BULLETIN JURIDIQUE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

BJCL

EBCL

N° 7-8/2021 • juillet-août 2021

Document mis à disposition sur la Revue générale du droit
https://www.revuegeneraledudroit.eu

sommaire

ACTES DE LA SFFP – LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Ouverture du séminaire 509
Arthur BAUDU et Xavier CABANNES

La programmation des chambres régionales et territoriales des comptes : des juridictions indépendantes conduisant leurs travaux en toute indépendance ? 512
Paul GUILLOT

La place et le rôle des juridictions financières au plan territorial : la position des élus locaux, confiance ou rejet ? 518
David YTIER

Y a-t-il encore de la place pour le jugement des comptes publics locaux ? 521
Denys ECHENE

Le contrôle budgétaire sur les collectivités locales : une activité sur saisines à moderniser 525
André PEZZIARDI

Le nécessaire maintien du contrôle des dépenses obligatoires dans un « État décentralisé » 529
Matthieu HOUSER

Expérimentation de la certification des comptes publics locaux : présentation de la démarche, enjeux et acteurs 532
Jérémy HÉBERT

Les juridictions financières territoriales et le temps 534
Chrystelle NAUDAN

L'affaire TISSÉO devant la Chambre régionale des comptes d'Occitanie 538
Étienne DOUAT

La médiatisation des travaux de la CRC 541
Jean-François CALMETTE

Compte financier unique et responsabilité de l'ordonnateur local 544
Marie-Odile ALLARD

Rapport de synthèse 548
Vincent DUSSART

JURISPRUDENCE

Finances publiques locales

Les cantines scolaires doivent-elles être assujetties à la TVA ? 551

- CE (8/3 CHR) 28 mai 2021, *Commune de Sarlat-la-Canéda*, n° 441739

Conclusions **Romain VICTOR**
Observations **Loïc LEVOYER**

Élections

Le président de l'association gestionnaire d'un port de plaisance pour le compte d'une commune est-il un entrepreneur de services municipaux ? 561

- CE (3/8 CHR) 21 juin 2021, *Élections municipales et communautaires de Grimaud*, n° 445346

Conclusions **Laurent CYTERMANN**

Contentieux des collectivités locales

La tempête Xynthia constituait-elle un cas de force majeure ? 566

- CE (6/5 CHR) 31 mai 2021, *Association syndicale autorisée de la Vallée du Lay*, n° 434733
- CE (6/5 CHR) 31 mai 2021, *Commune de La Faute-sur-Mer*, n° 434739
- CE (6/5 CHR) 31 mai 2021, *Ministre de la Transition écologique et solidaire*, n° 434751

Conclusions **Stéphane HOYNCK, rapporteur public**
Observations **Me Lou DELDIQUE**

BULLETIN JURIDIQUE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

BJCL

comité de rédaction

Bernard POUJADE
Professeur agrégé à l'Université de Paris
Avocat au Barreau de Paris

François SÉNERS
Conseiller d'État

&

Jean-Claude Bonichot
Conseiller d'État

Xavier Cabannes
Professeur à l'Université de Paris

Pierre Collin
Conseiller d'État

Claire Cornet
Administrateur territorial

Stéphanie Damarey
Professeure agrégée à l'Université de Lille

David Deharbe
Avocat au barreau de Lille Cabinet Green Law

Sébastien Ferrari
Agrégé des Facultés de droit, Maître des requêtes en service extraordinaire au Conseil d'État

Lionel Fourny
Ancien directeur général des services du département de la Moselle

Édouard Geffray
Conseiller d'État

Mattias Guyomar
Conseiller d'État

Laetitia Janicot
Professeur agrégé à l'Université de Cergy-Pontoise

Christian Pisani
Notaire

Olivier Ritz
Ancien conseiller du comité de direction de la Caisse des dépôts

Rémy Schwartz
Conseiller d'État
Professeur associé à l'Université de Paris I

Christophe Soulard
Conseiller à la cour de Cassation

Laurent Touvet
Conseiller d'État

Document mis à disposition sur la Revue générale du droit
https://www.revuegeneraledudroit.eu

Éditorial

Collectivités territoriales : l'attente

La loi tant attendue sur la décentralisation a bien du mal à voir le jour et d'ailleurs les textes concernant les collectivités territoriales sont pour l'instant fort peu nombreux, à l'exception de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République dont on reparlera dans ces colonnes.

Des propositions de loi néanmoins fleurissent de-ci de-là : ainsi celle visant à limiter le cumul des fonctions exécutives dans les collectivités territoriales et les groupements de collectivités territoriales ou celle visant à autoriser les syndicats mixtes sans fiscalité propre à utiliser la visioconférence pour les assemblées délibérantes.

Le *BJCL* accueille avec plaisir le séminaire itinérant 2021 de la Société Française de Finances Publiques, organisé le 4 mai 2021, en partenariat avec la CRC d'Occitanie, et consacré à « la place et le rôle des juridictions financières au plan territorial » qui répond au projet « Juridictions financières 2025 » présenté par le Premier président de la Cour des comptes, Pierre Moscovici, au mois de février 2021.

Le rôle des juridictions financières est essentiel et la revue en présente désormais systématiquement la jurisprudence.

Ce numéro spécial contient également la rubrique jurisprudence et les lecteurs retrouveront dans le numéro de septembre les brèves.

Bonne lecture. ■

Bernard POUJADE

La tempête Xynthia constituait-elle un cas de force majeure ?

RÉSUMÉ **Malgré le caractère exceptionnel de la conjonction des phénomènes de grande intensité ayant caractérisé la tempête Xynthia, celle-ci n'était ni imprévisible en l'état des connaissances scientifiques de l'époque, ni irrésistible compte tenu de l'existence de mesures de protection susceptibles d'être prises pour réduire le risque d'inondation et ses conséquences. Ainsi en jugeant que les phénomènes de grande intensité constitutifs de la tempête Xynthia ne revêtaient pas, dans le cas de la commune de La Faute-sur-Mer, un caractère imprévisible et irrésistible caractérisant un cas de force majeure, la cour n'a pas inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis.**

ABSTRACTS Contentieux administratif des collectivités locales ■ Contentieux de la responsabilité ■ Causes d'exonération ■ Force majeure ■ Absence.

CE (6/5 CHR) 31 mai 2021, *Association syndicale autorisée de la Vallée du Lay*, n° 434733 ; *Commune de La Faute-sur-Mer*, n° 434739 ; *Ministre de la Transition écologique et solidaire*, n° 434751 – Mme Vaullerin, Rapp. – M. Hoynck, Rapp. public – SCP Bore, Salve de Bruneton, Megret, Haas, Balat, SCP Waquet, Farge, Hazan

Décision mentionnée dans les tables du Recueil Lebon.

Document mis à disposition sur la Revue générale du droit
https://www.revuegeneraledudroit.eu

Conclusions

Stéphane HOYNCK, rapporteur public

Les affaires qui viennent d'être appelées concernent le même arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes, s'agissant d'un contentieux de responsabilité administrative à la suite des dommages causés par la tempête Xynthia sur la commune de La Faute-sur-Mer dans la nuit du 27 au 28 février 2010.

La commune de La Faute-sur-Mer est située sur une presqu'île sablonneuse de 500 mètres à 2 km de large au sud de la Vendée. Elle est bordée à l'Ouest par l'océan et à l'Est par l'estuaire du Lay. La tempête Xynthia a touché une douzaine de pays européens, mais son effet a été plus dramatique à cet endroit précis, par l'effet conjugué de cette tempête, de coefficients de marée élevés et de la crue du Lay.

Bien que les deux communes soient situées à quelques kilomètres de distances, de chaque côté de l'estuaire, les affaires appelées aujourd'hui sont assez différentes des affaires que vous avez jugées le 18 décembre 2019 [1] qui concernaient le manque à gagner d'une société dont les permis de construire avaient été retirés à la suite de la tempête dans la commune de L'Aiguillon-sur-Mer. En effet ici, même si les litiges ne portent que sur les dommages matériels aux bien meubles et immeubles d'une partie seulement des victimes, on ne peut pas oublier que 29 personnes sont mortes par noyade dans les eaux glacées de février, pour la plupart à leur domicile, surprises au cœur de la nuit par une submersion atteignant 360 m^3 par seconde.

Dès le 3 mars 2010, un arrêté de catastrophe naturelle a été publié au *JO*, conduisant les compagnies d'assurances à indemniser rapidement les dommages matériels subis par leurs assurés.

La société Assurances du Crédit Mutuel IARD (ACM), subrogée dans les droits des 24 assurés qu'elle a indemnisés, a fait part de trois demandes indemnitaires préalables fin 2014, adressées à la commune de La Faute-sur-Mer, à l'État et à l'association syndicale de la Vallée du Lay (ASVL) d'un montant de 1 569 514, 24 € au titre des indemnités versées aux assurés pour les dommages subis, les honoraires des experts et les indemnisations des biens perdus.

Un contentieux indemnitaire s'est engagé devant le tribunal administratif de Nantes, et la cour administrative d'appel de Nantes a revu à la baisse le montant de la condamnation solidaire des trois personnes morales retenu par le tribunal administratif, en la portant à un peu moins de 1,2 M€, elle a confirmé le partage de responsabilité retenu par les premiers juges, soit 50 % pour la commune, 35 % pour l'État et 15 % pour l'ASVL et a modifié les appels en garantie.

C'est l'arrêt contre lequel se pourvoient la commune, l'État et l'ASVL, et au sujet duquel la société d'assurance ACM a fait un pourvoi incident.

[1] *LDA* et *MTES* n° 423681, 423721.

Chacun des pourvois pose des questions distinctes et l'ordre de présentation des questions n'est pas aisé, car les requérants visent parfois dans leurs divers moyens des compartiments distincts de l'arrêt. Par souci de clarté, nous traiterons des questions posées pourvoi par pourvoi et non dans l'ordre, plus logique et rigoureux, suivi par la cour dans son arrêt.

