

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
TOULON**

N° 1901401

COMMUNE DES ADRETS DE L'ESTEREL
COMMUNE DE FREJUS

Mme Bontoux
Rapporteure

M. Lombart
Rapporteur public

Audience du 2 juillet 2021
Décision du 15 septembre 2021

12-03

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Toulon

(2ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 30 avril 2019 et le 19 février 2020, la commune des Adrets de l'Estérel et la commune de Fréjus, représentées par Me Lougraida-Dumas, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté interministériel du 23 octobre 2018 portant refus de reconnaître l'état de catastrophe naturelle de la commune des Adrets de l'Estérel, suite aux mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse estivale et à la réhydratation des sols intervenus sur la période du 1^{er} juillet 2017 au 30 septembre 2017, ainsi que la décision de rejet implicite de son recours gracieux du 3 janvier 2019 ;

2°) d'annuler l'arrêté interministériel du 23 octobre 2018 portant refus de reconnaître l'état de catastrophe naturelle de la commune de Fréjus, suite aux mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse estivale et à la réhydratation des sols intervenus sur la période du 1^{er} juillet 2017 au 30 septembre 2017, ainsi que la décision de rejet implicite de son recours gracieux du 3 janvier 2019 ;

3°) d'enjoindre à l'Etat de réexaminer la demande de chacune de ces communes, dans un délai d'un mois à compter du jugement à intervenir ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- leur requête est recevable ;
- elles répondent aux critères scientifiques caractérisant l'intensité et l'anormalité de la sécheresse estivale ; leur territoire communal est composé de sol argileux respectivement à hauteur de 40,70 % pour la commune des Adrets et de 61,40 % pour la commune de Fréjus, bien au-delà du seuil d'éligibilité fixé à 3% ; la réserve hydrique de leur sol est inférieure à 70 % de la normale, atteignant respectivement 69 % pour la commune des Adrets et 66% pour la commune de Fréjus ;
- l'arrêté attaqué est entaché d'erreur de droit en ce que la méthode utilisée a créé pour la période estivale un sous critère lié au rang qui ajoute à la loi ;
- ce critère n'est pas en outre pertinent pour mesurer l'intensité du phénomène de sécheresse au regard de l'objectif de l'article L. 125-1 du code des assurances ; ce critère a été abandonné par le ministre de l'intérieur dans sa circulaire du 10 mai 2019 révisant les critères de mesure de ce phénomène ;
- l'arrêté contesté méconnaît le principe d'égalité en ce qu'il s'applique indistinctement sur l'ensemble du territoire métropolitain sans prendre en considération, ni le facteur géologique de prédisposition, ni la circonstance que le territoire national connaît lui-même différentes zones climatiques ;
- l'arrêté attaqué est entaché d'erreur dans l'appréciation de l'intensité anormale de l'événement climatique de l'été 2017 sur leur territoire.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 août 2019, le ministre de l'intérieur, représenté par Me Fergon de la Selas Arco-Légal, conclut au rejet de la requête et à la condamnation des communes requérantes à lui verser la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que les moyens soulevés par les communes requérantes ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 20 février 2020, la clôture d'instruction a été fixée au 20 mars 2020.

Vu :

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des assurances ;
- 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 Mme Bontoux, rapporteure,
- les conclusions de M. Lombart, rapporteur public,
- en l'absence des parties.

