



AJDA 2009 p.1824**L'autorité de police face à la prévention des risques**

Sophie-Justine Liéber, maître des requêtes au Conseil d'Etat, responsable du centre de documentation

Damien Botteghi, maître des requêtes au Conseil d'Etat, responsable du centre de documentation




Une des missions de l'autorité de police est de prévenir un risque. Mais quels risques, notamment pécuniaires, prend-elle en agissant à cette fin ? Cette question, qui joue du paradoxe, est d'une grande portée concrète à une époque où l'aléa n'est plus une excuse. La jurisprudence est confrontée à la nécessité de déterminer si la société doit indemniser - on pourrait aussi dire « assurer » - les individus sur qui pèsent les conséquences d'une décision visant à prévenir un risque collectif et, dans ce cas, de savoir comment et par qui la réparation a lieu. Cette interrogation n'est certes pas nouvelle : les déclinaisons de la responsabilité pour rupture d'égalité devant les charges publiques sont anciennes et nombreuses. La définition qu'en propose le président R. Odent, dans ses conclusions sur la décision *Boulenger* (CE ass. 21 nov. 1947, n° 71382, Lebon 435), en traduit bien l'objet : est remboursée, dans ce cadre, « une charge qui, par sa nature ou son importance, ne peut pas être considérée comme incombant normalement aux intéressés » et dont le juge admet alors que « subie dans l'intérêt général, elle doit être supportée, en tout ou partie, par la collectivité ».


Le débat est donc classique. Et pourtant, une décision du 31 août 2009 du Conseil d'Etat (*Commune de Cregols*, n° 296458 , AJDA 2009. 1526 ) paraît proposer un nouvel équilibre.

Un « cas d'école »

L'affaire était, pour reprendre les termes du rapporteur public Catherine de Salins, un « cas d'école », tant elle donnait à voir les effets de l'impératif public de prévention du risque.



Le maire d'une petite commune avait reçu de la direction départementale de l'équipement (DDE) un courrier alarmiste faisant état de risques d'effondrement d'une portion de route départementale longeant un canal amenant l'eau d'alimentation d'une microcentrale hydroélectrique exploitée par une société privée. La DDE mettait en avant le risque d'un affaissement brutal de la route et des désordres affectant le site de la microcentrale. Pour elle, la fermeture immédiate de la centrale était impérative pour éviter des conséquences graves sur les habitants des alentours. Le maire obtempéra et décida, sur le fondement de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, l'arrêt de l'exploitation de la centrale et de la circulation sur la route départementale. L'exploitant, qui avait dû arrêter son activité immédiatement et pendant onze mois en tout, chercha l'annulation de l'arrêté mais également le versement d'indemnités compensant ses pertes. Le tribunal administratif nomma un expert pour tenter d'y voir plus clair. L'expertise rendue infirma totalement la perception du risque de la DDE : la centrale n'avait jamais présenté de risque d'effondrement et n'avait pas constitué de menace pour la sécurité publique.

Les premiers juges, puis ceux d'appel, conclurent de cette expertise que l'arrêté ordonnant la fermeture de la centrale était illégal puisqu'il ne démontrait pas son utilité, faute de danger grave et imminent établi. Cette illégalité constituait une faute. Mais pour le tribunal, la responsabilité exigeait une faute lourde, or tel n'était pas le cas selon lui. Pour la cour, au contraire, seule une faute simple était nécessaire - et c'est assez normal pour un cas de responsabilité du fait d'une mesure juridique, et non matérielle, de police (v. CE 28 nov. 2003, *Commune de Moissy Cramayel*, n° 238349 , Lebon 464  ; AJDA 2004. 988, note C. Deffigier ). La cour la jugea constituée et mit à la charge de la commune une indemnité de 116 000 €.


Dans cette affaire, deux logiques s'affrontent, également compréhensibles et justifiables. D'un côté, le maire. Quel choix avait-il ? Il disposait d'un document circonstancié d'un service de l'Etat l'avertissant d'un danger. Il devait donc agir ; s'il ne l'avait pas fait, le reproche lui en aurait été fait, puisqu'une autorité de police a l'obligation, sauf à engager sa responsabilité, de prendre les mesures de police adéquates en cas de danger imminent avéré - le principe a été clairement déterminé par une décision du 23 octobre 1959, *Sieur Doublet* (n° 40922, Lebon 540 ). Puisque le maire ne pouvait prendre aucun risque, il signa l'arrêté. Comment venir lui dire, alors qu'il était tenu d'agir, qu'il n'aurait en fait pas dû le faire et, pis encore, qu'il avait commis une faute en agissant ? De l'autre côté, la société exploitant la centrale. Au nom d'un risque collectif qui paraissait irrépressible, il a été mis fin à son activité

pendant onze mois. Elle ne peut admettre, une fois prouvé que la mesure était inutile, qu'elle doive supporter seule les conséquences économiques et financières sévères de cette fermeture, comme s'il était normal que, au nom de la sécurité collective, certains soient sacrifiés sans reconnaissance de dette.

