

LES EFFONDREMENTS IMMOBILIERS DE BREIL-SUR-ROYA
ou « ABSENCE DE MELODIE EN SOUS-SOL » (version 9 : 22-02-23)

Déclaration d'intérêt :

L'auteur du présent document, Jean-Pierre PLAVINET, Docteur en Droit, retraité de l'enseignement supérieur agronomique et vétérinaire, déclare n'avoir sur la question abordée aucun intérêt personnel d'ordre patrimonial ou financier, direct ou indirect (famille), ni dans le village de Breil, ni même sur la commune. L'auteur déclare aussi appartenir au Conseil d'administration de l'association Roya-Expansion-Nature (REN), mais précise qu'il s'exprime ici à titre personnel et sans instruction ni mandat de cette association ; son point de vue n'engage donc pas l'association REN.

Plan de l'analyse :

Q1 : En cas de dommages sur les constructions en surface qui proviennent de détériorations dans le sous-sol, quelle est la responsabilité du propriétaire du sol ?

1. Un principe et ses conséquences : le propriétaire du sol est aussi propriétaire du sous-sol.
 - 1.1. Un principe méconnu, voire inversé
 - 1.2. Portée juridique du principe : le propriétaire du sol doit souffrir les inconvénients du sous-sol

Q2 : En cas d'affaissement du sol dû au sous-sol, peut-on parler de « risque naturel » ?

- 1.3. L'affaissement du sol dû au sous-sol : un « risque naturel majeur prévisible » ?

Q3 : L'adoption d'un PPRN « mouvement de terrain » en 2015 était-elle justifiée et pertinente au regard de la problématique spécifique du secteur Brancion ?

- 1.4. L'affaissement du sol est-il un « mouvement de terrain » justifiant un PPRN ?

Q4 : Le dispositif « catastrophe naturelle » (ou « CatNat ») est-il applicable aux affaissements breillois ?

- 1.5. Les risques naturels dans les codes autres que le code de l'environnement

Q5 : Le caractère au moins partiellement « naturel » des affaissements breillois s'efface-t'il devant l'intervention ou l'absence d'intervention de la puissance publique en sous-sol ?

2. L'intervention de la puissance publique en sous-sol
 - 2.1. Existence d'un ouvrage public en sous-sol
 - 2.2. Responsabilité « sans faute » de la commune pour « dommages permanents de travaux publics » ou pour « dommages accidentels dus à un ouvrage public »
 - 2.3. Les différentes possibilités de « responsabilité pour faute » de la puissance publique

Q6 : Quels étaient alors les recours possibles des sinistrés ?

- 2.4. Episodes contentieux potentiels et réels

Q7 : Quel a été le rôle de l'Etat dans ce litige ?

- 2.5. Le rôle et la responsabilité de l'Etat dans le litige « ancienne maison Guidi »

Q8 : Les sinistrés vont-ils pouvoir être indemnisés par le « fonds Barnier » ?

3. La perspective d'intervention du « fonds Barnier »
 - 3.1. Une perspective initialement douteuse
 - 3.2. Une perspective possible

Q9 : Quel avenir pour les secteurs sinistrés de Breil ?

4. Autres considérations juridiques

4.1. Conséquences immédiates pour les sinistrés

4.2. Conséquences prévisibles en droit de l'urbanisme

4.3. Conséquences en matière de propriété publique (domanialité)

Conclusion

Annexe 1 : Petite histoire de l'article L 561-1 du code de l'environnement

Annexe 2 : Pouvoirs de la puissance publique en matière d'insécurité et d'insalubrité des immeubles bâtis

Annexe 3 : Résumé et commentaire de la note technique interministérielle du 11-02-19 relative au FPRNM (« Fonds Barnier »)

Liste des abréviations

La concertation citoyenne lancée par l'ASPB avec le soutien de la mairie de Breil implique une « expertise juridique » de la question de la déréliction d'un quartier du village (Brancion) lié à l'effondrement lent d'un certain nombre de maisons, pour cause de « désordres » dans le sous-sol liées à la présence de gypse. La présente analyse juridique de cette question est basée sur deux documents élaborés par l'ASPB :

- Historique 1893-2021 du sinistre du secteur Brancion de Breil-sur-Roya par circulation des eaux dans le gypse (désigné ci-après par « H » suivi du n° du passage) ;
- Eléments du contexte juridique du sinistre Brancion à Breil-sur-Roya (désigné ci-après par « E » suivi du n° du passage).

QUESTION 1 : En cas de dommages sur les constructions en surface qui proviennent de détériorations dans le sous-sol, quelle est la responsabilité du propriétaire du sol ?

1. Un principe et ses conséquences : le propriétaire du sol est aussi propriétaire du sous-sol

1.1. Un principe méconnu, voire inversé

Commençons par tordre le cou à une idée fausse largement répandue : « On est propriétaire du sol, mais non du sous-sol ». Ou encore : « Le sous-sol appartient à L'Etat ». L'article 552 du code civil, inchangé depuis 1804, dit exactement le contraire, dans un langage juridique « vintage » :

« La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous.

Le propriétaire peut faire au-dessus toutes les plantations et constructions qu'il juge à propos, sauf les exceptions établies au titre " Des servitudes ou services fonciers ".

Il peut faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos, et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, sauf les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines, et des lois et règlements de police. »

Le troisième alinéa montre l'origine de l'idée fausse. La législation minière (code minier, art. L 100-3) prive simplement le propriétaire du sol de la propriété des « substances minérales »

limitativement énumérées par l'article L 111-1 de ce code : historiquement surtout le charbon et le fer, puis le pétrole, et la multitude des métalloïdes et autres « terres rares » indispensables aux technologies modernes. A cela cet article ajoute les « gîtes géothermiques » (« fiction juridique » typique puisqu'il n'y a alors pas de substance particulière), et l'article L 411-1 du code de l'énergie renvoie au régime minier pour les gisements de gaz naturel. Jusqu'à l'adoption de la loi n° 2021-1104 du 22-08-21 créant l'article L 100-3 de ce code, la propriété privée sur ces substances ne disparaissait pas sur le plan théorique, mais sur un plan pratique et effectif. Avant comme après cette précision législative, les propriétaires du sol concernés ont droit à indemnisation pour cette privation de jouissance devenue privation du droit de propriété, et sont aussi protégés contre les désordres causés en surface par les mines en activité ou anciennes .

La seconde fausse vérité concernant l'Etat qui serait propriétaire du sous-sol s'explique par ce fondement du code minier. L'Etat peut bien être propriétaire du sous-sol si, et seulement s'il est propriétaire du sol, ceci valant pour toute autre personne publique, notamment les communes.

A contrario, les substances minérales du sous-sol autres que celles limitativement énumérées à l'article L 111-1 restent la propriété du propriétaire du sol, qui peut les exploiter sous réserve des « lois et règlements de police » relatives aux carrières, catégorie spécifique d'installations classées pour la protection de l'environnement (C. Env., art. L 515-1 à L 515-6). Les articles L 100-1 à L 100-4 du code minier explicitent cette partition des substances du sous-sol, et qualifient de « substances de carrière » les substances minérales autres que celles de l'article L 111-1. Deux types de substances minérales « de carrière » ont posé des problèmes très ennuyeux aux propriétaires du sol pourvu de constructions : les marnières et le sous-sol gypseux, comme à Breil.