Pourvoi de la commune

1. Nous commencerons par celui de la commune sous le n° 434739. Pour retenir la responsabilité de la commune à hauteur de 50 %, la cour a retenu 3 séries de fautes, qui ne sont pas contestées en cassation mais dont on peut rappeler rapidement néanmoins la teneur :
– des diligences insuffisantes dans la réalisation des travaux, qu'elle engage en 2008 en se substituant de facto à l'association syndicale défaillante, avec 80 % de subventions de l'État ;
– des carences dans la mise en place des plans et documents d'information qui lui incombent, tant au titre de la police générale que de l'élaboration d'un document d'information sur les risques majeurs [2], de sorte notamment que les pompiers seront privés de consignes et de mode opératoire quand ils interviendront sur le sinistre ;
– de la délivrance de 15 permis de construire en zone « bleu foncé » du projet de PPRI, certes non encore approuvé, mais dont la cour a souverainement apprécié que son contenu était largement accessible à la commune depuis plusieurs années.
Mais la commune concentre sa critique sur un autre terrain, qui nous conduit à une des dernières étapes du raisonnement de la cour. Nous le traitons dès maintenant pour ne plus y revenir.
Pour styliser l'argument de la commune, la société d'assurance ACM ne pouvait pas exercer son recours subrogatoire dans la mesure où elle bénéficiait d'un mécanisme de réassurance. Mais il nous semble que ce que la cour administrative d'appel a jugé se situe dans le droit fil de ce que juge la cour de cassation et que rien ne justifie de s'en écarter.
Le mécanisme de subrogation légale applicable ici est prévu par l'article L. 121-12 du code des assurances, il repose sur l'idée que l'assureur éteint la dette de l'auteur du dommage en indemnisant l'assuré, ce qui justifie qu'il puisse exercer un recours contre l'auteur du dommage afin que la charge définitive de la réparation continue de peser sur ce dernier.
La cour administrative d'appel a estimé que la réassurance contractée auprès de la Caisse centrale de réassurance aux fins de s'assurer des risques relevant d'une catastrophe naturelle avec la garantie de l'État, « *ne saurait être utilement opposée par un tiers pour faire obstacle à la subrogation légale* ».
La cour de cassation devant laquelle se présente plus fréquemment ce type de litige, va dans le sens de ce qu'a jugé la cour administrative d'appel. Un précédent relativement ancien de la 1re chambre civile est fréquemment cité [3] mais il nous paraît conserver son actualité, il se fonde assez largement sur la lettre de l'article L. 111-3 du code des assurances, aux termes duquel : « *Dans tous les cas où l'assureur se réassure contre les risques qu'il a assurés […] il reste seul responsable vis-à-vis de l'assuré.* »
La commune fait néanmoins valoir le cas particulier de l'affaire, qui est l'indemnisation d'une catastrophe naturelle, dont le régime est, il est vrai, spécifique, puisque depuis la loi du 13 juillet 1982, existe une obligation d'insérer dans tous les contrats d'assurance une garantie contre les dommages résultant de catastrophe naturelle, et qui couvre les assurés sans plafond de garantie. La réassurance auprès de la caisse centrale de réassurance (CCR) dans ce cas est elle aussi particulière, puisqu'elle bénéficie d'une garantie illimitée de l'État, en vertu de l'article L. 431-9 du code des assurances.
Mais la lettre de l'article L. 111-3 ne limite pas les cas de subrogation, et la 3e chambre civile de la cour de cassation juge pour sa part qu'une déclaration de catastrophe naturelle n'absorbe pas la responsabilité des tiers, de sorte que l'assureur peut se prévaloir de la subrogation de l'article L. 121-12 [4].
Il n'y a pas davantage place pour un raisonnement d'enrichissement sans cause, puisque les mécanismes de réassurance obéissent à un mécanisme de reversement au réassureur d'une quote-part des sommes récupérées par l'assureur subrogé.
Vous écarterez donc le moyen principal d'erreur de droit qui est soulevé. Des moyens d'insuffisance de motivation et de dénaturation sont également soulevés, mais devront être également écartés car ils touchent la même réponse de la cour administrative d'appel, dont la motivation suffit à répondre aux moyens qui étaient présentés devant elle, et qui nous paraît conforme au mécanisme de réassurance en quote-part tel qu'il était exposé devant les juges du fond.

Pourvoi de l'État

2. Le pourvoi de l'État sous le n° 434751 pose des questions plus centrales. L'État a été déclaré responsable à hauteur de 35 %. La cour a retenu la faute de l'État sur deux points sur les cinq qui étaient mis en avant par la commune pour faire reconnaître cette faute.
Il s'agit d'une part de l'élaboration tardive du PPRI et d'autre part de la tutelle de l'association syndicale chargée de la gestion des ouvrages dans l'estuaire du Lay, l'ASVL.

Pas de faute dans l'élaboration du PPRI ?

2.1. Le ministre critique tout d'abord que l'élaboration du PPRI soit tardive et donc fautive. Cette appréciation de la faute relève d'un contrôle qualification juridique.
Les PPRI sont prévus par l'article L. 562-1 du code de l'environnement, il appartient à l'État de les élaborer. Ils ont pour objet de délimiter les zones exposées aux risques, en tenant compte de leur nature et de leur intensité, d'y inter-

[2] Articles R. 125-10 et R. 125-11 du code de l'environnement.

[3] Cass. civ. (1re ch.) 27 octobre 1982, pourvoi n° 81-14386.

[4] Cass. civ. (3e ch.) 4 juin 1997, Société *GA c/ Société EFI et a.*, pourvoi 95-17.322 arrêt n° 943 P, *RDI* 1997, p. 601.

Document mis à disposition sur la Revue générale du droit
https://www.revuegeneraledudroit.eu

dire les constructions ou la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages et de prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités. Ces plans trouvent leur origine dans la loi du 2 février 1995.

La cour nous paraît avoir retracé les principaux éléments de la chronologie : plusieurs études en 2000 et 2002 ont fait état de risques de submersion. Le préfet a prescrit dès 2001 l'élaboration d'un PPRI et il a en 2007 mis en œuvre par anticipation le projet de plan. Toutefois, la cour estime que si le préfet a engagé des négociations avec le maire de La Faute-sur-Mer à compter de 2009 aux fins de finaliser ce plan, il est constant qu'aucun PPRI n'avait été approuvé le jour de la tempête Xynthia. En outre, la cour estime que les services de l'État ont sous-évalué l'appréciation du risque de submersion dans le PPR par anticipation en fixant l'aléa de référence à 3,90 m NGF, inférieur au niveau de 4 m pris en compte pour le littoral vendéen. Elle relève aussi que le retard résulte « essentiellement » des réticences de la commune à raison des restrictions aux possibilités de construire des habitations qu'un tel document entraînerait, réticence dont la cour trouve trace dès 2003.

Le pourvoi de la ministre considère en 1er lieu que la cour a erré, en fondant son appréciation de la sous-évaluation fautive de l'aléa de référence sur un rapport d'une mission d'inspection rédigé en mai 2010, soit postérieurement à la tempête. Il fait valoir que l'article R. 562-3 du code implique de présenter les phénomènes naturels et leurs conséquences possibles compte tenu de l'état des connaissances et cherche à démontrer que l'état des connaissances ne permettait pas au moment de l'élaboration du PPRI de retenir un risque plus élevé.

Il reproche à la cour de ne pas avoir dit mot des rapports qui avaient été produits devant elle et qui démontreraient l'impossibilité de retenir un tel risque en raison du caractère exceptionnel de la surcote observée lors de la tempête Xynthia et du caractère totalement inédit du phénomène. Mais la cour n'avait pas à répondre à l'ensemble des arguments, elle n'a, il est vrai, pas cité les rapports mentionnés par le ministre, mais n'a pas non plus cité d'autres rapports versés à la procédure qui inversement appuyaient la thèse que la cour a retenue.

La ministre estime que l'appréciation des pièces du dossier par la cour les dénature, en citant toute une série d'éléments montrant que la cote de 3,90 NGF correspondait à l'état des connaissances, tandis que la tempête Xynthia, au cours de laquelle le niveau marin maximal a été estimé à 4,70 m NGF, aurait bouleversé l'état de ses connaissances. Cette question est très proche de celle que vous avez eue à connaître dans l'affaire LDA déjà citée qui concernait la commune voisine de l'Aiguillon sur Mer s'agissant de la même tempête Xynthia et de la même insuffisance d'un classement de terrains par le PPRI. Nous nous permettons de vous renvoyer à nos conclusions dans cette affaire, en rappelant comme nous l'avions fait qu'une fois la catastrophe survenue, il est facile de relire les données et les événements passés à leur lumière, pour mettre en évidence des éléments qui auraient permis, rétrospectivement, de prendre des mesures qui auraient, peut-être permis de limiter les dommages causés. C'est un exercice plus difficile auquel doit se confronter le juge.

Nous ne voyons aucune raison dans la présente affaire de ne pas retenir au vu de circonstances proches lorsqu'elles ne sont pas identiques, la même confirmation que la cour administrative d'appel n'a pas dénaturé les pièces qui lui étaient soumises en estimant que l'État avait sous-estimé l'appréciation du risque de submersion. Et il ne nous paraît guère utile de développer longuement notre propos pour vous convaincre qu'il n'y a pas d'erreur de qualification juridique de la cour à avoir estimé qu'une telle sous-estimation puisse constituer une faute de nature à engager la responsabilité de l'État.

Le ministre conteste également le caractère direct et certain du lien de causalité de la faute fondée sur le retard du PPRI et la sous-estimation du risque avec le préjudice, en soulevant des moyens d'insuffisance de motivation et d'erreur de droit. La lecture de l'arrêt peut effectivement paraître en partie implicite, ce qui explique le moyen d'insuffisance de motivation, mais il nous semble que la cour a nécessairement fait application de l'article L. 562-1 du code qu'elle a cité pour retenir le lien de causalité, en estimant que les insuffisances du PPRI n'avaient pas permis qu'il prescrive des aménagements nécessaires à la prévention du risque.

Cet effort de lecture ne nous paraît pas excessif, et nous sommes encore moins convaincu par le moyen d'erreur de droit, qui s'appuie sur le fait que nombre des constructions endommagées préexistaient au PPRI, de sorte que même si celui-ci avait été plus précoce et plus drastique cela n'aurait pas empêché leur construction. Mais le PPRI ne concerne pas que les constructions futures, il peut aussi prescrire des mesures qui renforcent la sécurité des constructions existantes. Nous vous proposons donc d'écarter ces moyens au prix vous l'aurez compris d'un petit effort de lecture.

lourde dans l'exercice de la tutelle de l'ASVL ?

2.2. Le pourvoi du ministre conteste ensuite la faute lourde sur la tutelle de l'ASVL que la cour a confirmée.

Il s'agit ici d'évoquer la digue Est, qui un ouvrage clé de 5,7 km de long édifié le long de l'estuaire du Lay, dont les insuffisances ont conduit aux conséquences dramatiques de la tempête Xynthia dans la commune de la Faute sur Mer, puisque c'est le retard pris à assurer l'exhaussement de cette digue qui a conduit à la submersion marine du bâti construit à l'abri de cette digue, dont la fonction initiale au XIXe siècle était seulement de protéger des terres agricoles contre les tempêtes et submersions.

Deux associations syndicales autorisées (ASA) sont en cause ici, l'ASA des marais et l'ASVL. On reparlera plus dans le détail des rôles respectifs de ces deux associations, dans le cadre de la discussion sur le pourvoi de l'ASVL.

