

N° 349614

Communauté urbaine Marseille Provence Métropole

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 13 novembre 2013

Lecture du 4 décembre 2013

CONCLUSIONS

Vincent Daumas, rapporteur public

M. et Mme A... habitent à Marseille une maison dont ils sont propriétaires, qui a subi des dommages à répétition causés par des inondations faisant suite à d'importantes précipitations, notamment en septembre 1998, octobre 1999, septembre 2000 et décembre 2003. Estimant que ces inondations étaient imputables au fonctionnement défectueux du réseau d'évacuation des eaux pluviales, M. et Mme A... ont saisi le tribunal administratif de Marseille d'un recours indemnitaire dirigé, à la fois, contre la commune de Marseille et la communauté urbaine Marseille Provence Métropole. Ils demandaient le versement de plus d'un demi-million d'euros. Le tribunal administratif, après avoir mis hors de cause la commune de Marseille, a fait droit en partie à leurs prétentions en condamnant la communauté urbaine à verser un peu plus de 50 000 euros. Le jugement du tribunal a fait l'objet d'un appel de la communauté urbaine, auquel les époux A... ont répondu par un appel incident. Par un arrêt avant dire droit du 24 mars 2011, la cour administrative d'appel de Marseille a confirmé la responsabilité de la communauté urbaine et, pour compléter l'instruction sur la question de l'évaluation du préjudice à réparer, a ordonné une expertise afin de déterminer l'existence et le cas échéant le montant de la perte de valeur vénale subie par la maison. C'est contre cet arrêt que la communauté urbaine se pourvoit en cassation.

Précisons, avant d'aborder les moyens du pourvoi, que la cour n'a pas encore rendu son arrêt statuant définitivement sur le litige. Vous n'avez donc en aucune manière à vous interroger sur un éventuel non-lieu.

1. Une première critique doit être rapidement écartée. Contrairement à ce qui est soutenu, la communauté urbaine n'avait pas soulevé un moyen tiré de ce qu'une personne publique ne peut être condamnée à payer une somme qu'elle ne doit pas. Ce principe était seulement mentionné pour introduire l'exception de prescription quadriennale soulevée par la communauté urbaine, à laquelle la cour a expressément répondu en l'écartant. La cour n'a donc pas insuffisamment motivé son arrêt sur ce point et n'a omis de viser aucun moyen.

2. En deuxième lieu, la communauté urbaine soutient que la cour a commis une erreur de droit en se fondant, pour retenir sa responsabilité plutôt que celle de la commune, sur la seule circonstance que le réseau d'évacuation des eaux usées et des eaux pluviales de la ville de Marseille présentait un caractère unitaire.

Mais ce n'est pas ce qu'a jugé la cour. Certes, elle relève cette circonstance. Toutefois elle se fonde surtout – et à notre avis, exclusivement – sur la circonstance que la compétence

jusqu'alors exercée par la commune en matière d'eau et d'assainissement avait été transférée le 31 décembre 2000, lors de sa création, à la communauté urbaine.

Pour tenter de faire pièce à cette lecture de l'arrêt attaqué, la communauté urbaine soutient que la compétence « assainissement et eau », qu'elle ne conteste pas avoir reçu lors de sa création, n'inclut pas la compétence relative à la collecte des eaux pluviales. Cette argumentation vous conduira à réexaminer une jurisprudence bien établie.

Les dispositions pertinentes, que la cour a citées, sont celles de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales, qui régissent les compétences des communautés urbaines. Elles prévoient l'exercice de plein droit, par la communauté urbaine, de la compétence « assainissement et eau ». Cette rédaction n'est guère précise.

Toutefois, votre jurisprudence rendue en l'état antérieur des textes l'a éclairée. Avant leur codification dans la partie législative du CGCT par la loi (n° 96-142) du 21 février 1996, les dispositions applicables étaient celles de l'article 4 (8°) de la loi (n° 66-1069) du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines. Elles prévoyaient le transfert à la communauté urbaine, notamment, des compétences dans le domaine « eau, assainissement, à l'exclusion de l'hydraulique agricole, ordures ménagères ». Et vous avez jugé très clairement à plusieurs reprises, sous l'empire de ce texte, que le chef de compétence « eau, assainissement » inclut l'évacuation des eaux pluviales (voyez, entre autres, CE 6 avril 1979, communauté urbaine de Lyon, n° 05464, aux tables du Recueil sur un autre point ; CE 26 février 1988, communauté urbaine de Bordeaux, n° 59452, inédite au Recueil ; CE 11 juillet 1988, communauté urbaine de Bordeaux, n° 65376 et 66090, aux tables du Recueil sur un autre point).

