

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
D'ORLÉANS**

agb

N° 2203313

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DE SAINT-BRANCHS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Aurore Bardet
Rapporteure

Le tribunal administratif d'Orléans

M. Alexandre Lombard
Rapporteur public

5^{ème} Chambre

Audience du 22 avril 2025
Décision du 6 mai 2025

12-03
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 22 septembre 2022, la commune de Saint-Branchs, représentée par Me Morin, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté interministériel du 11 juillet 2022 en tant qu'il rejette sa demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle consécutive à un phénomène de mouvements de terrain imputable à la sécheresse et à la réhydratation des sols, entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2021 ;

2°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et au ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics de réexaminer sa demande ;

3°) de mettre à la charge de l'État une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que l'arrêté attaqué est illégal au motif que :

- il est entaché d'incompétence ;
- il est insuffisamment motivé tout comme la lettre de notification ;
- il est entaché d'un défaut d'examen individualisé ;
- il est entaché d'un vice de procédure dès lors que l'avis de la commission interministérielle ne lui a pas été communiqué ;
- il méconnaît les dispositions de l'article L. 125-1 du code des assurances ;

- il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en défense enregistré le 21 février 2023, le ministre de l'intérieur, représenté par Me Fergon, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la commune de Saint-Branchs la somme de 3 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que les moyens soulevés par la commune de Saint-Branchs ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 7 février 2025, la clôture d'instruction a été fixée au 24 février 2025 à 12 heures.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021 ;
- le décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 ;
- le décret n° 2022-1737 du 30 décembre 2022 ;
- le code des assurances ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- 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 Bardet,
- les conclusions de M. Lombard, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier que la commune de Saint-Branchs (37320) a présenté sur le fondement de l'article L. 125-1 du code des assurances auprès des services de la préfecture d'Indre-et-Loire une demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle à la suite d'un phénomène de mouvements différentiels de terrains consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols au cours de la période comprise entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2021. Par arrêté interministériel du 11 juillet 2022, le ministre de l'intérieur, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics, ont, à l'annexe 2 de cet arrêté, inscrit la commune de Saint-Branchs sur la liste de celles pour lesquelles l'état de catastrophe naturelle n'a pas été constaté au titre de cette période. Par la présente requête, la commune de Saint-Branchs demande au tribunal l'annulation de cet arrêté interministériel en tant qu'il rejette sa demande tendant à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

Sur le cadre juridique applicable :

2. Aux termes de l'article L. 125-1 du code des assurances, dans sa rédaction alors en vigueur : « (...) *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'Etat dans le département, assortie d'une motivation. ».

3. Il résulte de ces dispositions 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. Il leur appartient, à cet effet, 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 utile de recueillir et 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.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. En premier lieu, aux termes de l'article 1^{er} du décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement : *« A compter du jour suivant la publication au Journal officiel de la République française de l'acte les nommant dans leurs fonctions (...) peuvent signer, au nom du ministre ou du secrétaire d'Etat et par délégation, l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux affaires des services placés sous leur autorité : (...) 1° Les secrétaires généraux des ministères, les directeurs d'administration centrale, les chefs des services à compétence nationale mentionnés au premier alinéa de l'article 2 du décret du 9 mai 1997 susvisé et les chefs des services que le décret d'organisation du ministère rattache directement au ministre ou au secrétaire d'Etat ; 2° Les chefs de service, directeurs adjoints, sous-directeurs, les chefs des services à compétence nationale mentionnés au deuxième alinéa de l'article 2 du décret du 9 mai 1997 susvisé (...) / Cette délégation s'exerce sous l'autorité du ou des ministres et secrétaires d'Etat dont relèvent les agents, ainsi que, le cas échéant, de leur supérieur hiérarchique immédiat. / Le changement de ministre ou de secrétaire d'Etat ne met pas fin à cette délégation (...)».*

5. L'arrêté attaqué du 11 juillet 2022 a été signé, au nom du ministre de l'intérieur et des outre-mer, par M. Romain Royet nommé adjoint au directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises au ministère de l'intérieur, par un arrêté du 26 avril 2021, publié au Journal officiel de la République française (JORF) le lendemain, au nom du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, par M. Martin Landais, nommé sous-directeur des assurances au ministère de l'économie et des finances, à compter du 1^{er} mars 2022, par un arrêté du 23 février 2022 publié le 25 février 2022 au JORF, et, au nom du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, par M. Pierre Chavy, nommé sous-directeur, chargé de la cinquième sous-direction de la direction du budget par un arrêté du 22 septembre 2020, publié au JORF le 24 septembre suivant. Il résulte, respectivement, de l'arrêté du 6 avril 2021 portant organisation interne de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, de l'arrêté du 18 décembre 2019 portant organisation de la direction générale

du Trésor et de l'arrêté du 18 décembre 2019 portant organisation de la direction du budget, que la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle relève des affaires placées sous leur autorité. Dès lors, les signataires de l'arrêté attaqué bénéficiaient, en application des dispositions précitées des 1° ou 2° de l'article premier du décret du 27 juillet 2005, d'une délégation de signature de chacun des ministres intéressés, délégation qui n'est ni générale ni imprécise. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence des signataires de l'arrêté attaqué du 11 juillet 2022 doit être écarté.

