

DROIT ADMINISTRATIF

Travaux dirigés

Cours de Jean François BRISSON, Professeur de droit public

Séance 14 : La responsabilité de l'administration (2) : La réparation des conséquences dommageables de la tempête Xynthia

Exercice : Commentaire d'arrêt. Conseil d'État, Chambres réunies, 31 Mai 2021, n° 434733, *ASA de la vallée du Lay*.

I. Jurisprudence :

- **Document 1** : TAA Nantes, 12 février 2018, n° 1504909
- **Document 2** : Conseil d'État, 18 décembre 2019, n° 423681, *Cne de L'Aiguillon-sur-Mer*
- **Document 3** : Conseil d'État, Chambres réunies, 31 Mai 2021, n° 434733, *ASA de la vallée du Lay*.
- **Document 4** : Conclusions du Rapporteur public, Stéphane Hoynck rapporteur public : Conseil d'État, Chambres réunies, 31 Mai 2021, n° 434733, *ASA de la vallée du Lay*.

II. Doctrine :

- **Document 5** : Hafida Belrhali, « *L'affaire Xynthia ou l'échec de la co-administration* », AJDA, 2018, p.1734
- **Document 6** : Jean-Yves Delecheneau, « *Calamités publiques : quelles responsabilités pour les collectivités et les élus ?* », *AJ Collectivités Territoriales*, 2020, p.397.

Documents

Document 1 : TAA Nantes, 12 février 2018, n° 1504909.

1. Considérant qu'au cours de la nuit du samedi 27 au dimanche 28 février 2010, une partie du territoire de la commune de La Faute-sur-Mer, située en Vendée, où se trouvaient de nombreuses habitations, a été inondée consécutivement à la survenance d'une tempête dénommée « Xynthia », à la suite de la submersion d'un ouvrage de protection, dénommé « digue Est », qui longeait plusieurs lotissements ; que, parmi ces habitations, se trouvaient celle de Mme L. M. et de M. C. M., son époux, lesquels y sont décédés lors de cette nuit à l'âge, respectivement, de 81 ans et de 83 ans ; que, par courriers du 30 décembre 2014, Mme J. F., fille des époux M., MM. T. et G. M., leurs fils, ainsi que Mme U. M., qui est l'épouse de M. T. M., ont saisi le maire de La Faute-sur-Mer et le préfet de la Vendée de demandes tendant à être indemnisés des préjudices en relation avec ces décès ; que la demande dirigée contre l'Etat, reçue le 14 janvier 2015, a donné lieu à une décision implicite de rejet, à la suite du silence gardé par l'administration au-delà du 14 mars 2015 ; que la demande adressée au maire de La Faute-sur-Mer a été expressément rejetée le 19 janvier 2015 ; que, le 16 mars 2015, les intéressés ont saisi cette autorité d'un recours gracieux, auquel cette dernière a refusé de faire droit par une décision notifiée par courrier du 25 mars 2015 ; que, par une requête et des mémoires enregistrés sous le n° 1504909, Mmes F. et M. et MM. M. demandent au tribunal d'annuler les décisions des 19 janvier et 25 mars 2015 par lesquelles le maire de La Faute-sur-Mer a, respectivement, rejeté leur demande indemnitaire et leur recours gracieux et de condamner solidairement cette commune et l'Etat à leur verser une indemnité d'un montant global de 950 000 € en réparation des préjudices en cause ou, à défaut, dans l'hypothèse où le tribunal procéderait à un partage de responsabilité, de condamner séparément l'Etat, la commune et l'association syndicale de la Vallée du Lay (ASVL), établissement chargé, en vertu de ses statuts, de l'entretien de la « digue Est », à verser cette indemnité proportionnellement à leur part de responsabilité ; que, par une requête et des mémoires enregistrés sous le n° 1700446, Mmes F. et M. et MM. M. demandent au tribunal d'annuler la décision implicite, née le 14 mars 2015, par laquelle le préfet de la Vendée a rejeté leur demande indemnitaire et de condamner solidairement l'Etat, la commune de La Faute-sur-Mer ainsi que l'ASVL au versement de la même indemnité ; que la décision par laquelle une personne publique rejette une demande tendant au versement d'une indemnité à raison de préjudices que l'auteur de cette demande estime avoir subis n'étant pas, par elle-même, susceptible de recours, les conclusions des requérants doivent être regardées comme tendant, dans les deux instances, à la seule condamnation de la commune de La Faute-sur-Mer, de l'Etat et de l'ASVL au versement de cette indemnité ;

Sur la jonction :

2. Considérant que les requêtes nos 1504909 et 1700446 tendent à la condamnation des mêmes personnes publiques au versement d'une indemnité en réparation de mêmes préjudices et présentent à juger des questions communes ; que, par suite, il y a lieu de joindre l'examen des conclusions de ces requêtes pour y statuer par un seul et même jugement ;

Sur le désistement partiel de la commune de La Faute-sur-Mer :

3. Considérant que la commune de La Faute-sur-Mer a, par un mémoire enregistré le 14 mars 2016, demandé au tribunal, dans l'hypothèse où il la condamnerait à verser une indemnité aux requérants, à être garantie par son assureur, la SMACL assurances, des condamnations prononcées à son encontre ; que, par un acte enregistré le 6 juin 2017, la commune s'est désistée de ces conclusions ; que ce désistement partiel d'instance est pur et simple ; que, rien ne s'oppose à ce qu'il en soit donné acte ;

Sur l'intervention de la SMACL Assurances :

4. Considérant que la SMACL assurances a, à la suite du mémoire en désistement partiel de la commune de La Faute-sur-Mer, son assurée, présenté, en qualité d'intervenante au soutien des conclusions de la commune, un nouveau mémoire tendant au rejet de la requête n° 1504909 ;

5. Considérant qu'est recevable à former une intervention devant le juge du fond toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige ;

6. Considérant que la SMACL assurances fait valoir qu'en sa qualité d'assureur de la commune de La Faute-sur-Mer, elle est susceptible, en cas de condamnation de cette dernière par le tribunal, d'être appelée à lui verser des indemnités d'assurance ; qu'elle justifie, en cette qualité, d'un intérêt suffisant à intervenir dans l'instance n° 1504909 ; que, par suite, et contrairement à ce que soutiennent les requérants, l'intervention de la SMACL assurances est recevable ;

Sur la compétence de la juridiction administrative :

7. Considérant que la SMACL assurances soutient que la juridiction administrative n'est pas compétente pour statuer sur la requête n° 1504909 dès lors que cette action tend à la réparation de dommages causés par des fautes commises par M. C. V., maire de La Faute-sur-Mer à la date du sinistre, et Mme U. D., son adjointe en charge de l'urbanisme, qui présentent le caractère de fautes personnelles détachables du service et que, par suite, seule la juridiction judiciaire serait compétente pour connaître de cette action ;

8. Considérant que présentent le caractère d'une faute personnelle détachable des 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 ; qu'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 ;

9. Considérant qu'il résulte de l'instruction que les fautes reprochées à M. V. et Mme D. n'ont pu être commises que dans le cadre de l'exercice, par ces derniers, des pouvoirs et prérogatives que leurs confèrait leur mandat électif et, bien qu'elles résultent d'une appréciation erronée des intérêts de la commune, ces fautes n'ont pas été motivées par des préoccupations d'ordre essentiellement privé ; que, de même, étant suscitées par l'idée que le maire et son adjointe se faisaient de la nature du mandat qui leur avait été conféré, les fautes reprochées ne procèdent pas davantage d'un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice d'un mandat électif ; qu'enfin, et en dépit de la gravité de leurs conséquences, il résulte de l'instruction que les fautes reprochées n'ont pas procédé d'une intention d'exposer sciemment au danger les habitants de la commune de La Faute-sur-Mer ; que, dans ces conditions, ces fautes ne peuvent être regardées comme étant détachables du service ; que, par suite, les conclusions indemnitaires de Mmes F. et M. et MM. M. dirigées contre la commune n'ont pas été portées devant une juridiction incompétente pour en connaître ; que, dès lors, l'exception d'incompétence opposée par la SMACL Assurances doit être écartée ;

Sur la recevabilité :

[...]

Sur la responsabilité :

En ce qui concerne les fautes invoquées :

15. Considérant que Mmes F. et M. ainsi que MM. M. demandent que la commune de La Faute-sur-Mer soit déclarée responsable des dommages consécutifs aux inondations survenues dans la nuit du 27 au 28 février 2010 dès lors, en premier lieu, que les défunts n'ont pas été informés de l'existence et de la nature des risques d'inondations, des mesures de prévention de ces risques ainsi que des dispositifs communaux de gestion des risques et d'organisation des secours et que la commune a ainsi méconnu les obligations découlant des articles L. 125-2, R. 125-10 et R. 125-11 du code de l'environnement, ainsi que de l'article 563-3 du même code, en deuxième lieu, que le diagnostic de vulnérabilité des habitations situées à l'arrière de la « digue Est » et le plan de secours communal n'ont pas été adoptés, en violation notamment des dispositions du 5° de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales relatives aux

pouvoirs de police du maire, en troisième lieu, que le permis de construire l'habitation des défunts a été illégalement délivré au nom de la commune sur un terrain exposé à un risque d'inondations dont le maire et son adjointe ne pouvaient ignorer l'existence, en quatrième lieu, que, maître d'ouvrage de la « digue Est », la commune a méconnu son obligation d'entretien de cet ouvrage en n'ayant pas exécuté les travaux nécessaires au renforcement de sa fonction de protection, et en dernier lieu, qu'ont été méconnues les obligations d'information de la population le jour de la tempête et de surveillance de la « digue Est » durant la nuit de la tempête, en violation des dispositions du 5° de l'article L. 2212-2 et de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales ;

16. Considérant que les requérants demandent que l'Etat et l'ASVL soient également déclarés responsables des dommages consécutifs aux inondations survenues dans la nuit du 27 au 28 février 2010 au motif qu'ils ont méconnu chacun leurs obligations en lien avec la nécessité de la réalisation des travaux sur la « digue Est » mentionnés au point précédent ; qu'enfin, s'agissant de l'Etat, ils soutiennent qu'il doit être aussi déclaré responsable, en premier lieu, au titre du retard pris dans le processus d'élaboration du plan de prévention des risques d'inondations de la commune de La Faute-sur-Mer, prescrit par arrêté du 29 novembre 2001 pris par le préfet de la Vendée, appliqué de manière anticipée en vertu d'un arrêté de cette même autorité du 8 juin 2007 et approuvé par celle-ci le 18 juillet 2012, en deuxième lieu, au titre de la délivrance illégale du permis de construire, dont l'instruction a été assurée par les services de la préfecture de la Vendée, en dernier lieu, en raison du fait qu'au cours de la soirée du 27 février 2010, le directeur-adjoint à la direction départementale des territoires et de la mer de la Vendée a refusé d'exécuter l'ordre du préfet de prendre contact avec le maire de La Faute-sur-Mer afin que soit assurée la surveillance de la « digue Est » ;

S'agissant de la méconnaissance de l'obligation d'information de la population en lien avec l'existence de risques d'inondations et de la gestion de l'alerte liée à la survenance de la tempête « Xynthia » ;

17. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 125-2 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors applicable : « Les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique [...] aux risques naturels prévisibles. / Dans les communes sur le territoire desquelles a été prescrit [...] un plan de prévention des risques naturels prévisibles, le maire informe la population au moins une fois tous les deux ans, par des réunions publiques communales ou tout autre moyen approprié, sur les caractéristiques du ou des risques naturels connus dans la commune, les mesures de prévention et de sauvegarde possibles, les dispositions du plan, les modalités d'alerte, l'organisation des secours, les mesures prises par la commune pour gérer le risque [...]. Cette information est délivrée avec l'assistance des services de l'Etat compétents, à partir des éléments portés à la connaissance du maire par le représentant de l'Etat dans le département, lorsqu'elle est notamment relative aux mesures prises en application de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile et ne porte pas sur les mesures mises en oeuvre par le maire en application de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales. [...] » ; que selon le I de l'article R. 125-11 du même code : « L'information donnée au public sur les risques majeurs comprend la description des risques et de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, ainsi que l'exposé des mesures de prévention et de sauvegarde prévues pour limiter leurs effets. / Cette information est consignée dans un dossier départemental sur les risques majeurs établi par le préfet, ainsi que dans un document d'information communal sur les risques majeurs établi par le maire. [...] » ; que le II du même article énonce : « Le dossier départemental sur les risques majeurs comprend la liste de l'ensemble des communes mentionnées à l'article R. 125-10 avec l'énumération et la description des risques majeurs auxquels chacune de ces communes est exposée, l'énoncé de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, la chronologie des événements et des accidents connus et significatifs de l'existence de ces risques et l'exposé des mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde prévues par les autorités publiques dans le département pour en limiter les effets. / Le préfet transmet aux maires des communes intéressées le dossier départemental sur les risques majeurs. [...] / Le préfet adresse aux maires des communes intéressées les informations contenues dans les documents mentionnés à l'article R. 125-10 intéressant le territoire de chacune d'elles, les cartographies existantes

des zones exposées ainsi que la liste des arrêtés portant constatation de l'état de catastrophe naturelle. » ; que le III de cet article R. 152-1 dispose : « Le document d'information communal sur les risques majeurs reprend les informations transmises par le préfet. Il indique les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde répondant aux risques majeurs susceptibles d'affecter la commune. Ces mesures comprennent, en tant que de besoin, les consignes de sécurité devant être mises en oeuvre en cas de réalisation du risque. / [...] / Le maire fait connaître au public l'existence du document d'information communal sur les risques majeurs par un avis affiché à la mairie pendant deux mois au moins. / Le document d'information communal sur les risques majeurs et les documents mentionnés à l'article R. 125-10 sont consultables sans frais à la mairie. »