L'imbrication d'un contentieux en légalité et en responsabilité

Cette analyse un peu schématique du rapport de force fait ressortir la difficulté propre de cette affaire, qui tient surtout à l'imbrication du contrôle de légalité et de l'action en responsabilité. Ce qui pose difficulté, ce n'est pas tant d'affirmer que l'arrêté est illégal. C'est la conclusion qui s'ensuit sur le plan indemnitare : la responsabilité de la commune se trouve engagée pour faute, dès lors que toute illégalité est fautive (principe fondamental, rappelé récemment, v. CE 3 mai 2004, *M. Devillers*, n° 258399 , Lebon T. 874 ). L'affirmation de la faute arrête, car elle paraît inacceptable au regard des contraintes de l'action publique. Comment faire alors, si ce n'est aménager le contrôle de la légalité de la décision de police pour éviter d'avoir à conclure à une illégalité fautive - comme si l'appréciation de la responsabilité rétroagissait sur le raisonnement d'excès de pouvoir (ce qui est original) ?






C'est cette voie que suggéra Catherine de Salins. La légalité de l'arrêté serait reconnue au prix d'un raisonnement qui se résume à l'idée que « la légalité [d'une mesure prise en situation d'urgence apparente] s'apprécie en fonction des seuls éléments dont l'autorité disposait », sans que l'administration ne soit considérée comme ayant eu la charge de se livrer aux vérifications et investigations complémentaires nécessaires. En termes contentieux, cela revient à interdire à un requérant d'invoquer utilement des productions postérieures à la date de la décision attaquée qui pourraient éclairer d'un autre jour les faits. Cette solution allait de pair, selon elle, avec le nécessaire engagement de la responsabilité sans faute afin de permettre à la société d'obtenir réparation, ce qui paraissait de bonne justice. Ces deux positions sont un équilibre et même un tout indissociable, on le comprend aisément. Pour reprendre ses termes : « L'impossibilité pour les personnes à qui une telle décision fait grief d'apporter des éléments nouveaux que l'administration ne connaissait pas doit trouver sa contrepartie dans le fait que, lorsque la preuve de l'inutilité de la mesure est rapportée [...] elles sont en droit d'obtenir réparation [du préjudice] sur le terrain de la rupture d'égalité devant les charges publiques ».

La décision rompt pourtant cet ensemble : si elle retient l'innovation proposée en matière d'aménagement du recours en excès de pouvoir, elle ne retient pas la responsabilité sans faute ; elle ne repose que sur le fondement classique de la faute à ne pas avoir abrogé une décision devenue illégale (pour ex., CE 19 févr. 2003, *Commune de Primelles*, n° 220278 ). La société se trouve ainsi indemnisée, mais sur une base nettement plus réduite que celle retenue par la cour. En somme, elle doit supporter l'essentiel du poids des mesures de précaution prises, même par erreur. Cette solution, qui revient à ne tirer aucune conséquence juridique d'une décision nécessaire en apparence mais inutile en réalité, résulte d'une prise en compte prioritaire des contraintes de l'action publique, renvoyant au second plan celle des conséquences sur l'activité privée des choix collectifs, dans une société rétive à tout risque.

Examinons le raisonnement de la décision dans ces deux contentieux.

L'aménagement du contrôle de légalité des mesures de police

La censure de l'arrêt de la cour se fait en deux temps.

La décision rappelle d'abord la règle : « Une mesure de police n'est légale que si elle est nécessaire au regard de la situation de fait existant à la date à laquelle elle a été prise, éclairée au besoin par des éléments d'information connus ultérieurement ». On trouve là un rappel de la portée du principe fondamental de l'excès de pouvoir, celui de l'appréciation de la légalité de l'acte à la date des faits, sur lequel on se méprend souvent. Ce principe ne signifie pas que le juge s'interdit de connaître d'éléments postérieurs à la décision. Ainsi que le souligne le président R. Odent dans son *Cours de droit administratif* (Dalloz, t. II, p. 295) : « Le juge administratif doit [...], pour rechercher si la décision qui lui est déférée est légale, se replacer à la même date [que la décision attaquée], mais il apprécie cette légalité compte tenu des pièces du dossier qui lui est soumis et qui peut contenir des pièces ou des documents postérieurs à la décision attaquée ». Le rapporteur public avançait de nombreux exemples où des productions postérieures furent décisives, en matière notamment de fonction publique (CE 30 nov. 1979, *Ministre des transports c/ M. Léon*, n° 13811 , Lebon T. 851 ), d'autorisation administrative de licenciement (CE 5 févr. 1982, *Cahen*, n° 23905 , Lebon 60) ou de droit de la nationalité (CE 26 févr. 1988, *Ministre des affaires sociales et de l'emploi c/ Shaukat*, n° 71716 , Lebon T. 594 ). Plus encore, il arrive que l'illégalité soit prouvée par des faits ou des circonstances postérieurs : la configuration la plus connue est le détournement de pouvoir ou la nomination pour ordre.

