

Corruption

Des pratiques liées à la réglementation environnementale

Les décisions d'urbanisme où les capitaux en jeu sont très importants et dans lesquelles les pouvoirs publics jouent un rôle majeur, ont toujours suscité des pratiques de corruption, tout comme les ventes d'armes ou les marchés publics.

De l'urbanisme à l'environnement

Tous les documents d'urbanisme concernent, en fait, l'aménagement du cadre de vie, comme le précise l'article L. 110 du code de l'urbanisme : « *Il faut en effet considérer que cette réglementation comprend l'ensemble des dispositifs destinés à gérer l'espace. Il vaudrait d'ailleurs mieux utiliser l'expression réglementation environnementale.* »¹

Ces réglementations concernent un champ très important et ont pour caractéristiques communes « *d'affecter le droit de propriété et l'ensemble de ses variantes qui déterminent la relation entre l'homme et le sol notamment : le zonage, les grands ouvrages structurants, la protection de l'environnement, la prévention des risques naturels et technologiques, la délivrance des différents permis et autorisations, les restrictions à la libre utilisation du sol ou des bâtiments par de multiples servitudes* »².

Ainsi l'importance des intérêts financiers et politiques en jeu constitue un terrain favorable à la corruption, un phénomène plus facilement ressenti que défini. Pour autant le Conseil de l'Europe précise : « *La corruption est la rétribution illicite ou tout autre comportement à l'égard des personnes investies de responsabilités dans le secteur public ou le secteur privé qui contrevient au devoir qu'elles ont en vertu de leur statut d'agent d'État, d'employés du secteur privé, d'agent indépendant ou d'un autre rapport de cette nature et qui vise à procurer un avantage indu de quelque nature qu'il soit, pour eux-mêmes ou pour un tiers.* »

Si dans le secteur privé la corruption existe, elle se heurte aux réalités du marché : ainsi un directeur des achats qui perçoit des pots-de-vin fait naturellement augmenter le prix des fournitures, ce qui conduira l'entreprise à la

faillite, sauf à licencier son employé indélicat. La sanction est inévitable à terme. Rien de tel dans la sphère publique, sinon la multiplication des contrôles et des procédures dont l'efficacité s'avère limitée. La tentation du pot-de-vin y est permanente, compte tenu de la faiblesse des risques encourus et de l'importance des gains possibles : la corruption est « payante ».

Banalisation de la corruption

Plusieurs enquêtes conduisent à penser que la corruption est un phénomène sinon généralisé du moins banalisé. Depuis les années 1980, plusieurs centaines de responsables politiques et de fonctionnaires ont été mis en examen.

Ces épisodes judiciaires concernant les politiques sont loin de couvrir le champ de la corruption dont la presse ne parle que rarement, comme les subventions aux « associations lucratives sans but » selon l'assassinie formule de P. P. Kalténbach³, les marchés publics, les études de complaisance⁴, nominations à des emplois publics ou des organismes divers, les emplois fictifs, les logements de fonction... La corruption est devenue en France l'un des modes de fonctionnement de la société attestée par le classement de Transparency International qui a placé notre pays au 18^e rang en 2006 pour la rétrograder au 22^e en 2012 et 2013. Seule consolation : en Europe, l'Italie (55^e) et la Grèce (80^e) font pire que nous !

Les grands procès qui ont jalonné ces trente dernières années : Elf, Urba, MNEF, Carignon, Botton-Noir, Arreckx, HLM d'Île-de-France et de Paris ont porté sur la place publique des pratiques qui restaient jusque-là largement impunies.

L'incarcération en 1994 de Maurice Arreckx, sénateur UDF et président du conseil général

Max Falque

Délégué général de l'International Centre for Research on Environmental Issues (ICREI)
www.icrei.org

¹ Rapport 2006, chap. VI du service central de prévention de la corruption, ministère de la Justice, « Urbanisme et risques de dérives ».

² *Idem.*

³ *Tartuffe aux affaires*, Éditions de Paris, 2001.

⁴ Appelées aussi « À la Xavière » !

du Var, à la prison-hôpital des Baumettes, à Marseille pour corruption active, recel d'abus de confiance et complicité devait marquer les esprits.

