

N° 94

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 octobre 2019

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation,
du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1)
sur le projet de loi (procédure accélérée) ratifiant l'ordonnance n° 2019-235
du 27 mars 2019 relative aux **dispositions pénales et de procédure pénale**
du **code de l'urbanisme de Saint-Martin**,*

Par M. Jean-Pierre SUEUR,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 594 (2018-2019) et 95 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. L'ADOPTION DE L'ORDONNANCE EST RENDUE NÉCESSAIRE PAR LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT ET LA COLLECTIVITÉ DE SAINT-MARTIN	8
A. UNE COLLECTIVITÉ DOTÉE D'UNE LARGE AUTONOMIE INTERNE	8
B. LA NÉCESSITÉ DE COMPLÉTER LE CODE DE L'URBANISME DE SAINT-MARTIN	10
II. LE PASSAGE DE L'OURAGAN IRMA A MIS EN LUMIÈRE L'IMPORTANCE DE FAIRE MIEUX RESPECTER LA RÉGLEMENTATION POUR SE PROTÉGER CONTRE L'ALÉA CLIMATIQUE	11
A. UN LOURD BILAN HUMAIN ET MATÉRIEL	11
B. UNE RECONSTRUCTION ENCORE INACHEVÉE MALGRÉ L'INVESTISSEMENT DE L'ÉTAT	12
1. <i>Gérer l'urgence</i>	12
2. <i>Des moyens importants pour la reconstruction</i>	13
a) Le rétablissement des réseaux et la réouverture des services publics.....	13
b) Une reconstruction qui demeure inachevée	14
c) Une activité touristique durablement impactée.....	15
C. LES ENSEIGNEMENTS À TIRER DE LA CATASTROPHE	15
1. <i>L'utilité d'actualiser les documents d'urbanisme</i>	15
a) Mettre à jour le plan de prévention des risques naturels.....	16
b) Doter l'île d'un plan local d'urbanisme	18
2. <i>Renforcer la coopération entre les deux parties de l'île de Saint-Martin</i>	19
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE.....	21
EXAMEN EN COMMISSION.....	31
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	35
TABLEAU COMPARATIF	35

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le **mercredi 30 octobre 2019**, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport de **M. Jean-Pierre Sueur** et établi son texte sur le **projet de loi n° 594 (2018-2019)** ratifiant l'ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019 relative aux dispositions pénales et de procédure pénale du code de l'urbanisme de Saint-Martin (procédure accélérée).

Si la collectivité de Saint-Martin définit ses propres règles en matière d'urbanisme, l'État reste compétent pour fixer les dispositions applicables sur l'île concernant le droit pénal et la procédure pénale. L'ordonnance complète donc le code de l'urbanisme de Saint-Martin en fixant les sanctions applicables en cas d'infraction ; elle encadre également les modalités de constatation des infractions et d'interruption des travaux et prévoit des obligations de remise en état dans certaines circonstances.

Les dispositions de l'ordonnance reprennent celles prévues par le code de l'urbanisme national. Ce choix ne pose pas de difficultés juridiques dans la mesure où le code de Saint-Martin est très proche dans sa rédaction du code national.

La ratification de l'ordonnance enverra un signal politique bienvenu pour encourager les services de l'État et de la collectivité à appliquer avec rigueur les règles d'urbanisme et de construction sur l'île. Le passage de l'ouragan Irma en 2017 a en effet mis en lumière la fragilité de certaines constructions et la vulnérabilité de zones côtières face au risque de submersion.

Deux ans après Irma, la reconstruction n'est pas encore entièrement achevée en dépit de l'effort financier de l'État, appuyé par des fonds européens. La réhabilitation de logements et d'équipements publics se poursuit et les trois plus grands hôtels de l'île n'ont pas encore rouvert alors que le tourisme est l'activité économique principale du territoire.

Dans le but de mieux protéger les populations, la commission formule **trois recommandations** :

- d'abord, adopter définitivement, d'ici la fin de l'année, le **nouveau plan de prévention des risques naturels (PPRN)**, afin que les règles applicables soient actualisées en tirant les enseignements du passage d'Irma ;

- ensuite, encourager la collectivité territoriale à mener à son terme l'élaboration de son plan local d'urbanisme (PLU), afin que les règles d'urbanisme soient mises en cohérence avec le PPRN, et veiller à son application stricte, grâce à un travail de contrôle mené conjointement par les services de l'État et ceux de la collectivité ;

- enfin, œuvrer à la résolution du différend territorial et approfondir la coopération entre la collectivité française de Saint-Martin et la collectivité néerlandaise de Sint Maarten, de manière à optimiser l'aménagement de l'île et à réduire les déséquilibres.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des lois a **adopté** le projet de loi **sans modification**.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi dont le Sénat est saisi tend à ratifier l'ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019 relative aux dispositions pénales et de procédure pénale du code de l'urbanisme de Saint-Martin.

Sous des dehors techniques, cette ordonnance soulève en réalité d'importantes questions politiques. La collectivité de Saint-Martin se caractérise par l'importance de l'habitat diffus et informel et les infractions aux règles de l'urbanisme et de la construction y demeurent nombreuses, en dépit des efforts des services de l'État et des autorités locales pour y remédier.

Ces infractions à la réglementation sont d'autant plus préoccupantes que l'île de Saint-Martin, située dans l'arc antillais, est frappée chaque année par des épisodes cycloniques. Certains sont particulièrement violents, comme l'a montré le passage de l'ouragan Irma en 2017¹. Les changements climatiques en cours font craindre que ces événements climatiques extrêmes deviennent plus fréquents à l'avenir et gagnent encore en intensité.

Les dégâts humains et matériels provoqués par ces phénomènes météorologiques sont décuplés lorsque les constructions ne respectent pas les normes de sécurité ou lorsqu'elles sont bâties dans des zones côtières sujettes à des submersions ou à des inondations.

L'ordonnance a doté les services de contrôle et l'autorité judiciaire d'outils juridiques plus adaptés pour réprimer les infractions aux règles fixées par le code de l'urbanisme de Saint-Martin. Sa ratification par le Parlement apparaît aujourd'hui comme une nécessité afin non seulement de donner une valeur législative à ses dispositions mais surtout d'éviter leur éventuelle caducité qui, à défaut, interviendrait le 28 septembre 2020².

¹ Cet ouragan a été classé en catégorie 5 sur l'échelle de Saffir-Simpson, soit le niveau le plus élevé sur cette échelle qui permet d'évaluer l'intensité des ouragans.

² L'article 74-1 de la Constitution prévoit en effet que les ordonnances prises sur son fondement sont caduques à l'expiration d'un délai de dix-huit mois à compter de leur publication, si elles n'ont pas été ratifiées dans ce délai par le Parlement.

À l'occasion de l'examen de ce projet de loi, votre rapporteur a souhaité faire un point sur la situation de la collectivité deux ans après le passage d'Irma et proposer à votre commission quelques recommandations afin d'inciter les pouvoirs publics à appliquer avec détermination les règles d'urbanisme et de construction dans l'intérêt des habitants du territoire.

I. L'ADOPTION DE L'ORDONNANCE EST RENDUE NÉCESSAIRE PAR LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT ET LA COLLECTIVITÉ DE SAINT-MARTIN

L'adoption de l'ordonnance que le projet de loi vise à ratifier s'explique par la répartition des compétences entre l'État et la collectivité territoriale de Saint-Martin. Si la collectivité dispose de larges prérogatives en matière d'urbanisme, il revient logiquement à l'État, détenteur du pouvoir régalien, de fixer les règles en matière pénale.

A. UNE COLLECTIVITÉ DOTÉE D'UNE LARGE AUTONOMIE INTERNE

La collectivité de Saint-Martin est une collectivité d'outre-mer (COM), régie par l'article 74 de la Constitution et dont le statut est défini par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer¹.

