

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NANTES**

**N° 1411130**

---

**SOCIETE ASSURANCES DU CREDIT MUTUEL  
IARD**

---

**M. G  
Rapporteur**

---

**Mme P  
Rapporteur public**

---

Audience du 1<sup>er</sup> décembre 2016  
Lecture du 19 janvier 2017

---

60-01-02-01-03

60-01-02-02

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif de Nantes

(6<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et trois mémoires enregistrés les 31 décembre 2014, 12 novembre 2015 et 30 mai, 30 septembre 2016 et 24 octobre 2016, la société Assurances du Crédit Mutuel IARD, représentée par Me F, demande au Tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de condamner solidairement, ou à défaut in solidum, ou subsidiairement l'un à défaut de l'autre, la commune de la Faute-sur-Mer, l'Etat et l'Association syndicale de la Vallée du Lay à lui verser, en premier lieu, la somme de 1 420 485, 42 euros au titre des indemnités compensant les dommages matériels directs, réglées après déduction de la vétusté, qu'elle a versées à ses assurés victimes de l'inondation consécutive à la tempête Xynthia, aux droits desquels elle est subrogée, en deuxième lieu, la somme de 73 100, 26 euros versée à ces mêmes assurés au titre des indemnisations de biens en valeur à neuf et valeur d'usage, et en troisième lieu, la somme de 75 928, 56 euros au titre des honoraires d'expertise qu'elle a supportées dans le cadre des opérations d'évaluation des préjudices subis par ses assurés ;

2°) de condamner solidairement, ou à défaut in solidum, ou subsidiairement l'un à défaut de l'autre, la commune de la Faute-sur-Mer, l'Etat et l'Association syndicale de la Vallée du Lay, à lui verser la somme de 30 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle est recevable à présenter les conclusions susmentionnées, dès lors qu'elle justifie être subrogée dans les droits de ses assurés, avec lesquels l'existence d'un lien contractuel est établi par la production des conditions particulières des polices d'assurance signées par lesdits assurés ; elle justifie également du versement des sommes revendiquées ;

- la responsabilité de la commune dans la survenance du sinistre ayant causé les préjudices est engagée :

- soit sur le fondement de sa responsabilité sans faute, à raison de sa qualité de maître de l'ouvrage public constitué par la Digue Est dont la submersion est la cause directe du sinistre subi par ses assurés, qui sont tiers à cet ouvrage ;

- soit sur le fondement de sa responsabilité pour faute à raison du défaut de conception et d'entretien normal de cet ouvrage ;

- dans tous les cas, sur le fondement de sa responsabilité pour faute du fait de la délivrance de permis de construire en méconnaissance de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, de la carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative ;

- la responsabilité de l'Etat est engagée à raison des fautes qu'il a commises dans l'exercice de son pouvoir de tutelle des associations syndicales autorisées chargées de la gestion de la digue, dans l'instruction des demandes de permis de construire délivrés par la commune, dans l'exercice du contrôle de légalité sur les actes de cette dernière, notamment en matière d'autorisations d'urbanisme, et dans l'élaboration du plan de prévention des risques d'inondation qui devait couvrir la commune de La Faute-sur-Mer, intervenue avec un retard anormal ;

- la responsabilité de l'Association syndicale de la Vallée du Lay est engagée, dès lors qu'elle avait, dans son objet statutaire, la charge de la surveillance et de l'entretien de la Digue Est ;

- les responsabilités des personnes morales mises en cause ne sauraient être amoindries, ni par l'invocation de la force majeure, dès lors que l'inondation ne présentait pas un caractère exceptionnel et imprévisible, ni, en ce qui concerne la commune, par l'existence d'une faute personnelle du maire de La Faute-sur-Mer qui n'est pas détachable du service ou, à tout le moins, n'est pas dépourvue de tout lien avec celui-ci, ni enfin par l'existence d'une faute exonératoire des victimes ;

- le caractère direct et certain du préjudice qu'elle a subi est suffisamment justifié par les documents prouvant l'indemnisation de ses assurés ; le préjudice, notamment sur le montant des indemnités versées en valeur à neuf, est certain en son montant, quand bien même celui-ci aurait été précisé postérieurement à l'introduction de l'instance ; l'existence d'un traité de réassurance l'unissant à la Caisse centrale de réassurance est sans incidence sur son droit à indemnisation de ses préjudices, ledit traité de réassurance prévoyant d'ailleurs le reversement au réassureur de 50 % des montants qui pourraient lui être alloués par le jugement à intervenir.

Par mémoires enregistrés les 3 décembre 2015, 30 mai et 21 octobre 2016, l'Association syndicale de la Vallée du Lay, représentée par Me H, conclut :

1°) au rejet de la requête en tant qu'elle tend à sa condamnation ;

2°) subsidiairement, à la condamnation de la société MMA Assurances à la garantir de toute condamnation prononcée à son encontre ;

3°) à la mise à la charge de la société Assurances du Crédit Mutuel IARD de la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- l'événement à l'origine des préjudices invoqués doit être considéré comme un cas de force majeure excluant la recherche de sa responsabilité ;

- aucune faute ne peut lui être reprochée qui engagerait sa responsabilité : cette dernière n'a pas été retenue par le juge pénal ; elle n'était pas, à la date du sinistre, propriétaire de la digue en cause, ni gestionnaire de celle-ci, ni en charge des travaux de confortement de l'ouvrage, menés en l'espèce par la commune ; en tout état de cause, aucun défaut d'entretien normal de l'ouvrage ne saurait être relevé, la digue n'ayant pas rompu, mais ayant été submergée par les flots ;

- elle devra être garantie de toute condamnation prononcée à son égard par son assureur, la société MMA Assurances, qui ne saurait, en l'espèce, tenter de s'exonérer de ses obligations contractuelles en invoquant la connaissance du risque préalablement à la conclusion du contrat d'assurance.

Par trois mémoires, enregistrés les 4 décembre 2015, 5 août et 25 octobre 2016, la commune de La Faute-sur-Mer, représentée par Mes D...et H..., conclut :

1°) au rejet de la requête ;

2°) subsidiairement, à ce qu'elle soit garantie de toute condamnation susceptible d'être prononcée à son encontre, soit solidairement ou l'un à défaut de l'autre, par l'Etat et l'Association syndicale de la Vallée du Lay, soit par son assureur, la SMACL ;

3°) à la condamnation solidaire, ou l'un à défaut de l'autre, de la société Assurances du Crédit Mutuel IARD, de l'Etat et de l'Association syndicale de la Vallée du Lay à lui verser la somme de 20 00 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- ses conclusions tendant à être garantie par son assureur relèvent de la compétence de la juridiction administrative dès lors que, si les contrats pertinents conclus entre la commune et la SMACL l'ont été avant l'entrée en vigueur du décret du 27 février 1998 soumettant la passation des contrats d'assurance des collectivités territoriales au code des marchés publics, ils ont été modifiés par avenants postérieurs à l'application de cette disposition et ont, de ce fait, revêtu la qualité de contrats administratifs ;

- sa responsabilité sans faute ne peut être recherchée, les victimes étant usagers de la digue et non tiers à cet ouvrage ;

- aucune faute n'a été commise par la commune, notamment compte tenu du caractère personnel et détachable des fautes commises par M.G..., maire en exercice au moment des faits ;

-subsidiairement, la responsabilité de l'Etat et de l'Association syndicale de la Vallée du Lay est engagée pour les motifs exposés par la requérante et, s'agissant de l'Etat, en raison de la mauvaise évaluation du risque d'inondation dans le cadre de l'élaboration du PPRI ; la SMACL est contractuellement tenue de couvrir les préjudices subis par la commune dans le cadre de la présente instance ;

- le préjudice allégué est insuffisamment caractérisé en son principe, compte tenu notamment du traité de réassurance conclu par la société requérante et du défaut de production de l'ensemble des pièces justifiant de la qualité d'assurés des personnes indemnisées et de l'engagement effectif et bien fondé des sommes que la requérante soutient avoir exposées, ainsi qu'en son montant, notamment en ce qui concerne les indemnités versées au réel.