Surtout, l'office du juge de l'excès de pouvoir ne se limite pas aux faits tels que l'administration les a perçus. Il a pour charge de débusquer la réalité des faits. C'est là le gage de son efficacité, encore plus quand il s'agit d'une mesure

de police qui doit prouver sa nécessité. Le juge ne peut se limiter aux seuls faits connus de l'administration au moment de la décision sans vérification de leur véracité à l'aide de productions ultérieures ; rentrer dans cette logique revient notamment à exclure l'expertise, qui perd toute utilité. Elle conduit également à une approche purement subjective de la légalité, l'administration n'ayant plus la charge de vérifier la réalité des données de fait sur lesquelles elle se fonde. Or, comme on le sait bien, le recours en excès de pouvoir est objectif (le procès fait à un acte) : il y a, même si l'administration peut mal l'accepter, des illégalités sans intention. Pour paraphraser encore le rapporteur public : « Une décision qui repose sur des faits matériellement inexacts encourt normalement l'annulation alors même que son auteur n'avait pas connaissance de la situation réelle ».

Une telle conclusion n'a rien de choquant en excès de pouvoir. Et le juge administratif l'a adoptée pour des affaires d'une grande portée sociale, notamment en reconnaissant la responsabilité de l'Etat pour carence fautive en matière de protection de la santé, s'agissant des mesures de prévention de l'infection par le virus de l'immunodéficience humaine (CE ass. 9 avr. 1993, *M. D.*, n° 138653 [📄](#)) ou dans le cadre de l'affaire de l'amiante (CE 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Consorts Thomas*, n° 241152 [📄](#), Lebon 125 [📄](#) ; AJDA 2004. 974, chron. F. Donnat et D. Casas [📄](#)). Dans ces cas, il a été reproché à l'Etat de ne pas avoir cherché à savoir, en ne mettant pas en oeuvre les dispositifs nécessaires de détection des risques. Ces décisions ont lu l'histoire à la lumière de preuves postérieures, sans se limiter aux seules connaissances que l'administration avait voulu connaître, charge pesant sur elle de vérifier et de savoir ce qui peut l'être.




On peut, en revanche, comprendre que ce qu'implique une illégalité sur le plan indemnitaire puisse poser difficulté à l'acteur public engagé : l'affirmation de la faute n'est pas aisée dans un cas où l'administration a cru de bonne foi devoir agir. C'est bien ce noeud qu'a voulu trancher la décision. Cela explique le motif de cassation, qui introduit un tempérament au principe rappelé en exergue. La décision accepte que « lorsqu'il ressort d'éléments sérieux portés à sa connaissance qu'il existe un danger à la fois grave et imminent exigeant une intervention urgente qui ne peut être différée, l'autorité de police ne commet pas d'illégalité en prenant les mesures qui paraissent nécessaires au vu des informations dont elle dispose à la date de sa décision ».

Cette solution peut paraître assez naturelle, l'urgence justifiant souvent la suspension de certaines garanties. Elle peut également, quand on connaît le quotidien d'une commune, sembler raisonnable et de bon sens. Elle a tout de même des allures d'exception en matière d'excès de pouvoir car elle restreint l'office du juge, en limitant son contrôle aux seules informations dont l'autorité de police avait voulu prendre connaissance à l'époque, sans faire peser sur elle, ne serait-ce que fictivement, une obligation de vérification des faits et sans, surtout, permettre au requérant de s'appuyer sur une expertise permettant une analyse contraire devant le juge de la légalité. C'est accorder beaucoup de puissance à l'administration et instaurer un contrôle atténué de la mesure de police prise en urgence, dont le champ n'est pas négligeable (qu'est-ce qui n'est pas « un danger grave et imminent exigeant une intervention urgente qui ne peut être différée » dans une société où tout risque est proscrit ?).

Cette veine jurisprudentielle est, croyons-nous, une innovation d'une portée singulière.

Certes, l'intégration de l'urgence dans l'appréciation de la légalité n'a rien d'inédit. Il y a, bien sûr, les jurisprudences bien connues reconnaissant, en cas de circonstances exceptionnelles, des pouvoirs accrus aux autorités de police. Le juge accepte que l'administration dispose alors de compétences élargies, comme celle de suspendre par décret une loi (CE 28 juin 1918, *Heyriès*, n° 63412 [📄](#), Lebon 651 [📄](#)). Cette tolérance trouve une traduction en matière de pouvoir de police : ses limites ne sont pas les mêmes en temps de paix et en période de guerre, auquel cas les intérêts de la défense nationale donnent une extension plus grande à l'ordre public (CE 28 févr. 1919, *Dames Dol et Laurent*, n° 61593 [📄](#), Lebon 208 [📄](#) ou CE ass. 7 janv. 1944, *Sieur Lecocq et autre*, n° 71376, Lebon 5). De manière générale, les circonstances exceptionnelles modifient les règles normales de compétence, de forme et d'objet des actes administratifs. Le juge accepte que les garanties que tirent les administrés de ces procédures soient affaiblies dans ces circonstances particulières. Mais il ne l'accepte que s'il y a réellement des circonstances exceptionnelles, et non une simple urgence. Pour éviter « la porte ouverte à la suppression de toute légalité » (concl. L. Letourner sur l'affaire du 16 avr. 1948, *Laugier*, n° 85698, Lebon 161), il doit s'agir de la survenance brutale d'événements graves et imprévus, et non d'une simple urgence.

