

N^{os} 407725, 407726, 407727, 407728,
408954, 412843

- Commune de Sucy-en-Brie
- Commune de Fontenay-sous-Bois
- Commune du Kremlin-Bicêtre

N^o 388439
Commune d'Antony

N^{os} 389176, 389177
- Commune de Bonneuil-sur-Marne

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies
Séance du 21 février 2018
Lecture du 16 mars 2018

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

1. Cette série d'affaires vous permettra d'apporter des précisions sur la législation d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, créée par la loi n^o 82-800 du 13 juillet 1982. Il faut pour cela rappeler brièvement de dispositif, qui est codifié aux articles L.125-1 et suivants du code des assurances. Il a pour objet d'assurer une indemnisation aux victimes de phénomènes naturels, notamment climatiques, d'une ampleur exceptionnelle. La loi 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 ». Elle prévoit que l'état de catastrophe naturelle doit être déclaré sur une zone et pour une période par arrêté interministériel. L'arrêté précise également la nature des dommages couverts. Ce ne sont pas les assurés ou leurs assureurs qui demandent la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle : la loi prévoit que la demande est formée par les communes, qu'elles aient ou non subi des dommages propres. Un mécanisme original prévoit que l'arrêté interministériel unique qui détermine les zones, et donc les communes, où la garantie s'appliquera, est ensuite notifié à chaque commune par le préfet du département, qui assortit cette notification d'une motivation spécifique à chaque commune. Les ministres compétents, c'est-à-dire les ministres chargés de la tutelle des assurances et de la sécurité civile (CE, 14 mai 2003, Ville d'Agen, n^o 235051, Rec.), ont pris deux circulaires les 24 mars 1984 et 19 mai 1998. La première institue une commission interministérielle chargée de formuler un avis à l'attention des ministres compétents. La seconde détermine la composition et les modalités de transmission du dossier de demande.

Les affaires appelées sont relatives à des dommages causés par des mouvements de terrains dus à des sécheresses. La succession d'une période de sécheresse et d'une réhydratation d'un sol, en particulier d'un sol fortement argileux, peut conduire à des mouvements de terrain. Ces mouvements fragilisent alors les bâtiments, entraînant fissures ou effondrement. Nous prendrons les affaires en suivant l'ordre logique des questions qu'elles posent.

2. Six requêtes n°s 407725 à 28, 408954 et 412843 (émanant des communes de Fontenay-sous-Bois et du Kremlin-Bicêtre pour deux d'entre elles et de la commune de Sucy-en-Brie pour les quatre autres), posent la question de l'applicabilité de ce régime et attaquent pour excès de pouvoir le refus du premier ministre de prendre un décret d'application de ce dispositif législatif. La demande peut surprendre, s'agissant d'une loi datant de 1982 et surtout d'une loi qui a reçu d'innombrables applications depuis lors. Cette démarche s'explique par six jugements du Tribunal administratif de Melun (des 30 mars 2016 et 4 mai 2016), qui ont jugé « *qu'en regard au caractère général de ces dispositions, des textes d'application devaient nécessairement être pris* », et annulé pour ce motif les refus de déclarer l'état de catastrophe naturelle dans les communes requérantes. Ces jugements ont ensuite été eux-mêmes annulés par des arrêts de la cour administrative d'appel de Paris du 13 juin 2017. Mais entre temps, étaient nés les refus objet des présents recours.

Il est exact que la loi n'a défini que sommairement la catastrophe naturelle, par le seul critère de « l'intensité anormale » d'un phénomène naturel. Les travaux préparatoires témoignent de ce qu'il a paru impossible d'être plus précis, étant donné la variété de phénomènes à embrasser. La loi ne renvoie pas à un décret pour préciser cette notion ou fixer des critères. En revanche, elle a prévu qu'un arrêté interministériel, après une instruction (l'article L. 125-1 fait référence à des « enquêtes »), tranche précisément la question de savoir si tel ou tel phénomène a eu une intensité anormale, et précise le cas échéant où et quand cette intensité a été anormale.