Par trois mémoires, enregistrés les 29 janvier, 31 mai et 28 septembre 2016, la société MMA Assurances IARD, représentée par Me E..., conclut :

1°) au rejet de la requête en tant qu'elle recherche la condamnation de l'Association syndicale de la Vallée du Lay ;

2°) subsidiairement, au rejet des conclusions formées à son encontre par l'Association syndicale de la Vallée du Lay.

Elle fait valoir que :

-la responsabilité de son assurée ne peut être recherchée, eu égard à l'application, en l'espèce, de la théorie de la force majeure ; par ailleurs, aucune faute n'est susceptible d'être reprochée à l'association syndicale, pour les motifs exposés par celle-ci ;

-subsidiairement, et dès lors que l'association syndicale avait connaissance de l'existence du fait dommageable constitué par l'invocation de sa responsabilité à la date à laquelle elle a souscrit son assurance en responsabilité civile, elle ne peut demander à être garantie en réparation par l'effet des dispositions de l'article L. 124-5 du code des assurances et des stipulations de l'article 6.C des conditions générales du contrat ainsi que de celles de l'article 9.2 des conventions particulières.

Par un mémoire, enregistré le 30 mai 2016, le préfet de la Vendée conclut :

1°) au rejet de la requête ;

2°) subsidiairement, à la condamnation solidaire de la commune de La Faute-sur-Mer et de l'Association syndicale de la Vallée du Lay à garantir l'Etat de toute condamnation prononcée à son encontre.

Il fait valoir que :

- aucune des fautes prétendument commises par l'Etat n'est caractérisée ; sa responsabilité ne peut donc être utilement recherchée ;

- subsidiairement, l'Etat devrait être garanti par les autres personnes atraites à la cause, sur les mêmes fondements que ceux invoqués par la société requérante.

Par deux mémoires, enregistrés les 30 mai et 25 octobre 2016, la Société mutuelle d'assurances des collectivités locales (SMACL), représentée par Me Martin, conclut :

1°) au rejet des conclusions en appel en garantie formées contre elle par la commune de La Faute-sur-Mer comme formées devant une juridiction incompétente ou, subsidiairement, comme mal fondées ;

2°) au rejet de la requête ou, subsidiairement, à ce que soient ramenées à des plus justes proportions les demandes indemnitaires présentées par la société Assurances du Crédit Mutuel IARD ;

3°) à la condamnation de la commune de la Faute-sur-Mer à lui verser la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

-les fautes alléguées sont, en ce qui concerne la commune, des fautes personnelles du maire, détachables du service, et qui ne sauraient donner lieu à une condamnation prononcée par le juge administratif ; par ailleurs, le contrat d'assurance PACTE est un contrat de droit privé et les litiges afférents à son exécution ressortissent à la compétence du juge judiciaire ;

-subsidiairement, aucune faute ne peut être reprochée à la commune, eu égard, d'une part, aux fautes commises par l'Etat et l'Association syndicale de la Vallée du Lay, et d'autres part, aux circonstances exonératoires de responsabilité que constituent la force majeure et la faute des victimes, qui ne pouvaient ignorer qu'elles s'exposaient volontairement à un risque d'inondation ;

-très subsidiairement et dans le cas où le juge administratif s'estimerait compétent, l'appel en garantie formé par la commune contre elle ne pourra prospérer dès lors que les fautes commises sont exclusivement personnelles, qu'il est constant que les polices d'assurance applicables au litige prévoient, au titre des exclusions, les conséquences des débordements de mer et des inondations, ainsi que les dommages intentionnellement commis par l'assuré, et qu'enfin, la connaissance acquise par la commune d'un fait générateur de la mise en jeu de sa responsabilité, en l'espèce l'ouverture à l'urbanisation de zones inondables, anéantit le caractère aléatoire du contrat.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, et notamment son article 72 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code civil ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de l'environnement ;
- le code des assurances ;
- la loi du 21 juin 1865 modifiée relative aux associations syndicales ;
- la loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 ;
- l'ordonnance n° 2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 ;
- le décret n°98-111 du 27 février 1998 ;
- le décret n° 2006-504 du 3 mai 2006 ;
- le code de justice administrative.

Par lettre en date du 4 octobre 2016, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le jugement à intervenir serait susceptible d'être fondé sur un moyen soulevé d'office, tiré de l'incompétence de la juridiction administrative pour connaître des conclusions de la commune de La Faute-sur-Mer tendant à la mise en jeu des contrats "PACTE" et "SECURITE ELUS" conclus entre elle et la SMACL, dès lors que ces contrats, conclus antérieurement à l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 27 février 1998 modifiant le code des marchés publics en ce qui concerne les modalités de mise en concurrence et de publicité des marchés publics, qui ne comportent pas de clauses exorbitantes du droit commun, et qui ne font pas participer la SMACL à l'exécution d'un service public, ont conservé leur nature de contrat de droit privé et que les litiges relatifs à leur exécution ressortissent, de ce fait, toujours à la compétence du juge judiciaire.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. G,
- les conclusions de Mme P, rapporteur public,
- les observations de Me F, avocat de la société Assurances du Crédit Mutuel IARD,
- les observations de Me D...et de Me H., avocats de la commune de La Faute-sur-Mer,
- les observations de Me H, avocat de l'Association syndicale de la Vallée du Lay,
- les observations de Mme F..., représentant le préfet de la Vendée,
- les observations de Me C...substituant Me M, avocat de la SMACL,

-et les observations de Me B...substituant Me E..., représentant la société MMA Assurances.

1. Considérant qu'au cours de la tempête Xynthia, survenue dans la nuit du 27 au 28 février 2010, une partie du territoire de la commune de la Faute-sur-Mer (85) ouverte à l'urbanisation était submergée par les flots, en raison de l'action combinée de vents violents avec de puissantes rafales pouvant atteindre 150 kms/heure, d'une pleine mer de vives eaux avec un coefficient de 102 et d'un phénomène important de surcote; que le territoire inondé, situé à une altitude inférieure au niveau de la mer, n'était protégé de l'océan que par un ouvrage de lutte contre les eaux dit « Digue Est », laquelle était en plusieurs points d'une hauteur insuffisante pour contenir les flots ; que la société SA Assurances du Crédit Mutuel (ACM) IARD, qui comptait, au nombre des victimes de la catastrophe, vingt-quatre personnes physiques ou morales ayant souscrit auprès d'elle un contrat d'assurance au titre de la responsabilité civile, a engagé diverses dépenses au profit de celles-ci ; qu'au nombre de ces dépenses figurent notamment le remboursement, après déduction de la vétusté, des dommages causés à leurs biens par le sinistre, ainsi que le remboursement à neuf ou à la valeur d'usage de divers objets détenus par ses assurés et perdus ou détruits au cours de l'inondation ; qu'étant ainsi subrogée dans les droits de ses assurés, la société ACM IARD a formé, en dernier lieu les 30 et 31 décembre 2014, trois réclamations préalables auprès, respectivement, de la Commune de La Faute-sur-Mer, de l'Etat, représenté par le préfet de la Vendée, et de l'Association syndicale de la Vallée du Lay (ASVL), établissement chargé, en vertu de ses statuts, de l'entretien de la Digue Est, dont la submersion a directement causé le sinistre, en vue d'obtenir de ces derniers réparation des divers préjudices subis par ses assurés ; que ces réclamations préalables ont donné lieu à l'intervention de décisions implicites de rejet de la part du préfet de la Vendée, représentant de l'Etat dans ce département, et de l'ASVL ; que la commune de La Faute-sur-Mer a rejeté, pour sa part, la réclamation préalable la concernant par décision du 19 janvier 2015 : que la société ACM IARD demande au Tribunal la condamnation solidaire, ou in solidum, de l'Etat, de la commune de La Faute-sur-Mer et de l'ASVL, ou l'un à défaut de l'autre, à l'indemniser à hauteur des sommes engagées par elle pour l'exécution de ses obligations contractuelles à l'égard de ses assurés, ainsi que pour l'expertise des dommages causés aux biens de ces derniers ;