Depuis 2007, la collectivité, qui était auparavant une commune rattachée à la Guadeloupe, est dirigée par un conseil territorial composé de vingt-trois membres élus pour cinq ans. Après chaque renouvellement, le conseil élit en son sein le président et les autres membres du conseil exécutif (quatre vice-présidents et deux conseillers). La collectivité est présidée depuis 2017 par M. Daniel Gibbs, ancien député.

La collectivité dispose d'un Conseil économique, social et culturel (CESC) composé de représentants des organisations syndicales et professionnelles, des associations et du monde de la culture. Il existe également des conseils de quartier consultés sur les questions d'aménagement et d'urbanisme.

L'article LO 6314-1 du code général des collectivités territoriales indique que la collectivité exerce les compétences dévolues aux **communes**, ainsi qu'au **département** de la Guadeloupe et à la **région** de la Guadeloupe. Elle réunit donc les compétences d'une commune, d'un département et d'une région.

¹ Les dispositions de la loi organique ont été codifiées dans le code général des collectivités territoriales (articles LO 6311-1 et suivants).

De surcroît, l'article LO 6314-3 du même code donne à la collectivité la pouvoir de **fixer les règles applicables dans certaines matières** : dans le domaine fiscal, en matière de transports routier et maritime, de voirie, d'accès au travail des étrangers, de tourisme, d'énergie, de création et d'organisation des services et établissements publics de la collectivité et en matière d'urbanisme.

Saint-Martin en bref

Depuis le traité dit du Mont des Accords de 1648, l'île de Saint-Martin est divisée en une partie française au nord (53 km²) et une partie néerlandaise (Sint Maarten, 34 km²) au sud. Il n'existe cependant aucune frontière physique entre les deux parties de l'île et donc aucun obstacle à la circulation des personnes et des biens.

L'île se situe à 240 km à l'est de Porto-Rico et à 250 km au nord-ouest de la Guadeloupe, dans l'arc formé par les petites Antilles. Elle est proche (25 km) de l'île de Saint-Barthélemy, qui compte environ 10 000 habitants.

L'île est volcanique et montagneuse, avec un point culminant au Pic Paradis (424 m d'altitude), et une côte composée de plages, de lagunes littorales, de zones rocheuses et de mangroves. Le climat est tropical, avec une saison cyclonique de juillet à novembre.

La partie française compte environ 36 000 habitants. Le produit intérieur brut par habitant (PIB) est de l'ordre de 16 000 euros, soit la moitié du PIB par habitant de la France.

Au sein de l'Union européenne (UE), Saint-Martin bénéficie du statut de région ultrapériphérique (RUP), ce qui lui permet de recevoir des soutiens financiers (fonds structurels) au titre de la politique régionale de l'UE.



B. LA NÉCESSITÉ DE COMPLÉTER LE CODE DE L'URBANISME DE SAINT-MARTIN

Depuis le 1^{er} mars 2015, **Saint-Martin dispose d'un code de l'urbanisme qui lui est propre**, même s'il emprunte largement aux dispositions du code de l'urbanisme en vigueur en métropole¹.

Ce code de l'urbanisme définit les règles applicables à Saint-Martin en matière de plan local d'urbanisme (PLU), d'aménagement urbain ou de lotissement ; il subordonne la réalisation de certaines opérations à l'obtention d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir ou à des déclarations préalables ; il précise les règles applicables en cas de contentieux ; il reste en revanche muet sur les sanctions encourues en cas d'infraction aux règles qu'il édicte.

Le droit pénal et la procédure pénale demeurent en effet de la compétence de l'État. Quatre années se sont écoulées avant que le Gouvernement ne procède, par ordonnance, à l'adoption pour Saint-Martin des dispositions pénales visant à sanctionner spécifiquement les violations aux dispositions locales d'urbanisme. Ces dispositions pénales reprennent, pour l'essentiel, celles contenues dans le code de l'urbanisme national.

Pendant ce laps de temps, le parquet de Basse-Terre, dont dépend Saint-Martin, a été saisi de procès-verbaux dressant le constat d'infractions ; il a pu engager des poursuites sur la base des dispositions pénales du code de l'urbanisme national en recherchant dans le code de Saint-Martin les dispositions correspondant à celles du code national. Cette situation compliquait néanmoins la tâche des juridictions et ne contribuait guère à la lisibilité du droit.

L'ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019 complète le code de l'urbanisme de Saint-Martin en précisant quelles sont les peines d'amende et d'emprisonnement encourues en cas d'infraction, en encadrant les modalités de constatation des infractions et d'interruption des travaux et en prévoyant des obligations de remise en état.

Il est à noter que l'ordonnance n'a pas été prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, ce qui aurait supposé une loi d'habilitation, mais de son article 74-1, qui dispose que, dans les collectivités d'outre-mer, le Gouvernement peut étendre par ordonnance, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, sous réserve des adaptations nécessaires, ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée.

¹ Ce code a été approuvé par le conseil territorial à l'occasion de sa délibération n° 22-1-2014 du 18 décembre 2014.

En l'occurrence, le choix a été fait d'un **strict alignement sur le code de l'urbanisme national**. Ce choix peut se justifier par la proximité entre le code de l'urbanisme national et celui de Saint-Martin, qui ne rend pas nécessaires des mesures d'adaptation, et par la nécessité de disposer de sanctions dissuasives dans un territoire qui rencontre des difficultés pour faire respecter la réglementation.

II. LE PASSAGE DE L'OURAGAN IRMA A MIS EN LUMIÈRE L'IMPORTANCE DE FAIRE MIEUX RESPECTER LA RÉGLEMENTATION POUR SE PROTÉGER CONTRE L'ALÉA CLIMATIQUE

L'État a mobilisé des moyens importants pour aider Saint-Martin à se relever après le passage de l'ouragan. Pourtant, deux ans plus tard, les conséquences de la catastrophe n'ont pas encore été totalement traitées du fait de problèmes structurels qu'il convient maintenant de résoudre.

A. UN LOURD BILAN HUMAIN ET MATÉRIEL

Le cyclone a frappé les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy dans la nuit du 6 au 7 septembre 2017. Cyclone de catégorie 5, il est le plus violent jamais enregistré dans la région, avec des vents soufflant à plus de 370 km/h.

Le bilan humain a été lourd puisque la catastrophe a provoqué le **décès de onze personnes**. Environ 7 000 personnes ont quitté ces îles pour trouver refuge en Guadeloupe, en Martinique ou en métropole.

Les dégâts matériels ont également été importants : 95 % du bâti ont été endommagés et le passage du cyclone a mis un coup d'arrêt à l'activité économique, largement dépendante du tourisme. Les hébergements touristiques ont été fortement dégradés et certains ont été totalement détruits par la puissance des vents et des précipitations. Plus des deux tiers de la capacité d'accueil du parc hôtelier ont été endommagés. L'aéroport de Juliana et le port de Philipsburg, principales portes d'entrée dans l'île, ont également subi des dégâts non négligeables.

Votre rapporteur s'est entretenu avec notre collègue Guillaume Arnell, sénateur de Saint-Martin, qui a souligné que le non-respect de la réglementation avait accru la vulnérabilité de certaines constructions : l'habitat précaire est particulièrement fragile ; des bâtiments ont été construits sans permis, parfois dans des zones côtières où le risque de submersion est élevé. La meilleure qualité des constructions sur l'île de Saint-Barthélemy, plus prospère, explique que les dégâts y aient été moins importants : ainsi, selon les données du programme d'observation européen *Copernicus*, 19,7 % des bâtiments à Saint-Martin ont été totalement détruits

ou sévèrement endommagés, alors que ce chiffre n'est que de 2,5 % à Saint-Barthélemy.