Vous savez que le pouvoir réglementaire a l'obligation de prendre les actes réglementaires nécessaires à l'application des lois (CE, 13 juillet 1951, Union des anciens militaires titulaires d'emplois réservés à la SNCF ; CE, 13 juillet 1962, *Kevers-Pascalis*, Rec. p. 475 ; CE, 30 décembre 2009, *Département de la Seine-Saint-Denis et département de Saône-et-Loire*, n° 325824, aux Tables ; CE, 27 juillet 2005, *Syndicat national des pharmaciens praticiens hospitaliers et praticiens hospitaliers universitaires et Fédération nationale des syndicats de biologistes praticiens hospitaliers et hospitalo-universitaires*, n° 270327, aux Tables). Saisi du refus de prendre un tel acte, vous ne l'annulez, selon les termes de votre jurisprudence constante, que si la mise en œuvre de la loi se révèle « manifestement impossible » (Ass., 10/03/61, Union départementale des associations familiales de la Haute-Savoie, p. 172 ; Ass., 16/06/67, Monod, p. 256). Cet adjectif « manifestement » a été beaucoup commenté ; il témoigne moins d'un contrôle restreint que d'un degré d'exigence : la loi doit être appliquée seule dès son entrée en vigueur même si l'intervention d'un décret rendrait cette application plus aisée et plus sûre. Nous sommes typiquement dans un cas où, en théorie au moins, des critères sur ce qui est normal et anormal pourraient faciliter le travail du ministre : un décret pourrait être légalement pris, à condition de ne rien ajouter à la loi. Mais cette loi n'en est pas moins directement applicable ; elle est d'ailleurs appliquée.

Si vous nous suivez sur ce point, vous rejetterez toutes ces requêtes, sans avoir à vous interroger sur la recevabilité des quatre requêtes identiques de la Commune de Sucy-en-Brie, les autres moyens n'étant à l'évidence par fondés : la transmission de la demande au ministre

de l'intérieur n'entache pas le refus d'illégalité puisque ce ministre, au rapport de qui aurait été pris un éventuel décret, était compétent pour refuser son édicton (CE, 18 février 1994, *Caisse autonome de retraite des médecins français*, n° 77186, T.) ; et l'autorité de la chose jugée par les jugements du tribunal administratif de Melun ne s'opposait évidemment pas à ces refus puisque l'objet de la demande n'est pas le même et qu'au surplus ces jugements ont depuis été annulés rétroactivement.

3. Les requêtes n°s 389176 et 389177 de la Commune de Bonneuil-sur-Marne posent ensuite l'intéressante question de la méthode qui doit permettre de déterminer si un phénomène naturel a été d'une « intensité anormale ».

La commune s'est vu refuser la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle pour les mouvements de terrain résultant de la sécheresse et réhydratation des sols en 2009 et 2010. Elle se pourvoit en cassation contre les arrêts de la cour administrative de Paris du 2 février 2015 qui ont, comme le tribunal administratif de Melun avant elle, confirmé ces refus. Trois premiers moyens critiquent la régularité de l'arrêt et l'exercice par la cour de son office. La cour n'aurait pas répondu à un moyen tiré de l'inintelligibilité de la méthodologie utilisée pour déterminer s'il y a catastrophe naturelle : mais la cour a détaillé l'intelligibilité des critères au point 7 des arrêts, cette critique n'étant pas formulée de façon isolée dans les écritures d'appel comme elle l'avait été en première instance. Le pourvoi reproche à la cour d'avoir jugé que le tribunal de Melun avait bien répondu à un moyen tiré de l'incompétence du ministre pour ajouter des critères à la loi, mais il nous semble que le point 6 des jugements avaient effectivement répondu à la critique. Enfin, la cour a pu sans erreur de droit et sans dénaturer le dossier estimer que le tribunal avait pu se dispenser de recourir à une expertise complémentaire dès lors qu'il avait validé la méthode utilisée par les ministres.