Les associations syndicales autorisées sont une catégorie d'établissements publics existant depuis longtemps, l'une des plus célèbre étant l'association syndicale du canal de Gignac, qui a donné lieu à un arrêt du tribunal des conflits en 1899 qui figure en 7e place dans les grands arrêts de la jurisprudence administrative.

Le régime de ces ASA a été significativement remodelé par une ordonnance du 1er juillet 2004 et son décret du 3 mai 2006, en renforçant les pouvoirs du préfet, qui peut en particulier après mise en demeure « *Faire procéder d'office, aux frais de l'association, à l'accomplissement des opérations*

Document mis à disposition sur la Revue générale du droit
https://www.revuegeneraledudroit.eu

correspondant à son objet, dans le cas où la carence de l'association nuirait gravement à l'intérêt public » et en cas d'insuffisance des capacités de l'ASA, l'État et les collectivités peuvent se substituer à elles pour réaliser les travaux indispensables. Après avoir cité ces textes, la cour a indiqué : « *Hors le cas où il s'est substitué à une association syndicale autorisée défaillante, la responsabilité de l'État à raison des conséquences dommageables du fonctionnement défectueux des ouvrages publics dont cette association est propriétaire ne peut être engagée qu'en cas de faute lourde dans l'exercice de ses pouvoirs de tutelle sur cette association, qui a le caractère d'un établissement public.* »
Signalons que ce régime de faute lourde n'est pas discuté, il correspond à l'état de votre jurisprudence pour la tutelle d'une ASA [5] et nous ne pensons pas qu'il faille le faire évoluer vers la faute simple.
En l'espèce, la cour a estimé que compte tenu de la connaissance fine qu'avait le préfet de la gravité des risques susceptibles de découler des caractéristiques techniques de la digue Est et de son état d'entretien, en ne clarifiant pas les compétences des deux associations syndicales et en n'exerçant pas son pouvoir de tutelle afin de faire réaliser les travaux d'exhaussement, le plus rapidement possible, l'État a commis une faute lourde dans l'exercice de sa mission de tutelle de nature à engager sa responsabilité.
La cour a repris certains éléments que nous avons déjà mentionnés, en particulier l'atlas de submersion marine réalisé le 30 septembre 2002 par le cabinet Sogreah, pour le compte de la direction départementale de l'équipement, faisait notamment ressortir que la digue Est est bordée d'une zone d'aléa fort. En novembre 2003, le préfet appelait l'attention du maire sur une étude effectuée par le centre d'études technique maritime et fluvial préconisant une surveillance accrue de la digue Est compte tenu du risque de surverse.
On comprend que la dissolution de l'ASA des Marais, propriétaire de la digue dont les moyens financiers étaient très faibles, était en discussion depuis 1994, alors que l'ASVF avait également des compétences statutaires pour effectuer des travaux sur la digue.
LA cour note que ce n'est qu'en 2008 que la commune, se substituant aux ASA, dépose un dossier pour l'exhaussement de la digue, travaux qui débuteront début février 2010, quelques semaines seulement avant la tempête Xynthia.
La reconnaissance de la faute lourde est un point sur lequel on peut hésiter, car les éléments du dossier montrent que le préfet n'est loin d'être resté inactif sur cette question à compter de 2005 au moins, lorsqu'il a pris un arrêté classant la digue Est de La Faute-sur-Mer comme ayant un intérêt pour la sécurité publique, qui a imposé au propriétaire de la digue de réaliser plusieurs études. Le ministre fait valoir que des réunions de suivi régulières à l'initiative de l'État ont eu lieu après cet arrêté et que la commune avait manifesté sa volonté d'engager les travaux en lieu et place de l'association syndicale.
Tout cela est exact, et donne matière à hésitation pour retenir la faute lourde. Ce qui transparaît de ce dossier, c'est à l'évidence l'insuffisante implication des autorités locales pour faire avancer les choses rapidement. Ce qui nous convainc en définitive d'écarter l'erreur de qualification juridique, c'est que dans un tel bras de fer, qui a une dimension de politique local dont nous ne minorons pas la difficulté, avec un préfet qui cherche à faire émerger une solution consensuelle, il est gênant de voir la collectivité locale parvenir à freiner les choses face à l'enjeu urgent de sécurité publique dont les services de l'État avaient conscience. Le préfet, malgré encore une fois l'intérêt que ses services ont marqué pour cette question, n'a pas cherché à activer des outils plus contraignants, comme la mise en demeure ou l'exécution d'office, que la loi lui permettait de mobiliser à l'encontre des ASA.

Manquements du maire et faute personnelle

2.3. La ministre conteste enfin au titre de l'erreur de qualification juridique l'appréciation de la cour selon laquelle les manquements du maire de La Faute-sur-Mer n'étaient pas constitutifs d'une faute personnelle détachable du service.
En défense, la société ACM relève que ce moyen n'avait pas été soulevé par l'État devant les juges du fond. C'est effectivement la Société d'Assurance mutuelle des collectivités locales, qui était l'assureur de la commune, qui avait plaidé devant la cour administrative d'appel, l'incompétence de la juridiction administrative, en soutenant que les fautes du maire et de son adjointe étaient détachables du service. Ce n'est donc que parce que la cour a joint les différents appels dont elle était saisie que figurent dans l'arrêt attaqué par le ministre les motifs qu'il critique pour la 1re fois devant vous.
Dans un contentieux indemnitaire où les responsabilités de plusieurs personnes sont recherchées, il nous paraît évident que la cour a bien fait de joindre les différentes instances. Pour autant, elle n'y était pas tenue. Le principe de neutralité de la jonction des requêtes conduit normalement à considérer qu'un moyen soulevé contre un jugement par une partie B s'agit d'un moyen qui avait été présenté dans une autre instance jointe par une partie A n'est pas recevable, puisque si le juge dont la décision était attaquée n'avait pas joint les deux affaires, le motif critiqué par la partie B ne se trouverait pas dans le jugement qu'elle est recevable à contester en appel ou en cassation.
Mais notre situation est particulière : si la cour n'avait pas joint, l'État aurait néanmoins nécessairement été partie dans l'instance où le moyen avait été soulevé. Il nous semble donc que le moyen est recevable, mais vous pourriez ne pas avoir à trancher la question du caractère nouveau du moyen, puisque nous pensons qu'il ne peut être accueilli.
Il est certes patent au vu des pièces du dossier que le maire de la commune au début des années 2000 a fait montre d'une volonté obstinée de ne pas prendre la mesure des risques qui pesaient sur sa commune. La cour d'appel de Poitiers en a tiré les conséquences en le condamnant pénalement, mais elle a malgré tout estimé que les fautes n'étaient pas détachables du service et n'a donc pas statué sur les intérêts civils dont elle était saisie.
La cour administrative d'appel a rappelé le principe que présente le caractère d'une faute personnelle détachable des

[5] CE 29 octobre 2010, *Ministre de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche c/ Société Sofunag Environnement*, n° 338001 : Rec., T., p. 646 ; et plus récemment pour un autre cas de tutelle : CE 6 mars 2015, *M. Bourgouin*, n° 368730.

Document mis à disposition sur la Revue générale du droit
https://www.revuegeneraledudroit.eu

fonctions de maire, des faits qui révèlent des préoccupations d'ordre privé, qui procèdent d'un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques ou qui, eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquelles ils ont été commis, revêtent une particulière gravité. En revanche, ni la qualification retenue par le juge pénal, ni le caractère intentionnel des faits retenus contre l'intéressé ne suffisent, par eux-mêmes, à regarder la faute commise par celui-ci comme étant détachable des fonctions, ou dépourvue de tout lien avec elle.
La cour a, appliquant ces principes, estimé qu'il ne résulte pas de l'instruction que le maire ait agi en vue de privilégier des intérêts privés et personnels ou dans le but de nuire à ses administrés. Cette appréciation factuelle est corroborée par le dossier de fond, et va également dans le sens des constatations de la cour d'appel de Poitiers dans le volet pénal. Nous ne pensons pas que vous puissiez retenir l'erreur de qualification juridique sur ce point.

Pourvoi de l'ASVL

3. Le pourvoi 434733 de l'ASVL conduit à examiner d'autres points de l'arrêt litigieux. Comme on l'a dit, la cour a retenu à hauteur de 15 % la responsabilité de l'association syndicale.

Absence de force majeure ?

3.1 L'ASVL critique tout d'abord l'appréciation de l'absence de force majeure exonératoire de responsabilité. La force majeure constitue une catégorie juridique à part entière, et vous contrôlez en cassation la qualification juridique des faits sur cette question [6].
Un événement de force majeure exonératoire de responsabilité doit présenter la triple caractéristique d'extériorité par rapport au défendeur, d'imprévisibilité et d'irrésistibilité.
En matière de dommages résultant d'inondations, vous hésitez à retenir une force majeure exonérant de sa responsabilité le maître d'ouvrage, [7]. Vous la reconnaissez lorsque les pluies ou les crues revêtent une violence et une intensité exceptionnelle et imprévisible [8].
Comme l'indiquait le président Lasserre dans ses conclusions sur une décision *Commune de Val d'Isère* [9], votre *« jurisprudence admet […] de plus en plus rarement qu'une calamité naturelle soit regardée comme un cas de force majeure ; elle considère qu'un événement de cette sorte n'est imprévisible que lorsque son rythme de production est au moins séculaire. [La] réticence à admettre la force majeure est encore plus grande lorsque le risque est propre à une région déterminée*.
Il est vrai que vous pouvez retenir la force majeure lorsque se combinent plusieurs phénomènes dont aucun n'est à lui seul imprévisible, mais dont la conjonction le devient. Vous l'avez jugé dans une décision CE 27 mars 1987, *Société des grands travaux de Marseille* [10], pour la conjonction exceptionnelle d'une pluviosité d'une extrême intensité, d'une crue importante de la Garonne et d'une marée particulièrement forte. Vous en avez fait une application récente pour confirmer l'appréciation d'une cour dans une affaire *Swisslife* [11], où la conjonction exceptionnelle de précipitations d'une ampleur exceptionnelle et d'une tempête marine en décembre 2003, qui a conduit à une crue majeure du Rhône, caractérisait un cas de force majeure.
La justification des solutions dégagées par votre jurisprudence pour apprécier l'existence d'une force majeure pourrait peut-être être différente en fonction de la faute qui est reprochée à la personne publique, s'agissant en particulier de la question de savoir si l'événement présentait un caractère irrésistible et imprévisible. Dans l'affaire *Garde des Sceaux c/ Da Silva Costa* du 6 juillet 2015 [12] par exemple, était recherchée la responsabilité de l'État s'agissant de la perte des biens d'un détenu, à l'occasion de pluies torrentielles. On voit bien que l'appréciation de l'imprévisibilité du sinistre n'est pas la même s'il s'agit de reprocher à la personne publique le caractère insuffisant des moyens de prévention pour empêcher la survenance de dommages face à un risque, qui mettent en cause les vices de conception ou d'adaptation des moyens de protection, ou s'il s'agit de l'insuffisance des moyens mis en œuvre pour protéger les biens lorsque l'intempérie survient, qui met en cause l'anticipation d'un épisode de crise particulier. C'est la différence entre l'appréciation de la probabilité et de l'acceptabilité d'un risque d'un côté, et la possibilité d'apprécier qu'il va se produire dans un très court laps de temps de l'autre.
Il nous semble que d'une façon générale, et avec le développement tant des outils de prévision et de calcul que d'une culture de la prévention, culture qui est devenue également juridique avec la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « Loi Barnier », qui a mis en place les outils pour protéger la population contre les risques naturels majeurs, cette réticence à retenir la force majeure est encore plus marquée aujourd'hui.
De plus, un élément de raisonnement qui est souligné en doctrine nous paraît important à rappeler : en raison de son caractère exonératoire, la force majeure est d'interprétation restrictive et le doute ne saurait en aucun cas « profiter » à celui qui l'invoque.
En l'espèce, il a été estimé que la probabilité que soient réunis de façon concomitante une forte dépression atmosphérique, des vents violents et un coefficient de marée élevé était de 0,5 pour mille sur un an, soit un temps de retour de 2 000 ans. Une fois tous les 2 000 ans c'est à l'évidence bien plus qu'une fois tous les 100 ans, qui est la barre basse en dessous de laquelle vous ne reconnaissez pas la force

