Impact de la création d'une zone PPRI sur la valeur d'un immeuble régulièrement inondé - Cas pratique

par Jean-Jacques **Martel**
Professeur à l'ICH et l'ICEU de l'université de Lille 2, expert en estimations immobilières près la cour d'appel et la cour administrative d'appel de Douai

« Evidemment oui », serait-on tenté de répondre... La récente catastrophe Xinthia, la tempête Klaus en 1999, Vaison-La-Romaine en 1992, plus loin géographiquement, le tsunami en Asie ou plus loin historiquement, la crue centennale à Paris en 1910 sont autant d'événements relayés médiatiquement qui nous interpellent par la gravité des faits et des dégâts produits.
Moins médiatiques, la Meuse en 1993 et 1995, la Somme en 2001, les inondations dans le Pas-de-Calais en 2009 ont également causé des dégâts considérables aux personnes et aux biens.
L'ensemble de ces événements ont attiré l'attention des pouvoirs publics, des assureurs et finalement du grand public, de sorte qu'un arsenal réglementaire et législatif a été mis en place pour aboutir à la généralisation du Plan de Prévention des Risques Inondations (PPRI). Cette réponse administrative et urbanistique ne règle pas pour autant le problème puisque ces inondations existaient déjà auparavant et il est probable que le PPRI seul ne suffira pas pour répondre au problème, d'autant que son efficacité ne sera mesurable que dans plusieurs décennies.
Pour autant la mise en place de ces plans entraîne des effets immédiats parfois insoupçonnés et notamment au regard de la valeur des immeubles bâtis ou non situés dans ces zonages ! Les intérêts individuels s'opposent une nouvelle fois à l'intérêt public, puisque ces zonages devraient dévaloriser fortement les biens et les immeubles concernés.
L'objet de la présente étude est d'essayer de comprendre et de déterminer le mécanisme d'évaluation d'un bien situé dans un zonage PPRI. Pour ce faire, un cas concret nous servira d'exemple (pourrait être complété par le point de vue exposé par notre confère, Hugues Letouzé, expert près la cour d'appel de Versailles (*in* AJDI 2010. 89).

Exposé du cas pratique

En date du 8 septembre 2009 M. et Mlle D acquièrent une maison à usage d'habitation moyennant le prix de 90 000 €. Le délai de rétractation est notifié normalement. Le compromis de vente ne stipule d'aucune manière l'existence d'un PPRI sur la commune, ni la situation de l'immeuble à l'égard de ce plan. L'acquéreur n'a, semble-t-il, aucune information sur les risques encourus. Le notaire adresse un projet d'acte. Ce projet d'acte mentionne l'existence d'un PPRI concernant la commune en général mais ne mentionne pas la situation de l'immeuble à l'égard de ce PPRI (ni l'emplacement de l'immeuble sur le document cartographique). La vente par acte authentique est régularisée en décembre 2009, l'acte reprenant en annexe le certificat d'urbanisme délivré en date du 23 novembre 2009 par la commune, celui-ci mentionnant l'existence d'un PPRI sur la commune et mentionnant manuscritement « terrain situé en zone rouge et bleu hachurée : concernée par le PPRI zone inondable ».
L'acte lui-même précise « A ce jour l'arrêté préfectoral concernant le secteur où est situé l'immeuble vendu est publié en ce qui concerne les risques naturels aléa : inondation, retrait-gonflement des sols argileux ». Aucune précision concernant la situation de l'immeuble n'est mentionnée.

En réalité le classement « rouge » de ces habitations dans cette zone peut avoir comme conséquence la plus grave d'interdire la reconstruction d'un bâtiment dont la reconstruction fait suite à une destruction totale ou partielle causée directement ou indirectement par le phénomène d'inondation.

La problématique juridique

Le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), institué par la loi du 2 février 1995, concerne les risques d'inondation, de mouvement de terrain, d'avalanches, d'incendies de forêt, de séismes, d'éruptions volcaniques, de tempêtes ou cyclones (article L. 562-1, c. envir.).
Depuis le 1er juin 2006, les vendeurs de biens immobiliers sont tenus à une obligation légale d'information au profit des acquéreurs portant sur les risques naturels, technologiques et sismiques. Si le bien est situé dans une zone concernée par un tel risque, un état des risques doit être annexé à la promesse de vente ou, à défaut, au contrat de vente.

