

N° 455 802

M. et Mme A...

7<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 17 octobre 2022

Lecture du 10 novembre 2022

## Conclusions

M. Marc PICHON de VENDEUIL, rapporteur public

Cette affaire de **responsabilité du fait d'un ouvrage public** va vous conduire à apporter une utile précision à votre jurisprudence relative aux **notions de « dommage permanent » et de « dommage accidentel »**, en vous posant la question de la **dimension chronologique dans l'appréciation de ces types de dommage**.

1. En l'espèce, le terrain de M. et Mme A..., exploitants agricoles à Verneuil dans la Nièvre, subit des inondations récurrentes du fait d'écoulements d'eaux pluviales consécutifs aux travaux de drainage réalisés en 2009 par le propriétaire de parcelles voisines situées en surplomb. Ces travaux ont consisté en la création d'un fossé d'une centaine de mètres en bordure d'un chemin rural préexistant, ouvrage public détenu par la commune. Il apparaît que, lors de fortes pluies, les eaux de ruissellement se concentrent désormais sur le chemin rural, avant de se déverser de manière abrupte sur la parcelle des requérants.

Après plusieurs expertises, ceux-ci ont demandé en vain, tant devant le TA de Dijon que devant la CAA de Lyon, dont l'arrêt du 21 juin 2021 est contesté devant vous, la condamnation de la commune à les indemniser sur le fondement de la responsabilité sans faute pour dommages de travaux publics.

2. Le premier moyen, qui porte sur la régularité de l'arrêt attaqué, ne nous

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

paraît guère établi.

Les requérants estiment que la cour a omis de se prononcer sur trois causes d'engagement de la responsabilité pour faute de la commune de Verneuil, tirées respectivement de ce que la collectivité aurait autorisé le propriétaire voisin à déverser ses eaux de drainage sur le chemin rural, de ce qu'elle n'aurait pas réaménagé le chemin rural pour contenir les eaux pluviales et de ce que des travaux de reprofilage du chemin auraient accentué le ruissellement.

Toutefois, il ressort des écritures d'appel que ces motifs étaient principalement invoqués au soutien de l'argumentation soulevée au titre de la responsabilité sans faute de la commune, la cour y ayant d'ailleurs répondu dans ce cadre. Au demeurant, la cour a aussi pris soin d'écarter comme inopérant un moyen de défense tiré de ce que la commune n'aurait pas commis de faute. Ceci nous paraît de nature à écarter la critique d'insuffisance de motivation soulevée devant vous.

**3.** Le deuxième moyen, tiré de l'erreur de qualification juridique à avoir retenu que le **dommage était permanent**, est celui qui a justifié l'inscription de l'affaire au rôle de votre formation de jugement.

Vous exercez bien un tel contrôle sur ce point en cassation (CE 10 avril 2019, *Compagnie nationale du Rhône*, n° 411961, aux Tables) et la question est d'importance puisque, comme vous le savez, votre jurisprudence relative à la responsabilité sans faute du fait des dommages de travaux publics prévoit que, lorsque le dommage est permanent, le tiers victime doit, pour être indemnisé, démontrer le caractère grave (CE 1<sup>er</sup> février 2012, *M. B...*, n° 347205, A) et spécial (Section 24 juillet 1931, *Commune de Vic-Fezensac*, p. 860) du préjudice subi. En revanche, lorsque le dommage est accidentel, le préjudice est réparable sans autre condition que l'existence d'un lien de causalité avec l'ouvrage ou le travail publics.

Dans votre récente décision CE 8 février 2022, *M. C...*, n° 453145, à mentionner aux Tables, vous avez, à notre invitation, clarifié autant que faire se

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

peut la notion de « dommage permanent » en précisant qu'il s'agit du dommage qui est inhérent à l'existence même de l'ouvrage public ou à son fonctionnement.

A l'inverse, le dommage accidentel ne découle pas nécessairement de la réalisation des travaux ou de l'existence ou du fonctionnement de l'ouvrage. Il est contingent au sens où il résulte en réalité de la défectuosité ou de conditions anormales d'exploitation de l'ouvrage, mais non de sa nature ou de ses caractéristiques propres.

Au vu de cette grille de lecture, qu'en est-il en l'espèce du dommage subi par les consorts A..., sachant que, dans nos conclusions sous votre décision C..., nous vous rappelions que des faits comparables – et nous prenions précisément l'exemple d'inondations – peuvent, selon les cas, être regardés comme causant des dommages accidentels, notamment lorsqu'ils résultent d'un dysfonctionnement ponctuel de l'ouvrage ou, au contraire, comme des dommages permanents lorsqu'ils procèdent d'un usage normal de l'ouvrage ?

