

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N° 1504946, 1704815

ASSOCIATION DE DEFENSE DES VICTIMES
DES INONDATIONS DE LA FAUTE-SUR-MER
ET DES ENVIRONS

M. F
Rapporteur

Mme FS
Rapporteur public

Audience du 24 novembre 2017
Lecture du 22 décembre 2017

60-04-01-01
R

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nantes

(6^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

I - Par une requête n° 1504946, enregistrée le 12 juin 2015 à la suite d'une demande du tribunal tendant à la régularisation de la requête n° 1504374, enregistrée le 26 mai 2015, et des mémoires, enregistrés les 15 mars 2017 et 11 juillet 2017, l'Association de défense des victimes des inondations de la Faute-sur-mer et des environs, représentée par Me Lepage, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler les décisions des 19 janvier et 25 mars 2015 par lesquelles le maire de la Faute-sur-Mer a rejeté, respectivement, sa demande indemnitaire et son recours gracieux ;

2°) de condamner solidairement la commune de la Faute-sur-Mer et l'Etat à lui verser une indemnité d'un montant de 339 879,44 euros en réparation de préjudices en lien avec les inondations consécutives à la tempête "Xynthia", augmentée du montant des intérêts au taux légal et du montant de leur capitalisation ;

3°) à titre subsidiaire, dans l'hypothèse où le tribunal procéderait à un partage de responsabilité entre la commune de la Faute-sur-Mer, l'Etat et l'Association syndicale de la Vallée du Lay, de les condamner chacun à verser cette indemnité à due concurrence ;

4°) de condamner la commune de la Faute-sur-Mer au paiement d'une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête n'est pas tardive ;
- la responsabilité pour faute de la commune est engagée devant la juridiction administrative à raison des comportements fautifs de son maire et de son adjointe, lesquels ne sont pas dépourvus de tout lien avec le service ;
 - l'arrêt de la Cour d'appel de Poitiers du 4 avril 2016 condamnant le maire de La Faute-sur-Mer est devenu définitif en tant qu'il statue sur l'action publique et, par suite, est revêtu de l'autorité absolue de la chose jugée ;
 - la population n'a pas été informée, en méconnaissance des articles L. 125-1, L. 125-2 et R. 125-10 et suivants du code de l'environnement, depuis le 29 novembre 2001, date de l'arrêté préfectoral prescrivant l'établissement d'un plan de prévention des risques d'inondations, concernant les caractéristiques des risques naturels connus dans la commune, les mesures de prévention des risques, les modalités de l'alerte, l'organisation des secours, les mesures prises par la commune pour gérer le risque, et ce malgré les rappels à cette fin du préfet, la connaissance des risques réels et sérieux d'inondation et la faiblesse des ouvrages de protection ; en particulier, le document d'information communal sur les risques majeurs n'a pas été élaboré ;
 - la population n'a pas disposé de l'information sur les risques d'inondation qui aurait résulté de l'installation de repères de crue en méconnaissance de l'article L. 563-3 du code de l'environnement ;
 - ni le diagnostic de vulnérabilité des habitations situées derrière la "digue est", ni le plan de secours entre le 29 novembre 2001 et le 13 août 2004, date d'adoption de la loi n° 2004-811 de modernisation de la sécurité civile, ni le plan communal de sauvegarde institué par cette loi, n'ont été élaborés et adoptés, ce qui constitue une faute au regard des obligations découlant des dispositions du 5° de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales ;
 - les permis de construire ont été délivrés en méconnaissance de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme ;
 - la population n'a pas été informée, le jour de la tempête, des risques réels et sérieux d'inondation et de l'alerte météorologique dont le maire avait été informé, la commune ayant ainsi commis une faute au regard des obligations découlant des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales ; de même, le propriétaire de la "digue est" n'a pas été informé, dès le 27 février 2010, des risques réels et sérieux d'inondation et de l'alerte météorologique ;
 - aucun dispositif particulier de surveillance de la digue entre le 27 et le 28 février 2010 n'a été organisé en violation de l'article L. 2212-2 et L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales ;
 - la responsabilité de la commune est engagée, en sa qualité de maître d'ouvrage de la "digue est", pour défaut d'entretien normal de cet ouvrage de protection ;
 - la responsabilité pour faute de l'Etat est engagée pour les motifs qui sont développés dans la requête n° 1704815 ;
 - la responsabilité pour faute de l'association syndicale autorisée est engagée dès lors qu'elle n'a pas respecté l'obligation d'entretien de la "digue est" qui lui incombait ;
 - elle justifie de préjudices indemnisables ;
 - elle justifie d'un préjudice matériel correspondant, d'une part, à des frais, d'un montant de 19 119,69 euros, liés à l'accident et qui sont la conséquence directe ou indirecte des infractions pour laquelle elle a exercé les droits reconnus à la partie civile, d'autre part, à des sommes versées à ses avocats à hauteur de 20 759,75 euros ;
 - elle justifie d'un préjudice associatif correspondant au préjudice moral découlant de l'atteinte à l'intérêt collectif qu'elle défend ; ce préjudice s'évalue à 300 000 euros.

Par un mémoire en défense, enregistré le 14 mars 2016, la commune de la Faute-sur-Mer, représentée par Me Maudet et Me Carpentier, demande au tribunal :

1°) de rejeter la requête ;

2°) à défaut, à être garantie de l'intégralité des condamnations qui seraient prononcées à son encontre par la SMACL Assurances, l'Etat et l'Association syndicale de la Vallée du Lay ;

3°) de lui accorder la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est tardive ;
- aucune des fautes reprochées par la requérante n'a été commise par la commune ; elles l'ont été par le maire d'alors et son adjointe et constituent des fautes personnelles détachables, dépourvues de tout lien avec le service et exonératoires de responsabilité pour la commune ;
- subsidiairement, elle doit être garantie par son assureur ;
 - cet appel en garantie relève de la compétence de la juridiction administrative dès lors que, si les contrats ont été conclus 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 postérieurement à cet entrée en vigueur et doivent, de ce fait, être qualifiés de contrats administratifs ;
 - les exclusions de garanties stipulées au contrat sont inopposables ;
- subsidiairement également, la responsabilité de l'Etat et celle de l'Association syndicale de la Vallée du Lay sont engagées ; la cause prépondérante des désordres survenus dans la nuit du 27 au 28 février 2010 est la défaillance de la "digue est" dont la charge et l'entretien avaient été confiés à l'association ; l'Etat est également responsable en raison de la mauvaise évaluation du risque d'inondation dans le cadre de l'élaboration du plan de prévention des risques d'inondations, des carences dans la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte de la population, et de son rôle dans la délivrance des permis de construire, dont les demandes avaient été instruites par la direction départementale de l'équipement de la Vendée et alors qu'ils n'ont pas été déférés au tribunal administratif dans le cadre de l'exercice du contrôle de légalité ;
- les préjudices ne sont pas justifiés.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 10 juin 2016 et 16 juin 2017, le préfet de la Vendée, demande au tribunal :

1°) de rejeter la requête ;

2°) à défaut, à ce que l'Etat soit garanti par la commune de la Faute-sur-Mer et par l'Association syndicale de la Vallée du Lay des condamnations qui seraient prononcées à son encontre.

Il soutient que :

- l'action contre l'Etat est tardive ;
- la responsabilité de l'Etat n'est pas engagée ;
 - le préfet est intervenu auprès du maire de La Faute-sur-Mer pour lui rappeler ses différentes obligations en matière de police administrative et il s'est substitué à lui pour délivrer

une information sur les risques naturels à la population et aux porteurs de projets de constructions ;

- les services de l'Etat n'étaient en charge que de l'instruction des demandes de permis de construire dans le cadre d'une convention de mise à disposition et ils ne peuvent refuser d'exécuter un ordre ou une instruction du maire ;

- aucune faute lourde n'a été commise dans l'exercice du contrôle de légalité ;

- les difficultés rencontrées dans l'élaboration et l'adoption du plan de prévention des risques d'inondations ne sont pas de nature à engager la responsabilité de l'Etat ;

- il n'a été commis aucune faute lourde dans la mission de contrôle de l'association syndicale autorisée, responsable de l'entretien de la "digue est" ; la responsabilité de l'Etat ne peut pas être retenue dès lors qu'il a utilisé ses compétences tant à l'égard de l'association syndicale autorisée que du maire ;

- les services de l'Etat n'ont pas commis de faute dans la gestion de la tempête "Xynthia" ; en particulier, le directeur départemental adjoint des territoires et de la mer de la Vendée n'a pas refusé d'exécuter un ordre du préfet ;

- à titre subsidiaire, la responsabilité pour faute de la commune et celle de l'association syndicale autorisée sont engagées dès lors qu'elles n'ont pas respecté l'obligation d'entretien de la "digue est" qui leur incombait ; la responsabilité de la commune est également engagée à raison des fautes lourdes commises dans la gestion de l'information et des secours lors de la tempête ;

- le lien de causalité n'est pas établi entre les préjudices et l'action de l'Etat ;

- la tempête "Xynthia" constitue un cas de force majeure ; les victimes avaient une connaissance partielle du risque ;

- l'indemnisation de préjudices associatifs a été rejetée par le tribunal correctionnel ; il appartient à l'association de démontrer un préjudice qui lui est propre.

Par un mémoire, enregistré le 20 juin 2016, la Société mutuelle assurances des collectivités locales (SMACL Assurances), représentée par Me Martin, demande au tribunal

1°) à titre principal, de rejeter la requête à défaut, de ramener les prétentions indemnitaires à de plus juste proportions ;

2°) à titre subsidiaire, de rejeter l'appel en garantie de la commune de la Faute-sur-Mer ;

3°) de mettre à la charge de la commune de la Faute-sur-Mer la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les fautes alléguées sont, en ce qui concerne la commune, des fautes personnelles du maire, détachables du service et dépourvues de tout lien avec le service, de sorte que le litige relève de la compétence de la juridiction judiciaire ;

- la requête est tardive ;

- aucune faute ne peut être reprochée à la commune, eu égard, d'une part, aux fautes, exposées dans le mémoire de la commune, commises par l'Etat et par l'Association syndicale de la Vallée du Lay, d'autre part, à l'existence d'un événement de force majeure que constitue la tempête "Xynthia" ;

- subsidiairement, le contrat d'assurance Pacte, seul opposable en l'espèce, n'est pas applicable dès lors, que le maire et son adjointe ont commis des fautes personnelles détachables du service ; de surcroît, le contrat comporte des exclusions de garanties qui doivent jouer en

l'espèce ; au surplus, en application de l'alinéa 2 de l'article L. 113-1 du code des assurances, l'assureur ne doit pas répondre des pertes et dommages provenant d'une faute de l'assurée qui, comme en l'espèce, est intentionnelle ou dolosive ;

- les préjudices ne sont pas justifiés.