L'article L. 125-5 du code de l'environnement prévoit que les acquéreurs de biens immobiliers situés dans des zones couvertes par un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) ou par un PPRNP, prescrit ou approuvé, ou dans des zones de sismicité définies par décret en Conseil d'État, sont informés, par le vendeur, de l'existence des risques visés par ce plan ou ce décret.
L'article R. 125-23 (issu du décret n° 2005-134 du 15 février 2005) prévoit que l'obligation d'information s'applique, dans chacune des communes, dont la liste est arrêtée par le préfet, pour les biens immobiliers situés :

- dans les zones exposées aux risques, délimitées par un plan de prévention des risques approuvé, ou par un projet de plan de prévention des risques dont certaines dispositions ont été rendues immédiatement opposables en application de l'article L. 562-2 du code de l'environnement ;
- dans le périmètre mis à l'étude dans le cadre de l'élaboration d'un plan de prévention des risques prescrit ;
- dans les zones de sismicité définies par le décret n° 91-461 du 14 mai 1991.

Cette obligation d'information concerne donc les plans de prévention des risques approuvés, mais aussi les plans de prévention des risques simplement prescrits, c'est-à-dire en cours d'élaboration. Si la commune de situation du bien vendu n'est pas concernée par de tels plans, l'obligation d'information du vendeur s'arrête là.
Si le bien est concerné par l'obligation d'information, le vendeur doit remplir un formulaire d'« état des risques » conformément à un modèle défini par arrêté du ministre chargé de la prévention des risques (arrêté du 13 octobre 2005 téléchargeable sur http://ecologie.gouv.fr).
L'état des risques mentionne les risques auxquels l'immeuble est exposé, en se référant aux informations contenues dans l'arrêté du préfet et les documents qui y sont annexés. Il doit être obligatoirement accompagné des extraits cartographiques permettant de localiser l'immeuble en fonction des risques effectivement encourus. Ainsi, il n'est pas possible de se contenter d'une information générale sur les plans arrêtés pour la commune.

La hiérarchie du Plu et du PPRI

Le PPR approuvé vaut servitude d'utilité publique
Dans un arrêt récent la haute juridiction administrative indique que les prescriptions d'un PPR valent dispositions d'urbanisme au sens de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme et elle admet « que les plans de prévention des risques naturels prévisibles, définis aux articles L.562-1 et suivant du code de l'environnement doivent être annexés aux plans locaux d'urbanisme en application de l'article L. 126-1 et suivants du code de l'urbanisme ».
Il existe une difficulté quand des terrains sont situés dans une zone constructible au plan d'occupation des sols ou au plan local d'urbanisme et que ces mêmes terrains ou immeubles sont concernés par l'instauration d'un PPRI (ou même son projet) pouvant aller jusqu'à les rendre « inconstructibles » ou en interdisant la reconstruction. La tentation est alors grande de vendre son bien en omettant de déclarer cette « menace », en considérant la « primauté » du document de planification spatiale qui régit l'urbanisation depuis quarante ans. C'est évidemment là une grave erreur puisque l'instauration d'une zone PPRI prime la classification du PLU.

Point de vue juridique du cas exposé

Bien que l'expert soit un technicien qui ne répond pas habituellement à des questions juridiques, nous ne pouvons nous empêcher de nous interroger sur les différentes responsabilités qui guettent les professionnels à l'avenir.
L'état des risques naturels et technologiques n'était pas annexé au compromis de vente établi par l'agence immobilière et le paragraphe relatif à l'information de l'acquéreur sur les risques naturels et technologiques n'était pas complété. Le délai de rétractation de sept jours a donc été purgé sans que l'acquéreur ait été informé de la situation du bien au regard des PPRNP.

> Les logements situés dans une zone PPRI ne subissent pas nécessairement une décote.