Dans l'arrêt attaqué devant vous, les juges d'appel ont estimé que le dommage en cause présentait un caractère permanent, en relevant souverainement deux séries de faits :

- d'une part, ils ont observé qu'en raison de la topographie des lieux, la parcelle des époux A... est naturellement exposée à recevoir les eaux de ruissellement des parcelles situées en surplomb ;

- d'autre part, ils ont constaté qu'à la suite des travaux de drainage effectués par le propriétaire du fonds situé en amont, les ruissellements des eaux, jusqu'alors diffus, se concentrent désormais sur le chemin rural qui, en cas de fortes pluies, se comporte comme une sorte de déversoir, ce qui a pour effet d'augmenter la fréquence des inondations.

Précisons à ce dernier égard que l'existence d'un lien direct et certain entre le chemin rural et les dommages subis par les requérants n'était guère contestée et qu'elle ne l'est, en tout cas, pas du tout devant vous. On aurait certes pu avoir un doute sur ce point car les travaux exécutés par le voisin en 2009 n'ont

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

apparemment pas été sans effet sur la survenance des dommages litigieux... mais cette question ne se pose plus devant vous...

Au contraire, ce qui fait débat ici, c'est le rôle de « catalyseur » joué par l'ouvrage public, en l'occurrence le chemin rural. Cette fonction est-elle inhérente à l'ouvrage ou présente-t-elle au contraire un caractère incident ?

La question se pose avec d'autant plus d'acuité – et c'est ce qui fait tout son intérêt juridique à nos yeux – que, comme vous l'avez compris, l'ouvrage préexistait aux travaux effectués par le voisin : est-ce que, dans ce cas, l'antériorité de l'ouvrage doit conduire à écarter le caractère « permanent » du dommage ?

La réponse n'est pas aisée ni forcément très intuitive, mais, à la réflexion, il nous semble qu'elle doit être négative.

Certes, l'approche chronologique peut se réclamer d'une forme de justice immanente : il est certain que, lorsqu'il a été édifié, le chemin rural ne présentait, par lui-même, aucun risque de causer le dommage subi par le terrain des époux A.... Le dommage n'était donc pas inhérent à la nature ou aux caractéristiques originelles de l'ouvrage.

Toutefois, il nous semble que cette conception se heurte à trois fortes objections.

**3.1.** Elle méconnaît d'abord la **logique intrinsèque du régime de responsabilité sans faute** qui, par définition, ne recherche pas à caractériser une cause fautive dans l'historique des faits, mais seulement à constater la part prise par l'ouvrage dans la réalisation du dommage. Dans ce cadre, dès lors que l'ouvrage concourt de manière directe et certaine au dommage, la responsabilité de la personne publique se trouve engagée, quand bien même le dommage prendrait initialement sa source dans le comportement ou l'abstention d'une personne privée.

C'est d'ailleurs bien la raison pour laquelle, en matière de responsabilité

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

sans faute, le maître de l'ouvrage ne peut dégager sa responsabilité que s'il établit que les dommages résultent de la faute de la victime ou d'un cas de force majeure, **sans pouvoir utilement invoquer le fait du tiers** (voyez CE 18 février 1987, *Société Emery et Gaz de France*, n° 51283, p. 64 : dans une affaire assez topique où vous avez jugé que la responsabilité du fait de travaux publics réalisés par GDF sur une voie ferrée ne pouvait être atténuée par la circonstance que les dommages causés auraient été aggravés par le mauvais fonctionnement du système de drainage des eaux de pluie sur une autoroute voisine de la voie ferrée).

**3.2.** En second lieu, développer une approche extensive du dommage accidentel nous semblerait susceptible **d'altérer le point d'équilibre atteint par votre jurisprudence en matière de responsabilité de la puissance publique s'agissant du recueil des eaux pluviales.**

Conformément à nos conclusions, vous venez récemment de juger qu'aucun texte n'impose aux collectivités compétentes de réaliser des réseaux d'évacuation pour absorber l'ensemble des eaux pluviales ruisselant sur leur territoire et vous avez énoncé à cette occasion que le régime de responsabilité sans faute pour dommage de travaux publics ne s'applique pas aux préjudices subis du simple fait de l'absence d'ouvrage public (CE 11 février 2022, *M. et Mme D...*, n° 449831, à mentionner aux Tables).

Dans cette logique, il nous semble que qualifier de dommage accidentel un dommage causé, comme en l'espèce, du fait de l'absence d'aménagement spécifique de l'ouvrage public à la suite de travaux privés ayant aggravé les effets du ruissellement, serait de nature à instaurer *de facto* une forme d'obligation d'aménagement à la charge des collectivités, puisque leur responsabilité serait engagée vis-à-vis des victimes sans condition de gravité et de spécialité du préjudice, ce qui contredirait ce que vous venez de décider.

**3.3.** Enfin, il s'agit également là d'une question de **cohérence interne de votre jurisprudence au regard de la définition que vous donnez du dommage dit « permanent ».**

En prenant en compte, pour qualifier un tel dommage, les caractéristiques

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

propres de l'ouvrage, liées à sa simple existence ou à son fonctionnement normal, vous développez en réalité une conception très objective de la responsabilité de la puissance publique. Au fond, vous prenez l'ouvrage tel qu'il est au moment où le dommage se produit et vous ne pouvez donc que vous refuser à intégrer dans cette appréciation une dimension historique.

