

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

Vous devez aujourd'hui examiner une question prioritaire de constitutionnalité qui se présente dans un contexte complexe à exposer.

1. La résidence du Signal a été construite dans la deuxième partie des années 1960 : c'est un immeuble de quatre étages qui comprend 78 logements. Il est bâti sur le boulevard du front de mer à Soulac-sur-Mer, en Gironde et, comme son nom l'indique, cet emplacement est situé sur la côte, plus précisément sur une dune qui tombe à pic sur la mer. L'immeuble était à l'origine à 200m de la mer, mais cette dune est sujette à l'érosion dunaire : il ne reste aujourd'hui qu'une vingtaine de mètres et un jour, probablement, le terrain de la résidence s'écroulera. La mairie a mis en place un système de surveillance du trait de côte, par l'installation de piquets en crête de dune qui permettent des mesures régulières. Si la distance entre le bord de la dune et l'immeuble passait en dessous des vingt mètres, l'immeuble devait être évacué, et de fait il l'a été.

Dès avant cette évacuation, le syndicat secondaire Le Signal, qui regroupe les habitants de la résidence, a demandé au maire, au président de la communauté de communes et au préfet de prendre diverses mesures, notamment d'entreprendre des travaux pour arrêter l'érosion. Ils ont attaqué les refus devant le juge administratif. Tant le tribunal administratif de Bordeaux le 25 septembre 2014 que la cour administrative d'appel de la même ville le 9 février 2016 ont rejeté leurs demandes. Ils se pourvoient en cassation : par une décision du 30 novembre 2016, vous avez refusé d'admettre le pourvoi sauf en tant qu'il rejette la demande d'annulation du préfet de la Gironde de mettre en œuvre la procédure expropriation prévue par l'article L. 561-1 du code de l'environnement. Toutes les autres décisions de refus attaquées ne sont donc plus en litige : celle-là seule est encore en cause.

2. Cet article L. 561-1 du code de l'environnement prévoit que « *lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine menace gravement des vies humaines, l'Etat peut déclarer d'utilité publique l'expropriation par lui-même, les communes ou leurs groupements, des biens exposés à ce risque, (...) sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation.* ».

Ce dispositif est financé par un fonds, le FPRNM, dit fonds Barnier. Il a été institué par l'article 11 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 et a été plusieurs fois modifié depuis, notamment par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II. L'expropriation est en principe un dispositif qui permet de forcer le propriétaire à vendre son bien, alors qu'il ne le veut pas. Si tant le propriétaire que le futur acquéreur sont d'accord, on n'a pas besoin d'exproprier, une vente amiable est possible. L'article L. 561-1 du code de l'environnement permet donc à l'Etat de forcer un propriétaire à vendre un bien exposé à certains risques naturels énumérés par cet article, lorsque les mesures de protection de la population s'avèrent plus coûteuses que l'expropriation. L'indemnité ne tient pas compte de l'existence du risque.

Mais le dispositif est d'un maniement difficile : le cas d'espèce illustre bien qu'il peut fonctionner à front renversé. En l'espèce, les propriétaires veulent vendre et l'Etat ou les autres personnes publiques ne veulent pas acheter le bien, ou pas au même prix que celui qui résulterait d'une procédure d'expropriation. En attaquant le refus de l'Etat de lancer l'expropriation, ils cherchent à percevoir une indemnité qui ne prenne pas en compte le risque naturel auquel est exposé leur bien et qui a progressivement réduit à peu de chose sa valeur vénale. La lettre de l'article L. 561-1 du code de l'environnement n'ouvre qu'une faculté d'expropriation : votre section des travaux publics a insisté sur ce point dans un avis public du 15 janvier 2013 (n° 387259). Mais si le pouvoir discrétionnaire de l'administration est souvent nécessaire à la bonne protection des intérêts dont elle a la charge, il est difficilement admissible que l'Etat puisse ainsi, dans la même situation, faire la ruine ou maintenir la bonne fortune des propriétaires dont les biens sont menacés par un risque naturel majeur. Le texte de l'article L. 561-1 du code de l'environnement essaye d'éviter cet écueil en posant une condition à l'expropriation : il faut que les « *moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux* » que l'expropriation.

Quels sont ces autres moyens de protection ? Ce sont d'abord les travaux, notamment sur le domaine public, qui doivent réduire ou supprimer le « risque prévisible ». Ce sont ensuite, comme l'a précisé la section des travaux publics, les mesures de police générale qui permettent de prévenir le risque, notamment pour « *permettre l'alerte et l'évacuation ou la mise à l'abri de la population menacée* », comme en l'espèce. Vous jugez cependant qu'une mesure de police générale ne peut en principe avoir pour effet de priver de façon permanente un propriétaire de la possibilité d'utiliser et d'occuper son bien immobilier (CE, 21 octobre 2009, *Mme R...*, n° 310470, T) : le fait qu'une telle mesure soit disproportionnée tient d'ailleurs, selon la motivation de votre décision, au fait que justement les autorités de police peuvent, outre les mesures temporaires pour faire face au danger ou les mesures limitées de prévention, procéder à l'expropriation du bien. Cette condition du coût des autres mesures possibles est cependant d'un maniement délicat dès lors que d'autres polices peuvent parfois aboutir à priver totalement un propriétaire de son bien sans expropriation : nous pensons notamment à la police des immeubles menaçant ruine.