Sur le principe de la responsabilité de la commune de La Faute-sur-Mer, de l'Etat et de l'ASVL :

En ce qui concerne l'exception de force majeure :

2. Considérant que les défendeurs font valoir que la tempête Xynthia, survenue dans la nuit du 27 au 28 février 2010, présente le caractère d'un événement de force majeure exonératoire de leur responsabilité ; qu'il résulte toutefois de l'instruction, et notamment des termes de l'arrêt de la chambre des appels correctionnels de la cour d'appel de Poitiers du 4 avril 2016, statuant sur appel interjeté contre le jugement du tribunal correctionnel des Sables-d'Olonne du 12 décembre 2014, que la survenue d'une telle tempête, conjuguée à une forte marée, présente un temps de retour de 2000 ans, et une probabilité de survenance durant une vie humaine s'élevant à 4 % ; qu'il est constant, en outre, que le territoire de La Faute-sur-Mer a été le théâtre d'épisodes de submersion marine, notamment, en mars 1928, en novembre 1940 et en février 1941, en octobre et novembre 1960 et au cours de l'année 1989 ; qu'il est tout aussi constant que le caractère insuffisant de la protection contre la mer assurée par la Digue Est était connu dès l'intervention du diagnostic réalisé sur cet ouvrage par la société SCE au mois de juillet 2006, en application des dispositions de l'arrêté du préfet de la Vendée du 7 juillet 2005 classant ladite digue au nombre des ouvrages intéressant la sécurité civile ; que des travaux de confortement de l'ouvrage étaient d'ailleurs en cours lors de la survenance du sinistre ; qu'ainsi,

eu égard à la fréquence de l'aléa de submersion identifié et à la connaissance, acquise préalablement à la tempête, de la nécessité de mieux garantir les zones ouvertes à l'urbanisation contre le risque de submersion marine par le renforcement de la Digue Est, l'inondation d'une partie du territoire de La Faute-sur-Mer consécutivement à la tempête Xynthia ne peut être regardée comme présentant les caractères d'imprévisibilité et d'irrésistibilité lui conférant la nature d'un événement de force majeure ;

En ce qui concerne la responsabilité de la commune de la-Faute-sur-Mer :

*S'agissant de la responsabilité de la commune à l'égard des tiers à l'ouvrage public constitué par la Digue Est:*

3. Considérant que, même en l'absence de faute, la collectivité maître de l'ouvrage, est responsable, vis-à-vis des tiers, des dommages causés à ceux-ci par l'exécution d'un travail public, à moins que ces dommages ne soient imputables à un cas de force majeure ou à une faute de la victime, et qu'ils présentent un caractère anormal et spécial ;

4. Considérant que la société ACM IARD soutient que la responsabilité de la commune est engagée à son égard en sa qualité de maître de l'ouvrage public constitué par la Digue Est et dont la submersion a causé à ses assurés, lesquels seraient tiers à cet ouvrage, les dommages dont elle demande réparation ; qu'il est constant, cependant, que lesdits assurés, dont les habitations étaient, en temps normal, protégées par cette digue dont ils étaient riverains, bénéficiaient directement de l'existence et de l'entretien de cet ouvrage de défense contre la mer ; qu'ils ne peuvent ainsi être regardés comme étant tiers, dès lors qu'ils avaient la qualité d'utilisateurs dudit ouvrage public ; que la société requérante n'est dès lors fondée à rechercher la responsabilité de la collectivité précitée que dans la mesure où les dommages en cause résulteraient d'un défaut d'entretien normal de l'ouvrage dont elle avait la garde ;

*S'agissant de la responsabilité pour faute de la commune de La-Faute-Sur-Mer :*

5. Considérant, en premier lieu, que tant la commune de La-Faute-Sur-Mer que la Société mutuelle d'assurances des collectivités locales (SMACL) font valoir que l'ensemble des faits reprochés à la commune résultent exclusivement des fautes personnelles commises par M.G..., maire alors en exercice de la commune, et de Mme A..., adjointe à l'urbanisme ; que ces fautes, détachables du service, seraient exonératoires de toute responsabilité de la collectivité ;

6. Considérant que présentent le caractère d'une faute personnelle détachable des fonctions de maire des faits qui révèlent des préoccupations d'ordre privé, qui procèdent d'un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques ou qui, eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquelles ils ont été commis, revêtent une particulière gravité ; qu'en revanche, ni la qualification retenue par le juge pénal ni le caractère intentionnel des faits retenus contre l'intéressé ne suffisent par eux-mêmes à regarder la faute commise par celui-ci comme étant détachable des fonctions, ou dépourvue de tout lien avec elle ;

7. Considérant qu'il résulte de l'instruction, et notamment de l'appréciation portée sur les faits commis par M. G...et Mme A...par la chambre des appels correctionnels de la cour d'appel de Poitiers à l'occasion de son arrêt susmentionné, que les fautes reprochées aux intéressés, qui n'ont pu être commises que du fait de l'exercice par ces derniers des pouvoirs et prérogatives que leurs conféraient leur mandat électif, et dans la mesure où elles résultaient d'une appréciation, certes dévoyée, des intérêts de la commune, n'ont pas été motivées par des

préoccupations d'ordre essentiellement privé ; que, de même, étant suscitées par l'idée que se faisaient les intéressés de la nature du mandat que leur avaient conféré leurs concitoyens, lesdites fautes ne procèdent pas davantage d'un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice d'un mandat électif ; qu'enfin, et en dépit de l'incontestable gravité de leurs conséquences, il est constant que ces fautes ne procédaient pas d'une intention d'exposer sciemment au danger les habitants de la commune ; que, dans ces conditions, les fautes personnelles commises par le maire, alors en exercice, de la Faute-sur-Mer et son adjointe à l'urbanisme ne peuvent être regardées comme étant détachables du service ; qu'elles ne peuvent, par suite, exonérer la commune de La Faute-sur-Mer de sa propre responsabilité ;

8. Considérant, en deuxième lieu, qu'il appartient à l'usager, victime d'un dommage résultant de l'existence d'un ouvrage public, de rapporter la preuve du lien de cause à effet entre l'ouvrage public et le dommage dont il se plaint ; que la collectivité en charge de l'ouvrage doit alors, pour que sa responsabilité ne soit pas retenue, établir que l'ouvrage public faisait l'objet d'un entretien normal ;