Dès réception du compromis adressé par l'agence, le notaire aurait pu se poser la question de purger à nouveau le délai de rétractation en s'apercevant que l'information sur les PPRN n'avait pas été fournie à l'acquéreur.
De même, à réception du certificat d'urbanisme, la même question aurait dû se poser puisque ce certificat mentionnait expressément l'existence d'une « zone rouge ».
Le projet d'acte de vente transmis par le notaire à l'acquéreur mentionnait que le bien est situé en zone inondable, mais sans préciser la notion de « zone rouge » et n'était pas accompagné des annexes alors que cette information résulte des documents joints à l'arrêté préfectoral.
Le projet a été envoyé alors que le notaire n'avait pas reçu le certificat d'urbanisme, la réception du certificat par le notaire n'a pas généré une information précise complète et détaillée de l'acquéreur et la purge d'un nouveau délai de rétractation n'a pas été envisagée.
Ce n'est que le jour de la signature de l'acte de vente que l'acquéreur a pris connaissance de la situation du bien au regard du risque inondation, n'ayant plus à ce moment le recul nécessaire pour appréhender correctement cet élément.
Il appartiendra donc au magistrat d'apprécier les responsabilités tant du point de vue des vendeurs, de l'agent immobilier et éventuellement du notaire.

La valorisation immobilière

La vision macro urba/économique

A bien y réfléchir et considérant qu'une inondation ne s'arrête pas à une limite administrative, le marché immobilier d'une commune ne semble pas affecté sur la totalité du périmètre PPRI. De nombreux exemples existent, à Paris ou Lille de nombreux logements classés comme tels ne subissant pas automatiquement de décote sur le marché. En effet, le périmètre PPRI est souvent large et vague par précaution.

Lors des interviews qui ont suivi la tempête Xinthia, une sinistrée à qui un journaliste demandait si elle voulait partir de sa maison répondait : « Oui, bien sûr, mais il faut que je sois indemnisée à une valeur "chère", car ma maison avait beaucoup de valeur, et que je sois relogée dans une maison au bord de l'eau parce que c'est très agréable » Evidemment comment faire comprendre que ces biens devraient être à l'avenir fortement décotés et que ces zones deviendraient inconstructibles ?
La vision macro, qui correspondrait à l'obligation d'information au niveau de la commune, ne semble donc pas génératrice de la décote.

La vision micro urba/économique

La vision micro correspondrait à l'information au niveau de l'immeuble et non au niveau de la commune.
On peut aborder cette vision par deux questions qui pourraient être posées à un panel d'acquéreurs représentatifs :
• Achèteriez-vous « au prix du marché » une maison frappée d'un servitude d'utilité publique pouvant aller jusqu'à la non-reconstruction du bien, si des sinistres plus ou moins majeurs et réguliers emportaient vos biens et vos proches ?
Assurément la réponse sera très majoritairement « non ».
• A la même question mais en remplaçant « au prix du marché » par « à la condition de bénéficier d'une très forte décote de la valeur ».
La réponse pourrait évoluer, vraisemblablement par nécessité ou opportunité économique !
Dès lors, la naissance de la décote traductible sur le marché et dans l'établissement de la valeur vénale devient une réalité économique incontournable et difficilement discutable.
Évidemment le *quantum* de la décote se régulera par le marché, mais il faudra plus d'une dizaine d'années pour bénéficier de références disponibles dans des zonages comparables (on ne pourra pas comparer une zone rouge et une zone bleue ou blanche).

La traduction de cette réalité économique à l'échelle de notre exemple

A l'appui du cas exposé, on peut constater dans l'origine de propriété les données économiques suivantes :

Mutation en 1994 au prix de 22 867 € ;
Mutation en 2004 au prix de 89 350 € ;
Mutation en 2006 au prix de 105 000 € ;
Mutation en 2009 au prix de 90 000 €.