3. Au terme de cette présentation du dispositif, nous en revenons au pourvoi. La cour administrative d'appel a jugé que le risque d'érosion dunaire menaçant l'immeuble était un risque de « submersion marine » au sens de l'article L. 561-1 du code de l'environnement, qui était donc, selon elle, applicable ; mais elle a estimé que, à la date du refus contesté, ce risque ne « menaçait pas gravement des vies humaines », comme l'exigeait l'article, dès lors que le risque était connu, bien documenté, et que l'immeuble serait évacué bien avant sa réalisation.

Vous avez fait savoir aux parties que votre décision était susceptible d'être fondée sur le moyen d'ordre public tiré de ce que l'article L 561-1 du code de l'environnement n'est pas applicable aux risques d'érosion dunaire. Il nous semble, à ce stade de l'instruction, que :

- d'une part, l'érosion dunaire est un risque bien distinct de la submersion marine : ce risque a été ajouté au dispositif par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, dite Grenelle II, pour tirer les conséquences de la tempête Xynthia. Les travaux parlementaires montrent qu'on vise un phénomène rapide et de grande ampleur. La cour a donc bien, selon nous, eu tort d'appliquer l'article L. 561-1, en tant qu'il concerne les submersions marines, à un cas d'érosion dunaire ;
- d'autre part, les requérants répliquent dans leurs écritures que l'érosion dunaire est comprise dans un autre des items de l'article L. 561-1 : le mouvement de terrain. Le risque d'érosion dunaire n'est pas réductible à un mouvement de terrain : le trait de côte peut reculer progressivement sans qu'il y ait jamais de mouvement de terrain. Cependant, il est vrai que l'érosion d'une falaise ou d'une dune qui tombe à pic dans la mer peut conduire, un jour, à un écroulement subi d'une partie de la falaise ou de la dune, qui semble rentrer dans la définition des mouvements de terrain, à en croire la communication des services de l'Etat produite par le requérant. Cependant, cette question est nouvelle en cassation : la cour ne s'est prononcée que sur la submersion marine. Ce point pourrait être débattu après un éventuel renvoi. Encore faudra-t-il, par ailleurs, que les autres conditions du texte soient remplies, notamment que le risque « *menace gravement des vies humaines* ».

C'est dans ce contexte que, pour répliquer à votre moyen d'ordre public, le requérant a formé une question prioritaire de constitutionnalité : il estime que, si l'article L. 561-1 ne comprend pas le risque d'érosion dunaire, il est contraire à la Constitution, notamment au principe d'égalité et au droit de propriété. Nous lisons effectivement l'article L. 561-1 comme n'incluant pas tous les risques d'érosion dunaire mais seulement les mouvements de terrain qui pourraient, le cas échéant, résulter d'une érosion dunaire. La question vise donc l'article L. 561-1 en tant qu'il ne couvre pas d'autres risques d'érosion dunaire.

4. Nous avons d'abord fortement douté que l'article L. 561-1 « en tant que ne pas » puisse être regardé comme applicable au litige de cassation, puisque l'article L. 561-1 a été appliqué par la cour, en tant qu'il concerne les submersions marines : quelle que soit la réponse du Conseil constitutionnel sur ce qu'on devrait ou non ajouter à l'article, ça ne changera rien au fait que le pourvoi ne peut discuter que la façon dont la cour a appliqué l'article en tant qu'il couvre les submersions marines. Autrement dit, en principe, l'issue de la question prioritaire de constitutionnalité ne devrait avoir aucune incidence sur l'issue du litige. Si vous avez admis qu'une disposition critiquée « en tant que ne pas » peut être applicable à un litige au sens de cette procédure, c'est lorsque le juge du fond a refusé d'appliquer l'article en cause (CE, 14 avril 2010, *M. L...*, n° 336753, Rec.). Or ici, il a appliqué l'article.

Cependant, vous avez une conception large de l'applicabilité au litige. Vous allez jusqu'à estimer applicable au litige des dispositions qui ne sont pas encore entrées en vigueur, mais qui ont été appliquées au requérant, alors que dans cette hypothèse la censure de la décision administrative est inévitable (CE, 18 mai 2010, *Cne de Dunkerque*, n° 306643, Rec.). Vous avez en revanche refusé de considérer applicable au litige pour une QPC une disposition législative non entrée en vigueur, faute de règlement d'application, que le juge du fond avait appliqué (CE, 28 avril 2014, *M. et Mme I...*, n° 375709, T.). L'articulation de ces deux

décisions, mentionnées avec un « comp. » dans vos tables, n'est d'ailleurs pas évidente à nos yeux.