[6] CE 16 octobre 1995, *Époux Meriadec*, n° 150319 : Rec., p. 355.

[7] CE 19 octobre 1979, *Société Difamelec-au roy de la télévision*, n° 05858 : Rec., T., p. 909 ; CE 9 juillet 1980, *Ville de l'Aigle*, n° 11908 : Rec., T., p. 924 ; CE 11 Janvier 1978, *Ville de Marignane* : Rec., T., p. 943 ; CE 10 avril 1974, *Ville de Cannes*, n° 80969 : Rec., p. 232 ; CE 13 novembre 2009, *Commune de Bordes*, n° 306992 : Rec., T., p. 920 sur un autre point.

[8] CE 25 mai 1990, *Abadie et autres*, n° 39460 : Rec., T., p. 1026 ; CE 23 janvier 1981, *Ville de Vierzon* : Rec., T., p. 28.

[9] CE 14 mars 1986, *Commune de Val d'Isère et autres*, n°s 96272 et 99725 : Rec., T., p. 635.

[10] Rec., T., p. 992.

[11] CE 15 novembre 2017, *Société Swisslife assurance de biens et autres*, n° 403367 : Rec., T., p. 840.

[12] N° 373267.

Document mis à disposition sur la Revue générale du droit
https://www.revuegeneraledudroit.eu

majeure. Mais la cour administrative d'appel a poussé plus loin l'analyse. En particulier, ce temps de retour signifie qu'une personne de 78 ans a une probabilité de rencontrer ce phénomène au cours de sa vie de 4 %. Nous avons mentionné très brièvement ce qu'ont enduré les habitants de La Faute-sur-Mer la nuit du 27 au 28 février 2010, s'il fallait raisonner en terme d'acceptabilité du risque, les choses seraient ainsi remises en perspective.

Mais ce n'est pas l'élément déterminant, ce qui compte c'est de savoir si l'événement était imprévisible. La cour a relevé que la commune de La Faute-sur-Mer avait connu depuis 1882, de nombreuses tempêtes majeures, dont la force était, pour celles de décembre 1999 et de janvier 2009, supérieure à celle de Xynthia. En outre, le dossier départemental sur les risques majeurs établi en 1995 par le préfet de la Vendée, et transmis à la commune, indiquait qu'elle était la seule du département à être soumise à trois risques majeurs naturels, l'inondation terrestre, l'inondation maritime et les feux de forêt. L'atlas de submersion marine adressé par le préfet le 30 septembre 2002 aux 38 communes littorales, montrait que la digue Est de la commune de La Faute-sur-Mer était bordée sur 50 m de large par une zone d'aléa fort avec un risque de submersion supérieure à 1 m ou avec une vitesse d'écoulement supérieure à 0,5 m/s. De plus, des précédents de submersion marine sont survenus en 1928, 1940, 1941, 1960 et 1989. Enfin, le diagnostic technique de la digue Est, réalisé en juillet 2006 par le cabinet SCE à la suite de l'arrêté de classement de la digue du 7 juillet 2005, faisait état de la nécessité d'un dispositif d'alerte et de vigilance pour traiter les situations de crise en cas de conjonction d'une dépression et d'une forte marée et qu'en particulier les secteurs D et E étaient les plus fragiles.

La cour se fonde donc sur des éléments concrets, propres à la commune de La Faute-sur-Mer, pour estimer que la force majeure ne peut pas être retenue. C'est une appréciation d'espèce à laquelle elle s'est livrée, et nous vous proposons de confirmer son analyse dans le cadre de votre contrôle d'erreur de qualification juridique des faits. Soulignons que cela ne signifie pas que désormais, quelles que soient les situations locales que le juge administratif rencontrera, la probabilité de survenance d'un événement tous les 2 000 ans conduirait toujours à écarter la force majeure au motif qu'il serait prévisible. En outre, les éléments ainsi mis en avant par la cour tendent bien à démontrer que l'événement n'était pas irrésistible. Ajoutons, sans que les choses se situent sur le même plan que cette appréciation est cohérente avec ce que nous vous proposons de juger sur l'insuffisance de l'élaboration du PPRI. Vous écarterez donc le moyen.

Principe de la responsabilité de l'ASVL

3.2. Les moyens suivants concernent le principe de la responsabilité de l'ASVL.

Tout d'abord s'agissant de sa faute. La règle générale est depuis l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais, que la responsabilité de la protection contre les inondations relève des propriétaires riverains. La responsabilité du maintien et du contrôle de la bonne sécurité des digues appartient aux propriétaires, réunis au sein d'associations syndicales autorisées.

Comme l'a relevé la cour, la digue est la propriété de l'Association syndicale autorisée des marais de La Faute dite « des Chauveau » fondée en 1863. La question est de savoir si l'entretien, le terrassement, le renforcement et l'exhaussement de la digue relevaient de cette association ou au contraire de l'association requérante.

La cour a estimé à la lecture des statuts de l'ASVL, que ces travaux relevaient bien que celle-ci, et leur lecture, en particulier celle de l'article 4, confortent cette appréciation souveraine. L'article 4 dispose notamment que : *« l'association pourra exécuter à l'intérieur de son périmètre tous travaux d'intérêt général de défense contre les inondations. L'association pourra avoir recours à tous moyens adaptés. »*

Le pourvoi croit voir une contradiction de motif entre l'affirmation du rôle de l'ASVL et ce que la cour juge à un autre moment, lorsqu'elle se penche sur la faute de l'État dans la tutelle de l'ASA, dont nous vous parlions plus tôt. La Cour ayant jugé au point 33 que : *« Le rôle respectif des deux associations syndicales autorisées ne ressortait pas clairement de leurs statuts qui tous deux prévoyaient des interventions sur la digue Est. »* pour considérer que l'État aurait dû clarifier ces statuts.

Mais il est difficile d'isoler cette assertion et de simplement l'accoler au raisonnement qui a conduit la cour à estimer que l'ASVL avait commis une faute au regard de sa mission statutaire.

On peut ici citer plus longuement la cour lorsqu'elle caractérise de façon très claire la faute : *« l'ASVL, […] disposait toutefois d'engins et de matériels de gros œuvre et d'un budget plus conséquent que celui de l'ASMF, incluant des activités rémunérées de prestation de service et intervenait pour les travaux plus importants. Alors même que l'ASVL soutient qu'elle n'était ni propriétaire, ni maître d'ouvrage, ni gestionnaire de la digue Est et qu'elle ne pouvait intervenir sur cet ouvrage que sur demande des propriétaires, elle n'établit pas que ses actions devaient être soumises à une autorisation préalable de l'ASMF ou de la commune. Ni ses statuts, ni ceux de l'ASMF, ne le prévoyaient. En outre, si l'ASVL affirme qu'elle ne disposait pas des moyens financiers lui permettant de réaliser des travaux de renforcement de la digue, elle avait néanmoins le pouvoir de suggérer ces travaux tant à l'ASMF, qu'à la commune ou même à l'État. Il ne résulte pas de l'instruction qu'elle ait suffisamment attiré l'attention de ces acteurs locaux sur son incapacité à réaliser de tels travaux. Dans ces conditions, l'ASVL a commis une faute de nature à engager sa responsabilité. »*

L'argumentation de l'ASVL ne permet pas de retenir une erreur de qualification juridique des faits s'agissant de l'existence de la faute, les éléments retenus par la cour étant matériellement exacts.

Document mis à disposition sur la Revue générale du droit
https://www.revuegeneraledudroit.eu

Est également critiqué le fait d'avoir jugé que cette faute était en lien de causalité directe avec les préjudices invoqués. Mais, le raisonnement de la cour nous paraît solide : plus de 4 ans s'écoulent entre le diagnostic concernant la nécessité des travaux de rehaussement de la digue, établi en 2005 et affiné en 2006 par l'étude, et leur démarrage en 2010. La part de responsabilité que la cour retient, à hauteur de 15 %, si elle est également critiquée, paraît en réalité en adéquation avec la faute, en tout cas, l'appréciation de la cour nous paraît sans hésitation échapper à la critique de dénaturation.

Un autre moyen du pourvoi de l'ASVL vous conduira toutefois à une censure partielle de l'arrêt.

Dans ses motifs, la cour statue successivement sur les appels en garantie présentés par chacune des personnes publiques, et elle fait droit à ces appels en garantie fort logiquement à proportion de la responsabilité qu'elle a retenue pour chacun de ces acteurs. C'est ainsi par exemple que lorsqu'elle se prononce sur les appels en garantie présentés par l'ASVL à l'encontre de l'État et de la commune, elle retient que l'État garantira l'ASVL à concurrence de 35 % et que la commune le fera à hauteur de 50 %.