9. Considérant qu'il résulte de l'instruction, et notamment du rapport d'observations rendu le 15 mai 2012 par la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire sur la gestion par des collectivités territoriales et des établissements publics locaux de Vendée des risques naturels dans le cas de la tempête Xynthia, que la Digue Est, à la date de survenance du sinistre, était la propriété de l'association syndicale autorisée « des Marais de la Faute » ou « des Chauveaux », dont la dissolution, décidée par délibération d'une assemblée générale extraordinaire du 24 octobre 2009, n'était alors pas encore effective ; que, dans le cadre d'un protocole d'accord conclu entre cette association syndicale autorisée, la commune de La-Faute-sur-Mer, et l'ASVL, dont les termes ont été approuvés par le comité syndical de l'ASVL le 31 mai 2007 et par délibération du conseil municipal de la Faute sur Mer du 26 septembre 2007, le partage de la propriété des biens de l'ASA, dans la perspective de sa dissolution, devait être effectué au profit de la commune en ce qui concerne, notamment, la Digue Est ; que l'ASVL devait, en revanche, effectuer les gros travaux d'entretien et de confortement de cet ouvrage ; que, toutefois, eu égard à la nécessité de procéder à bref délai à des travaux de confortement de la Digue Est mise en lumière par un rapport rendu au mois de septembre 2008 par la société Egis Eau, la commune, dans le cadre de la procédure d'urgence prévue à l'article R. 214-44 du code de l'environnement, décidait d'en assurer la maîtrise d'ouvrage ; qu'elle déposait à cette fin, le 14 septembre 2008, une demande d'autorisation et de déclaration d'utilité publique ; que le préfet de la Vendée, par arrêté du 4 août 2009, autorisait l'exécution de travaux d'exhaussement de la digue en ses secteurs E à H, conformément à la demande de la commune ; qu'il est constant que ces travaux étaient engagés mais non achevés, à la date de la tempête Xynthia ; qu'il résulte de ces circonstances qu'en dépit de l'absence de transfert effectif de la propriété de la digue à cette date, la commune de La Faute-Sur-Mer doit être regardée comme ayant agi en l'occurrence comme maître de cet ouvrage ;

10. Considérant que, compte tenu, d'une part, du manque de diligence avec lequel la commune a fait exécuter les travaux de confortement et d'exhaussement de la Digue Est, dont l'urgente nécessité lui était pourtant connue, au plus tard, depuis la communication du diagnostic réalisé par la société Egis Eau qui concluait formellement à l'insuffisance de la hauteur de la digue, eu égard aux risques existants de submersion liés à l'action conjointe des marées et du vent et à l'élévation tendancielle du niveau de la mer et, d'autre part, du choix de la commune de faire réaliser des travaux de rehaussement sur le secteur E de la digue, mais non sur le secteur D, qui présentait pourtant le même degré de risque de submersion et qui, d'ailleurs, a été effectivement submergé lors de la tempête Xynthia, la commune ne rapporte pas la preuve de l'entretien normal de l'ouvrage ; qu'elle ne saurait utilement invoquer, pour justifier ce



manquement, l'insuffisance des moyens budgétaires dont elle disposait, dès lors qu'il n'est pas contesté qu'elle bénéficiait de subventions couvrant le montant de ces travaux de renforcement à hauteur de 80 % ; que la société ACM. IARD est donc fondée à soutenir que la commune de La Faute-sur-Mer a manqué à ses obligations de maître de l'ouvrage constitué par la Digue Est et, ainsi, commis une faute de nature à engager sa responsabilité ; que cette faute ne saurait, en l'espèce, être atténuée par la prise en compte des éléments naturels à l'origine de l'inondation, dès lors que, d'une part, cette circonstance ne constitue pas, ainsi qu'il a été dit au point 2 du présent jugement, un événement de force majeure et que, d'autre part, le sinistre à l'origine des préjudices invoqués n'aurait pu survenir en l'absence de manquement à l'entretien normal de la Digue Est ;

11. Considérant, en troisième lieu, 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 incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure...* » ; qu'il appartenait en application de ces dispositions à la commune de La Faute-sur-Mer de prendre les mesures réglementaires et d'exécution appropriées pour prévenir la survenance du risque d'inondation, lequel était connu, sinon avec une exactitude parfaite, du moins dans ses principales caractéristiques, à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté préfectoral du 8 juin 2007 ayant ordonné l'application anticipée de certaines dispositions du projet de plan de prévention des risques naturels d'inondation (PPRI) de La Faute-sur-Mer; que, notamment, la commune n'a pas mis en place de plan communal de sauvegarde ; que faute d'avoir mis en œuvre de telles mesures, et alors même qu'elle a systématiquement remis en cause les prescriptions envisagées de ce plan de prévention et, ainsi, contribué significativement au retard pris dans sa mise en œuvre, la commune de La Faute-sur-Mer a commis une faute de nature à engager sa responsabilité ;

12. Considérant, en quatrième et dernier lieu, qu'aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme : « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* » ;

13. Considérant qu'en vertu de l'article L. 562-1 du code de l'environnement, l'Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles, en particulier pour les inondations, qui ont notamment pour objet de délimiter les zones exposées aux risques, en tenant compte de leur nature et de leur intensité, d'y interdire les constructions ou la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages ou de prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités ; qu'aux termes de l'article L. 562-4 du code de l'environnement : « *Le plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il est annexé au plan d'occupation des sols, conformément à l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme (...)* » ;

14. Considérant que les prescriptions d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles, destinées notamment à assurer la sécurité des personnes et des biens exposés à certains risques naturels et valant servitude d'utilité publique, s'imposent directement aux autorisations de construire, sans que l'autorité administrative ne soit tenue de reprendre ces

prescriptions dans le cadre de la délivrance du permis de construire ; qu'il appartient toutefois à l'autorité compétente pour délivrer une autorisation d'urbanisme, si les particularités de la situation l'exigent, de préciser dans l'autorisation, le cas échéant, les conditions d'application d'une prescription générale contenue dans le plan ou de subordonner, en application des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, la délivrance du permis de construire sollicité à d'autres prescriptions spéciales, si elles lui apparaissent nécessaires, que celles qui résultent du plan de prévention des risques naturels prévisibles ; que l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme peut aussi, si elle estime, au vu d'une appréciation concrète de l'ensemble des caractéristiques de la situation d'espèce qui lui est soumise et du projet pour lequel l'autorisation de construire est sollicitée, y compris d'éléments déjà connus lors de l'élaboration du plan de prévention des risques naturels, que les risques d'atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique le justifient, refuser, sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme et sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de délivrer un permis de construire, alors même que le plan n'aurait pas classé le terrain d'assiette du projet en zone à risques ni prévu de prescriptions particulières qui lui soient applicables ;

15. Considérant qu'en l'espèce, bien que le plan de prévention des risques naturels d'inondation couvrant le territoire de la commune de La Faute-sur-Mer n'était pas en vigueur à la date de survenance du sinistre et que ses dispositions, dont le préfet avait décidé l'application anticipée par l'arrêté susmentionné du 8 juin 2007, étaient entachées d'une minoration du risque de submersion procédant, notamment, d'une sous-estimation par les services de l'Etat de la cote de référence des inondations de retour centennal, la commune ne pouvait ignorer, à compter de cette date, le risque de submersion de certaines parcelles pourtant ouvertes à l'urbanisation ; qu'il n'est pas contesté qu'elle n'a pas fait usage des pouvoirs que lui confère l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme pour refuser la délivrance de permis de construire sur des parcelles particulièrement exposées au risque de submersion ou subordonner la constructibilité de ces terrains au respect de prescriptions spéciales ; que la commune de La Faute-sur-Mer a donc commis, à ce titre également, une faute de nature à engager sa responsabilité ;

En ce qui concerne la responsabilité pour faute de l'Etat :

16. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 30 de l'ordonnance susvisée du 1<sup>er</sup> juillet 2004 : « *L'autorité administrative peut, après mise en demeure de l'association syndicale autorisée restée sans effet dans un délai qu'elle détermine : / 1° Faire procéder d'office, aux frais de l'association, à l'accomplissement des opérations correspondant à son objet, dans le cas où la carence de l'association nuirait gravement à l'intérêt public ; / 2° Constater que l'importance des ouvrages ou des travaux à réaliser excède les capacités de l'association. / Dans le cas prévu à l'alinéa précédent, l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent décider, dans des conditions définies par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 62, de se substituer, en tout ou partie, à l'association dans ses droits et obligations* » ; qu'aux termes de l'article 49 du décret susvisé du 3 mai 2006 : « *Dans le cas où une association syndicale autorisée interrompt ou laisse sans entretien les travaux entrepris par elle, le préfet fait procéder, par le service compétent, à une vérification de l'état des lieux. / S'il ressort de cette vérification que l'interruption ou le défaut d'entretien peut nuire gravement à l'intérêt public, le préfet indique au syndicat les travaux jugés nécessaires pour pallier ces conséquences et le met en demeure de les exécuter. / Le préfet assigne au syndicat, dans cette mise en demeure, un délai suffisant pour procéder à l'exécution des travaux. Faute pour le syndicat de se conformer à cette injonction, le préfet ordonne l'exécution d'office aux frais de l'association et désigne, pour la diriger et la surveiller, un agent chargé de suppléer le président du syndicat. (...)* » ; qu'enfin, aux termes de l'article 50 du même décret : « *Dans le cas où le préfet constate, après mise en demeure de l'association, que l'importance des ouvrages ou des*

*travaux à réaliser dans l'intérêt public excède les capacités de l'association sans que cela remette en cause de manière définitive sa capacité à réaliser son objet, il peut décider, par arrêté, de substituer en tout ou partie à l'association l'Etat ou, sur leur demande, une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales. Cette substitution ne peut intervenir que pour une durée déterminée (...)» ;*

17. Considérant que, hors le cas où il s'est substitué à une association syndicale autorisée défaillante, la responsabilité de l'Etat à raison des conséquences dommageables du fonctionnement defectueux des ouvrages publics dont cette association est propriétaire ne peut être engagée qu'en cas de faute lourde dans l'exercice de pouvoirs de tutelle que les dispositions susmentionnées lui confèrent sur cette association, qui a le caractère d'un établissement public ;

18. Considérant que la Digue Est avait été classée comme ouvrage intéressant la défense contre la mer par arrêté préfectoral du 7 juillet 2005 ; que l'Etat ne pouvait, ainsi, ignorer l'importance cruciale de cet ouvrage, et du bon entretien de celui-ci, pour la protection du territoire de la commune de La Faute-sur-Mer contre l'action des flots ; qu'il ne pouvait pas plus méconnaître la nécessité d'un rehaussement de cette digue, démontrée en dernier lieu par le diagnostic réalisé en juillet 2008 par le cabinet d'études Egis Eau dont les services de l'Etat étaient destinataires ; que, par suite, il appartenait au représentant de l'Etat, dans les circonstances de l'espèce, d'exercer son pouvoir de tutelle sur l'association syndicale responsable de l'ouvrage avec une particulière vigilance, notamment en ce qui concerne l'entretien et le confortement de la digue ;

19. Considérant, en outre, que le représentant de l'Etat ne pouvait ignorer ou sous-estimer les difficultés susceptibles de naître du fait de la défaillance de l'association syndicale autorisée « des Marais de La Faute » et des conditions, rappelées au point 8 du présent jugement, dans lesquelles la commune de la Faute-sur-Mer s'était substituée à cette association syndicale en qualité de maître d'ouvrage de la Digue Est et avait pris à sa charge la réalisation des travaux de confortement de cet ouvrage ; que, de même, il résulte de l'instruction que l'ASVL, dans le cadre du protocole d'accord conclu avec la commune et l'association syndicale autorisée des Marais, et en vertu des dispositions de l'article 4 de ses statuts, dans leur version modifiée par arrêté préfectoral du 24 novembre 2008, devait assurer « *l'entretien des ouvrages et l'exécution des travaux en cours ou à entreprendre pour prévenir des graves dangers qu'une rupture du littoral sur le périmètre dont le tracé figure en rouge sur la carte ci-jointe et l'invasion de la mer qui en serait la conséquence feraient courir aux terrains désignés à l'article premier ci-dessus et situés soit sur la rive droite soit sur la rive gauche du Lay entre la côte et le canal de Luçon, inclusion faite de la digue Est de la Faute sur mer.* » ; qu'il est constant que l'Etat n'a pas veillé à la bonne coordination des actions éventuelles de la commune et de l'ASVL en matière d'entretien de l'ouvrage ; que, de la même manière, il n'a pris aucune mesure permettant d'accélérer la procédure de dissolution de l'association syndicale autorisée « des Marais de la Faute », qui aurait, seule, permis de clarifier les compétences respectives de la commune et de l'ASVL au regard des travaux de rehaussement de la Digue Est ;

20. Considérant, enfin, qu'ainsi qu'il a été relevé au point n° 10 du présent jugement, la commune de La Faute-sur-Mer n'a pas engagé en temps utile de travaux d'exhaussement du secteur D de la Digue Est ; que, toutefois, le représentant de l'Etat a autorisé, par son arrêté précité du 4 août 2009, la réalisation des travaux d'exhaussement tels qu'ils étaient envisagés par la commune, sans relever que le confortement du secteur D, dont l'Etat connaissait le caractère prioritaire, n'était pas au nombre des opérations prévues ; qu'il est constant que l'Etat n'a mis en œuvre aucune mesure permettant la réalisation prioritaire de l'exhaussement de ce secteur ;

21. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces circonstances qu'eu égard à la particulière importance de l'entretien de la Digue Est pour la sécurité des personnes et des biens sur le territoire de la commune de La Faute-sur-Mer, aux multiples incertitudes existant quant à la répartition des responsabilités entre les différentes personnes morales de droit public pouvant concourir à l'entretien de cet ouvrage et, par suite, à la réalisation effective des travaux nécessaires –incertitudes auxquelles l'Etat a, d'ailleurs, contribué par la modification des statuts de l'ASVL et de l'association syndicale autorisée « des Marais de la Faute »-, et à la connaissance qu'il avait du défaut de prise en charge, par la commune, de travaux de rehaussement sur un secteur essentiel de l'ouvrage, l'Etat a commis une faute dans l'exercice des pouvoirs qu'il tire des dispositions susrappelées de l'article 30 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 2004 et des articles 49 et 50 du décret susvisé du 3 mai 2006, y compris à l'égard de la commune de La Faute-sur-Mer, dans la mesure où celle-ci a entendu agir comme maître de l'ouvrage constitué par la Digue Est ; que cette faute, compte tenu de la connaissance qu'avait le représentant de l'Etat de l'ensemble de la situation relative à la gestion de l'ouvrage, présente en l'espèce la nature d'une faute lourde ; qu'elle est donc de nature à engager la responsabilité de l'Etat ;

22. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article L. 422-8 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable aux faits de l'espèce : « *Lorsque la commune comprend moins de 10 000 habitants ou lorsque l'établissement public de coopération intercommunale compétent groupe des communes dont la population totale est inférieure à 20 000 habitants, le maire ou le président de l'établissement public compétent peut disposer gratuitement des services déconcentrés de l'Etat pour l'étude technique de celles des demandes de permis ou des déclarations préalables qui lui paraissent justifier l'assistance technique de ces services. Pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels agissent en concertation avec le maire ou le président de l'établissement public qui leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie* » ; qu'aux termes de l'article R. 422-5 du même code : « *Lorsque le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent décide, en application de l'article L. 422-8, de confier aux services de l'Etat l'instruction de tout ou partie des déclarations préalables ou des demandes de permis, une convention précise les conditions et délais de transmission et d'instruction des dossiers, les obligations réciproques des parties en matière de classement, d'archivage des dossiers et d'établissement des statistiques.* » ;