18. Considérant que les constatations de faits auxquelles a procédé le juge pénal et qui commandent nécessairement le dispositif de son arrêt ayant acquis force de chose jugée s'imposent au juge administratif ; qu'il résulte de l'instruction que, par son arrêt du 4 avril 2016 qui a acquis force de chose jugée en ce qu'il a statué sur l'action publique exercé à l'encontre de M. V., la chambre des appels correctionnels de la cour d'appel de Poitiers a condamné celui-ci à une peine de deux ans d'emprisonnement assortie d'un sursis aux motifs, en premier lieu, qu'il n'a pas informé l'ensemble de la population de sa commune, sur le territoire duquel avait été prescrit, depuis le 29 novembre 2001, l'élaboration d'un plan de prévention des risques d'inondations, des caractéristiques des risques d'inondations connus dans la commune, alors qu'il en avait connaissance, des mesures de prévention de ces risques et de sauvegarde, des modalités de l'alerte, de l'organisation des secours et des mesures de gestion du risque, ni par des réunions publiques ou tout autre moyen approprié, ni au travers du document d'information communal sur les risques majeurs prévu à l'article R. 125-1 du code de l'environnement, pris pour l'application de l'article L. 125-2 de ce code, alors que les services de la préfecture de la Vendée avaient mis à disposition de la population, à compter de la fin de l'année 2005, notamment par une mise en ligne sur son site internet, le dossier départemental des risques majeurs, dans sa version approuvée par arrêté préfectoral du 26 août 2005 ; que la méconnaissance de ces obligations d'information constitue une faute de nature à engager la responsabilité de la commune ;

19. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes du I de l'article L. 563-3 du code de l'environnement : « Dans les zones exposées au risque d'inondations, le maire, avec l'assistance des services de l'Etat compétents, procède à l'inventaire des repères de crues existant sur le territoire communal et établit les repères correspondant aux crues historiques, aux nouvelles crues exceptionnelles ou aux submersions marines. La commune ou le groupement de collectivités territoriales compétent matérialisent, entretiennent et protègent ces repères. » ;

20. Considérant qu'il résulte des constatations de faits auxquelles a procédé la cour d'appel de Poitiers dans son arrêt précité du 4 avril 2016 et qui sont également revêtues de l'autorité de la chose jugée, qu'aucune démarche de la commune n'avait été entreprise pour procéder à l'inventaire des repères de crues existant sur le territoire communal, pour établir les repères correspondant aux crues historiques, aux nouvelles crues exceptionnelles ou aux submersions marines, et pour matérialiser ces repères ; que toutefois, il résulte de l'instruction, ainsi que cela est d'ailleurs relevé dans ce même arrêt du 4 avril 2016, que la « digue Est » n'ayant pas connu, antérieurement à la tempête « Xynthia » de phénomènes de submersion, la seule réalisation d'opérations d'inventaire, d'établissement et de matérialisation des repères de crues, rendue obligatoire par les dispositions précitées de l'article L. 563-3 du code de l'environnement, n'aurait pas fourni à la population un élément d'information de nature à porter à sa connaissance l'existence d'un risque significatif de submersion de cet ouvrage de protection ; que, par suite, si la commune de La Faute-sur-Mer a commis une faute en ne respectant pas les obligations découlant de ces dispositions, cette faute ne peut être regardée comme présentant un lien de causalité direct avec les dommages découlant de la survenance des inondations consécutives à la tempête « Xynthia » ;

21. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment [...] 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, [...] les inondations [...] de

pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure [...] » ; que selon l'article L. 2212-4 du même code : « En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. / Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites. » ; que selon l'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile alors en vigueur : « Le plan communal de sauvegarde regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population. Il détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en oeuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population. [...] Le plan communal de sauvegarde est arrêté par le maire de la commune. [...] La mise en oeuvre du plan communal ou intercommunal de sauvegarde relève de chaque maire sur le territoire de sa commune. / Un décret en Conseil d'Etat précise le contenu du plan communal ou intercommunal de sauvegarde et détermine les modalités de son élaboration. » ;

22. Considérant qu'il résulte des constatations de faits auxquelles a procédé la cour d'appel de Poitiers dans son arrêt du 4 avril 2016 et qui sont également revêtues de l'autorité de la chose jugée, que le maire de La Faute-sur-Mer s'était assuré, au plus tard dans l'après-midi du samedi 27 février 2010, que l'association syndicale autorisée « des marais de La Faute-sur-Mer dite des Chauveau », alors propriétaire de la « digue Est », et dont le président était M. R. D., avait connaissance de l'alerte météorologique ; que, par suite, si les requérants soutiennent que le maire de La Faute-sur-Mer n'a pas informé le propriétaire de la « digue Est » de cette alerte, la faute ainsi invoquée ne peut être regardée comme établie ; qu'en revanche, il résulte des constatations de faits auxquelles a procédé la cour d'appel de Poitiers dans son arrêt du 4 avril 2016 ayant acquis force de chose jugée et qui ont commandé la condamnation prononcée à l'encontre de M. V., d'abord, qu'aucun plan de secours ou de sauvegarde communal n'a été élaboré par la commune de La Faute-sur-Mer, ensuite, que le maire, alors qu'il s'y était engagé, n'a pas adopté le diagnostic de vulnérabilité des habitations situées derrière la « digue Est », parmi lesquelles figurait celle des défunts, ce diagnostic constituant un préalable à l'engagement de travaux afin de réduire leur exposition aux risques d'inondations, et, enfin, que, le 27 février 2010, il n'a pas davantage informé la population des risques réels et sérieux d'inondations et de l'alerte météorologique dont il avait été lui-même informé, ni n'a mis en place de dispositif particulier de surveillance de la « digue Est », malgré sa connaissance de ces risques et de la vulnérabilité de l'ouvrage de protection ; que l'absence d'adoption d'un plan de secours ou de sauvegarde communal et du diagnostic de vulnérabilité ainsi que l'absence de diffusion auprès de la population de La Faute-sur-Mer, et notamment des occupants des habitations situées à proximité de la « digue Est », du risque d'inondations lié à la survenance de la tempête, constituent des fautes de nature à engager également la responsabilité de cette commune ;

23. Considérant, en dernier lieu, qu'il résulte de l'instruction qu'au cours de la soirée du 27 février 2010, lors de la réunion de la « cellule de vigilance » qui s'est tenue à la préfecture de la Vendée, le préfet a demandé à M. Y., alors directeur-adjoint à la direction départementale des territoires et de la mer, de prendre contact avec les maires de Noirmoutier-en-l'Île, L'Aiguillon-sur-Mer et La Faute-sur-Mer afin d'organiser une surveillance des digues et que l'intéressé ne s'est mis en relation qu'avec les maires des communes de Noirmoutier-en-l'Île et L'Aiguillon-sur-Mer ; que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, il résulte de l'instruction que l'inexécution de cette « consigne » procède, non d'un refus par l'intéressé d'exécuter un ordre du préfet de la Vendée, mais d'une incompréhension relative à l'identité des communes dont le maire devait être contacté par le directeur-adjoint à la direction départementale des territoires et de la mer ; que, par suite, la faute invoquée, tirée d'un refus d'exécution d'un ordre de l'autorité préfectorale, manque en fait ; que la responsabilité de l'Etat ne saurait dès lors être engagée à ce titre ;

S'agissant de la méconnaissance des règles de délivrance des permis de construire ;

24. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme : « Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations » ; que, pour l'application de ces dispositions, l'autorité administrative compétente pour délivrer un permis de construire doit en particulier apprécier, au regard des données disponibles, l'existence d'un risque de submersion marine en prenant en compte notamment le niveau marin de référence, la situation du terrain au regard des ouvrages de défense contre la mer, ainsi que les précédents connus de rupture de digues ou de submersion ; qu'il incombe ainsi au maire, agissant, en l'espèce, au nom de la commune, de vérifier, au vu d'une appréciation concrète de l'ensemble des caractéristiques de la situation d'espèce qui lui est soumise, si le projet de construction ne doit pas être refusé ou n'être accepté que sous réserve de prescriptions spéciales, sur le fondement des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme ;

25. Considérant qu'il résulte de l'instruction que le permis de construire l'habitation de feu les époux M. a été délivré en 1975 ; qu'il résulte également de l'instruction que si le territoire de la commune de La Faute-sur-Mer a connu plusieurs épisodes de submersion marine, notamment, en mars 1928, en novembre 1940, en février 1941, ainsi qu'en octobre et novembre 1960, ces données ne sont pas suffisantes pour établir que la délivrance du permis de construire en cause serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation dans l'application des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme alors que le caractère insuffisant de la protection contre les eaux assurée par la « digue Est » n'a été révélé qu'en juillet 2006, date de réalisation d'un diagnostic en application des dispositions de l'arrêté du 7 juillet 2005 pris par le préfet de la Vendée classant cette digue au nombre des ouvrages intéressant la sécurité civile, notamment dans les secteurs où se trouvaient des habitations occupées lors de la tempête ; que, dès lors, ni la responsabilité de la commune de La Faute-sur-Mer, ni, en tout état de cause, celle des services de l'Etat au titre des obligations découlant de l'instruction des demandes de permis de construire, ne peut être engagée à raison de la délivrance de ce permis ;

S'agissant des fautes commises au titre de l'élaboration du plan de prévention des risques d'inondations ;

26. Considérant qu'en vertu de l'article L. 562-1 du code de l'environnement, l'Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles, en particulier pour les inondations, 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 ;

27. Considérant qu'il résulte de l'instruction que la réalisation du plan de prévention des risques naturels d'inondations qui devait couvrir notamment le territoire de la commune de La Faute-sur-Mer, a été prescrite par arrêté préfectoral du 29 novembre 2001 ; qu'en dépit de l'application anticipée d'une partie des mesures envisagées dans le cadre de ce plan, décidée par arrêté préfectoral du 8 juin 2007, et de l'engagement de nouvelles consultations avec les maires des deux communes concernées sur un projet de plan de prévention des risques d'inondations renforcé à compter du 24 août 2009, il est constant qu'aucun plan de prévention n'avait été approuvé à la date du sinistre ; qu'il résulte de l'instruction que si cette absence d'approbation procède, pour l'essentiel, du refus de la commune de La Faute-sur-Mer d'accepter l'entrée en vigueur d'un tel plan, lequel limitait, selon elle à l'excès, les possibilités de constructions à usage d'habitation sur le territoire communal, les services de l'Etat n'ont pas exercé les diligences nécessaires pour son approbation définitive, eu égard à l'importance que représentait la mise en oeuvre de ce plan, notamment pour l'information qu'il était susceptible d'apporter à la population s'agissant des risques d'inondations, même si ceux-ci avaient été minorés ; que le retard particulièrement important pris dans cette approbation ainsi que le recours à des données de référence erronées ayant contribué à minorer l'exposition au risque de submersion des terrains proches de la « digue Est », y compris en ce qui concerne les mesures de ce plan appliquées de manière anticipée, constituent des fautes de nature à engager la responsabilité de l'Etat ;

S'agissant des fautes commises au titre des travaux à réaliser sur la « digue Est » ;

28. Considérant qu'il résulte de l'instruction que le territoire inondé au cours de la tempête « Xynthia » était situé à une altitude inférieure au niveau de la mer et n'était protégé de l'océan que par la « digue Est » ; que cet ouvrage a été submergé par les flots lors de cette tempête et était ainsi, en plusieurs points, d'une hauteur insuffisante pour les contenir ; que les requérants soutiennent que la responsabilité de la commune de La Faute-sur-Mer, de l'Etat et de l'ASVL est engagée à raison de l'inexécution des travaux de surélévation de cet ouvrage ;

29. Considérant qu'il résulte de l'instruction que le territoire de la commune de La Faute-sur-Mer, situé sur une presqu'île de 500 mètres à 2 kilomètres de large, est bordé sur son versant ouest par l'océan et par un cordon de dunes, et, à l'est, par l'estuaire du Lay, qui sépare cette commune de celle de L'Aiguillon-sur-Mer ; qu'il résulte également de l'instruction que la « digue Est », d'une longueur totale de 5,7 kilomètres, affectée à la protection de la partie est de ce territoire face aux risques, d'une part, de crue du Lay, d'autre part, de remontée des eaux dans l'estuaire en provenance de l'océan en cas de marée importante, est divisée en dix secteurs, identifiés chacun par les lettres A à J ; qu'il résulte enfin de l'instruction que, ainsi que cela a été indiqué au point 25 du présent jugement, le caractère insuffisant de la protection contre les eaux assurée par la « digue Est » était connu dès l'intervention du diagnostic réalisé sur cet ouvrage au mois de juillet 2006, et que, dans un rapport rendu au mois de septembre 2008 par la société Egis Eau, a été soulignée la nécessité de procéder à bref délai à des travaux de relèvement de la hauteur de la « digue Est », notamment dans ses secteurs D et E, alors comprise entre 4 et 4,20 mètres NGF et derrière lesquels se trouvaient les habitations inondées au cours de la tempête « Xynthia » ;

30. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'instruction et notamment du rapport rendu le 15 mai 2012 par la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire concernant « la gestion par des collectivités territoriales et établissements publics locaux de Vendée des risques naturels dans le cas de la tempête Xynthia », qu'à la date du sinistre, l'association syndicale autorisée « des Marais de la Faute dite des Chauveaux » était propriétaire de la « digue Est », et que si la dissolution de cette association avait été approuvée par une délibération de son assemblée générale extraordinaire du 24 octobre 2009, celle-ci n'était pas encore effective à la date du sinistre ; qu'il résulte également de l'instruction que, dans le cadre d'un protocole d'accord conclu entre cette association syndicale autorisée, la commune de La Faute-sur-Mer et l'ASVL, dont les termes ont été approuvés par délibérations du comité syndical de l'ASVL et du conseil municipal de La Faute-sur-Mer prises respectivement le 31 mai 2007 et le 26 septembre 2007, la propriété de la « digue Est » devait, par suite de la dissolution à intervenir, être transférée à cette commune, l'ASVL devant alors prendre en charge des travaux d'entretien et de confortement de cet ouvrage ; qu'il résulte encore de l'instruction qu'en égard à la nécessité, mise en lumière notamment par le rapport de la société Egis Eau mentionné au point 29 du présent jugement, de procéder très rapidement aux travaux de relèvement de la hauteur de cette digue, la commune de La Faute-sur-Mer a décidé de faire réaliser ces travaux et a déposé à cette fin, le 14 septembre 2008, une demande d'autorisation de travaux sur les secteurs E à H de la « digue Est » ; que si elle a obtenu, par arrêté du préfet de la Vendée pris le 4 août 2009, l'autorisation d'exécuter les travaux d'exhaussement de la digue en ces secteurs, elle avait, à la date du sinistre seulement débuté l'exécution de ces travaux ; qu'il résulte de ces circonstances qu'en dépit de l'absence, à cette même date, de transfert effectif de la propriété à la commune de La Faute-sur-Mer de la « digue Est », cette dernière doit être regardée comme ayant agi comme maître de cet ouvrage pour la réalisation de ces travaux qui n'étaient pas achevés au jour du sinistre ;

31. Considérant qu'il résulte de l'instruction que, d'une part, la commune, qui bénéficiait de subventions couvrant, à hauteur de 80 %, le montant des travaux destinés à renforcer la fonction de protection de la « digue Est », n'a pas fait preuve de diligence dans l'exécution de ces travaux dont l'urgence était pourtant connue d'elle, au plus tard, depuis la communication du rapport établi par la société Egis Eau qui concluait, eu égard aux risques existants de submersion liés à l'action conjointe des marées et du vent et à l'élévation tendancielle du niveau de la mer, à l'insuffisance de la hauteur de la digue ; que, d'autre part, la commune a choisi de faire réaliser des travaux de rehaussement sur le secteur E de la digue, mais non sur le secteur D qui présentait pourtant le même degré de risque de submersion et qui a été

effectivement submergé lors de la tempête « Xynthia » ; que, dans ces conditions, la commune de La Faute-sur-Mer ne rapporte pas la preuve, qui lui incombe, de l'entretien normal de l'ouvrage public que constitue la « digue Est », dont les habitants des constructions situées à proximité avaient la qualité d'usagers dès lors qu'ils bénéficiaient directement de l'existence et de l'entretien de cet ouvrage ; qu'elle a ainsi commis une faute de nature à engager également sa responsabilité ;

32. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 21 des statuts de l'association syndicale autorisée « des Marais de la Faute dite des Chauveaux », dans sa rédaction résultant de l'arrêté préfectoral du 24 novembre 2008 : « l'entretien, le terrassement, le renforcement, et l'exhaussement des digues de la rive droite du Lay maritime situé sur le territoire de La Faute assimilés à des ouvrages de défense contre la mer sont assurés par l'ASA dite "vallée du Lay" » ; qu'ainsi qu'il a été exposé au point 30 du présent jugement, il résulte de l'instruction que les travaux de relèvement de la hauteur des ouvrages de lutte contre la mer situés dans l'estuaire du Lay, et en particulier de la « digue Est », étaient au nombre des missions de l'ASVL ; qu'il ne résulte pas de ces dispositions, ni de celles de l'arrêté préfectoral du 7 juillet 2005 classant cette digue au nombre des ouvrages intéressant la sécurité civile, que sa participation à de tels travaux aurait été subordonnée à une demande de son propriétaire ou de la commune de La Faute-sur-Mer, agissant comme maître de cet ouvrage ; que, s'il est constant, ainsi qu'il a été dit, que la commune a pris en charge elle-même la réalisation de ces travaux, cette circonstance n'exonérerait pas l'ASVL d'exécuter ses obligations statutaires en apportant son appui, soit technique, soit matériel, soit financier, au renforcement de l'ouvrage, eu égard notamment au manque de diligence dont a fait preuve la commune et au caractère insuffisant de ces travaux, limités au secteur E de la « digue Est » ; que, par suite, l'ASVL doit être regardée comme ayant commis une faute de nature à engager sa responsabilité ;

33. Considérant, en dernier lieu, qu'aux termes de l'article 30 de l'ordonnance n° 2004-632 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'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent décider, dans des conditions définies par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 62, de se substituer, en tout ou partie, à l'association dans ses droits et obligations » ; qu'aux termes de l'article 49 du décret n° 2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance n° 2004-632 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 pour le syndicat de se conformer à cette injonction, le préfet ordonne l'exécution d'office aux frais de l'association et désigne, pour la diriger et la surveiller, un agent chargé de suppléer le président du syndicat. [...] » ; qu'enfin, aux termes de l'article 50 du même décret : « 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'Etat ou, sur leur demande, une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales. Cette substitution ne peut intervenir que pour une durée déterminée [...] » ;

34. Considérant que, hors le cas où il s'est substitué à une association syndicale autorisée défaillante, la responsabilité de l'Etat 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 des pouvoirs de tutelle que les dispositions de l'article 30 de l'ordonnance du 1er juillet 2004 et des articles 49 et 50 du décret du 3 mai 2006 lui confèrent sur cette association, qui a le caractère d'un établissement public ;

35. Considérant qu'il résulte de l'instruction que le préfet de la Vendée ayant, par arrêté du 7 juillet 2005, classé la « digue Est » comme ouvrage intéressant la défense contre la mer, l'Etat ne pouvait ignorer l'importance de cet ouvrage pour la protection du territoire de la commune de La Faute-sur-Mer contre les risques d'inondations et, par suite, l'obligation d'entretien normal de celui-ci ; qu'il résulte également de l'instruction que l'Etat ne pouvait davantage ignorer la nécessité d'un rehaussement de cette digue, révélée au travers du diagnostic réalisé en 2006 et confirmée par celui établi en 2008 dont les services de l'Etat avaient été destinataires ; que, dans ces circonstances, il appartenait au représentant de l'Etat d'exercer son pouvoir de tutelle sur l'ASVL, notamment en ce qui concerne l'entretien et le confortement de la digue ;

36. Considérant qu'il résulte également de l'instruction que le préfet de la Vendée ne pouvait ignorer ou sous-estimer les difficultés inhérentes aux conditions, évoquées au point 30 du présent jugement, dans lesquelles la commune de La Faute-sur-Mer s'était substituée à l'association syndicale autorisée « des Marais de la Faute dite des Chauveaux », en qualité de maître d'ouvrage des travaux de confortement de la « digue Est », alors que, par ailleurs, les travaux de relèvement de la hauteur de cette digue étaient, ainsi que cela a été dit au point 32 de ce jugement, au nombre des missions de l'ASVL ; qu'il résulte encore de l'instruction que l'Etat n'a pas veillé à ce que soit assurée une coordination des actions éventuelles de la commune de La Faute-sur-Mer et de l'ASVL en ce qui concerne ces travaux ; qu'il résulte enfin de l'instruction que le préfet de la Vendée a autorisé, par son arrêté du 4 août 2009, la réalisation des travaux d'exhaussement de la « digue Est » tels qu'ils étaient envisagés par la commune, sans relever que le confortement du secteur D, dont le risque de submersion était connu des services de l'Etat, n'était pas concerné par ces travaux et qu'ils n'ont mis en oeuvre aucune mesure de nature à en permettre l'exécution sur ce secteur ; que, dans ces circonstances, en ne faisant pas usage des pouvoirs qu'il tient des dispositions précitées de l'article 30 de l'ordonnance du 1er juillet 2004 et des articles 49 et 50 du décret du 3 mai 2006, l'Etat a commis une faute lourde dans l'exercice de ses pouvoirs de tutelle ; que, par suite, sa responsabilité doit être engagée à ce titre ;

En ce qui concerne le lien de causalité :

37. Considérant que, prises dans leur ensemble, les fautes relevées aux points 18, 22, 27, 31, 32 et 36 du présent jugement, commises par l'Etat, la commune de La Faute-sur-Mer et l'ASVL, ont été à l'origine directe de l'accident dont ont été victimes les parents ou beaux-parents des requérants ; que, dès lors, le lien de causalité entre ces fautes et les dommages causés doit être regardé comme établi ; que, par suite, les requérants sont fondés à rechercher la responsabilité in solidum de l'Etat, de la commune de La Faute-sur-Mer et de l'ASVL ;

En ce qui concerne les causes exonératoires :

S'agissant de la force majeure ;

38. Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'inondation du territoire de la commune de La Faute-sur-Mer, dans la nuit du 27 au 28 février 2010, a résulté de l'action combinée de vents violents avec de puissantes rafales ayant atteint, sur le littoral, une vitesse de 160 kilomètres par heure, d'une pleine mer de vives eaux d'équinoxe avec un coefficient de 102 et d'un phénomène important de surcote, d'environ un mètre, correspondant à la différence entre le niveau de la marée prévue aux abords du littoral et le niveau réel de la marée observé ; qu'il résulte également de l'instruction, d'abord, que, ainsi que l'a relevé la cour d'appel de Poitiers dans son arrêt du 4 avril 2016 s'appuyant sur les conclusions "d'experts missionnés avant la tempête", la probabilité d'être exposée à une telle conjonction d'événements naturels s'élève à environ 4 % pour une personne ayant une durée de vie de 78 ans, ensuite, que, comme cela a été relevé au point 25 du présent jugement, le territoire de La Faute-sur-Mer a connu plusieurs épisodes de submersion marine, notamment, en mars 1928, en novembre 1940, en février 1941, en octobre et novembre 1960, ainsi qu'au cours de l'année 1989, enfin, que dès l'intervention du diagnostic réalisé sur cet ouvrage au mois de juillet 2006, le caractère insuffisant de la protection contre la mer assurée par la « digue Est » et, par suite, la nécessité de mieux garantir, par la réalisation de travaux d'accroissement

de la hauteur de cet ouvrage, les zones urbanisées contre le risque de submersion marine, étaient connus des autorités publiques ; qu'en égard à l'ensemble de ces éléments, et ainsi que l'a d'ailleurs relevé la cour d'appel de Poitiers dans son arrêt du 4 avril 2016, l'inondation d'une partie du territoire de La Faute-sur-Mer pendant la nuit du 27 au 28 février 2010 ne peut être regardée comme procédant d'un événement naturel présentant les caractères d'imprévisibilité et d'irrésistibilité lui conférant la nature d'un événement de force majeure ;

S'agissant de l'existence d'une faute des victimes ;

39. Considérant que si feu les époux M. ne pouvaient ignorer la proximité de leur construction vis-à-vis du littoral, ils ont pu légitimement estimer qu'ils étaient suffisamment protégés contre un risque d'inondations par la présence de la « digue Est » ; que, par ailleurs, la carence de la commune de La Faute-sur-Mer à assurer la diffusion des informations relatives à l'existence et à l'étendue du risque d'inondations auprès de ses habitants, ainsi que l'imprécision et le caractère partiellement erroné des éléments relatifs à l'évaluation de ces risques, notamment dans le projet de plan de prévention des risques d'inondations concernant le territoire de cette commune, ne permettent pas de retenir que les défunts avaient une connaissance de leur exposition à un risque grave d'inondations ; qu'en faisant édifier, en 1975, une construction à usage d'habitation dans une zone soumise à un risque d'inondations, dont l'aléa était connu d'eux de manière imparfaite et alors qu'ils ignoraient l'insuffisance de la hauteur de la « digue Est » et, par suite, son risque de défaillance dans sa fonction de protection, les victimes du sinistre à l'origine de l'action de Mmes F. et M. et de MM. M. ne peuvent être regardées comme ayant contribué à la survenance des dommages ; que, par suite, l'Etat, la commune de La Faute-sur-Mer et son assureur ne sont pas fondés à soutenir que les parents ou beaux-parents des requérants auraient commis une faute exonératoire, même partiellement, de leur responsabilité ;

S'agissant de l'existence des fautes exonératoires personnelles du maire et de l'adjointe au maire en charge de l'urbanisme de la commune de La Faute-sur-Mer ;

40. Considérant qu'il résulte de l'instruction que les faits commis par M. V. et Mme D., en leur qualité respective de maire de La Faute-sur-Mer et d'adjointe au maire en charge de l'urbanisme, constituent des fautes personnelles, mais que, ainsi que cela résulte de ce qui a été dit au point 9 du présent jugement, ces fautes ne peuvent être regardées comme étant détachables du service ; que, par suite, contrairement à ce que soutient la commune de La Faute-sur-Mer, les agissements personnels du maire et de son adjointe ne sauraient faire obstacle à l'engagement de la responsabilité de la commune devant la juridiction administrative, sans préjudice de l'action récursoire que celle-ci pourrait, le cas échéant, exercer à l'encontre de V. et de Mme D. ;

Sur les préjudices :

41. Considérant que Mme F. et MM. M., agissant au nom de la succession de leurs parents décédés, demandent la réparation d'un préjudice d'angoisse de mort subi par ces derniers ; qu'agissant en leur nom personnel, Mme F., MM. M. et A. M. demandent la réparation du préjudice moral causé à chacun d'eux par ces décès ;

En ce qui concerne le préjudice d'angoisse de mort :

42. Considérant que le droit à la réparation d'un dommage, quelle que soit sa nature, s'ouvre à la date à laquelle se produit le fait qui en est directement la cause ; que si la victime du dommage décède avant d'avoir elle-même introduit une action en réparation, son droit, entré dans son patrimoine avant son décès, est transmis à ses héritiers ; que le droit à réparation du préjudice résultant pour elle des souffrances morales qu'elle a éprouvées en prenant conscience de sa mort imminente et inéluctable constitue un droit entré dans son patrimoine avant son décès qui peut être transmis à ses héritiers ;

43. Considérant qu'il résulte de l'instruction que Mme L. M. et M. C. M., dont la mort a été provoquée par un syndrome asphyxique compatible avec une noyade, sont décédés à l'intérieur de leur habitation

de plain-pied où l'eau est progressivement montée jusqu'à une hauteur de 2,30 mètres et dont ils n'ont pu sortir afin d'échapper à cette montée des eaux ; que, dans ces circonstances, ils n'ont pu que prendre conscience, avant leur décès, d'une mort imminente et inéluctable à l'origine de souffrances morales dont il sera fait une juste appréciation en fixant à 20 000 € chacun le montant de l'indemnité due à leurs héritiers ;

