

Refus de constater l'état de catastrophe naturelle lors d'un épisode de sécheresse

Lire les commentaires de :

Marianne Moliner-Dubost

Les difficultés d'application du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (CATNAT) aux dommages liés à la subsidence : illustration

DÉCISIONS DE JUSTICE

CAA Lyon, 4ème chambre – N° 08LY01633 – Commune de Cournon d'Auvergne – 25 mars 2010 – C [↗](#)

CAA Lyon, 4ème chambre – N° 08LY01634 – Commune d'Aubierne – 25 mars 2010 – C [↗](#)

CAA Lyon, 4ème chambre – N° 08LY01635 – Commune de Clermont-Ferrand – 25 mars 2010 – C [↗](#)

CAA Lyon, 4ème chambre – N° 08LY01636 – Commune de Ceyrat – 25 mars 2010 – C [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Etat de catastrophe naturelle, Sécheresse, Erreur d'appréciation, Réglementation de l'usage de l'eau, Législations indépendantes, Refus de constatation, Avis simple

Rubriques

Urbanisme et environnement

Résumé Note universitaire

Résumé

¹ *Etat de catastrophe naturelle, Critères retenus par l'administration, Erreur d'appréciation, Réglementation de l'usage de l'eau, Législations indépendantes, Assurance, Refus de constatation, Commission interministérielle, Avis simple, Intensité anormale d'un agent naturel, Absence d'erreur d'appréciation*

² En se fondant sur les critères du «réservoir hydrique» et de l'occurrence statistique, établis en tenant compte des particularités présentées par la sécheresse intervenue au cours de l'été 2003 par rapport aux années précédentes, des précipitations et des phénomènes d'évaporation et d'évapo-transpiration et en définissant des seuils de sécheresse en deçà desquels une commune ne peut être regardée comme ayant connu une sécheresse d'une intensité anormale, l'administration ne commet aucune erreur de droit.

³ L'état de catastrophe naturelle n'est constaté par arrêté interministériel que lorsque les dommages résultant de cette catastrophe ont eu pour cause déterminante l'intensité anormale de l'agent naturel en cause (article L125-1 du code des assurances).

⁴ L'administration ne commet pas d'erreur de droit en se fondant sur les critères dits du «réservoir hydrique» et de l'occurrence statistique, établis en tenant compte des particularités présentées par la sécheresse intervenue au cours de l'été 2003 par rapport aux années précédentes, des précipitations et des phénomènes d'évaporation et d'évapo-transpiration, et en définissant des seuils de sécheresse en deçà desquels une commune ne peut être regardée comme ayant connu une sécheresse d'une intensité anormale. Le critère des seules précipitations dont se prévalent les requérantes, qui concerne en outre seulement une courte période, est insuffisant pour apprécier le caractère anormal de l'intensité du phénomène en cause. Le rattachement des différentes communes à des stations météorologiques de référence a été effectué par Météo-France, à la suite du zonage dit « Aurore » qui a divisé la France en 200 zones homogènes d'un point de vue climatique. Les communes requérantes, rattachées à la station de Clermont-Ferrand, affirment que leur situation climatique est identique à celle d'Aigueperse et d'Orléat, rattachées à la station de Charmeil, dont la sécheresse a été considérée comme d'une intensité anormale au sens des dispositions applicables du code des assurances. En se bornant à produire des relevés pluviométriques des années 2000 à 2004 pour ces communes, les requérantes ne démontrent pas que celles-ci présentaient une

situation climatique identique à la leur, notamment au regard des critères susmentionnés retenus par l'administration pour apprécier le caractère anormalement intense d'un facteur naturel.

Note universitaire

Les difficultés d'application du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (CATNAT) aux dommages liés à la subsidence : illustration

Marianne Moliner-Dubost

Maître de conférences de droit public à l'Université Jean Moulin Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.5737](https://doi.org/10.35562/alyoda.5737)

¹ *La prise en charge des dommages résultant des mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols au titre du régime CATNAT implique l'intervention d'un arrêté interministériel constatant l'état de catastrophe naturelle. Cet arrêté est pris après avis d'une commission interministérielle qui, bien que purement consultatif, est en pratique si couramment suivi que l'on peut se demander si les ministres ne s'estiment pas liés par lui. Par nature technique, la détermination de l'état de catastrophe naturelle est rendue encore plus complexe du fait de l'exigence légale d'une intensité anormale de l'agent naturel à l'origine des dommages. Cette condition sine qua non de l'intervention du régime CATNAT est extrêmement difficile à caractériser au cas particulier de la subsidence. L'appréciation de cette intensité anormale s'effectue à partir de critères dont l'utilisation est malaisée et les résultats variables. La haute technicité de la matière rend particulièrement délicat l'office du juge de l'excès de pouvoir qui exerce pourtant en ce domaine un contrôle normal.*

