



Centre Européen de
Prévention du Risque d'Inondation

Les collectivités en Europe pour la prévention du risque d'inondation
Communities and local authorities in Europe preventing flood risk

Conseil d'état

14 mai 2008 N°291440

Lors d'un contentieux de pleine juridiction, le Tribunal Administratif de Marseille (4 février 2002) puis la Cour Administrative d'Appel de Marseille (19 décembre 2005) ont condamné solidairement la commune de Pertuis et l'association syndicale, le syndicat de la Durance, à indemniser les victimes d'une inondation. Des entreprises installées en zone d'aménagement concertée (ZAC) de la Terre du Fort, située sur le territoire de la Commune de Pertuis, ont été endommagées suite à une inondation liée à la rupture d'une digue (digue du Père Grand), le 07 janvier 1994.

La commune a fait un pourvoi en cassation contre la décision de la CAA de Marseille.

LA POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le CE confirme la faute de la commune qui n'est pourtant pas propriétaire de la digue. Le maire aurait dû constater la brèche préventivement et faire réaliser des travaux en alertant le préfet. Le juge maintient la condamnation solidaire de la commune de Pertuis et de l'association propriétaire de la digue à verser 2M€

CONSEIL D'ETAT DU 14 MAI 2008 N°291440

RAPPEL HISTORIQUE

Lors d'une crue en 1994, une brèche ouverte dans une digue a provoqué l'inondation d'une zone d'activité. Les assureurs ont considéré que l'inondation, provoquée par la brèche intentionnelle, ne relevait pas de l'arrêté cat-nat prononcé et ont décidé, par voie de justice, d'obtenir remboursement des indemnités qu'ils avaient déjà versées. Le propriétaire de la digue s'avérant être une association syndicale non solvable, ils ont attaqué solidairement le propriétaire et le maire et ont obtenu gain de cause. Le maire a fait appel, a été débout, s'est pourvu en cassation et vient de perdre. La commune doit donc indemniser solidairement les victimes avec l'association syndicale alors qu'elle n'est ni propriétaire, ni gestionnaire.

CONTEXTE

Il s'agit d'une digue appartenant à une association syndicale dénommée « Syndicat de la Durance Pertuis », ayant en charge le fonctionnement et l'entretien. Selon les experts, cette digue a été construite d'une solidité et d'une hauteur suffisantes pour contenir une crue du type de celle de 1994. Par contre, une brèche réalisée dans la digue ouverte pour la circulation a entraîné la destruction partielle de l'ouvrage sous la pression de la crue et a donc causé l'inondation de certaines zones de la ZAC devant normalement, pour une telle crue, être protégées par la digue.

Cet arrêt précise les contours de la mission de l'Etat dans l'exercice de ses pouvoirs de tutelle des associations syndicales, propriétaires et gestionnaires de digues ainsi que le rôle attendu d'une commune dans un contexte de défectuosité de l'ouvrage.

PRINCIPES RETENUS PAR LE CONSEIL D'ETAT

Dans cette affaire, le juge a confirmé l'existence d'une faute de la commune dans l'exercice des pouvoirs de police du maire. Concernant les obligations liées à l'article L2212-2 du code général des collectivités territoriales, la commune a commis une faute de négligence en ne faisant pas procéder à des inspections régulières de la digue et à des mesures de prévention qui auraient permis de constater les détériorations, l'existence de la brèche et donc de faire réaliser les travaux par le syndicat. Le juge a considéré que l'existence d'une brèche dans une digue d'une défektivité grossière, ne présentait pas une difficulté particulière de détection.

L'argument de la commune selon lequel la digue n'était pas accessible aux agents de la commune du fait de la présence de clôtures privées, des agissements de particuliers et de l'impossibilité matérielle d'accéder à l'ouvrage avec des engins d'entretien, n'a pas été retenu. Le juge a estimé que l'ouvrage était accessible à pied par le lit de la rivière et permettait donc à la commune de se rendre compte de l'état de la digue et donc du risque encouru du fait de la brèche.

La commune a d'autant plus commis une faute de négligence au regard de la situation de la digue, que cette dernière était sensée protéger une zone d'aménagement concerté de l'aléa inondation, c'est-à-dire une zone à enjeux économiques forts. La commune aurait dû être particulièrement vigilante et prévenir le sinistre par des précautions convenables : visiter régulièrement l'ouvrage afin de constater l'existence de la brèche et y remédier.

Le juge a souligné qu'au regard des circonstances, la commune aurait dû, une fois la crue annoncée, prévenir les conséquences dommageables liées à l'existence d'une brèche dans la digue : elle disposait d'un délai nécessaire pour intervenir et elle devait remédier à cette situation.

Un argument a été développé par la commune pour justifier la mise en cause de l'Etat mais il n'a pas été retenu par le Conseil d'Etat : un manquement de l'Etat dans le cadre de ses pouvoirs de tutelle sur les associations syndicales autorisées.

En effet, l'Etat doit se substituer aux propriétaires de digues en cas de carence de ces dernières mais encore faut-il que l'Etat soit informé de l'inertie des propriétaires. Le préfet doit éviter de s'immiscer dans le fonctionnement des associations contrôlées tout en exerçant sur elles la surveillance qui lui incombe en raison des compétences qui lui ont été dévolues. La marge est étroite qui sépare l'excès de contrôle du défaut de surveillance. Cette mission étant considérée comme difficile à mettre en œuvre, le juge administratif estime que seule une faute lourde c'est-à-dire une faute certaine et vraiment grossière serait de nature à engager la responsabilité de l'Etat sur ce fondement. Dans le cas d'espèce, le juge a estimé que le préfet, représentant de l'Etat, n'avait pas été informé d'une quelconque carence de l'association et donc n'avait pas pu être en mesure d'agir.

COMMENTAIRES

Les communes, même si elles ne sont pas propriétaires des ouvrages, des digues, doivent s'assurer de leur bon entretien et de leur capacité à protéger les biens et populations exposés derrière. Elles doivent tenir compte de toutes les informations collectées par la population, les vérifier et si les digues présentent un danger particulier pour le territoire, tenter d'y apporter une solution. Elles peuvent, par des visites régulières sur site, s'assurer de l'entretien régulier et si l'état de l'ouvrage ne leur semble pas correct ou satisfaisant, notifier aux propriétaires et au préfet ce mauvais entretien constaté. Ce n'est qu'au prix d'une véritable politique de surveillance et de suivi des digues que les communes pourront éviter une

condamnation pécuniaire souvent très lourde.

Il faut cependant noter, que depuis cet événement de 1994, l'Etat est en mesure de contrôler tous les ouvrages intéressant la sécurité publique au titre de la police de l'eau. De plus, les dispositions du décret du 11 décembre 2007 viennent organiser très précisément l'entretien et la surveillance de ces ouvrages, précisant le rôle dévolu à chacun des acteurs. Ainsi, dans une affaire similaire, le juge pourrait retenir une position différente : la responsabilité du préfet pourrait être retenue au titre de ses pouvoirs de police de l'eau exonérant peut-être partiellement la responsabilité de la commune.

Juridiquement, la mise en sécurité des digues reste de la responsabilité des propriétaires de digues, sous le contrôle des services de l'Etat en charge de la police de l'eau, qui doivent veiller au bon entretien et à la bonne surveillance effectués par le propriétaire aux côtés des communes en charge du maintien de la sécurité publique au titre de la police municipale.

Chacun de ces acteurs serait-susceptible de voir sa responsabilité engagée sur des fondements différents, tout autant le propriétaire que le maire et que le préfet .

