

La responsabilité sans faute de la commune admise en matière de police des inondations

Arrêt rendu par Conseil d'Etat  
Sect.

25 juillet 2007  
n° 278190

Sommaire :

L'exploitant d'un camping dont la fermeture est ordonnée par le maire ou, par le préfet le cas échéant, au titre d'une mesure de prévention contre les risques d'inondation peut demander à être indemnisé s'il subit un préjudice grave et spécial excédant les aléas liés à l'exploitation de son activité. C'est ce que considère le Conseil d'Etat dans un arrêt du 25 juillet 2007 à la suite de la fermeture définitive d'un camping sur la commune de Port-Vendres par arrêté préfectoral motivé par les menaces d'inondations faisant courir de graves risques aux campeurs.

L'exploitant du camping et le propriétaire du terrain demandaient au Conseil d'Etat l'annulation d'un arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Marseille qui avait refusé de les indemniser du préjudice financier qu'ils avaient subi du fait de cette fermeture. Le Conseil d'Etat précise, tout d'abord, que la décision de fermeture définitive du camping était justifiée en raison du risque élevé d'inondation. Il juge cependant « qu'il résulte des principes qui gouvernent l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat que le silence d'une loi sur les conséquences que peut comporter sa mise en oeuvre, ne saurait être interprété comme excluant, par principe, tout droit à réparation des préjudices que son application est susceptible de provoquer ; qu'ainsi, en l'absence même de dispositions le prévoyant expressément, l'exploitant d'une installation dont la fermeture a été ordonnée sur le fondement des pouvoirs de police dévolus au maire par le 5° de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales pour prévenir les conséquences d'éventuelles inondations, est fondé à demander l'indemnisation du dommage qu'il a subi de ce fait lorsque, excédant les aléas que comporte nécessairement une telle exploitation, il revêt un caractère grave et spécial et ne saurait, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement à l'intéressé ; qu'il suit de là qu'en jugeant que la seule circonstance que l'arrêté préfectoral ordonnant la fermeture du camping poursuivait un but de sécurité publique suffisait à exclure l'engagement de la responsabilité sans faute de l'autorité de police, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit ».

Texte intégral :

Vu la requête, enregistrée le 2 mars 2005 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour M. Pierre A, demeurant [...] et M. et M<sup>me</sup> François B, demeurant [...] ; M. A et M. et M<sup>me</sup> B demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt du 3 janvier 2005 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille, sur le recours du ministre de l'intérieur, a, d'une part, annulé le jugement du 20 décembre 2000 par lequel le tribunal administratif de Montpellier avait condamné l'Etat à verser une indemnité de 500 000 F à M. et M<sup>me</sup> B et une indemnité de 26 046 F à M. A en réparation du préjudice résultant pour eux de la fermeture du camping Le Clos Saint Elme à Port-Vendres décidée par un arrêté du préfet des Pyrénées-Orientales du 31 décembre 1996 et a, d'autre part, rejeté leurs demandes tendant à la condamnation de l'Etat et de la commune de Port-Vendres à leur verser diverses indemnités ;

2°) réglant l'affaire au fond, de condamner l'Etat ou, à titre subsidiaire, la commune de Port-Vendres, à verser respectivement à M. et M<sup>me</sup> B et à M. A des indemnités de 76 224,50 € (500 000 F) et de 35 558,12 € (233 246 F) ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat ou, à titre subsidiaire, de la commune de Port-Vendres la somme de 2 500 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le décret n° 94-614 du 13 juillet 1994 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Damien Botteghi, Auditeur,
- les observations de M<sup>e</sup> Odent, avocat de M. Pierre A et M. et M<sup>me</sup> B,
- les conclusions de M. Didier Chauvaux, Commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, d'une part, M. et M<sup>me</sup> B, propriétaires d'un terrain au lieu dit « Ravin du Val de Pinte » à Port-Vendres ainsi que du fonds de commerce du camping « Le Clos St-Elme » installé sur ce terrain et, d'autre part, M. A, exploitant du camping, ont demandé au tribunal administratif de Montpellier de condamner la commune de Port-Vendres ou l'Etat à réparer les préjudices résultant pour eux de l'arrêté du préfet des Pyrénées-Orientales en date du 31 décembre 1996 décidant la fermeture du camping ; que le tribunal administratif a rejeté leurs conclusions dirigées contre la commune et a condamné l'Etat, pour faute, à verser 500 000 F à M. et M<sup>me</sup> B et 26 046 F à M. A ; que la cour administrative d'appel de Marseille, par l'arrêt attaqué du 3 janvier 2005, a, d'une part, accueilli l'appel principal formé par le ministre de l'intérieur et rejeté la demande de première instance dirigée contre l'Etat et a, d'autre part, rejeté l'appel provoqué de M. et M<sup>me</sup> B et de M. A dirigé contre la commune ;

Sur l'arrêt attaqué en tant que, accueillant l'appel principal du ministre de l'intérieur, il rejette les conclusions de la demande dirigées contre l'Etat :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : [...] 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que [...] les inondations, [...] » ; qu'aux termes de l'article L. 2215-1 du même code : « La police municipale est assurée par le maire, toutefois : / 1° Le représentant de l'Etat dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. / Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat ; [...] » ;

