

## Pouvoir d'urbanisme

# Comment réduire les risques de corruption ?

*Les français pensent à une large majorité que leurs élus sont corrompus. Parmi les causes de cette corruption figurent en bonne place les modalités de mise en œuvre du droit de l'urbanisme et de l'environnement où de nombreuses décisions dépendent, de facto, du bon vouloir des élus et des administrations locales. Même s'il ne s'agit le plus souvent que de favoritisme et de clientélisme.*

**L**orsque l'on parle de fraude et de corruption en matière d'environnement ou d'urbanisme, on peut commencer, bien entendu, par se demander si la réglementation est bien adaptée et conforme à l'intérêt général, mais on peut aussi se poser deux questions complémentaires :

- Les décisions prises par les collectivités territoriales en matière d'urbanisme ou de protection de l'environnement sont-elles ou non souvent entachées de corruption ?
- Existe-t-il des moyens qui permettraient de réduire les risques de corruption ?

### Une réglementation basée sur « l'intérêt général »

Les objectifs de la réglementation concernant l'environnement sont définis dans l'article L110-1 du code de l'environnement qui précise : « les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général... »

Ces considérations ont été reprises dans le code de l'urbanisme qui précise, en son article L110<sup>1</sup> que : « le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation

*de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement. »*

Autrefois élaborés par les administrations centrales de l'État et appliqués par ses services décentralisés, sous le contrôle des préfets, les documents d'urbanisme semblaient être établis en prenant exclusivement en compte l'intérêt général. Mais, on pouvait s'interroger sur la capacité des agents de l'État à prévoir le développement à moyen ou long terme des communes rurales, des villes petites et moyennes, des grandes agglomérations, des régions et même de l'ensemble du territoire national, départements et territoires d'outre-mer compris. On imaginait que la mise en œuvre de la réglementation, confiée à des fonctionnaires de l'État, était exécutée de manière impartiale et échappait à toute tentative d'influence, voire de corruption, même si le nombre des affaires révélées par les médias permettait déjà de constater que la situation n'était pas idyllique.

Pour leur part, les élus locaux revendiquaient, à juste titre, une plus grande implication et une plus grande responsabilité dans le développement de leur commune ou leur département. Les différentes lois de décentralisation qui se sont succédées depuis une trentaine d'années ont donc mis fin au règne sans partage des « technocrates ». L'État, aujourd'hui, voit son rôle limité à une simple vérification a posteriori du respect des procédures d'élaboration des divers documents d'urbanisme. Il continue cependant à édicter des règles, notamment pour les secteurs géographiques

**Jean-Pierre Bueb**  
Ancien conseiller au Service central de prévention de la corruption<sup>1</sup>

<sup>1</sup> L'auteur est docteur en géographie économique, fonctionnaire du ministère de l'Équipement, expert national détaché auprès de la Commission européenne (DG MARKT), conseiller au Service central de prévention de la corruption. Depuis 6 ans expert indépendant spécialisé dans la prévention et la lutte contre la corruption.

<sup>1</sup> Modifié par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009, art. 8.



qui ne sont couverts par des documents d'urbanisme (le règlement national d'urbanisme) et pour les zones susceptibles d'être affectées par des risques naturels (tremblements de terre, glissements de terrains, inondations...) ou par des activités humaines (établissements à risques, pollution...). À toutes ces règles s'ajoutent celles liées à la protection de l'environnement qui conduisent à classer les terrains en trois catégories : ceux où toute exploitation est interdite et ceux où certaines formes d'exploitation sont autorisées avec, ou encore sans contraintes. Ainsi, aucune exploitation n'est possible dans les zones bénéficiant d'une protection juridique forte (sites classés, parcs naturels, zones de protection rapprochées des captages, lit majeur des cours d'eau). Des contraintes fortes existent également pour la protection du patrimoine (servitudes des monuments historiques, sites archéologiques...) etc.