Par des mémoires, enregistrés les 3 juin et 30 août 2017, l'Association syndicale de la Vallée du Lay, représentée par Me Aulagnon, demande au tribunal :

1°) de rejeter la requête, à défaut, de ramener les prétentions indemnitaires à de plus juste proportions ;

2°) à titre subsidiaire, de rejeter l'appel en garantie formé à son encontre ;

3°) à titre infiniment subsidiaire, à être garantie des condamnations qui seraient prononcées à son encontre par la société MMA IARD, l'Etat et la commune de la Faute-sur-Mer ;

4°) de mettre à la charge de la commune de la Faute-sur-Mer et de l'Etat la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle n'a commis aucune faute ; sa responsabilité n'a pas été retenue par le juge pénal ; à la date du sinistre, elle n'était, ni propriétaire de la "digue est", 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 ;

- la tempête présente les caractères d'un événement de force majeure ;

- les préjudices ne sont pas justifiés ;

- elle devra être garantie par son assureur, la société MMA IARD, qui ne saurait être exonérée de ses obligations contractuelles en invoquant la connaissance du risque préalablement à la conclusion du contrat d'assurance.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 juin 2017, la commune de la Faute-sur-Mer, représentée par Me Maudet et Me Carpentier, conclut aux mêmes fins que précédemment, à l'exception de son appel en garantie formé contre la SMACL Assurances, dont elle déclare se désister et demande au tribunal de lui donner acte de ce désistement.

Elle reprend les mêmes moyens que précédemment et soutient en outre que :

- le défaut de conception de la "digue est" n'est pas établi ; en effet, antérieurement à la tempête l'aléa de submersion à prendre en compte correspondait à un niveau marin de 3,90 mètres NGF, alors que la "digue est" a été édifiée pour résister à une montée des eaux d'une hauteur de 4 mètres NGF conformément aux connaissances antérieures à la survenance de la tempête "Xynthia" ;

- elle a été la force d'impulsion à l'initiative des travaux d'entretien nécessaires au renforcement de la digue, lesquels ont débuté au début du mois de février de l'année 2010 ;

- il n'est pas indiqué quelle est l'autorisation d'urbanisme sur laquelle la requérante fonde sa demande indemnitaire alors que seule une analyse de l'autorisation permettrait, le cas échéant, de démontrer l'existence d'une éventuelle irrégularité au regard de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme présentant un lien direct de causalité avec le préjudice ; ce lien de

causalité n'est pas démontré ; les permis de construire comportaient une prescription relative au risque de submersion ;

- les victimes avaient une connaissance du risque d'inondation ;
- l'association ne démontre pas le lien de causalité entre les frais exposés et les fautes de la commune ; les sommes demandées à hauteur de 17.739,20 euros correspondent aux charges courantes de l'association, lesquelles n'ont pas vocation à être prises en charge par la commune ; s'agissant des frais d'avocat, la commune n'a pas à les prendre en charge et la cour d'appel de Poitiers a accordé à l'association une somme de 50 000 euros en application de l'article 475-1 du code de procédure pénale ; s'agissant du préjudice associatif, l'association n'était pas constituée à la date du sinistre de sorte que ce préjudice n'est pas indemnisable.

Par un mémoire, enregistré le 23 août 2017, la SMACL Assurances, représentée par Me Donias, demande au tribunal :

1°) de lui donner acte du désistement de la commune de La Faute-sur-Mer de son appel en garantie dirigé contre elle ;

2°) d'admettre son intervention.

Elle soutient que :

- elle justifie, en sa qualité d'assureur de la commune de La-Faute-sur-Mer, d'un intérêt à intervenir ;
- la requête est tardive ;
- les préjudices ne sont pas justifiés.

Par un mémoire, enregistré le 28 août 2017, l'Association de défense des victimes des inondations de la Faute-sur-mer et des environs conclut aux mêmes fins que précédemment.

Elle reprend les mêmes moyens et soutient en outre que la SMACL Assurances n'a pas intérêt à intervenir.

Par un mémoire, enregistré le 30 août 2017, la société MMA IARD SA, représentée par Me Claisse, demande au tribunal :

1°) de rejeter la requête ;

2°) à défaut, de rejeter l'appel en garantie de la commune de La Faute-sur-Mer contre l'Association syndicale de la Vallée du Lay ;

3°) subsidiairement, de rejeter l'appel en garantie formé contre elle par l'Association syndicale de la Vallée du Lay.

Elle soutient que :

- la responsabilité de son assurée ne peut être engagée dès lors qu'elle n'est ni propriétaire, ni gestionnaire, ni maître d'ouvrage des travaux de la "digue est" ;
- en tout état de cause, aucun défaut d'entretien normal ne peut lui être imputé ;
- le lien de causalité entre un défaut d'entretien normal et les préjudices invoqués n'est pas établi ;

causalité n'est pas démontré ; les permis de construire comportaient une prescription relative au l'exonérer de toute responsabilité ;

- quand bien même un défaut d'entretien normal pourrait être retenu, les conséquences dommageables de la tempête, à tout le moins leur aggravation, sont imputables à des fautes commises par la commune de la Faute-sur-Mer qui n'a pas pris les mesures nécessaires mentionnées dans le plan de prévention des risques d'inondation, n'a pas informé la population des risques, a méconnu ses obligations de police le jour de la tempête, a délivré illégalement des permis de construire et est responsable d'un défaut d'entretien normal ; de même l'Etat a commis des fautes en raison de l'absence de contrôle poussé sur les permis de construire, de l'absence d'adoption du plan de prévention des risques d'inondation dans des délais raisonnables et de l'absence de substitution au maire de la Faute-sur-Mer pour informer les habitants des risques d'inondation ;

- le lien de causalité avec les préjudices n'est pas établi dès lors que l'association s'est constituée postérieurement au sinistre ; au surplus, les préjudices ne sont pas justifiés ;

- subsidiairement, l'appel en garantie doit être rejeté ; seul le précédent assureur peut être appelé en garantie ; en outre, 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 vertu 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 ;

- si le tribunal entendait condamner la société à garantir son assurée, les sommes seront nécessairement limitées au plafond de garantie fixé par le contrat d'assurance en matière de dommage corporel.

Un mémoire présenté par le préfet de la Vendée a été enregistré le 5 octobre 2017.

Par une ordonnance du 12 septembre 2017, la clôture de l'instruction a été fixée au 6 octobre 2017.

Vu les pièces du dossier.

II - Par une requête n° 1704815, enregistrée le 1^{er} juin 2017, et un mémoire, enregistré le 13 juillet 2017, l'Association de défense des victimes des inondations de la Faute-sur-mer et des environs, représentée par Me Lepage, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision par laquelle le préfet de la Vendée a rejeté sa demande indemnitaire ;

2°) de condamner solidairement l'Etat, la commune de la Faute-sur-Mer et l'Association syndicale de la Vallée du Lay à lui verser une indemnité d'un montant de 339 879,44 euros en réparation de préjudices en lien avec les inondations consécutives à la tempête "Xynthia", augmentée du montant des intérêts au taux légal et du montant de leur capitalisation ;

3°) de condamner l'Etat au paiement d'une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle justifie d'un intérêt à agir en vue d'obtenir réparation des préjudices ;
- la responsabilité de l'Etat est engagée à raison de carences fautives dans le cadre des travaux de rehaussement de la "digue est" et dans le processus d'élaboration du plan de prévention des risques d'inondation ;
- la responsabilité pour faute de l'Etat est également engagée au titre de la délivrance des permis de construire illégaux au regard de l'article R 111-2 du code de l'urbanisme ;
- la responsabilité pour faute de l'Etat est enfin engagée au titre de la gestion de l'alerte météorologique dès lors que le directeur adjoint à la direction départementale des territoires et de la mer en Vendée a refusé, en raison d'un désaccord avec le préfet, d'exécuter l'ordre de contacter le maire de La-Faute-sur-Mer afin que soit assurée une surveillance de la "digue est" ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 juin 2017, le préfet de la Vendée demande au tribunal :

1°) de rejeter la requête ;

2°) à défaut, à ce que l'Etat soit garanti par la commune de la Faute-sur-Mer et l'Association syndicale de la Vallée du Lay des condamnations qui seraient prononcées à son encontre.

Il soutient que :

- la responsabilité de l'Etat n'est pas engagée pour les motifs exposés dans les mémoires présentés dans l'instance n° 1504946 ;
- à titre subsidiaire, la responsabilité pour faute de la commune et de l'association syndicale autorisée sont engagées pour les motifs exposés dans ces mêmes mémoires ;
- le lien de causalité n'est pas établi entre les préjudices et l'action de l'Etat ;
- la tempête "Xynthia" constitue un cas de force majeure ;
- l'indemnisation de préjudices associatifs a été rejetée par le tribunal correctionnel ; il appartient à l'association de démontrer un préjudice qui lui est propre.

Par un mémoire en défense, enregistré le 27 juin 2017, la commune de La Faute-sur-mer, représentée par Me Maudet, demande au tribunal de rejeter l'appel en garantie formé contre elle par l'Etat.

Elle soutient qu'elle se réfère aux motifs exposés dans les mémoires qu'elle a présentés au titre de l'instance n° 1504946.

Par des mémoires, enregistrés les 1^{er} et 30 août 2017, l'Association syndicale de la Vallée du Lay, représentée par Me Aulagnon, demande au tribunal :

1°) de rejeter toutes demandes dirigées contre elle, à défaut, réduire à de plus justes proportions le montant de l'indemnité demandée par la requérante ;

2°) à titre subsidiaire, à être garantie des condamnations qui seraient prononcées à son encontre, par la société MMA IARD et par l'Etat ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient les mêmes moyens que ceux exposés dans les mémoires présentés dans l'instance n° 1504946.