² La [loi n° 082-600 du 13 juillet 1982 modifiée relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles](#), codifiée aux articles L. 125-1 à L. 125-6 du Code des assurances a institué un régime légal d'indemnisation fondé sur la solidarité nationale (système CATNAT), reposant sur une extension de garantie pour toute souscription d'un contrat d'assurance de biens (*C. ass., art. L. 125-2 al. 1*). Le régime CATNAT ne couvre que « *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* » (*C. ass., art. L. 125-1 al. 3*). L'état de catastrophe naturelle, ouvrant droit à la garantie, est constaté par un arrêté interministériel signé par le ministre de l'Intérieur, le ministre de l'Economie et des Finances et le ministre du Budget, après avis d'une commission interministérielle.

³ Le régime CATNAT prend en charge les dommages consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols. En effet, les sols argileux gonflent lorsque leur teneur en eau augmente et, à l'inverse, se rétractent en séchant. Ces alternances de retrait-gonflement, que l'on désigne sous le terme de « subsidence », engendrent des contraintes mécaniques qui provoquent des dommages aux constructions concernées.

⁴ Si le phénomène est lent et peu spectaculaire, les dommages peuvent rapidement atteindre des montants considérables. Les enjeux sont donc d'importance pour les sinistrés puisque ces dommages ne sont pas couverts par le régime assurantiel classique. Autrement dit, en l'absence de constatation de l'état de catastrophe naturelle, le coût des dommages reste intégralement à la charge des sinistrés (sauf mesure exceptionnelle, à l'instar de la procédure d'aide prévue par l'article 110 de la loi de finances pour 2006 au profit des sinistrés de 3300 communes non reconnues en état de catastrophe naturelle lors de la sécheresse de 2003).

⁵ En l'espèce, les quatre communes requérantes contestaient le rejet, par le tribunal administratif de Clermont-Ferrand, de leur demande d'annulation de l'arrêté interministériel refusant de déclarer l'état de catastrophe naturelle au titre des mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols en 2003.

⁶ On rappellera en liminaire que les recours dirigés contre les arrêtés interministériels constatant ou refusant de constater l'état de catastrophe naturelle doivent être introduits devant le tribunal administratif dans le ressort duquel se situe la commune concernée. En effet, une telle requête ne relève d'aucune des catégories dont il appartient au Conseil d'Etat de connaître en premier et dernier ressort en vertu de l'article R. 311-1 du Code de justice administrative (CE, 24 fév. 2006, Cne de Mourenx, n° 273502, Rec. CE, p. 87).

⁷ Les moyens invoqués en l'espèce par les communes requérantes sont habituels (*V. par ex.* CE, 22 octobre 2003, Cne d'Estillac, n° 242449, inédit au Rec.). Le premier, tiré de l'incompétence négative du ministre qui s'est cru lié par l'avis de la Commission interministérielle était voué à l'échec. Le second, lié à l'erreur d'appréciation de l'intensité du phénomène naturel en cause, pose à nouveau la question des critères d'appréciation du caractère d'anormalité.

I. – L'improbable incompétence négative des ministres : le caractère purement consultatif de l'avis de la Commission interministérielle

⁸ Mise en place par simple circulaire, cette commission a pour mission d'éclairer les ministres sur l'application de la législation relative aux catastrophes naturelles (Circ. n° 084-90 du 27 mars 1984 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles). Elle est composée d'un représentant du ministère de l'Intérieur (sécurité civile), d'un représentant du ministère de l'Economie et des Finances (assurances), d'un représentant du ministère du Budget, et d'un représentant du ministère de l'Environnement (risques majeurs).

⁹ La consultation de cette commission relève d'une procédure interne. Le Conseil d'Etat a, à plusieurs reprises, rappelé que « les ministres, à qui il incombe de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement des administrations placées sous leur autorité, ont la faculté, même en l'absence de disposition le prévoyant expressément, de s'entourer, avant de prendre les décisions relevant de leur compétence, des avis qu'ils estiment utile de recueillir » (CE, 17 janvier 1996, M. Jacques X., n° 145018, inédit au Rec. ; CE, 29 avril 2002, Cne de Rixheim, n° 0225227). Il s'ensuit que l'absence de base légale de cette commission et la consultation de celle-ci sont sans incidence sur la régularité de la procédure. Réciproquement, l'absence de mention de l'avis rendu par la commission interministérielle dans les visas de l'arrêté interministériel portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle est sans effet sur sa légalité (CE, 12 janvier 2004, Cne de Bon-Encontre, n° 239431, inédit au Rec.).