L'approbation du PPRI date du 28 décembre 2007, une modification est intervenue en date du 13 octobre 2008 et l'immeuble est désormais concerné par la zone rouge et bleu hachurée du document cartographique.
Les « aléas » historiques repris sur le document cartographique relatent des inondations en 1991, 1994, 2001, 2005. Deux déclarations de catastrophe naturelle ont été effectuées en 1991 et en 2002. Deux précédents propriétaires ont effectué des déclarations de sinistre en mairie en 1991 et en 2002 (celle de 2002 précisant « de toute façon ça n'a pas changé depuis 2001 ») dans ces déclarations on peut relever une hauteur d'eau de 0,7 m à l'intérieur de la maison.
Si on considère que le pic de la spéculation immobilière date de l'année 2006 et que l'année 2009 a connu une baisse générale significative, l'écart de valeur entre le prix constaté en 2006 et le prix constaté en 2009 est vraisemblablement indépendant de l'instauration de la zone PPRI.
Constatant aussi quatre propriétaires distincts depuis six ans, on peut « imaginer » que chacun a été discret vis-à-vis de son successeur sur les sinistres passés puisque la législation n'imposait pas une information précise avant le PPRI.
Considérant que l'information du PPRI zone rouge n'a pas été effectuée lors de l'avant-contrat établi par l'agent immobilier, la formation du prix de vente n'a pas pu tenir compte de l'extrême gravité de cette situation « révélée » par ce zonage.
Considérant l'énoncé de l'article 125-5 du code de l'environnement, l'acquéreur aura la possibilité de demander soit la résolution de la vente, soit la diminution du prix.
Dans le cas présent, la chronologie des mutations et du PPRI tend à démontrer que son incidence n'a pas été prise en compte notamment par le dernier acquéreur qui est devenu le premier acquéreur post-PPRI.

La méthodologie d'évaluation

Pour le cas où le magistrat considérerait que l'information du vendeur n'est pas conforme à la législation et nonobstant l'opportunité juridique de résolution de la vente ou de l'établissement de la responsabilité éventuelle des professionnels, la diminution du prix peut s'envisager soit forfaitairement par un abattement global, soit par une approche décomposée.
En l'absence de biens intrinsèquement similaires ou en l'absence d'un marché correspondant, la Cour de cassation considère que « dès lors que la comparaison n'est pas possible parce qu'il n'existe pas un marché de biens similaires en fait et en droit, l'administration peut utiliser d'autres méthodes comme celle de l'abattement » (Com., 12 févr. 2008, AJDI 2008. 951, obs. Heugas-Darraspen).
Ceci permet ainsi d'établir la valeur vénale d'un bien non comparable à un ou plusieurs autres biens en produisant des références « non intrinsèquement similaires » issues d'un marché réel, puis en appliquant plusieurs abattements à partir d'une prise en compte prudente des termes de comparaison retenus.
Par ailleurs le code de l'environnement semble considérer la diminution du prix comme acquise par rapport à un bien non impacté par un PPRI.
Il reste donc à évaluer la valeur sans tenir compte du PPRI puis d'y appliquer des abattements permettant de prendre en considération les conséquences de cette nouvelle servitude publique.

Les abattements

L'abattement se définit comme une déduction forfaitaire réalisée sur une somme à payer ou sur une valeur. Ainsi, il existe différents types d'abattements utilisés lors d'expertises immobilières par l'expert averti :

- *l'abattement fiscal*: il consiste en une réduction légale sur la base d'imposition pour la résidence principale (ISF 30 %),
- *l'abattement pour occupation*: il peut aller de 10 à 50 % en fonction des conditions du bail ou de la convention d'occupation;
- *l'abattement technique*: il consiste à déduire de la valeur vénale d'un immeuble un pourcentage déterminé compte tenu de l'état du bien ou de ses matériaux;
- *l'abattement de marché*: il change lorsque celui-ci évolue par rapport aux références disponibles;
- *l'abattement pour encombrement*: il concerne l'emprise d'une construction sur son terrain d'assiette;
- *l'abattement pour détention sociétale*: il concerne la détention sous forme de parts de société;
- *l'abattement pour spécificité de l'immeuble*: il concerne les locaux monovalents.
- Et *tout abattement justifié et exposé comme tel* par l'expert en considération de l'immeuble expertisé.

Cependant, au-delà de cette liste non exhaustive, on peut définir un nouvel abattement pour « risques naturels » affectant la valeur vénale d'un immeuble situé en zone PPRI.