Le plus grave est l'indifférence, voire l'indulgence de l'opinion⁵ attestée par la fréquente réélection des corrompus⁶. La formule de Yves Meny « le système français est basé sur la méfiance et fonctionne à la corruption » est certainement exagérée mais les exemples que nous citons ne sont pas encourageants.

De la corruption nationale à la corruption locale : petit rappel historique

La décentralisation engagée dès 1982 a ouvert une nouvelle période. Jusque-là le rôle de l'administration centrale et notamment celui du ministère de l'Équipement sous ses diverses appellations (reconstruction, construction, aménagement...) était capital pour toutes opérations importantes et surtout pour les documents d'urbanisme élaborés et gérés par les directions départementales sous l'autorité du préfet.

La corruption, aussi bien sur les marchés publics que les décisions d'affectation de l'espace, s'exerçait alors au plus haut niveau de l'État.⁷

Sous la forme d'une fiction passionnante *Le roman des Hauts-de-Saint Jean* Yves Courrière⁸ met en scène une galerie de portraits du département imaginaire des « Bouches-Maritimes ». Financiers, hommes politique, promoteurs, avocats, fonctionnaires, architectes, juges et hommes du « milieu » s'entendent, s'affrontent et s'enrichissent. Extrait :

— « Mon cher président, je vous garantis un bénéfice record supérieur. Voici notre projet. » Vaugeadeau et son architecte François Galli, prévoient non seulement la construction de quais artificiels, mais l'implantation de milliers de tonnes de rochers permettant de construire sur la mer.

⁵ 57 % des Français contre 84 % des Américains déclarent qu' « il est injustifiable d'accepter un pot de vin dans l'exercice de ses fonctions. » Donc presque la moitié de nos compatriotes acceptent la corruption. (Source : Transparency International).

⁶ Affaire Mellick-Tapie à Valenciennes, la réélection du maire de Charvieu-Chavagneux désigné par le *Canard enchaîné* (5 mars 2008) de « maire très constructif » ou encore la toute récente réélection du sénateur Guérini à Marseille.

⁷ Les énormes pressions politico-financières sur le ministre de l'Équipement et son cabinet sont relatées avec talent et humour dans le brûlot publié par Gabriel Aranda en 1972 *L'État piégé*.

⁸ Fayard, 1974, 426 p.

— « Une fois débarrassé du plan protecteur, explique l'avocat, nous pourrions construire sur 35 ha et gagner au moins 150 maisons qui, non seulement auront vue sur la mer, mais encore construites directement sur l'eau. Vénézia dans les Bouches-Maritimes ! Sans compter les 200 places de bateaux qui ainsi deviendront rentables. » (p. 31)

Avec la décentralisation des compétences d'urbanisme, la corruption s'exerçait pour l'essentiel au niveau local⁹. En même temps les documents d'urbanisme devaient prendre en compte de plus en plus de contraintes environnementales. Le champ de la corruption était élargi dans la mesure où la pression sur les élus locaux était plus aisée que sur les fonctionnaires. Dès lors que le maire, soumis tout naturellement à la pression de ses électeurs, est responsable du devenir de chaque parcelle du territoire de sa commune afin d'équilibrer développement et environnement, il devient de facto le redistributeur des valeurs foncières. Il en résulte suspicion, rancœur, intrigue et, sinon corruption, du moins soupçon de corruption. Comme le note prudemment le rapport du service central de prévention de la corruption « selon la relation que telles catégories de population et de propriétaires aura avec la collectivité locale concernée, elle deviendra plus riche ou plus pauvre en fonction de la décision du pouvoir local. »

En 2013 le rapport du SCPC confirmait : « urbanisme et urbanisme commercial : détournements de procédure, corruption, trafic d'influence, prise illégale d'intérêt... toute la panoplie peut se déployer sur le terrain de l'urbanisme et de l'urbanisme commercial, tant la décision des élus est déterminante, le nombre des acteurs concernés nombreux et l'impact des flux économiques importants. La compétence des communes sur le PLU leur permet ainsi de détourner des procédures pour une « finalité éloignée de l'intérêt général ». *Le SCPC rappelle à ce sujet l'opposition*