A noter que l'article L 111-2 du code minier prévoit la possibilité de faire passer sous statut « minier » des ressources « de carrière » importantes pour l'économie : porte ouverte à l'exploitation des « gaz de schistes », certains types de schiste étant une substance de carrière très exploitée historiquement (« ardoisières »), et l'article précité du code de l'énergie sur les gisements de gaz naturel ne trouvant pas facilement à s'appliquer en l'espèce. La Roya a eu ses propres carrières de schistes pélitiques violets ou verts (Fontan, Tende) pour fabriquer des lauzes pour les toitures.

Dans d'autres régions que Sud-PACA, les marnières ont pu faire l'objet d'exploitations souterraines à des fins d'amendements des sols agricoles trop « acides ». En conséquence, des habitations ont été affectées par des effondrements dues aux cavités souterraines d'anciennes marnières, dont la mémoire avait été oubliée ou négligée (emplacement exact?). Les propriétaires devaient en assumer toutes les conséquences, sans intervention de l'Etat, contrairement aux effondrements générés par d'anciennes mines de charbon ou de fer, et cela valait aussi lorsque des effondrements étaient dus à la présence de gypse en sous-sol. Mais cette situation a cessé (cf. annexe 1).

Contrairement aux marnières qui sont le plus souvent souterraines, les carrières de gypse ont généralement été exploitées à ciel ouvert (région parisienne surtout), et fait l'objet de réhabilitation en fin d'exploitation conformément aux dispositions applicables aux carrières à un moment donné. Mais le gypse inexploité source de graves désordres immobiliers en surface reste un problème entier, qui relève en principe de la compétence et de l'initiative des propriétaires du sol : historiquement, ce n'est pas l'affaire de la puissance publique, donc c'est malheureusement l'affaire de ce qu'on pourrait appeler « l'impuissance privée » de façon quelque peu cynique.

La question des marnières a donné lieu à la mise en place de dispositifs d'information cartographique pour les transactions immobilières, afin que les acheteurs de biens immobiliers dans ces zones le fassent en connaissance de cause et puissent envisager les travaux adéquats s'ils persistent. Mais nous allons voir en (ci-après, 1.2. & 3.) qu'il y a un tempérament récent à cette situation quasiment ubuesque.

1.2. Portée juridique du principe : le propriétaire du sol doit souffrir les inconvénients du sous-sol

Dans le contexte breillois, l'instabilité du sous-sol gypseux devrait donc a priori être assumée par les propriétaires des constructions en surface : faire des travaux ou déménager en essayant de vendre un bien qui ne vaut plus grand chose, voire rien du tout si une « interdiction d'habiter » à caractère définitif a été prononcée.

Mais l'optique va radicalement changer eu égard aux éléments nouveaux liés à l'intervention ainsi qu'à l'absence d'intervention de la puissance publique dans ce contexte breillois, à partir de cette assertion: « L'absence de décisions et de travaux publics visant la réduction d'un risque clairement identifié par la puissance publique depuis plus de 40 ans, est impliquée dans la gravité de la situation fin 2020 » (E, 1.4.).

Précisons le sens de l'expression « puissance publique », ainsi utilisée : ce peut être l'Etat, mais aussi les collectivités territoriales (commune de Breil-sur-Roya...) et leurs groupements (la CARF par exemple) ou certains établissements publics, dans la mesure où la personne publique considérée détient de par la loi des compétences, donc des responsabilités, particulières. L'examen attentif de la loi du moment est donc un exercice essentiel pour savoir « qui peut faire quoi ? » ou « qui doit faire quoi ? ». L'idée spontanément répandue chez les victimes de ce type de désordres est : la puissance publique doit faire quelque chose. Cela n'a rien d'automatique, mais passe à l'ordre du jour si elle a été déficiente ou a commis des erreurs caractérisées.

QUESTION 2 : En cas d'affaissement du sol dû au sous-sol, peut-on parler de « risque naturel » ?

1.3. L'affaissement du sol dû au sous-sol : un « risque naturel majeur et prévisible » ?

Nous allons voir ci-après (3.2.) que la prise en charge éventuelle du problème breillois par le FPRNM (dit « Fonds Barnier », cf. annexe 3) met en jeu des textes législatifs et réglementaires sur la « prévention des risques naturels majeurs et prévisibles » : l'art. L 561-1, al. 1er, C. Env. mentionne de façon limitative ces risques : « mouvements de terrain, ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine ». Ils sont « majeurs » en ce qu'ils créent une menace pour les vies humaines, et non seulement pour des biens. Et l'affaissement de terrain est un risque naturel majeur, si, et seulement s'il est dû à une « cavité souterraine ». On se reportera à l'annexe 1 pour retracer l'évolution de cette disposition depuis 1995 sur cette question des cavités.

La concrétisation du risque d'effondrement d'immeubles tels que l'« ancienne maison Guidi » (cadastrée E 173, dite ci-après « maison Guidi ») ou la « maison Gambaraza » (cadastrée E 167) suite à des affaissements successifs est évidemment prévisible, mais son caractère « majeur » peut être problématique s'il n'y a pas de cavité souterraine. La loi ne définit pas directement ce qu'elle entend par « risque majeur » ; il y aurait donc des « risques mineurs », par analogie avec la musique ou la capacité/responsabilité des personnes physiques.

Si une cavité est présente, elle n'est pas nécessairement d'origine naturelle : il existe un cas où la cavité dans un sous-sol gypseux a bien un caractère « naturel », au moins partiellement, mais essentiellement dans tous les cas : la « cloche de fontis », qui aboutit à faire progresser vers le haut et en largeur une cavité pré-existante, qui est généralement d'origine artificielle (catacombes de Paris, par exemple) : c'est le produit de l'infiltration en sous-sol des eaux météoriques. Dans le passé, des résidents de la banlieue sud de Paris sont de ce fait morts dans l'effondrement de leur immeuble. Il n'est donc pas à exclure que ce phénomène naturel ou un autre phénomène de même nature ait pu préexister à la période des affaissements breillois, mais il est bien distinct, voire inverse (H, 6.2.).

Il convient donc de se référer à ce stade aux données scientifiques et techniques fournies par les travaux antérieurs de l'ASPB : en droit de l'environnement comme dans d'autres branches du droit, les analyses juridiques sont conditionnées par ces considérations. La question de fond posée est : quelle est la cause, ou quelles sont les causes de ces affaissements concernant environ un quart du village historique de Breil ? Parmi ces causes, y a-t'il des cavités souterraines ? Si oui, sont-elles « naturelles » ? Cette question des cavités souterraines conditionne de façon prioritaire l'analyse juridique, suivie par les causes de circulation de l'eau en sous-sol qui créent ou entretiennent ces cavités.

Selon les deux documents H et E, les années 2010-2015 constituent la phase la plus intense des controverses et des expertises, assortie d'événements juridiques qui font l'objet d'une analyse détaillée ci-après, et les maisons « Guidi » et « Gambaraza » ou plutôt leur copropriété furent les protagonistes de controverses avec la municipalité. Il y eut principalement deux expertises géotechniques sur la question prise dans sa globalité, complétée par des expertises hydrogéologiques et hydrochimiques.

