait pas d'atteinte grave et immédiate aux intérêts de ces derniers. Dès lors qu'aucune suspension à ce stade n'est envisageable, nous ne voyons pas l'intérêt de permettre de lier le contentieux si tôt, alors même que des décisions ultérieures le permettront dans de meilleures conditions, en autorisant la contestation de décisions incarnées plutôt que de projets de décisions non encore cristallisés.

Relevons pour mémoire que la requérante tente d'assimiler les documents qu'elle attaque à des « lignes directrices », nouveau nom que vous donnez aux directives

administratives, depuis votre décision CE, 19 septembre 2014, *M. J...*, n° 364385, p. Mais d'une part, nous sommes pas certaine de pouvoir assimiler le zonage réalisé par le préfet à des lignes directrices que cette autorité serait donnée à elle-même ou aux services instructeurs : il correspondrait plutôt à l'application des lignes directrices formulées par la circulaire ministérielle du 7 avril pour la délimitation de zones de danger dont, à cette date, on ne connaît pas encore la véritable finalité. D'autre part, votre jurisprudence CE, Section, 11 décembre 1970, *Crédit foncier de France*, n° 78880, p. 750 ne permet pas de former de recours par voie d'action contre des lignes directrices, qui peuvent seulement être contestées par voie d'exception une fois que l'administration en a fait application. Si les auteurs de l'étude annuelle du Conseil d'Etat de 2013 consacrée au droit souple se sont interrogés sur l'opportunité d'assouplir cette ligne de conduite, nous nous voyons mal vous proposer, surtout dans cette formation de jugement, de procéder au réexamen d'une jurisprudence de Section encore réitérée récemment en formation supérieure (CE, Section, 4 février 2015, *Ministre de l'intérieur c/M. O...*, n°s 383267 383268, p.), à propos d'actes dont la qualification en ce sens ne coule vraiment pas de source.

A dire vrai, la seule hésitation que nous avons pu avoir, avant de nous résoudre à vous proposer le rejet du pourvoi, concerne le zonage non pas en tant qu'il inclut des propriétés dans le périmètre des zones noires, mais en tant qu'il en exclut d'autres de ce périmètre, notamment en les classant en zones jaunes. On peut en effet imaginer que, si certains sinistrés vivent douloureusement la perspective d'une délocalisation, d'autres au contraire souhaitent voir acquérir leur propriété par l'Etat pour pouvoir déménager. Nous nous sommes demandée si, en ce sens, il ne serait pas opportun d'interpréter le zonage comme révélant une décision d'exclure les propriétés non situées en zone noire des dispositifs d'acquisition amiable et, le cas échéant, d'expropriation pour risque naturel. Or une telle décision, si elle existait, aurait pour effet psychologique, sinon juridique, de décourager les propriétaires concernés de solliciter de l'Etat une acquisition de leur propriété. On retrouverait alors une opportunité à permettre une contestation dès ce stade, surtout par une association de défense des intérêts collectifs de propriétaires concernés.

Plusieurs raisons nous en ont finalement retenue.

D'une part, il n'est même pas certain que l'association requérante entende attaquer le zonage dans cette mesure. L'essentiel de son argumentation montre qu'elle lui reproche surtout de faire subir des sujétions aux occupants des zones noires, voire jaunes mais sous la forme de prescriptions d'urbanisme.

D'autre part, il apparaît doublement acrobatique de lire les documents attaqués comme révélant une décision de n'acquérir aucune des propriétés situées hors zone noire.

Sur un plan chronologique, d'abord, une telle reconstruction n'est pas tout à fait exacte. A la date à laquelle le zonage a été effectué, ainsi que le confirme le communiqué de presse, la seule certitude était que des acquisitions auraient lieu à l'intérieur des zones noires. Rien n'indiquait alors qu'aucune acquisition n'aurait lieu en dehors de ces zones. Ce n'est que par la suite, notamment par les courriers ministériels du 15 avril 2010, que le dispositif s'est précisé en ce sens – alors même que les zonages évoluaient encore à la marge. Rien ne permet d'ailleurs d'affirmer qu'aucune acquisition amiable ou expropriation n'est *in fine* intervenue hors des zones de solidarité identifiées par les zonages.

Sur un plan juridique ensuite, nous notons que si la décision d'acquiescer à l'amiable sur le fondement de l'article L. 561-3 est entre les mains du préfet, la décision d'exproprier sur le fondement de l'article L. 561-1 suppose, pour sa part, une demande en ce sens des ministres chargés de la prévention des risques majeurs, de la sécurité civile et de l'économie (art. R. 561-2 du code de l'environnement). Il faudrait donc admettre que les documents mis en ligne par le préfet révéleraient pour part une décision préfectorale, mais également une demande interministérielle, ce qui n'est peut-être pas hors de portée, mais pas franchement évident non plus.

Face à ces difficultés, l'opportunité de permettre une contestation dès ce stade plutôt qu'à l'occasion de décisions ultérieures nous semble s'amoindrir. Et nous pensons finalement plus raisonnable d'en rester à la position qui nous semble la plus solide, consistant à estimer que des contestations éventuelles ne pourraient avoir utilement lieu qu'à l'occasion de recours pour excès de pouvoir contre ultérieures. Ces décisions seraient soit des refus de mettre en œuvre la procédure d'expropriation pour risques (sur la recevabilité d'un tel recours, CE, 16 février 2004, *Ministre de l'écologie et du développement durable c/ S.A.R.L. Le Panoramic et SCI Les Rameirols*, n° 260811, T. p., qui juge également qu'un tel refus est susceptible de créer une situation d'urgence), soit des refus d'acquisition amiable, qui nous semblent aussi pouvoir être contestés (v. sur ce point, même si la décision le suggère plutôt qu'elle ne le tranche, CE, 15 février 2012, *Société Richelieu*, n° 352259 précitée). Le tout sans préjudice, bien entendu, de recours indemnitaires des propriétaires s'estimant lésés.

Un mot encore sur la qualification des documents attaqués si vous deviez la préciser. Nous ne sommes pas convaincue qu'ils constituent à proprement parler des décisions préparatoires aux actes qui seront ultérieurement attaques – qualification qui implique qu'on puisse le moment venu exciper de leur illégalité (CE, 9 janvier 1952, *Vidal*, p. 22). A vrai dire, cette possibilité de contestation, dont on voit mal où elle mènerait compte tenu du vide juridique dans lequel ont été élaborés les zonages, ne nous paraît pas nécessaire, puisqu'un propriétaire mécontent du sort réservé à sa propriété pourrait directement soutenir, sans passer par les zonages, que les risques auxquels elle était exposée justifiait des mesures différentes. Nous pensons donc plutôt qu'en regard aux conditions de leur élaboration et à leur contenu, les documents attaqués, qui s'apparentent plutôt à des projets ou des déclarations d'intention, n'emportent pas de conséquence juridique et ne sont dès lors, ainsi que la dit la cour, pas susceptibles de recours pour excès de pouvoir.

PCMNC – Rejet.