La simple urgence peut cependant justifier des aménagements d'une portée similaire. Elle peut justifier l'inobservation de règles de procédure comme une demande d'avis (CE sect. 9 avr. 1976, *SGEN*, n° 98423 [📄](#), Lebon 198 [📄](#)) ou une mise en demeure (CE sect. 19 févr. 1982, *Ministre de l'éducation et autre c/ M. Pérez*, n° 19647 [📄](#), Lebon 83 [📄](#)) ; certaines règles de compétence peuvent aussi ne pas être observées (CE 22 janv. 1965, *Alix*, n° 56871 [📄](#), Lebon 44 [📄](#)). De même, dans des circonstances où sont mises en péril la continuité du service et la sécurité des patients, un chef d'établissement peut suspendre un agent de ses activités cliniques et thérapeutiques, alors même que la décision doit être prise légalement par l'autorité ministérielle (CE 1^{er} mars 2006,

Bailly, n° 279822  , Lebon T. 932-1076  ; AJDA 2006. 951 .





Dans ces cas, il est question d'élargissement du pouvoir légal ou, en matière de police, d'extension du champ de son exercice : l'ordre public se gonfle de préoccupations qui lui sont, en temps habituel, étrangères. Autrement dit, le juge tolère, dans ces circonstances particulières, des pratiques normalement illégales. Mais il ne modifie pas pour autant le cadre même de son intervention, c'est-à-dire la nature de son contrôle.






C'est pourtant ce qu'opère la décision commentée. Le juge doit, dans cette configuration d'urgence où existe un danger grave et imminent, contrôler une légalité d'apparences - « des mesures qui paraissent nécessaires » - là où l'administré pourrait être en droit d'exiger de l'administration qu'elle prenne des mesures dont il est établi qu'elles sont nécessaires. Le requérant ne pouvant plus démontrer l'inexactitude matérielle des faits, le contrôle du juge de l'excès de pouvoir devient purement subjectif : on lui demande de se mettre à la même place que l'administrateur et de comprendre ses difficultés sans l'autoriser à prendre de la distance par rapport à son action. Nous ne cacherons pas que, malgré les précautions prises, cette solution nous paraît hasardeuse car elle affaiblit les garanties du contrôle juridictionnel des mesures de police (et aussi l'effectivité, qui n'est plus à prouver, du recours en excès de pouvoir). Elle le fait essentiellement par souci d'intégrer les contraintes de l'autorité de police. Si on peut certes les comprendre, nous restons dubitatifs sur l'opportunité de modifier le contrôle d'excès de pouvoir de l'acte de police pour éviter d'avoir à engager la responsabilité d'une commune.



Le refus d'une socialisation du risque anticipé à tort ?



Sur le terrain de la responsabilité, la décision se détache, nous l'avons dit, des conclusions du rapporteur public alors même que Catherine de Salins suggérait une solution d'équilibre (légalité aménagée/responsabilité sans faute) qu'il fallait prendre en entier... ou ne pas prendre. Les sous-sections réunies n'ont pourtant choisi que la moitié de l'attelage. Après annulation de l'arrêt de la cour sur la responsabilité, elles confirment, en effet, la décision du tribunal administratif qui avait limité l'engagement de la responsabilité à la période pendant laquelle le maire avait maintenu l'interdiction de faire fonctionner la microcentrale après que l'expert, commis par le tribunal administratif, eut communiqué aux parties une note faisant apparaître que l'établissement n'était affecté d'aucun désordre. Autrement dit, la seule responsabilité encourue par la commune est une faute à ne pas avoir abrogé l'arrêté devenu illégal.


Pourtant, dès lors que la légalité de l'arrêté était confirmée, une indemnisation sur le terrain du risque pouvait être envisagée. La jurisprudence récente pouvait incliner en ce sens.

On sait que, depuis les décisions *Couitéas* (CE 30 nov. 1923, n° 38284  , Lebon 789 ) puis *Société anonyme des produits laitiers La Fleurette* (CE ass. 14 janv. 1938, n° 51704  , Lebon 25 ) , le juge administratif met en oeuvre une responsabilité du fait des décisions administratives légalisées et du fait des lois, en sanctionnant une rupture de l'égalité devant les charges publiques. Malgré le principe, l'application a été restrictive : l'appellation de « produit de luxe » (R. Chapus, *Droit administratif général*, t. 1, Montchrestien, 15^e éd., n° 1518) est bien connue. Par ailleurs, l'application de la décision *La Fleurette* avait dérivé : avait été ajoutée aux critères d'anormalité et de spécialité du préjudice la prise en compte de la volonté du législateur telle qu'elle ressort de l'objet de la loi. L'objectif d'intérêt général que pouvait poursuivre une loi (ou une décision administrative légalisée) était considéré comme faisant obstacle à la réparation.