Plus spécifiquement cet abattement pour « risque naturel inondation » peut être décomposé de la façon suivante (V. colonne ci-contre):

Conclusion particulière du cas étudié

Alors que les inondations étaient régulières, le prix de vente de la maison prise en exemple s'est trouvé multiplié par quatre entre 1994 et 2004. Si on actualisait le prix de vente de 1994 en fonction de l'indice INSEE PERVAL la valeur de l'immeuble devrait être de 60000 € et non de 90000 € comme constaté en 2009. Dès lors est-ce l'inondation proprement dite du bien évalué ou l'instauration du PPRI qui crée la décote? Après tout, la valeur vénale s'établit par comparaison dans notre système économique « libéral » ! Cependant, à la lecture de la définition de la valeur vénale par la Cour de cassation, dans un arrêt du 23 octobre 1984 (Com. 23 oct. 1984, Bull. civ. IV, n° 275): « La valeur vénale réelle est constituée par le prix qui pourrait être obtenu du bien par le jeu de l'offre et de la demande dans un marché réel, compte tenu de l'état dans lequel il se trouve avant la mutation [...] et compte tenu des clauses de l'acte de vente. »

Selon cette jurisprudence, l'instauration nouvelle d'une servitude d'utilité publique portée à la connaissance de l'acquéreur est une clause nouvelle de l'acte de vente susceptible de créer la décote et non la « simple » inondation de l'immeuble.

La propriété s'acquiert dès que la vente est juridiquement parfaite (art. 1583 C. civ.). On peut considérer que c'est bien au moment du compromis que l'acquéreur aurait dû avoir connaissance de cette servitude pour convenir équitablement et librement du prix.

Abattement pour «risque naturel inondation»

Le coût de mise en sécurité (5 à 10 %)

Il représente les investissements destinés à limiter les conséquences des inondations : compteur EDF à l'étage, portes automatiques, cuvelage, revêtements spéciaux. Ils sont évidemment à préciser en fonction du type de logement ou d'immeuble (plain pied, étage, sous-sol).

La privation de jouissance (5 à 10 %)

Par exemple, dans le cas cité, trois inondations ont évidemment privé les propriétaires successifs d'une jouissance paisible sur une durée d'une dizaine d'années d'au moins 10 % (en considérant les délais de séchage, travaux et inhabitabilité).

La mise en danger des personnes et des biens (5 à 40 %)

Dans le cas de Xinthia, on comprend bien la mise en danger des personnes, sachant que chacun est capable de courir un degré de risque en fonction d'une situation donnée. Il appartiendra à l'expert d'apprécier et de justifier le taux de risque des biens et des personnes.

Le surcoût d'assurance (0 à 5 %)

La répétition et la fréquence des sinistres entraîneront des surprimes, des franchises et des vétustés qu'il convient de prendre en considération, et ce, d'autant plus si c'est un bâtiment professionnel (plus cher en indemnisation). De plus, le fait d'aménager, de construire ou de ne pas respecter les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation peut être sanctionné sur le plan assurance (refus d'indemnisation en cas de sinistre ou refus de reconduction des polices d'assurance par exemple).

L'illiquidité du capital (0 à 10 %)

A Charleville-Mézières des quartiers entiers seraient « invendables », depuis 1995, dans l'attente de la réalisation de travaux de sécurisation. Il appartiendra également à l'expert d'apprécier cette situation liée à une durée de mise en vente excessive par rapport à des délais normalement admissibles.

L'identification du risque sur le marché (5 à 15 %)

D'une certaine façon on peut comprendre que la situation d'un immeuble plus ou moins proche de la source du risque entraîne une décote plus significative. L'usine nucléaire située en face d'une maison va influer beaucoup plus la nécessaire décote que celle se trouvant à cinq kilomètres. Pourtant l'issue d'un sinistre serait vraisemblablement la même.

Les conséquences administratives, juridiques, l'instauration et la modulation du PPRI (5 à 20 %)

Chacun peut comprendre que la décote sera plus ou moins forte en fonction de la zone (a fortiori en zone rouge) et des contraintes liées à la survenance du sinistre (si la reconstruction n'est pas permise ou si elle l'est avec des contraintes plus ou moins prononcées et coûteuses).

La pondération de la superficie développée (5 à 10 %)

De la même façon que pour les locaux commerciaux, il est aisé de considérer qu'une pièce en sous-sol ou en rez-de-chaussée est évidemment plus exposée au sinistre qu'une pièce à l'étage. Un plain-pied avec sous-sol est donc évidemment plus décoté qu'une habitation à « bel étage ».