Dans le dispositif de l'arrêt, la présentation est différente : elle ne se place plus du point de vue de celui qui présente des appels à garantie, mais de celui des personnes appelées à garantir. Et l'ASVL a raison de soulever une contradiction entre les motifs et ce dispositif : si l'on prend l'article 2 par exemple, il dispose que : « *L'État garantira la commune et l'ASVL à hauteur respectivement de 35 % et de 15 % des condamnations prononcées à leur encontre.* » En réalité dans les motifs comme on vient de le voir, la cour a estimé que l'État devait garantir l'ASVL à concurrence de 35 % et non de 15 %. Pour que le dispositif soit cohérent avec les motifs, il aurait fallu qu'il indique que l'État garantirait les deux autres acteurs à hauteur de 35 % chacun, que la commune garantirait les autres à hauteur de 50 % et que l'ASVL le ferait à hauteur de 15 %. C'est une erreur malheureuse et sans doute involontaire de la cour mais il faut la réparer.

Un dernier moyen touche à un autre appel en garantie présenté par l'ASVL, à savoir la société MMA, assureur de l'ASA. C'est la nature administrative du contrat d'assurance conclu entre la personne publique et son assureur qui fonde en effet la compétence de la juridiction administrative pour ce qui concerne l'appel en garantie de l'assureur par la personne publique assurée [13].

La cour a écarté cet appel en garantie en relevant qu'il ressort des stipulations du contrat conclu avec MMA Iard et prenant effet au 1er janvier 2011 que si cette dernière garantit la commune pour des faits antérieurs à cette date, sont exclues de cette garantie les conséquences pécuniaires des sinistres dont l'assuré avait connaissance à la date de souscription de la garantie. La cour juge qu'en l'espèce, alors même que l'ASVL n'a pas été poursuivie pénalement, elle ne peut sérieusement soutenir avoir été dans l'ignorance des conséquences humaines et matérielles provoquées par la tempête Xynthia.

Dans son principe, cette solution est cohérente avec ce que juge la cour de cassation dans des configurations analogues : la seule circonstance par exemple que l'assuré n'ait pas été directement mis en cause dans une action contentieuse à l'époque ne suffit pas à établir qu'il n'avait pas connaissance du fait dommageable, dès lors qu'il avait en revanche connaissance de l'action judiciaire engagée à l'encontre de partenaires commerciaux [14].

Pour l'association requérante, la cour a commis une erreur de droit en recherchant, pour trancher la question de l'application des clauses d'exclusion de garantie du contrat d'assurance, si l'ASVL ignorait les dommages causés par Xynthia alors qu'elle aurait dû plutôt rechercher si elle se doutait que sa responsabilité pouvait être engagée en raison de ces dommages. Mais cette nuance nous paraît assez sémantique, et n'aurait pas conduit à une différence de solution de la cour. Vous pourrez donc écarter le moyen.

Pourvoi incident de l'ACM

4. Il reste à examiner le pourvoi incident que la société d'assurance ACM a formé à l'appui de ses mémoires en défense dans chacun des 3 pourvois. Les moyens du pourvoi incident concernent uniquement la réformation du montant du préjudice auquel la cour a procédé, en ramenant la somme mise à la charge des 3 personnes publiques de 1,57 M€ environs à un peu moins de 1,20 M€.

Ce pourvoi incident est selon nous recevable. Il ne le serait pas s'il porte sur un litige distinct. Dans le cas où le pourvoi principal émane de la collectivité, vous considérez que le pourvoi incident soulève un litige distinct lorsqu'il émane d'une personne dont les premiers juges ont rejeté les conclusions, relatives à des préjudices distincts de ceux en cause dans le pourvoi principal et dont la réparation était demandée sur un fondement différent [15]).

Mais dans une configuration très proche de la nôtre, il n'y a pas litige distinct lorsque le pourvoi principal émane d'une société qui se plaint de ce que certains frais ont été exclus du préjudice indemnisable, et que le pourvoi incident de la personne publique conteste l'arrêt en tant qu'il juge que la victime n'a pas commis de faute atténuant sa responsabilité et en tant qu'il indemnise d'autres frais, alors même que ce pourvoi incident ne porte pas sur les mêmes chefs de préjudice que le pourvoi principal [16].

Pour en venir au fond, la cour est partie du principe que l'assureur ne pouvant bénéficier de plus de droits que le subrogeant, il y a lieu de vérifier que les différents postes d'indemnisation pour lesquels la subrogation est invoquée correspondent aux préjudices indemnisables des assurés.

Ce postulat de principe est valable dans le cadre de l'article L. 121-12 du code des assurances, qui instaure un mécanisme légal de subrogation au profit de l'assureur qui a payé l'indemnité d'assurance. Celui-ci, dit la loi, est subrogé, jusqu'à concurrence de cette indemnité, dans les droits et actions de l'assuré contre les tiers qui, par leur fait, ont

[13] TC 22 mai 2006, *OPHLM de la ville de Montrouge c/ Société mutuelle d'assurances des collectivités locales*, 3503.

[14] Cass. civ. (1re ch.) 18 janvier 1989, n° 86-16427.

[15] CE 11 avril 2014, *Commune de Dieudonné*, n° 357153 : Rec., T., p. 828 ; cf., pour un contentieux contractuel lorsque le pourvoi incident porte sur un contrat distinct, CE 21 octobre 1992, *SETEC*, n° 115355 : Rec., T., p. 1124.

[16] CE 4 avril 1997, *Société d'ingénierie immobilière Sud*, n° 127884 : Rec., T., p. 1038.

Document mis à disposition sur la Revue générale du droit
https://www.revuegeneraledudroit.eu

causé le dommage ayant donné lieu à la responsabilité de l'assureur.

Cette subrogation légale ne vaut qu'à hauteur de l'indemnité payée, et la jurisprudence judiciaire a précisé plusieurs points : elle ne peut en particulier pas être invoquée lorsque le versement n'a pas été effectué en exécution du contrat d'assurance, les conditions de la garantie n'étant pas réunies [17], et le juge judiciaire doit rechercher si les clauses d'exclusion n'étaient pas de nature à empêcher que l'indemnité ait été payée en application du contrat d'assurance [18].

La distinction entre action subrogatoire et action récursoire est souvent déterminante : une action récursoire implique que le requérant fasse valoir des droits propres à l'encontre de la collectivité publique en défense. Une action subrogatoire est fondée sur les droits de la victime, on va donc appliquer au litige indemnitaire les règles de responsabilité applicable aux victimes, et on pourra opposer au subrogé l'ensemble des moyens de défense qui auraient pu l'être à la victime. C'est ce que rappelle notamment votre décision CE 31 décembre 2008, *Société foncière Ariane* [19], en application du principe que le subrogé ne peut pas avoir plus de droit que la victime.

La cour administrative d'appel s'est donc intégralement placée dans cette logique de subrogation : elle a regardé ce que les victimes étaient en droit d'obtenir en vertu de leurs contrats d'assurance et a considéré que tout ce que la société d'assurance avait versé qui ne découlait pas de l'exécution de ces contrats ne pouvait pas faire l'objet d'une action subrogatoire de cette société.

Dans ce cadre de l'action subrogatoire, une première faiblesse de l'arrêt est mise en avant par le pourvoi incident : pour calculer le préjudice indemnisable, la cour a noté que les contrats prévoyaient un remboursement à la valeur de reconstruction « vétusté déduite », et a retenu un taux de vétusté de 25 %. Mais la société fait valoir que les expertises propres à la situation de chaque victime avaient évalué le degré de vétusté, qui pouvait parfois n'être que de 3 %. Nous ne nous expliquons pas le choix retenu par la cour de ne pas tenir compte de ces éléments qui figuraient parmi les pièces qui lui étaient soumises : cela ne signifie pas qu'elle était tenue de retenir les indices de vétusté retenus par ces expertises, mais s'agissant de la situation propre à chaque victime, dont les biens n'avaient probablement pas la même vétusté, elle ne pouvait pas appliquer un taux unique pour évaluer le droit de chaque victime.

Mais la cour a, plus largement exclu d'indemniser le préjudice résultant de sommes déboursées par la société ACM, au motif que ces sommes ne correspondaient pas aux garanties prévues par les contrats. Certains points sont discutables, comme par exemple les frais de mesures conservatoires, ou les frais de déblais et de démolition, pour lesquels l'assureur se prévaut, sinon de la lettre des contrats, des préconisations de la fédération française des sociétés d'assurance et, par analogie d'un arrêt de la cour de cassation. Mais l'interprétation des clauses d'un contrat relève de l'appréciation souveraine des juges du fond, avec la réserve de l'éventuelle nécessité d'un renvoi préjudiciel s'agissant de contrats de droit privé.

Mais ce que souligne la société ACM dans son pourvoi, c'est que ses demandes indemnitaires ne présentaient pas toutes un caractère subrogatoire, et que l'analyse au regard des garanties prévues par les polices d'assurance n'était pas appropriée.

Le cas de figure le plus simple porte sur les expertises qui ont été diligentées auprès de chacun des assurés et dont ACM demande le remboursement dans le cadre de ce litige indemnitaire. La cour administrative d'appel a estimé à la lecture des contrats d'assurance que sauf stipulations particulières contraires, les honoraires de l'expert choisi par l'assuré n'étaient pas pris en charge. ACM estime que la souscription de la garantie « honoraires d'expert » était totalement étrangère au remboursement qu'elle sollicitait, qui ne s'appliquerait de toute façon qu'aux sinistres incendie ou explosion.

Mais, surtout, nous suivons la société lorsqu'elle indique qu'elle ne s'inscrivait pas dans une démarche subrogatoire, où elle aurait demandé le remboursement des frais d'expertises supportés par ses assurés et qu'elle leur aurait elle-même remboursés. Elle estimait que les expertises réalisées permettaient d'évaluer le montant des dommages indemnisables. Vous jugez que les frais d'expertises diligentés par la victime d'un dommage peuvent être inclus dans l'indemnité due, si cette expertise a été utile au juge administratif pour la détermination du préjudice indemnisable [20]. Vous l'avez aussi jugé, au moins une fois dans une décision inédite du 3 juin 1988, *Min. Agri c/ MACIF* [21], s'agissant déjà du recours incident d'un assureur, et concernant des frais d'expertises engagés par l'assureur, avec ce même critère de l'utilité de l'expertise pour arrêter la solution du litige.

Ceci nous paraît traduire l'idée que ces frais engagés par l'assureur sont susceptibles d'être indemnisés en tant que préjudice, si bien sûr ils trouvent leur cause dans la faute invoquée. Il y a donc place, à côté de l'action subrogatoire, qui se confond en termes de plafond indemnisable pour le subrogé, en tout cas pour la subrogation légale, avec les sommes versées au titre du contrat d'assurance, pour une action récursoire de l'assureur, lorsqu'il fait état de préjudices qui lui sont propres.

Nous ne voyons aucun argument logique au regard des principes de la responsabilité administrative pour qu'un cumul d'action subrogatoire et d'action récursoire soit proscrit dans notre configuration. Et la 3e chambre civile pour sa part ne considère pas davantage que ce qui n'entre pas la subrogation exclut nécessairement une action récursoire : elle juge ainsi que celui qui, par erreur, a payé la dette d'autrui de ses propres deniers, a, bien que non subrogé aux droits du créancier, un recours contre le débiteur [22].