Considérant ce qui suit :

1. Les communes des Adrets de l'Estérel et de Fréjus ont adressé au préfet du Var respectivement le 9 novembre 2017 et le 13 décembre 2017, sur le fondement des dispositions de l'article L. 125-1 du code des assurances, une demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle du territoire communal en raison de déclarations de sinistre au titre des mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols sur la période estivale du 1^{er} juillet 2017 au 30 septembre 2017. Les ministres chargés de l'intérieur, de l'économie et des finances et de l'action et des comptes publics, par un arrêté du 23 octobre 2018 publié au Journal officiel le 3 novembre 2018, ont fixé à l'annexe II de l'arrêté la liste des communes pour lesquelles l'état de catastrophe naturelle au titre de ce phénomène naturel n'a pas été reconnu, au nombre desquelles figurent les communes des Adrets de l'Estérel et de Fréjus pour la période sollicitée. Ces décisions leur ont été notifiées par le préfet du Var par courriers du 6 novembre 2018. Les communes des Adrets de l'Estérel et de Fréjus demandent au tribunal d'annuler l'arrêté interministériel du 23 octobre 2018 en tant qu'il a refusé de reconnaître l'état de catastrophe naturelle sur leur territoire pour la période estivale, ainsi que les décisions implicites de rejet de leur recours gracieux du 3 janvier 2019.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 125-1 du code des assurances : « *Les contrats d'assurance, souscrits par toute personne physique ou morale autre que l'Etat et garantissant les dommages d'incendie ou tous autres dommages à des biens situés en France, ainsi que les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur, ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets des catastrophes naturelles (...); / Sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles, au sens du présent chapitre, les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises. / L'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté interministériel qui détermine les zones et les périodes où s'est située la catastrophe ainsi que la nature des dommages résultant de celle-ci couverts par la garantie visée au premier alinéa du présent article. Cet arrêté précise, pour chaque commune ayant demandé la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, la décision des ministres. Cette décision est ensuite notifiée à chaque commune concernée par le représentant de l'État dans le département, assortie d'une motivation. L'arrêté doit être publié au Journal officiel dans un délai de trois mois à compter du dépôt des demandes à la préfecture. De manière exceptionnelle, si la durée des enquêtes diligentées par le représentant de l'État dans le département est supérieure à deux mois, l'arrêté est publié au plus tard deux mois après la réception du dossier par le ministre chargé de la sécurité civile. »*

En ce qui concerne les erreurs de droit concernant le sous critère de la période estivale relatif au rang :

S'agissant de l'erreur de droit dans la création d'un sous critère lié au rang qui ajoute à la loi :

3. Les communes requérantes soutiennent que le sous critère lié à la fréquence de la sécheresse des sols pendant la période estivale, qui exige que le rang soit l'un des plus faibles (1, 2 ou 3) parmi ceux enregistrés depuis 1989, est illégal en ce que ce critère constitue une condition nouvelle à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

4. Il résulte de l'article L. 125-1 du code des assurances que le législateur a entendu confier aux ministres concernés la compétence pour se prononcer sur les demandes des communes tendant à la reconnaissance sur leur territoire de l'état de catastrophe naturelle. La circonstance que la loi ne renvoie pas à un décret pour préciser cette notion ou fixer des critères ne fait pas obstacle à son application directe. Il appartient, à cet effet, aux ministres concernés d'apprécier l'intensité et l'anormalité des agents naturels en cause sur le territoire des communes concernées. Ils peuvent légalement, même en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires le prévoyant, s'entourer, avant de prendre les décisions relevant de leurs attributions, des avis qu'ils estiment utiles de recueillir et de s'appuyer sur des méthodologies et paramètres scientifiques, sous réserve que ceux-ci apparaissent appropriés, en l'état des connaissances, pour caractériser l'intensité des phénomènes en cause et leur localisation, qu'ils ne constituent pas une condition nouvelle à laquelle la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle serait subordonnée ni ne dispensent les ministres d'un examen particulier des circonstances propres à chaque commune. Il incombe enfin aux ministres concernés de tenir compte de l'ensemble des éléments d'information ou d'analyse dont ils disposent, le cas échéant à l'initiative des communes concernées.