### Des risques accrus

Cependant, cette réglementation chaque jour modifiée et plus complexe, donc plus difficile à appliquer, donne aussi aux élus qui le souhaitent un moyen nouveau pour s'enrichir impunément, favoriser leurs amis ou gêner leurs opposants. Elle permet de leur octroyer ou de leur retirer le droit d'user, à leur convenance, du terrain qui leur appartient, à l'occasion, par exemple, de la délimitation des zones constructibles et inconstructibles, ou en créant des espaces réservés pour l'implantation annoncée de futurs équipements pas toujours réalisés, ou en faisant adopter par la collectivité quelques « modifications mineures » au plan local d'urbanisme, ou autres plans existant dans la commune, qui ne sont pas « mineures » pour les quelques propriétaires concernés.

Par la suite, lorsque les limites des zonages sont fixées, il reste toujours possible de ralentir, voire d'arrêter le processus de délivrance d'une autorisation en considérant que le dossier présenté est incomplet ou que le document d'urbanisme qui devait s'appliquer est « en cours de révision ». Cela donne du temps, soit pour modifier le document d'urbanisme, soit pour attribuer l'autorisation demandée à une autre personne. Les élus peuvent donc, chaque fois qu'ils le souhaitent, décider d'accorder ou de refuser une autorisation alors que leur rôle devrait consister exclusivement à appliquer la réglementation existante.

La fin du règne des « technocrates » a ouvert la porte à celles des « petits arrangements entre amis ». Certes, le nombre de condamnations est peu important mais les « entorses » sont nombreuses et elles jettent la suspicion sur l'ensemble des élus.



### La Faute-sur-Mer, 4 jours après Xynthia

© Bertrand Guay, AFP

**À** La Faute-sur-Mer l'urbanisation d'une zone inondable a entraîné la mort de 29 personnes, en février 2010, lors de la tempête Xynthia. Des centaines de maisons avaient été construites quelques années plus tôt, la plupart en rez-de-chaussée, dans une zone qui était pourtant officiellement classée comme inondable et qui, formant une urbanisation nouvelle dans la bande littorale, était doublement inconstructible. Pourquoi les autorisations de lotir et de construire, ont-elles été délivrées par la commune ? René Marratier, maire de 1989 à mars 2014, et Françoise Babin, adjointe à l'Urbanisme, ont été poursuivis pour « homicides involontaires », devant le tribunal correctionnel des Sables-d'Olonne. On découvre que l'adjointe au maire char-

gée de l'urbanisme était propriétaire d'une bonne partie des terrains et gérante d'une agence immobilière, avec un fils promoteur qui demandait donc les permis de construire à sa mère. Peut-on parler de corruption ? Pas précisément mais, de conflit d'intérêt, bien évidemment. La motivation du maire est plus complexe. Surnommé « le roi René », il semble mû davantage par une ambition politique personnelle, quitte à se poser, pour sa défense, en « petit maire à l'intelligence limitée ». M<sup>me</sup> Lepage Jessua, avocate, ancienne ministre de l'Environnement, représentait les nombreuses parties civiles. A l'issue de cinq semaines d'audience, le procès s'est terminé le 17 octobre. Quatre ans de prison dont trois fermes ont été requis par le ministère public, contre le maire, et trois ans dont deux fermes contre l'adjointe à l'urbanisme. Le jugement devrait être publié à la mi-décembre. ■

### Réduire les risques

Le recours à la justice pour mettre fin à ces détournements volontaires de la réglementation peut être efficace, mais il ne débouche qu'exceptionnellement sur des condamnations pour corruption. Les juges les qualifient plus souvent de favoritisme, trafic d'influence, prise illégale d'intérêts ou encore d'abus de biens sociaux, notions mal ou peu connues du public<sup>2</sup> et qui n'ont pas le caractère « infamant » d'une accusation de corruption. Le recours à la justice est souvent complexe, long et onéreux, et nombre de citoyens lésés par des décisions illicites n'ont pas les moyens ou le temps de l'utiliser.