⁹ Source Transparency 2008. « Dans une petite ville d'environ 4 000 habitants du sud-est de la France, plusieurs élus ont acheté ensemble à la fin des années 80, sous la forme d'une SCI, un ensemble de terrains classés agricoles ; ils ont été écartés par le maire qui ne les a pas repris sur sa liste lors des 2 mandatures suivantes. »



Dessin de Plantu

(Reproduit avec l'autorisation de l'auteur)

de « l'immense majorité des communes » aux transferts de la compétence à l'intercommunalité... sans établir explicitement de lien de cause à effet. Droit de préemption, localisation des équipements publics futurs, octroi des autorisations d'urbanisme... autant de procédures qui peuvent être détournées, manipulées, donner lieu à des pots-de-vin. En ce qui concerne l'urbanisme commercial, si des réformes ont limité les tentations, « elles sont loin d'avoir évacué tout risque d'atteinte à la probité », déplore le SCPC. »

La phrase soulignée confirme le rôle central du maire pour le meilleur, mais aussi parfois pour le pire¹⁰.

La spécificité de la corruption environnementale

La corruption est un phénomène ancien. Cicéron en dénonçait déjà les méfaits dans ses célèbres diatribes contre Verrès. Mais en matière d'environnement ses conséquences sont d'une nature autre que morale et économique. Les intérêts financiers ou électoraux ont trop souvent raison de la rationalité urbanistique et environnementale.

On peut avancer, qu'à défaut de mécanismes de péréquation entre les gagnants et les perdants, les valeurs environnementales →

¹⁰ Lors des municipales de 2008, ils se sont réunis sur une liste dissidente dont la n°2 avait elle-même acheté 2 hectares dans la même zone en 2005. L'objectif était, semble-t-il, de rendre constructibles tous ces terrains après avoir conquis la mairie, ce qui aurait évidemment augmenté leur valeur de façon considérable. Au programme de cette liste dissidente figurait ainsi le classement des terrains en zones constructibles (avec statut de ZAC). Leur liste ne l'ayant pas emporté, elles n'ont pu cependant réaliser leur projet. (Transparency International 2012).

→ seront mal prises en compte dans le contexte de décentralisation.

Les conséquences peuvent revêtir une forme dramatique : les avalanches à Val-d'Isère, mais aussi les inondations de 1992 à Vaison-la-Romaine (une cinquantaine de morts) et de la Faute-sur-Mer en Vendée, les incendies réputés volontaires des forêts en Corse¹¹ et en Grèce durant l'été 2006 (une centaine de victimes), ou encore l'explosion de l'usine à A. Z. F à Toulouse dont le périmètre de sécurité avait été progressivement urbanisé. Les réglementations que l'on est incapable de faire respecter peuvent produire des effets pervers dramatiques¹². En outre, les alternances politiques garantissent mal la pérennité de la protection environnementale, un plan chassant l'autre !

Les risques et les difficultés des responsables

Si les règlements d'urbanisme guident depuis longtemps le développement urbain, les nouvelles contraintes environnementales conduisent les responsables locaux à prendre des décisions affectant les valeurs foncières sur l'ensemble du territoire communal. Dès lors sont multipliés les risques de corruption ou tout simplement la suspicion¹³. À la différence de la « grande corruption »¹⁴ portant sur les ouvrages ou les ventes d'armes, ce « bruit de fond » de malhonnêteté potentielle mine la crédibilité des élus locaux même si, le plus souvent, les décisions d'affectation de l'espace ne sont pas guidées par l'intérêt privé. Car, bien entendu, les perdants de ce qui peut ressembler à un jeu de Monopoly, auront le sentiment d'une injustice et auront tendance à parler de favoritisme électoral ou autre, jetant ainsi la suspicion sur toutes les nécessaires mesures d'organisation et de protection de l'espace.

Un simple trait sur un plan d'urbanisme peut multiplier miraculeusement la valeur d'un terrain par 10, 100 voire 1 000 !¹⁵

¹¹ En raison de l'incertitude des droits de propriété encouragée par la spécificité de la législation successorale.

¹² Le département du Var a été le théâtre de plusieurs meurtres, dont probablement celui de la députée Yann Piat, liés à des « affaires immobilières ».

¹³ Royer-Collard disait aux futurs hauts fonctionnaires de la Restauration que ce qui importe c'est moins ce qu'ils feront que ce que l'opinion pense qu'ils peuvent faire !