Les compagnies d'assurance ont enregistré **17 110 sinistres** à Saint-Martin ; fin juin 2019, 16 740 dossiers (soit 98 % du total) avaient été traités pour un montant global d'indemnisation de **926 millions d'euros**. Si l'on inclut Saint-Barthélemy, le nombre de sinistres s'élève à 25 830, pour un montant global d'indemnisation estimé, pour les deux îles, à 1,9 milliard d'euros dès lors que tous les dossiers auront été réglés.

Une économie dépendante du tourisme

L'essentiel de l'emploi à Saint-Martin est concentré dans le secteur tertiaire (81,8% de l'emploi total en 2015). Dans le secteur marchand, l'activité est essentiellement liée au tourisme, avec 16 % de l'emploi total dans le secteur de l'hébergement et de la restauration et 15 % dans le secteur du commerce.

Le développement de l'offre d'hébergements a été fortement accéléré par les **lois de défiscalisation**, qui ont encouragé les constructions hôtelières.

La défiscalisation mise en place par la loi Pons en 1986, qui s'est substituée à une politique de subvention publique, a eu pour effet d'abaisser le coût du capital et, par conséquent, le seuil de rentabilité des investissements. Elle a autorisé les entreprises à déduire de leurs impôts la totalité des investissements réalisés dans les départements d'outre-mer et aux personnes physiques de déduire de leur revenu sans limitation tout investissement inférieur à 30 millions de francs sur la décennie 1986-1996. Ces dispositions ont été modifiées à plusieurs reprises au cours des années 1990 dans un souci d'efficacité et de maîtrise des coûts.

Le boom de l'immobilier a entraîné une explosion démographique, la population passant de 8 000 habitants à la fin des années 1980 à environ 35 000 au début des années 2000. L'immigration provoquée par l'ouverture des chantiers de construction a principalement concerné des ressortissants de Saint-Domingue et d'Haïti.

B. UNE RECONSTRUCTION ENCORE INACHEVÉE MALGRÉ L'INVESTISSEMENT DE L'ÉTAT

1. Gérer l'urgence

Pour les services de l'État, la priorité, immédiatement après la catastrophe, a d'abord été de répondre à l'urgence en mettant en place un pont aérien et maritime qui a acheminé de l'eau (deux millions de bouteilles et des unités mobiles de production), de la nourriture (350 tonnes de denrées alimentaires, 35 000 rations militaires) et du matériel pour les réparations (bâches, outillages, etc.).

Pour mettre fin aux pillages qui ont eu lieu dans les jours qui ont suivi le passage du cyclone, un important déploiement de forces de sécurité a été organisé à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, avec l'envoi de plus de 600 sapeurs-pompiers et militaires de la sécurité civile, 750 gendarmes, 140 policiers et 960 militaires.

Au plus fort de la crise, plus de 3 000 professionnels et bénévoles étaient présents, ce qui correspond à environ une personne pour dix habitants à Saint-Martin¹.

Selon les chiffres rendus publics par le Gouvernement en novembre 2018, le dispositif d'urgence mis en place à Saint-Martin et Saint-Barthélemy a coûté au total plus de 160 millions d'euros.

2. Des moyens importants pour la reconstruction

Dès le 14 septembre 2017, a été créée une délégation interministérielle pour la reconstruction des îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, dirigée par le préfet Philippe Gustin, chargée de coordonner l'action des différents services de l'État.

a) Le rétablissement des réseaux et la réouverture des services publics

La priorité a été le rétablissement des réseaux d'électricité et de communication, essentiels à la vie quotidienne de la population. Le retour de l'électricité pour la totalité de la population a été obtenu en moins de cinq semaines. Les réseaux de téléphonie mobile ont également été rapidement remis en état, le délai ayant été plus long pour le téléphone fixe.

Le trafic commercial maritime a pu reprendre peu de temps après la catastrophe, ce qui a permis d'approvisionner les commerces, et les liaisons aériennes ont repris dès la mi-septembre.

En matière de santé publique, les centres hospitaliers ont pu fonctionner immédiatement et des dispensaires ont été installés dans des structures provisoires.

Malgré la destruction complète de trois écoles et d'un collège à Saint-Martin, tous les élèves ont pu reprendre les cours à compter du 6 novembre 2017.

Le rétablissement du réseau d'eau, particulièrement vétuste, a demandé plus d'efforts. En novembre 2018, quatorze mois après le cyclone, le Gouvernement indiquait toutefois que la potabilité de l'eau était garantie « quasiment partout » sur l'île.

¹ Ces données sont issues notamment du rapport « Repenser les îles du Nord pour une reconstruction durable » de M. Philippe Gustin, préfet, délégué interministériel à la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin (novembre 2017).

b) Une reconstruction qui demeure inachevée

L'État a consenti un effort financier important en faveur de Saint-Martin : selon les chiffres communiqués par la direction générale des outre-mer (DGOM), l'enveloppe globale atteint 53 millions d'euros, hors dépenses de personnel, pour financer la reconstruction et pour financer 17 millions d'euros d'aides sociales exceptionnelles versées aux sinistrés.

En complément, le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE), dont la mission est d'aider les territoires à faire face aux grandes catastrophes naturelles, a versé une somme de 46 millions d'euros, dont seulement une partie (28 millions) a pu être dépensée à ce jour en raison des retards administratifs accumulés par la collectivité.

Deux ans après le passage d'Irma, le chantier de la reconstruction n'est cependant toujours pas arrivé à son terme.

Concernant les **logements**, les informations les plus précises portent sur le parc social, géré par trois bailleurs (SIG, SIKOA et Semsamar). Pour accélérer la reconstruction, l'État et la collectivité ont signé une convention créant un Fonds unique pour le logement (FUL), déclinée avec chacun des trois bailleurs. La convention a permis le versement, en 2019, d'un premier acompte de trois millions d'euros. Le solde, d'un montant équivalent, sera versé fin 2020, dès lors qu'il aura été vérifié que les engagements pris auront été tenus.

À ce jour, 74 % des logements sinistrés ont été réhabilités, le traitement des autres logements devant être achevé d'ici août 2020. L'état d'avancement de la reconstruction est inégal entre les trois bailleurs, la Semsamar apparaissant comme la plus avancée, puisqu'elle a terminé le gros œuvre et prévoit d'achever les travaux intérieurs en avril 2020.

En parallèle, **de nombreuses constructions illégales, souvent en bord de mer, ont été reconstruites avec des moyens de fortune ; elles demeurent naturellement très vulnérables.**

Un comité opérationnel co-présidé par la préfète et par le procureur de la République a été mis en place, en octobre 2018, pour lutter contre l'habitat indigne et insalubre.

La réhabilitation des **établissements scolaires** endommagés est en passe d'être achevée, hormis pour le collège de Quartier d'Orléans, qui va connaître d'importants travaux de rénovation, financés par le FEDER à hauteur de 7,7 millions d'euros, et qui sera livré en 2020.

Le **centre hospitalier** Louis Constant Fleming poursuit ses travaux de reconstruction, après avoir subi des dommages dont le montant est évalué à 9,4 millions d'euros. Le coût de la reconstruction a aggravé la situation financière déjà précaire de l'établissement, ce qui a conduit l'agence régionale de santé (ARS) à le placer sous administration provisoire à compter du mois d'avril 2019.

c) Une activité touristique durablement impactée

L'activité touristique, essentielle dans l'économie insulaire, n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant-crise.

Les entreprises de l'île ont pourtant bénéficié de mesures de soutien exceptionnelles, avec notamment un moratoire d'un an sur les cotisations sociales patronales et un renforcement du dispositif de chômage partiel pour les aider à faire la jonction jusqu'à la saison touristique suivante.

Pourtant, les trois plus grosses structures hôtelières de l'île (Club Orient, Beach Hotel et Secrets) ne sont toujours pas opérationnelles, la réouverture du Club Orient restant même hypothétique. La réouverture des principaux hôtels est aujourd'hui un enjeu majeur, la programmation aérienne s'établissant en fonction de l'offre d'hébergement disponible sur le territoire.