23. Considérant que les conventions conclues à titre onéreux et en dehors de toute obligation entre l'Etat et les collectivités territoriales pour confier aux services déconcentrés de l'Etat des travaux d'études, de direction et de surveillance de projets de ces collectivités sont des contrats de louage d'ouvrage dont l'inexécution ou la mauvaise exécution est susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat dans les conditions de droit commun ; qu'en revanche, n'ont pas ce caractère les conventions de mise à disposition des services de l'Etat prévues par les dispositions spécifiques des articles précités L. 422-8 et R. 422-5 du code de l'urbanisme, qui sont conclues à titre gratuit et sont de droit lorsque les communes le demandent ; que les services de l'Etat mis à disposition agissant dans le cadre de ces conventions en concertation permanente avec le maire, qui leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qui leur sont confiées, en vue de l'exercice de compétences d'instruction et de décision qu'il conserve, la responsabilité de l'Etat ne peut être engagée à ce titre qu'en cas de refus ou de négligence d'exécuter un ordre ou une instruction du maire ;

24. Considérant qu'en l'espèce, la société ACM IARD ne soutient pas, ni même n'allègue, que les services déconcentrés de l'Etat, assurant l'instruction des demandes de permis de construire pour la compte de la commune de La Faute-sur-Mer dans les conditions prévues

par les dispositions susmentionnées du code de l'urbanisme, auraient, à cette occasion, refusé d'exécuter ou négligé un ordre ou une instruction du maire de cette commune ; qu'ainsi, l'Etat n'a commis, dans le cadre de sa prestation d'instruction des permis de construire concernant des terrains soumis au risque d'inondation, aucune faute de nature à engager sa responsabilité ;

25. Considérant, en troisième lieu, qu'il résulte de l'instruction que les services déconcentrés de l'Etat ont mis à disposition de la population à compter de la fin de l'année 2005, notamment par mise en ligne sur le site internet de la préfecture de la Vendée, le dossier départemental des risques majeurs, dans sa version approuvée par arrêté du 26 août 2005 ; qu'en outre, le préfet, par arrêté du 12 juillet 2007 pris en vertu des dispositions de l'article L. 125-5 du code de l'environnement, avait porté à la connaissance de la commune de la Faute-sur-Mer, ainsi que des propriétaires et locataires de biens immobiliers, les informations actualisées relatives aux risques naturels prévisibles sur le territoire de la Faute-sur-Mer ; que cette information a été, en particulier, diffusée par voie de brochures réalisées par les services de l'Etat à destination du grand public ; que, malgré le caractère incomplet et partiellement erroné de ces informations, l'Etat a, ainsi, veillé à informer les habitants de ladite commune des risques naturels auxquels ils étaient exposés ; qu'il n'a commis, de ce fait, aucune faute de nature à engager sa responsabilité ;

26. Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes de l'article 72 de la Constitution : « *Les collectivités territoriales de la République (...) s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.* » ; qu'aux termes de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales : « *Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité (...)* » ; que les carences de l'Etat dans l'exercice du contrôle de légalité des actes des collectivités locales et de leurs établissements publics organisé par les dispositions susmentionnées ne sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat que si elles constituent une faute lourde ; qu'en l'espèce, et pour regrettable que puisse être le défaut de recours systématique, de la part du préfet de la Vendée, aux pouvoirs qu'il tire des dispositions précitées du code général des collectivités territoriales en vue de déférer au juge administratif les autorisations d'urbanisme délivrées par la commune et qui pouvaient être entachées d'erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, il résulte de l'instruction que le représentant de l'Etat, dès 2001, a déféré à ce Tribunal diverses autorisations de lotir ou permis de construire accordés par le maire de La Faute-sur-Mer dans le secteur concerné par le risque de submersion ; que ces déférés, à compter de l'année 2006, ont été motivés notamment par la méconnaissance de l'article R. 111-2 précité ; que, dans ces conditions, la société ACM IARD n'est pas fondée à soutenir que l'Etat aurait commis une faute lourde dans l'exercice du contrôle de légalité des actes de la commune ;

27. Considérant, en cinquième lieu, qu'il résulte de l'instruction que le préfet de la Vendée a, à plusieurs reprises et notamment par courriers des 23 avril 2007, 19 juillet 2007, 30 août 2007 et 10 avril 2008, invité le maire de La Faute-sur-Mer à réaliser un plan communal de sauvegarde ; qu'il a également veillé, ainsi qu'il est relevé au point précédent, à déférer au contrôle du juge les autorisations d'urbanisme qui, en l'état des connaissances du risque, étaient de nature à exposer les pétitionnaires à un risque élevé de submersion de leurs immeubles ; que dans ces conditions, en l'absence de danger imminent, et eu égard au principe de libre administration des collectivités territoriales, il n'a commis aucune faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat en s'abstenant de constater la carence du maire à exercer les pouvoirs de

police générale que tire ce dernier de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales ;

28. Considérant en revanche, en sixième et dernier lieu, qu'il résulte de l'instruction que la réalisation du plan de prévention des risques naturels d'inondation (PPRI) qui devait couvrir le territoire des communes de l'Aiguillon-sur-Mer et de La Faute-sur-Mer, a été prescrite par arrêté préfectoral du 29 novembre 2001 ; qu'en dépit de l'application anticipée d'une partie des mesures envisagées dans le cadre de ce plan, et de l'engagement de nouvelles consultations avec les maires des deux communes concernées sur un projet de PPRI renforcé à compter du 24 août 2009, il est constant qu'aucun plan de prévention n'était prescrit à la date du sinistre ; que si cet état de fait résulte, en grande partie, du refus de la commune de La Faute-sur-Mer de voir entrer en vigueur un tel plan, ainsi que les servitudes qu'il emporte en matière de constructibilité, il résulte de l'instruction que les services de l'Etat n'ont pas, eu égard à l'enjeu crucial que représentait la mise en œuvre rapide de ce plan, exercé les diligences nécessaires pour l'approbation dudit PPRI ;

29. Considérant, en outre, qu'il résulte des termes du rapport établi par la mission interministérielle sur la tempête Xynthia en mai 2010, que le « *PPR appliqué par anticipation depuis 2007, faisait, avant la tempête Xynthia, l'objet d'une actualisation datée de 2009 fixant l'aléa de référence à 3,90 NGF, inférieur au niveau de 4 m pris en compte pour le littoral vendéen en raison de l'influence moindre des houles océaniques sur l'élévation du niveau de l'eau dans l'estuaire du Lay.* » ; que la mission interministérielle en déduit que cette assertion revêtait un « *caractère erroné* » ; que les services de l'Etat ont, ainsi, sous-évalué l'appréciation du risque de submersion et défini de manière insuffisamment précise et pertinente, dans le cadre du PPRI à intervenir, les zones inconstructibles et celles où, sous réserve de prescriptions particulières elles-mêmes minorées, la construction d'immeubles était envisageable ;

30. Considérant que le retard particulièrement important pris dans l'approbation définitive du PPRI, ainsi que le recours à des données de référence erronées ayant contribué à minorer l'exposition au risque de submersion des terrains protégés par la Digue Est, y compris en ce qui concerne les mesures de ce plan appliquées de manière anticipée, constituent des fautes de nature à engager la responsabilité de l'Etat ;

En ce qui concerne la responsabilité pour faute de l'ASVL :