En ce qui concerne le préjudice moral lié aux décès de Mme L. et M. C. M. :

44. Considérant qu'il résulte de l'instruction que Mme F. et MM. M. ont chacun subi un préjudice moral né du décès de leurs parents ; que si M. G. M. fait valoir qu'il a été victime d'un infarctus, il ne résulte pas de l'instruction que cet accident, qui est survenu en septembre 2011, serait directement lié au décès de ses parents en février 2010, soit dix-huit mois plus tôt, le certificat médical du 25 juillet 2014 produit se bornant à relever qu'"il n'est pas exclu que ces événements médicaux aient été aggravés par le choc émotionnel subi en février 2010" ; que, de même, il ne résulte pas de l'instruction qu'il existerait un lien direct entre ces décès et celui, survenu en décembre 2012, de M. N. M., troisième fils des défunts ; qu'il résulte également de l'instruction que Mme M. entretenait des liens étroits avec ses beaux-parents ; que, par suite, celle-ci a également subi un préjudice moral consécutivement à leurs décès ; qu'il sera fait une juste appréciation des préjudices moraux subis en l'espèce en évaluant à 10 000 € chacun celui causé à la fille et au fils de Mme L. et M. C. M. et à 3 000 € celui causé à Mme M. ;

45. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de condamner in solidum l'Etat, la commune de La Faute-sur-Mer et l'ASVL à verser la somme globale de 40 000 € à la succession de Mme L. et M. C. M., la somme de 10 000 € chacun à Mme F. et MM. M. et la somme de 3 000 € à Mme M. ;

Sur les intérêts et la capitalisation des intérêts :

46. Considérant, d'une part, que lorsqu'ils ont été demandés, les intérêts moratoires dus en application de l'article 1153, devenu l'article 1231-6, du code civil courent à compter du jour où la demande de paiement du principal est parvenue au débiteur ; que, par suite, les intérêts au taux légal afférents aux indemnités accordées en l'espèce, sont dus à compter du 30 décembre 2014, date de réception de la demande de paiement du principal au débiteur au sens de cet article ;

47. Considérant, d'autre part, qu'en application de l'article 1154, devenu l'article 1343-2, du code civil, il y a lieu de faire droit à la demande de capitalisation des intérêts présentée par les requérants le 26 mai 2015, à compter du 30 décembre 2015, date à laquelle les intérêts étaient dus pour au moins une année entière, et à chaque échéance annuelle à compter de cette date ;

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative au bénéfice des requérants :

48. Considérant que l'Etat et la commune de La Faute-sur-Mer, dont Mmes F. et M. ainsi que MM. M. demandent la condamnation sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, étant des parties perdantes à la présente instance, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de chacun le versement aux requérants d'une somme globale de 1 000 € au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

Sur les appels en garantie :

49. Considérant, en premier lieu, que l'Etat demande à être garanti de l'ensemble des condamnations prononcées à son encontre par la commune de La Faute-sur-Mer ainsi que par l'ASVL ; que la commune de La Faute-sur-Mer demande, pour sa part, à être garantie par l'Etat et l'ASVL des condamnations la concernant ; qu'enfin, l'ASVL demande à être garantie de ses propres condamnations par l'Etat et la commune ;

50. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 72 de la Constitution : « Les collectivités territoriales de la République [...] s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. » ; qu'aux termes de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales : « Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité [...] » ; que les carences de l'Etat dans l'exercice du contrôle de légalité des actes des collectivités locales organisé par ces dispositions ne sont susceptibles d'engager sa responsabilité que si elles constituent une faute lourde ; qu'en l'espèce, comme cela a été dit au point 25 du présent jugement, la délivrance du permis de construire l'habitation de feus les époux M. n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation dans l'application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme ; que, par suite, la commune de La Faute-sur-Mer n'est pas fondée à rechercher la responsabilité de l'Etat dans l'exercice du contrôle de légalité de ce permis de construire au regard de ces dispositions ;

51. Considérant, d'autre part, que, compte tenu de l'incidence des fautes commises par l'Etat, la commune de La Faute-sur-Mer et l'ASVL qui ont concouru concomitamment à la survenance du sinistre, il sera fait une juste appréciation de leurs parts de responsabilité respectives en fixant celle de la commune à 50 %, celle de l'Etat à 35 % et celle de l'ASVL à 15 % ; qu'il y a lieu, dans ces conditions, de condamner l'Etat et l'ASVL à garantir la commune de La Faute-sur-Mer, à hauteur, respectivement, de 35 % et 15 % des condamnations prononcées à son encontre, de condamner la commune et l'ASVL à garantir l'Etat, à hauteur, respectivement, de 50 % et 15 %, des condamnations qui le concerne et de condamner l'Etat et la commune à garantir l'ASVL, à hauteur, respectivement, de 35 % et 50 %, des condamnations prononcées contre elle ;

52. Considérant, en second lieu, que l'ASVL demande à être garantie par son assureur, la société MMA IARD, des condamnations prononcées à son encontre ; que, cependant, il résulte des stipulations des articles 6.1 et 9.2 du contrat d'assurances unissant l'ASVL à cette société, qui a pris effet au 1er janvier 2011, que cette dernière doit garantir cette association syndicale à raison de sinistres antérieurs à la date de conclusion du contrat, à l'exclusion toutefois des faits dommageables connus de l'assurée à cette date ; qu'il résulte de l'instruction que si l'ASVL n'a fait l'objet d'aucune condamnation pénale, elle ne pouvait, à cette date, ignorer que sa responsabilité civile ou administrative était susceptible d'être recherchée du fait de la défaillance de la « digue Est » constatée à l'occasion de la tempête « Xynthia » dès lors que l'entretien de cet ouvrage entrait dans le champ de ses obligations statutaires ; qu'il résulte également de l'instruction que le président de l'ASVL avait, à la date du 1er janvier 2011, été entendu, en qualité de témoin, dans le cadre de la procédure préalable à l'instance pénale engagée à la suite de cette tempête ; que, dans ces conditions, la société MMA IARD est fondée à opposer à l'ASVL l'application des clauses contractuelles d'exclusion de la garantie d'assurance inscrites aux articles 6.1 et 9.2 du contrat ; que, dès lors, les conclusions en appel en garantie présentées par l'ASVL à l'encontre de son assureur doivent être rejetées ;

Décide :

Article 1er : Il est donné acte du désistement partiel d'instance des conclusions en appel en garantie de la commune de La Faute-sur-Mer contre la SMACL Assurances.

Article 2 : L'intervention de la SMACL Assurances est admise.

Article 3 : L'Etat, la commune de La Faute-sur-Mer et l'association syndicale de la Vallée du Lay sont condamnés à verser in solidum la somme globale de 40 000 € à la succession de Mme L. et M. C. M., la somme de 10 000 € à Mme F., la somme de 10 000 € à M. G. M., la somme de 10 000 € à M. T. M. et la somme de 3 000 € à Mme M. Chacune de ces sommes sera augmentée des intérêts au taux légal à compter du 30 décembre 2014. Les intérêts échus à la date du 30 décembre 2015 seront capitalisés à cette date et à chaque échéance annuelle ultérieure pour produire eux-mêmes intérêts.

Article 4 : L'Etat et la commune de La Faute-sur-Mer verseront chacun aux requérants la somme globale de 1 000 € en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : La commune de La Faute-sur-Mer et l'association syndicale de la Vallée du Lay garantiront l'Etat, respectivement, à hauteur de 50 % et 15 % des condamnations prononcées à son encontre.

Article 6 : L'Etat et l'association syndicale de la Vallée du Lay garantiront la commune de La Faute-sur-Mer, respectivement, à hauteur de 35 % et 15 % des condamnations prononcées à son encontre.

Article 7 : L'Etat et la commune de La Faute-sur-Mer garantiront l'association syndicale de la Vallée du Lay, respectivement, à hauteur de 35 % et 50 % des condamnations prononcées à son encontre.

Document 2 : Conseil d'État, 18 décembre 2019, n° 423681, Cne de L'Aiguillon-sur-Mer.

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le maire de L'Aiguillon-sur-Mer a délivré, le 13 juillet 2006, une autorisation de lotir sur des terrains situés dans cette commune afin de réaliser six lots, dont cinq à usage d'habitation, en vue de la création du lotissement de " La Petite Jetée ", à proximité de l'estuaire du Lay. Par un arrêté en date du 9 août 2007, cette première autorisation de lotir a été transférée à la société LDA, nouveau propriétaire de ces terrains, qui a en outre obtenu, par arrêté du maire en date du 19 juillet 2008, une seconde autorisation de lotir concernant quatre nouveaux lots afin de créer un lotissement dénommé " La Petite Jetée II ". Le maire a accordé à la société LDA, le 31 décembre 2009, un permis de construire pour la construction d'une maison d'habitation sur le lot n° 4 du lotissement de La Petite Jetée. Cette dernière autorisation a été retirée par le maire, le 9 mars 2010, après le passage de la tempête Xynthia dans la nuit du 27 au 28 février 2010 sur le territoire de la commune. Par la suite, deux certificats d'urbanisme négatifs ont été délivrés à la société le 3 juin 2011 par le maire, mentionnant le caractère non réalisable d'opérations de construction de maisons individuelles sur le lot n° 4 du lotissement " La Petite Jetée " et sur l'ensemble des lots du lotissement " La petite Jetée II ". Par un jugement du 1er mars 2016, le tribunal administratif de Nantes a condamné la commune de L'Aiguillon-sur-Mer à payer à la société LDA une indemnité de 158 546,20 euros à titre de réparation des préjudices résultant pour cette société de l'impossibilité de réaliser ses projets de lotissement et a condamné l'Etat à garantir la commune à hauteur de 60 % de la condamnation ainsi prononcée. Par un arrêt du 28 juin 2018, la cour administrative d'appel de Nantes, faisant partiellement droit aux appels formés par la commune de L'Aiguillon-sur-Mer et par la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer contre ce jugement, a réduit à 94 191,90 euros le montant de l'indemnité que la commune de L'Aiguillon-sur-Mer a été condamnée à verser à la société LDA. La société LDA et le ministre de la transition écologique et solidaire se pourvoient en cassation contre cet arrêt par deux pourvois qu'il y a lieu de joindre pour statuer par une seule décision. La commune de L'Aiguillon-sur-Mer a, pour sa part, formé un pourvoi incident en réponse au pourvoi du ministre.

Sur le principe de la responsabilité :

En ce qui concerne la responsabilité de la commune de L'Aiguillon-sur-Mer :

2. Aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme : " Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations ".

3. En vertu de l'article L. 562-1 du code de l'environnement, l'Etat 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.

4. Les prescriptions d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles, élaboré par l'Etat conformément aux articles L. 562-1 et suivants du code de l'environnement, destinées notamment à assurer la sécurité des personnes et des biens exposés à certains risques naturels et valant servitude d'utilité publique, s'imposent directement aux autorisations de construire, sans que l'autorité administrative ne soit tenue de reprendre ces prescriptions dans le cadre de la délivrance du permis de construire. Il appartient toutefois à l'autorité compétente pour délivrer une autorisation d'urbanisme, si les particularités de la situation l'exigent, de préciser dans l'autorisation, le cas échéant, les conditions d'application d'une prescription générale contenue dans le plan ou de subordonner, en application des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, la délivrance du permis de construire sollicité à d'autres prescriptions spéciales, si elles lui apparaissent nécessaires, que celles qui résultent du plan de prévention des risques naturels prévisibles. L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme peut aussi, si elle estime, au vu d'une appréciation concrète de l'ensemble des caractéristiques de la situation d'espèce qui lui est soumise et du projet pour lequel l'autorisation de construire est sollicitée, y compris d'éléments déjà connus lors de l'élaboration du plan de prévention des risques naturels, que les risques d'atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique le justifient, refuser, sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme et sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de délivrer un permis de construire, alors même que le plan n'aurait pas classé le terrain d'assiette du projet en zone à risques ni prévu de prescriptions particulières qui lui soient applicables.

5. Il résulte de ce qui précède que la cour administrative d'appel, contrairement à ce que soutient la commune, n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant qu'il appartenait au maire, agissant au nom de la commune, d'apprécier si les projets d'aménagement de la société LDA étaient de nature à porter atteinte à la sécurité publique et d'opposer, le cas échéant, un refus aux demandes dont il était saisi, en se fondant sur les dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

6. Pour juger que la responsabilité de la commune était en l'espèce engagée à raison de l'illégalité fautive entachant les permis délivrés les 13 juillet 2006 et 19 juillet 2008, la cour a retenu que l'autorité administrative compétente devait, s'agissant du risque de submersion marine, apprécier l'existence de ce risque au regard des données disponibles, en prenant en compte notamment le niveau marin de référence, la situation du projet au regard des ouvrages de défense contre la mer, les précédents connus de rupture de digues ou de submersion. Après avoir relevé que, par arrêté du 8 juin 2007, le préfet de la Vendée avait approuvé par anticipation le projet de plan de prévention des risques d'inondation pour les communes de la Faute-sur-Mer et l'Aiguillon-sur-Mer et que, dans ce projet de plan, les parcelles acquises par la société LDA avaient été classées en zone bleu clair, correspondant à une zone constructible sous conditions, la zone en cause de l'estuaire du Lay étant considérée comme une zone moins dangereuse que celle du littoral, la cour a retenu toutefois, en se fondant notamment sur un rapport de la Cour des comptes de juillet 2012, que plusieurs documents datant de 2007 et 2008 contredisaient l'évaluation du risque de submersion en indiquant que la zone de l'estuaire du Lay était la zone la plus dangereuse compte tenu du risque de conjonction, dans l'estuaire, de crues et de la submersion marine. Elle a également retenu que la note de présentation du plan de prévention des risques d'inondation établie en août 2010 indiquait que plusieurs tempêtes, en mars 1937 et novembre 1940, avaient conduit à une submersion marine et à des ruptures de digue sur le territoire de la commune de L'Aiguillon-sur-Mer. En jugeant, au vu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, que le maire de L'Aiguillon-sur-Mer avait commis une erreur manifeste d'appréciation en délivrant les autorisations en cause au regard de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, la cour s'est livrée à une appréciation souveraine des faits de l'espèce exempte de dénaturation.