La première expertise géotechnique (entreprise « Géolithe ») eut lieu en 2012 (H, 5.14) : le rapport met en évidence que les différentes couches du sous-sol au-dessus du substrat (dont le gypse) ont une résistance en compression généralement faible, et retient une cavité de 60 cm d'épaisseur dans le gypse à 5 m de profondeur en SD1 (le document H donnant des chiffres un peu différents : 80 cm et 50 cm), ainsi qu'une cavité de 20 cm d'épaisseur à 2,3 m de profondeur en SC3, avec une résistance en compression quasi-nulle dans les deux cas, ainsi qu'en SC7 (sans cavité mentionnée) ; SD1 et SC3 correspondent à la façade ouest de la « maison Gambaraza ».

Lors d'une réunion publique qui se tint le 18-01-13, un géologue, M. Mangan, spécialiste départemental du gypse et auteur de l'étude du sous-sol relative au POS de Breil, critiqua l'étude « Géolithe » qui concluait que : « a priori selon les sondages descendus à 25 m de profondeur, le gypse ne présentait pas de cavité et qu'il était stable » (H, 5.15). Cette sous-estimation du phénomène des cavités fut ensuite redressée par l'expertise IMSRN-H2EA de 2013-2015.

Lors de la seconde expertise par le consortium « IMSRN-H2EA », mandaté par le Conseil général, aujourd'hui départemental, qui s'étala de 2013 à 2015 (H, 6.1 & 6.2.), des « vides » sont identifiés dans les sondages :

- SC14 (nord-est de la Ca d'Brei), cavité d'une hauteur de 4 m, qualifiée de « vide » dû à un « drain karstique majeur » ;
- FE2 (sud-ouest de la « maison Guidi »), « vide » d'une hauteur de 1,55 m ;
- SC15 (façade nord-ouest de la « maison Guidi »), « vide » d'une hauteur de 2 m .

Cette seconde expertise n'emploie donc pas le mot « cavité », mais « vide » dans les schémas en coupe, et « surcreusement » ou « drain » dans le commentaire : il s'agit de surcreusements de dissolution dans la masse du gypse dans lesquels les couches supérieures d'alluvions et de cailloutis viennent se loger, sans nécessairement les combler ; on a donc le phénomène inverse de la « cloche de fontis » : une cavité se crée vers le bas du fait d'une dissolution du gypse par l'eau, mais cette cavité est partiellement comblée par les couches supérieures, plus instables que le substrat qui leur est inférieur.

Cette variabilité de la terminologie issue des expertises géotechniques ne fait pas obstacle à la caractérisation de ces phénomènes souterrains comme « cavités souterraines » au sens des textes applicables en droit, au même titre d'ailleurs que d'éventuelles cavités d'origine humaine et anciennes (anciens moulins), qui peuvent être présentes dans la globalité du secteur sinistré du village.

L'expertise estime que « les surcreusements initiaux sont antérieurs à la construction des

immeubles, et que les fuites du réseau d'eau sont liées au mouvement des sols qui ont brisé les conduites ». Ces surcreusements ont été aggravés par l'intervention de la puissance publique en sous-sol : pose de canalisations qui ont pu se briser suite aux affaissements du sol et des secousses sismiques, même très faibles. Le risque d'affaissement ne serait donc pas totalement « naturel ».

Il est précisé que « la présence du gypse ne constitue pas en elle-même un aléa tant qu'elle n'est pas couplée à des phénomènes de dissolution (...). Par ailleurs, les affaissements de sol peuvent provoquer la rupture accidentelle des réseaux, comme cela a pu être constaté par le passé place Brancion sur le réseau d'eau potable, constituant un facteur secondaire aggravant des désordres ».

Ces passages sont essentiels pour l'analyse juridique, car ils montrent que l'intervention de la puissance publique en sous-sol est à la fois victime et cause de l'aléa, qui est qualifié d'« aléa d'affaissement / effondrement », alors que le Plan de prévention des risques naturels (PPRN) mentionne des « mouvements de terrain », de façon incorrecte sur le plan juridique (H, 6.3.).

Par ailleurs, selon les expertises hydrogéologiques, des venues d'eau sont constatées de façon systématique au contact des alluvions et du gypse (H, 6.2.) :

- une nappe dans le gypse en pression s'écoule du centre du village vers la Roya (H, 6.1.) ;
- il y a une « bonne superposition des deux axes de drainage préférentiels de la nappe en direction de la Roya sur les deux surcreusements du toit du substratum précédemment identifiés » (H, 6.2.).

Les conclusions résumées de l'expertise IMSRN-H2EA en 2015 sont quant à elles les suivantes (H, 6.2.) :

« Si la cause principale des désordres est d'origine naturelle (dissolution lente du gypse), plusieurs facteurs peuvent ou ont pu accélérer les désordres, et dont le rôle a pu être variable :

- a) présence d'un réseau complexe de galeries, très anciennes,...) ;*
- b) fuites, rejets inadaptés ou rejets accidentels de réseaux (...)* ;
- c) présence de fondations anciennes, peu rigides, qui se déforment en cas d'affaissement des sols lié au gypse ;*
- d) travaux effectués à la Chapelle de la Miséricorde(...)* ;
- e) tremblements de terre (...)* »

Les facteurs de causalité des désordres en surface sont donc à la fois naturels (point précédant cette énumération et point (e)), humains d'ordre historique (points (a) et (c)), et humains récents (points (b) et (d)). S'agissant du point (d), c'est un facteur aggravant potentiel mais impossible à démontrer. La réponse à notre question serait donc : le risque d'effondrement des immeubles bâtis du secteur Brancion suite à leur tendance à l'affaissement est donc en partie naturelle, en partie d'origine humaine, soit du fait de l'utilisation de techniques anciennes aujourd'hui remises en cause, soit du fait de carences administratives de la période actuelle.

Deux autres expertises, portant sur les circulations d'eau naturelles dans le sous-sol du secteur en question, doivent être mentionnées :

- expertise quantitative du CETE (aujourd'hui CEREMA, organisme scientifique et technique du ministère de la Transition écologique et solidaire) sur l'impact de l'assèchement périodique du « lac » de Breil sur la nappe d'accompagnement de la Roya qui est présente dans le sous-sol du quartier Brancion, riverain de la Roya avec interposition du boulevard Rouvier : cet impact est négligeable ;
- expertise qualitative de M. Vallès, hydrochimiste à l'Université d'Avignon, concernant les propriétés de l'eau (variations de la minéralisation) circulant dans le sous-sol des immeubles en question, et qui estime que « l'étude confirme que l'eau de la Roya et les infiltrations d'eau météorique peuvent induire des dissolutions importantes de sous-sol et les problèmes géotechniques associés ».

Ces deux expertises ne présentent pas d'utilité directe pour l'analyse juridique, mais présentent l'intérêt pour le juriste d'améliorer sa compréhension de la composante naturelle de l'aléa. Il va de soi que l'impact de la tempête « Alex » du 2-10-20 sur le secteur Brancion a aggravé la situation suite à son inondation, amenant plus d'eau en sous-sol par infiltration dans les défauts des revêtements artificiels du sol, ainsi qu'un apport supplémentaire latéral dans la nappe.