Avant le passage d'Irma, Saint-Martin offrait une capacité de 1 136 chambres d'hôtel. Selon l'association des hôteliers de Saint-Martin, le parc hôtelier et les *guest houses* ne proposaient que 869 chambres mi-2019. Selon les chiffres communiqués par la préfecture de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, un nombre important d'ouvertures pourrait cependant intervenir au cours du second semestre, les services de l'État tablant sur un total de 1 333 chambres à la fin de l'année, **ce qui représenterait une hausse de 17,5 % par rapport au nombre de chambres avant-cyclone.**

Outre la reconstruction des infrastructures, il est important également de relancer la marque « Saint-Martin » : une convention a été signée entre Atout France, l'opérateur de l'État en charge du développement du tourisme, et la collectivité territoriale afin de promouvoir davantage la destination, notamment auprès du public américain.

C. LES ENSEIGNEMENTS À TIRER DE LA CATASTROPHE

1. L'utilité d'actualiser les documents d'urbanisme

À Saint-Martin, le plan de prévention des risques naturels date de 2011 et la collectivité ne s'est toujours pas dotée du plan local d'urbanisme (PLU) pourtant prévu par le code de l'urbanisme local.

a) Mettre à jour le plan de prévention des risques naturels

La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a créé les **plans de prévention des risques naturels** (PPRN), aujourd'hui régis par les articles L. 562-1 à L. 562-9 du code de l'environnement, qui sont applicables à Saint-Martin. Les PPRN permettent de cartographier les risques et de tirer les conséquences de cette cartographie en prenant les mesures de prévention ou d'adaptation qui s'imposent. Ils sont annexés aux PLU et valent servitude d'utilité publique¹.

La procédure d'élaboration d'un PPRN est la suivante : le préfet prescrit un PPRN sur un périmètre géographique donné, mais non figé, et charge ses services de l'instruction du dossier ; s'ouvre alors une phase de concertation avec les collectivités territoriales, complétée par l'organisation d'une enquête publique ; au terme de ce processus, le PPRN est approuvé par arrêté préfectoral.

Par exception, un PPRN peut être appliqué par anticipation par le préfet, si l'élaboration du plan est suffisamment avancée et si sa mise en œuvre apparaît urgente, en raison d'un risque naturel jugé élevé par exemple. Dans ce cas, seules les dispositions du PPRN relatives aux constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations nouveaux peuvent être appliquées.

À Saint-Martin, le PPRN prend en compte les risques d'inondation, le risque sismique, les mouvements de terrain et le risque cyclonique. Or le passage d'Irma a montré que ce document devait être actualisé en ce qui concerne ce dernier risque, notamment pour élargir les zones soumises au risque de submersion.

Le 30 septembre 2018, à l'occasion de son voyage à Saint-Martin, le Président de la République a annoncé **qu'un PPRN révisé serait approuvé d'ici à la fin de l'année 2019**.

Dès le début de l'année 2019, la préfecture a commencé à élaborer le projet de PPRN en concertation avec les élus territoriaux, avec les conseils de quartier et avec les acteurs économiques. Des réunions d'information destinées à la population ont également été organisées.

Ces réunions se sont souvent déroulées dans un climat tendu, hostile aux représentants de l'État. La préfecture a en outre perçu une réticence de la part de la collectivité, les élus estimant manquer de temps pour étudier le PPRN et redoutant qu'il entrave le développement touristique de l'île.

¹ Une servitude d'utilité publique constitue une limitation administrative au droit de propriété instituée par l'autorité publique dans un but d'utilité publique. Elle fait peser des charges sur tous les immeubles concernés : par exemple, des interdictions ou des limitations à l'exercice par les propriétaires de leur droit de construire, et plus généralement à leur droit d'occuper ou d'utiliser le sol ; plus rarement, elle peut aboutir à des obligations de faire à la charge des propriétaires (travaux d'entretien ou de réparation).

Considérant que la sécurité des populations et des biens imposait une prise de décision, et soucieuse de donner de la lisibilité au secteur immobilier local, **la préfecture de Saint-Martin a pris la décision d'appliquer le PPRN par anticipation à partir du 6 août 2019**, sans attendre la fin de l'enquête publique à la fin du mois d'octobre.

En dépit des incompréhensions que cette décision a pu susciter, votre commission estime que le niveau des risques climatiques à Saint-Martin justifiait une action rapide de la part des services de l'État. Jusqu'à l'entrée en vigueur anticipée du PPRN, les décisions d'autorisation d'urbanisme dans les zones à risque cyclonique étaient prises par la collectivité en « sursis à statuer » dans l'attente des prescriptions du PPRN révisé. L'application anticipée a permis de lever ce sursis et mis fin à une incertitude juridique nuisible.

Il convient maintenant que le processus d'élaboration du PPRN soit mené à son terme **afin de disposer, à la fin de l'année, d'un plan définitif**, qui pourra s'appliquer tant aux constructions nouvelles qu'aux constructions anciennes. Les services de l'État devront veiller ensuite à le faire respecter dans toute sa rigueur, dans l'intérêt de la protection des populations.

Recommandation n° 1 : Adopter d'ici à la fin de l'année un plan de prévention des risques naturels définitif et soutenir les efforts des services de l'État pour le faire appliquer avec rigueur sur le terrain.

Outre l'élaboration du PPRN, des travaux sont en cours pour réduire la vulnérabilité du territoire face aux prochains épisodes cycloniques.

L'**enfouissement du réseau d'électricité** et du réseau de fibre optique a par exemple été réalisé à hauteur de 41 %, grâce à un investissement financé principalement par le fonds d'amortissement des charges d'électrification. Plus de neuf millions d'euros ont été consacrés à la modernisation du réseau d'eau et seize millions supplémentaires sont prévus dans le cadre du **contrat de convergence et de transformation**¹ que l'État négocie avec la collectivité.

L'État prévoit également de consacrer six millions de fonds exceptionnels d'investissement à la construction de **deux abris anticycloniques** pour la population, situés dans les locaux d'un futur collège et du palais omnisport actuellement en projet.

¹ Les contrats de convergence et de transformation, qui visent à réduire les écarts de développement avec la métropole, se substituent dans les régions et les collectivités d'outre-mer aux anciens contrats de plan État-régions. Saint-Martin n'a pas encore signé de contrat avec l'État.

b) Doter l'île d'un plan local d'urbanisme

Le code de l'urbanisme de Saint-Martin prévoit que la collectivité élabore **un plan local d'urbanisme (PLU)**, analogue à celui dont se dotent les communes en métropole. Ce PLU est souvent désigné sur l'île par l'appellation de plan d'aménagement et de développement durable de Saint-Martin (PADSM).

Pourtant, les constructions et aménagements sur l'île demeurent régis par un ancien **plan d'occupation des sols (POS)**, datant de 2003, qui n'est naturellement plus en phase avec les prescriptions du nouveau PPRN.

Un PLU avait bien été élaboré en 2015 mais sa présentation avait suscité une forte vague de contestation sur l'île : la circulation avait été bloquée pendant plusieurs jours et des émeutes urbaines avaient mobilisé les forces de l'ordre. Face à l'ampleur des troubles, la collectivité avait préféré retirer son projet.

Depuis, le travail d'élaboration du PLU a repris et une consultation du public a été organisée mais sans aboutir à l'adoption d'un nouveau document, les discussions achoppant notamment sur la question de la mise en conformité du PADSM avec les prescriptions du PPRN.

Il est regrettable que la collectivité demeure régie par un document d'urbanisme vieux de plus de quinze ans qui ne reflète plus la réalité des risques naturels encourus par les habitants de l'île. Le retard pris pour élaborer le PLU place les agents économiques, comme les particuliers, dans une situation d'incertitude, alors que la phase de reconstruction devrait être mise à profit pour corriger le plus grand nombre possible d'irrégularités et favoriser les meilleures pratiques.