En l'espèce, la cour a bien appliqué l'article L. 561-1 du code de l'environnement qui est critiqué par la question. Or le Conseil constitutionnel ne pratique pas l'annulation « en tant que » et encore moins « en tant que ne pas ». S'il estime la disposition inconstitutionnelle pour ne pas couvrir suffisamment de risques, il la censurera entièrement, en aménageant ou non les effets de son abrogation, ce qui peut avoir, théoriquement, des conséquences sur notre arrêt. S'il faisait une réserve d'interprétation incluant l'érosion dunaire dans les submersions marines, vous seriez conduits à ne pas retenir le moyen que vous avez soulevé d'office. Enfin, il ne fait pas de doute que dans le cadre d'une éventuelle censure et d'un nouveau règlement au fond de l'affaire, cette question prioritaire de constitutionnalité serait applicable au litige. Vous pourrez donc faire l'effort de regarder la condition d'applicabilité au litige comme remplie.

5. Nous en venons donc au sérieux de la question, qui n'est pas nouvelle, la disposition n'ayant pas déjà été déclarée conforme à la Constitution. L'invocation du principe de prévention posé par l'article 3 de la Charte de l'environnement ne vous retiendra pas car l'article vise à protéger les vies humaines, pas à prévenir les atteintes à l'environnement que constituerait la réalisation des risques en cause.

S'agissant du principe d'égalité, il est soutenu qu'en interdisant l'expropriation de personnes soumises au risque d'érosion dunaire alors qu'il l'autorise pour les autres risques naturels majeurs, le législateur traite différemment, sans justification valable, des personnes qui sont dans des situations identiques. On peut trouver une différence entre les risques que couvre l'article L. 561-1 du code de l'environnement et l'érosion dunaire : ces risques surviennent et se réalisent généralement de façon brutale, sans pouvoir être prévu précisément ; l'érosion dunaire fait toujours son œuvre à pas lents. Cependant, cette distinction n'est pas totalement évidente : l'avis de la section des travaux publics a souligné que la réalisation de certains de ces risques peut être prévue, et que l'expropriation ne peut pas être mise en œuvre si un système de surveillance et d'alerte pour évacuer les lieux est suffisant. On n'est alors pas si éloigné de notre cas d'espèce.

Par ailleurs, dans tous les cas, il s'agit de permettre à des personnes qui ne vont plus pouvoir utiliser leurs biens de bénéficier d'une indemnisation. Certes, si on est hors champ, l'Etat peut quand même racheter la résidence Le Signal si les copropriétaires sont d'accord pour vendre, mais il n'est pas tenu par le montant de l'indemnité d'expropriation et si l'un des copropriétaires s'y opposait, il ne pourrait procéder à l'expropriation, et ces personnes seraient privées d'indemnité. Si, faute de rachat par l'Etat, ces personnes refusent de quitter les lieux, il faut recourir à des mesures de police pour les y forcer, sans indemnité, alors que d'autres propriétaires exposés à des risques naturels vont être indemnisés. Y a-t-il une différence entre les personnes soumises à des risques naturels majeurs, selon la nature de ces risques, qui justifie qu'elles soient plus ou moins indemnisées ? Ce ne sont jamais que des propriétaires malchanceux, qui ont acquis un bien au mauvais endroit.

Cette interrogation rejoint la critique des requérants sur le droit de propriété : certains vont perdre leur propriété, du fait de la réalisation du risque ou du fait que le risque devient trop important pour que le bien puisse continuer à être habité ; d'autres ne la perdront pas entièrement puisqu'ils toucheront une indemnité, s'ils refusent de partir et sont expropriés.

Il ne faut pas perdre de vue que l'expropriation n'est qu'une faculté ouverte à l'Etat, et qu'en principe, un propriétaire n'a pas de droit à ce que l'Etat lui rachète une maison devenu inhabitable. L'article L. 561-1 n'a ouvert à l'Etat qu'une faculté d'expropriation lorsqu'il estime que le seul moyen de sécuriser la situation est d'évacuer définitivement les lieux et que les propriétaires refusent de lui vendre leur bien et de partir. De ce point de vue, les risques visés par l'article présentent bien une certaine spécificité, et le Conseil constitutionnel pourrait, selon nous, valider cette disposition. Mais nous ne sommes pas assez assuré, personnellement, pour estimer que la question ne présente pas de caractère sérieux. **Nous vous proposons donc de la renvoyer au Conseil constitutionnel.**