Enfin, lors d'une réunion technique en mairie le 5-03-13, le représentant de l'ABF, « expert » d'un autre type que les géotechniciens, fit valoir :

- a) qu'il fallait considérer la possibilité de sauvegarder la « maison Guidi » ;
- b) qu'il fallait appréhender le problème dans sa globalité spatiale, ce qui incluait des monuments historiques dont il avait la responsabilité institutionnelle, sans raisonner au coup par coup par immeuble bâti ou compte cadastral, ce à quoi acquiescèrent les représentants de la préfecture.

Mais ces derniers choisirent d'être absents à la réunion publique de l'après-midi, le préfet justifiant cette absence a posteriori par l'absence d'information de ses représentants sur la tenue d'une réunion publique de la part du maire, qui les avait ensuite traités de « dégonflés » de façon peu amène. Sans prétendre trancher sur cette petite « *commedia d'ell arte* » typique du département 06, sur un sujet pourtant tragique pour les sinistrés, nous nous bornerons à observer que la lâcheté institutionnelle des uns – le refus systématique des représentants de l'Etat français de s'expliquer devant le *vulgum pecus* – est la contrepartie de la légèreté institutionnelle des autres – l'exercice improvisé entaché d'incompétence occasionnelle des vastes pouvoirs octroyés par une décentralisation mal maîtrisée et déséquilibrée. Sur le fond, le préfet a eu cependant raison de conditionner l'intervention du « fonds Barnier » à une approche d'ensemble, en phase avec le propos de l'ABF.

L'on peut dès lors avoir un doute sérieux sur l'applicabilité en l'espèce des dispositions du C. Env. concernant un risque naturel majeur, même si son caractère prévisible n'est pas discutable en l'espèce (cf. ci-après 3.). Mais il existe dans ce code une autre définition des risques naturels (le terme « majeurs » n'étant pas mentionné) : celle relative au chapitre sur les Plans de prévention des risques naturels (PPRN, parfois PPR tout cours).

QUESTION 3 : L'adoption d'un PPRN « mouvement de terrain » en 2015 était-elle justifiée et pertinente au regard de la problématique spécifique du secteur Brancion ?

1.4. L'affaissement du sol breillois est-il un « mouvement de terrain » justifiant un PPRN ?

Il convient en premier lieu de rechercher au préalable s'il n'existe pas d'autre définition des risques naturels prévisibles que celle de l'art. L 561-1 dans le code de l'environnement, qui concerne le seul « fonds Barnier ». Notre attention est attirée par une énumération de l'art. L 562-1-I de ce code, qui concerne les PPRN :

« I.-L'Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones. (...) »

Cette énumération ne paraît pas limitative, malgré l'absence de l'adverbe usuel « notamment » qui la caractérise ainsi, mais il peut y avoir un doute : nécessité d'étudier le projet de loi initial et les débats parlementaires pour éclaircir les choses. Suite à l'adoption en 2015 d'un PPRN par le préfet, le problème des affaissements immobiliers breillois relèverait donc des « mouvements de terrain ». Il est permis d'en douter : on entend généralement par là deux phénomènes, et deux seulement à notre sens: le glissement de terrain, qui peut être localisé ou massif (cas de la Clapière dans la vallée de la Tinée), et les chutes de blocs rocheux, qui peuvent avoir les mêmes caractéristiques (cas de la falaise de Séchilienne dans l'Isère pour la dimension massive). Dans cette perspective, faire passer

un effondrement localisé d'immeubles bâtis dans un village pour un « mouvement de terrain » n'est pas sérieux et semble constituer un écran de fumée pour cacher autre chose. Mais, d'un point de vue purement sémantique, ce n'est pas inexact.

Toutefois, il a été jugé que constituait un risque pouvant justifier la prescription d'un « Plan d'exposition à un risque naturel » (PER) le risque d'instabilité du sous-sol généré par la présence d'une ancienne mine de bitume (CAA Lyon, 28-07-99, n° 92LY00107). Ces Plans sont les prédécesseurs des PPRN de la « loi Barnier » de 1995, mais, d'une part, il s'agit d'un simple propos incident dans le dispositif de l'arrêt, et surtout les PER étaient issus d'une loi de 1982 relative à la sécurité civile et rattachés à l'art. R 111-3 C. Urb., alors que les PPRN ont été insérés par la « loi Barnier » de 1995 dans le C. Env., alors en formation, d'autre part. De ce fait, ces PER ne comportaient pas l'exception textuelle minière que nous avons relevée pour les risques causés par les « cavités souterraines ». Cet arrêt ne constitue donc pas une « jurisprudence » venant à l'encontre de notre assertion précédente, mais cette affaire d'affaissements immobiliers en surface, survenue dans le département du Puy-de-Dôme, est un bon exemple de responsabilité pour faute de la puissance publique, en l'occurrence l'Etat (cf. 2.3.).

Par ailleurs, il est certain que le chapitre du C. Env. sur les PPRN ne mentionne aucun caractère « majeur » pour le risque naturel, et c'est sans doute son intérêt puisque le problème étudié n'a absolument rien de « majeur ». Il n'est toutefois pas sûr que cette subtilité terminologique ait attiré l'attention des services de l'Etat à Nice.

En conséquence, le PPRN « mouvements de terrain » préconisé en 2010 a été approuvé le 26-01-15. Le secteur Brancion y est classé en zone rouge R*, ce qui implique un aléa de grande ampleur lié au tassement du sol lié au gypse en sous-sol, et, en conséquence, l'absence de parades techniques au niveau des unités foncières concernées. Les travaux liés aux constructions sont globalement interdits, avec quelques assouplissements dans certains cas (pour le détail, se reporter à E, 2.5.)

QUESTION 4 : Le dispositif « catastrophe naturelle » (ou « CatNat ») est-il applicable aux affaissements breillois ?

1.5. Les risques naturels dans les codes autres que le code de l'environnement

Il convient donc d'examiner aussi ce que dit le code des assurances, mais aussi le code de l'urbanisme sur le sujet (interdiction ou forte limitation du droit de construire dans des espaces exposés à des risques naturels).

Rappelons en premier lieu qu'un « risque » devient un « danger » lorsque l'aléa se précise et semble imminent ou proche, et il y a « catastrophe » lorsque le danger se concrétise, avec des effets importants sur la sphère humaine (personnes et biens). Une catastrophe naturelle résulte donc d'un risque naturel, assurément majeur, et le plus souvent prévisible.