La récurrence de la sinistralité (5 à 10 %)

Chacun admettra que la récurrence des déclarations de sinistre ou des déclarations de catastrophe naturelle entraînera un abattement spécifique lié à la régularité de la sinistralité compte tenu de la lisibilité qui va s'établir grâce au PPRI et à la législation qui en découle. Un bien situé dans un même zonage sera plus ou moins décoté si le vendeur informe son acquéreur de deux ou de dix sinistres sur une période de dix ans. Forfaitairement, on peut admettre que la somme des abattements ne soit pas supérieure à 80 % de la valeur compte tenu des incidences dans la législation actuelle d'une zone PPRI. Cette limite pourrait être modifiée en cas d'évolution de la réglementation.

Subsidiairement, le délai de réflexion de sept jours assorti du droit de rétractation aurait « pu ou dû » être renouvelé pour permettre à l'acquéreur de confirmer le prix initialement offert et cela aurait évité le contentieux.
Finalement à la lecture de l'article 125-5 du code de l'environnement, il appartiendra à l'acquéreur de demander au magistrat :
• de se prononcer éventuellement sur la résolution de la vente, moyen qui pourrait ne pas aboutir dans la mesure où l'acquéreur a eu connaissance de la servitude le jour de la signature authentique ;
• de considérer la seule chronologie des faits qui démontre que l'accord de l'acquéreur sur le prix est antérieur à sa connaissance de la servitude d'utilité publique.

Les catastrophes dites « naturelles » sont par définition des aléas non prévisibles qui surviennent exceptionnellement et brutalement et qui entraînent des conséquences parfois dramatiques.
A la différence des accidents, les catastrophes ont pour conséquence de nouvelles réflexions sur les moyens à mettre en œuvre pour les éviter ou pour en atténuer les effets désastreux. Ces réflexions ont abouti à la formulation du principe de précaution et de prévention, elles peuvent aboutir à la création de nouvelles normes ou de nouvelles contraintes légales.
L'impact des catastrophes naturelles dépend largement du facteur humain (les inondations sont plus dangereuses lorsque les mangroves ont été détruites ou qu'on a construit en terrain inondable ; de même, les tremblements de terre font des dégâts différents selon le type de construction adopté, l'usage de normes anti-sismiques, etc.).
La création du PPRI va permettre de connaître plus précisément l'identification du risque, la gravité et la récurrence passée. A l'avenir, celui qui achètera un immeuble dans une zone rouge pourra-t-il encore se prévaloir de l'aléa de la catastrophe naturelle ?
Compte tenu du faible recul de l'instauration des PPRI, les propositions ci-dessus seront évidemment évolutives en fonction d'au moins trois paramètres :
• Les modifications climatiques et le rythme des catastrophes naturelles qui semblent plus fréquentes ou plus médiatisées ;
• La « nécessaire et toujours plus grande » protection du consommateur et la confortation grandissante du principe de précaution ;
• L'évolution de la jurisprudence qui devra préciser si ce classement PPRI entraîne un véritable préjudice ou simplement une perte de chance de pouvoir revendre le bien acquis au meilleur prix.
Longtemps les zones situées en bord de mer et au bord des cours d'eau ont été des zones privilégiées où l'immobilier est souvent plus cher qu'ailleurs, la décote risquerait donc d'être d'autant plus forte. Il faut évidemment avoir présent à l'esprit le faible recul dans le temps des zones PPRI pour avoir des certitudes quant à la précision et à la justification d'une décote (à l'instar des immeubles pollués, qui, bien que la loi ait été adoptée en 1976, n'ont connu une réelle décote du fait des pollutions constatées qu'après plusieurs décennies).
Dans l'attente, seule une démonstration expertale justifiée et approfondie dans le cadre du déroulement d'une procédure contentieuse, pourra établir une réalité économique et juridique accompagnée provisoirement « d'incertitudes » !
Il restera donc à envisager cette décote sous un angle forfaitaire et global ou avec une approche décomposée comme celle qui est proposée ci-dessus.