Cette solution, en délicatesse avec le droit constitutionnel (n° 85-198 DC du 13 déc. 1985 ou n° 2001-541 du 27 nov. 2001) et européen (CEDH 23 sept. 1982, *Sporrong et Lönnroth c/ Suède*) dans la mesure où elle maintenait des îlots d'irresponsabilité de principe de la puissance publique, a été remise en cause. Après une évolution partielle en matière environnementale (CE sect. 30 juill. 2003, *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre*, n° 215957  , Lebon 367  ; AJDA 2003. 1815, chron. F. Donnat et D. Casas ) , le pas a été résolument franchi par une décision du 2 novembre 2005 *Société coopérative agricole Ax'ion* (n° 266564, Lebon 468  ; AJDA 2006. 142, chron. C. Landais et F. Lenica ). Désormais, « le silence de la loi ne saurait être interprété comme excluant, par principe, tout droit à réparation des préjudices que son application est susceptible de provoquer ». Cette solution fait sortir la jurisprudence de ce que le commissaire du gouvernement dans cette affaire nommait une « impasse logique » : c'est au nom de l'intérêt général que la réparation pouvait avoir lieu - lorsque certains subissent les conséquences d'une décision prise pour le bien de tous - et au nom de ce même intérêt général que la réparation leur était refusée. Ce réajustement opéré par la décision du 2 novembre 2005 ouvre ainsi la possibilité d'une réelle socialisation du risque dans les cas nécessaires, ce qui est la logique même de la responsabilité du fait des lois. L'indemnisation vient tempérer les effets d'interventions qui, pour légales et justifiées qu'elles soient, n'en ont pas moins des conséquences pour certains. L'intérêt général n'est pas l'intérêt de tous, car certains en pâtissent.


C'est ce même souci, propre à une époque où les principes de prévention et de précaution dominent, qui présida au changement d'optique en matière de responsabilité du fait des décisions administratives légales. La décision du 25 juillet 2007 *M. Leberger et époux Cortie* (n° 278190, Lebon 392  ; AJDA 2007. 1559 ) censure une cour qui avait refusé l'indemnisation des conséquences dommageables d'un arrêté municipal mettant fin à l'exploitation d'un camping en raison d'une réévaluation générale des risques liés aux emplacements en bord de rivières, à la suite de la catastrophe de Vaison-la-Romaine en 1992. Les juges du fond avaient considéré que la circonstance que l'arrêté préfectoral poursuivait un but de sécurité publique suffisait à exclure l'engagement de la responsabilité sans faute de l'autorité de police. Le Conseil d'Etat censure ce raisonnement pour erreur de droit et opère une appréciation du cas d'espèce, en n'excluant pas le principe d'une réparation, dans la logique de la décision *Coopérative agricole Ax'ion* précitée. Il considère cependant que la fermeture devait être regardée comme un aléa n'excédant pas ceux que comporte nécessairement une exploitation de camping, dès lors que le site est exposé par son emplacement même à des risques élevés d'inondation.

Cette solution est particulièrement rigoureuse si l'on songe au fait que les exploitants du camping avaient été encouragés à entreprendre puisqu'ils avaient été autorisés à s'installer sur le site de manière renouvelée. Surtout, l'interdiction n'était pas liée au risque initial, qui n'avait pas changé, mais à un changement collectif dans l'acceptation du risque. Le commissaire du gouvernement Didier Chauvaux parlait ainsi de « nouvelle approche de la notion de risque acceptable » et considérait que le préjudice était anormal, c'est-à-dire dépassant l'aléa normal. A ses yeux, la situation se résumait ainsi : « De nouvelles exigences de sécurité ont été définies dans l'intérêt général ou du moins dans celui de toutes les personnes pratiquant le camping ; la charge de ces exigences est retombée de manière disproportionnée sur un petit nombre d'établissements qui avaient été créés sous l'empire d'une doctrine différente et qui avaient été régulièrement autorisés ». Une rupture d'égalité devant les charges publiques était dès lors constituée. Cette approche, bien qu'empreinte selon nous de justesse, n'a cependant pas été suivie. Il faut dire que le Conseil d'Etat s'était de longue date montré très peu perméable à un tel raisonnement. Déjà, en 1980, le président A. Bacquet avait vainement tenté de le défendre dans un cas où l'administration avait remis en cause, en raison de nouvelles exigences de sécurité, l'autorisation d'utiliser certaines sources radioactives par un médecin (CE sect. 1^{er} févr. 1980, *Rigal*, n° 08048 , Lebon 64 )

Une décision récente suggère peut-être que cette logique finit par infuser (CE 11 avr. 2008, *SCI Moulin du Roc et autres*, n° 288528 ) . Cette décision fait en effet droit à une demande indemnitaire dans le cas d'un arrêté de fermeture d'un camping. Ce qui décide la juridiction, c'est le fait que la reprise de l'activité n'a pas été remise en cause par l'administration après les inondations ayant révélé l'existence de risques. La motivation est particulièrement intéressante : « L'administration, qui avait ainsi participé à l'évaluation du risque et à la définition de ces travaux, a décidé, postérieurement, sans que soit survenue aucune circonstance extérieure nouvelle, de renforcer le niveau de précaution et de prévention du risque d'inondation [...] en ordonnant la fermeture du camping ». Une telle décision « qui a pour origine une évolution en l'espèce non fautive dans l'appréciation du risque et des précautions qu'il appelle, emporte des conséquences qui doivent être regardées [...] comme ayant constitué un aléa excédant ceux que comporte nécessairement une telle exploitation ». On notera le contrôle du caractère fautif de l'appréciation du risque.