Un mémoire présenté par le préfet de la Vendée a été enregistré le 5 octobre 2017.

Par une ordonnance du 12 septembre 2017, la clôture de l'instruction a été fixée au 6 octobre 2017.

Vu les pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- le code des assurances ;
- le code civil ;
- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de procédure pénale ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi du 21 juin 1865 modifiée relative aux associations syndicales ;
- la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 ;
- la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 ;
- l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 ;
- l'ordonnance n° 2016-31 du 10 février 2016 ;
- le décret n° 2006-504 du 3 mai 2006 ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. F,
- les conclusions de Mme S,
- et les observations de Me Lepage, Me Saintaman et Me Denis, représentant l'Association de défense des victimes des inondations de la Faute-sur-mer et des environs, celles de Me Maudet et Me Carpentier, représentant la commune de La-Faute-sur-Mer, celles de Mme D, représentante du préfet de la Vendée, celles de Me Donias, représentant la SMACL Assurances, celles de Me Aulagnon, représentant l'Association syndicale de la Vallée du Lay et les observations de Me Girard, substituant Me Claisse, représentant la société MMA IARD SA.

1. Considérant qu'au cours de la nuit du samedi 27 au dimanche 28 février 2010, une partie du territoire de la commune de la Faute-sur-Mer, située en Vendée, où se trouvaient de nombreuses habitations, a été inondée consécutivement à la survenance d'une tempête, dénommée "Xynthia" par suite de la submersion d'un ouvrage de protection, dénommé "digue est", qui longeait plusieurs lotissements ; qu'à raison de cette submersion, 29 personnes disposant d'une résidence sur cette partie du territoire, située au sud de la commune, sont décédées, d'autres personnes ont été hospitalisées, de très importants dommages matériels étant par ailleurs causés, dont le coût s'est élevé à 141,3 millions d'euros selon le rapport de la Cour des comptes publié en juillet 2012 ; qu'en vue notamment d'apporter une aide aux victimes de ces inondations, ainsi qu'à leurs proches, a été créée une association, dénommée "Association de défense des victimes des inondations de la Faute-sur-mer et des environs" (Avif), dont la déclaration a été publiée au journal officiel de la République française le 2 mai 2010 ; que selon ses statuts, cette association a pour objet de "*défendre les droits et intérêts des victimes*", "*d'honorer [leur] mémoire*", "*de rechercher les responsabilités (...) des personnes (...) ayant, par leur action ou leur abstention, concouru à la réalisation du dommage*", notamment par la voie "*d'actions devant les juridictions de l'ordre administratif et judiciaire*", "*d'assister les sinistrés dans leurs démarches et les procédures aux fins d'indemnisation de leurs préjudices*" et de "*faire en sorte que les enseignements soient tirés de [la] catastrophe*" ; que, par arrêté du 23 juillet 2010 pris par le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, l'Avif s'est vu délivrer l'agrément, prévu par les dispositions du premier alinéa de l'article 2-15 du code de procédure pénale, permettant à une association, ayant pour objet statutaire la défense des victimes d'un accident survenu notamment dans une propriété privée à usage d'habitation, d'exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne cet accident lorsque l'action publique a été mise en mouvement, soit par le ministère public, soit par une partie lésée ; que l'Avif a exercé ces droits en demandant, devant la juridiction pénale statuant sur l'action publique formée à l'encontre notamment de M. R M, qui était maire de La-Faute-sur-Mer et de Mme F B, son adjointe en charge du domaine de l'urbanisme, et en invoquant le bénéfice des dispositions dernier alinéa de l'article 2-15 du code de procédure pénale en vertu desquelles « *[l]es associations (...) prévues par le présent article peuvent demander réparation des frais exposés en lien avec l'accident et qui sont la conséquence directe ou indirecte de l'infraction pour laquelle elles ont exercé les droits reconnus à la partie civile.* », réparation, d'une part, d'un "préjudice associatif", d'autre part, d'un "préjudice matériel" ; que, par arrêt du 4 avril 2016, statuant notamment sur l'action civile formé par l'Avif, à laquelle le tribunal de grande instance des Sables d'Olonne avait, par un jugement du 12 décembre 2014 rendu par sa chambre correctionnelle, fait partiellement droit, la cour d'appel de Poitiers a rejeté cette action civile comme ayant été portée devant une juridiction incompétente, comme celles exercées, par ailleurs, par des victimes de la tempête "Xynthia" ; que, par courriers du 30 décembre 2014, l'Avif a saisi le maire de la Faute-sur-Mer et le préfet de la Vendée de demandes tendant à être indemnisée des préjudices dont elle avait recherché la réparation devant le juge pénal ; que la demande dirigée contre l'Etat, reçue le 14 janvier 2015, a été implicitement rejetée le 14 mars 2015 ; que la demande adressée au maire de La-Faute-sur-Mer a été expressément rejetée le 19 janvier 2015 ; que, le 16 mars 2015, l'Avif a saisi cette autorité d'un recours gracieux, auquel cette dernière a refusé de faire droit par une décision notifiée par courrier du 25 mars 2015 ; que, par une requête et des mémoires enregistrés sous le n° 1504946, l'Avif demande au tribunal d'annuler les décisions des 19 janvier et 25 mars 2015 par lesquelles le maire de la Faute-sur-Mer a, respectivement, rejeté sa demande indemnitaire et son recours gracieux et de condamner solidairement cette commune et l'Etat à lui verser une indemnité d'un montant de 339 879,44 euros en réparation des préjudices "associatif" et "matériel" qu'elle estime avoir subis, à défaut, dans l'hypothèse où le tribunal procéderait à un partage de responsabilité, de condamner séparément l'Etat, la commune et l'Association syndicale de la Vallée du Lay, (ASVL), établissement chargé, en vertu de ses statuts, de l'entretien de la "digue

est", à verser cette indemnité proportionnellement à leur part de responsabilité ; que, par une requête et des mémoires enregistrés sous le n° 1704815, l'Avif demande au tribunal d'annuler la décision, née le 14 mars 2015, par laquelle le préfet de la Vendée a rejeté sa demande indemnitaire et de condamner solidairement l'Etat, la commune de La-Faute-sur-Mer ainsi que l'ASVL au versement de la même indemnité ; que la décision par laquelle une personne publique rejette une demande tendant au versement d'une indemnité à raison de préjudices que son auteur estime avoir subis n'étant pas, par elle-même, susceptible de recours, les conclusions de l'Avif doivent être regardées comme tendant, dans les deux instances, à la seule condamnation de la commune de la Faute-sur-Mer, de l'Etat et de l'ASVL au versement de cette indemnité ;

Sur la jonction :

2. Considérant que les requêtes n° 1504946 et 1704815 de l'Avif tendent à la condamnation des mêmes personnes publiques au versement d'une indemnité en réparation de mêmes préjudices et présentent à juger des questions communes ; que, par suite, il y a lieu de joindre l'examen des conclusions de ces requêtes pour y statuer par un seul et même jugement ;

Sur le désistement partiel de la commune de la Faute-sur-Mer :

3. Considérant que la commune de La Faute-sur-Mer a, par un mémoire enregistré le 14 mars 2016, demandé au tribunal, dans l'hypothèse où il la condamnerait à verser une indemnité à l'Avif, à être garantie par son assureur, la SMACL assurances, des condamnations prononcées à son encontre ; que, par un acte enregistré le 20 juin 2017, la commune s'est désistée de ces conclusions ; que ce désistement partiel d'instance est pur et simple ; que, par suite, il y a lieu de lui en donner acte ;

Sur l'intervention de la SMACL Assurances :

4. Considérant que la SMACL assurances a, à la suite du mémoire en désistement de la commune de la La-Faute-sur-Mer, son assurée, présenté un nouveau mémoire en qualité d'intervenante au soutien des conclusions de la commune tendant au rejet de la requête n° 1504946 ;

5. Considérant qu'est recevable à former une intervention devant le juge du fond toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige ;

6. Considérant que la SMACL assurances fait valoir qu'en sa qualité d'assureur de la commune de la La-Faute-sur-Mer, elle est susceptible, en cas de condamnation de cette dernière par le tribunal, d'être appelée à lui verser des indemnités d'assurance ; qu'elle justifie, en cette qualité, d'un intérêt suffisant à intervenir dans l'instance n° 1504946 ; que, par suite, et contrairement à ce que soutient l'Avif, l'intervention de la SMACL assurances est recevable ;

Sur la compétence de la juridiction administrative :

7. Considérant que la SMACL assurances soutient que la juridiction administrative n'est pas compétente pour statuer sur la requête de l'Avif dès lors que son action met en cause des fautes personnelles du maire de La-Faute-sur-Mer et de son adjointe qui sont détachables du

service et que, par suite, seule la juridiction judiciaire est compétente pour connaître de l'action tendant à la réparation des dommages causés par ces fautes ;

8. 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 ;

9. Considérant qu'il résulte de l'instruction, et notamment de l'appréciation portée sur les faits commis par M. E et Mme B par la chambre des appels correctionnels de la cour d'appel de Poitiers dans son arrêt du 4 avril 2016, que les fautes reprochées aux intéressés, qui n'ont pu être commises que dans le cadre 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 le maire et son adjointe se faisaient de la nature du mandat qui leur avait été conféré, les fautes reprochées 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 la gravité de leurs conséquences, il résulte de l'instruction que les fautes reprochées ne procédaient pas d'une intention d'exposer sciemment au danger les habitants de la commune de la La-Faute-sur-Mer ; que, dans ces conditions, elles ne peuvent être regardées comme étant détachables du service ; que, par suite, les conclusions indemnitaires de l'Avif dirigées contre la commune n'ont pas été portées devant une juridiction incompétente pour en connaître ; que, dès lors, l'exception d'incompétence opposée par la SMACL Assurances doit être écartée ;

Sur la recevabilité :

En ce qui concerne la tardiveté des conclusions dirigées contre la commune de La-Faute-sur-Mer ;

10. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article R. 421-1 du code de justice administrative, dans sa rédaction applicable à la date d'enregistrement de la requête n° 1504946 : « *Sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification (...) de la décision attaquée* » ; que selon l'article R. 421-5 du même code : « *Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision.* » ; que le premier alinéa de l'article R. 612-1 de ce code dispose : « *Lorsque des conclusions sont entachées d'une irrecevabilité susceptible d'être couverte après l'expiration du délai de recours, la juridiction ne peut les rejeter en relevant d'office cette irrecevabilité qu'après avoir invité leur auteur à les régulariser.* » ;

11. Considérant qu'il résulte de l'instruction que le courrier du maire de La-Faute-sur-Mer notifiant la décision du 19 janvier 2015 portant rejet, par la commune, de la demande indemnitaire présentée par l'Avif comportait la mention des voies et délais de recours contentieux ; qu'il résulte également de l'instruction que, le 16 mars 2015, soit dans le délai de

recours contentieux de 2 mois, l'Avif a saisi une nouvelle fois le maire d'une demande qui, dès lors qu'elle tendait notamment au retrait de la décision du 19 janvier 2015, doit être regardée, contrairement à ce qui est soutenu en défense, comme un recours gracieux de nature à proroger le délai de recours contentieux ; qu'il résulte encore de l'instruction que ce délai a recommencé à courir le 1^{er} avril 2015, date de réception par le conseil de l'Avif, qui avait lui-même adressé la demande indemnitaire et le recours gracieux, de la décision du 25 mars 2015 par laquelle le maire de La-Faute-sur-Mer a rejeté ce recours ; que ce délai a expiré le 3 juin 2015 ; que, le 26 mai 2015, soit avant l'expiration de ce délai, l'Avif, des victimes de la tempête "Xynthia" ou leurs proches, ont, par une seule et même requête, enregistrée sous le n° 1504374, saisi le tribunal d'un recours tendant à la condamnation de la commune de La-Faute-sur-Mer au versement à chacun d'entre eux d'une indemnité en réparation des préjudices subis consécutivement à cette tempête, l'Avif ayant en particulier demandé le versement d'une indemnité d'un montant de 339 879,44 euros ; que l'examen de ces conclusions indemnitaires nécessitant l'appréciation de circonstances de droit ou de fait particulières à chacun des requérants, la requête enregistrée le 26 mai 2015 ne pouvait être présentée collectivement ; que, toutefois, cette irrecevabilité, qui n'affectait que la présentation formelle de la requête, était susceptible, même après l'expiration du délai de recours contentieux, d'être régularisée ; qu'ainsi, le tribunal a, par courrier du 1^{er} juin 2015, invité l'Avif, qui n'était pas la première personne nommée dans la requête, à régulariser ses conclusions en présentant une requête distincte des autres requérants et lui a accordé à cette fin un délai de 15 jours ; que la requête propre à l'Avif a été enregistrée le 12 juin 2015, avant l'expiration du délai de régularisation imparti par le tribunal ; que, par suite la fin de non-recevoir tirée de la tardiveté de la requête n° 1504946 doit être écartée ;

En ce qui concerne la tardiveté des conclusions dirigées contre l'Etat ;

12. Considérant que, ainsi qu'il a été dit au point 1, l'Avif a saisi le préfet de la Vendée, par courrier du 30 décembre 2014 reçu le 14 janvier 2015, d'une demande indemnitaire qui a été implicitement rejetée par cette autorité le 14 mars 2015, compte tenu du silence gardé pendant plus de 2 mois à la suite de cette réception ; que le préfet de la Vendée soutient que les conclusions indemnitaires de l'Avif dirigées contre l'Etat dans l'instance n° 1504946 sont tardives ;

13. Considérant qu'aux termes de l'article R. 421-2 du code de justice administrative : « (...) le silence gardé pendant plus de deux mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet. / Les intéressés disposent, pour se pourvoir contre cette décision implicite, d'un délai de deux mois à compter du jour de l'expiration de la période mentionnée au premier alinéa. (...) » ; que selon l'article R. 421-3 du même code, dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur du décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 : « Toutefois, l'intéressé n'est forclos qu'après un délai de deux mois à compter du jour de la notification d'une décision expresse de rejet : 1° En matière de plein contentieux ; 2° Dans le contentieux de l'excès de pouvoir, si la mesure sollicitée ne peut être prise que par décision ou sur avis des assemblées locales ou de tous autres organismes collégiaux ; 3° Dans le cas où la réclamation tend à obtenir l'exécution d'une décision de la juridiction administrative. » ; que l'article 10 du décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative dispose : « (...) 3° Le deuxième alinéa de l'article R. 421-3 est supprimé ; 4° Au même article, les 2° et 3° deviennent respectivement 1° et 2°. » ; que l'article 35 de ce même décret énonce : « I - Le présent décret entre en vigueur le 1^{er} janvier 2017. II - Les dispositions des articles 9 et 10 (...) sont applicables aux requêtes enregistrées à compter de cette date » ;

14. Considérant que les conclusions indemnitaires de l'Avif contre l'Etat ont été enregistrées le 13 mars 2017 dans un mémoire présenté dans le cadre de l'instance introduite par la requête n° 1504946 enregistrée antérieurement au 1^{er} janvier 2017 ; que, par suite, conformément aux dispositions précitées de l'article 10 du décret du 2 novembre 2016, la rédaction de l'article R. 421-3 issue de ce décret ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce ; qu'aux termes de l'article R. 421-3 du même code, dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de ce décret, le délai de 2 mois mentionné à l'article R. 421-2 de ce code n'était pas opposable aux conclusions indemnitaires de l'Avif contre l'Etat ; que, dès lors, la fin de non-recevoir tirée de la tardiveté de ces conclusions, opposée en défense par le préfet de la Vendée dans l'instance n° 1504946, doit être écartée ;

Sur la responsabilité :

En ce qui concerne les fautes invoquées ;

15. Considérant qu'il ressort des requêtes et des mémoires présentés par l'Avif que celle-ci demande que la commune de la Faute-sur-Mer soit déclarée responsable des inondations survenues dans la nuit du 27 au 28 février 2010 dès lors, en premier lieu, que ses habitants n'ont pas été informés de l'existence et de la nature des risques d'inondations, des mesures de prévention de ces risques ainsi que des dispositifs communaux de gestion des risques et d'organisation des secours et qu'elle a ainsi méconnu les obligations découlant des articles L. 125-2, R. 125-10 et R. 125-11 du code de l'environnement, ainsi que de l'article L. 563-3 du même code, en deuxième lieu, que le diagnostic de vulnérabilité des habitations situées à l'arrière de la "digue est" et le plan de secours communal n'ont pas été adoptés, en violation notamment des dispositions du 5° de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales relatives aux pouvoirs de police du maire, en troisième lieu, que des permis de construire des habitations ont été illégalement délivrés au nom de la commune sur des terrains exposés à un risque d'inondation dont le maire et son adjointe ne pouvaient ignorer l'existence, en quatrième lieu, que, maître d'ouvrage de la "digue est", la commune a méconnu son obligation d'entretien de cet ouvrage en n'ayant pas exécuté les travaux nécessaires au renforcement de sa fonction de protection, et en dernier lieu, qu'ont été méconnues les obligations d'information de la population le jour de la tempête et de surveillance de la "digue est" durant la nuit de la tempête, en violation des dispositions du 5° de l'article L. 2212-2 et de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales ;

16. Considérant qu'il ressort des requêtes et des mémoires présentés par l'Avif qu'elle demande que l'Etat et l'ASVL soient également déclarés responsable des inondations survenues dans la nuit du 27 au 28 février 2010 au motif qu'ils ont méconnu chacun leurs obligations en lien avec la nécessité de la réalisation des travaux sur la "digue est" mentionnés au point précédent ; qu'enfin, s'agissant de l'Etat, l'Avif soutient qu'il doit être aussi déclaré responsable, en premier lieu, au titre du retard pris dans le processus d'élaboration du plan de prévention des risques d'inondations de la commune de La-Faute-sur-Mer, prescrit par arrêté du 29 novembre 2001 pris par le préfet de la Vendée, appliqué de manière anticipée en vertu d'un arrêté de cette même autorité du 8 juin 2007 et approuvé par celle-ci le 18 juillet 2012, en deuxième lieu, au titre de la délivrance illégale des permis de construire, dont l'instruction était assurée par les services de la préfecture de la Vendée, en dernier lieu, qu'au cours de la soirée du 27 février 2010, le directeur adjoint à la direction départementale des territoires et de la mer de la Vendée a refusé d'exécuter l'ordre du préfet de prendre contact avec le maire de La-Faute-sur-Mer afin que soit assurée la surveillance de la "digue est" ;

S'agissant de la méconnaissance de l'obligation d'information de la population en lien avec l'existence de risques d'inondations et de la gestion de l'alerte liée à la survenance de la tempête Xynthia ;

17. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 125-2 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors applicable : *« Les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique (...) aux risques naturels prévisibles. / Dans les communes sur le territoire desquelles a été prescrit (...) un plan de prévention des risques naturels prévisibles, le maire informe la population au moins une fois tous les deux ans, par des réunions publiques communales ou tout autre moyen approprié, sur les caractéristiques du ou des risques naturels connus dans la commune, les mesures de prévention et de sauvegarde possibles, les dispositions du plan, les modalités d'alerte, l'organisation des secours, les mesures prises par la commune pour gérer le risque (...). Cette information est délivrée avec l'assistance des services de l'Etat compétents, à partir des éléments portés à la connaissance du maire par le représentant de l'Etat dans le département, lorsqu'elle est notamment relative aux mesures prises en application de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile et ne porte pas sur les mesures mises en œuvre par le maire en application de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales. (...). »* ; que selon le I de l'article R. 125-11 du même code : *« L'information donnée au public sur les risques majeurs comprend la description des risques et de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, ainsi que l'exposé des mesures de prévention et de sauvegarde prévues pour limiter leurs effets. / Cette information est consignée dans un dossier départemental sur les risques majeurs établi par le préfet, ainsi que dans un document d'information communal sur les risques majeurs établi par le maire. (...). »* ; que le II du même article énonce : *« Le dossier départemental sur les risques majeurs comprend la liste de l'ensemble des communes mentionnées à l'article R. 125-10 avec l'énumération et la description des risques majeurs auxquels chacune de ces communes est exposée, l'énoncé de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, la chronologie des événements et des accidents connus et significatifs de l'existence de ces risques et l'exposé des mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde prévues par les autorités publiques dans le département pour en limiter les effets. / Le préfet transmet aux maires des communes intéressées le dossier départemental sur les risques majeurs. (...) / Le préfet adresse aux maires des communes intéressées les informations contenues dans les documents mentionnés à l'article R. 125-10 intéressant le territoire de chacune d'elles, les cartographies existantes des zones exposées ainsi que la liste des arrêtés portant constatation de l'état de catastrophe naturelle. »* ; que le III de cet article R. 125-11 dispose : *« Le document d'information communal sur les risques majeurs reprend les informations transmises par le préfet. Il indique les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde répondant aux risques majeurs susceptibles d'affecter la commune. Ces mesures comprennent, en tant que de besoin, les consignes de sécurité devant être mises en œuvre en cas de réalisation du risque. / (...) / Le maire fait connaître au public l'existence du document d'information communal sur les risques majeurs par un avis affiché à la mairie pendant deux mois au moins. / Le document d'information communal sur les risques majeurs et les documents mentionnés à l'article R. 125-10 sont consultables sans frais à la mairie. »*