L'erreur de la cour administrative d'appel sur ce point nous paraît patente.

Dans le même ordre d'idée, mais sur une question moins balisée par votre jurisprudence nous semble-t-il, ACM faisait valoir qu'elle avait indemnisé les victimes sur la base

[17] Cass Com. 16 juin 2009, n° 07-16.840.

[18] Cass. civ. (1re ch.) 19 septembre 2007, RCA 2007. Comm. 372, note H. Groutel

[19] N° 294078 : Rec., p. 498.

[20] CE S. 26 juillet 1985, *Gaz de France*, n° 43524.

[21] N° 64656.

[22] Cass. civ. (3e ch.) 21 mars 2019, n° 18-11.890 : *RCA* 2019, n° 204, note Groutel ; *RGDA* mai 2019. 21, note Mayaux.

Document mis à disposition sur la Revue générale du droit
https://www.revuegeneraledudroit.eu

d'une valeur à neuf de leurs constructions et de prendre en charge les préjudices accessoires à la demande de l'État. La cour en est restée à son raisonnement constatant que ces dépenses débordaient le champ de l'action subrogatoire. Ceci est vrai, comme nous l'avons déjà dit, mais nous ne parvenons pas à considérer que la cour pouvait en rester là. Comme le notait le président Piveteau dans ses conclusions sur une décision du 30 juillet 2003, *GIE Soccram c/ Dalkia* [23], vous préférez en général, lorsque ne se pose pas de question de compétence juridictionnelle, traiter la subrogation comme l'invocation d'un droit plutôt que comme un recours à une voie d'action particulière. Ceci vous conduit donc à appliquer le cadre de l'action récursoire ou celui de la subrogation à l'action engagée plutôt que d'opposer une irrecevabilité lorsque l'auteur de l'action s'est mépris sur la nature de son action.

Pour en revenir à notre affaire, nous n'affirmerons pas que les sommes ainsi déboursées ont un lien direct et certain avec les fautes qui justifiaient l'engagement du recours indemnitaire dont nous vous parlons depuis un moment, même dans le cadre d'une action récursoire sur ce point. Mais ce n'est pas de cette façon que la cour a justifié son rejet, elle en est restée sur ce point comme sur d'autres chefs de préjudice voisins au fait qu'ils n'entraient pas dans le cadre d'une action subrogatoire. Vous devrez donc censurer ces motifs pour erreur de droit.

Vous aurez compris que la censure que nous vous proposons de retenir est en définitive assez limitée par rapport à ce qu'a jugé la cour et qu'elle s'en tient au calcul du préjudice et aux appels en garantie. Il nous semble que cela doit se traduire dans le dispositif de votre décision, si vous nous suivez.

Par ces motifs, nous concluons :
– à l'annulation de l'arrêt en tant qu'il ramène la somme que les personnes publiques ont été condamnées à verser à la société Assurances du Crédit Mutuel IARD à 1 198 769, 40 € et en tant qu'il fixe, par ses articles 2 à 4, les parts respectives des responsabilités de la commune de La Faute-sur-Mer, de l'État et de l'association syndicale de la Vallée du Lay ;
– au renvoi de l'affaire dans cette mesure à la cour administrative d'appel de Nantes ;
– au rejet des conclusions des pourvois de la commune de la Faute sur Mer et de l'État ;
– s'agissant de l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : à ce que l'État et la commune versent chacun une somme de 2000 € à l'ASVL, à ce que la Commune, l'État et l'ASVL versent chacun une somme de 1 500 € à la société ACM, à ce que l'ASVL verse 2 000 € à la société MMA ;
– et au rejet du surplus ■

[23] N° 244051 : Rec., T., p. 866.

Document mis à disposition sur la Revue générale du droit
https://www.revuegeneraledudroit.eu

Décision

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :
La société Assurances du Crédit Mutuel IARD a demandé au tribunal administratif de Nantes de condamner solidairement, ou subsidiairement l'un à défaut de l'autre, la commune de La Faute-sur-Mer, l'État et l'association syndicale autorisée de la Vallée du Lay (ASVL) à lui verser, en premier lieu, la somme de 1 420 485,42 € au titre des indemnités compensant les dommages matériels directs, réglées après déduction de la vétusté, qu'elle a versées à ses assurés victimes de l'inondation consécutive à la tempête Xynthia, aux droits desquels elle est subrogée, en deuxième lieu, la somme de 73 100,26 € versée à ces mêmes assurés au titre des indemnisations de biens en valeur à neuf et valeur d'usage, et en troisième lieu, la somme de 75 928,56 € au titre des honoraires d'expertise qu'elle a supportés dans le cadre des opérations d'évaluation des préjudices subis par ses assurés.
Par un jugement n° 1411130 du 19 janvier 2017, le tribunal administratif de Nantes a condamné solidairement la commune de La Faute-sur-Mer, l'État et l'ASVL à verser à la société Assurances du Crédit Mutuel IARD une somme globale de 1 569 514,24 €. L'État et l'ASVL ont été condamnés à garantir la commune de La Faute-sur-Mer, respectivement, à hauteur de 35 % et 15 % des condamnations prononcées à son encontre. La commune de La Faute-sur-Mer et l'Association syndicale de la Vallée du Lay ont été condamnées à garantir l'État, respectivement, à hauteur de 50 % et 15 % des condamnations prononcées à son encontre.
Par un arrêt n° 17NT00878, 17NT00929 et 17NT00943 du 19 juillet 2019, la cour administrative d'appel de Nantes a, sur appel de la commune de La Faute-sur-Mer, de l'ASVL et du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, réformé ce jugement et d'une part, ramené à 1 198 769,40 €, la somme que la commune de La Faute-sur-Mer, l'ASVL et l'État ont été condamnés à verser solidairement à la société Assurances du Crédit Mutuel IARD, d'autre part, décidé que l'État garantira la commune de La Faute-sur-Mer et l'ASVL à hauteur respectivement de 35 % et de 15 % des condamnations prononcées à leur encontre, que la commune de La Faute-sur-Mer garantira l'État et l'ASVL à hauteur respectivement de 50 % et de 15 % des condamnations prononcées à leur encontre et enfin que l'ASVL garantira la commune de La Faute-sur-Mer et l'État à hauteur respectivement de 50 % et de 35 % des condamnations prononcées à leur encontre.

Procédure devant le Conseil d'État :
1° Sous le n° 434733, par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés le 19 septembre 2019, le 19 décembre 2019 et le 11 février 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, l'association syndicale autorisée de la Vallée du Lay demande au Conseil d'État :
1°) d'annuler cet arrêt ;
2°) réglant l'affaire au fond, d'annuler le jugement du 19 janvier 2017 du tribunal administratif de Nantes et de faire droit à ses conclusions d'appel ;
3°) de mettre à la charge de la société Assurances du Crédit Mutuel IARD, de la commune de La-Faute-sur-Mer et de l'État la somme de 4 000 € chacun au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 434739, par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 19 septembre et 18 décembre 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, la commune de La-Faute-sur-Mer demande au Conseil d'État :
1°) d'annuler cet arrêt ;

Document mis à disposition sur la Revue générale du droit
https://www.revuegeneraledudroit.eu

2°) réglant l'affaire au fond, d'une part, d'annuler le jugement du 19 janvier 2017 du tribunal administratif de Nantes, d'autre part, à titre principal, de rejeter la requête de la société Assurances du Crédit Mutuel IARD et à titre subsidiaire, de condamner, solidairement ou l'un à défaut de l'autre, l'ASVL et l'État à la garantir de toute condamnation qui serait prononcée à son encontre ;
3°) de mettre à la charge de l'État, de l'association syndicale de la Vallée du Lay et de la société Assurances du Crédit Mutuel IARD, la somme de 5 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.
3° Sous le n° 434751, par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 20 septembre et 23 décembre 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, la ministre de la Transition écologique et solidaire demande au Conseil d'État :
1°) d'annuler cet arrêt ;
2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter la requête de la société Assurances du Crédit Mutuel IARD.
[…]

Considérant ce qui suit :
1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le tribunal administratif de Nantes a condamné solidairement la commune de La Faute-sur-Mer, l'État et l'association syndicale de la Vallée du Lay (ASVL) à verser à la société Assurances du Crédit Mutuel (ACM) IARD la somme de 1 569 514,24 € au titre des indemnités qu'elle a versées à vingt-six de ses assurés, victimes de l'inondation consécutive à la tempête Xynthia survenue dans la nuit du 27 au 28 février 2010, aux droits desquels elle est subrogée et au titre de diverses dépenses supportées à cette occasion. Par un arrêt du 19 juillet 2019, la cour administrative d'appel de Nantes a ramené cette somme à 1 198 769,40 €. Elle a également statué sur les appels en garantie présentés par la commune de La Faute-sur-Mer, l'État et l'ASVL. La ministre de la Transition écologique et solidaire, la commune de La Faute-sur-Mer et l'association syndicale de la Vallée du Lay se pourvoient en cassation contre cet arrêt. Il y a lieu de joindre ces pourvois pour statuer par une seule décision. La société ACM IARD, par la voie du pourvoi incident, demande l'annulation de l'article 1er de l'arrêt, en tant qu'il ramène la somme que la commune de La Faute-sur-Mer, l'ASVL et l'État ont été condamnés solidairement à lui verser de 1 569 514,24 € à 1 198 769,40 €.