5. Il ressort des pièces du dossier que le modèle scientifique utilisé par les autorités administratives pour caractériser le caractère exceptionnel de l'aléa sécheresse / réhydratation des sols croise deux critères : un critère géologique qui intègre les zones avec présence d'argile identifiées par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et un critère météorologique établi par Météo France, visant à caractériser la teneur en eau du sol superficiel à partir d'un indicateur d'humidité appelé SWI (Soil Wetness Index) qui représente les échanges complexes en eau entre le sol et l'atmosphère (évaporation, infiltration, interception de l'eau par la couverture végétale, ruissellement en surface, etc). Au vu de sa complexité, cet indice n'est pas mesuré à partir d'observations locales en temps réel, mais calculé par modélisation numérique « Safran-Isba-Moscou » (SIM) sur l'ensemble du territoire, découpé à cet effet en mailles de 8 km de côté. Chaque commune est recouverte d'une ou plusieurs mailles selon sa superficie. Pour chaque saison, l'autorité administrative retient, pour évaluer le caractère anormal de l'intensité de la sécheresse, l'indicateur mensuel d'humidité des sols présentant la durée de retour la plus élevée par comparaison avec les indicateurs établis pour ce même mois au cours des cinquante dernières années, l'épisode de sécheresse étant considéré comme anormal dès que la durée de retour ainsi mesurée est supérieure ou égale à 25 ans. Il suffit qu'une seule maille couvrant une partie du territoire communal soit touchée par un épisode anormal pour que toute la commune soit reconnue en catastrophe naturelle. Selon le mémoire en défense, les données de SWI ne sont disponibles que depuis août 1958, et il n'existe pas d'autres données statistiques pour apprécier l'état et l'histoire d'un sol notamment lors des études préalables à une

construction. Plus précisément, s'agissant de la saison estivale allant du 1^{er} juillet au 30 septembre de l'année considérée, les critères utilisés sont constitués de deux sous critères cumulatifs relatifs à l'indice d'humidité du sol superficiel moyen, et d'un sous critère alternatif relatif à la durée du phénomène de retour. Le premier sous critère cumulatif relatif à l'indice d'humidité du sol fixe le niveau de réserve hydrique à un taux inférieur à 70 % de la normale, et le deuxième sous critère exige que le rang de la sécheresse estivale de l'année doit être l'un des plus faibles (1, 2 et 3) enregistrés depuis 1989, étant précisé que ces deux sous critères sont cumulatifs et qu'ils doivent tous deux être remplis pour que le critère de la sécheresse estivale soit analysé comme présentant une intensité anormale. Toutefois, un sous critère alternatif basé sur une durée de retour du phénomène supérieure à 25 ans est également prévu, de telle sorte qu'il suffit que l'un des deux soit rempli pour que la sécheresse estivale de l'année soit analysée comme ayant une intensité anormale. Il ne ressort pas de l'analyse de cette méthode que le sous critère de fréquence du phénomène, qui vise à mesurer l'anormalité de la sécheresse estivale, lequel se cumule avec celui du taux de réserve hydrique des sols en vue d'en mesurer l'intensité, ajouterait une condition nouvelle à la loi, dès lors qu'en l'absence de décret précisant la notion d'intensité anormale d'un agent naturel, ces deux sous critères font partie de la méthode scientifique utilisée comme élément d'appréciation par les ministres compétents pour mesurer l'intensité du phénomène et en déterminer le seuil d'anormalité, et qu'un sous critère alternatif à ces deux sous critères cumulatifs a été prévu par cette méthode. Par suite, les communes requérantes ne sont pas fondées à soutenir que les ministres concernés ne pouvaient s'appuyer, pour mesurer la sécheresse estivale, que sur les critères tirés de la nature argileuse des sols et du niveau des réserves hydriques des sols et que l'introduction d'un sous critère cumulatif lié à la fréquence du phénomène sur la période considérée, relèverait d'un pouvoir réglementaire illégal.