1.5.1. Le code des assurances (C. Ass.)

L'art. L 125-1, al. 1er, C. Ass. pose le fondement du système « CatNat » (ci-après le texte actuel, mais qui était déjà en vigueur en 2007):

« 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, dont ceux des affaissements de terrain dus à des cavités souterraines et à des marnières sur les biens faisant l'objet de tels contrats.(...) »

Les affaissements de terrain dus à des cavités souterraines pourraient donc être considérés comme des « catastrophes naturelles » en tant que telles, ce qui permettrait aux sinistrés d'être indemnisés

de la perte de leur immeuble ou des travaux de protection par les assurances. Mais on doit déchanter à la lecture de l'alinéa 3 de cet article :

« 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. Sont également considérés comme les effets des catastrophes naturelles, au sens du présent chapitre, et pris en charge par le régime de garantie associé les frais de relogement d'urgence des personnes sinistrées dont la résidence principale est rendue impropre à l'habitation pour des raisons de sécurité, de salubrité ou d'hygiène qui résultent de ces dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel. Les modalités de prise en charge de ces frais sont fixées par décret. »

On vérifie que, du 29-12-07 à aujourd'hui, la première phrase est inchangée, mais la seconde résulte d'une addition de la loi n° 2021-1837 du 28-12-21. En premier lieu, on ne peut sérieusement soutenir que l'effondrement du sous-sol du quartier Brancion résulte de « l'intensité anormale d'un agent naturel », cette expression se référant de façon quasi-exclusive à la pluviométrie, mais pouvant s'appliquer aussi aux séismes et aux grands feux de forêt . De plus, le membre de phrase « lorsque les mesures habituelles, etc. » écarte l'applicabilité rétrospective du texte, à supposer par ailleurs que les sinistrés breillois n'aient pas résilié leur contrat suite à l'interdiction d'habiter : ces mesures auraient pu être prises par l'autorité administrative communale et ne l'ont pas été. Cet alinéa 3 suppose en effet que l'impact de la catastrophe est immédiat et qu'elle est peu prévisible, et ne s'étale pas sur plusieurs années comme les affaissements de terrain, l'effondrement éventuel étant quant à lui instantané et catastrophique en lui-même.

L'alinéa 6 de cet article précise par ailleurs :

« Les cavités souterraines considérées peuvent être naturelles ou d'origine humaine. Dans ce dernier cas, sont exclus de l'application du présent chapitre les dommages résultant de l'exploitation passée ou en cours d'une mine. »

Il est certain que la catastrophe naturelle correspond bien à la concrétisation d'un risque naturel majeur. On constate donc qu'il n'y a pas d'identité entre le risque naturel majeur au sens du C. Env., et la catastrophe naturelle au sens du C. Ass., plus restreinte et d'une occurrence postérieure à l'identification de l'aléa. Par conséquent, les sinistrés du quartier Brancion de Breil-sur-Roya ne peuvent se prévaloir du dispositif « CatNat » pour être indemnisés, sauf éventuellement pour des dégâts clairement imputables à Alex.

On peut se demander si cette précision du C. Ass. concernant le caractère naturel ou non de la cavité souterraine générant le risque dit naturel vaut aussi pour l'art. L 561-1 C. Env., dans le silence de celui-ci. La réponse est positive au vu de son historique exposé en annexe 1, puisque les marnières y ont été mentionnées de façon distincte jusqu'à une date récente.

Le dispositif « CatNat » a été aussi utilisé pour indemniser les victimes d'un phénomène proche des affaissements dus au gypse, mais distinct quant à son explication scientifique et géotechnique : le « retrait-gonflement des argiles » (RGA), qui ébranle lentement les constructions sur sol argileux et les rend progressivement inhabitables. La Cour des Comptes a récemment publié un rapport critique sur cette indemnisation (communiqué du 15-02-22), qui tend à « banaliser » le concept « CatNat », tout comme certains types d'inondations, au mépris de la réalité. Or le RGA est directement lié au changement climatique – ce qui n'est pas le cas de nos affaissements – mais revêt de moins en moins un caractère exceptionnel (notion d'« intensité anormale » dans la loi), ce qui amène la Cour à préconiser la recherche de solutions de prévention et de correction tant pour les constructions anciennes que pour les nouvelles. Une ordonnance n° 2023-78 du 8-02-23 relative à la prise en charge des conséquences des désordres causés par le phénomène naturel de mouvements de terrain

différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols ajoute aux critères de reconnaissance « CatNat » l'intensité d'une sécheresse mesurée sur une période donnée pour classer sous ce régime davantage de communes concernés par le RGA.

Jusqu'à cette date récente, ces deux risques naturels (affaissements/effondrements et RGA) avaient en commun de ne pas avoir les caractéristiques d'une catastrophe naturelle lorsqu'ils se sont concrétisés, contrairement à la tempête Alex, par exemple.

1.5.2. Le code de l'urbanisme (C. Urb.)

En ce qui concerne ce code et les documents d'urbanisme qu'il prévoit (SCoT, PLU...), il n'y a pas de définition « autre » du risque naturel. L'art. L 101-2 (5°) C. Urb. renvoie donc implicitement aux art. L 561-1 (« fonds Barnier ») et L 562-1 C. Env. (PPRN), en prévoyant que les collectivités publiques dans leur ensemble (donc l'Etat et la commune), mais aussi les établissements publics concernés (CARF notamment), intègrent dans leur démarche les risques naturels prévisibles, les risques miniers n'étant pas oubliés :

« (...) 5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ; (...) »

On observe que le caractère « majeur » n'est pas retenu, mais cela ne paraît pas avoir de signification profonde.

La question de l'indemnisation des propriétaires affectés par un PPRN et qui voient la valeur de leur bien amoindrie a pu se poser, mais la solution apportée par les deux codes est différente. Dans un réponse ministérielle récente à un député (Rép. Min. n° 42595, JOAN 8-02-22), qui est un élément de doctrine administrative sans portée contraignante et toujours suspecte d'approximation, voire d'illégalité, le ministre concerné fait valoir que les PPRN, relevant du C. Env., ne peuvent donner lieu à indemnisation, sauf à démontrer « une charge spéciale et hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi, au titre de la rupture de l'égalité devant les charges publiques ». Au contraire, le C. Urb. est plus libéral à travers son art. L 105-1, qui dispose :

« N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones. Toutefois, une indemnité est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain. Cette indemnité, à défaut d'accord amiable, est fixée par le tribunal administratif, qui tient compte de la plus-value donnée aux immeubles par la réalisation du plan local d'urbanisme approuvé ou du document en tenant lieu. »

Cette disposition entérine sur le plan législatif la jurisprudence du Conseil d'Etat initiée par un arrêt de 1998 (CE, Section, 3-07-98, n° 158592, Bitouzet, Lebon). Le fait qu'un PPRN de 2015 dédié aux affaissements (cf. 2.5.2.) soit annexé au PLU de Breil ne change donc rien à l'affaire, et la réponse ministérielle fait observer à juste titre que ce qui diminue la valeur des biens immobiliers, c'est l'exposition au risque elle-même, qui est tangible vu l'aspect extérieur des « maisons » et immeubles concernés du quartier Brancion, et non le PPRN en tant que tel. Cet élément de doctrine administrative est d'autant moins contestable qu'il est conforme à la jurisprudence administrative afférente à l'art. L 562-1 C. Env. sur les PPRN (notamment : CE, Section, 29-12-04, n° 257804, Société d'aménagement des coteaux de Saint-Blaine, Lebon).

QUESTION 5 : Le caractère au moins partiellement « naturel » des affaissements breillois s'efface-t-il devant l'intervention ou l'absence d'intervention de la puissance publique en sous-sol ?

2. L'intervention de la puissance publique en sous-sol

Lorsque la puissance publique intervient dans le sous-sol qui est (en général) propriété privée, sa responsabilité peut être engagée de deux manières en cas de dommages causés à des intérêts privés: « pour faute », et « sans faute ». Dans les deux cas, les victimes des dommages ont la charge de la preuve en trois phases, exposée plus loin.