Sur le pourvoi de la commune :
2. Aux termes de l'article L. 111-3 du code des assurances : *« Dans tous les cas où l'assureur se réassure contre les risques qu'il a assurés […], il reste seul responsable vis-à-vis de l'assuré. »* En vertu de l'article L. 121-12 du même code : *« L'assureur qui a payé l'indemnité d'assurance est subrogé, jusqu'à concurrence de cette indemnité, dans les droits et actions de l'assuré contre les tiers qui, par leur fait, ont causé le dommage ayant donné lieu à la responsabilité de l'assureur. […]. »*
3. Il résulte de ces dispositions que l'assureur est fondé, quelle qu'ait été la cause du dommage indemnisé, y compris lorsque l'état de catastrophe naturelle a été déclaré et alors même qu'il se serait réassuré contre ce risque, à se prévaloir de la subrogation légale prévue à l'article L. 121-12 du code des assurances vis-à-vis de l'auteur du dommage dont la responsabilité est engagée. En relevant que le contrat de réassurance dont bénéficiait la société ACM IARD auprès de la Caisse centrale de réassurance (CCR) ne pouvait faire obstacle à la subrogation légale et que, par suite, la commune de La Faute-sur-Mer ne pouvait utilement l'opposer à la demande de la société ACM IARD, la cour, qui a suffisamment motivé son arrêt, n'a pas commis d'erreur de droit ni dénaturé les pièces du dossier.
4. Il résulte de ce qui précède que le pourvoi de la commune de La Faute-sur-Mer doit être rejeté, y compris ses conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Sur le pourvoi de la ministre de la Transition écologique et solidaire :
5. En premier lieu, en vertu de l'article L. 562-1 du code de l'environnement, l'État élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles, en particulier pour les inondations et les tempêtes, qui ont notamment pour objet de délimiter les zones exposées aux risques, en tenant compte de leur nature et de leur intensité, d'y interdire les constructions ou la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages ou de prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités.
6. Après avoir relevé que, par un arrêté du 8 juin 2007, le préfet de la Vendée avait mis en œuvre par anticipation le projet de plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) pour la commune de La Faute-sur-Mer, la cour a toutefois retenu, en se fondant notamment sur le rapport établi par la mission interministérielle de mai 2010 et sur des études réalisées par un bureau d'études spécialisé pour le compte des services de l'État, en 2000 et 2002, que l'aléa de référence retenu par ce PPRI pour la vallée du Lay était légèrement inférieur au niveau de 4 mètres pris en compte pour le reste du littoral vendéen, alors même que le risque d'inondation dans ce secteur était au contraire d'une particulière gravité et connu depuis de nombreuses années. En estimant, au vu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, par un arrêt suffisamment motivé, que l'État avait ainsi sous-évalué l'appréciation du risque de submersion marine, la cour s'est livrée à une appréciation souveraine exempte de dénaturation. En jugeant que cette sous-estimation était constitutive d'une faute de nature à engager sa responsabilité, elle n'a pas inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis.
7. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la sous-évaluation fautive de l'aléa de référence est en lien direct avec les préjudices invoqués dès lors qu'il en résultait que la délimitation des zones inconstructibles et la définition des prescriptions particulières à appliquer dans certaines autres zones n'étaient pas suffisantes pour prévenir les dommages provoqués par la tempête Xynthia. Par suite, la cour qui a, par un arrêt suffisamment motivé, nécessairement jugé qu'il existait un lien de causalité directe entre les préjudices invoqués par la société ACM IARD et les fautes commises par l'État, n'a pas commis d'erreur de droit.
8. En troisième lieu, en vertu de l'ordonnance de l'article 30 du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires : *« L'autorité administrative peut, après mise en demeure de l'association syndicale autorisée restée sans effet dans un délai qu'elle détermine : / 1° Faire procéder d'office, aux frais de l'association, à l'accomplissement des opérations correspondant à son objet, dans le cas où la carence de l'association nuirait gravement à l'intérêt public ; / 2° Constater que l'importance des ouvrages ou des travaux à réaliser excède les capacités de l'association. / Dans le cas prévu à l'alinéa précédent, l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent décider, dans des conditions définies par le décret en Conseil d'État prévu à l'article 62, de se substituer, en tout ou partie, à l'association dans ses droits et obligations. »* Aux termes de l'article 60 de cette même ordonnance : *« […] leurs statuts en vigueur à la date de publication de la présente ordonnance demeurent applicables jusqu'à leur mise en conformité avec les dispositions de celle-ci. Cette mise en conformité doit intervenir dans un délai de deux ans à compter de la publication du décret en Conseil d'État. […] la mise en conformité est approuvée par un acte de l'autorité administrative ou, à défaut d'approbation, et après mise en demeure adressée au président de l'association et restée sans effet à l'expiration d'un délai de trois mois, l'autorité administrative procède d'office aux modifications statutaires nécessaires. »* En vertu de l'article 49 du décret du 3 mai 2006 pris pour l'application de l'ordonnance du 1er juillet 2004 : *« Dans le cas où une association syndicale autorisée interrompt ou laisse sans entretien les travaux entrepris par elle, le préfet fait procéder, par le service compétent, à une vérification de l'état des lieux. / S'il ressort de cette vérification que l'interruption ou le défaut d'entretien peut nuire gravement à l'intérêt public, le préfet indique au syndicat les travaux jugés nécessaires pour pallier ces conséquences et le met en demeure de les exécuter. / Le préfet assigne au syndicat, dans cette mise en demeure, un délai suffisant pour procéder à l'exécution des travaux. Faute par le syndicat de se conformer à cette injonction, le préfet ordonne l'exécution d'office aux frais de l'association. […] En cas d'urgence, l'exécution d'office peut être prescrite immédiatement. »* L'article 50 de ce même décret dispose que : *« Dans le cas où le préfet constate, après mise en demeure de l'association, que l'importance des ouvrages ou des travaux à réaliser dans l'intérêt public excède les capacités de l'association sans que cela remette en cause de manière définitive sa capacité à réaliser son objet, il peut décider, par arrêté, de substituer en tout ou partie à l'association l'État ou, sur leur demande, une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales. Cette substitution ne peut intervenir que pour une durée déterminée […]. »*
9. Il résulte de ces dispositions que lorsqu'une association syndicale autorisée s'abstient de réaliser des travaux dont la responsabilité lui incombe, la responsabilité de l'État ne peut être engagée à raison des conséquences dommageables du fonctionnement défectueux de ces ouvrages que si, alors que les conditions légales d'exercice de son pouvoir de tutelle en cas de carence de l'association étaient réunies, le préfet s'est abstenu de les mettre en œuvre dans un délai raisonnable à compter de la date à laquelle il a eu connaissance de son obligation d'agir, dans des conditions constitutives d'une faute lourde.
10. D'une part, si, comme l'affirme la ministre, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'après la publication de l'arrêté du 7 juillet 2005 classant la digue Est comme ouvrage d'inté-

rêt public, des réunions de suivi avec l'association syndicale autorisée des marais de la Faute dite des Chauveau (ASMF), propriétaire de la digue Est, l'association syndicale autorisée de la Vallée du Lay (ASVL), en charge de son entretien, et la commune de La Faute-sur-Mer se sont tenues régulièrement à la demande de l'État, la réalisation des travaux, qui venaient seulement de commencer à la date de la tempête, et à l'initiative de la commune, n'avait donné lieu ni à une mise en demeure adressée par le préfet aux associations syndicales concernées, ni à une mesure d'exécution d'office décidée par le préfet, alors même que le diagnostic technique réalisé par un cabinet d'expertise relevait, dès septembre 2006, le caractère urgent d'une telle intervention. Ainsi, contrairement à ce qu'affirme la ministre, en jugeant, après avoir relevé que le préfet n'avait pas exercé son pouvoir de tutelle dans un délai raisonnable, que ce retard à agir était constitutif d'une faute lourde, la cour n'a pas inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis.

11. En dernier lieu, en dépit de la gravité des agissements et des négligences de l'ancien maire de la commune de La Faute-sur-Mer et de la condamnation pénale prononcée à son encontre, il ne ressort pas des pièces du dossier soumis aux juges du fond que les fautes retenues, commises par le maire dans l'exercice de ses fonctions, manifestaient une intention de nuire ou visaient à satisfaire des intérêts personnels. Par suite, le moyen tiré de ce que la cour a inexactement qualifié les faits en jugeant que ces manquements n'étaient pas constitutifs d'une faute personnelle détachable du service doit, en tout état de cause, être écarté.

12. Il résulte de tout ce qui précède que le pourvoi de la ministre de la Transition écologique et solidaire doit être rejeté.

Sur le pourvoi de l'association syndicale de la vallée du Lay (ASVL) :

13. En premier lieu, si l'ASVL soutient que la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit et inexactement qualifié les faits de l'espèce en ne retenant pas, pour qualifier la conjonction exceptionnelle d'une forte dépression atmosphérique, de vents violents et d'un coefficient de marée élevé, le caractère de force majeure exonératoire de toute responsabilité, alors que la probabilité d'une telle conjonction était de l'ordre de 0,5 pour mille sur un an, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que des submersions importantes ont déjà eu lieu au cours du XXe siècle dans la zone touchée par l'inondation consécutive à la tempête Xynthia et que plusieurs études, dès le début des années 2000, ont mis en évidence le risque majeur d'inondation de forte intensité auquel est exposée la commune de La Faute-sur-Mer en cas de phénomène climatique d'ampleur exceptionnelle. Malgré le caractère exceptionnel de la conjonction des phénomènes de grande intensité ayant caractérisé la tempête Xynthia, celle-ci n'était ni imprévisible en l'état des connaissances scientifiques de l'époque, ni irrésistible compte tenu de l'existence de mesures de protection susceptibles d'être prises pour réduire le risque d'inondation et ses conséquences. Ainsi contrairement à ce que soutient l'ASVL, en jugeant que les phénomènes de grande intensité constitutifs de la tempête Xynthia ne revêtaient pas, dans le cas de la commune de La Faute-sur-Mer, un caractère imprévisible et irrésistible caractérisant un cas de force majeure, la cour n'a pas inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis.

14. En deuxième lieu, il ressort des pièces soumises aux juges du fond, d'une part, que les statuts de l'ASVL prévoyaient, à la date de la tempête que : *« L'association a pour but l'entretien des ouvrages et l'exécution des travaux en cours ou à entreprendre pour prévenir des graves dangers qu'une rupture du littoral […] et l'invasion de la mer qui en serait la conséquence feraient courir aux terrains […] situés […] sur la rive gauche du Lay entre la côté et le canal du Luçon inclusion faite de la digue Est de La Faute-sur-Mer. […] En outre, l'association pourra exécuter à l'intérieur de son périmètre tous travaux d'intérêt général de défense contre les inondations. »* et, d'autre part, que les statuts de l'ASMF, propriétaire de la digue Est, prévoyaient que : *« l'entretien, le terrassement, le renforcement et l'exhaussement des digues de la rive droite du Lay Maritime situées sur le territoire de la commune de La Faute-sur-Mer assimilées à des ouvrages de défense contre la mer sont assurés par l'Association syndicale autorisée dite "Vallée du Lay" »* (ASVL). En jugeant que l'ASVL, bien que n'étant pas propriétaire de la digue Est, était en charge de son entretien et des travaux visant à prévenir l'inondation des terrains situés sur la rive gauche du Lay, la cour qui, contrairement à ce qui est soutenu, n'a pas retenu que l'initiative ou le financement de ces travaux relevaient principalement de cette association, n'a pas dénaturé les faits qui lui étaient soumis ni entaché son arrêté d'une erreur de droit et d'une contradiction des motifs.