Comment peut-on alors lutter contre ces pratiques ? Il existe globalement trois

moyens : la sanction, l'éducation de la population et la prévention. Mais il faut que ces moyens soient mis en œuvre simultanément. Sanctionner est le travail de la justice. Cela semble évident mais ne suffit pas toujours. Les sanctions prononcées, trop légères, ne contribuent pas souvent à une réduction significative des fraudes<sup>3</sup> et elles ne mettent que rarement en cause la responsabilité personnelle des acteurs. Ainsi, dans le procès qui s'est déroulé aux Sables-d'Olonne, les principaux responsables de la catastrophe provoquée par la tempête Xynthia, ont plaidé l'irresponsabilité et les circonstances exceptionnelles pour que leur implication personnelle ne puisse pas être mise en jeu, alors même qu'ils ont délivré des per- ➔

<sup>2</sup> La définition précise de ces infractions se trouve dans le chapitre consacré aux « manquements au devoir de probité » (livre IV, titre III, chapitre II, section 3) du code pénal et dans le code de commerce (articles L 241-3 et 242-6) pour ce qui concerne l'abus de biens sociaux.

<sup>3</sup> Pour que la justice soit saisie il faut que conséquences des actes incriminés soient très graves comme à La Faute-sur-Mer où la tempête Xynthia a submergé la digue qui devait protéger le lotissement et provoqué la mort de 29 personnes.

→ mis de construire en « zone rouge » inondables.

À la suite d'une catastrophe, on a tendance à renforcer les sanctions. C'est facile à faire : il suffit de modifier la loi existante. Mais peut-être faudrait-il d'abord prendre des mesures pour que la loi existante soit appliquée de la même manière à tous les contrevenants. À cet égard, rappelons que l'absence d'enrichissement personnel<sup>4</sup>, qui est l'excuse la plus souvent utilisée par les élus convaincus de corruption, ne constitue nullement une circonstance atténuante puisque l'avantage recherché par le corrompu n'est pas seulement financier, il peut être moral, psychologique ou surtout politique. Ainsi, la reconnaissance du bénéficiaire vis-à-vis de l'élu qui lui a obtenu une « faveur » constitue la base même du clientélisme.

De la même façon, il faut arrêter de faire une distinction entre grande et petite corruption. Le montant des « avantages » obtenus par le corrompu dépend de sa position et de ses pouvoirs, mais dans tous les cas il s'agit bien de corruption. D'ailleurs, le juge ne se base pas sur le montant de la somme versée au corrompu, mais sur les circonstances de l'affaire, pour y trouver des circonstances atténuantes ou aggravantes.

Éduquer c'est informer la population. Cela peut sembler aisé à réaliser compte tenu de l'importance du rôle des médias dans ce genre d'affaires. Mais, au lieu de jeter l'anathème sur une profession, sans doute faudrait-il mieux expliquer les décisions de justice, expliquer pourquoi tel ou tel n'a pas été condamné pour corruption mais pour une autre infraction, montrer que ce qui est versé au corrompu est pris dans la poche du contribuable (lequel est toujours ignoré dans ce type d'affaires). Peut-être arriverait-on ainsi à réduire ou à éviter la « prime » dont bénéficie généralement le coupable en commentant lui-même sa condamnation. Est-il normal que des condamnés pour abus de biens sociaux<sup>5</sup> puissent faire des déclarations à la

4 L'absence d'enrichissement personnel est un motif de plus en plus souvent évoqué par les personnes mises en cause dans des affaires de corruption (au sens le plus large). Ce motif ne doit pas être une circonstance permettant d'atténuer la responsabilité personnelle car, d'une part, on ne peut pas toujours être certain du non enrichissement (un versement dans un paradis fiscal ne peut pas être connu par les enquêteurs) et d'autre part, il existe de multiples formes d'intéressements (le code pénal (art.433-1) parle, en effet, de « promesses ou avantages quelconques »).

5 Pendant longtemps (ce n'est plus le cas aujourd'hui) la législation imposait que l'on ait en main le « pacte de corruption » pour condamner suivant ce motif et si les enquêteurs n'avaient pas pu le présenter au juge, on recourait à l'infraction d'abus de bien sociaux, quasiment imprescriptible mais qui est sanctionnée deux fois moins sévèrement.

presse en sortant du palais de justice en affirmant que l'acte pour lequel ils sont condamnés n'a été commis que dans le but de favoriser le développement de leur commune et des entreprises locales, ou assurer le bien-être des habitants, alors même que l'enquête vient de démontrer qu'une somme importante a été déposée sur un compte à leur nom dans une banque à l'étranger, à la suite à la décision qu'ils avaient prise !

