6^{ème} et 1^{ère} chambres réunies
Séance du 28 mars 2018
Lecture du 4 mai 2018

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

La commune de Blaringhem a contesté le refus de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle sur son territoire au titre de sécheresses en 2009 et 2010. Elle se pourvoit en cassation contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Douai du 19 mars 2015 qui a, comme le tribunal administratif de Lille avant elle, rejeté sa demande d'annulation de ce refus.

Vous savez que l'article L. 125-1 du code des assurances, pour garantir une indemnisation aux victimes de phénomènes naturels, notamment climatiques, d'une ampleur exceptionnelle, prévoit que les contrats d'assurance garantissant des dommages à des biens « *ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets des catastrophes naturelles* ». Les dommages pris en charge par l'assureur sont alors les « *dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises* ». La loi définit sobrement la catastrophe naturelle comme « *l'intensité anormale d'un agent naturel* ». En l'espèce, la catastrophe invoquée est la sécheresse suivie d'une réhydratation des sols, qui entraîne des mouvements de terrains pouvant causer des dégâts importants, notamment aux bâtiments.

Le pourvoi pose d'abord la question de la justiciabilité de la lettre préfectorale de notification aux communes des arrêtés refusant de reconnaître l'état de catastrophe naturelle. Vous avez jugé dans votre décision *Commune d'Anthony* (CE, 16 mars 2018, n° 388439, inédit) que cette motivation ne s'incorporait pas à l'arrêté lui-même et n'en est pas une condition de légalité, mais constitue une information supplémentaire donnée par le préfet. Il n'y a aucune raison que cette lettre soit susceptible de recours, car elle n'a pas d'effet de droit et ne constitue même pas un acte de droit souple ayant une influence particulière sur ses destinataires : s'il doit y avoir discussion, c'est sur le terrain de la légalité interne de la décision ministérielle refusant la reconnaissance d'une catastrophe naturelle.

S'agissant du recours contre le refus lui-même, la cour a dû interpréter la portée de la demande initiale de la commune. La commune faisait valoir qu'elle avait invoqué dans le formulaire de demande, en plus de la sécheresse, un autre type de catastrophe, pour un mouvement de terrain ayant conduit à un effondrement particulier. La demande initiale de la commune était, à tout le moins, ambiguë puisqu'il était fait référence aux épisodes de sécheresse qui ont justement conduit à des mouvements de terrain. Eu égard au débat qu'il y avait sur la portée de la mention « mouvement de terrain » dans ce formulaire, la cour a souverainement apprécié ce point factuel, qui n'est en principe pas contrôlé en cassation.

Ensuite, vous avez récemment validé la possibilité pour les ministres de fonder leur réponse sur une méthodologie scientifique élaborée par Météo-France (CE, 16 mars 2018, Commune de Bonneuil sur Marne, n° 389176, T.). Dès lors que la méthode n'est pas invalidée par le débat contentieux, les ministres pouvaient sans erreur de droit, comme l'a jugé la cour, refuser la reconnaissance de catastrophe naturelle au motif que l'un des deux paramètres cumulatifs prévus par cette méthode n'atteignait pas un seuil d'anormalité, à savoir le paramètre météorologique, sans avoir alors à se fonder sur le paramètre géologique.

Reste une dernière question qui est nouvelle. Contrairement à toutes les affaires que vous avez jugées dernièrement en matière de reconnaissance de catastrophe naturelle, l'appréciation de la cour sur le caractère normal ou anormal de l'intensité de cet épisode de sécheresse-réhydratation est aussi critiquée en elle-même, par un moyen d'erreur de qualification juridique. La requérante vous invite à un tel contrôle en soulignant que vous n'avez jusqu'ici jamais précisé votre contrôle en cassation sur cette notion. Comme la requérante nous n'avons pas trouvé de précédent. Jusqu'en 2006 (CE, 24 février 2006, *Commune de Mourenx*, n° 273502, Rec) vous jugiez en effet que cette décision ministérielle avait une nature réglementaire et relevait donc du Conseil d'Etat en premier ressort. Vous pratiquiez alors un contrôle entier (CE, 17 janvier 1996, *Epoux L...*, n° 146167, T.).