Votre commission encourage donc la collectivité à se doter dans les meilleurs délais d'un PLU, cohérent avec la cartographie des risques identifiés par le PPRN, et à le faire appliquer en partenariat avec les services de l'État, même si les difficultés rencontrées sur le terrain sont réelles.

La fiche d'impact qui accompagne le projet de loi de ratification indique que « *suite à plusieurs incidents et menaces, l'action des agents de la police de l'urbanisme de la collectivité est rendue plus difficile. De ce fait actuellement, ce ne sont quasi-exclusivement que les agents de l'État qui interviennent* ». À cet effet, l'unité territoriale de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de Guadeloupe à Saint-Martin dispose depuis peu de trois agents spécialement commissionnés pour la répression des infractions au code de l'urbanisme.

Pour faciliter la coordination entre les parties prenantes, un comité opérationnel des polices de l'environnement et de l'urbanisme (Copolenu) a été mis en place, qui rassemble les agents des services en charge de la police de l'urbanisme et de l'environnement (agents de la collectivité, de la DEAL, du Conservatoire du littoral, des réserves protégées...). Il se réunit tous les

deux mois environ à Saint-Martin en présence de la préfète déléguée et de deux représentants du parquet, dont le vice-procureur détaché à Saint-Martin qui suit les actions de contrôle et de verbalisation décidées en Copolenu et veille à l'exécution des décisions de justice prononcées en matière de répression des infractions de l'urbanisme.

Recommandation n° 2 : Mener à son terme l'élaboration d'un PLU mis en cohérence avec les prescriptions du plan de prévention des risques naturels et dont le respect doit être contrôlé conjointement par les agents de l'État et par les agents de la collectivité qui travailleront de manière coordonnée.

2. Renforcer la coopération entre les deux parties de l'île de Saint-Martin

Votre rapporteur souhaite enfin souligner l'importance d'une bonne coopération institutionnelle entre les deux parties de l'île afin de gérer les conséquences de l'après-Irma et, à plus long terme, de rééquilibrer le développement du territoire.

Il existe depuis quelques années des instances de dialogue régulier, soit en format P 2 (Saint-Martin et Sint Maarten), soit en format P 4 (les deux collectivités et les États français et néerlandais). Le passage de l'ouragan Irma a été suivi de plusieurs réunions de crise entre les représentants de Saint-Martin et Sint Maarten, qui ont ouvert la voie à la définition d'un cadre de coopération plus ambitieux.

À l'occasion d'une réunion en format P 4 le 28 juin 2018, un accord a ainsi été approuvé concernant la **gestion de crise**, afin de mieux coordonner les actions communes visant à alerter la population et de mutualiser les moyens d'intervention d'urgence. L'accord porte également sur la transmission d'informations sur les biens importés et exportés afin de faciliter la traçabilité des marchandises. Il prévoit aussi de renforcer les contrôles en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, d'améliorer la coopération policière et judiciaire, ainsi que la lutte contre la fraude aux prestations sociales.

Lors d'une réunion du P 4 le 4 décembre 2018, une **feuille de route de la coopération régionale** a été actée. Elle retient treize thématiques, parmi lesquelles plusieurs sont considérées comme stratégiques : coopération en matière de sécurité civile, essentielle en cas de catastrophe naturelle, de sécurité publique, de douanes, de justice et de gestion des déchets. De nouveaux champs de coopérations ont été ouverts dans le domaine de la santé, dont la gestion des crises sanitaires, et de l'éducation, avec des échanges pédagogiques entre établissements scolaires. Certaines actions

bénéficient du concours financier de fonds européens dans le cadre du programme de coopération territoriale européen.

Dans ce contexte, il est regrettable que la qualité des relations entre les deux parties de l'île soit parfois ternie par un différend territorial ancien, sur lequel la DGOM a attiré l'attention de votre rapporteur. Depuis le partage de l'île, la France et les Pays-Bas **n'ont pas réussi à trouver un accord sur le tracé de la frontière au niveau de l'étang d'Oyster Pond, à l'est de l'île**, qui abrite une importante marina. La partie néerlandaise considère que la mer appartient à Sint Maarten et la terre à Saint-Martin, la frontière passant au niveau du littoral, tandis que la France considère que la frontière passe au milieu de l'étang, conformément aux règles du droit maritime international.

Ce différend, en apparence anecdotique, constitue néanmoins un vrai problème dans la relation bilatérale. Sur le terrain, il gêne l'activité de la gendarmerie nationale qui ne peut contrôler les bateaux qui utilisent la marina. Une négociation est en cours avec les Pays-Bas et des travaux d'expert sont conduits pour apprécier les prétentions de chacune des parties.

Votre commission souhaite que ce différend puisse être rapidement résolu afin de lever cet obstacle à un approfondissement de la coopération entre les deux collectivités. Dans un territoire exigu comme Saint-Martin, il serait pertinent d'approfondir la réflexion sur une mutualisation des équipements structurels et sur un aménagement du territoire concerté, afin de mettre en œuvre un développement économique et social harmonieux.

<p>Recommandation n° 3 : Œuvrer à une résolution du différend territorial entre Saint-Martin et Sint Maarten afin d'ouvrir la voie à un approfondissement de la coopération entre les deux parties de l'île.</p>

*

* *

La commission a adopté le projet de loi sans modification.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

L'article unique de la proposition de loi tend à ratifier l'ordonnance n° 2019-325 du 27 mars 2019 relative aux dispositions pénales et de procédure pénale du code de l'urbanisme de Saint-Martin.

1. Présentation de l'article unique du projet de loi

Cette ordonnance a été prise sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution, qui concerne les collectivités d'outre-mer (COM), dont fait partie Saint-Martin. Dans ces collectivités, le Gouvernement peut étendre par ordonnance, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, sous réserve des adaptations nécessaires, ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure.

En application de l'article LO 6314-3 du code général des collectivités territoriales, la collectivité de Saint-Martin est compétente en matière d'urbanisme depuis le 1^{er} avril 2012 ; sur ce fondement, elle s'est dotée, en mars 2015, d'un code de l'urbanisme qui lui est propre.

Le droit pénal et la procédure pénale, soit les deux matières sur lesquelles porte l'ordonnance n°2019-325, demeurent en revanche de la compétence de l'État. L'ordonnance précitée vise donc à compléter le code de l'urbanisme de Saint-Martin, afin de définir les sanctions applicables en cas d'infraction aux règles d'urbanisme, la procédure applicable à la constatation de ces infractions et les mesures qui peuvent être prises pour interrompre les travaux et remettre les lieux en état.

Comme le prévoit l'article 74-1 de la Constitution, l'ordonnance a été adoptée en conseil des ministres après consultation du conseil territorial de Saint-Martin, qui est l'organe délibérant de la collectivité. Le conseil territorial a été saisi officiellement le 18 février 2019. Cette saisine officielle a été précédée d'échanges informels entre le conseil territorial, les services préfectoraux et la direction générale des outre-mer dans le courant de l'année 2018.

L'ordonnance est entrée en vigueur dès sa publication¹. Elle deviendrait caduque en l'absence de ratification par le Parlement dans un délai de dix-huit mois suivant cette publication.

À l'occasion de l'examen du projet de loi de ratification, le Parlement a la possibilité d'étudier le contenu de l'ordonnance et de la modifier, le cas échéant, par voie d'amendement.