Il convient de préciser le sens de l'expression « sans faute » : c'est un raccourci de langage juridique qui signifie simplement « sans qu'il soit besoin pour la victime d'un dommage de rechercher une faute ». Il est donc possible que la puissance publique ait commis une faute, mais cela n'a pas d'importance pratique : c'est une responsabilité « objective », ou « de plein droit ».

La responsabilité de la puissance publique « sans faute » est le plus souvent liée à une « rupture de l'égalité dans les charges publiques » : les charges publiques sont le passage nécessaire et légal des conduites d'eau potable en sous-sol, propriété privée (ici très utile!), et la rupture d'égalité est constituée par le fait qu'une partie seulement des propriétaires du village est affectée. Si ce n'était pas le cas (tout le village déstabilisé!), on serait obligé de passer au régime de la responsabilité « pour faute ».

2.1. Existence d'un ouvrage public en sous-sol

Il n'est pas contesté que ces canalisations d'eau potable ont été affectées depuis un certain nombre d'années par des fuites importantes, l'origine naturelle des ruptures étant sans importance en l'espèce (il ne s'agit apparemment pas de malfaçons dans le matériel ou sa pose).

Les conduites d'eau potable ou d'eaux usées ont le caractère d'ouvrage public en droit administratif, car elles ont été posées par une personne publique (la commune de Breil) dans un but de service public (la distribution de l'eau potable). Les trois critères de l'ouvrage public ont en effet été précisés (notamment par l'arrêt CE, 14-01-05, n° 233845) :

- caractère immobilier, et non mobilier ;
- caractère non naturel, mais artificiel (existence d'un aménagement) ;
- but d'utilité générale, tel que la satisfaction d'une mission de service public.

Le caractère privé du sous-sol importe peu à cet égard, comme en surface, car la jurisprudence administrative ne conditionne pas la qualité d'ouvrage public à son installation sur un terrain ou dans un sous-sol public. Par conséquent, l'inconvénient congénital des dispositions de l'article 552 du code civil n'a ici aucun impact contrariant. Ces canalisations remplissent bien les trois critères, la distribution d'eau potable et l'évacuation des eaux usées étant des activités de service public.

2.2. Responsabilité « sans faute » de la commune pour « dommages permanents de travaux publics », ou pour « dommages accidentels causés par un ouvrage public »

2.2.1. Existence de travaux publics effectués dans le sous-sol

Les travaux publics ont généralement pour conséquence des ouvrages publics, et leur définition recoupe pour deux critères sur trois celle de l'ouvrage public, le troisième critère étant très proche:

- ils ont un caractère immobilier, et non mobilier ;
- ils ont un caractère d'utilité générale, ce qui peut recouvrir un service public, mais non nécessairement ;

- ils sont exécutés par une personne publique ou pour son compte (par une personne privée liée à la précédente par voie contractuelle), ou encore par une personne privée ayant une mission de service public.

Par conséquent, dans notre affaire, des travaux publics ont concouru au dommage, et ce de façon non ponctuelle, mais latente vu qu'aucune initiative communale sérieuse n'a été entreprise pour mettre fin aux désordres en surface. La commune de Breil paraît s'être historiquement contentée de gérer les conséquences du problème, mais non les causes.

2.2.2. Un régime de responsabilité administrative « sans faute »

L'on est par conséquent dans un cas de « dommages permanents de travaux publics », ce qui un cas d'engagement de la responsabilité de la personne publique (la commune) selon le régime dit « sans faute ». Cela ne signifie pas qu'aucune faute n'a été commise par la commune, et l'on a une forte impression du contraire au demeurant. Mais il n'est pas nécessaire qu'une faute soit établie pour que soit établi le syllogisme d'établissement de la responsabilité, en trois phases de la charge de la preuve :

- a) des dommages sont subis par un propriétaire privé, et son préjudice est établi ou peut l'être (évaluation monétaire des dommages) ;
- b) un fait générateur de responsabilité est établi (par exemple l'absence d'intervention communale « définitive » en longue période suite à des travaux publics ayant créé un ouvrage public défectueux) ;
- c) il existe un lien de causalité entre (b) et (a), même partiel, auquel cas le montant du préjudice doit être évalué à la baisse au regard des autres causes (facteurs naturels, interventions de tiers...)

Cette présentation est celle de l'optique du raisonnement des propriétaires sinistrés. Si l'on raisonnait sur un plan purement chronologique, le syllogisme serait évidemment (b), (c), (a). Cela étant, on doit apporter deux tempéraments ((1) & (2) ci-après) à l'affirmation de l'applicabilité de ce régime très favorable aux victimes :

1) Les victimes des dommages doivent établir avoir subi un « préjudice grave (anciennement « anormal ») et spécial »

Sur le premier critère (caractère anormal ou grave du préjudice subi), le préjudice de voir un appartement ou un immeuble bâti perdre toute sa valeur suite à un effondrement latent est assurément un préjudice grave. Sur le second critère (caractère spécial du préjudice subi), ce n'est pas en effet l'ensemble des habitants du village de Breil qui subit ces dommages, auquel cas le préjudice serait général, et non spécial. Il leur faudrait alors rechercher la responsabilité pour faute (cf. ci-après 2.3.). Or ce n'est pas le cas, donc le second critère est bien présent.

Cependant, une jurisprudence récente tend même à éliminer l'exigence de la démonstration du préjudice grave et spécial. Ainsi, dans un litige concernant les barrages hydroélectriques dans la vallée du Rhône opposant la Compagnie nationale du Rhône (CNR) à EDF, le Conseil d'Etat a estimé que la CNR, requérante pour l'indemnisation de dommages importants à ses installations dus à des « chasses » successives déclenchées sur les barrages gérés par EDF, avait droit à une indemnisation pour ces dommages et cassé l'arrêt de la CAA de Lyon qui avait débouté la CNR (CE, 10-04-19, n° 411961, Compagnie nationale du Rhône, Lebon T.). Le point 2 de cet arrêt spécifie en effet :

« 2. Le maître de l'ouvrage est responsable, même en l'absence de faute, des dommages que les ouvrages publics dont il a la garde peuvent causer aux tiers tant en raison de leur existence que de leur fonctionnement. Il ne peut dégager sa responsabilité que s'il établit que ces dommages résultent de la faute de la victime ou d'un cas de force majeure. Ces tiers ne sont pas tenus de

démontrer le caractère grave et spécial du préjudice qu'ils subissent lorsque le dommage présente un caractère accidentel. »

Le même passage a été reproduit quasiment à l'identique dans un arrêt plus récent (CE, 8-02-22, n° 453105, M. C. c./Commune d'Ennezat, Lebon T.), la dernière phrase étant un peu plus longue et plus précise : *« Ces tiers ne sont pas tenus de démontrer le caractère grave et spécial du préjudice qu'ils subissent lorsque le dommage n'est pas inhérent à l'existence même de l'ouvrage public ou à son fonctionnement et présente, par suite, un caractère accidentel. »*

Il y a donc eu récemment une précision jurisprudentielle sur le « caractère accidentel » et son intérêt pratique en matière de charge de la preuve : on peut l'invoquer si l'on ne put imputer le dommage à l'existence de l'ouvrage public, ou à son fonctionnement défectueux, auxquels cas la qualification de « dommages permanents de travaux publics » s'impose.