31. Considérant qu'ainsi qu'il a été relevé au point 17 du présent jugement, l'ASVL comptait au titre de ses missions statutaires en matière de défense contre la mer l'entretien des ouvrages de lutte contre la mer compris dans l'estuaire du Lay, et notamment de la Digue Est ; que l'article 21 des statuts de l'association syndicale autorisée des Marais, dans leur version modifiée par arrêté préfectoral du 24 novembre 2008, prévoyait, d'ailleurs, que « *l'ASA est propriétaire des ouvrages qu'elle réalise en qualité de maître d'ouvrage et, à ce titre, en assure l'entretien (...) cependant, l'entretien, le terrassement, le renforcement, et l'exhaussement des digues de la rive droite du Lay maritime situé sur le territoire de La Faute assimilés à des ouvrages de défense contre la mer sont assurés par l'ASA dite « vallée du Lay »* ; que, contrairement à ce que prétend l'ASVL, il ne résulte pas de ces dispositions, ni de celles, absolument taisantes sur ce point, de l'arrêté préfectoral du 7 juillet 2005 susmentionné, que sa participation aux travaux d'entretien et de confortement de la Digue Est aurait été subordonnée à une demande de son propriétaire ou de la commune de La Faute-sur-Mer, agissant comme maître de cet ouvrage ; que, s'il est constant, ainsi qu'il a été dit, que la commune a pris en charge elle-même la réalisation des travaux de confortement, d'ailleurs insuffisants, prévus sur ladite digue, cette circonstance n'exonérait pas l'ASVL de remplir son objet statutaire et d'apporter son appui,

soit technique, soit matériel, soit financier au renforcement de l'ouvrage ; qu'elle a ainsi commis une faute de nature à engager sa responsabilité à l'égard de la société requérante ;

Sur la faute exonératoire des victimes :

32. Considérant, en premier lieu, que la SMACL soutient que les victimes de l'inondation auraient commis une imprudence fautive, de nature à exonérer les personnes publiques de leur responsabilité, en ne respectant pas les prescriptions particulières en matière de rehaussement des constructions contenues dans les autorisations d'urbanisme dont elles avaient été bénéficiaires ; que, toutefois, cette société ne saurait se borner à soutenir que la société ACM IARD ne produit pas la preuve du respect, par les assurés, de telles prescriptions pour affirmer, sans produire de quelconque élément de nature à commencer à établir ce fait, que de telles fautes auraient été commises ; qu'au surplus, si de telles fautes devaient être constatées, elles devraient, en tout état de cause, être atténuées par l'existence d'un manquement fautif de la commune à son obligation de contrôle du respect, par les pétitionnaires, des prescriptions des autorisations d'urbanisme dont ils sont titulaires ;

33. Considérant, en second lieu, que la réticence de la commune de La Faute-sur-Mer à assurer la diffusion des informations relatives à l'existence et à l'étendue du risque d'inondation auprès des habitants de la commune et des acquéreurs de biens immobiliers sur son territoire, ainsi que l'imprécision et le caractère partiellement erroné de ces informations -délivrées par les services de l'Etat- ne permettent pas de regarder les victimes du sinistre, légitimement confiantes dans l'action des pouvoirs publics et entretenues dans l'illusion de l'efficacité de la protection contre la mer que devait leur procurer la Digue Est, comme ayant eu une connaissance, même imparfaite, de leur exposition à un risque grave d'inondation ; que, dans ces conditions, en construisant ou en acquérant des immeubles à usage d'habitation dans les zones soumises au risque d'inondation avec une connaissance imparfaite de ce risque, les victimes du sinistre ne peuvent être regardées comme ayant contribué, par leur imprudence, à la formation des préjudices invoqués par la société requérante ; que les parties défenderesses ne sont donc pas fondées à soutenir que les assurés aux droits desquels est subrogée la société ACM IARD auraient commis une faute les exonérant, fût-ce partiellement, de leur responsabilité ;

Sur les préjudices :

34. Considérant, en premier lieu, que la commune de la Faute-sur-Mer soutient que les fautes qu'elle a commises au titre de la délivrance des autorisations de police et du fait de la carence de son maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police, ainsi que les fautes commises par l'Etat dans la réalisation et l'éducation du PPRI, ne présenteraient pas un lien suffisamment direct et certain avec les préjudices invoqués ; que toutefois, et à supposer cette objection fondée, ces préjudices présentent en revanche, et en tout état de cause, un lien direct et certain avec les fautes respectives de la commune et de l'ASVL en matière d'entretien de la Digue Est, et avec la faute lourde de l'Etat en matière de tutelle des associations syndicales autorisées et, en l'espèce, de la commune dès lors que celle-ci s'était substituée à l'association syndicale autorisée « des Marais de la Faute » ; que, dès lors, la société ACM IARD est fondée à demander la réparation par la commune, l'Etat et l'ASVL des préjudices dont elle fait état ;

35. Considérant, en deuxième lieu, que, dans le dernier état de ses écritures, la société ACM IARD établit l'existence de relations contractuelles avec l'ensemble des assurés aux droits desquels elle se déclare subrogée, et justifie ainsi de cette subrogation ; qu'est sans incidence sur l'administration de cette preuve la circonstance selon laquelle les conditions générales des polices d'assurance souscrites ne seraient pas intégralement produites à l'instance, dès lors que la

société requérante soutient, sans être utilement contredite, que les conditions générales en cause sont identiques pour l'ensemble des polices d'assurances intéressant le présent litige ; qu'est, également, sans incidence le fait que les conditions générales des contrats d'assurance en cause n'auraient pas été paraphés par les assurés de la société ACM IARD, dès lors qu'il ressort des stipulations des conditions particulières de ces contrats, dûment signées et paraphées par les assurés, que ces derniers se sont vu remettre un exemplaire de ces conditions générales dont ils ont pris connaissance et qu'ils en acceptent l'application aux dits contrats ;

36. Considérant, en outre, que la société ACM IARD a souscrit un traité de réassurance auprès de la Caisse centrale de Réassurance, en vue de bénéficier d'une réassurance des risques résultant de catastrophes naturelles, en vertu des dispositions de l'article L. 431-9 du code des assurances ; que cependant, sans préjudice des termes du traité de réassurance conclu par la société requérante, qui prévoient que la Caisse centrale de réassurance ne prend en charge qu'une quote-part, fixée en l'espèce à 50 %, du montant des sinistres payés par l'assureur, et prévoient que les recours et récupérations réalisés par l'assureur suivent le sort du sinistre auquel il se rattache, il est constant que les éventuels versements opérés par le réassureur au titre dudit traité, qui ne constituent pas un versement direct aux victimes des dommages, sont sans incidence sur la subrogation de la société ACM IARD dans les droits de ses assurés ; que, de même, ces versements sont sans effet sur le principe et le quantum du préjudice exposé par la société requérante, leur seul effet étant de conduire cette dernière, dans le cas où son présent recours serait favorablement accueilli, à reverser à la Caisse centrale de réassurance une part des indemnités qu'elle percevrait à cette occasion ; que l'existence dudit traité de réassurance est, ainsi, sans effet sur le caractère direct et certain du préjudice invoqué, pas plus que sur le quantum de la créance exposée ;

37. Considérant, enfin, qu'il n'est pas établi que la société ACM IARD aurait bénéficié de versements provenant d'un fonds d'aide et d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, qui devraient venir en déduction de ses prétentions indemnitaires ;

38. Considérant, en troisième lieu, que la société ACM IARD établit, dans le dernier état de ses écritures, avoir déboursé la somme de 1 420 485, 42 euros correspondant aux indemnités versées à ses assurés au titre des dommages subis, à la valeur des biens appréciée compte tenu de leur coefficient de vétusté ; que les défendeurs ne contestent sérieusement pas l'existence d'un lien de causalité direct et certain entre les fautes commises par la commune de La Faute-sur-Mer, l'Etat et l'ASVL et la formation des préjudices ayant conduit à la société ACM IARD à exposer, pour le compte de ses assurés, les sommes susmentionnées ;

39. Considérant, en quatrième lieu, que la société ACM IARD établit également avoir versé, pour l'expertise des dommages subis pour ses assurés, des honoraires aux experts missionnés s'élevant à la somme totale de 75 928, 56 euros ; que, dès lors que ces sommes ont été exposées pour l'exécution des obligations contractuelles de la société requérante résultant des dommages causés par la tempête Xynthia, elle établit l'existence d'un lien de causalité direct et certain entre ce chef de préjudice et les fautes commises par les défendeurs ;