En ce qui concerne la faute que la société LDA aurait commise :

7. Pour retenir l'existence d'une faute de la société LDA de nature à limiter la part de responsabilité de la commune, la cour administrative d'appel s'est fondée sur la seule qualité de professionnelle de l'immobilier de la société pour en déduire qu'elle ne pouvait ignorer que les terrains en cause étaient, compte tenu de leur situation à proximité du Lay, exposés à un risque d'inondation qu'elle a elle-même sous-estimé. En se fondant sur la seule qualité de la société, sans rechercher si cette société, eu égard aux éléments dont elle avait connaissance et aux moyens dont elle disposait, avait effectivement commis une imprudence fautive en poursuivant ses projets d'aménagement dans la zone de l'estuaire du Lay, la cour a commis une erreur de droit. Par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi de la société LDA sur ce point, son arrêt doit être annulé en tant qu'il limite la part de responsabilité de la commune de L'Aiguillon-sur-Mer à hauteur de 50 % du dommage subi par la société.

Sur les préjudices :

8. En premier lieu, contrairement à ce que soutient le ministre, la survenue de la tempête Xynthia ne saurait être regardée comme étant la cause directe et certaine du préjudice subi par la société LDA du fait de l'impossibilité de réaliser son projet d'aménagement, dès lors que la commune est jugée avoir commis une faute pour avoir estimé, avant la survenue de cette tempête, qu'il était légalement possible de construire sur les parcelles litigieuses. S'agissant des frais d'acquisition des terrains, la cour administrative d'appel a souverainement jugé que si, à la date de leur acquisition, le 12 juin 2007, les parcelles de la Petite Jetée II, classées en zone constructible par le plan local d'urbanisme de la commune, ne faisaient pas encore l'objet d'un permis d'aménager, qui n'a été délivré que le 19 juillet 2008, elles avaient été acquises par la société LDA au prix d'un terrain constructible, leur constructibilité pouvant être déduite, outre de leur proximité immédiate avec les parcelles de la Petite Jetée I qui avaient fait l'objet d'un permis d'aménager en 2006, de leur classement par le plan local d'urbanisme. En faisant ainsi droit à la demande d'indemnisation des frais d'acquisition et de viabilisation des parcelles litigieuses engagés par la société LDA, la cour n'a commis ni erreur de droit, ni erreur de qualification juridique.

9. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la société LDA a fait l'acquisition, le 12 juin 2007, des parcelles constitutives du projet de lotissement " La Petite Jetée II ", d'une surface cumulée de 3 692 m², pour un montant de 270 000 euros. Si, entre mars et mai 2008, avant le passage de la tempête Xynthia, la société avait revendu des terrains issus de ces parcelles pour une surface cumulée de 1 201 m² au prix moyen de 156,42 euros le m², réalisant ainsi une plus-value, la société requérante n'était plus propriétaire que de 2 491 m² après le passage de la tempête Xynthia, lorsqu'elle a saisi la commune d'une demande d'indemnisation. Seule cette dernière surface devait donc être prise en compte pour calculer le montant du préjudice indemnisable, égal à la différence entre le prix d'acquisition de ces 2 491 m² et leur valeur vénale à la suite du retrait du permis de construire du 31 décembre 2009. Par suite, en tenant compte, pour calculer le montant du préjudice indemnisable et le diminuer d'autant, du montant de la plus-value réalisée en 2008, qui concernait des terrains dont la société LDA n'était plus propriétaire lorsqu'elle a saisi la commune de sa demande d'indemnisation, la cour a commis une erreur de droit.

10. En dernier lieu, le manque à gagner résultant de la privation des bénéfices escomptés des ventes de maisons envisagées par la société n'étant pas la conséquence de l'illégalité des autorisations délivrées à la société mais de l'inconstructibilité des terrains d'assiette, les moyens tirés de la dénaturation et de l'insuffisance de motivation à avoir écarté l'indemnisation au titre de la perte de bénéfices ou du manque à gagner doivent, en tout état de cause, être écartés.

Sur l'appel en garantie de l'Etat :

11. Ainsi qu'il a été dit au point 3, les plans de prévention des risques naturels prévisibles, tels qu'en particulier les inondations ou les tempêtes, qu'il incombe à l'Etat d'élaborer et de mettre en application, ont notamment pour objet de délimiter les zones exposées aux risques, dites "zones de danger", en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage ou d'aménagement ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, ou aménagements pourraient y être autorisés, de prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés et de définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises.

12. Pour condamner l'Etat à garantir la commune à hauteur de 60 % de la condamnation prononcée à son encontre, la cour administrative d'appel a retenu que les services de l'Etat avaient classé les zones en cause dans le projet de plan de prévention des risques d'inondation, appliqué par anticipation en vertu d'un arrêté préfectoral en date du 8 juin 2007, en secteur bleu clair pour lequel le risque d'aléa était regardé comme faible, alors qu'ils disposaient d'informations sur la dangerosité particulière de l'estuaire du Lay, ainsi que cela ressort en particulier des documents établis antérieurement à la tempête Xynthia faisant état de tempêtes ayant par le passé conduit à la conjonction d'une submersion marine et de crues dans l'estuaire, ainsi qu'à des ruptures de digues sur le territoire de la commune de L'Aiguillon-sur-Mer. En jugeant, après avoir relevé que cette appréciation sous-évaluée du risque avait notamment contribué à fausser l'appréciation du maire de L'Aiguillon-sur-Mer et à le dissuader d'opposer un refus aux demandes dont il était saisi concernant la zone de l'estuaire du Lay, que l'Etat avait commis une faute de nature à garantir la commune de L'Aiguillon-sur-Mer pour une partie de la condamnation prononcée à son encontre, souverainement fixée à 60 %, la cour n'a ni commis d'erreur de droit, ni inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis.

13. Il résulte de tout ce qui précède que l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes doit être annulé, d'une part, en tant qu'il a limité la part de responsabilité de la commune de L'Aiguillon-sur-Mer à hauteur de 50 %, d'autre part, en ce qu'il a limité à 76 211 euros le préjudice subi par la société LDA au titre de l'indemnisation des frais d'acquisition des parcelles.

14. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espace, de mettre à la charge de l'Etat et de la commune de L'Aiguillon-sur-Mer le versement, chacun, d'une somme de 1 500 euros à la société LDA au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 28 juin 2018 est annulé en tant qu'il a limité à hauteur de 50 % la part de responsabilité de la commune de L'Aiguillon-sur-Mer et qu'il a limité à 76 211 euros le préjudice subi par la société LDA au titre de l'indemnisation des frais d'acquisition des parcelles.

Article 2 : L'affaire est renvoyée, dans cette mesure, à la cour administrative d'appel de Nantes.

Article 3 : L'Etat et la commune de L'Aiguillon-sur-Mer verseront chacun à la société LDA la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions du pourvoi de la société LDA est rejeté.

Article 5 : Le pourvoi du ministre de la transition écologique et solidaire est rejeté.

Article 6 : Le pourvoi incident présenté par la commune de L'Aiguillon-sur-Mer est rejeté.

Article 7 : La présente décision sera notifiée à la société LDA, à la ministre de la transition écologique et solidaire et à la commune de L'Aiguillon-sur-Mer.

Document 3 : Conseil d'État, Chambres réunies, 31 Mai 2021, n° 434733, ASA de la vallée du Lay.

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'Etat 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 euros 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 euros. Elle a également statué sur les appels en garantie présentés par la commune de la Faute-sur-Mer, l'Etat 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'Etat ont été condamnés solidairement à lui verser de 1 569 514,24 euros à 1 198 769,40 euros.

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'Etat 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 oeuvre 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'Etat, 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'Etat 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'Etat, 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'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent décider, dans des conditions définies par le décret en Conseil d'Etat 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'Etat. (...) 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'Etat 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'Etat 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 oeuvre 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'intérêt 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'Etat, 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'Etat et de 15 % pour celle de l'ASVL, le dispositif de l'arrêt prévoit, à son article 2, que l'Etat 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'Etat 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'Etat 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 événements 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'Etat 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'Etat 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'Etat 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 euros 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, la somme de 75 928,56 euros 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 euros 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 euros que la commune de La Faute-sur-Mer, l'Etat et l'ASVL ont été condamnés, en première instance, à lui verser solidairement à un montant de 1 198 769,40 euros.

DECIDE :

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 euros la somme que la commune de La Faute-sur-Mer, l'Etat 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.

Document 4 : Conclusions du Rapporteur public Stéphane Hoyneck rapporteur public : Conseil d'État, Chambres réunies, 31 Mai 2021, n° 434733, ASA de la vallée du Lay.

CONCLUSIONS

Les affaires qui viennent d'être appelées concernent le même arrêt de la cour administrative d'appel (CAA) 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 (*CE, 18 déc. 2019, n° 423681 et 423721, LDA et MTES*) 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 biens 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 m3 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 CAA de Nantes a revu à la baisse le montant de la condamnation solidaire des trois personnes morales retenu par le TA, en la portant à un peu moins de 1,2 MEUR, 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.

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.

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 (*C. envir., art. R. 125-10 et R. 125-11*), 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 CAA 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 CAA a estimé que la réassurance contractée auprès de la Caisse centrale de réassurance (CCR) 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 CAA. Un précédent relativement ancien de la 1^{re} chambre civile est fréquemment cité (*Cass, 1^{re} civ., 27 oct. 1982, n° 81-14.386*) 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 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 3^e 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 (*Cass. 3^e civ., 4 juin 1997, n° 95-17.322, P, Sté GA c/ Sté EFI et a. : RDI 1997, p. 601*).

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 CAA, dont la motivation suffit à répondre aux moyens qui étaient présentés devant elle, et qui nous paraissent conformes au mécanisme de réassurance en quote-part tel qu'il était exposé devant les juges du fond.

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.

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 interdire 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 PPRI 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 premier 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 CAA 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 convaincus 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.

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 7^e place dans les grands arrêts de la jurisprudence administrative.

Le régime de ces ASA a été significativement remodelé par une ordonnance du 1^{er} 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 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 (CE, 29 oct. 2010, n° 338001, min. Alimentation, Agriculture et Pêche c/ sté Sofunag Environnement : Lebon T. – Et plus récemment pour un autre cas de tutelle : CE, 6 mars 2015, n° 368730) 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 débiteront 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.

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 CAA, 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 première 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 CAA a rappelé le principe que présente le caractère d'une faute personnelle détachable des 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.

3 – Le pourvoi n° 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.

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 (*CE, 16 oct. 1995, n° 150319, épx Meriadec : Lebon*)

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, (CE, 19 oct. 1979, n° 05858, *Sté Difamelec-au roy de la télévision : Lebon T.* – CE, 9 juill. 1980, n° 11908, *Ville de l'Aigle : Lebon T.* – CE, 11 janv. 1978, *Ville de Marignane : Lebon T.* – CE, 10 avr. 1974, n° 80969, *Ville de Cannes.* – CE, 13 nov. 2009, *Cne Bordes*, n° 306992 : *Lebon T.*, p. sur un autre point). Vous la reconnaissez lorsque les pluies ou les crues revêtent une violence et une intensité exceptionnelle et imprévisible (CE, 25 mai 1990, n° 39460, *Abadie et a. : Lebon T.* – CE, 23 janv. 1981, *Ville de Vierzon : Lebon T.*).

Comme l'indiquait le président Lasserre dans ses conclusions sur une décision Commune de Val d'Isère (CE, 14 mars 1986, n° 96272 et 99725, *Cne Val d'Isère et a. : Lebon T.*), votre « *jurisprudence admet... de plus en plus rarement qu'une calamité naturelle soit regardée comme un cas de force majeure ; elle considère qu'un évènement 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, n° 59039, *Sté des grands travaux de Marseille : Lebon T.*) 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* (CE, 15 nov. 2017, n° 403367, *Sté Swisslife assurance de biens et a. : Lebon T. ; JCP A 2017, act. 581*), 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'évènement présentait un caractère irrésistible et imprévisible. Dans l'affaire *garde des Sceaux c/ Da Silva Costa* du 6 juillet 2015 (CE, 6 juill. 2015, n° 373267, *garde des Sceaux c/ Da Silva Costa*) 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 concomitantes une forte dépression atmosphérique, des vents violents et un coefficient de marée élevé était de 0,5 pour mille sur 1 an, soit un temps de retour de 2000 ans. Une fois tous les 2000 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 majeure. Mais la CAA 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 2000 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.

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.

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'écoulaient 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 tous 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 rencontre* ». 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 (*T. confl.*, 22 mai 2006, n° 3503, *OPHLM de la ville de Montrouge c/ Société mutuelle d'assurances des collectivités locales*).

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 (*Cass. Ire civ., 18 janv. 1989, n° 86-16.427*).

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.

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 1,570 MEUR environs à un peu moins de 1,2 MEUR.

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 (*CE, 11 avr. 2014, n° 357153, Cne Dieudonné : Lebon T. ; JCP A 2014, act. 351. – V. pour un contentieux contractuel lorsque le pourvoi incident porte sur un contrat distinct CE, 21 oct. 1992, n° 115355, SETEC : Lebon T.*).

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 (*CE, 4 avr. 1997, n° 127884, Sté d'ingénierie immobilière Sud, Lebon T.*).

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 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 (*Cass. com., 16 juin 2009, n° 07-16.840*), 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 (*Cass. Ire civ., 19 sept. 2007 : Resp. civ. et assur. 2007, comm. 372, note H. Groutel*).