En l'espèce, la solution n'allait pas de soi, puisque le TA de Clermont-Ferrand et la CAA de Lyon s'étaient prononcé en sens contraire du CE, et débouté M. C. de son recours en responsabilité sans faute contre la commune d'Ennezat, assorti d'une demande d'injonction de mettre fin aux désordres. Les faits étaient les suivants : la commune avait construit un centre de santé sur une parcelle voisine de celle de M. C. et remblayé le parking en s'appuyant sur un muret séparatif qui était la propriété de M. C., ce qui créait un dommage à celui-ci du fait de la poussée du remblai. Il n'y avait donc pas à proprement parler de problème de « fonctionnement » de l'ouvrage public « parking et son remblai », mais l'absence de problème lié à sa simple existence n'avait rien d'évident. La CAA avait retenu pour les faits la qualification juridique de « dommage permanent de travaux publics », et écarté la responsabilité communale par suite d'un manque de « gravité » du dommage subi par le muret. Le Conseil d'Etat casse cet arrêt et renvoie l'affaire devant la même CAA, ce qui est usuel : il estime, de façon un peu surprenante, que le dommage est accidentel.

Parenthèse provisoire de retour au contexte breillois : dans ces deux cas de figure (arrêts de 2019 et 2022), on n'est plus dans le scénario de « dommages permanents de travaux publics », puisque « accidentel » s'oppose à « permanent ». Le caractère « accidentel » des dommages liés aux affaissements breillois peut être invoqué au regard de certaines considérations de la seconde expertise (cf. 1.3.) : les ruptures occasionnelles des canalisations liées aux tassements dus à la circulation de l'eau en sous-sol semblent bien revêtir un caractère « accidentel », même si elles se répètent dans le temps. Mais cette répétition peut sans doute aussi orienter la qualification vers le « dommage permanent ». Pour bénéficier du régime le plus favorable aux sinistrés, qui est le « dommage accidentel », il faut donc s'appuyer sur les expertises pour soutenir qu'il s'agit de dommages accidentels répétés, mais non permanents, ce qui est plausible.

Or, dans l'affaire du muret endommagé jugée en 2022 par le Conseil d'Etat, la commentatrice de la revue hebdomadaire « Actualité juridique-Droit administratif (AJDA) » relève une évolution par rapport à l'arrêt « CNR » de 2019, à savoir une « conception extensive du dommage accidentel », et observe que cela a été critiqué par une partie de la doctrine (les professeurs de droit les plus éminents), une autre partie, dont elle-même, tendant à justifier cette mutation par la présence d'une faute en filigrane, mais parfois aussi en concomitance. Ainsi, dans une affaire jugée encore en 2019 par le Conseil d'Etat (CE, 18-03-19, n° 411462, Commune de Chambéry, Lebon), une société civile immobilière avait demandé et obtenu de la CAA de Lyon une indemnisation des dégâts causés à sa propriété par des souches d'arbres abattus non dévitalisées sur le domaine public communal voisin, pour préjudice grave et spécial dû à la repousse de drageons sur son terrain à partir du système racinaire des arbres. Extrait de cet arrêt :

« Lorsque le juge administratif met à la charge de la personne publique la réparation d'un préjudice grave et spécial imputable à la présence ou au fonctionnement d'un ouvrage public, il ne peut user d'un tel pouvoir d'injonction, que si le requérant fait également état, à l'appui de ses conclusions à fin d'injonction, de ce que la poursuite de ce préjudice, ainsi réparé sur le terrain de

la responsabilité sans faute du maître de l'ouvrage, trouve sa cause au moins pour partie dans une faute du propriétaire de l'ouvrage. Il peut alors enjoindre à la personne publique, dans cette seule mesure, de mettre fin à ce comportement fautif ou d'en pallier les effets. »

Il y a donc cassation partielle, très limitée en ses effets (motivation de l'injonction de dévitalisation des souches), de l'arrêt de la CAA, car celle-ci aurait dû rechercher dans les conclusions (plaidoirie écrite) de la société si une faute de la commune de Chambéry en tant que propriétaire des arbres en question et de leur système racinaire était invoquée. Pour le reste, la responsabilité sans faute reste établie.

La commentatrice poursuit ainsi sur l'affaire du muret de la commune d'Ennezat : « (...) *Pareille conception extensive du dommage accidentel est bienvenue. Des dommages qui auparavant auraient été presque certainement qualifiés de permanents mutent en dommages accidentels, dispensant le tiers de démontrer le caractère grave et spécial de son préjudice. Les arrêts de 2019 et 2022 marquent d'une certaine façon une remise en cause d'une appréciation « en surface » du fait générateur du dommage* » (AJDA n° 33/2022, 10-10-22, p. 1913).

« En profondeur », la perspective de la faute ressurgit donc potentiellement dans le dommage accidentel causé par un ouvrage public, et l'on vérifie bien dans ce cas que la responsabilité « sans faute » peut être fautive, au moins en partie...

2) Les victimes doivent avoir la qualité de « tiers » par rapport à l'ouvrage public défaillant

On prend traditionnellement dans la formation universitaire le cas du passant distrait qui tombe dans une bouche d'égout ouverte et non signalée par un dispositif de clôture légère et amovible. L'entretien normal de cette ouverture pour travaux (publics) implique d'empêcher le passant de passer au-dessus, et il est bien « tiers » (= étranger) à l'ouvrage public en question, et non « usager », car il n'est pas habituel de se promener dans les égouts en tant que quidam. L'hypothèse inverse est fournie par l'exemple du même quidam qui serait victime de l'effondrement d'une passerelle piétonnière (publique) à son passage : il est alors usager de l'ouvrage public défaillant, et non « tiers », et ne peut se prévaloir de ce régime « sans faute » ; il doit donc se tourner vers le régime de responsabilité administrative « pour faute », qui est le régime usuel pour les dommages subis, comme en responsabilité civile d'ailleurs.

Or on est saisi par le doute sur ce point : les Breillois victimes de l'effondrement immobilier en surface sont bien usagers du service public de distribution d'eau potable, donc seraient indirectement usagers de l'ouvrage public constitué par les canalisations d'adduction de cette eau. Cet argument de l'usager indirect des canalisations, en défense de la commune, peut être aisément écarté, puisque les sinistrés, qu'ils soient propriétaires ou locataires, ne sont responsables de leur tuyauterie qu'en aval d'un point précis où s'arrête l'ouvrage public et où commence l'ouvrage privé, pour l'adduction d'eau potable, avec un raisonnement inversé pour les conduites d'eaux usées (aval public, amont privé). Ils sont donc bien des « tiers » par rapport aux ouvrages publics constitués par ces canalisations traversant le sous-sol du secteur Brancion. Dans l'arrêt de 2019 commenté précédemment, la qualité de « tiers » de la CNR par rapport aux ouvrages hydroélectriques d'EDF a été aisément établie, comme dans les deux autres arrêts commentés.

Il est utile d'examiner, à titre subsidiaire, l'invocabilité du régime de responsabilité de la puissance publique « pour faute », en gardant à l'esprit que l'invocation de la responsabilité « sans faute » de la puissance publique est plus avantageuse, avec les deux interprétations possibles précédemment exposées.