Le cas de l'interdiction de la microcentrale se présentait sous un jour proche de ces décisions. Il s'agissait d'une décision considérée comme légale, fondée sur une nouvelle appréciation des risques. Deux des critères de la responsabilité sans faute (CE sect. 22 févr. 1963, *Commune de Gavarnie*, n° 50438, Lebon 113) paraissent aisément remplis : le préjudice était anormal, la société ayant cessé toute activité pendant onze mois ; il était aussi spécial, sans aucun doute seule la centrale ayant été concernée. Restait la nécessité que le dommage ne consiste pas en la réalisation d'un aléa qui pèse normalement sur la victime compte tenu de son activité. La décision considère que cela en est un, puisqu'elle rejette par prétérition la responsabilité sans faute. La juridiction a donc refusé la socialisation du risque dans ce cas : les conséquences de l'arrêté pris dans l'intérêt collectif ne doivent être supportées que par la société touchée. Il s'agissait pourtant d'un risque étranger à la centrale, et même à l'activité de la société. Et on parlait en plus d'un risque qui s'est révélé ne pas exister. Comme le rapporteur public, on n'avait aucune difficulté à considérer qu'une mesure de cette nature excédait les aléas que l'exploitation d'une centrale comporte nécessairement.

Ce choix montre la grande difficulté à dresser la frontière, sans aucun doute délicate, entre les cas où une socialisation du risque est justifiée et ceux où le risque doit être supporté individuellement. Que faire pour des activités qui se révèlent comporter des risques qui n'ont pas été décelés d'emblée ? Que faire pour des décisions qui anticipent exagérément, ou à tort, les risques ? Face à l'ampleur des situations couvertes, la jurisprudence paraît hésiter et fonctionner au cas par cas, sans que le tableau d'ensemble ne se dessine avec facilité. Nous gagerons volontiers que cet empirisme, d'ailleurs traditionnel du juge de la responsabilité, continuera à régner, même si les

questions deviendront plus impérieuses et pourraient appeler une réponse plus systématique. Certains ont bien compris, à rebours des optimistes (v., entre autres, L. Vatna, La responsabilité des communes du fait des mesures de police visant la prévention des catastrophes naturelles, AJDA 2009. 628 ) , que la prudence jurisprudentielle restait de mise, malgré les signes d'ouverture : « Aujourd'hui, comme hier, les aléas inhérents à l'exercice d'une activité économique sont entendus de manière extensive et limitent l'engagement de la responsabilité de la puissance publique pour rupture de l'égalité devant les charges publiques ». Ainsi, il ne faut peut-être pas attendre du retour à « l'esprit » de la jurisprudence *La Fleurette* opéré depuis quelques années « une mise en oeuvre débridée de la responsabilité du fait des lois ou des décisions administratives légalés » (F. Melleray, comm. sous la décision *M. Leberger et époux Cortie*, préc., Dr. adm. nov. 2007, n° 11, comm. 159).

Mots clés :

POLICE * Police générale * Police municipale

RESPONSABILITE * Responsabilité pour faute * Illégalité

AJDA 2009 p.1824**L'autorité de police face à la prévention des risques****Arrêt rendu par Conseil d'Etat****31-08-2009**

n° 296458

Sommaire :

Par une décision du 31 août 2009, le Conseil d'Etat éclaire d'un jour nouveau les relations entre le contrôle de la légalité d'une mesure de police prise pour prévenir, en cas d'urgence apparente, la survenue d'un risque et l'engagement de la responsabilité de l'autorité de police pour assumer les conséquences sur certains individus de cette décision.

Texte intégral :

Vu le pourvoi, enregistré le 11 août 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté pour la commune de Crégols, dont le siège est à l'Hôtel de ville de Crégols (46330), représentée par son maire en exercice dûment habilité à cet effet ; la commune de Crégols demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt du 13 juin 2006 par lequel la cour administrative d'appel de Bordeaux a réformé le jugement du 10 avril 2003 du tribunal administratif de Toulouse en portant à 116 883,42 € le montant de l'indemnité que la commune de Crégols a été condamnée à verser à la société Saint-Martin-Labouval ;

2°) réglant l'affaire au fond de rejeter la demande formée par la société Saint-Martin-Labouval devant le tribunal administratif de Toulouse ;

3°) de mettre à la charge de la société Saint-Martin-Labouval une somme de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Marc Lambron, conseiller d'Etat,