Etait encore soulevé devant la cour un moyen tiré d'une méconnaissance du principe d'égalité entre la commune de Bonneuil-sur-Marne et les communes voisines déclarées touchées par une catastrophe naturelle alors que la situation était la même. Autant vous jugez inopérant sur la légalité du refus le moyen tiré de ce qu'une commune voisine s'est vu accorder la reconnaissance (CE, 27 juillet 2005, *Commune de Saint-Dié-des-Vosges*, n° 259378, inédit ; CE, 17 janvier 1996, *Epoux L...*, n° 146167, aux Tables sur un autre point), autant vous jugez opérant une invocation du principe d'égalité tirée de ce que l'on n'a pas appliqué la même méthode, ou que rien ne justifiait, avec cette méthode, une décision différente entre deux communes (CE, 22 octobre 2003, *Commune d'Estillac*, n° 242449, inédit ; CE, 12 janvier 2004, *Commune de Layrac*, n° 234369, inédit). Ici la cour a estimé que la même méthode avait été appliquée aux communes et conduisait à de résultats différents : cette réponse nous semble valable.

Reste la critique centrale des requérants qui reprochent au ministre d'avoir statué en appliquant une méthodologie édictée par Météo France et appliquée par la commission interministérielle instituée par la circulaire du 24 mars 1984 dont nous vous avons parlée. La critique comporte en réalité deux aspects.

Le premier consiste à dire que c'est la commission qui a pris la décision et non le ministre, celui-ci ayant choisi de la suivre sans exercer sa compétence. Vous avez déjà jugé légale l'institution de cette commission par les deux ministres compétents pour statuer sur ces demandes, dans une décision *Commune de Rixheim* du 29 avril 2002 (CE, n° 225227, inédite ; v. aussi CE, 25 juin 2003, *Cne de Foulayronnes*, n° 242371, inédite). Vous avez précisé en revanche, que le ministre ne devait pas se sentir lié par cet avis technique et devait exercer sa

propre appréciation au regard de l'ensemble des circonstances (CE, 30 mars 2005, *Cne d'Allauch*, n° 251257, inédit ; 14 mars 2005, *Cne de Draguignan*, n° 252462, inédit ; 27 juillet 2005, *Cne de Saint Dié des Vosges*, n° 259378, inédit). En l'espèce, le ministre a suivi l'avis de la commission mais rien n'indique qu'il se soit senti lié : vous rejetez cet aspect de l'argumentation.

Dans sa seconde branche, ce moyen reproche au ministre s'être contenté d'appliquer la méthodologie de Météo France, sur lequel se fonde l'avis de la commission, alors que ni le ministre et encore moins Météo France n'étaient compétents pour instituer ainsi des critères, des seuils de catastrophe naturelle qui ne sont pas prévus par la loi. Cette critique porte : il ressort en effet des dossiers que c'est bien parce que les seuils prévus par la méthodologie de Météo France n'étaient pas atteints que la déclaration de catastrophe naturelle a été refusée.

Seul le premier ministre pourrait prendre un décret d'application de l'article L. 125-1 du code des assurances : les ministres ne sont pas compétents pour fixer par voie réglementaire des critères généraux d'application objectivant la notion d'intensité anormale d'un agent naturel. En revanche, il leur revient d'apprécier si une tempête ou une sécheresse ou d'autres phénomènes ont connu, dans certaines zones, une intensité anormale. Ils doivent le faire de façon juste, c'est-à-dire rationnelle, conforme à la réalité de ces phénomènes et à la situation de ces territoires, et dans le respect du principe d'égalité. S'agissant de l'appréciation d'un phénomène météorologique, le ministre doit nécessairement partir d'une méthode d'appréciation.

Ce que nous vous décrivons ressemble grandement à la théorie des directives (CE, Section, 11 décembre 1970, *Crédit foncier de France*, n° 78880, Rec.), rebaptisée lignes directrices (CE, 19 septembre 2014, M. J..., n° 364385, Rec.), qui a justement été construite pour pallier l'absence de pouvoir réglementaire du ministre lorsque celui-ci doit appliquer à de très nombreux cas une législation lui conférant un pouvoir discrétionnaire ou reposant sur des critères généraux qui laissent place à un pouvoir d'appréciation. Certes, il s'agit ici de décisions d'espèce et non de décisions individuelles, mais cela ne fait pas obstacle à ce que le ministre édicte une ligne directrice. En s'appropriant la méthodologie élaborée par Météo France, le ministre se choisit une sorte de ligne directrice, même s'il ne l'a pas lui-même élaborée. Cela nous semble tout à fait légal, à condition que vous y posiez trois limites.