S'agissant de l'erreur de droit liée à l'absence de pertinence de ce critère au regard de l'objectif de l'article L. 125-1 du code des assurances :

6. Les communes requérantes soutiennent que le sous critère lié à la fréquence de la sécheresse des sols pendant la période estivale, qui exige que le rang soit l'un des plus faibles parmi ceux enregistrés depuis 1989, ne serait pas pertinent par rapport à l'objectif recherché de mesure de l'intensité du phénomène de sécheresse et de réhydratation des sols.

7. En l'espèce, il n'est pas établi par la seule circonstance que les phénomènes de sécheresse ont été de plus en plus en plus fréquents au cours des dernières années que la fréquence du rang exigée pour apprécier le retour de la sécheresse estivale, fixée à un maximum de 3 depuis l'année 1989, ne répondrait pas à l'objectif prévu à l'article L. 125-1 du code des assurances visant à déterminer le caractère exceptionnel du phénomène, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que cette méthodologie est amenée à évoluer afin d'intégrer les progrès de la modélisation numérique et d'améliorer la pertinence des critères pour caractériser l'intensité d'un épisode de sécheresse, ainsi que l'a indiqué le ministre de l'intérieur dans sa circulaire du 10 mai 2019 relative à la révision de ces critères.

En ce qui concerne l'atteinte au principe d'égalité :

8. Les communes requérantes soutiennent que la méthode utilisée, et notamment le critère lié au rang de la sécheresse en période estivale, méconnaît le principe d'égalité en ce qu'il s'applique indistinctement sur l'ensemble du territoire métropolitain sans prendre en

considération le facteur géologique de prédisposition, ni l'existence de différentes zones climatiques sur le territoire national.

9. Il résulte de ce qui précède que, compte tenu de la complexité du dispositif, des observations réelles de l'humidité des sols superficiels, de la large gamme de données prises en compte dans la modélisation numérique de Météo France parmi lesquelles figurent, outre les données de pluviométrie, celles concernant les processus physiques des échanges d'eau entre le sol et l'atmosphère relevées sur un grand nombre de points du territoire, du fait que l'état de catastrophe naturelle d'un territoire communal peut être reconnu s'il n'est rempli que pour une seule maille, et de la prise en compte du pourcentage du territoire communal où la présence d'argiles sensibles au phénomène de retrait et de gonflement est avérée, le modèle hydrométéorologique réalisé par Météo France, lequel a pour objet de définir l'aléa sécheresse sur l'ensemble du territoire national en prenant en compte les données les plus objectives possibles au regard de l'état des connaissances disponibles et des outils existants de recueil de nombreuses données météorologiques, ne peut être regardé comme ne traitant pas de façon égale chaque commune.

En ce qui concerne l'erreur d'appréciation de l'intensité anormale de l'événement climatique de l'été 2017 :

S'agissant de la commune des Adrets de l'Estérel :

10. Il ressort des pièces du dossier et, notamment, du tableau de synthèse joint à la notification préfectorale que le territoire de la commune des Adrets de l'Estérel ne remplit sur aucune des 3 mailles qui le composent, les critères requis par la méthodologie précitée pour la période estivale en cause du 1^{er} juillet au 30 septembre 2017. Si la réserve hydrique, qui a atteint un taux de 69 % à 72 % selon les mailles du territoire communal, proche du taux d'éligibilité fixé à 70 %, toutefois le rang de la sécheresse estivale parmi celles enregistrées depuis 1989, constitutif de l'autre sous critère cumulatif, présente pour chaque maille une fréquence de 5, la privant d'un critère d'exceptionnalité fixé à un rang de 1 à 3. Il n'est pas établi que les circonstances de l'espèce justifiaient de s'éloigner de l'application des critères définis par la méthode scientifique. La commune ne remplit pas davantage le critère alternatif lié à la durée de retour de la sécheresse estivale, qui s'établit pour chaque maille à 14 années, inférieure aux 25 années requises. Dans ces conditions, la circonstance que 57 bâtiments de la commune ont subi des dégâts matériels importants, et notamment des fissures, ne caractérise pas en elle-même l'intensité anormale de la sécheresse. La circonstance que le pourcentage du sol de la commune présentant des argiles sensibles au retrait gonflement est de 40,70 % n'est pas une condition suffisante pour bénéficier de l'état de catastrophe naturelle, faute pour le territoire communal de répondre aux critères météorologiques. Par suite, la commune des Adrets de l'Estérel n'est pas fondée à soutenir que les ministres en cause auraient commis une erreur d'appréciation en considérant que l'événement climatique de l'été 2017 ne présentait pas une intensité anormale sur son territoire de nature à caractériser un état de catastrophe naturelle.