¹⁴ Dénommée aussi « corruption noire » alors que la « corruption grise qui se dilate ou se rétracte selon l'évolution des mentalités créant un espace de flou moral où se reconnaît la liberté d'un peuple. » (Koenig, p. 60).

¹⁵ Publié par *Le Cri du contribuable*, n° 41.

Le mécanisme de corruption dans les médias

C'est probablement le film *Main basse sur la ville* de Dino Risi qui illustre le mieux la corruption liée au zonage. À Naples, au début des années 1960 un promoteur, membre du conseil municipal de la ville, parvient à persuader le maire d'étendre les infrastructures afin de rendre constructibles des terres agricoles préalablement acquises à bas prix... Bien entendu la corruption est le moteur de ces décisions. En un sens le récent film *Gomorra* qui décrit la corruption criminelle de la Camorra dans le trafic des déchets ménagers complète cette terrible fresque sur l'Italie du Sud.

À Marseille le système a même été perfectionné puisque c'est un terrain préempté par le conseil général pour ses qualités environnementales et paysagères qui a servi au déversement des déchets au profit d'une organisation mafieuse ! Les procédures engagées contre le président du conseil général n'ont pas empêché sa réélection au Sénat en septembre 2014.

Les nouvelles technologies ouvrent de nouveaux territoires à la corruption. Ainsi le service central de prévention de la corruption évoque le développement de l'activité éolienne qui semble s'accompagner de nombreux cas de prise illégale d'intérêt impliquant des élus locaux (*Le Figaro* 4 juillet 2014).

De la corruption à la compassion

Marbella en Andalousie est le plus parfait et le plus pur cas de corruption. « *L'essentiel des rétributions se faisait en nature. Quand un promoteur voulait obtenir des permis de construire, le maire lui demandait en échange de lui céder un terrain inconstructible. Puis il le requalifiait en terrain à bâtir et un autre promoteur était autorisé à construire, à la condition qu'une partie des réalisations soit mise à dispositions du maire, qui la plaçait au nom de l'un de ses multiples hommes de paille, au premier rang desquels figuraient les associés d'un cabinet d'avocats à Madrid.* »¹⁶

Ce texte suggère deux images :

- un alchimiste moderne transformant le plomb en or ,
- un petit nuage d'or survolant une ville et

¹⁶ *Le Monde*, 25 avril 2006, « Le système Marbella décapité ».

crevant au gré de politiciens véreux. À l'inverse bien souvent la corruption est quasiment innocente, compassionnelle voire sympathique. À cet égard, le témoignage d'André Aschiéri, député-maire (Vert) de Mouans-Sartoux dans les Alpes-Maritimes est intéressant. Il expliquait¹⁷ benoîtement qu'il ne pouvait refuser de rendre constructibles des parcelles agricoles afin de permettre la survie de petits agriculteurs en difficulté... comme d'ailleurs en avait profité son père auparavant. Rien d'illégal à cela, sauf qu'à la rationalité urbanistique et environnementale, le maire aura substitué une logique compassionnelle et sociale.¹⁸

“ Ce qui met en danger la société, ce n'est pas la grande corruption de quelques-uns, c'est le relâchement de tous ”

**Alexis de Tocqueville
De la démocratie
en Amérique**

Même en l'absence de contrepartie financière on ne peut s'empêcher de penser que les agriculteurs concernés seront des électeurs reconnaissants ! On le voit, la limite entre corruption et gestion politique n'est pas toujours évidente mais le risque de dérive met tous les responsables locaux en position délicate vis-à-vis de l'opinion voire de la justice.

Dans le même département¹⁹ c'est une sous-préfète qui accepte, contre un pot-de-vin (200 000 euros ?), d'instruire et de faciliter la création d'une piste forestière afin de rendre constructible des espaces forestiers appartenant à ses relations douteuses. Promu préfète de la Creuse, elle a été mise en garde à vue (*Nice-Matin*, 1^{er} octobre 2013).

Analyse théorique du phénomène²⁰

De nombreux observateurs ont mis en évi-

¹⁷ France-Culture, 2008.