- les observations de la SCP Vincent, Ohl, avocat de la commune de Crégols et de M^e Odent, avocat de la société Saint-Martin-Labouval,

- les conclusions de M^{me} Catherine de Salins, rapporteur public,

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Vincent, Ohl, avocat de la commune de Crégols et à M^e Odent, avocat de la société Saint-Martin-Labouval ;

Considérant 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 accidents et 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 [...] » ; qu'aux termes de 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 » ;

Considérant qu'il résulte des pièces soumises aux juges du fond que des désordres ont été constatés en 1998 sur la voie départementale n° 8 à Crégols, dans sa portion longeant le canal d'amenée d'eau alimentant, à partir du Lot, une microcentrale hydroélectrique exploitée par la société Saint-Martin-Labouval ; qu'à la demande de la direction départementale de l'équipement, qui faisait état d'un risque d'effondrement de la centrale, le maire a, par un arrêté du 13 octobre 2000 fondé sur les dispositions précitées de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, interdit la poursuite de l'exploitation de cette installation ; qu'un expert désigné par le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse a toutefois conclu, dans un rapport préliminaire déposé le 6 mars 2001 puis dans un rapport définitif déposé le 12 février 2002, à l'absence de tout risque d'effondrement de la centrale ; que par un jugement du 10 avril 2003, le tribunal administratif a annulé la mesure d'interdiction édictée le 13 octobre 2000 et condamné la commune de Crégols à verser une indemnité de 20 000 € à la société Saint-Martin-Labouval en raison de la faute lourde que le maire avait commise en maintenant la mesure d'interdiction au-delà du 6 mars 2001, date à laquelle son inutilité avait été révélée par l'expert ; que, par l'arrêt du 13 juin 2006 que la commune défère au juge de cassation, la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté les conclusions de cette commune tendant à l'annulation dudit jugement et, statuant sur l'appel incident de la société Saint-Martin-Labouval, a porté à 116 883,42 € le montant de l'indemnité allouée à cette société en jugeant que l'illégalité de l'arrêt du 13 octobre 2000 avait engagé la responsabilité de la commune, sur le terrain de la faute simple, dès la date de sa signature ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi ;

Considérant qu'une mesure de police n'est légale que si elle est nécessaire au regard de la situation de fait existant à la date à laquelle elle a été prise, éclairée au besoin par des éléments d'information connus ultérieurement ; que, toutefois, lorsqu'il ressort d'éléments sérieux portés à sa connaissance qu'il existe un danger à la fois grave et imminent exigeant une intervention urgente qui ne peut être différée, l'autorité de police ne commet pas d'illégalité en prenant les mesures qui paraissent nécessaires au vu des informations dont elle dispose à la date de sa décision ; que la circonstance que ces mesures se révèlent ensuite inutiles est sans incidence sur leur légalité mais entraîne l'obligation de les abroger ou de les adapter ;

Considérant que l'arrêt attaqué constate qu'il ressort des pièces du dossier et, notamment, du rapport de l'expert, qu'à la date à laquelle le maire a prescrit l'arrêt de l'exploitation de la centrale, cette dernière ne constituait pas un danger grave ou imminent pour la sécurité publique ; qu'en déduisant de cette constatation que l'arrêt du 13 octobre 2000 était illégal au regard des dispositions de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, et engageait par suite la responsabilité pour faute de la commune, sans rechercher si la décision avait été prise au vu d'éléments sérieux faisant apparaître l'existence d'un danger à la fois grave et imminent exigeant une intervention urgente, sans qu'il fût possible d'attendre les résultats d'investigations complémentaires, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit justifiant la cassation de son arrêt ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative et de régler l'affaire au fond ;

Sur la légalité de l'arrêt du 13 octobre 2000 :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, par une lettre du 2 octobre 2000, faisant suite à un précédent courrier et aux rapports établis par des bureaux d'études, le directeur départemental de l'équipement a indiqué au maire de Crégols que les désordres affectant le site de la microcentrale exploitée par la société Saint-Martin-Labouval connaissaient une évolution très alarmante du fait de la persistance de mouvements de terrains ; que le directeur départemental ajoutait que le risque pour les personnes présentes était important et qu'il était aggravé par le fonctionnement de la centrale, la masse d'eau mise en mouvement par la turbine étant susceptible, en cas d'affaissement brutal, d'entraîner la formation d'une vague dont les conséquences seraient dramatiques ; qu'en égard à ces informations et à l'urgence qu'elles faisaient apparaître, et alors même qu'il est apparu ultérieurement qu'il n'existait pas de risque d'effondrement de la microcentrale, le maire n'a pas méconnu les dispositions de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales en ordonnant, par son arrêté du 13 octobre 2000, la fermeture de cette installation ; que c'est, dès lors, à tort que le tribunal administratif s'est fondé, pour annuler cette mesure, sur une violation de ces dispositions ;

Considérant qu'il appartient au Conseil d'Etat, saisi par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner l'autre moyen soulevé par la société Saint-Martin-Labouval à l'encontre de l'arrêt litigieux ;