6. En deuxième lieu, les dispositions de l'article L. 125-1 du code des assurances dans leur rédaction issue de l'article 1^{er} de la loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles exigent que la décision des ministres soit, pour chaque commune ayant sollicité la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, « *motivée de façon claire, détaillée et compréhensible* ». Il ressort des termes de l'arrêté du 11 juillet 2022, et notamment de son annexe II, qu'il précise le phénomène naturel à l'origine de la demande, la période visée et précise, au titre des motifs de la décision, que « *L'intensité anormale du phénomène est analysée au regard des données géotechniques et météorologiques. Le critère météorologique fixé par la circulaire n° INTE1911312C du 10.05.2019 n'est pas satisfait* ». Ces éléments étant suffisants pour répondre à l'exigence de motivation prévue par les dispositions précitées de l'article L. 125-1 du code des assurances, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de l'arrêté du 11 juillet 2022 doit par suite être écarté comme manquant en fait.

7. En troisième lieu, si les dispositions de l'article L. 125-1 du code des assurances précitées exigent que la décision des ministres, assortie de sa motivation, soit, postérieurement à la publication de l'arrêté, notifiée par le représentant de l'Etat dans le département à chaque commune concernée, elles ne sauraient en revanche être interprétées comme imposant la motivation du courrier de notification. Aussi la circonstance que la lettre de notification du préfet d'Indre-et-Loire serait insuffisamment motivée est-elle sans incidence sur la légalité de l'arrêté interministériel litigieux.

8. En quatrième lieu, et contrairement à ce que soutient la commune de Saint-Branchs, il ne peut être déduit de la motivation rappelée au point 6 de ce qu'il n'aurait pas été procédé à un examen particulier et approfondi de sa demande. Aussi le moyen tiré du défaut de caractère réel et sérieux de l'examen de sa demande doit-il être écarté.

9. En cinquième lieu, la loi du 28 décembre 2021 déjà mentionnée a inséré dans le code des assurances un article L. 125-1-1 prévoyant la création de la commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, « *commission technique chargée d'émettre un avis sur les demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle dont elle est saisie par les ministres concernés, sur la base de rapports d'expertise* », et renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de préciser par décret « *l'organisation, le fonctionnement et les modalités de communication des avis* » de cette commission. S'il est constant qu'à la date de l'arrêté litigieux du 11 juillet 2022 le décret prévu par la loi n'avait pas été publié, cette circonstance ne saurait avoir pour effet de vicier intégralement le processus décisionnel ayant conduit à l'édiction de l'arrêté en litige. En l'absence des mesures réglementaires d'application nécessaires, les dispositions de l'article L. 125-1-1 du code des assurances n'étaient pas entrées en vigueur à la date de l'arrêté litigieux et c'est par suite, sans entacher la procédure d'irrégularité, que l'avis de la commission interministérielle instituée par la circulaire n° 84-90 du 27 mars 1984 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophe naturelle n'a pas été communiqué. Ce moyen qui manque ainsi en droit et doit dès lors être écarté.