18. Considérant que les constatations de faits auxquelles a procédé le juge pénal et qui commandent nécessairement le dispositif de son arrêt ayant acquis force de chose jugée s'imposent au juge administratif ; qu'il résulte de l'instruction que, par son arrêt du 4 avril 2016 évoqué au point 1 et qui a acquis force de chose jugée en ce qu'il a statué sur l'action publique, la cour d'appel de Poitiers a condamné M. E à une peine de 2 ans d'emprisonnement assortis

d'un sursis aux motifs, en premier lieu, qu'il n'a pas informé la population de sa commune, sur le territoire duquel avait été prescrit, depuis le 29 novembre 2001, l'élaboration d'un plan de prévention des risques d'inondation, des caractéristiques des risques d'inondations connus dans la commune, alors qu'il en avait connaissance, des mesures de prévention de ces risques et de sauvegarde, des modalités de l'alerte, de l'organisation des secours et des mesures de gestion du risque, ni par des réunions publiques ou tout autre moyen approprié, ni au travers du document d'information communal sur les risques majeurs prévu à l'article R. 125-1 du code de l'environnement, pris pour l'application de l'article L. 125-2 de ce code, alors que les services de la préfecture de la Vendée avaient mis à disposition de la population, à compter de la fin de l'année 2005, notamment par une mise en ligne sur son site internet, le dossier départemental des risques majeurs, dans sa version approuvée par arrêté préfectoral du 26 août 2005 ; que la méconnaissance de ces obligations d'information constitue une faute de nature à engager la responsabilité de la commune ;

19. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes du I de l'article L. 563-3 du code de l'environnement : « *Dans les zones exposées au risque d'inondations, le maire, avec l'assistance des services de l'Etat compétents, procède à l'inventaire des repères de crues existant sur le territoire communal et établit les repères correspondant aux crues historiques, aux nouvelles crues exceptionnelles ou aux submersions marines. La commune ou le groupement de collectivités territoriales compétent matérialisent, entretiennent et protègent ces repères.* » ;

20. Considérant qu'il résulte des constatations de faits auxquelles a procédé la cour d'appel de Poitiers dans son arrêt du 4 avril 2016 et qui sont également revêtues de l'autorité de la chose jugée, qu'aucune démarche de la commune n'avait été entreprise pour procéder à l'inventaire des repères de crues existant sur le territoire communal, comme pour établir et matérialiser les repères correspondant aux crues historiques, aux nouvelles crues exceptionnelles ou aux submersions marines ; que, toutefois, il résulte de l'instruction, ainsi que cela est d'ailleurs relevé dans ce même arrêt du 4 avril 2016, que la "digue est" n'ayant pas connu, antérieurement à la tempête "Xynthia" de phénomènes de submersion, la seule réalisation d'opérations d'inventaire, d'établissement et de matérialisation des repères de crues, rendue obligatoire par les dispositions citées au point 19 de l'article L 563-3 du code de l'environnement, n'aurait pas fourni à la population un élément d'information de nature à porter à leur connaissance l'existence d'un risque significatif de submersion de cet ouvrage de protection ; que, par suite, si la commune de La-Faute-sur-Mer a commis une faute en ne respectant pas les obligations découlant de ces dispositions, cette faute ne peut être regardée comme ayant un lien de causalité direct avec les dommages découlant de la survenance des inondations consécutives à la tempête "Xynthia" ;

21. 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 inondations (...) 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 (...)* » ; que selon l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales : « *En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. / Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites.* » ; que selon l'article 13 de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile alors en vigueur : « *Le plan communal de sauvegarde regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la*

population. Il détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population. (...). Le plan communal de sauvegarde est arrêté par le maire de la commune (...). La mise en œuvre du plan communal ou intercommunal de sauvegarde relève de chaque maire sur le territoire de sa commune. / Un décret en Conseil d'Etat précise le contenu du plan communal ou intercommunal de sauvegarde et détermine les modalités de son élaboration. » ;

22. Considérant qu'il résulte des constatations de faits auxquelles a procédé la cour d'appel de Poitiers dans son arrêt du 4 avril 2016, et qui sont également revêtues de l'autorité de la chose jugée, que le maire de La-Faute-sur-Mer s'était assuré, au plus tard dans l'après-midi du samedi 27 février 2010, que l'association syndicale autorisée "des marais de La-Faute-sur-Mer dite des Chauveau", alors propriétaire de la "digue est", et dont le président était M. P B, avait connaissance de l'alerte météorologique ; que, par suite, la faute invoquée par l'Avif ne peut être regardée comme établie ; qu'en revanche, il résulte des constatations de faits auxquelles a procédé la cour d'appel de Poitiers dans son arrêt du 4 avril 2016 ayant acquis force de chose jugée et qui ont commandé la condamnation prononcée à l'encontre de M. E, d'abord, qu'aucun plan de secours ou de sauvegarde communal n'a été élaboré par la commune de La-Faute-sur-Mer, ensuite, que, alors que son maire s'y était engagé, il n'a pas adopté le diagnostic de vulnérabilité des habitations situées derrière la "digue est", lequel constituait un préalable à l'engagement de travaux afin de réduire l'exposition aux risques d'inondations de ces constructions, et, enfin, que, le 27 février 2010, il n'a pas davantage informé la population des risques réels et sérieux d'inondations et de l'alerte météorologique dont il avait été lui-même informé, ni mis en place de dispositif particulier de surveillance de la "digue est", malgré sa connaissance du risque d'inondation et de la vulnérabilité de l'ouvrage de protection ; que l'absence d'adoption d'un plan de secours ou de sauvegarde communal et du diagnostic de vulnérabilité ainsi que l'absence de diffusion auprès de la population de la La-Faute-sur-Mer, et notamment des occupants des habitations situées à proximité de la "digue est", du risque d'inondation lié à la survenance de la tempête, constituent des fautes de nature à engager également la responsabilité de cette commune ;

23. Considérant, en dernier lieu, qu'il résulte de l'instruction, qu'au cours de la soirée du 27 février 2010, lors de la réunion de la "cellule de vigilance" qui s'est tenue à la préfecture de la Vendée, le préfet a demandé à M. L, alors directeur adjoint à la direction départementale des territoires et de la mer, de prendre contact avec les maires de Noirmoutier-en-l'Île, l'Aiguillon-sur-Mer et La-Faute-sur-Mer afin d'organiser une surveillance des digues et que l'intéressé ne s'est mis en relation qu'avec le maire des communes de Noirmoutier-en-l'Île et l'Aiguillon-sur-Mer ; que, contrairement à ce que soutient l'Avif, il résulte de l'instruction que l'inexécution de cette "consigne" procède, non d'un refus par l'intéressé d'exécuter un ordre du préfet de la Vendée, mais d'une incompréhension relative à l'identité des communes dont le maire devait être contacté par le directeur adjoint à la direction départementale des territoires et de la mer ; que, par suite, la faute invoquée par l'Avif, tirée d'un refus d'exécution d'un ordre de l'autorité préfectorale, manque en fait et la responsabilité de l'Etat ne saurait être engagée à ce titre ;

S'agissant de la méconnaissance des règles de délivrance des permis de construire ;

24. Considérant, en premier 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 » ; que, pour l'application de ces dispositions, l'autorité administrative compétente pour délivrer un permis de construire doit notamment apprécier, au regard des données disponibles, l'existence d'un risque de submersion marine en prenant en compte notamment le niveau marin de référence, la situation du terrain au regard des ouvrages de défense contre la mer, ainsi que les précédents connus de rupture de digues ou de submersion ; qu'il incombe ainsi au maire, agissant, en l'espèce, au nom de la commune, de vérifier, au vu d'une appréciation concrète de l'ensemble des caractéristiques de la situation d'espèce qui lui est soumise, si le projet de construction ne doit pas être refusé ou n'être accepté que sous réserve d'une prescription spéciale, sur le fondement des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme ;

25. Considérant qu'il résulte de l'instruction que le territoire de la commune de La Faute-sur-Mer a connu plusieurs épisodes de submersion marine, notamment, en mars 1928, en novembre 1940, en février 1941, en octobre et novembre 1960 et au cours de l'année 1989 ; qu'il résulte également de l'instruction que le caractère insuffisant de la protection contre les eaux assurée par la "digue est" était connu dès l'intervention du diagnostic réalisé sur cet ouvrage au mois de juillet 2006, en application des dispositions de l'arrêté du 7 juillet 2005 pris par le préfet de la Vendée classant cette digue au nombre des ouvrages intéressant la sécurité civile, notamment dans les secteurs où se trouvaient des habitations occupées lors de la tempête, et dont certaines avaient été édifiées sur la base de permis de construire délivrés postérieurement au mois de juillet 2006 ; que, par ailleurs, le rapport d'information du Sénat sur les conséquences de la tempête "Xynthia" du 10 juin 2010, qui révèle une situation antérieure à la date de délivrance de ces permis de construire, mentionne notamment que "les documents locaux d'urbanisme auraient pu restreindre l'occupation des sols dans les zones à risque, en les déclarant inconstructibles" et que la "mauvaise prise en charge des risques naturels dans l'occupation des sols a résulté d'un enchaînement de décisions prises avec légèreté ou dans l'ignorance" ; que s'il résulte de l'instruction que certains de ces permis de construire ont été délivrés sous réserve du respect d'une prescription édictée sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme et imposant de fixer "la côte du plancher du premier niveau aménagé (...) à 0,20m au-dessus de la cote de référence du projet de plan de prévention des risques d'inondation de l'estuaire du Lay approuvé par anticipation le 8 juin 2007", il résulte également de l'instruction que ce projet de plan ne précisait pas cette cote de référence, qui, dans la partie sud de la commune de La-Faute-sur-Mer, était égale à "3,70m IGN69" et que, en outre, il reposait sur des données de référence erronées ayant contribué à minorer l'exposition au risque de submersion des terrains proches de la "digue est" sur lesquels ont été délivrés les permis de construire mentionnés ci-dessus ; que, par suite, la délivrance, au nom de la commune de La Faute-sur-Mer, de ces autorisations est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation dans l'application des dispositions précitées de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme ; que l'illégalité de ces autorisations constitue une faute de nature à engager également la responsabilité de cette commune ;