Considérant qu'en jugeant que, par son arrêté du 31 décembre 1996 décidant la fermeture du camping « Le Clos St-Elme », qui visait notamment le code général des collectivités territoriales, qui avait été précédé d'une mise en demeure adressée au maire de Port-Vendres et qui était motivé par la prévisibilité de fortes et soudaines inondations faisant courir de

graves risques aux campeurs, le préfet des Pyrénées-Orientales a entendu faire application des dispositions du 1° de l'article L. 2215-1 de ce code, la cour n'a pas fait une interprétation inexacte de cet arrêté et n'a pas procédé à une substitution de base légale ; qu'elle n'a entaché son arrêt ni d'insuffisance de motivation ni d'erreur de droit en écartant ainsi le moyen tiré de ce que le préfet n'aurait pas respecté les règles de procédure édictées par les dispositions de l'article 10 du décret du 13 juillet 1994 relatif aux prescriptions permettant d'assurer la sécurité des occupants des terrains de camping et de stationnement des caravanes soumis à un risque naturel ou technologique prévisible ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'arrêt attaqué en tant que, accueillant le pourvoi principal du ministre de l'intérieur, la cour administrative d'appel a rejeté leur demande d'indemnité dirigée contre l'Etat ;

Sur l'arrêt attaqué en tant qu'il rejette l'appel provoqué de M. et M<sup>me</sup> B et de M. A ainsi que les conclusions de leur demande dirigées contre la commune de Port-Vendres :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond, et notamment d'un arrêté préfectoral du 21 juillet 1995 classant le camping en zone soumise à un risque naturel prévisible en application des articles L. 443-2 et R. 443-8-3 du code de l'urbanisme alors en vigueur, ainsi que d'avis émis par diverses commissions administratives compétentes en matière de sécurité, que le camping « Le Clos St-Elme » est exposé en raison de sa situation géographique à un risque élevé d'inondation par débordement torrentiel intense et brutal du « Val de Pintas » compromettant gravement la sécurité des campeurs, une inondation ayant d'ailleurs causé le décès d'un campeur en 1971 ; qu'il en résulte qu'en jugeant que ces circonstances étaient de nature à justifier une mesure de fermeture définitive du camping sur le fondement des dispositions du 5° de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, la cour n'a entaché son arrêt ni d'erreur de droit ni d'erreur de qualification juridique ;

Considérant qu'en jugeant que, dès lors que les circonstances de l'espèce étaient de nature à justifier légalement l'arrêté préfectoral ordonnant la fermeture du camping, le préjudice subi par M. et M<sup>me</sup> B et M. A du fait de cette fermeture ne saurait être regardé comme la conséquence de l'irrégularité commise par le préfet en omettant de les inviter à présenter préalablement leurs observations, la cour n'a pas méconnu les règles qui régissent la responsabilité de la puissance publique ;

Considérant en revanche qu'il résulte des principes qui gouvernent l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat que le silence d'une loi sur les conséquences que peut comporter sa mise en oeuvre, ne saurait être interprété comme excluant, par principe, tout droit à réparation des préjudices que son application est susceptible de provoquer ; qu'ainsi, en l'absence même de dispositions le prévoyant expressément, l'exploitant d'une installation dont la fermeture a été ordonnée sur le fondement des pouvoirs de police dévolus au maire par le 5° de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales pour prévenir les conséquences d'éventuelles inondations, est fondé à demander l'indemnisation du dommage qu'il a subi de ce fait lorsque, excédant les aléas que comporte nécessairement une telle exploitation, il revêt un caractère grave et spécial et ne saurait, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement à l'intéressé ; qu'il suit de là qu'en jugeant que la seule circonstance que l'arrêté préfectoral ordonnant la fermeture du camping poursuivait un but de sécurité publique suffisait à exclure l'engagement de la responsabilité sans faute de l'autorité de police, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les requérants sont fondés à demander l'annulation de l'arrêt attaqué en tant que, statuant sur leur appel provoqué, la cour administrative d'appel a rejeté la partie de leurs conclusions dirigées contre la commune de Port-Vendres qui étaient fondées sur l'engagement de la responsabilité sans faute de l'autorité de police ;

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu, en application de l'article L.

821-2 du code de justice administrative, de régler l'affaire au fond dans la limite de la cassation prononcée ;

Considérant qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, le camping « Le Clos St-Elme », créé en 1966, était installé dans un site exposé à des risques élevés d'inondation par débordement intense et brutal du « Val de Pintas », qui s'étaient matérialisés par un décès en 1971 ; que par suite la fermeture du camping ordonnée par l'arrêté litigieux du 31 décembre 1996, ne peut être regardée, dans les circonstances de l'espèce, comme un aléa excédant ceux que comporte nécessairement une telle exploitation ; que les conclusions de M. et M<sup>me</sup> B et de M. A tendant à ce que la commune de Port-Vendres les indemnise des divers préjudices entraînés par la fermeture du camping sur le terrain de la responsabilité sans faute doivent donc être rejetées, ainsi que, par voie de conséquence, la demande qu'ils présentent sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Décide :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 3 janvier 2005 est annulé en tant qu'il a rejeté l'appel provoqué de M. et M<sup>me</sup> B et de M. A dirigé contre la commune de Port-Vendres.

Article 2 : Les conclusions d'appel provoqué présentées par M. et M<sup>me</sup> B et M. A devant la cour administrative d'appel de Marseille sont rejetées.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de M. et M<sup>me</sup> B et de M. A présentée devant le Conseil d'Etat est rejeté.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à M. Pierre A, à M. et M<sup>me</sup> François B, à la commune de Port-Vendres, au ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables et au ministre l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales.

**Demandeur** : LebergerCortie

**Mots clés :**

RESPONSABILITE \* Responsabilité sans faute \* Egalité devant les charges publiques \* Police des inondations