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 déc. 2008, n° 294078, Sté foncière Ariane : Lebon*), en application du principe que le subrogé ne peut pas avoir plus de droit que la victime.

La CAA 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 avait 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 CAA 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 indemnifiables. 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 (*CE, sect., 26 juill. 1985, n° 43524, Gaz de France*). Vous l'avez aussi jugé, au moins une fois dans une décision inédite du 3 juin 1988, *min. agri c/ MACIF, n° 64656*, 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 terme 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. (*Cass. 3e civ., 21 mars 2019, n° 18-11.890 : Resp. civ. et assur. 2019, n° 204, note Groutel ; RGDA, mai 2019, p. 21, note Mayaux*)

L'erreur de la CAA 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 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, n° 244051, aux Tables, 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 aient 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.

PCMNC :

- 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 CAA 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 CJA : à ce que l'État et la commune versent chacun une somme de 2 000 € 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.

Document 5 : Hafida Belrhali, « L'affaire Xynthia ou l'échec de la co-administration », AJDA, 2018, p.1734.

Le tribunal administratif (TA) de Nantes se prononce huit ans après la survenance de la tempête Xynthia sur le volet administratif des actions menées à l'issue de cette catastrophe naturelle. Dans la nuit du 27 au 28 février 2010, la commune vendéenne de la Faute-sur-Mer a été inondée ; la « digue Est » prévue pour protéger des lotissements a été submergée. Vingt-neuf personnes sont décédées par noyade ; 80 ont été blessées et des dégâts matériels

importants causés : l'inondation a concerné 4 800 habitations et 160 exploitations agricoles ; 75 km de digues et 120 km de côtes ont été endommagés.

Les expertises et témoignages révèlent un phénomène naturel d'une ampleur considérable et des souffrances poignantes : « La submersion a atteint 360 m³ par seconde, avec une lame d'eau au-dessus de la digue d'environ 40 cm à 50 cm et un maximum de 80 cm au point le plus bas de la crête. La vitesse d'écoulement a atteint 7 mètres par seconde. » Les survivants ont relaté « la montée des eaux, leur surprise [...] ainsi que leur impuissance face à l'inondation, renforcées par sa rapidité et la violence de sa progression [...] l'angoisse vécue face au piège qu'étaient devenues leurs habitations ainsi que les efforts désespérés » qu'ils ont dû fournir pour survivre (CA Poitiers, 4 avr. 2016, n° 16/00199¹).

Le tribunal de grande instance (TGI) des Sables-d'Olonne a rendu un jugement particulièrement remarqué dans cette affaire en prononçant des peines de prison fermes à l'égard des élus locaux poursuivis (TGI Sables-d'Olonne, 12 déc. 2014, n° 877/2014, AJDA 2015. 379, étude C. Cans, J.-M. Pontier et T. Touret²). L'ancien maire de la Faute-sur-Mer a, en effet, été condamné à quatre ans d'emprisonnement, et son adjointe chargée de l'urbanisme à deux ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende. Le président de l'association syndicale de la vallée du Lay (ASVL) a également été condamné à dix-huit mois d'emprisonnement, cette association étant chargée de l'entretien de la « digue Est ». Ce jugement, souvent qualifié de sévère, a pu aussi être salué pour sa motivation particulièrement détaillée (v. P. Wachsmann, Procès d'un procès ?, D. 2015. 257³ ; Ch. Cans, J.-M. Pontier et T. Touret, Xynthia ou l'incurie fautive d'un maire obstiné, AJDA 2015. 379⁴). Le tribunal a considéré que le maire et son adjointe avaient commis des fautes personnelles détachables du service, et devaient indemniser eux-mêmes les victimes.

La cour d'appel (CA) de Poitiers a prononcé une relaxe à l'égard de l'adjointe du maire et réduit la peine de ce dernier (ramenée à deux années d'emprisonnement avec sursis et accompagnée d'une interdiction définitive d'exercer une fonction publique). Contrairement au TGI, la cour considère les fautes commises comme n'étant pas détachables du service : l'action en réparation des victimes relève donc de la compétence du juge administratif (CA Poitiers, 4 avr. 2016, n° 16/00199, AJDA 2016.1296, note Ch. Cans, J.-M. Pontier et T. Touvet⁵).

Parallèlement au procès pénal et sans attendre son issue, des actions sont engagées devant le juge administratif. Le tribunal administratif de Nantes statue le 12 février 2018 par cinq jugements : quatre d'entre eux rédigés de manière similaire concernent des demandes indemnitaires d'ayants droit de victimes de la catastrophe (n°s 1504909, 1700446 ; 1504910, 1700281 ; 1504927, 1700315 ; 1504942, 1607012) et le cinquième traite la demande d'une association de victimes (n°s 1504946 et 1704815). Le présent commentaire portera sur le premier jugement (n° 1504909) suscité par les enfants d'un couple de personnes âgées décédées dans la nuit de la catastrophe. Leur demande a été introduite en mai 2015, soit après que le TGI a condamné les élus locaux et avant l'arrêt de la cour d'appel. Les requérants demandent la condamnation de la commune, de l'Etat et de l'association syndicale qui est un établissement public administratif. Le tribunal se prononce près de trois ans après l'enregistrement de la requête introductive d'instance. Il s'appuie sur les constatations de faits de la cour d'appel de Poitiers, qui ont l'autorité de la chose jugée, pour statuer. Le TA de Nantes mène à son tour une analyse des fautes imputables à ces trois personnes publiques dont les organes n'ont pas évité les conséquences tragiques de cette tempête. Il condamne *in solidum* la commune, l'Etat et l'association syndicale. Chaque personne publique a appelé en

garantie les deux autres protagonistes : « L'Etat demande à être garanti de l'ensemble des condamnations prononcées à son encontre par la commune de la Faute-sur-Mer ainsi que par l'ASVL ; [...] la commune de la Faute-sur-Mer demande, pour sa part, à être garantie par l'Etat et l'ASVL des condamnations la concernant ; [...] l'ASVL demande à être garantie de ses propres condamnations par l'Etat et la commune. » Cette relation triangulaire laisse entrevoir l'imbrication de compétences que l'analyse des fautes a précisément mise en évidence. Le tribunal a réparti la charge de la dette entre les trois entités. Le procès administratif a cette première vertu de faire émerger la responsabilité de l'Etat, hors de portée du juge pénal (le procès pénal aurait pu également aboutir à une condamnation des personnes publiques autres que l'Etat, mais il semble que seules les personnes physiques ont été poursuivies). D'un point de vue procédural, on soulignera un point à la marge de notre étude. Les requérants ont adressé une demande indemnitaire au préfet de la Vendée, qui a été implicitement rejetée. Les conclusions indemnitaires à l'encontre de l'Etat sont présentées au juge administratif dans un mémoire enregistré le 2 février 2017. Or, la requête introductive d'instance a été déposée avant le 1^{er} janvier 2017. Ainsi, cette demande ne se voit pas appliquer la réforme induite par le décret du 2 novembre 2016 qui impose dorénavant le délai de deux mois de recours contentieux, y compris aux requêtes concernant des refus implicites d'indemnisation (v. la modification de l'article R. 421-3 du code de justice administrative [CJA]). Une requête présentée dans des conditions analogues à celle des demandeurs serait aujourd'hui considérée comme irrecevable, illustration qui rend plus concret l'impact de la réforme de 2016. Particulièrement long (26 pages), le jugement étudié permet de revenir sur les nombreuses fautes imputées aux personnes publiques, sur les causes exonératoires rejetées et sur les préjudices indemnifiés.

I - L'analyse des fautes

Les décisions du juge pénal ont porté sur les infractions commises par les décideurs locaux. Alors que le TGI des Sables-d'Olonne a considéré les fautes comme personnelles et détachables des fonctions, la cour d'appel de Poitiers a abouti à la qualification de fautes non détachables. Le tribunal administratif a également opéré une qualification des fautes du maire afin de se prononcer sur la compétence de l'ordre juridictionnel. Sur ce point, la rédaction du jugement suscite bien des interrogations. L'autre intérêt du jugement est d'analyser les diverses compétences et fautes des différents acteurs publics. A ce titre, il fournit une illustration de ce que la co-administration implique en termes de responsabilité.

A. Une confusion sur le cumul de responsabilités ?

Les juridictions pénales ont adopté des approches distinctes de ce qu'est une faute personnelle détachable du service. Selon le TGI, « la faute personnelle détachable du service est en premier lieu celle commise par un agent public eu égard à sa gravité, démontrant par là l'intention mauvaise de son auteur, ou encore celle dont les objectifs poursuivis sont purement personnels à son auteur. Mais en second lieu, c'est aussi celle qui doit être considérée comme inexcusable et inadmissible, ne pouvant être tolérée d'aucun agent, aussi médiocre soit-il ». A l'aune de ces définitions, le tribunal considère que la rétention de l'information par le maire sur le risque d'inondation (au lieu d'une diffusion de celle-ci à la population), comme la délivrance de permis de construire par l'adjointe à l'urbanisme sur une zone à risques, ainsi que le comportement du président de l'association syndicale qui a sciemment méconnu les obligations relatives à la surveillance de la « digue Est » constituent des fautes détachables du service. La cour d'appel de Poitiers, quant à elle, retient une autre approche et souligne : « Le fait qu'il s'agit de fautes graves, qualifiées au plan pénal, n'implique pas nécessairement et de

ce seul fait qu'elles sont personnelles et détachables du service. » La cour a retenu pour justifier sa qualification une première série d'arguments qui peuvent être admis. Elle précise que les fautes n'ont pas été commises volontairement, que le maire n'a pas sciemment exposé ses administrés à un danger mortel, que ses fautes ne procédaient ni d'une intention de nuire ni de la poursuite d'un intérêt personnel. De manière discutable, les juges d'appel utilisent, en outre, des arguments qui, à notre sens, relèvent soit d'un raisonnement sur les causes exonératoires, soit de considérations extra juridiques. La cour mentionne, d'une part, les « errements et atermoiements des agents de l'Etat dans le département » auxquels le maire avait fait appel et le fait que « sans que cela constitue une excuse absolutoire, il s'est trouvé, au regard de l'élaboration des documents d'urbanisme intéressant la sécurité, dans la même situation que la plupart des maires de communes littorales » dotés de peu de moyens pour exercer leurs missions. D'autre part, elle met en évidence un argument qui surprend et choque : elle indique que le maire « a été réélu à ses fonctions municipales pendant plus de vingt ans, ce qui témoigne d'une adhésion majoritaire des administrés à son action et à ses choix de maire à la tête de la commune ». Il résulte de l'ensemble de ce raisonnement que la cour considère les fautes du maire comme n'étant pas détachables de ses fonctions et s'affirme incompétente pour statuer sur l'indemnisation.

Le tribunal administratif de Nantes se prononce, quant à lui, en reprenant un considérant traditionnel (consid. 8). Sont des fautes personnelles détachables des fonctions de maire des agissements qui répondent à l'une des trois hypothèses suivantes : « des faits qui révèlent des préoccupations d'ordre privé », ceux « 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 ». Ces trois hypothèses permettent en principe de distinguer la faute personnelle d'une faute de service. Elles ont été clairement énoncées par Sophie Boissard, commissaire du gouvernement dans l'affaire *Papon* (S. Boissard, Faute personnelle et faute de service : le partage des responsabilités entre l'Etat français et ses agents pour la déportation des Juifs sous l'Occupation, concl. sur CE, ass., 12 avr. 2002, n° 238689¹, *Papon*, RFDA 2002. 582²). Elles sont aussi utilisées pour délimiter la protection fonctionnelle des fonctionnaires (étendue aux élus locaux par la loi Fauchon de 2000). Cette protection est exclue lorsque l'agent (ou l'élu) commet une faute personnelle détachable du service (ou de ses fonctions) (art. 11 de la loi du 13 juill. 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « Lorsque le fonctionnaire a été poursuivi par un tiers pour faute de service et que le conflit d'attribution n'a pas été élevé, la collectivité publique doit, dans la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions n'est pas imputable au fonctionnaire, le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui. »). Or, pour déterminer ce qu'est une telle faute, le Conseil d'Etat adopte la même définition que pour la faute personnelle dans le cadre de la responsabilité administrative (v. S. von Coester, Faute personnelle et protection fonctionnelle d'un magistrat, concl. sur CE 11 févr. 2015, n° 372359³, *Ministère de la justice c/ Craighero*, AJDA 2015. 944⁴). Dès lors, les trois hypothèses qui caractérisent une faute personnelle sont reprises dans la jurisprudence administrative sur la protection fonctionnelle (à propos d'un élu, CE 30 déc. 2015, n° 391798, *Commune de Roquebrune-sur-Argens*, Lebon⁵ ; AJDA 2016. 1575⁶, note H. Rihal⁷ ; AJCT 2016. 163⁸, obs. M. Yazı-Roman⁹). En responsabilité administrative, comme en matière de protection fonctionnelle, la faute personnelle détachable des fonctions est donc une expression redondante : la faute est personnelle en ce qu'elle se détache des fonctions.

Le tribunal administratif a été saisi par les requérants qui considèrent que « la responsabilité

pour faute de la commune est engagée devant la juridiction administrative à raison des comportements fautifs de son maire et de son adjointe, lesquels ne sont pas dépourvus de tout lien avec le service ». Ainsi, les demandeurs considèrent le tribunal administratif comme compétent parce qu'ils se placent dans le cadre d'un cumul intégral de responsabilités ; les fautes sont certes personnelles mais présentent un lien avec le service.