S'agissant de la commune de Fréjus :

11. Il ressort des pièces du dossier et, notamment, du tableau de synthèse joint à la notification préfectorale que le territoire de la commune de Fréjus ne remplit sur aucune des 8 mailles qui le composent les critères requis par la méthodologie précitée pour la période

estivale en cause du 1^{er} juillet au 30 septembre 2017. Si la réserve hydrique, qui a atteint un taux de 68 % à 75 % selon les mailles du territoire communal, proche du taux d'éligibilité fixé à 70 %, toutefois le rang de la sécheresse estivale parmi celles enregistrées depuis 1989, constitutif de l'autre critère cumulatif, présente selon les mailles une fréquence variant de 5 à 7, la privant d'un critère d'exceptionnalité fixé à un rang de 1 à 3, dès lors qu'il n'est pas établi que les circonstances de l'espèce justifiaient de s'éloigner de l'application des critères définis par la méthode scientifique. La commune de Fréjus ne remplit pas davantage le critère alternatif lié à la durée de retour de la sécheresse estivale, qui s'établit selon les mailles de 11 à 14 années, inférieure aux 25 années requises. Dans ces conditions, la circonstance que 76 bâtiments de la commune ont subi des dégâts matériels importants, et notamment des fissures, ne caractérise pas en elle-même l'intensité anormale de la sécheresse. La circonstance que le pourcentage du sol de la commune présentant des argiles sensibles au retrait gonflement est de 61,40 % n'est pas une condition suffisante pour bénéficier de l'état de catastrophe naturelle, faute pour le territoire communal de répondre aux critères météorologiques. Par suite, la commune de Fréjus n'est pas fondée à soutenir que les ministres en cause auraient commis une erreur d'appréciation en considérant que l'événement climatique de l'été 2017 ne présentait pas une intensité anormale sur son territoire de nature à caractériser un état de catastrophe naturelle.

12. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions aux fins d'annulation de l'arrêté interministériel du 23 octobre 2018 portant refus de reconnaître l'état de catastrophe naturelle des communes des Adrets de l'Estérel et de Fréjus, suite aux mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse estivale et à la réhydratation des sols intervenus sur la période du 1^{er} juillet 2017 au 30 septembre 2017 doivent être rejetées, ainsi que par voie de conséquence les conclusions aux fins d'annulation des décisions de rejet implicite de leur recours gracieux du 3 janvier 2019.

13. Les conclusions des communes requérantes aux fins d'injonction doivent par suite être également rejetées.

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

14. Il y a lieu dans les circonstances de l'espèce de laisser à chaque partie la charge de ses frais d'instance.

DECIDE :

Article 1er : La requête des communes des Adrets de l'Estérel et de Fréjus est rejetée.

Article 2 : Les conclusions du ministre de l'intérieur présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la commune des Adrets de l'Estérel, à la commune de Fréjus et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée pour information au préfet du Var.

Délibéré après l'audience du 2 juillet 2021, à laquelle siégeaient :

M. Sauton, président,
Mme Bontoux, première conseillère,
Mme Schaegis, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition du greffe le 15 septembre 2021.

La rapporteure,

Le président,

signé

signé

R. BONTOUX

JF. SAUTON

Le greffier,

signé

P. BERENGER

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur, en ce qui le concerne et 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,
P/La greffière en chef,
Le greffier,