On retrouve d'ailleurs ici l'idée de permanence du dommage sous un autre prisme : en réalité, c'est plutôt la permanence de l'ouvrage qui permet de qualifier la nature du dommage, quand bien même ledit dommage n'était pas initialement réalisable lors de la conception de l'ouvrage.

Or, en l'espèce, il ressort clairement des constats de la cour que le dommage subi par le terrain des époux A... résulte de l'existence du chemin rural tel qu'il se trouve être à la date de survenance de ce dommage et tel qu'il fonctionne normalement. On notera d'ailleurs que l'ouvrage public n'a pas été modifié et n'a subi aucune altération du fait d'un défaut d'entretien. Il est dans le même état qu'avant le dommage et, même si une circonstance extérieure a modifié son environnement, ce sont toujours ses caractéristiques propres qui sont à l'origine du dommage.

Sa situation n'est à cet égard guère différente de celle d'un réseau d'évacuation des eaux pluviales dont il peut être prédit qu'en cas de précipitations exceptionnelles, il sera engorgé et causera un dommage. Dans ce cas comme dans le vôtre aujourd'hui, ni le réseau d'évacuation ni le chemin ne sont à l'origine des ruissellements exceptionnels ; simplement, ils se trouvent chacun en être les vecteurs et la collectivité qui en a la garde voit logiquement sa responsabilité engagée sans faute.

Ainsi, l'écoulement massif des eaux de drainage sur la parcelle des requérants est la conséquence de la situation physique du chemin rural. Le dommage est donc bien inhérent à la configuration et à l'existence de ce chemin. Il s'agit par conséquent d'un dommage permanent au sens de votre jurisprudence. Si vous nous suivez, vous écarterez le moyen d'erreur de qualification juridique.

Les autres moyens du pourvoi vous retiendront moins longtemps.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

4. Toujours au titre de la responsabilité de la commune, le pourvoi fait valoir que la cour a dénaturé les pièces du dossier en jugeant que le remblai érigé par un autre voisin n'avait pas été arasé.

Les requérants voyaient en effet comme une faute de la commune le fait d'avoir permis le maintien de ce remblai.

Il ressort toutefois des pièces du dossier tel que soumis aux juges du fond que le voisin en question avait fourni une attestation par laquelle il s'engageait à supprimer ce remblai. Si le pourvoi argue que des photographies prouvaient que tel n'avait pas été le cas, il reste que ces photos, produites dans le dossier d'appel, n'étaient pas datées. Dans ces conditions, la dénaturation ne nous paraît pas établie : les juges d'appel ont pu souverainement s'appuyer sur l'attestation fournie pour considérer que l'arasement du remblai était effectif.

5. Sont ensuite articulés, sous l'angle de l'erreur de droit et de l'erreur de qualification juridique – puisque tel est aussi votre niveau de contrôle (CE 10 mars 1997, *Commune de Lormont c/ Consorts Raynal*, n° 150861, p. 75) –, deux moyens dirigés contre les motifs par lesquels la cour a estimé que les requérants n'avaient **subi aucun préjudice grave et spécial** en raison de l'état du chemin rural.

Les époux A... faisaient valoir que les eaux de ruissellement présentaient des pollutions, notamment à travers la présence d'insecticide, ce qui compromettrait la certification « bio » de leur élevage de brebis et engendrait une perte de production de biomasse.

Toutefois, ces affirmations étaient fort peu étayées : le rapport d'expertise dont ils se prévalaient n'apportait que peu d'éléments s'agissant de la présence de polluants et, surtout, il ne se prononçait pas sur leur origine exacte. D'autre part, ni le rapport d'expertise ni aucun autre élément ne permettaient de constater une perte de production fourragère.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Dès lors, vous pourrez aisément écarter les deux moyens soulevés, la critique de dénaturation quant au fait que les requérants n'apportaient aucun élément suffisamment probant pour démontrer la réalité de leur préjudice étant tout aussi infondée.

6. Enfin, le dernier moyen soutient que la cour a commis une erreur de droit et méconnu son office au regard de votre jurisprudence CE 23 octobre 2013, *Garde des sceaux c. E...*, n° 360961, T. p. 771, en refusant d'ordonner une expertise, alors qu'elle estimait ne pas disposer des éléments permettant de statuer sur les préjudices allégués.

Cependant, il ne ressort aucunement des motifs de l'arrêt que la cour se serait estimée insuffisamment renseignée pour statuer sur les préjudices. Au reste, l'expertise demandée par les requérants en appel n'avait pas pour objet de « détailler la réalité des dommages subis », mais avait trait aux travaux à mettre en œuvre pour faire cesser les inondations de leur parcelle...

Ce moyen nous paraît donc totalement infondé.

EPCMNC au **rejet du pourvoi** et à ce que M. et Mme A... versent à la commune de Verneuil une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*