Le considérant 8 du jugement semble assimiler le caractère détachable des fonctions (qui est le propre de la faute personnelle) et le lien avec le service (il se termine par la formule « la faute... comme étant détachable des fonctions, ou dépourvue de tout lien avec elle [elles, *sic*] »). Plus loin, le considérant 40 énonce que les fautes du maire sont des fautes personnelles « mais ne peuvent être regardées comme détachables du service ». Il semble y avoir ici une confusion entre l'absence de lien avec le service et la détachabilité. Cette confusion n'est pas unique en jurisprudence : « Cette terminologie est d'usage courant tant en doctrine qu'en jurisprudence, mais il arrive que surviennent des confusions ou ambiguïtés, notamment dans les notions de détachabilité (ou non) et de lien (ou non) avec le service, jusque dans la jurisprudence du Conseil d'Etat » (J. Bénéoit, *Personnel des collectivités territoriales : responsabilités et protection fonctionnelle*, Encycl. des coll. loc., folio n° 10390 ; n° 19 ; l'auteur renvoie à la jurisprudence CE 2 juin 2010, n° 307772, *M^{me} Fauchère, Mille, Lebon* ; AJDA 2010. 2165, note C. Deffigier). Pour ne pas confondre les deux qualifications, on rappellera que dans l'affaire *M^{me} Berthet c/ Filippi*, le Tribunal des conflits a eu l'occasion de préciser qu'une faute peut être regardée comme personnelle (détachable du service) par le juge judiciaire sans être dépourvue de tout lien avec le service, selon le juge administratif (T. confl. 19 mai 2014, n° 3939, *Lebon* ; AJDA 2014. 1010 ; Dr. adm. 2014, n° 10, comm. G. Eveillard ; JCP Adm. 2015. 2006, note H. Pauliat ; v. CE 13 janv. 2017, n° 386799, *Lebon* avec les concl. ; AJDA 2017. 1075, note C. Froger).

L'essentiel pour le tribunal administratif est ici de répondre positivement au moyen des demandeurs. Les fautes du maire ont un lien avec le service et engagent la responsabilité de la commune (encore fallait-il, à notre sens, qualifier les faits par étape, d'abord de fautes personnelles, ensuite de fautes non dépourvues de tout lien avec le service). Le cumul de responsabilités intégral permet de considérer le tribunal comme compétent et la commune pourra engager une action récursoire contre les élus. Au-delà de cette difficulté rédactionnelle, le jugement du tribunal confirme ainsi la tendance de la jurisprudence administrative à considérer que la gravité d'une faute n'empêche pas de la considérer comme ayant un lien avec le service (v., par ailleurs, T. confl. 21 juin 2004, n° 3389, *Quitman*, AJDA 2004. 1836 ; AJFP 2004. 269 ; CE 2 mars 2007, n° 283257, *Société Banque française commerciale de l'Océan indien, Lebon* ; AJDA 2007. 503).

B. L'accumulation de fautes de la commune, de l'Etat et de l'association syndicale

L'affaire de la Faute-sur-Mer permet de prendre conscience de la véritable co-administration qui existe en matière de gestion des risques. Malheureusement, la pluralité de compétences et d'acteurs n'a pas eu l'effet que l'on pouvait escompter : pallier les défaillances des uns par l'action efficace des autres. Au contraire, dans cette affaire, les négligences se sont ajoutées les unes aux autres. Pour synthétiser le propos, on rappellera que la commune est déclarée responsable pour les fautes tenant à la méconnaissance de l'obligation d'information de la population sur les risques d'inondation de manière générale, mais aussi pour l'absence d'information sur l'alerte météorologique particulière dont le maire a eu connaissance pour la tempête Xynthia. Sont également imputées à la commune les fautes, dans l'exercice de la

mission de police, tenant à l'absence de plan de secours ou de sauvegarde communal et à l'absence de diagnostic de vulnérabilité. L'Etat, quant à lui, voit sa responsabilité engagée pour le retard dans l'adoption du plan de prévention des risques inondation. D'autres fautes sont identifiées relatives à l'ouvrage public, la « digue Est », qui aurait dû protéger les habitations. Au moment des faits, l'ASVL est encore propriétaire de la digue mais un transfert de propriété doit avoir lieu au profit de la commune. Or, celle-ci a débuté des travaux (insuffisants) de relèvement de la digue sans attendre d'en être propriétaire. Elle se comporte donc comme un maître d'ouvrage et à ce titre le tribunal reconnaît sa responsabilité pour l'insuffisance de son action. Toutefois, il affirme aussi que l'ASVL, parce qu'elle était encore propriétaire de l'ouvrage, aurait dû, face au manque de diligence de la commune, compléter l'action de celle-ci. S'il a le mérite de souligner que les acteurs publics face à un tel risque ne peuvent rester passifs, en se renvoyant la responsabilité l'un à l'autre, le raisonnement du tribunal suscite tout de même une interrogation sur cette dualité de responsabilités. Le cumul est ici poussé à l'extrême entre une commune qui agit de manière précoce, mais insuffisante, comme un maître d'ouvrage et une association propriétaire qui est encore tenue d'agir pour remplir ses obligations et qui ne le fait pas. Les victimes bénéficient, de plus, du régime de responsabilité pour défaut d'entretien normal de la digue, en étant considérées comme usagers de celle-ci, puisque l'ouvrage devait protéger leurs habitations. Enfin, le jugement reconnaît la responsabilité de l'Etat pour faute lourde dans l'exercice du pouvoir de tutelle. le préfet a en effet le pouvoir de faire procéder d'office à des travaux qu'une association syndicale de propriétaires néglige de réaliser et, en l'espèce, les services de l'Etat avaient connaissance du risque de submersion.

D'autres fautes, en revanche, ne sont pas retenues. Ainsi, la délivrance du permis de construire pour l'habitation des victimes n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation et n'engage dès lors ni la responsabilité de la commune ni celle de l'Etat (dont les services étaient chargés de l'instruction des demandes de permis). Par ailleurs, le tribunal relève l'existence de fautes qui ne sont pas dans un lien de causalité direct avec les préjudices subis. Alors que le code de l'environnement exige la réalisation d'un inventaire des repères de crues ou de submersions (art. L. 563-3, I), le maire de la Faute-sur-Mer n'a pas respecté cette disposition. Néanmoins, selon le tribunal, la « digue Est » n'ayant pas elle-même connu d'épisode de submersion antérieur à la tempête Xynthia, la réalisation de ces repères n'aurait pas permis d'informer la population sur un risque de submersion propre à cet ouvrage.

Le tribunal adopte une approche globale des fautes des différents acteurs « prises dans leur ensemble » comme étant à l'origine du dommage et admet la responsabilité *in solidum*, sans la justifier, de l'Etat, de la commune et de l'ASVL. Le partage de responsabilité provoqué par les appels en garantie conduit à considérer la commune comme responsable principal (50 %) puis l'Etat endosse 35 % de la charge de la dette et l'ASVL les 15 % restants. Ces responsabilités auraient pu être exclues ou amoindries par le jeu des causes exonératoires mais le tribunal les rejette toutes.

II - Le rejet des causes exonératoires

Les personnes responsables ont tenté de s'exonérer en invoquant la force majeure, d'une part, et les fautes des victimes, d'autre part.

Pour la première, le tribunal administratif, comme le juge pénal avant lui, considère que les caractères d'imprévisibilité et d'irrésistibilité ne sont pas établis. La tempête, résultant de la conjonction de plusieurs phénomènes naturels, a eu une intensité remarquable. Toutefois, des

précédents sont cités par le juge ; plusieurs épisodes de submersion marine ont eu lieu à la Faute-sur-mer depuis 1928. Cette solution est donc conforme à la jurisprudence traditionnelle. Même si le phénomène naturel est d'une violence exceptionnelle, il n'est constitutif d'un cas de force majeure qu'en l'absence de précédents de même ampleur et le juge remonte loin dans le temps pour retrouver de tels phénomènes (v. CE 13 nov. 2009, n° 306992, *Commune des Bordes*, Lebon ; AJDA 2010. 1440 , note A. Fuchs-Cessot ; CE 4 avr. 1962, *Ministère des travaux publics c/ Société Chais d'Armagnac et Ville de Condom*, Lebon 245 ; pour de rares qualifications de cas de force majeure, CE 6 juill. 2015, n° 373267, *Garde des sceaux, ministre de la justice*, Lebon ; AJDA 2015. 2284 , concl. A. Bretonneau ; CE 25 mai 1990, n° 39460, *Abadie*, Lebon ; AJDA 1990. 824 , note G. Darcy ; CE 23 janv. 1981, n° 13130 , *Ville de Vierzon*, Lebon 28). De surcroît, en l'espèce, le risque naturel était connu des autorités publiques ; en particulier, un diagnostic réalisé sur la « digue Est » en 2006 souligne l'insuffisance de la protection qu'elle constitue contre une submersion marine.

De même, l'analyse de la situation des victimes corrobore la responsabilité des personnes poursuivies, au lieu de les exonérer. En effet, l'Etat et la commune ont invoqué dans leurs mémoires en défense le fait que les victimes avaient une connaissance du risque d'inondation. Le tribunal souligne deux éléments : d'une part la carence de la commune à diffuser les informations relatives à ce risque a diminué la maîtrise de l'information par les victimes qui, d'autre part, pouvaient penser être protégées par la digue, dont elles ne pouvaient connaître les défaillances.

III - Les préjudices indemnisés

Les préjudices à dimension matérielle ne sont pas du tout évoqués par le jugement ; cet aspect relève du droit des assurances et mérite une étude particulière (sur ce point, v. M.-F. Steinlé-Feuerbach et H. Arbousset, Xynthia : le juge administratif prend la suite du juge pénal, *Le journal des accidents et des catastrophes*, 28 mars 2018, disponible sur <http://www.jac.cerdacc.uha.fr>, et à un précédent jugement, TA Nantes, 19 janv. 2017, n° 1411130).

Les préjudices moraux envisagés dans le jugement commenté sont de deux ordres. Les enfants des victimes et leurs conjoints invoquent à la fois un préjudice propre aux victimes directes, qui sont décédées, et un préjudice qui leur est propre.

Le premier est le préjudice d'angoisse de mort imminente. Les victimes ont eu conscience de faire face à un danger mortel et de leur mort à venir. Or, depuis la jurisprudence *Jacquié*, le Conseil d'Etat admet que le droit à réparation de la victime décédée est transmissible à ses ayants droit pour les préjudices patrimoniaux comme extrapatrimoniaux (v., D. Chauvaux, La transmission du droit à réparation d'un préjudice aux héritiers de la victime, concl. sur CE, sect., 29 mars 2000, RFDA 2000. 850). L'angoisse de mort imminente fait donc partie des préjudices dont le droit à réparation est transmis, comme le Conseil d'Etat l'avait formulé auparavant pour la conscience d'une espérance de vie réduite (CE 24 oct. 2008, n° 301851, *Pietri*, Lebon ; AJDA 2009. 223). L'indemnisation accordée est de 20 000 € pour chaque personne décédée. Le montant de cette indemnisation est important si on le compare aux sommes attribuées au titre du préjudice d'affection propre aux ayants droit.

Le tribunal administratif indemnise en effet les larmes des héritiers, leur douleur morale liée aux décès des victimes directes. Sont indemnisés les enfants qui ont perdu leurs parents, mais également leur belle-fille, après avoir vérifié qu'elle entretenait des liens étroits avec ses

beaux-parents. Le tribunal trace donc le cercle des personnes suffisamment proches pour être considérées comme affectées par le décès. Le préjudice d'affection est indemnisé à hauteur de 10 000 € pour chaque enfant des personnes décédées et de 3 000 € pour leur belle-fille.

Finalement, le jugement commenté n'apporte pas d'innovation particulière. Il est, en revanche, présenté ici pour en offrir au lecteur une synthèse accessible. Il peut constituer un support particulièrement précieux dans une démarche pédagogique, à deux titres. D'une part, pour la formation des étudiants qui y trouveront matière à discuter des éléments extrêmement riches pour illustrer la responsabilité pour faute : articulation des responsabilités pénale et administrative, faute personnelle et cumul intégral de responsabilités, coaction de différentes personnes publiques, obligation *in solidum*, lien de causalité, force majeure, faute de la victime, préjudices psychologiques...D'autre part, pour la formation des élus et des agents publics, l'affaire *Xynthia* montre en effet que, face aux risques naturels, la passivité ou la négligence des uns et des autres conduit au drame et que la responsabilité est une affaire collective 📖(1).

Mots clés :
RESPONSABILITE * Préjudice * Cause exonératoire de responsabilité * Faute de la victime * Evaluation du préjudice * Préjudice d'angoisse de mort imminente * Responsabilité des agents publics * Faute personnelle * Lien avec le service

(1) Le 6 juillet, le tribunal administratif de Nantes s'est prononcé sur vingt-six autres demandes indemnitaires de familles de victimes de la tempête Xynthia. Ces nouveaux jugements répartissent la charge de la dette entre l'Etat, la commune et l'ASVL de manière identique à ceux de février 2018. Le 9 juillet, la préfecture de la Vendée a diffusé un communiqué de presse indiquant que l'Etat versera dans les plus brefs délais aux avocats des victimes un montant de 1,86 M€ (à augmenter des intérêts moratoires), correspondant au total des sommes calculées par le tribunal en indemnisation des victimes pour l'ensemble des jugements rendus dans l'affaire *Xynthia*. L'Etat se tournera dans un second temps vers les autres parties condamnées pour obtenir leur contribution à la charge la dette (v. http://www.vendee.gouv.fr/IMG/pdf/cp_indemnisation_des_victimes_-_tempete_xynthia_09-07-2018.pdf).

Document 6 : Jean-Yves Delecheneau, « Calamités publiques : quelles responsabilités pour les collectivités et les élus ? », *AJ Collectivités Territoriales*, 2020, p.397.

Jean-Yves Delecheneau, Responsable missions assurances et représentation de la mutuelle, SMACL Assurances

Si les collectivités territoriales doivent penser à protéger leur patrimoine en cas d'événement climatique majeur, elles doivent également penser à se protéger ainsi que leurs élus.