Pouvez-vous confirmer cette jurisprudence dans l'état actuel des textes ?

On y trouve bien une petite étrangeté, que la communauté urbaine relève et sur laquelle elle insiste dans sa réplique. Selon les dispositions de l'article L. 2224-11 du CGCT, « les services publics d'eau et d'assainissement sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial ». A l'inverse, les dispositions de l'article L. 2333-97 du CGCT prévoient que « la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales constituent un service public administratif ». Le rapprochement de ces deux séries de dispositions pourrait conduire à penser que le législateur distingue le service public de collecte des eaux pluviales de ceux englobés sous l'appellation « eau et assainissement ».

Mais il nous semble que ce rapprochement n'a pas lieu d'être. D'abord parce que ces deux séries de dispositions n'ont pas le même objet. Les premières, celles de l'article L. 2224-11, figurent dans la partie du code consacrée aux services publics communaux, alors que les secondes, celles de l'article L. 2333-97, trouvent place dans une partie consacrée aux finances communales. Les premières décrivent le contenu de services publics alors que les secondes constituent le fondement d'une taxe – la taxe pour la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales. Ensuite, ces dernières dispositions ont été introduites par l'article 48 de la loi (n° 2006-1772) du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques sans que celle-ci prévoie de coordination avec les dispositions des articles L. 2224-7 et suivants du code. Or contrairement à ce que soutient le pourvoi, celles-ci font mention de la collecte des eaux pluviales – voyez l'article L. 2224-10, 3° et 4°. Nous pensons donc que le législateur assimile bien la collecte des eaux pluviales à un service public relevant du domaine

« eau et assainissement » et qu'il est intervenu en 2006 simplement pour permettre que ce service soit financé par le biais d'une taxe. Nous relevons d'ailleurs que l'article 48 de la loi de 2006 fait partie d'un chapitre de la loi intitulé « assainissement », lui-même inclut dans son titre II « eau et assainissement ». Enfin – mais nous formulons cette remarque au cas seulement où l'argumentation du pourvoi vous ferait douter – observons que la communauté urbaine de Marseille a été créée par arrêté du 7 juillet 2000, donc bien avant l'introduction dans le CGCT de son article L. 2333-97, de sorte que ses dispositions ne peuvent en tout état de cause être prises en compte pour apprécier l'étendue des compétences qui lui ont alors été transférées.

La petite bizarrerie relevée par le pourvoi nous paraît donc s'expliquer et, dès lors que le texte applicable a depuis lors été codifié mais que sa lettre est restée la même, vous pourrez reprendre votre jurisprudence rendue pour l'application de la loi du 31 décembre 1966. Ajoutons que l'interprétation large des termes « eau et assainissement » à laquelle cette jurisprudence aboutit est conforme à la volonté du législateur de faire des communautés urbaines des établissements publics de coopération intercommunale très fortement intégrés. Elle rejoint en outre l'opportunité administrative : même si, avec l'artificialisation accrue des sols et les difficultés de gestion des eaux de ruissellement qui s'ensuivent, certaines collectivités optent pour une collecte des eaux pluviales distincte de celle des eaux usées, la plupart des réseaux de collecte servent encore aux deux usages, de sorte qu'une gestion de chacun des deux services par une personne publique distincte serait délicate. Enfin, signalons que l'interprétation administrative de la loi, conforme à votre jurisprudence, est restée tout à fait constante (voyez par exemple rép. min. Hethener n° 30338, au JO Sénat du 30 août 2001, p. 2832 ; rép. min. Dord n° 49335, au JO AN du 14 septembre 2010, p. 10059).

Bref, nous croyons qu'en vertu des dispositions de l'article L. 5215-20 du CGCT, la communauté urbaine a reçu lors de sa création l'ensemble des compétences relevant du domaine « assainissement et eau », lesquelles comprennent, aux côtés des services publics de l'évacuation des eaux usées et de l'adduction en eau potable, celui de l'évacuation des eaux pluviales. En jugeant que cette dernière compétence avait été transférée à la communauté urbaine, la cour n'a pas commis d'erreur de droit.