10. En sixième lieu, il ressort des pièces du dossier que pour apprécier l'intensité et l'anormalité du phénomène de sécheresse et de réhydratation des sols ayant causé des mouvements de terrain différentiels, pour les périodes courant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2021 sur le territoire de la commune de Saint-Branchs conditions nécessaires à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, l'administration s'est fondée sur deux critères cumulatifs : un premier critère géotechnique, tenant à la présence d'argiles sensibles au phénomène de retrait-gonflement, qui s'appuie sur des données techniques accessibles au public et un second critère météorologique. Ce critère météorologique est simplifié par rapport à la méthode scientifique sur laquelle l'administration s'appuyait antérieurement et est établi, toujours selon une méthodologie scientifique développée par Météo-France, en fonction de trois paramètres : en premier lieu, une seule variable hydrométéorologique, le niveau d'humidité des sols superficiels, en deuxième lieu, un seuil unique pour qualifier une sécheresse géotechnique d'anormale, une durée de retour supérieure ou égale à 25 ans, et en troisième lieu, une appréciation pour chaque saison d'une année, l'hiver (janvier à mars), le printemps (avril à juin), l'été (juillet à septembre) et l'automne (octobre à décembre). Le niveau d'humidité des sols superficiels est établi d'après un indice d'humidité des sols, couramment appelé indice SWI (Soil Wetness Index), qui représente, sur une profondeur d'environ deux mètres, l'état de la réserve en eau du sol par rapport à la réserve utile. L'indice SWI est établi de manière journalière, via le modèle météorologique développé par Météo-France sous la dénomination Safran/Isba/Modcou (SIM), pour chacune des 8981 mailles géographiques couvrant le territoire, de 8 km de côté. Pour définir l'indicateur d'humidité des sols superficiels d'un mois donné, Météo-France s'appuie sur la moyenne des indices d'humidité des sols superficiels journaliers traités par le modèle hydrométéorologique au cours de ce mois et des deux précédents. Pour chacune des quatre saisons d'une année civile, trois indicateurs d'humidité des sols superficiels mensuels moyens sont donc définis. Pour déterminer si un épisode de sécheresse présente un caractère exceptionnel au sens de l'article L. 125-1 du code des assurances, il est procédé à une comparaison de l'indicateur d'humidité des sols superficiels établi pour un mois donné, avec les indicateurs établis pour ce même mois, au cours des cinquante dernières années. Météo France établit ensuite, sur la base de cette comparaison un rang et une durée de retour pour chacun des douze indicateurs mensuels d'humidité, calculés pour l'année civile étudiée. Le seuil caractérisant l'exceptionnalité de l'intensité d'un épisode de sécheresse a été fixé à une durée de retour supérieure ou égale à 25 ans, pour l'indicateur d'humidité des sols. Si l'indice d'un seul mois présente une durée de retour de 25 années au moins, c'est toute la saison qui sera considérée comme subissant un épisode de sécheresse-réhydratation anormal. Enfin, si le critère d'une durée de retour d'au moins 25 années est établi pour une maille couvrant une partie du territoire communal, il est considéré comme rempli pour l'ensemble du territoire communal pour la période concernée.

11. Il ressort de l'avis de la commission interministérielle du 14 juin 2022 que, s'agissant de la commune de Saint-Branchs et de sa demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle au titre des mouvements de terrains différentiels consécutifs aux épisodes de sécheresse et de réhydratation des sols observés entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2021, le critère géotechnique était rempli dès lors que les données recueillies établissaient la présence de sols sensibles à l'aléa sécheresse et réhydratation des argiles sur 99,91 % de son territoire. Toutefois, s'agissant du critère météorologique, l'application de la méthode détaillée au point précédent ne dégageait aucun indice d'humidité des sols présentant une durée de retour de 25 années sur les quatre saisons étudiées. Les deux critères étant cumulatifs, les ministres ont conclu à l'absence d'intensité et l'anormalité du phénomène de sécheresse et de réhydratation des sols sur les deux périodes considérées. La commune qui se borne à indiquer que plusieurs habitants lui ont adressé des courriers et dossier pour décrire les désordres affectant leur habitation présente sur l'ensemble du territoire de la commune, principalement par l'apparition de fissures, n'apporte aucun élément objectif permettant de remettre en cause des données produites par la défense. Dans ces conditions,

il ne ressort pas des pièces du dossier que les indicateurs sur lesquels s'est appuyée l'administration pour conclure à l'absence d'intensité et d'anormalité du phénomène de sécheresse et de réhydratation des sols sur les périodes en litige, issus d'une modélisation intégrant une occupation uniforme des sols du type que l'on retrouve autour des bâtiments d'habitation souffrant du phénomène considéré, soient erronés. Par suite, le moyen tiré de ce que les ministres auraient entaché leur décision d'une erreur d'appréciation pour les périodes en cause doit être écarté.

12. En septième et dernier lieu, si la commune de Saint-Branchs soutient que la décision attaquée serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation « *compte tenu des désordres et de leur cause* », de telles circonstances ne peuvent être utilement invoquées à l'appui de la contestation du refus tendant à l'application des dispositions précitées de l'article L. 125-1 du code des assurances.

13. Il résulte de ce qui précède que la commune de Saint-Branchs n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté interministériel du 11 juillet 2022. Par voie de conséquence, ses conclusions aux fins d'injonction doivent être rejetées.

Sur les frais d'instance :

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que la commune de Saint-Branchs demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Saint-Branchs la somme que demande l'Etat au titre de ces mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la commune de Saint-Branchs est rejetée.

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

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la commune de Saint-Branchs et au ministre de l'intérieur, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et au ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics.

Copie en sera adressée pour information au préfet d'Indre-et-Loire.

Délibéré après l'audience du 22 avril 2025, à laquelle siégeaient :

M. Samuel Deliancourt, président,
M. Jean-Luc Jaosidy, premier conseiller,
Mme Aurore Bardet, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 mai 2025.

La rapporteure,

Le président,

Aurore Bardet

Samuel DELIANCOURT

La greffière,

Aurore Martin

La République mande et ordonne au préfet d'Indre-et-Loire en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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.