26. 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 (...), le maire (...) 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 (...) 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.» ;

27. 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 dans la mesure où les services de l'Etat mis à disposition agissent 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 ;

28. Considérant qu'il résulte de l'instruction que les demandes des permis de construire mentionnés au point 24, en particulier celles ayant donné lieu à la délivrance d'une autorisation assortie de la prescription édictée sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, ont été instruites par les services de l'Etat dans le département de la Vendée dans le cadre d'une convention de mise à disposition conclue sur le fondement des dispositions des articles L. 422-8 et R. 422-5 du code de l'urbanisme ; qu'il résulte également de l'instruction que cette prescription a été insérée dans les projets d'arrêtés portant délivrance de ces permis de construire, par les services de l'Etat, dans le cadre des missions qui leur étaient confiées par cette convention ; que, toutefois, il ne résulte pas de l'instruction que l'insertion de cette prescription, qui a été validée par le maire de La-Faute-sur-Mer ou son adjointe au moment où ils ont signé les arrêtés portant délivrance de ces permis, aurait procédé d'un refus ou d'une négligence des services de l'Etat d'exécuter un ordre ou une instruction du maire, qui sont seuls de nature, ainsi que cela a été dit au point 26 de la présente décision, à engager sa responsabilité au titre de l'instruction des permis de construire délivrés en l'espèce, et concernant des terrains exposés à un risque de submersion ; qu'ainsi, l'Etat n'a commis, dans le cadre de cette mission d'instruction, aucune faute de nature à engager sa responsabilité ;

S'agissant des fautes commises au titre de l'élaboration du plan de prévention des risques d'inondations ;

29. 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 (...)* » ; 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 ;

30. Considérant qu'il résulte de l'instruction que la réalisation du plan de prévention des risques naturels d'inondation qui devait couvrir notamment le territoire de la commune 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 plan de prévention des risques d'inondations renforcé à compter du 24 août 2009, il est constant qu'aucun plan de prévention n'avait été approuvé à la date du sinistre ; qu'il résulte de l'instruction que si cette absence d'approbation procède, pour l'essentiel, du refus de la commune de La Faute-sur-Mer de voir entrer en vigueur un tel plan, lequel limitait, selon celle-ci à l'excès, les possibilités de constructions à usage d'habitation sur le territoire communal, les services de l'Etat, eu égard à l'importance que représentait la mise en œuvre de ce plan, y compris pour l'information qu'il était susceptible d'apporter à la population s'agissant des risques d'inondation, même si ceux-ci avaient été minorés, n'ont pas exercé les diligences nécessaires pour son approbation définitive ; que le retard particulièrement important pris dans cette approbation ainsi que le recours à des données de référence erronées ayant contribué à minorer l'exposition au risque de submersion des terrains proches de 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 ;

S'agissant des fautes commises au titre des travaux à réaliser sur la "digue est" ;

31. Considérant qu'il résulte de l'instruction que le territoire inondé au cours de la tempête "Xynthia" était situé à une altitude inférieure au niveau de la mer et n'était protégé de l'océan que par la "digue est" ; que cet ouvrage a été submergé par les flots lors de cette tempête et était ainsi, en plusieurs points, d'une hauteur insuffisante pour les contenir ; que l'Avif soutient que la responsabilité de la commune de La-Faute-sur-Mer, de l'Etat et de l'ASVL est engagée à raison de l'inexécution des travaux de surélévation de cet ouvrage ;

32. Considérant qu'il résulte de l'instruction que le territoire de la commune de La-Faute-sur-Mer, située sur une presqu'île de 500 mètres à 2 kilomètres de large, est bordée sur son versant ouest par l'océan et par un cordon de dunes, et, à l'est, par l'estuaire du Lay, qui sépare cette commune de celle de l'Aiguillon-sur-Mer ; qu'il résulte également de l'instruction que la "digue est", d'une longueur totale de 5,7 kilomètres, affectée à la protection de la partie est de ce territoire face aux risques, d'une part, de crue du Lay, d'autre part, de remontée des eaux dans l'estuaire en provenance de l'océan en cas de marée importante, est divisée en 10 secteurs, identifiés chacun par les lettres A à J ; qu'il résulte enfin de l'instruction que, ainsi que cela a été indiqué au point 25 du présent jugement, le caractère insuffisant de la protection contre les eaux assurée par la "digue est" était connu dès l'intervention du diagnostic réalisé sur cet ouvrage au mois de juillet 2006, et que, dans un rapport rendu au mois de septembre 2008 par la société Egis Eau, a été relevée la nécessité de procéder à bref délai à des travaux de relèvement, notamment dans ses secteurs D et E, de la hauteur de la "digue est", comprise entre 4 et 4,20 mètres NGF pour ces secteurs, derrière lesquels se trouvaient les habitations inondées au cours de la tempête "Xynthia" ;

33. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'instruction et notamment du rapport rendu le 15 mai 2012 par la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire concernant "la gestion par des collectivités territoriales et établissements publics locaux de Vendée des risques naturels dans le cas de la tempête Xynthia", qu'à la date du sinistre, l'association syndicale autorisée "des Marais de la Faute dite des Chauveaux" était propriétaire de la "digue est", et que si la dissolution de cette association avait été approuvée par une délibération de son assemblée générale extraordinaire du 24 octobre 2009, celle-ci n'était pas encore effective à la date du

sinistre ; qu'il résulte également de l'instruction 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 délibérations du comité syndical de l'ASVL et du conseil municipal de La-Faute-sur-Mer prises respectivement le 31 mai 2007 et le 26 septembre 2007, la propriété de la "digue est" devait, par suite de la dissolution à intervenir, être transférée à cette commune et que l'ASVL devait prendre en charge des travaux d'entretien et de confortement de cet ouvrage ; qu'il résulte encore de l'instruction qu'eu égard à la nécessité, mise en lumière notamment par le rapport de la société Egis Eau mentionné au point 31, de procéder très rapidement aux travaux de relèvement de la hauteur de cette digue, la commune de La-Faute-sur-Mer a décidé de faire réaliser ces travaux, déposait à cette fin, le 14 septembre 2008, une demande d'autorisation de travaux sur les secteurs E à H de la "digue est", obtenait, par arrêté du préfet de la Vendée pris le 4 août 2009, l'autorisation d'exécuter les travaux d'exhaussement de la digue en ces secteurs mais avait, à la date du sinistre, seulement débuté l'exécution de ces travaux ; qu'il résulte de ces circonstances qu'en dépit de l'absence, à cette même date, de transfert effectif de la propriété à la commune de La-Faute-sur-Mer de la "digue est", cette dernière doit être regardée comme ayant agi comme maître de cet ouvrage pour la réalisation de ces travaux qui n'étaient pas achevés au jour du sinistre ;

34. Considérant que, compte tenu, d'une part, du manque de diligence avec lequel la commune, qui bénéficiait de subventions couvrant, à hauteur de 80 %, le montant des travaux destinés à renforcer la fonction de protection de la "digue est", a fait exécuter ces travaux, dont l'urgente nécessité était pourtant connue d'elle, au plus tard, depuis la communication du rapport établi par la société Egis Eau qui concluait, 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, à l'insuffisance de la hauteur de la digue 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 a été effectivement submergé lors de la tempête "Xynthia", la commune de La-Faute-sur-Mer ne rapporte pas la preuve, qui lui incombe, de l'entretien normal de l'ouvrage public que constitue la "digue est", dont les habitants des constructions situées à proximité avaient la qualité d'usagers dès lors qu'ils bénéficiaient directement de l'existence et de l'entretien de cet ouvrage ; qu'elle a ainsi commis une faute de nature à engager également sa responsabilité ;

35. Considérant, en deuxième lieu, qu'ainsi que cela a été mentionné au point 32, il résulte de l'instruction, et en particulier des dispositions de l'article 21 des statuts de l'association syndicale autorisée "des Marais de la Faute dite des Chauveaux", dans leur rédaction résultant de l'arrêté préfectoral du 24 novembre 2008, selon lesquelles « *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 les travaux de relèvement de la hauteur des ouvrages de lutte contre la mer situés dans l'estuaire du Lay, et en particulier de la "digue est", étaient au nombre des missions de l'ASVL ; qu'il ne résulte pas de ces dispositions, ni de celles de l'arrêté préfectoral du 7 juillet 2005 classant cette digue au nombre des ouvrages intéressant la sécurité civile, que sa participation à de tels travaux 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 de ces travaux, cette circonstance n'exonérait pas l'ASVL d'exécuter ses obligations statutaires en apportant son appui, soit technique, soit matériel, soit financier au renforcement de l'ouvrage, eu égard notamment au manque de diligence dont a fait preuve la commune et au caractère insuffisant de ces travaux qui, en particulier, ne concernaient pas le secteur D de la

"digue est" ; que, par suite, l'ASVL doit être regardée comme ayant commis une faute de nature à engager sa responsabilité ;

36. Considérant, en dernier lieu, qu'aux termes de l'article 30 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires : « *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 n° 2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 : « *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 (...)* » ;