3. En troisième lieu, la communauté urbaine soutient que la cour a commis une erreur de qualification juridique ou une dénaturation des faits en jugeant que les litiges nés d'un défaut d'entretien ou d'aménagement du réseau de collecte des eaux pluviales relevaient de sa responsabilité, alors que la commune avait conservé la qualité de maître de l'ouvrage public à l'origine des dommages.

A l'appui de ce moyen, la communauté urbaine se prévaut d'une convention signée entre elle et la commune. D'après les termes de cette convention, les parties signataires croyaient effectivement que la compétence en matière de collecte des eaux pluviales était restée à la commune. Par cette convention, cette dernière confiait à la communauté urbaine la seule charge d'assurer la gestion du réseau unique dévolu à la collecte, à la fois, des eaux usées et des eaux pluviales, tout en restant maître de l'ouvrage.

Mais cet argument ne peut vous retenir. Si vous nous avez suivi pour considérer que la compétence relative à la collecte des eaux pluviales avait été transférée à la communauté urbaine dès sa création, cette convention était sans objet. Ajoutons que selon nous, et comme le soutient la commune en défense, la communauté urbaine avait également acquis la qualité

de maître de l'ouvrage dès sa création, en vertu des dispositions de l'article L. 5215-28 du CGCT qui prévoient l'affectation de plein droit à la communauté urbaine des biens relevant du domaine public des communes nécessaires à l'exercice des compétences transférées – le transfert définitif de propriété intervenant ensuite à l'amiable ou par décret (vous pouvez voir en ce sens CE 4 juillet 1986, commune de Montceau-les-Mines, n° 46773, aux tables du Recueil sur un autre point, solution rendue sous l'empire des dispositions de l'article 21 de la loi de 1966, qui sont identiques).

En toute rigueur, vous pourriez aussi juger que cette critique de la qualification de maître de l'ouvrage est inopérante dès lors que la cour n'a nullement retenu cette qualification pour juger la communauté urbaine responsable. Elle s'est seulement appuyée, nous l'avons dit, sur le transfert à cette dernière de la compétence relative à la collecte des eaux pluviales.

4. En quatrième lieu, la communauté urbaine soutient qu'à supposer même que la compétence en matière de collecte des eaux pluviales lui ait été confiée dès sa création, la cour ne pouvait juger sans erreur de droit que les dommages nés antérieurement à ce transfert relevaient de sa responsabilité. Mais vous jugiez, sous l'empire des dispositions de la loi du 31 décembre 1966, qu'« une communauté urbaine ne peut, à compter de la date du transfert des compétences, appeler une collectivité ou un établissement public auquel elle s'est substituée en garantie des condamnations prononcées contre elle pour des dommages causés dans le cadre des compétences transférées, avant ou après la date du transfert » (CE 4 février 1976, communauté urbaine de Lille, n° 95321, au Recueil – nous soulignons ; voir aussi, dans le même sens, CE 18 avril 1980, communauté urbaine de Lyon, n° 04488, inédite au Recueil). Or les dispositions des articles 11 et 22 de la loi de 1966 sur lesquelles vous fondiez cette solution ont été reprises en substance à l'article L. 5215-39 du CGCT, qui dispose qu'« à compter de la date du transfert des compétences à la communauté urbaine, celle-ci prend en charge le service de la dette des communes, syndicats de communes compris dans l'agglomération, ainsi que les obligations de ces collectivités ou établissements publics à raison des compétences transférées » (nous soulignons encore). Il n'y a donc pas de raison de revenir sur votre jurisprudence. Vous écarterez le moyen.

5. En cinquième lieu, il est soutenu que la cour aurait commis une erreur de droit et insuffisamment motivé son arrêt en ne recherchant pas si l'intégralité du préjudice subi avait été indemnisée par la compagnie d'assurance de M. et Mme A.... Mais la communauté urbaine mentionnait cette circonstance, au demeurant dénuée de toute précision, au stade de la description des faits et n'en a pas fait un élément de son argumentation relative à l'évaluation du préjudice à réparer. Au demeurant, il nous semble que la cour pourra revenir sur cette question puisque son arrêt avant dire droit réserve classiquement, dans un article de son dispositif, « les droits et moyens des parties sur lesquels il n'est pas expressément statué ». Et effectivement, la discussion sur le point de savoir s'il y a lieu de déduire du montant du préjudice réparable une éventuelle indemnité d'assurance perçue par la victime trouve plus naturellement sa place une fois que ce montant est fixé (voir par exemple, cité par le pourvoi, CE 14 octobre 1964, ville de Pointe-à-Pitre, n° 54220, au Recueil p. 468) – ce qui ne sera fait que par l'arrêt de la cour statuant définitivement sur le litige.