Premièrement, le ministre doit contrôler la pertinence, la justesse de la méthode élaborée par Météo France et qu'il s'approprie, sous le contrôle du juge.

Deuxièmement, cette méthode vise seulement à permettre l'appréciation de l'unique critère posé par le législateur : elle peut pour cela poser des paramètres, des indicateurs, associés à des seuils, et complétés par divers éléments ou conditions, qui permettent d'arriver à la qualification recherchée. Mais ces différents paramètres et seuils ne doivent pas, sous couvert d'apprécier le critère législatif, ajouter à la loi, rajouter des conditions non prévues par elle. C'est ainsi que, par votre décision *Commune de Meudon* du 20 juin 2016 (CE, n° 382900, T.) vous avez censuré le ministre pour avoir appliqué une méthode exigeant que l'intensité anormale de l'agent naturel soit démontrée sur au moins 10% du territoire de la commune pour que ce territoire puisse être reconnu comme affecté par une catastrophe naturelle. Or la loi a prévu que le ministre « *détermine les zones (...) où s'est située la catastrophe* » sans fixer aucune condition en termes de pourcentage du territoire de la commune.

La troisième limite est tout aussi habituelle : le ministre n'ayant pas le pouvoir réglementaire, il ne peut appliquer comme une règle obligatoire la méthode qu'il s'est fixée : il doit s'appuyer sur elle, comme un point de repère, et ne pas s'interdire d'affiner ou modifier sa position en fonction des circonstances de chaque espèce.

De ce point de vue, il faut reconnaître qu'une méthodologie scientifique n'est pas assimilable aux lignes directrices dont vous avez l'habitude : cette appréciation résiduelle, souvent importante lorsqu'il s'agit de distribuer des subventions ou d'instruire des demandes d'autorisation, est ici assez théorique. En pratique, si la méthode scientifique est correcte, les ministres se contentent presque toujours d'en suivre les conclusions. Ils prendraient d'ailleurs un risque de rupture d'égalité en s'en éloignant. Cette particularité ne transforme pas la méthodologie en règlement incompétamment édicté : c'est la conséquence de l'utilisation d'une méthode scientifique pour apprécier un critère qui ne repose que sur une appréciation technique, qui nécessite de mesurer un phénomène et de déterminer un seuil d'anormalité par référence à des séries de données. Certes, mais il nous semble qu'il faut à la fois permettre au ministre de s'appuyer ainsi sur une méthode scientifique tout en affirmant que sa compétence passe par la possibilité de s'en éloigner lorsque cela lui paraît la façon la plus juste d'appliquer la loi. Vous avez d'ailleurs déjà admis qu'un ministre peut ainsi s'appuyer sur une méthode scientifique sans pour autant exercer un pouvoir réglementaire illégale (v. l'utilisation d'une méthode de Météo France pour la délimitation des zones de développement éolien CE, 30 janv. 2013, *Sté Eole Les Patoures*, n° 355370, T.).

Nous vous invitons donc à rejeter le moyen en toutes ses branches, ce qui vous conduira ensuite à écarter le moyen d'erreur de droit critiquant la méthodologie elle-même : elle pouvait légalement se fonder sur la combinaison de deux paramètres : l'un météorologique : la violence de la sécheresse suivie de la réhydratation, qui va exercer une tension sur les sols ; l'autre géologique : la composition géologique des sols en argile, qui les fragilise.

4. Le dernier pourvoi, n° 388439, formé par la commune d'Antony et de l'association de défense des sinistrés de la sécheresse à Antony, qui concerne l'année 2009 vous permettra d'apporter des précisions sur les contentieux des refus de déclaration de catastrophe naturelle, qui relève de l'excès de pouvoir.