¹⁰ Il résulte également du caractère purement interne de cette consultation que l'avis de la commission ne peut être qu'un avis simple, qui ne saurait donc en aucun cas lier les autorités compétentes. Par suite, les avis de la commission ne font pas grief et ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE, 12 déc. 1990, Synd. des sylviculteurs du Sud-Ouest, n° 74114, Rec. CE, p. 357 ; CE, 30 mars 2005, Cne de Montmorency, n° 259370, inédit au Rec.).

¹¹ L'ultime possibilité d'obtenir l'annulation de l'arrêté interministériel en lien avec l'avis de la commission consiste alors, comme c'était le cas en l'espèce, à prétendre que le ministre s'est cru lié par ledit avis et a ainsi méconnu l'étendue de sa compétence. Il s'agit là d'une hypothèse classique d'incompétence négative, l'autorité administrative appliquant la règle de compétence de manière erronée (Le Pillouer (A.), *L'incompétence négative des autorités administratives : retour sur une notion ambivalente*, *RFDA* nov.-déc. 2009, pp. 1203-1214). Ce moyen d'illégalité interne, rattaché à l'erreur de droit (Auby (J.-M.), note sous CE, 30 juin 1950, Quéralt, *S. 1951, 3, p. 85*), est classiquement invoqué dans de telles affaires et tout aussi classiquement rejeté. En effet, même si la décision des ministres se réfère à l'avis émis par cette commission, il ne s'ensuit pas pour autant qu'ils se soient crus liés par cet avis et aient ainsi

méconnu l'étendue de leur compétence (CE, 14 mars 2005, Cne de Draguignan, n° 252462, inédit au Rec.), dès lors qu'il ressort des pièces du dossier qu'ils ont entendu s'approprier cet avis.

12

Le raisonnement de la Cour administrative d'appel de Lyon est en l'espèce similaire, celle-ci relevant que « *les ministres ont repris à leur compte les éléments d'appréciation retenus par la commission* » et que rien n'indique « *qu'ils se seraient estimés liés par les avis émis par celle-ci* ». Le moyen se trouve donc être fort logiquement rejeté. Le second moyen, tiré d'une erreur d'appréciation des ministres, n'avait guère plus de chance de prospérer.

II. – L'improuvable erreur d'appréciation : l'écueil de la condition de l'intensité anormale du phénomène dommageable

13

Pour relever du régime CATNAT, les dommages ne doivent pas seulement être la conséquence d'un agent naturel ; il faut encore que ce dernier ait revêtu une ampleur exceptionnelle ou, pour reprendre les termes de l'article L. 125-1 du Code des assurances, « une intensité anormale ». L'appréciation de ce caractère anormal relève de la seule autorité administrative *via* l'arrêté portant constatation de l'état de catastrophe naturelle, sous le contrôle du juge. Depuis 1996, le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle normal sur l'application des dispositions de l'article L. 125-1 (CE, 17 janvier 1996, n° 146167, Epoux Y, Rec. CE tables, p. 1121). Il exerçait jusqu'alors un contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation (v. *not.* CE, 10 janvier 1992, Epoux X, n° 106356, inédit au Rec.), comme c'est souvent le cas dans les domaines très techniques. Bien que l'étendue du contrôle ait été élargie, la situation des requérants ne s'en est guère trouvée améliorée, spécialement pour les dommages liés à la subsidence, au point qu'une proposition de loi visait à substituer à la logique du critère de l'intensité anormale des mouvements de terrain différentiels, une logique d'indemnisation fondée sur les dommages effectivement constatés (*Prop. loi visant à considérer comme les effets d'une catastrophe naturelle les mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse ou à la réhydratation des sols quelle que soit leur intensité, doc. AN, n° 0441, 4 novembre 2004*). Plus récemment, il a été proposé de créer des commissions consultatives départementales des catastrophes naturelles pour les mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols, afin de réduire le décalage entre les dégâts constatés sur le terrain et les critères de reconnaissance appliqués au niveau national (*Prop. loi visant à améliorer la transparence et l'équité du régime d'assurance des catastrophes naturelles, doc. AN n° 045, 4 juillet 2007*).

14

La question de l'indemnisation des dommages provoqués par la sécheresse de 2003 a particulièrement mis en exergue les difficultés d'application du critère de l'intensité anormale et la spécificité des dommages liés à la subsidence. Le rapport de la mission d'enquête sur le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles remis en septembre 2005 relevait ainsi que la notion « d'intensité anormale » constitue une « *exception française au sein des pays dotés d'un régime d'assurance, public ou privé, contre ce type de risques* », qui « *place les agents économiques dans une situation d'incertitude* ».