37. 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 défectueux des ouvrages publics dont cette association est propriétaire ne peut être engagée qu'en cas de faute lourde dans l'exercice des pouvoirs de tutelle que les dispositions de l'article 30 de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 et des articles 49 et 50 du décret du 3 mai 2006 lui confèrent sur cette association, qui a le caractère d'un établissement public ;

38. Considérant qu'il résulte de l'instruction que le préfet de la Vendée ayant, par arrêté du 7 juillet 2005, classé la "digue est" comme ouvrage intéressant la défense contre la mer, l'Etat ne pouvait ignorer l'importance de cet ouvrage pour la protection du territoire de la commune de La Faute-sur-Mer contre les risques d'inondations et, par suite, la nécessité d'une obligation d'entretien normal de celui-ci ; qu'il résulte également de l'instruction que l'Etat ne pouvait davantage ignorer la nécessité d'un rehaussement de cette digue, révélée au travers du diagnostic réalisé en 2006 et confirmé par celui établi 2008 et dont les services de l'Etat avaient été destinataires ; que, dans ces circonstances, il appartenait au représentant de l'Etat d'exercer son pouvoir de tutelle sur l'ASVL, notamment en ce qui concerne l'entretien et le confortement de la digue ;

39. Considérant qu'il résulte également de l'instruction que le préfet de la Vendée ne pouvait ignorer ou sous-estimer les difficultés susceptibles de naître en raison notamment des conditions, évoquées au point 32 du présent jugement, dans lesquelles la commune de la Faute-

sur-Mer s'était substituée à l'association syndicale autorisée "des Marais de la Faute dite des Chauveaux", en qualité de maître d'ouvrage des travaux de confortement de la "digue est", alors que, par ailleurs, les travaux de relèvement de la hauteur de cette digue étaient, ainsi que cela a été dit au point 34 de ce jugement, au nombre des missions de l'ASVL ; qu'il résulte encore de l'instruction que l'Etat n'a pas veillé à ce que soit assurée une coordination des actions éventuelles de la commune de La-Faute-sur-Mer et de l'ASVL en ce qui concerne ces travaux ; qu'il résulte enfin de l'instruction que le préfet de la Vendée a autorisé, par son arrêté du 4 août 2009, la réalisation des travaux d'exhaussement de la "digue est" tels qu'ils étaient envisagés par la commune, sans relever que le confortement du secteur D, dont le risque de submersion était connu des services de l'Etat, n'était pas concerné par ces travaux et qu'ils n'ont mis en œuvre aucune mesure de nature à en permettre l'exécution sur ce secteur ; que, dans ces circonstances, en ne faisant pas usage des pouvoirs qu'il tient des dispositions précitées de l'article 30 de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 et des articles 49 et 50 du décret du 3 mai 2006, l'Etat a commis une faute lourde dans l'exercice de ses pouvoirs de tutelle ; que, par suite, sa responsabilité doit être engagée à ce titre ;

En ce qui concerne le lien de causalité :

40. Considérant que, prises dans leur ensemble, les fautes relevées aux points 18, 22, 25, 30, 33 à 35 et 39 du présent jugement, commises par l'Etat, la commune de La-Faute-sur-Mer et l'ASVL, ont été à l'origine directe de l'accident dont ont été victimes les personnes se trouvant dans les habitations situées à l'arrière de la "digue est" et qui a présidé à la création de l'Avif ; que, par suite, le lien de causalité entre ces fautes et les dommages causés doit être regardé comme établi ; que, par suite, cette association est fondée à rechercher la responsabilité "in solidum" de l'Etat, de la commune de La-Faute-sur-Mer et de l'ASVL ;

En ce qui concerne les causes exonératoires ;

S'agissant de la force majeure ;

41. Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'inondation, dans la nuit du 27 au 28 février 2010, du territoire de la commune de La-Faute-sur-Mer a résulté de l'action combinée de vents violents avec de puissantes rafales ayant atteint, sur le littoral, une vitesse de 160 kilomètres par heure, d'une pleine mer de vives eaux d'équinoxe avec un coefficient de 102 et d'un phénomène important de surcote, d'environ 1 mètre, correspondant à la différence entre le niveau de la marée prévue aux abords du littoral et le niveau réel de la marée observé ; qu'il résulte également de l'instruction, d'abord, que, ainsi que l'a relevé la cour d'appel de Poitiers dans son arrêt du 4 avril 2016 s'appuyant sur les conclusions "d'experts missionnés avant la tempête", la probabilité d'être exposée à une telle conjonction d'événements naturels s'élève à environ 4% pour une personne ayant une durée de vie de 78 ans, ensuite, que, ainsi que cela a été relevé au point 25 du présent jugement, le territoire de La Faute-sur-Mer a connu plusieurs épisodes de submersion marine, notamment, en mars 1928, en novembre 1940, en février 1941, en octobre et novembre 1960 et au cours de l'année 1989, enfin, que dès l'intervention du diagnostic réalisé sur cet ouvrage au mois de juillet 2006, le caractère insuffisant de la protection contre la mer assurée par la "digue est" et, par suite, la nécessité de mieux garantir, par la réalisation de travaux d'accroissement de la hauteur de cet ouvrage, les zones urbanisées contre le risque de submersion marine, étaient connus des autorités publiques ; qu'eu égard à l'ensemble de ces éléments, et ainsi que l'a d'ailleurs relevé la cour d'appel de Poitiers dans son arrêt du 4 avril 2016, l'inondation d'une partie du territoire de La Faute-sur-Mer pendant la nuit

du 27 au 28 février 2010 ne peut être regardée comme procédant d'un événement naturel présentant les caractères d'imprévisibilité et d'irrésistibilité lui conférant la nature d'un événement de force majeure ;

S'agissant de l'existence de fautes exonératoires des victimes de la tempête "Xynthia" ;

42. Considérant que les victimes du sinistre, si elles ne pouvaient ignorer la proximité des constructions vis-à-vis du littoral, ont pu légitimement estimer qu'elles étaient suffisamment protégées contre un risque d'inondation par la présence de la "digue est" ; que, par ailleurs, la carence 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 de ses habitants, ainsi que l'imprécision et le caractère partiellement erroné des éléments relatifs à l'évaluation de ces risques, notamment dans le projet de plan de prévention des risques d'inondation concernant le territoire de cette commune, ne permettent pas de retenir que les victimes avaient une connaissance de leur exposition à un risque grave d'inondation ; qu'en faisant construire, en acquérant ou en louant des immeubles à usage d'habitation dans les zones soumises au risque d'inondation, dont l'aléa était connu d'elles de manière imparfaite et alors qu'elles ignoraient l'insuffisance de la hauteur de la "digue est" et, par suite, son risque de défaillance dans sa fonction de protection, les victimes du sinistre ne peuvent être regardées comme ayant contribué à la survenance des dommages ; que, par suite, l'Etat et la commune de La-Faute-sur-Mer ne sont pas fondés à soutenir que les victimes, dont l'Avif s'est donné pour mission d'assurer la défense des intérêts, auraient commis une faute de nature à les exonérer, même partiellement, de leur responsabilité ;

S'agissant de l'existence des fautes exonératoires personnelles du maire et de l'adjointe au maire en charge de l'urbanisme de la commune de La-Faute-sur-Mer ;

43. Considérant qu'il résulte de l'instruction que les faits commis par M. E et Mme B, en leur qualité respective de maire de La-Faute-sur-Mer et d'adjointe au maire en charge de l'urbanisme, constituent des fautes personnelles, mais que, ainsi que cela résulte de ce qui a été dit au point 9 du présent jugement, ces fautes ne peuvent être regardées comme étant détachables du service ; que, par suite, contrairement à ce que soutient la commune de La-Faute-sur-Mer, les agissements personnels du maire et de son adjointe ne sauraient faire obstacle à l'engagement de la responsabilité de la commune devant la juridiction administrative, sans préjudice de l'action récursoire que celle-ci pourrait, le cas échéant, exercer à l'encontre de M. E et de Mme B ;

Sur les préjudices :

En ce qui concerne le préjudice matériel ;

44. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 2-15 du code de procédure pénale : « Toute association régulièrement déclarée ayant pour objet statutaire la défense des victimes d'un accident survenu dans les transports collectifs ou dans un lieu ou local ouvert au public ou dans une propriété privée à usage d'habitation ou à usage professionnel et regroupant plusieurs de ces victimes peut, si elle a été agréée à cette fin, exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne cet accident lorsque l'action publique a été mise en mouvement par le ministère public ou la partie lésée. » ; que selon le dernier alinéa de ce même article : « Les associations (...) prévues par le présent article peuvent demander réparation des frais exposés en lien avec l'accident et qui sont la conséquence directe ou indirecte de l'infraction pour laquelle elles ont exercé les droits reconnus à la partie civile. » ;

45. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que les frais dont une association, visée au premier alinéa de l'article 2-15 du code de procédure pénale, peut obtenir réparation sur le fondement du dernier alinéa du même article, ne comprennent pas l'ensemble des charges liées à l'objet statutaire de l'association mais se limitent aux frais, autres que ceux mentionnés à l'article 475-1 du code de procédure pénale, qui sont engagés par elle au soutien de la défense des intérêts des victimes et notamment ceux exposés à l'occasion d'instances juridictionnelles relatives à l'accident qui a présidé à la création de cette association ;

46. Considérant, en premier lieu, que l'Avif demande à être indemnisée, pour un montant de 20 759,75 euros, des dépenses exposées pour rembourser des frais engagés par les avocats auxquels ont recouru cette association ainsi que les victimes dont elle défendait les intérêts à l'occasion de l'instance, évoquée au point 1 du présent jugement, qui s'est déroulée devant le tribunal correctionnel des Sables-d'Olonne ; que, toutefois, il résulte de l'instruction que, par son arrêt du 4 avril 2016, la cour d'appel de Poitiers a condamné M. E à payer, sur le fondement de l'article 475-1 du code de procédure pénale, la somme de 50 000 euros à l'Avif au titre des frais exposés par celle-ci, tant en première instance qu'en appel ; que, par suite, l'Avif, qui a été désintéressée par l'arrêt d'appel des frais exposés à l'occasion de l'instance qui s'est déroulée devant le tribunal correctionnel des Sables-d'Olonne, n'est pas fondée à demander devant le tribunal de céans une quelconque somme à ce titre ;