Vous jugez désormais que l'arrêté définissant les zones où est reconnue une catastrophe naturelle n'est pas réglementaire (CE, 24 février 2006, *Commune de Mourenx*, n° 273502, Rec). La doctrine y voit généralement une décision d'espèce. Il n'en reste pas moins que, procéduralement, cet arrêté intervient à la demande des communes et qu'il constitue donc aussi le refus collectif opposé à certaines des demandes. La loi a prévu un mécanisme original où c'est le préfet, et non les ministres, qui notifie l'arrêté et qui y adjoint une motivation individualisée. La question que pose le pourvoi est celle de l'opérance du moyen tiré de l'insuffisance de cette motivation lors d'un recours dirigé contre le refus. Les juges administratifs se sont divisés sur cette question : la cour administrative d'appel de Nantes a jugé par un arrêt du 26 juin 2015 que ce moyen était inopérant (CAA Nantes, 26 juin 2015, *Cne de Pont-Péan*, n° 14NT00568) mais la cour administrative d'appel de Marseille a pris la position inverse (CAA Marseille, 7 avril 2015, *Cne d'Allauch*, n° 12MA04627), suivant en cela le TA de Melun (TA Melun, 14 mai 2014, *Cne du Kremlin-Bicêtre*, n° 1105411). L'arrêt qui a vous est déféré par ce pourvoi a rejeté le moyen « en tout état de cause » mais nous vous invitons à clarifier cette question, soit en écartant le moyen de cassation au fond, soit en lui substituant le motif tiré de ce qu'il était inopérant pour la résolution du litige soumis à la cour (CE, 20 mai 1994, M. G..., n° 143680, Rec.).

Cette motivation est importante en pratique pour la commune, et c'est cette notification motivée qui déclenche le délai de recours. Imposer une obligation de motivation est une garantie pour l'utilisateur, car cela impose à l'administration de devoir s'expliquer sur ses motifs au moment même où elle prend une décision. Cependant, nous sommes persuadé que vous devez ici regarder ce moyen comme inopérant, pour les raisons suivantes :

- d'abord, vous ne ferez en cela qu'appliquer à cette procédure un peu particulière la jurisprudence générale selon laquelle les conditions de notification d'une décision sont sans incidence sur sa légalité (p. ex. CE, 18 nov. 2011, Sté Quinto Avenio, n° 321410, Rec.) ; pour juger le moyen opérant il faut donc aller jusqu'à voir dans cette exigence une véritable obligation formelle de motivation ;

- en matière de déclaration d'utilité publique, votre jurisprudence a déjà jugé que la méconnaissance des dispositions du code de l'expropriation qui prévoient que l'auteur de la déclaration porte à la connaissance du public une information supplémentaire sur les motifs justifiant l'utilité publique était sans incidence sur la légalité de cette déclaration (CE, 25 avril 2007, *Cne de Beauregard de Terrasson e.a.*, n° 283016, T.) ; nous en tirons l'idée que lorsqu'un texte organise une procédure spécifique permettant aux usagers de prendre connaissance des motifs d'une décision les concernant, sans prévoir une obligation formelle de motivation de la décision elle-même, vous ne faite pas du respect de cette procédure d'information une condition de légalité de la décision ;

- selon nous, il n'y a aucune raison de s'éloigner de cette ligne en l'espèce car l'autorité qui informe, qui formalise cette motivation à l'intention de la commune est le préfet : il serait paradoxal qu'un préfet puisse rendre illégale une décision déjà entièrement prise par des ministres, même s'il agit sous leur autorité ;