Les dispositions de l'ordonnance sont en réalité très semblables à celles applicables en métropole. Comme l'indique le rapport au Président de la République, les sanctions encourues pour les infractions au code de l'urbanisme de Saint-Martin « *sont alignées sur celles de la métropole (peines d'amende, peines d'emprisonnement en cas de récidive)* » ; de plus, « *sur le modèle du code de l'urbanisme national, l'ordonnance prévoit qu'il peut être ordonné l'interruption de travaux, la démolition, la mise en conformité et la réaffectation des sols* ». Un examen attentif de l'ordonnance montre que ses termes reprennent le plus souvent au mot près les dispositions qui figurent dans le code de l'urbanisme national.

2. Présentation de l'ordonnance

L'ordonnance tend à **compléter le livre VI du code de l'urbanisme de Saint-Martin**, intitulé « *Contentieux et sanctions* », en y insérant un chapitre II relatif aux « *Dispositions pénales* ».

Ce chapitre II comporte cinq sections qui traitent des domaines suivants : les infractions et les sanctions pénales ; la constatation des infractions ; l'interruption des travaux ; les parties civiles ; et les mesures de restitution.

a) *Les infractions et sanctions pénales*

La première section comporte huit articles numérotés L. 62-1 à L. 62-8. Elle fixe les peines applicables en cas de méconnaissance de certaines règles d'urbanisme.

L'article L. 62-1 punit ainsi d'une **peine d'amende** les infractions aux règles relatives aux permis de construire, aux permis d'aménager ou aux permis de démolir. Le montant de l'amende est au minimum de 1 200 euros. Lorsque l'infraction a consisté en des travaux de construction ou de démolition, le montant maximal de l'amende est calculé en fonction de la surface concernée par ces travaux (6 000 euros par mètre carré). Si l'infraction est d'une autre nature (changement d'affectation de locaux sans autorisation préalable par exemple), son montant maximal est fixé à 300 000 euros.

En cas de récidive, le contrevenant s'expose à une peine d'amende mais aussi à une **peine de six mois d'emprisonnement**.

¹ Journal officiel du 28 mars 2019.

Ces peines sont également encourues lorsqu'une construction saisonnière ou précaire n'a pas été démontée à la date prévue. En revanche, elles ne s'appliquent pas aux infractions relatives à l'affichage des permis ou des déclarations préalables.

L'article L. 62-2 prévoit que le fait de continuer des travaux après la notification d'une décision judiciaire ou d'un arrêté en ordonnant l'interruption, ou en méconnaissance de la décision d'une juridiction administrative prononçant la suspension de l'autorisation d'urbanisme, est puni d'une **amende de 75 000 euros** et d'une peine de **trois mois d'emprisonnement**. Les modalités selon lesquelles l'interruption des travaux peut être ordonnée sont définies à l'article L. 62-12, présenté ci-après.

L'article L. 62-3 ajoute que les peines prévues à l'article L. 62-1 s'appliquent également à trois autres catégories d'infractions.

Elles s'appliquent d'abord en cas d'exécution de travaux ou d'utilisation du sol en méconnaissance du **plan local d'urbanisme (PLU)**. Le plan local d'urbanisme (PLU) est le document d'urbanisme qui, à l'échelle de la collectivité, fixe les règles d'aménagement et d'utilisation des sols, conformément aux dispositions des articles L. 13-1 et suivants du code de l'urbanisme de Saint-Martin.

Elles s'appliquent ensuite en cas d'exécution de travaux ou d'utilisation des sols en méconnaissance des obligations imposées par les articles 11-5 à 11-9, 11-11 à 11-28 et 12-1 à 12-15 du code de l'urbanisme de Saint-Martin. Les articles 11-5 à 11-9 subordonnent l'autorisation de certains projets à l'observation de prescriptions spéciales lorsque le projet peut avoir un impact en termes de sécurité et de salubrité publiques, d'environnement ou de préservation d'un site archéologique. Les articles 11-11 à 11-28 contiennent des dispositions destinées à la protection des sites, des milieux naturels et des paysages, ainsi qu'à la protection du littoral. Les articles 12-1 à 12-15 fixent les règles applicables en l'absence de PLU (dans l'hypothèse où une décision de justice aboutirait à l'annulation du PLU sur tout ou partie du territoire de la collectivité).

Enfin, elles s'appliquent en cas de coupes ou d'abattages d'arbres effectués en infraction aux dispositions du code de l'urbanisme de Saint-Martin.

L'article L. 62-3 ne s'applique pas en revanche lorsque le bénéficiaire d'une autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol exécute des travaux conformément à cette autorisation, sauf en cas de fraude.

L'article L. 62-4 précise à quelles personnes peuvent être infligées les peines prévues aux articles L. 62-1 à L. 62-3 : sont concernés les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs et les autres personnes responsables de l'exécution des travaux.

L'article L. 62-5 concerne les **lotissements**¹, soumis à des règles spécifiques : le fait de vendre ou de louer un terrain bâti ou non-bâti compris dans un lotissement sans y être autorisé par un permis d'aménager est puni d'une **peine de 15 000 euros d'amende**. En cas de contentieux, le tribunal peut ordonner, sous astreinte, au lotisseur de mettre les travaux en conformité avec les prescriptions du permis dans un certain délai. Au terme de ce délai, l'autorité compétente peut faire effectuer les travaux d'office aux frais de l'aménageur.

L'article L. 62-6 punit de **six mois d'emprisonnement** et de **7 500 euros d'amende** le fait de **faire obstacle** aux fonctions exercées par les autorités, fonctionnaires et agents habilités à exercer les missions de contrôle administratif ou de recherche et de constatation des infractions prévues par le code de l'urbanisme de Saint-Martin.

L'article L. 62-7 prévoit que les personnes qui réalisent, pour la collectivité territoriale, les études nécessaires à l'élaboration du PLU encourent la peine prévue à l'article 226-13 du code pénal, soit un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende, lorsqu'elles révèlent des **informations à caractère secret**.

L'article L. 62-8 concerne les **personnes morales**, qui peuvent elles aussi être reconnues coupables des infractions prévues aux articles L. 62-1 à L. 62-6 précités. Comme le prévoit le code pénal, le montant de l'amende encourue est cinq fois plus élevé que celui applicable aux personnes physiques. En outre, des peines complémentaires peuvent être décidées : interdiction d'exercer une ou plusieurs activités professionnelles ou sociales, placement sous surveillance judiciaire, exclusion des marchés publics, affichage ou diffusion de la décision de justice.

Les huit articles qui viennent d'être présentés sont très proches dans leur rédaction des dispositions qui figurent dans le code de l'urbanisme national. Ainsi, les articles L. 62-1, L. 62-3 et L. 62-4 trouvent leur équivalent à l'article L. 480-4 dudit code ; l'article L. 62-2 à l'article L. 480-3 ; l'article L. 62-5 à l'article L. 480-4-1 ; l'article L. 62-6 à l'article L. 480-12 ; l'article L. 62-7 à l'article L. 610-2 ; et l'article L. 62-8 à l'article L. 480-4-2. Le quantum des peines prévues à Saint-Martin est chaque fois identique à celui prévu en métropole.

¹ Un lotissement est constitué par un ensemble de lots provenant de la division d'un terrain en vue d'y recevoir des constructions qui sont vendues ensemble ou plus généralement séparément après que le lotisseur ait réalisé des voies d'accès, des espaces collectifs, des travaux de viabilité et des raccordements aux réseaux.

b) La constatation des infractions

La deuxième section comporte trois articles L. 62-9 à L. 62-11 relatifs à la constatation des infractions.

L'article L. 62-9 indique d'abord qui est **habilité à constater** les infractions présentées dans la section précédente (à l'exception de l'infraction visée à l'article L. 62-7 relative au secret). Ces infractions peuvent d'abord être constatées, conformément aux règles de droit commun, par les officiers et agents de police judiciaire (OPJ et APJ). Elles peuvent également être constatées par les fonctionnaires et les agents de la collectivité de Saint-Martin ou de l'État, commissionnés à cet effet par le président du conseil territorial ou par le ministre en charge de l'urbanisme, et dûment assermentés.