47. Considérant, en second lieu, qu'il résulte de l'instruction, et en particulier du rapprochement entre le tableau présenté par l'Avif pour détailler l'ensemble des charges afférentes à l'exercice de ces missions et les factures qu'elle produit pour en justifier la réalité, que les seuls frais pouvant être regardés comme ayant été engagés pour l'accomplissement de sa mission de défense des intérêts des victimes, correspondent, d'abord, aux dépenses engagées pour rencontrer les avocats des victimes, d'un montant global de 1 450,20 euros, ensuite, aux frais de constat d'huissier d'un montant de 268,30 euros, enfin, aux frais, d'un montant total égal à 117,79 euros, correspondant, selon les mentions ressortant du tableau, à l'envoi, le 14 mai 2011, d'un "recommandé pénal" et, le 25 juin 2014, de documents en lien avec la tenue de l'assemblée générale de l'Avif, documents parmi lesquels figuraient des contrats conclus avec les avocats des victimes ; qu'en revanche, les sommes de 897 euros et 641,80 euros, dont le tableau produit par la requérante montre qu'elles sont en lien avec des frais engagés par le conseil de l'association ne peuvent être retenues au titre de l'indemnisation sollicitée dès lors que cette demande n'est assortie d'aucune pièce justificative établissant la réalité de ces dépenses ; que, de même, si certaines dépenses, telles que celles apparaissant dans le tableau produit par l'Avif sous l'appellation "Gisèle L", "René K", "Christian P", dont il résulte de l'instruction qu'ils sont des victimes de la tempête "Xynthia", ou encore "train Paris Président", seraient susceptibles, au vu de leur dénomination, de correspondre à des frais pouvant être indemnisés sur le fondement des dispositions de l'article 2-15 du code de procédure pénale, l'Avif ne donne aucune précision sur l'objet exact de ces dépenses ni sur leur lien avec la défense des intérêts des victimes ; que ces frais ne peuvent dès lors être inclus dans le montant de l'indemnité alloué à cette association ; qu'enfin, dès lors qu'elles ne peuvent être regardés comme ayant été spécifiquement engagées au titre de la mission de défense des intérêts des victimes, les charges correspondant, notamment, aux loyers versés en contrepartie de la mise à disposition de salles de réunion, aux dépenses liées à des commémorations, aux dépenses d'acquisition ou de location de matériel, ainsi qu'aux frais bancaires, postaux, d'abonnement internet ou d'assurance, ne peuvent donner lieu au versement d'une indemnité sur le fondement des dispositions de l'article 2-15 du code de procédure pénale ;

En ce qui concerne le préjudice "associatif" ;

48. Considérant que l'Avif soutient qu'elle a subi un préjudice moral personnel porté à l'intérêt collectif qu'elle défend et distinct de ceux subis par les victimes, du fait du dommage directement causé par les infractions d'homicide involontaire et de mise en danger d'autrui pour lesquelles M. E a été condamné par l'arrêt du 4 avril 2016 de la cour d'appel de Poitiers et qui sont directement à l'origine de sa création et de l'agrément qui lui a été délivré sur le fondement des dispositions précitées du 1^{er} alinéa de l'article 2-15 du code de procédure pénale ; que, toutefois, les infractions à l'origine des dommages causés au cours de la tempête "Xynthia" ont été commises dans la nuit du 27 au 28 février 2010, avant même la création, le 2 mai 2010, de l'Avif ; que, par suite l'association ne justifie pas de la réalité d'un tel préjudice moral en lien direct avec les dites fautes ; que, dès lors, l'Avif n'est pas fondée à demander le versement d'une indemnité en réparation du préjudice moral dont elle se prévaut ;

49. Considérant qu'il résulte de tout 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 l'Avif la somme de 1 836,29 euros ;

Sur les intérêts et la capitalisation des intérêts :

50. Considérant, d'une part, que lorsqu'ils ont été demandés, les intérêts moratoires dus en application de l'article 1153, devenu l'article 1231-6, du code civil courent à compter du jour où la demande de paiement du principal est parvenue au débiteur ; que, par suite, l'Avif a droit aux intérêts au taux légal afférent à la somme de 1 836,29 euros à compter du 30 décembre 2014, date de réception de la demande de paiement du principal au débiteur au sens de cet article ;

51. Considérant, d'autre part, qu'en application de l'article 1154, devenu l'article 1343-2, du code civil, il y a lieu de faire droit à la demande de capitalisation des intérêts présentée par l'Avif le 26 mai 2015, à compter du 30 décembre 2015, date à laquelle les intérêts étaient dus pour au moins une année entière, et à chaque échéance annuelle à compter de cette date ;

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative au bénéfice de l'Avif :

52. Considérant que l'Etat et la commune de La-Faute-sur-Mer, dont l'Avif demande la condamnation sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, étant des parties perdantes à la présente instance, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de chacune d'elles le versement à l'association requérante d'une somme de 1 000 euros au titre des frais susceptibles d'être remboursés en application de cet article ;

Sur les appels en garantie :

53. Considérant, en premier lieu, que l'Etat demande à être garanti de l'ensemble des condamnations prononcées à son encontre 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 par l'Etat et l'ASVL des condamnations la concernant ; qu'enfin, l'ASVL demande à être garantie de ses propres condamnations par l'Etat et la commune ;

54. Considérant, d'une part, 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'État, 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 organisé par ces dispositions ne sont susceptibles d'engager sa responsabilité 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 au nom de la commune de La-Faute-sur-Mer, qui étaient 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, dès l'année 2001, l'autorité préfectorale a déféré au tribunal diverses autorisations de lotir ou permis de construire accordés par le maire de cette commune dans les secteurs concernés par le risque de submersion ; que ces déférés, à compter de l'année 2006, ont été motivés notamment par la méconnaissance des dispositions de cet article du code de l'urbanisme ; que, dans ces conditions, la commune de La-Faute-sur-Mer n'est pas fondée à soutenir que l'Etat aurait commis une faute lourde dans l'exercice du contrôle de légalité des permis de construire ;

55. Considérant, d'autre part, que, compte tenu de l'incidence des fautes commises par l'Etat, la commune de La-Faute-sur-Mer et l'ASVL qui ont concouru concomitamment à la survenance du sinistre, 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, de condamner la commune et l'ASVL à garantir l'Etat, à hauteur, respectivement, de 50 % et 15 %, des condamnations qui le concerne et de condamner l'Etat et la commune à garantir l'ASVL, à hauteur, respectivement, de 35 % et 50 %, des condamnations prononcées contre elle ;

56. Considérant, en second lieu, que l'ASVL demande à être garantie par son assureur, la société MMA IARD, des condamnations prononcées à son encontre ; que, cependant, il résulte des stipulations des articles 6.1 et 9.2 du contrat d'assurances unissant l'ASVL à cette société, qui a pris effet au 1^{er} janvier 2011, que cette dernière doit garantir cette association syndicale à raison de sinistres antérieurs à la conclusion du contrat, à l'exclusion toutefois des faits dommageables connus de l'assurée à la date de la conclusion du contrat ; qu'il résulte de l'instruction 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 civile ou administrative était susceptible d'être recherchée du fait de la défaillance de la "digue est" constatée à l'occasion de la tempête "Xynthia" dès lors que l'entretien de cet ouvrage entrainait dans le champ de ses obligations statutaires ; qu'il résulte également de l'instruction que le président de l'ASVL avait, à la date du 1^{er} janvier 2011, été entendu, en qualité de témoin, dans le cadre de la procédure préalable à l'instance pénale engagée à la suite de cette tempête ; que, dans ces conditions, la société MMA IARD est fondée à opposer à l'ASVL l'application des clauses contractuelles d'exclusion de la garantie d'assurance inscrites aux articles 6.1 et 9.2 du contrat ; que, dès lors, l'appel en garantie présenté par l'ASVL à l'encontre de son assureur doit être rejeté ;

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

57. Considérant que la SMACL Assurances n'ayant pas la qualité de partie mais d'intervenante à la présente instance, et dès lors qu'elle n'aurait pas intérêt à faire tierce opposition au présent jugement, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'elle puisse réclamer le paiement d'une somme quelconque au titre de ces dispositions ; que la commune de La-Faute-sur-Mer étant l'une des parties perdantes dans la présente instance, ses conclusions tendant à l'application de ces dispositions à l'encontre de l'Avif ne peuvent qu'être rejetées ; qu'enfin, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées au même titre par l'ASVL et dirigées contre la commune de La-Faute-sur-Mer et l'Etat ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Il est donné acte du désistement d'instance des conclusions en appel en garantie de la commune de La-Faute-sur-Mer contre la SMACL Assurances.

Article 2 : L'intervention de la SMACL Assurances est admise.

Article 3 : L'Etat, la commune de la Faute-sur-Mer et l'association syndicale de la Vallée du Lay sont condamnés à verser "in solidum" à l'Association de défense des victimes des inondations de la Faute-sur-mer et des environs la somme de 1 836,29 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 30 décembre 2014. Les intérêts échus à la date du 30 décembre 2015 seront capitalisés à cette date et à chaque échéance annuelle ultérieure pour produire eux-mêmes intérêts.

Article 4 : L'Etat et la commune de La-Faute-sur-Mer verseront la somme de 1 000 euros chacun à l'Association de défense des victimes des inondations de la Faute-sur-mer et des environs en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : 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 6 : 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 7 : L'Etat et la commune de La Faute-sur-Mer garantiront l'Association syndicale de la Vallée du Lay, respectivement, à hauteur de 35 % et 50 % des condamnations prononcées à son encontre.

Article 8 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté

Article 9 : Le présent jugement sera notifié à l'Association de défense des victimes des inondations de la Faute-sur-mer et des environs, au ministre de l'économie et des finances, à la commune de La-Faute-sur-Mer, à l'Association syndicale de la Vallée du Lay, à la société MMA IARD SA et à la Société mutuelle d'assurances des collectivités locales.

Une copie en sera adressée pour information au préfet de la Vendée.

Délibéré après l'audience du 24 novembre 2017, à laquelle siégeaient :
M. J, président,
M. F, premier conseiller,
M. L, conseiller.

Lu en audience publique le 22 décembre 2017.

Le rapporteur,

Le président,

D. F

. J

Le greffier,

A. P

La République mande et ordonne au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur
en ce qui le 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,