15

Les présentes instances le confirment puisque comme c'est fréquemment le cas en matière de subsidence, le caractère d'anormalité, exigé par l'article L. 125-1 du Code des assurances, n'a pu être caractérisé. Les communes requérantes soulevaient donc le moyen tiré de l'erreur d'appréciation, articulé autour de plusieurs arguments. Elles contestaient tout d'abord les critères utilisés par la commission interministérielle et sur lesquels se fondaient les ministres pour constater l'absence d'intensité anormale de la sécheresse. Pour les requérantes, les critères dits du « réservoir hydrique » et de « l'occurrence statistique » étaient trop restrictifs au regard de l'article L. 125-1 précité, inadaptés à la situation d'espèce et arbitraire ; elles considéraient par suite que l'arrêté refusant de constater l'état de catastrophe naturelle était entaché d'erreur de droit et d'appréciation.

16

La Cour a tout d'abord estimé qu'en recourant à ces critères, l'administration n'a pas commis d'erreur de droit. Le rapport particulier de la mission d'enquête de 2005 sur les risques de subsidence dus à la sécheresse et le récent rapport du Sénat sur la situation des sinistrés de la sécheresse de 2003 sont pourtant extrêmement critiques à l'égard desdits critères (Frécon (J.-C.) et Keller (F.), Rapport sur la situation des sinistrés de la sécheresse de 2003 et le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, Sénat, n° 039, 14 octobre 2009). Le critère du réservoir hydrique est un critère de type météorologique qui désigne la réserve en eau du sol, laquelle a une influence déterminante sur la subsidence. Il permet d'apprécier l'existence et l'importance du déficit hydrique des sols superficiels à partir de paramètres météorologiques (température, pluviométrie, évapotranspiration des végétaux, etc.). Ce critère est appliqué concomitamment à un critère d'ordre géotechnique, à savoir la présence de sols argileux, mais en pratique les critères météorologiques sont prépondérants (*Rapport de synthèse de la mission d'enquête sur le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles*, préc., p. 9). Ces critères météorologiques sont combinés avec des critères fréquentiels (« occurrence statistique ») qui précisent la périodicité (ou durée de retour) des sécheresses regardées comme anormales.

17

La Cour rejette également l'erreur d'appréciation car, « *en supposant même que les seuils fixés par l'administration [en matière de déficit pluviométrique] soient trop stricts* », les communes requérantes se situaient nettement en deçà. Or, il n'y a pas de critères alternatifs ni de palliatifs. La Cour refuse en effet logiquement, au nom de l'indépendance des législations, de considérer comme une reconnaissance de l'intensité anormale de la sécheresse, la circonstance que le préfet ait réglementé l'usage de l'eau ou l'intervention d'arrêtés portant constatation de calamités agricoles dans le département du Puy-de-Dôme.

18

La Cour rejette encore le moyen tiré de l'erreur d'appréciation articulé autour d'une comparaison de la situation climatique des communes requérantes avec celle d'autres communes pour lesquelles l'intensité anormale de la sécheresse a été reconnue. L'argument n'était pourtant pas dénué d'intérêt. En effet, la France est découpée en 200 zones homogènes du point de vue climatique (zonage « Aurore ») et chaque commune est rattachée à une station d'observation de référence de la zone Aurore à laquelle elle appartient. Or ce rattachement a été dénoncé comme « parfaitement artificiel » et « fondé sur des appréciations partiales » (Q. orale n° 0236, JO Sénat, 6 mai 2008, p. 3704 et rép. Min. Intérieur, JO Sénat, 7 mai 2008, p. 1870). Le rapport du Sénat d'octobre 2009 (préc.) souligne d'ailleurs à cet égard « *qu'en raison du maillage relativement « lâche » du territoire sur lequel repose le zonage Aurore, des communes aux caractéristiques géologiques similaires et ayant connu des conditions météorologiques identiques en 2003 ont pu subir des traitements différenciés au regard de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, et ce pour la seule raison qu'elles étaient rattachées à des stations de référence différentes* ». Tel était précisément l'argument des communes requérantes qui soulevaient la violation du principe d'égalité, l'arrêté querellé ayant admis l'état de catastrophe naturelle pour les communes rattachées à la station de Charmeil et l'ayant refusé pour les communes rattachées à celle de Clermont-Ferrand, alors qu'elles se trouvent dans la même situation, nonobstant leur rattachement à une station météorologique différente. Or de l'avis de la Cour, cette similarité de situation n'est pas démontrée par les requérantes « *notamment au regard des critères susmentionnés retenus par l'administration pour apprécier le caractère anormalement intense d'un facteur naturel* ».

19

Le juge ne pouvant faire abstraction des outils utilisés par l'administration qui, s'ils ne sont pas parfaits, sont « *le moins inadaptés possible, en l'état des techniques et des connaissances* » (Rapport Sénat, 14 oct. 2009, préc.), il appartient au législateur d'adapter les critères de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle liée à la subsidence.