Concernant les bâtiments classés monuments historiques ou certains sites remarquables, la constatation des infractions relatives au permis de construire peut être confiée à des agents assermentés habilités par le ministre de la culture. S'agissant des espaces boisés, les infractions peuvent être constatées par des agents de l'État assermentés en charge des forêts.

Les procès-verbaux dressés par ces agents de contrôle font foi jusqu'à preuve du contraire.

L'article L. 62-10 impose ensuite au président du conseil territorial et à l'autorité administrative de faire dresser procès-verbal des infractions prévues aux articles L. 62-1 et L. 62-3 dont ils auraient connaissance. Une copie de ce procès-verbal est transmise au ministère public, qui pourra ainsi apprécier l'opportunité d'engager ou non des poursuites.

L'article L. 62-11 encadre la possibilité pour les fonctionnaires et agents habilités à constater les infractions d'avoir accès à des locaux professionnels ou à des lieux d'habitation.

En ce qui concerne les établissements et locaux professionnels, leur accès est subordonné à une information du procureur de la République, qui peut s'y opposer. Il ne peut se produire avant 6 heures et après 21 heures. En dehors de ces horaires, les fonctionnaires et agents de contrôle peuvent y accéder aux horaires d'ouverture au public.

En ce qui concerne le domicile, son accès n'est autorisé qu'entre 6 heures et 21 heures, avec l'assentiment de l'occupant, exprimé par écrit ; à défaut, la visite n'est possible qu'en présence d'un OPJ agissant conformément aux dispositions du code de procédure pénale relatives aux visites domiciliaires, perquisitions et saisies de pièces à conviction.

Les dispositions des articles L. 62-9 et L. 62-10 sont identiques à celles qui figurent aux trois premiers alinéas de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme national, les missions confiées au président du conseil territorial de Saint-Martin étant assumées en métropole par les maires. L'article L. 62-11 reprend les dispositions qui figurent à l'article L. 480-17 du code de l'urbanisme national.

c) L'interruption des travaux

La section III, qui comporte six articles L. 62-12 à L. 62-17, précise dans quelles circonstances et selon quelles procédures des travaux peuvent être interrompus.

L'article L. 62-12 prévoit tout d'abord que l'interruption des travaux peut être ordonnée :

- soit sur réquisition du ministère public, agissant à la requête du président du conseil territorial, du fonctionnaire compétent ou d'une association s'étant portée partie civile ;
- soit par le juge d'instruction en cas d'ouverture d'une information judiciaire ;
- soit par le tribunal correctionnel.

L'interruption est décidée après avoir entendu le bénéficiaire des travaux ou après l'avoir convoqué à comparaître dans les quarante-huit heures. La décision est exécutoire sur minute, c'est-à-dire sur présentation de l'original du document produit par la juridiction.

L'article L. 62-13 permet au président du conseil territorial d'ordonner, par arrêté motivé, l'interruption des travaux sous certaines conditions : un procès-verbal relevant une des infractions visées à l'article L. 62-1 ou une infraction aux obligations résultant du PLU doit avoir été dressé ; et l'autorité judiciaire ne doit pas s'être encore prononcée.

L'article L. 62-14 autorise le président du conseil territorial à prescrire, par arrêté, l'interruption des travaux, et la réalisation des mesures nécessaires à la sécurité des personnes et des biens, lorsque des travaux sont réalisés en l'absence de permis de conduire ou de permis d'aménager. En cas d'abstention du président du conseil territorial, le représentant de l'État à Saint-Martin peut prescrire l'interruption des travaux et les mesures de sécurité nécessaires.

L'article L. 62-15 indique que l'autorité judiciaire peut se prononcer à tout moment, d'office, à la demande du président du conseil territorial ou du fonctionnaire compétent ou à la demande du bénéficiaire des travaux, sur la mainlevée ou le maintien des mesures d'interruption des travaux.

L'article L. 62-16 donne le pouvoir au président du conseil territorial de prendre toutes les mesures de coercition nécessaires pour assurer l'application immédiate de la décision judiciaire ou de son arrêté ; il peut notamment procéder à la saisie du matériel de chantier ou des matériaux de construction.

L'article L. 62-17 donne enfin au représentant de l'État dans le territoire le pouvoir de prendre toutes les mesures prévues dans cette section dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par la président du conseil territorial, après une mise en demeure de ce dernier restée sans réponse.

Les articles L. 62-12 à L. 62-18 reprennent *mutatis mutandis* les dispositions qui figurent à l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme national, les prérogatives du président du conseil territorial étant assumées en métropole par les maires.

d) Les personnes morales autorisées à se porter partie civile

La section 4, composée de deux articles L. 62-18 et L. 62-19, précise quelles personnes morales peuvent se porter partie civile en cas de dépôt d'une plainte.

La plainte avec constitution de partie civile permet à la victime d'une infraction de demander en justice la sanction de l'auteur et la réparation de son préjudice. Sur le plan procédural, elle permet de demander à un juge d'instruction l'ouverture d'une enquête après que le parquet a décidé de classer une affaire sans suite.

L'article L. 62-18 reconnaît d'abord la faculté de se porter partie civile à la collectivité territoriale de Saint-Martin pour les faits commis sur son territoire qui constituent une infraction prévue à la section I (à l'exception de l'article L. 62-7 sur le secret professionnel).

L'article L. 62-19 reconnaît cette même faculté aux associations agréées de protection de l'environnement pour les mêmes infractions, à condition qu'un préjudice environnemental soit constaté.

En métropole, les deux derniers alinéas de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme reconnaissent de même aux communes et aux associations agréées de protection de l'environnement le droit de se porter partie civile.

e) Les mesures de restitution

Cette dernière section, qui comporte cinq articles L. 62-20 à L. 62-24, définit les mesures qui peuvent être adoptées pour remettre en état les lieux lorsque des travaux ont été réalisés sans respecter la réglementation.

L'article L. 62-20 donne d'abord la possibilité au tribunal correctionnel d'ordonner à une personne condamnée pour une infraction aux articles L. 62-1 ou L. 62-3 de procéder soit à la mise en conformité des lieux soit à la démolition des ouvrages ou à la réaffectation du sol en vue du

rétablissement des lieux dans leur état antérieur. Le tribunal peut décider que son jugement sera affiché ou publié dans des journaux locaux.

L'article L. 62-21 précise que l'extinction de l'action publique résultant du décès du prévenu, de la dissolution de la personne morale mise en cause ou d'une amnistie ne fait pas obstacle à l'application des dispositions de l'article précédent.

L'article L. 62-22 donne des détails sur la procédure applicable : le tribunal impartit au bénéficiaire des travaux irréguliers ou de l'utilisation irrégulière du sol un délai pour l'exécution de l'ordre de démolition, de mise en conformité ou de réaffectation du sol ; son injonction peut être assortie d'une astreinte de 500 euros au plus par jour de retard. L'astreinte peut toutefois être fixée à un montant supérieur à ce plafond si les travaux n'ont toujours pas été exécutés un an après l'expiration du délai. Le tribunal peut faire varier le montant de l'astreinte en fonction du comportement de celui à qui l'injonction a été adressée et des difficultés qu'il a rencontrées.

L'article L. 62-23 indique que les astreintes sont recouvrées par l'État puis reversées aux communes, à l'exception d'une somme correspondant aux frais de recouvrement.

L'article L. 62-24 prévoit enfin que, dans le cas où la démolition, la mise en conformité ou la remise en état n'ont pas été achevés dans le délai imparti par le jugement, le président du conseil territorial ou le fonctionnaire compétent peuvent faire procéder d'office aux travaux nécessaires à l'exécution de la décision de justice, aux frais et risques du bénéficiaire des travaux irréguliers ou de l'utilisation irrégulière du sol.