Le réchauffement climatique de ces dernières années, l'urbanisation parfois hasardeuse dans certaines régions mais aussi le rôle majeur des collectivités et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans le domaine de la prévention des risques naturels, les

exposent ainsi que leurs élus à des risques de responsabilité, qu'elle soit administrative (civile) ou pénale.

Ce risque est d'autant plus présent que la reconnaissance par les pouvoirs publics d'un événement en tant que catastrophe naturelle ne signifie pas automatiquement absence de responsabilité. Cette position a été rappelée à plusieurs reprises par les différentes juridictions (1). Pour être exonératoire, l'événement doit être qualifié de force majeure, ce qui suppose de démontrer son caractère imprévisible, irrésistible et extérieur aux parties (2).

Si le dernier critère peut être aisément rempli, tel n'est pas toujours le cas des deux premiers, de sorte que la responsabilité d'une commune peut être engagée en cas d'événement climatique exceptionnel. Dès lors, quels sont les domaines dans lesquels la commune peut voir sa responsabilité engagée ?

Responsabilité de la commune

Ouvrage public - La responsabilité de la commune peut d'abord provenir d'un ouvrage public ou de ses dépendances (par exemple, rupture d'une digue, chute d'un arbre sur un piéton).

Ici, selon la qualité de la victime (tiers ou usager), la collectivité ne pourra s'exonérer de sa responsabilité qu'en rapportant la preuve d'une faute de la victime, de la force majeure (difficile à établir comme on vient de le voir) ou encore du bon entretien de l'ouvrage incriminé s'agissant d'un usager.

Ainsi, engage sa responsabilité la commune qui ne justifie pas l'entretien des installations portuaires qui ont cédé lors d'une tempête, provoquant l'endommagement de plusieurs bateaux (3).

En revanche, la commune propriétaire d'un cèdre centenaire, dont une branche s'est abattue sur un passant lors de la tempête Xynthia, n'est pas responsable, le diagnostic phytosanitaire réalisé par un professionnel trois ans avant sa chute concluant au bon état physiologique et mécanique de l'arbre et préconisant un suivi d'évolution seulement dans les cinq à dix ans (4).

Police et urbanisme - Mais c'est surtout au titre de ses pouvoirs de police ou encore en matière d'urbanisme que la commune est exposée.

En effet, conformément à l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : [...]5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ».

Dans ce domaine, c'est souvent la carence du maire qui expose la commune à un risque de responsabilité.

Ainsi, commet une faute la commune qui ne fait pas réaliser d'étude complémentaire ou un ouvrage pour protéger plusieurs immeubles exposés à un risque d'avalanche identifié (5).

Mais le maire peut également engager la responsabilité de la commune pour avoir au contraire excédé ses pouvoirs. En matière de police administrative, les mesures prises par le maire doivent en effet être nécessaires, adaptées et proportionnées à la situation locale, faute de quoi elles seront sanctionnées par le juge. Or, de telles illégalités constituent également une faute susceptible d'entraîner par la suite un contentieux indemnitaire (6).

Enfin, la responsabilité d'une commune peut être engagée au titre de sa police d'urbanisme.

Selon l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, le maire peut refuser un projet de construction ou l'assortir de prescriptions particulières, si celui-ci présente un risque pour la sécurité publique. L'existence d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN) ne fait pas obstacle à l'application de cet article.

Ainsi, lorsque le projet est exposé à un risque spécifique dont la commune a connaissance, elle doit refuser le projet ou édicter des prescriptions, même s'il respecte le PPRN approuvé, dès l'instant où celui-ci n'est plus adapté ou lorsqu'il a sous-évalué le risque (7). A défaut, la commune commet une erreur manifeste d'appréciation et engage sa responsabilité (8).

De la même façon, cette responsabilité pourra résulter d'une erreur de classement des terrains dans son document d'urbanisme (9).

On le voit au travers de ces exemples, les risques de mise en jeu de la responsabilité d'une commune à la suite d'une calamité publique ne sont pas neutres.

D'où l'importance de souscrire un contrat de responsabilité afin d'assurer non seulement la prise en charge de sa défense en cas de mise en cause judiciaire mais aussi de couvrir les éventuels dommages et intérêts susceptibles d'être prononcés par les juridictions et dont les montants peuvent parfois être conséquents (préjudice corporel et matériel, perte de valeur vénale d'un bien, etc.).

La plupart des collectivités ont intégré aujourd'hui ce risque dans leur marché d'assurances et les produits proposés en réponse par les assureurs couvrent ces différentes situations, que ce soit au titre des garanties principales ou encore de garanties spécifiques comme l'urbanisme, ou encore la responsabilité des collectivités à l'égard des personnes requises ou bénévoles (10).

Mais la commune n'est pas la seule exposée. Le maire, et les élus, à titre personnel, peuvent également engager sous certaines conditions leur responsabilité pénale, voire leur responsabilité civile personnelle.

Responsabilité personnelle des élus

Même si la responsabilité pénale d'une collectivité peut être engagée, c'est avant tout celle des élus qui sera recherchée, le plus souvent pour avoir contribué indirectement à la réalisation du dommage.

S'agissant de délits non intentionnels (homicide et blessures involontaires, mise en danger délibéré de la vie d'autrui), cette responsabilité supposera toutefois d'établir une faute qualifiée de la part de l'élu. L'article 121-3 du code pénal dispose en effet :

« [...] Dans le cas prévu à l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris toutes les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont soit violé de façon délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer. » (11)

Par ailleurs, cette faute devra être appréciée *in concreto* par le juge pénal, c'est-à-dire en se référant à la conduite normalement diligente que l'élu doit avoir, compte tenu de ses compétences, ses charges et les moyens mis à sa disposition (CGCT, art. L. 2123-34).

Ainsi, dans l'affaire de La-Faute-sur-Mer, la cour d'appel de Poitiers a non seulement retenu à l'encontre de l'ancien maire plusieurs fautes caractérisées (absence de plan communal de sauvegarde, absence d'alerte de la population, absence de mise en place d'une surveillance de la digue le soir de la tempête, absence de diagnostic de vulnérabilité de la digue), mais l'a également condamné pour violation délibérée d'une obligation particulière de sécurité, en l'occurrence absence d'information biennale auprès de ses administrés, conformément à l'article L. 125-2, alinéa 2, du code de l'environnement et absence de mise en place d'un document d'information communal des risques d'inondation majeurs (DICRIM) malgré les rappels répétés de la préfecture (12).

On le voit ici, l'enjeu principal pour l'élu sera donc d'assurer sa défense devant les juridictions pénales, et d'éviter toute condamnation à une peine d'emprisonnement ou encore une forte amende (13).

Les articles L. 2123-34 et L. 2123-35 du CGCT imposent aux collectivités de prendre en charge la protection fonctionnelle des élus (et des agents). Ces articles ont été modifiés par la loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019 (n° 2019-1461), qui oblige désormais les communes à souscrire une assurance visant à couvrir « le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts qui résultent de l'obligation de protection à l'égard du maire et des élus » (14).

Faute personnelle - Cependant, cette protection n'est pas acquise automatiquement. Elle suppose en effet que l'élu n'ait pas commis une faute personnelle détachable. Or, il existe aujourd'hui une divergence d'interprétation de cette notion par les différentes juridictions.

En effet, si la chambre criminelle de la Cour de cassation exige uniquement la démonstration d'une faute intentionnelle (15), en revanche, le Conseil d'Etat, comme la chambre civile de la

Cour de cassation, considèrent qu'une faute d'une particulière gravité peut également être qualifiée de faute détachable (16). On le voit, cette notion peut donc donner lieu à débat.

Or, c'est justement au conseil municipal de décider d'accorder cette protection et ce, en fonction des éléments dont il dispose au moment où il a été saisi par l'élu et par conséquent avant l'issue judiciaire. Si dans la majorité des situations, le conseil appliquera la présomption d'innocence et donnera son aval, l'élu pourra parfois se voir opposer un refus et devoir assumer seul sa défense (17).

Pour les mêmes raisons, et selon la juridiction saisie, il pourra voir sa responsabilité personnelle engagée et supporter ainsi sur ces deniers personnels la prise en charge des éventuels dommages et intérêts accordés à la victime.

L'élu a donc tout intérêt à souscrire à titre personnel un contrat le couvrant dans le cadre de ses fonctions et ce d'autant plus qu'il peut bénéficier, à côté des garanties principales « responsabilité et protection juridique », d'autres garanties intéressantes (information juridique, reconstitution d'image, assistance psychologique, etc.)

Autres risques

La prévention et la gestion des calamités publiques peuvent donner lieu à d'autres contentieux qui ne présentent pas de risques indemnitaires, et qui ne relèveront pas, par conséquent, d'un contrat de responsabilité.

Contentieux de la légalité des actes administratifs, y compris référé-suspension et liberté (on l'a vu récemment avec la crise sanitaire), litige sur la prise en charge des frais de mise en sécurité d'un immeuble, urbanisme pénal (18), etc. Le coût de ces contentieux, de même que les intérêts qu'ils mettent en jeu, peuvent parfois être importants pour les collectivités. Celles-ci auront donc intérêt à souscrire un contrat de protection juridique, dont l'objet sera d'accompagner l'assuré dans la résolution d'un litige, que ce soit à l'amiable ou judiciaire si nécessaire. Il leur permettra de bénéficier de l'assistance technique d'un avocat (dont elles auront le libre choix) et/ou d'un expert, voire d'un auxiliaire de justice (notamment un expert judiciaire) et de prendre ainsi en charge le coût de leurs honoraires.

Enfin, et au-delà de tout litige, c'est la situation de crise induite par l'événement que la collectivité va devoir gérer. Le maire peut se retrouver rapidement « en première ligne » et devoir gérer cette situation (par exemple, une intoxication alimentaire survenue dans un EHPAD). Or, la collectivité, et plus particulièrement les petites communes, ne disposent pas forcément d'un responsable ou d'un service communication.

Les assureurs ont su s'adapter en proposant aujourd'hui sur le marché des prestations d'assistance en temps de crise afin d'accompagner les élus : communication auprès des médias et en interne, gestion de l'image et de l'e-réputation sur les réseaux sociaux, le tout dans une logique de maîtrise des risques.

Dans une société où la pression médiatique est de plus en plus forte, ce type de prestation peut aussi avoir aujourd'hui son utilité.

Mots clés :

ELU * Statut de l'élu * Maire * Responsabilité pénale

RESPONSABILITE ET ASSURANCE * Assurance * Contrat de responsabilité * Contrat de protection juridique * Responsabilité pénale * Elu * Responsabilité des personnes morales * Maire * Délit non intentionnel

(1) Civ. 3e, 22 nov. 1994, n° 93-11.748, inédit ; CE 2 oct. 1987, n° 71122, Cne de Labastide-Clairence, Lebon .

(2) Pour un ex. récent, CE 15 nov. 2017, n° 403367, Sté Swisslife Assurances de biens, Lebon ; AJDA 2017. 2278 .

(3) CE 26 juill. 2006, n° 272625, Cne de Port-Louis.

(4) CAA Bordeaux, 19 janv. 2016, n° 14BX00336.

(5) CAA Lyon, 15 juin 2004, n° 02LY01879.

(6) CAA Marseille, 16 oct. 2017, n° 16MA04004.

(7) CAA Bordeaux, 8 mars 2016, n° 14BX01018.

(8) CE 18 déc. 2019, n° 423681, Cne de L'Aiguillon-sur-Mer ; TA Marseille, 27 oct. 2016, n° 150797.

(9) CAA Bordeaux, 14 juin 2016, n° 14BX02617, Cne d'Aytré.

(10) Longtemps, les assureurs ont exclu des contrats de responsabilité les dommages provoqués par les débordements d'eau de mer et de cours d'eau, considérant que les conséquences de ces risques étaient trop lourdes à porter. Ceci est moins vrai aujourd'hui. Certains assureurs ont en effet pris la décision de revenir sur cette exclusion et de couvrir ce risque sous certaines conditions.

(11) V., égal., concernant la crise sanitaire, J. Lasserre Capdeville, Covid-19 : retour sur une « évolution » du droit régissant la responsabilité pénale des maires, AJCT 2020. 352 .

(12) Poitiers, 4 avr. 2016, n° 16/00199, AJDA 2016. 1296 , note C. Cans, J.-M. Pontier et T. Touret ; ibid. 631, obs. M.-C. de Montecler ; D. 2016. 949, obs. F. Rousseau ; AJCT 2016. 325, obs. Y. Mayaud .

(13) Pour rappel, une amende reste personnelle et ne peut être couverte par un contrat d'assurance.

(14) V., not., N. Ferreira, Loi Engagement et proximité : qui gagne, perd ? De la valorisation des maires... aux dépens des communes, AJCT 2020. 224 ; S. Dyens, Le statut des élus locaux

après la loi Engagement et proximité : entre approfondissement et élargissement, AJCT 2020. 227 ; A. Haquet, La reconnaissance et le renforcement des droits des élus, AJDA 2020. 569 .

(15) Crim. 2 mai 2018, n° 16-83.432.

(16) CE 30 déc. 2015, n° 391798, Cne de Roquebrune-sur-Argens, Lebon ; AJDA 2016. 5 ; ibid. 1575 , note H. Rihal ; AJCT 2016. 163 , obs. M. Yazı-Roman ; Civ. 1re, 25 janv. 2017, n° 15-10.852, AJDA 2017. 205 ; D. 2017. 296 ; AJCT 2017. 337, obs. Y. Mayaud .

(17) V., not., J.-B. Chevalier, Le point sur... la protection fonctionnelle des élus locaux, AJCT 2016. 566 ; A. Le Bris, Le point sur... le régime de la prise en charge des frais exposés dans le cadre des instances civiles ou pénales au titre de la protection fonctionnelle, AJCT 2017. 509 .

(18) Pour un ex., Civ. 3e, 16 janv. 2020, n° 19-13.645, AJDA 2020. 143 ; D. 2020. 82 ; RDI 2020. 150, obs. P. Soler-Couteaux ; ibid. 201, obs. M. Revert .