15. En troisième lieu, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'un arrêté préfectoral du 7 juillet 2005 avait classé la digue Est comme ouvrage intéressant la défense contre la mer et enjoint à son propriétaire de réaliser, dans un délai d'un an, une étude de risque et de diagnostic des ouvrages. Si, ainsi qu'il a été dit, l'ASVL n'était pas propriétaire de la digue Est, sa mission comportait la prévention des dangers qu'une rupture du littoral et l'invasion de la mer qui en serait la conséquence feraient courir aux terrains situés sur la rive gauche du Lay. Si, comme il a été dit au point 10, le caractère urgent des travaux à réaliser était connu dès septembre 2006, ce n'est qu'en septembre 2008 que la commune de La-Faute-sur-mer, se substituant aux associations syndicales autorisées, a déposé une demande d'autorisation pour la réalisation des travaux d'exhaussement. Après avoir relevé, par une appréciation souveraine exempte de dénaturation, que l'ASVL n'avait initié aucune démarche pour suggérer aux acteurs locaux la réalisation des travaux nécessaires, ni suffisamment attiré leur attention sur son incapacité à les réaliser, la cour n'a pas inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis en jugeant que ce comportement revêtait un caractère fautif et en lien direct et certain avec les préjudices invoqués par la société ACM IARD.

16. En quatrième lieu, il ressort des termes mêmes de l'arrêt attaqué que, alors qu'il a fixé, par une appréciation souveraine exempte de dénaturation, les parts respectives de responsabilité à hauteur de 50 % pour celle de la commune, de 35 % pour celle de l'État et de 15 % pour celle de l'ASVL, le dispositif de l'arrêt prévoit, à son article 2, que l'État garantira la commune et l'ASVL à hauteur respectivement de 35 % et de 15 % des condamnations prononcées à leur encontre, à son article 3 que la commune de La Faute-sur-Mer garantira l'État et l'ASVL à hauteur respectivement de 50 % et de 15 % des condamnations prononcées à leur encontre, et à son article 4, que l'ASVL garantira la commune de La Faute-sur-Mer et l'État à hauteur respectivement de 50 % et de 35 % des condamnations prononcées à leur encontre. Par suite, ainsi que le soutient l'ASVL, l'arrêt attaqué est entaché, sur ce point, d'une contradiction entre ses motifs et son dispositif.

17. En dernier lieu, aux termes de l'article L. 125-4 du code des assurances : *« La garantie déclenchée par la réclamation couvre l'assuré contre les conséquences pécuniaires des sinistres, dès lors que le fait dommageable est antérieur à la date de résiliation ou d'expiration de la garantie, et que la première réclamation est adressée à l'assuré ou à son assureur entre la prise d'effet initiale de la garantie et l'expiration d'un délai subséquent à sa date de résiliation ou d'expiration mentionné par le contrat, quelle que soit la date des autres éléments constitutifs des sinistres. […] L'assureur ne couvre pas l'assuré contre les conséquences pécuniaires des sinistres s'il établit que l'assuré avait connaissance du fait dommageable à la date de la souscription de la garantie […]. »* Il ressort des stipulations du contrat conclu entre la société MMA IARD et l'ASVL, qui prenait effet au 1er janvier 2011, que l'assuré est garanti à l'égard de toute réclamation se rapportant à des évènements ou actes qui engagent sa responsabilité accomplis soit pendant la période de validité du contrat, soit antérieurement à cette période sauf si la compagnie d'assurance établit que l'assuré savait, avant la prise d'effet du contrat, que ces événements ou actes seraient de nature à engager sa responsabilité. En relevant que l'ASVL ne pouvait ignorer, à la date de souscription de la garantie, la possibilité de voir sa responsabilité engagée au titre des conséquences humaines et matérielles provoquées par la tempête Xynthia, nonobstant le fait qu'elle n'avait pas été mise en cause dans les procédures pénales diligentées à la suite de la tempête, la cour administrative d'appel s'est livrée à une appréciation souveraine des faits exempte de dénaturation et, par suite, n'a pas commis d'erreur de droit en rejetant les conclusions de l'ASVL tendant à être garantie par la société MMA IARD.

18. Il résulte de tout ce qui précède que l'ASVL est fondée à demander l'annulation des articles 2 et 3 de l'arrêt attaqué en tant qu'ils fixent le montant des condamnations de l'État et de la commune de La Faute-sur-Mer à la garantir des condamnations prononcées à son encontre et de l'article 4 qui fixe sa part de garantie envers l'État et la commune de La Faute-sur-Mer.

Sur les pourvois incidents de la société ACM IARD :

19. Il ressort des énonciations de l'arrêt que la société ACM IARD avait demandé au tribunal administratif de Nantes de condamner solidairement ou subsidiairement, l'un à défaut de l'autre, la commune de La Faute-sur-Mer, l'État et l'association syndicale de la Vallée du Lay à lui verser, d'une part, dans le cadre de son action subrogatoire, la somme de 1 420 485,42 € au titre des indemnités compensant les dommages matériels directs, après déduction de la vétusté, qu'elle a versées à ses assurés victimes de l'inondation consécutive à la tempête Xynthia et, d'autre part, dans le cadre d'une demande indemnitaire en son nom propre,

Document mis à disposition sur la Revue générale du droit
https://www.revuegeneraledudroit.eu

la somme de 75 928,56 € au titre des honoraires d'expertise qu'elle a supportés dans le cadre des opérations d'évaluation des préjudices subis par ses assurés ainsi que la somme de 73 100,26 € versés à ces mêmes assurés au titre des indemnisations de biens en valeur à neuf et valeur d'usage.
20. En premier lieu, si le coefficient d'abattement pour vétusté peut être déterminé par le juge de manière approximative au terme d'une juste appréciation de l'état d'usure d'un bien à la date du dommage, la cour a commis une erreur de droit en appliquant une décote globale uniforme de 25 % sur la valeur à neuf des biens indemnisés des assurés de la société ACM IARD, pour estimer le montant des indemnités qui leur ont été versées par la compagnie d'assurances dans le cadre de ses obligations contractuelles, sans prendre en considération l'état particulier des biens de chaque assuré.
21. En deuxième lieu, en refusant l'indemnisation des frais d'expertise engagés par la société ACM IARD sans rechercher si ces expertises avaient été utiles au juge pour la détermination du préjudice indemnisable, la cour a commis une deuxième erreur de droit.
22. En dernier lieu, en jugeant que devaient par principe être exclus du calcul du montant du préjudice indemnisable de la société ACM IARD les frais supportés par cette société ne découlant pas de la stricte application des contrats qu'elle avait souscrits avec ses assurés, alors qu'elle se prévalait, en sus du préjudice des assurés dans les droits desquels elle était subrogée, de préjudices propres relatifs notamment aux indemnisations de biens engagées au-delà de ses obligations contractuelles, sans rechercher si ces préjudices propres avaient avec les fautes commises un lien direct et certain, la cour a commis une troisième erreur de droit.
23. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des pourvois incidents, que la société ACM IARD est fondée à demander l'annulation de l'arrêt en tant qu'il ramène la somme de 1 569 514,24 € que la commune de La Faute-sur-Mer, l'État et l'ASVL ont été condamnés, en première instance, à lui verser solidairement à un montant de 1 198 769,40 €.

Sur les conclusions au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :
24. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge, en premier lieu, de la commune de La Faute-sur-Mer et de l'État, chacun, la somme de 2 000 € à verser à l'association syndicale de la Vallée du Lay, en deuxième lieu, de la commune de La Faute-sur-Mer, de l'État et de l'association syndicale de la Vallée du Lay, chacun, la somme de 1 500 € à verser à la société Assurances du Crédit Mutuel IARD et en troisième lieu, de l'association syndicale de la Vallée du Lay la somme de 2 000 € à verser à la société Les Mutuelles du Mans Assurances IARD au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre une somme à la charge de l'État à verser à la société Les Mutuelles du Mans Assurances IARD, au titre de ces mêmes dispositions. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font enfin obstacle à ce que les conclusions présentées par la commune à ce titre soient accueillies.

DÉCIDE :
Article 1er : L'article 1er de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes est annulé en tant qu'il ramène à 1 198 769,40 € la somme que la commune de La Faute-sur-Mer, l'État et l'association syndicale de la Vallée du Lay ont été condamnés à verser à la société Assurances du Crédit Mutuel IARD. Les articles 2 et 3 du même arrêt sont annulés en tant qu'ils fixent le montant des appels en garantie présentés par l'association syndicale de la Vallée du Lay. L'article 4 du même arrêt est annulé.
Article 2 : L'affaire est renvoyée, dans cette mesure, à la cour administrative d'appel de Nantes.
Article 3 : L'État et la commune de La Faute-sur-Mer verseront chacun, la somme de 2 000 € à l'association syndicale de la Vallée du Lay.
Article 4 : La commune de La Faute-sur-Mer, l'État et l'association syndicale de la Vallée du Lay verseront chacun, la somme de 1 500 € à la société Assurances du Crédit Mutuel IARD.
Article 5 : L'association syndicale de la Vallée du Lay versera la somme de 2 000 € à la société Les Mutuelles du Mans Assurances IARD.
Article 6 : Le surplus des conclusions de l'association syndicale de la Vallée du Lay est rejeté.
Article 7 : Les pourvois de la ministre de la Transition écologique et de la commune de La-Faute-sur-Mer sont rejetés.
Article 8 : Le surplus des conclusions de la société MMA IARD présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative est rejetée.
[…] ■

Document mis à disposition sur la Revue générale du droit
https://www.revuegeneraledudroit.eu

Observations

Responsabilité administrative : dans le sillage de la tempête Xynthia

La tempête Xynthia, survenue sur le littoral de la Vendée et de la Charente-Maritime dans la nuit du 27 au 28 février 2010, a, en raison de l'ampleur de ses conséquences[24], amené l'État et les collectivités locales à revoir leur politique en matière d'urbanisation du littoral et d'entretien des digues.

Surtout, cette catastrophe a conduit plusieurs en associations à agir en justice afin de mieux déterminer les responsabilités de chacun.

C'est tout l'objet de la décision commentée, qui précise le régime de responsabilité applicable et les possibilités de subrogation légales de l'assureur.

En effet, un arrêté de catastrophe naturelle avait été publié au *Journal Officiel* le 3 mars 2010, ce qui avait conduit les compagnies d'assurances à indemniser les dommages matériels subis par leurs assurés.

Mais certaines de ces compagnies se sont ensuite, en application du mécanisme de subrogation légale que prévoient les articles L. 111-3 et L. 121-12 du code des assurances, tournées vers les personnes qu'elles estimaient responsables pour obtenir le remboursement des sommes versées.

En l'espèce, la société Assurances du Crédit Mutuel IARD (ACM), subrogée dans les droits de 24 assurés qu'elle

[24] La tempête Xynthia a causé la mort de 59 personnes et de nombreux dégâts matériels.