6. En sixième et dernier lieu, la communauté urbaine soutient que la cour aurait commis une erreur de qualification juridique et dénaturé les faits en la condamnant à indemniser des dépenses permettant la réalisation de travaux préventifs, destinés à éviter de futures inondations.

La cour a effectivement pris position dans son arrêt sur la consistance d'une partie du préjudice matériel à réparer – ce n'est que sur la part de ce préjudice correspondant à la perte de valeur vénale de la maison qu'elle a ordonné un supplément d'instruction. Et en effet elle a inclus, dans la partie du préjudice matériel sur laquelle elle a statué, des « travaux préventifs » dont le détail était exposé dans le rapport d'expertise produit en première instance. Il en ressort que certains de ces travaux étaient destinés à « renforcer les défenses contre les eaux extérieures » (par exemple, obstruction d'une baie par un muret ou pose d'un clapet anti-retour sur une canalisation d'évacuation).

La communauté urbaine cite, à l'appui de son dernier moyen, un arrêt de la cour administrative d'appel de Douai qui n'a pas fait l'objet d'un pourvoi en cassation et qui juge que des travaux constituant une mesure de prévention pour l'avenir ne peuvent être pris en compte au titre des conséquences du dommage causé par une insuffisance du réseau de collecte des eaux pluviales (CAA Douai, 12 décembre 2006, commune d'Ypreville-Biville, n° 05DA00845). La communauté urbaine fait valoir qu'en effet des travaux préventifs consistent, par définition, à remédier à des dommages futurs, qui ne sont pas certains. Ces dommages ne présenteraient donc pas un lien direct et certain avec l'ouvrage public et ne pourraient être réparés, par conséquent, dans le cadre de la responsabilité pour dommages de travaux publics.

Cette argumentation n'est pas fondée. Le préjudice en cause dans l'affaire soumise à la cour administrative d'appel de Douai, comme celui subi en l'espèce par les époux A..., relève à notre avis d'un régime particulier, celui des dommages permanents de travaux publics. C'est-à-dire les dommages de travaux publics qui ne sont pas causés par un accident, fait unique et passager, mais par l'existence ou le fonctionnement même d'un ouvrage public. Lorsque sont en cause de tels dommages, vous ne vous intéressez guère à la distinction entre les dommages passés et les dommages futurs : le dommage permanent est par définition durable et le préjudice causé à celui qui le subit s'étend aussi bien dans le passé que vers l'avenir. Vous assurez dans ce cas la réparation du dommage permanent dans son entier, c'est-à-dire autant dans ses aspects passés qu'à venir. Nous ne citerons qu'un exemple, qui nous paraît très proche de notre affaire : dans le cas d'une commune demandant la réparation du préjudice subi en raison du bruit causé par le fonctionnement d'un aéroport situé à proximité de plusieurs de ses bâtiments, vous l'indemnisez à hauteur d'une somme représentant les dépenses nécessaires pour réaliser les travaux d'insonorisation de ces bâtiments (CE section, 20 novembre 1992, commune de Saint-Victoret, n° 84223, au Recueil p. 419). Relevons que votre 3^e sous-section jugeant seule a d'ailleurs récemment censuré un arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux qui avait refusé d'indemniser des travaux ayant pour objet de prévenir la survenue de dommages futurs, sans rechercher si le préjudice subi n'avait pas le caractère d'un dommage permanent de travaux publics (CE 12 mars 2012, M. B..., n° 335590, inédite au Recueil).

Nous pensons donc que vous devrez écarter le dernier moyen du pourvoi.

Par ces motifs nous concluons :

- au rejet du pourvoi ;
- à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la communauté urbaine au profit de M. et Mme A... d'une part, de la commune de Marseille d'autre part, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.