Prévenir demeure la chose la plus importante. Cela consiste à mettre en place des mesures qui réduiront le risque

de voir les corrompus passer à l'acte. Elles visent, à la fois, le texte des réglementations applicables, et la probité de ceux qui les appliquent.

Souvent, ceux qui élaborent les règles n'ont pas conscience du fait qu'une formulation maladroite, trop générale ou trop autoritaire peut entraîner des risques de corruption.

En matière d'urbanisme ou d'environnement, la décision d'interdire toute indemnisation des servitudes publiques ou l'impossibilité de réaliser une péréquation entre plus-value et moins-value ne peuvent que favoriser les « arrangements » ou l'offre de compensations illicites, donc la corruption. Pour tenter de remédier à ce problème, certains pays ont créé des commissions d'experts chargées d'évaluer, avant sa transmission à l'autorité compétente pour approbation, tout projet de loi ou de règlement afin d'y détecter les risques éventuels de corruption. Là où elle a été appliquée, cette vérification a donné des résultats satisfaisants en éliminant les risques liés au texte de la loi ou du décret que l'on doit appliquer.

Le risque majeur vient presque toujours de la manière dont le texte peut être appliqué par des décideurs peu scrupuleux. Ceux-ci ne sont pas seulement des élus mais aussi des responsables techniques, des fonctionnaires des collectivités territoriales. Leur responsabilité personnelle est entière puisqu'ils possèdent, à tout instant, le pouvoir de dire non aux sollicitations dont ils sont l'objet ou de refuser tout « cadeau » lorsqu'ils effectuent leur travail.

Le corrompu est davantage responsable de la corruption que le corrupteur, même si le code pénal prévoit pour eux des peines identiques. Diverses mesures de vérification de l'intégrité des décideurs permettraient de réduire les risques. Leur mise en place éviterait sans doute le discrédit de plus en plus grand dont les élus sont victimes au sein de la popula-

tion. Selon un sondage<sup>6</sup> BVA réalisé les 13 et 14 mars 2014, près de 7 Français sur 10 considèrent que « les personnalités politiques sont le plus souvent corrompues ». Pour 69 % des personnes interrogées, « le type d'affaires judiciaires impliquant des personnalités politiques relayées dans les médias durant ces dernières semaines » est bien le signe que les personnalités politiques sont « le plus souvent corrompues ». Par ailleurs, 81 % des sondés considèrent que c'est l'image de « l'ensemble de la classe politique » qui est dégradée.

Parmi les mesures susceptibles d'être adoptées pour remédier à cette situation, le non-cumul de fonctions exécutives locales avec un mandat de député, de sénateur ou de parlementaire européen a été validé le 13 février dernier par le Conseil constitutionnel. Ce serait un début.

D'autres mesures telles que les déclarations d'intérêt ou la vérification des patrimoines... restent à l'état embryonnaire, surtout, ces déclarations « sur l'honneur » restent peu ou pas contrôlées.

Il est certain que la corruption (au sens large) existe en matière d'utilisation du sol. Elle ne s'est pas réduite mais, au contraire, accrue au cours des quinze dernières années car les réglementations environnementales ont créé, pour les décideurs proches du terrain, des occasions supplémentaires de prendre des décisions favorables ou défavorables aux uns ou aux autres.

Cela ne veut pas dire que les décideurs soient plus malhonnêtes que la moyenne de leurs concitoyens. Mais cela signifie qu'il faut réduire les risques de corruption. Les quelques mesures proposées ne visent pas seulement à réduire ces risques dans le domaine de l'utilisation du sol : elles ont un caractère plus général. Elles impliquent l'élaboration et la mise en œuvre d'une véritable stratégie globale de lutte contre la corruption dans tous les secteurs. Une telle stratégie a un coût mais les bénéfices à en attendre sont importants, pas seulement en termes financiers mais surtout en termes d'image. Cela a été fait dans un certain nombre de pays où la corruption a sensiblement diminué. En France, jusqu'à maintenant, peu de mesures ont été prises : manque de moyens ou manque de volonté politique ? ■

6 Sondage BVA réalisé pour I-Télé-CQFD et *Le Parisien - Aujourd'hui en France* publié 5 avril 2014 et repris le 10 avril dans le *Huffington Post* associé au journal *Le Monde*.