Les dispositions de cette section sont identiques *mutatis mutandis* à celles figurant aux articles L. 480-5 à L. 480-9 du code de l'urbanisme national, les attributions du président du conseil territorial étant assumées en métropole par le maire.

3. La position de votre commission

Votre commission est favorable à la ratification de l'ordonnance qui vient d'être présentée. L'ordonnance complète utilement le code de l'urbanisme de Saint-Martin en y faisant figurer les dispositions pénales qui sont le complément indispensable des règles de fond qu'il édicte.

La très grande proximité entre le texte de l'ordonnance et le code de l'urbanisme national ne pose pas de difficulté dans la mesure où le code de Saint-Martin est globalement très proche du code national. L'ordonnance est donc cohérente avec le contenu du code local. Il faudra en revanche veiller à la faire évoluer si, avec le temps, le code de Saint-Martin s'éloignait du code national.

Il faut convenir en outre que le principe constitutionnel de nécessité des peines laisse peu de marges de manœuvre au législateur pour fixer des peines différentes entre la métropole et une collectivité d'outre-mer. Il serait difficile de justifier, au regard de ce principe, qu'une même infraction soit punie plus sévèrement à Saint-Martin qu'en métropole. Et la situation locale ne plaide pas en faveur de la définition de peines plus douces, le quantum de peine devant demeurer dissuasif.

Pour votre commission, la priorité est aujourd'hui de se donner les moyens juridiques (documents d'urbanisme actualisés), administratifs et judiciaires de faire appliquer les règles d'urbanisme et de construction, dont le respect constitue une garantie essentielle pour la sécurité des habitants de Saint-Martin.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a **adopté sans modification** l'article unique du projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 30 OCTOBRE 2019

M. Philippe Bas, président. – Notre collègue Jean-Pierre Sueur nous présente maintenant son rapport sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019 relative aux dispositions pénales et de procédure pénale du code de l'urbanisme de Saint-Martin.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Sous des dehors techniques, cette ordonnance soulève quelques questions politiques. La collectivité de Saint-Martin se caractérise par l'importance de l'habitat diffus et informel, et les infractions aux règles de l'urbanisme et de la construction y sont nombreuses, en dépit des efforts de l'État et des autorités locales pour y remédier.

Ce projet de loi vise à ratifier une ordonnance en lui donnant valeur législative afin que les règles de l'urbanisme s'y appliquent comme en métropole. Il s'agit de transposer les dispositions pénales prévues dans le code de l'urbanisme. Toutefois, j'ai saisi cette occasion pour faire le point sur la situation à la suite de l'ouragan Irma qui a touché Saint-Martin et Saint-Barthélemy en 2017. Vous vous en souvenez, les dégâts ont été considérables. Onze personnes sont décédées ; environ 11 000 personnes ont quitté les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy pour trouver refuge en Guadeloupe, en Martinique ou en métropole.

Notre collègue Guillaume Arnell ainsi que les représentants du ministère des outre-mer, que j'ai rencontrés, ont souligné que le non-respect de la réglementation avait accru la vulnérabilité de certaines constructions : l'habitat précaire est très fragile ; des bâtiments ont été construits sans permis, parfois dans des zones côtières où le risque de submersion est élevé. D'ailleurs, 20 % des bâtiments ont été totalement détruits ou sévèrement endommagés à Saint-Martin à la suite de ce cyclone. Ce fut moins le cas à Saint-Barthélemy où les règles d'urbanisme sont davantage respectées. Les compagnies d'assurance ont enregistré 17 110 sinistres à Saint-Martin et 16 740 dossiers ont été traités.

Toutefois, on a recommencé à reconstruire de manière informelle, sans respecter les règles en vigueur. C'est une situation que l'on ne peut accepter, alors que le phénomène cyclonique est malheureusement appelé à se répéter.

C'est pourquoi je formulerai trois recommandations.

Première recommandation : adopter d'ici à la fin de l'année un plan de prévention des risques naturels (PPRN) définitif et soutenir les efforts des services de l'État pour le faire appliquer avec rigueur sur le terrain. Il s'agit là d'une responsabilité politique. J'indique que Mme la préfète a pris la décision – heureuse et particulièrement responsable – d'appliquer ce PPRN par anticipation, en dépit des réserves de la collectivité territoriale.

Deuxième recommandation : mener à son terme l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) mis en cohérence avec les prescriptions du PPRN et dont le respect doit être contrôlé conjointement par les agents de l'État et les agents de la collectivité qui travailleront de manière coordonnée. Le plan d'occupation des sols (POS), qui date de 2003, n'est absolument pas en phase avec le projet de PPRN.

Troisième et dernière recommandation : œuvrer à une résolution du différend territorial entre Saint-Martin et Sint Maarten afin d'ouvrir la voie à un approfondissement de la coopération entre les deux parties de l'île. En effet, depuis le partage de l'île, la France et les Pays-Bas n'ont pas réussi à trouver un accord sur le tracé de la frontière au niveau de l'étang d'Oyster Pond, à l'est de l'île, qui abrite une importante marina. La partie néerlandaise considère que la mer appartient à Sint Maarten et la terre à Saint-Martin, la frontière passant au niveau du littoral, tandis que la France estime que la frontière passe au milieu de l'étang, conformément aux règles du droit maritime international. Dans ce contexte, la gendarmerie ne peut pas agir en toute sécurité juridique.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je remercie notre collègue pour cette intervention ensoleillée.

Il faut faire des PPRN, des PLU. C'est bien de légiférer, mais *quid* des gens dans la rue ? Si mes souvenirs sont exacts, quelques problèmes se sont posés pour ce qui concerne l'intervention des secours, le relogement d'urgence. Le risque d'inondation étant récurrent, je suggère de mettre en place un dispositif de riposte immédiate à la hauteur des dangers que court la population.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Monsieur Collombat, vous avez tout à fait raison.

Il ne s'agit pas seulement de demander la mise en œuvre du PPRN ou du PLU, encore que ce soit absolument nécessaire. Mais j'indique dans mon rapport que des efforts ont été réalisés pour répondre à l'urgence de la situation : un pont aérien et maritime a été mis en place ; des mesures ont été prises pour mettre fin au pillage et, au plus fort de la crise, plus de 3 000 professionnels et bénévoles étaient présents. Par ailleurs, une délégation interministérielle pour la reconstruction de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy dirigée par le préfet Philippe Gustin, a été instaurée. Malgré la destruction complète de trois écoles et d'un collège à Saint-Martin, tous les élèves ont pu reprendre les cours à partir du 6 novembre 2017.

Toutefois, la reconstruction demeure inachevée. C'est pourquoi il faut poursuivre l'action menée, en déployant les moyens nécessaires.

Le projet de loi est adopté sans modification.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

M. Guillaume Arnell, Sénateur de Saint-Martin, Vice-Président de la commission des affaires sociales du Sénat

Direction générale des outre-mer

M. Jean-Pierre Balcou, sous-directeur des affaires juridiques et institutionnelles

M. Jacques Wadrawane, chargé de mission auprès du directeur général des Outre-mer

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture

**Projet de loi ratifiant
l'ordonnance n° 2019-235 du
27 mars 2019 relative aux
dispositions pénales et de
procédure pénale du code de
l'urbanisme de Saint-Martin**

**Projet de loi ratifiant
l'ordonnance n° 2019-235 du
27 mars 2019 relative aux
dispositions pénales et de
procédure pénale du code de
l'urbanisme de Saint-Martin**

Article unique

L'ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019 relative aux dispositions pénales et de procédure pénale du code de l'urbanisme de Saint-Martin, prise en application de l'article 74-1 de la Constitution, est ratifiée.

Article unique

L'ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019 relative aux dispositions pénales et de procédure pénale du code de l'urbanisme de Saint-Martin, prise en application de l'article 74-1 de la Constitution, est ratifiée.