Considérant que les désordres qui ont motivé l'intervention de cet arrêté avaient une cause extérieure à l'immeuble ; que, par suite, ils n'entraient pas dans le champ de la procédure de péril prévue par les dispositions de l'article L. 511-1 du code de la construction et de l'habitation, dont la société ne peut utilement invoquer la méconnaissance ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la commune de Crégols est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a annulé l'arrêté du 13 octobre 2000 en tant qu'il ordonnait l'arrêt de la microcentrale exploitée par la société Saint-Martin-Labouval ;

Sur la responsabilité :

Considérant que la mesure prise légalement le 13 octobre 2000, au vu d'informations sérieuses relatives à l'existence d'un danger grave et imminent, ne saurait engager la responsabilité pour faute de la commune ; qu'en revanche, en maintenant l'interdiction de faire fonctionner la microcentrale hydroélectrique au delà du 6 mars 2001, date à laquelle l'expert désigné par le tribunal administratif a communiqué aux parties une note faisant apparaître que cet établissement ne présentait aucun désordre et que son fonctionnement ne menaçait pas la sécurité, le maire de Crégols a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune à l'égard de la société Saint-Martin-Labouval ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que la société Saint-Martin-Labouval a dû cesser l'exploitation de la microcentrale hydroélectrique jusqu'à l'intervention de l'arrêté du 18 septembre 2001 par lequel le maire de Crégols a abrogé l'interdiction prévue par son arrêté du 13 octobre 2000 ; qu'eu égard au délai de remise en route de l'exploitation, la société peut prétendre à une indemnité couvrant les pertes nettes de recettes d'exploitation subies postérieurement au 15 mars 2001 et une partie des frais de remise en état de l'installation à la suite de son arrêt prolongé ; qu'il sera fait une juste appréciation de ces chefs de préjudice en portant de 20 000 € à 35 000 € l'indemnité qui lui a été allouée par les premiers juges ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la commune de Crégols n'est pas fondée à demander à être déchargée de toute condamnation ; que la société Saint-Martin-Labouval n'est pas fondée à se plaindre, par la voie de l'appel incident, de ce que le tribunal administratif de Toulouse a limité la responsabilité de la commune à la période allant du 6 mars au 18 septembre 2001 ; que la société est en revanche fondée à demander que l'indemnité qui lui a été accordée en première instance soit relevée, dans la limite de 35 000 € ;

Sur les intérêts et la capitalisation des intérêts :

Considérant que la société Saint-Martin-Labouval a droit aux intérêts de la somme susdite à compter du 5 janvier 2001, date de sa demande préalable d'indemnisation ;

Considérant que la société requérante a demandé la capitalisation des intérêts le 22 août 2002, date à laquelle il était dû au moins une année d'intérêts ; qu'elle a droit en conséquence à la capitalisation des intérêts échus au 22 août 2002, ainsi qu'à chaque échéance annuelle à compter de cette date ;

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

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de la société Saint-Martin-Labouval, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme que la commune de Crégols demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions en mettant à la charge de ladite commune une somme de 5 000 € au titre des frais que la société Saint-Martin-Labouval a exposés devant la cour administrative d'appel de Bordeaux et le Conseil d'Etat ;

Décide :

Article 1^{er} : L'arrêté du 13 juin 2006 de la cour administrative d'appel de Bordeaux est annulé.

Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Toulouse en date du 10 avril 2003 est annulé en tant qu'il a annulé l'arrêté du maire de Crégols en date du 13 octobre 2000. Le recours pour excès de pouvoir présenté par la société Saint-Martin-Labouval à l'encontre de cet arrêté est rejeté.

Article 3 : L'indemnité due par la commune de Crégols à la société Saint-Martin-Labouval est portée de 20 000 € à 35 000 €. Cette somme portera intérêts au taux légal à compter du 5 janvier 2001. Les intérêts échus à la date du 22 août 2002, puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date, seront capitalisés pour produire eux-mêmes intérêts.

Article 4 : Le surplus de l'appel incident de la société Saint-Martin-Labouval devant la cour administrative d'appel est rejeté.

Article 5 : Le jugement du 10 avril 2003 du tribunal administratif de Toulouse est réformé en ce qu'il a de contraire à la présente décision.

Article 6 : Les conclusions de la commune de Crégols tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Ladite commune versera à ce titre à la société Saint-Martin-Labouval une somme de 5 000 €.

Article 7 : La présente décision sera notifiée à la commune de Crégols et à la société Saint-Martin-Labouval.

Copie pour information en sera adressée au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Demandeur : Crégols (Cne)

Composition de la juridiction : M. Vigouroux, prés. - M. Lanbron, rapp. - Mme de Salins, rapp. publ. - SCP Vincent, Ohl, Me Odent, av. - (sera publié au Lebon)

Mots clés :

POLICE * Police générale * Police municipale

RESPONSABILITE * Responsabilité pour faute * Illégalité

Copyright 2023 - Dalloz – Tous droits réservés