En première analyse, il s'agit de porter une appréciation factuelle, sur l'intensité d'une tempête, de pluies, d'une sécheresse, etc, pour savoir si elle est « anormale ». Le débat est scientifique : il est de ceux qu'il n'y a pas d'intérêt à rouvrir en cassation après que le point a été discuté et tranché une voire deux fois par les juges du fond. Cela plaiderait plutôt pour laisser cette question à leur appréciation souveraine, sauf dénaturation des pièces. Les litiges portés devant la juridiction administrative concernant toujours des cas tangents, on peut parier sans risque qu'il n'y aura que fort rarement lieu pour le juge de cassation de retenir une telle « dénaturation ».

Mais la requérante n'est pas non plus sans arguments : elle souligne que le caractère factuel, et même scientifique, d'une appréciation ne vous arrête pas lorsqu'il s'agit de contrôler un critère juridique qui détermine l'existence d'un droit ou d'une obligation. Elle souligne ainsi que vous contrôlez en cassation le caractère anormal ou spécial d'un préjudice (CE 10 mars 1997, *Commune de Lormont c/ Consorts R...*, n° 150861, Rec. 75). Vous contrôlez également le caractère anormal des conséquences d'un acte médical (CE, 16 décembre 2013, *Mme A...*, n° 354268, T.). Certes, mais dans ces cas, la distance à la normalité se mesure aux conséquences d'un fait générateur, à l'importance d'un dommage, et l'appréciation ne revêt pas structurellement une dimension technique et scientifique.

Le caractère technique d'un critère juridique ne fait pas cependant pas obstacle à ce qu'il soit contrôlé en cassation, notamment lorsque cela conditionne l'octroi ou le refus d'un droit : ainsi, vous contrôlez en cassation l'appréciation du caractère suffisant des capacités techniques et financières du pétitionnaire pour être autorisé à exploiter une installation classée (CE, 22 février 2016, *Sté Hambregie*, n° 384821, T.).

Nous n'avons pas de conviction ancrée mais nous vous proposons effectivement de contrôler en cassation le caractère d'intensité anormal de l'agent naturel, c'est-à-dire de contrôler la qualification de catastrophe naturelle. Nous y voyons deux raisons.

D'abord, si le caractère entier du contrôle exercé par le juge du fond ne dicte aucunement le choix du contrôle en cassation, il nous semble que les raisons qui vous ont conduit à pratiquer

au fond ce contrôle entier sur cette appréciation technique valent aussi en cassation : par une seule décision, les ministres, appliquant une méthode, définissent les zones touchées ou non par une catastrophe naturelle et ce choix a des conséquences très importantes sur les droits des assurés et les obligations des assurances. La qualification de catastrophe naturelle est bien, de ce point de vue, une qualification juridique.

Ensuite, en pratique, le contrôle portera surtout sur la méthode retenue pour déterminer les seuils d'anormalité ; le reste en découlera, sous réserve de considérations d'espèce dont il sera très rare qu'elles conduiront à déroger à l'application de la méthode générale. Les constats de fait, notamment les mesures (force du vent, pluviométrie, température, état des nappes phréatiques,...) relèveront de l'appréciation souveraine du juge du fond. C'est seulement la qualification tirée de ces constats de fait, par application de la méthode scientifique de Météo France, la conclusion tirée de ces données sur l'existence ou non d'une catastrophe naturelle qui peut rentrer dans votre contrôle de cassation. Comme souvent, par exemple en matière fiscale, le contrôle de qualification ne s'exercerait donc que sur une base factuelle qui n'est pas contrôlée en cassation. Dans cet équilibre, il nous semble que vous pouvez contrôler cette qualification, mais que ce contrôle se réduira à l'interstice entre les appréciations factuelles effectuées souverainement par la cour et le contrôle de l'erreur de droit sur la méthode utilisée.

Si vous nous suivez pour pratiquer ce contrôle entier, vous n'en serez pas moins conduits à rejeter le moyen d'erreur de qualification juridique : la commune avait produit de nombreux documents scientifiques, émanant de divers cabinets et centre d'étude. Mais ces documents ne remettent pas en cause l'appréciation de la cour : ils confirment que le sol de la commune est argileux, donc sujet à bouger lorsqu'une réhydratation suit une forte sécheresse, et ils confirment que de nombreux bâtiments ont souffert de fissurations durant les années où ce phénomène s'est produit. Mais ils ne remettent pas en cause le fait que ce phénomène n'a pas atteint, selon le seuil météorologique de la méthodologie de Météo France, une intensité exceptionnelle au point qu'il faille le qualifier de catastrophe naturelle, ouvrant ainsi droit à l'indemnisation des dommages non assurables.

PCM nous concluons donc au rejet du pourvoi.