- enfin, il ne faut pas perdre de vue la nature particulière de l'illégalité que constitue une insuffisance de motivation : l'insuffisance de motivation est le plus formel des vices de forme. Lorsqu'une décision a été prise par une autorité incompétente ou sans respecter la procédure prévue pour la constitution du dossier au vu duquel cette décision doit être prise, l'annulation se justifie par le fait que la décision aurait pu être différente si les textes avaient été respectés. Tel n'est pas le cas pour une annulation justifiée par l'insuffisance de motivation de la décision : soit l'administration ne peut justifier de motifs précis et légaux, et la décision est entachée d'illégalité interne ; soit elle peut les produire, et l'annulation ne se justifie donc que par le fait que l'intéressé n'ait pas eu communication de ces motifs plus tôt. Une telle annulation peut avoir des conséquences lorsque, par exemple, un délai de prescription interdit de reprendre la même décision. Mais elle apparaît parfois assez vaine : c'est, par exemple, ce qui a conduit le législateur à prévoir à l'article L. 1235-16 du code du travail, en matière d'homologation ou validation des plans de sauvegarde de l'emploi, qu'une annulation pour insuffisance de motivation oblige seulement l'administration à porter une motivation appropriée à la connaissance des salariés. En l'espèce, l'annulation pour insuffisance de motivation du refus ressaisira l'administration de la demande, qui reprendra la même décision en développant sa motivation. Il apparaît donc préférable de placer le débat sur le terrain de la légalité interne, celui de l'exactitude et de la suffisance des motifs.

Pour toutes ces raisons, nous vous proposons donc de juger que le moyen était inopérant devant la cour et de rejeter pour ce motif le moyen de cassation.

Vous pouvez selon nous écarter les autres moyens de ce pourvoi de la Commune d'Antony : - la cour a bien examiné, par des motifs suffisants, notamment au point 13, l'expertise et l'étude produites par la requérante pour contester la méthodologie établie par Météo France ;

- les requérants ensuite reprochent à la cour de ne pas avoir tenu pour établies certaines affirmations de leur mémoire alors que l'absence de réponse du ministre après mise en demeure valait acquiescement aux faits, en application de l'article R. 612-6 du code de justice administrative. Mais la cour, malgré cet acquiescement, pouvait sans erreur de droit et devait se faire une opinion et juger au vu du dossier (CE, 23 décembre 2014, *Cne d'Argenteuil*, n° 364637, T.) ;

- le pourvoi reproche également à la cour de s'être borné à un contrôle restreint sur le choix des critères permettant de calculer l'intensité du phénomène et de fixer un seuil d'anormalité. Vous jugez que le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle entier sur l'intensité anormale de l'agent naturel, et donc sur la qualification de catastrophe naturelle (CE, 17 janvier 1996, *Epoux L...*, n° 146167, T. ; CE, 11 février 1998, *Sté nouvelle Limare e.a.*, n° 181908, T.). Vous effectuez en outre un contrôle de l'erreur de droit dans l'application de l'article L. 125-1 du code des assurances et censurez donc l'utilisation d'un « critère » sans rapport avec la loi, qui s'ajoute à elle (CE, 20 juin 2016, *Ministre de l'intérieur c/ Cne de Meudon*, n° 382900, T.). Il nous semble que l'argumentation présentée en appel ne mettait pas en jeu d'autres formes de contrôle et que la cour a respecté votre jurisprudence. Le pourvoi reproche à la cour d'avoir jugé à la fin de son point 13 que « *si la COMMUNE D'ANTONY a fait l'objet de neuf reconnaissances d'une sécheresse anormale depuis 1986, cette circonstance n'est pas de nature à démontrer qu'en 2009, les critères d'appréciation de la méthode définie par Météo-France seraient d'évidence inadaptés* » : ce mot d'évidence trahirait l'exercice d'un contrôle restreint. Mais en l'espèce, ce mot d'évidence répondait au moyen tel que défini dans les écritures au fond, comme le montre d'ailleurs la lecture des visas de l'arrêt sur cet argument particulier des neuf déclarations de catastrophes naturelles antérieures pour démontrer l'excessive sévérité des seuils.

- enfin, la cour n'a pas non plus commis d'erreur de droit en s'en tenant à une analyse purement météorologique sans s'interroger sur la violence des mouvements de terrain eux-mêmes : elle a répondu aux critiques de méthode qui étaient formulées et au considérant 16 elle a estimé que l'application de cette méthode, avec ses deux paramètres, conduisait à un refus.

PCM nous concluons donc au rejet de l'ensemble de ces requêtes et pourvois.