¹⁸ Peut-être est-ce le même sentiment qui a conduit un employé municipal de cette même commune à « conseiller » des demandeurs de permis de construire contre des pots-de-vin destinés partiellement et indirectement à financer une association sportive ? (*Nice-Matin* 1^{er} novembre 2013). À Pézenas un employé municipal poussait le zèle jusqu'à réaliser lui-même les plans d'urbanisme. Il a été condamné avec sursis mais maintenu à son poste (*Midi Libre*, 8 février 2014).

¹⁹ Décidément les Alpes-Maritimes excitent la verve du *Canard enchaîné* (10 novembre 2010) : « *L'émir, le maire et le préfet organisent un Grenelle de l'enrichissement : un secteur protégé de la Côte-d'Azur à Gollé-Juan, devient miraculeusement constructible. Et le neveu du roi d'Arabie y bâtit sur 4 hectares un gigantesque palais aussitôt mis en vente.* »

²⁰ Pour une analyse théorique et approfondie voir la monographie de M. Georgieva et B. Lemennicier « Qui est réellement corrompu : l'électeur ou l'homme politique ? », *Contribuables Associés*, avril 2007, 49 p.

dence les risques liés aux inégalités voire à l'arbitraire de traitement des propriétaires, qu'implique le zonage en l'absence de mécanismes de péréquation.

Ainsi Edgar Pisani remarquait déjà dans son ouvrage²¹ préfacé par Michel Rocard que « tant que le tire-ligne de l'urbaniste et de l'ingénieur fera et défera des valeurs sans justification claire nous pouvons craindre deux phénomènes également graves :

- nul ne peut supputer que les fonctionnaires qui tranchent, resteront toujours et partout à l'abri des tentations. Lorsqu'un acte administratif fait et défait les fortunes, la morale publique est bien vite menacée et c'est miracle que notre administration ait si bien résisté,²²

- nul n'a le droit de penser que les citoyens auront durablement le respect des disciplines urbanistiques, s'ils ont le sentiment que la décision urbaine est livrée au hasard, à l'arbitraire et à la concussion. »

Tout est dit... Mais les contraintes environnementales ont depuis aggravé la situation. Aux États-Unis, où le zonage a couvert progressivement l'ensemble des collectivités locales depuis 1915, on trouve des critiques du même ordre. Ainsi s'exprime un conseiller municipal : « La seule fois où l'on m'a proposé de l'argent depuis que je suis conseiller municipal, c'est lorsque j'ai appartenu à la commission d'urbanisme. »²³

Alan Altshuler²⁴ a bien analysé les risques que le soupçon de corruption fait courir à la crédibilité de l'action des pouvoirs publics : « Lorsque la puissance publique est respectée et inspire la confiance, de nombreuses politiques deviennent possibles. En particulier la réglementation efficace de l'utilisation des espaces privés implique de conférer un pouvoir discrétionnaire considérable aux responsables. L'exercice de ce pouvoir détermine largement les valeurs foncières relatives à l'intérieur d'une collectivité locale... Dès lors que la suspicion apparaît que certaines décisions d'affectation du sol répondent à des pressions politiques ou à des pots-de-vin, la survie politique du système de maîtrise foncière devient extrêmement précaire. Aux États-Unis la suspicion est si endémique qu'elle est devenue partie prenante de notre culture politique. »

²¹ *Utopie Foncière*, Gallimard, 1977, 213 p.

²² Cet optimisme aurait pu être tempéré par la lecture de l'ouvrage de G. Aranda paru six ans auparavant !

²³ Weaver and Babcock « City Zoning: the ounce and future frontier », Planning Press.

²⁴ « The City Planning Process, a political analysis », Cornell University Press, 1965, 461 p.

Au Québec... aussi.²⁵

On ne peut s'empêcher de penser que cette analyse pourrait s'appliquer à la France, comme le confirme Vincent Renard²⁶ : « Étant donné qu'il existe 36 000 communes en France, la décentralisation des compétences en matière de planification au niveau municipal a rendu difficile pour l'État le contrôle de la mise en œuvre locale. Il en est résulté un accroissement sans précédent des relations entre promoteurs, constructeurs et pouvoirs locaux. Dans certains cas des relations ont conduit à la corruption, plus particulièrement pendant le boom immobilier des années 1985-1990 ».