40. Considérant, en cinquième lieu, que la société ACM IARD justifie, enfin, avoir versé à ses assurés une somme totale de 73 100, 26 euros au titre des indemnités de biens perdus à leur valeur d'usage ou au prix du neuf ; qu'est sans incidence la variation du montant des sommes exposées de ce chef au cours de l'instruction, compte tenu de ce que la société requérante a pu, postérieurement à l'introduction de sa requête, procéder à une réévaluation précise des dépenses effectivement exposées à ce titre et justifier de ses débours ; qu'est également sans incidence sur le bien-fondé de cette créance, la circonstance selon laquelle la



société ACM IARD a, pour certains de ses assurés, accordé des remboursements de biens détruits en valeur à neuf ou d'usage excédant ses strictes obligations contractuelles, dès lors que ces dépenses supplémentaires, justifiées par les recommandations des services de l'Etat invitant les assureurs des victimes de la tempête Xynthia à ne pas tenir compte de la reconstructibilité éventuelle des habitations inondées pour calculer les indemnités dues, présentent ainsi un lien direct et certain avec les fautes commises par les défendeurs ;

41. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de condamner in solidum la commune de La Faute-sur-Mer, l'Etat et l'ASVL à verser à la société ACM IARD une somme totale de 1 569 514, 24 euros.

Sur les appels en garantie :

42. Considérant, en premier lieu, que l'Etat demande à être garanti des condamnations prononcées à son égard par la commune de La Faute-sur-Mer ainsi que par l'ASVL ; que la commune de la Faute-sur-Mer demande, pour sa part, à être garantie des condamnations la concernant par l'Etat et l'ASVL ; que, compte tenu de l'incidence des fautes commises par ces trois personnes morales dans la survenance du sinistre ayant donné naissance aux préjudices en cause, il sera fait une juste appréciation de leurs parts de responsabilité respectives en fixant celle de la commune à 50 %, celle de l'Etat à 35 % et celle de l'ASVL à 15 % ; qu'il y a lieu, dans ces conditions, de condamner l'Etat et l'ASVL à garantir la commune de la Faute-sur-Mer, à hauteur, respectivement, de 35 % et 15%, des condamnations prononcées à son encontre, et de condamner la commune et l'ASVL à garantir l'Etat, à hauteur, respectivement, de 50 % et 15 %, des condamnations prononcées à son encontre ;

43. Considérant, en deuxième lieu, que la commune de La Faute-sur-Mer demande à être garantie par son assureur, la SMACL, des condamnations maintenues à sa charge ;

44. Considérant, toutefois, que les services d'assurances ont été soumis aux dispositions du code des marchés publics par l'article 1er du décret du 27 février 1998 modifiant le code des marchés publics en ce qui concerne les règles de mise en concurrence et de publicité des marchés de services ; que l'article 2 de la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes à caractère économique et financier prévoit dans son alinéa premier que « *les marchés passés en application du code des marchés publics ont le caractère de contrats administratifs* » et que le deuxième alinéa de ce même article dispose que : « *Toutefois, le juge judiciaire demeure compétent pour connaître des litiges qui relèvent de sa compétence et qui ont été portés devant lui avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi* » ;

45. Considérant qu'il résulte de l'instruction que le contrat dit « PACTE », dont les garanties seraient les seules, en l'espèce, à engager la SMACL à l'égard de la commune au regard des risques qu'il couvre, a été signé entre les parties avant l'entrée en vigueur du décret du 27 février 1998 précité ; que la commune de La Faute-sur-Mer n'établit pas, en l'état de l'instruction, que ce contrat, qui présentait lors de sa conclusion la nature d'une convention de droit privé, aurait fait l'objet, postérieurement à l'entrée en vigueur dudit décret, d'avenants passés avec la SMACL à l'issue d'une procédure de publicité et de mise en concurrence, et aurait acquis, de ce fait, un caractère de contrat de droit public ; que cette qualification ne saurait davantage se déduire de l'objet du contrat, qui n'a pas pour effet de faire participer la SMACL à l'exécution d'un service public et qui ne comprend aucune clause exorbitante du droit commun ; que, dans ces conditions, le litige résultant de l'exécution du contrat d'assurance PACTE unissant la SMACL et la commune de La Faute-sur-Mer ressortit à la compétence du juge judiciaire ; que les conclusions de la commune de La Faute-sur-Mer à fin d'appel en garantie par

son assureur doivent, par suite, être rejetées comme formées devant une juridiction incompétente ;

46. Considérant, en troisième lieu, que l'ASVL demande à être garantie par son assureur, la société MMA Assurances, des condamnations prononcées à son encontre ;

47. Considérant, cependant, que le contrat unissant l'ASVL à ladite société a pris effet au 1<sup>er</sup> janvier 2011 ; qu'il résulte des stipulations des articles 6.1 et 9.2 de ce contrat que, si la société MMA Assurances doit garantir l'association syndicale à raison des sinistres antérieurs à la conclusion du contrat, c'est, toutefois, à l'exclusion des faits dommageables connus de l'assuré à la date de la conclusion du contrat ; qu'il est constant que, si l'ASVL n'a fait l'objet d'aucune condamnation pénale, elle ne pouvait ignorer, à la date de la conclusion du contrat, que sa responsabilité était susceptible d'être recherchée du fait de la défaillance de la Digue Est constatée à l'occasion de la tempête Xynthia, les 26 et 27 février précédents, dès lors que l'entretien de cet ouvrage entrainait dans le champ de ses obligations statutaires ; qu'au demeurant, son président avait, à cette date, été entendu, en qualité de témoin, dans le cadre de la procédure préalable au procès pénal tenu suite à la tempête ; que, dans ces conditions, la société MMA Assurances est fondée à opposer à l'ASVL l'application de ces clauses d'exclusion de garantie ; que l'appel en garantie présenté par l'ASVL doit donc être rejeté ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

48. Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation » ;

49. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de laisser à la charge des parties les frais qu'elles ont exposés dans la présente instance et qui ne sont pas compris dans les dépens ;

#### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La commune de La Faute-sur-Mer, l'Etat et l'Association syndicale de la Vallée du Lay sont condamnés in solidum à verser à la société Assurances du Crédit Mutuel IARD une somme de 1 569 514, 24 euros.

Article 2 : L'Etat et l'Association syndicale de la Vallée du Lay garantiront la commune de La Faute-sur-Mer, respectivement, à hauteur de 35 % et 15 % des condamnations prononcées à son encontre.

Article 3 : La commune de La Faute-sur-Mer et l'Association syndicale de la Vallée du Lay garantiront l'Etat, respectivement, à hauteur de 50 % et 15 % des condamnations prononcées à son encontre.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la société Assurances du Crédit Mutuel IARD est rejeté.

Article 5 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à la société Assurances du Crédit Mutuel IARD, à la commune de La Faute-sur-Mer, au ministre de l'économie et des finances, à l'Association syndicale de la Vallée du Lay, à la société MMA Assurances et à la Société mutuelle d'assurances des collectivités locales.

Copie en sera adressée au préfet de la Vendée.

Délibéré après l'audience du 1<sup>er</sup> décembre 2016, à laquelle siégeaient :

M. C, président,  
M. G, premier conseiller,  
M. S, conseiller.

Lu en audience publique le 19 janvier 2017.

Le rapporteur,

Le président,

M. C

Le greffier,

M. C

La République mande et ordonne  
A la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer  
en ce qui la concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis  
en ce qui concerne les voies de droit commun  
contre les parties privées, de pourvoir  
à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Le greffier,