La situation n'a fait qu'empirer lors de la nouvelle période de pression foncière qui a débuté en 2002.

Nous ferons nôtre la conclusion du service central de prévention de la corruption : « S'il y a relativement peu d'exemples de sanction, la corruption prise au sens large est pourtant susceptible de toucher d'une manière générale l'élaboration des règles d'urbanisme, les décisions individuelles, les autorisations, les permis de construire et d'occupation du sol, les autorisations d'urbanisme commercial etc.. Elle touche plus généralement l'ensemble des actes entraînant un droit d'occuper, de construire, de créer, de forer, d'exploiter un territoire quel qu'il soit, ce qui représente des enjeux financiers considérables. »

Ce texte, dont la formulation a été certainement pesée au trébuchet d'un ministère de la Justice par nature prudent, n'incite pas à l'optimisme. En effet au moment où la réglementation environnementale monte en puissance et où le zonage des documents de planification devient de plus en plus complexe, il est évident que l'absence de confiance des citoyens constitue un obstacle dirimant à la mise en œuvre des politiques environnementales.

Que faire ?

Il faut d'abord examiner la réalité, non seulement de la corruption, mais de sa percep-

²⁵ « Il y a quelque chose de profondément déprimant... et de réjouissant dans la dernière rafle de l'unité permanente anticorruption (UPAC) à Châteauguay. Les policiers ont freiné un nouveau stratagème vieux comme le monde. Deux entrepreneurs (Éric Lafrance et Michel Bergevin), un courtier immobilier et ex-conseiller municipal (René Lafrance) et un militant libéral fédéral de longue date (Jacques Roy) auraient proposé des enveloppes brunes bien garnies à la mairesse, Nathalie Simon. En retour, ils voulaient placer une personne de confiance dans un poste-clé de l'administration municipale et obtenir des changements de zonage sur des terrains convoités pour des projets immobiliers. Comme à la vieille époque, quoi ! »

²⁶ « Compensation rights for reduction in property values due to planning decision : the case of France » in *Washington University Global Studies Law Review*, vol 5.

tion dans l'opinion. En ce sens un double sondage d'opinion auprès des quelques 550 000 élus locaux et de l'ensemble de la population serait instructif.

Il faut ensuite réfléchir sur les mécanismes qui permettront sinon de supprimer du moins d'atténuer les inégalités des contraintes pesant sur les citoyens réputés égaux devant les charges et avantages de l'intérêt public. Certains outils existent, d'autres sont à inventer²⁷ mais leur mise en œuvre suppose de remettre en cause la rigidité du principe de non indemnisation des servitudes généralisé par une ordonnance de 1943 et d'une façon générale reconnaître qu'en matière environnementale la collaboration de l'intérêt privé et de l'intérêt public est incontournable sauf à détruire la liberté et l'égalité soit deux des trois valeurs inscrites sur nos monuments publics. Il convient de reconnaître qu'à côté de l'expropriation physique existe une « expropriation réglementaire » qui devrait dans certains cas ouvrir un droit à indemnisation sous le contrôle du juge civil.

Enfin, il faudrait soumettre chaque projet de loi, décret, circulaire et bien sûr chaque document d'urbanisme à une évaluation des risques de dérive corruptrice.

Reste que la tentation du statu quo, sinon de l'omerta et du tabou, risque de paralyser les réformes qu'exigent aussi bien la morale publique que l'aménagement harmonieux de notre cadre de vie.

Lors des élections municipales de l'an passé, le sujet n'a pas été abordé ! Un espoir cependant : la réforme des compétences des collectivités locales envisage de confier l'urbanisme à l'intercommunalité, ce qui risque de faire remonter la corruption... En quelque sorte le mouvement inverse de celui de la décentralisation de 1982.

Aujourd'hui l'arbitraire réel ou supposé concernant l'affectation du foncier constitue le bruit de fond de la corruption qui mine la confiance des citoyens et renforce leur cynisme. La multiplication des réglementations environnementales risque plus d'élargir le champ de la corruption que de participer à l'amélioration de notre cadre de vie. ■

²⁷ Voir Falque, Lamotte, Saglio, *Droits de propriété, économie et environnement : les ressources foncières*, Bruylant, 2007, 729 p.