2.3. Les différentes possibilités de « responsabilité pour faute » de la puissance publique

Dans la « responsabilité pour faute », le schéma en trois phases (a)-(b)-(c) est le même, mais (b) est

une faute dont il faut faire la démonstration, ce qui est généralement plus difficile pour la victime. Nous avons déjà exposé l'exemple-type du passant victime d'une chute sur une passerelle piétonnière publique mal entretenue.

Dans l'affaire des affaissements de constructions dus à une ancienne mine de bitume dans le Puy-de-Dôme (1.4.), la CAA de Lyon a aisément retenu la faute de l'Etat pour déficiences graves dans l'élaboration des documents d'urbanisme. Mais le préjudice indemnisable n'a été retenu qu'à concurrence de 50 % des préjudices subis par deux entreprises privées, en raison du « fait d'un tiers », une société qui avait vendu en connaissance de cause à des particuliers un terrain affecté par le risque d'affaissement en se gardant bien de les prévenir (« réticence dolosive », en droit civil) :

« Considérant que, si l'exercice de la police spéciale des mines incombant à l'Etat a cessé avec l'arrêté préfectoral du 20 décembre 1932 donnant acte à la Société des mines de bitume et asphalte du centre, aux droits de laquelle se trouve désormais la société SMAC ACIEROID, de sa déclaration d'abandon des travaux souterrains de la mine du Cortal, et lui enjoignant d'assurer sous deux mois à compter de la notification de cet arrêté la fermeture du puits du Ruchon et des deux galeries d'accès, il résulte de l'instruction que ni le plan d'urbanisme directeur du 23 juin 1959, ni le plan d'occupation des sols du 21 avril 1973 élaborés par les services de l'Etat, ni l'arrêté préfectoral du 15 mai 1959 portant lotissement de dix lots situés sur la Butte du Serpolet n'ont pris en compte le risque d'instabilité du sous-sol généré par la présence de l'ancienne mine de bitume ; qu'en outre, aucun plan d'exposition à des risques naturels n'avait été élaboré par le préfet du Puy-de-Dôme en application de l'article R.111-3 du code de l'urbanisme avant que ne se produise l'affaissement du toit de la mine en 1983 ; que ces carences des services de l'Etat qui ne peut utilement invoquer la circonstance que les informations sur les caractéristiques de la mine étaient détenues par des services relevant d'un autre ministère, constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat à l'égard de la société SMAC ACIEROID et la SOCIETE MUTUELLE D'ASSURANCE DU BATIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS qui ont été condamnées à indemniser les propriétaires de la surface par l'autorité judiciaire ;(...)

Considérant que l'Etat est recevable à invoquer le fait du tiers pour s'exonérer de sa responsabilité pour faute ; qu'il résulte de l'instruction que le terrain sur lequel était en cours d'édification l'immeuble des époux Z. leur a été vendu par la société LOGISMAC, qui en sa qualité de filiale de la société SMAC ACIEROID, ne pouvait ignorer, comme l'a d'ailleurs jugé la Cour d'appel de Riom, les risques inhérents à la présence de l'ancienne mine ; qu'il sera fait une juste appréciation de la gravité des fautes de l'Etat, qui sont directement à l'origine du caractère constructible du terrain, et de la société LOGISMAC qui a vendu un terrain impropre à la construction, en déclarant l'Etat responsable de 50 % des préjudices subis par les époux Z. ;(...) »

On constate donc en l'espèce une dualité contentieuse : le juge judiciaire (Cour d'appel de Riom) avait retenu une faute civile (la « réticence dolosive ») dans l'exécution d'un contrat de vente en l'état futur d'achèvement à l'encontre d'une société, qui se trouvait être une filiale de la société victime de la faute de l'Etat : le « fait d'un tiers » est un facteur d'exonération partielle de responsabilité, en droit administratif comme en droit civil.

2.3.1. Responsabilité de la commune de Breil, pour « défaut d'entretien normal de l'ouvrage public » ?

Le fonctionnement défectueux d'ouvrages publics relève de la responsabilité pour faute lorsqu'un défaut d'entretien de l'ouvrage peut être établi. Mais on se rapproche en pratique du régime « sans faute » précédent (2.2.2.), la jurisprudence admettant maintenant une présomption de défaut d'entretien normal suite aux dommages survenus ; la puissance publique a alors la charge de la preuve de l'entretien normal, le mécanisme inverse s'étant avéré très irréaliste. La jurisprudence admet même le passage au régime « sans faute » lorsque les victimes ont été exposées à des risques sur un « ouvrage public exceptionnellement dangereux » : ainsi de chutes fréquentes de blocs

rocheux sur une voie publique : CE, Ass., 6-07-73, n° 82406, solution apportée à un litige réunionnais reprise par le CE en 1990 pour des morts dans les gorges de Saorge, car aucune faute liée à un entretien déficient de la route ne pouvait être retenue. L'on n'aura pas besoin ici d'invoquer ce régime dérogatoire, très exceptionnel et non pertinent pour les affaissements breillois, pour se concentrer sur le contexte plus classique du « défaut d'entretien normal ».

Un éventuel défaut d'entretien normal des ouvrages publics constitués par les conduites d'eau potable doit être recherché dans l'historique des fuites et des suites qui leur ont été données par les services municipaux :

- entre 1962 et 1994, de nombreuses fuites dues à des ruptures de canalisations sur la place Brancion ont donné lieu à des réparations, il y a donc eu « entretien normal » (H, 5.6.) ;
- en 1999, suite à des dégâts subis en sous-sol par des riverains, une recherche de fuites a amené à constater une triple rupture de canalisations ruelle Cachiardi ; des réparations sont effectués, donc l'entretien normal se poursuit (H, 5.7.) ;
- nouvelle fuite d'eau négligée sur la place Brancion, qui a duré au moins de mai 2008 à mai 2009 (H, 5.9.) ; une autre fuite, rue Cachiardi, constatée par un huissier au droit de la « maison Guidi », fut réparée par les services municipaux, mais le maire en attribua la responsabilité à la copropriété et lui présenta la note à payer ;
- 2010-2011 : nouvelle rupture de canalisation et fuite d'eau abondante et durable devant l'immeuble communal du Presbytère (permanence d'une flaque pendant 7 mois), et réparation tardive en 2011 (H, 5.11.) ;
- nouvelles et abondantes fuites d'eau constatées début 2013 entre les « maisons Guidi » et « Gambaraza », ce qui amène le « shuntage » et la pose en aérien de la conduite d'eau potable (H., 5.17.) : voilà qui « fait désordre » dans un périmètre de protection de monument historique, mais c'était sans doute une nécessité provisoire.

On constate donc que l'allégation d'un « défaut d'entretien normal » des ouvrages publics constitués par les canalisations d'eau potable sous la place Brancion et autres voies publiques proches est sujet à discussion : il n'est pas globalement établi, dans la mesure où le maire a fait procéder aux réparations en général, mais on pourrait alléguer que l'entretien fut « anormal » parce que tardif en plusieurs occasions. L'existence d'une faute d'origine municipale n'est donc pas avérée.

Par ailleurs, on doit considérer que le retour du même problème sur plus de dix ans laisse présumer un manque de clairvoyance de la municipalité et un déficit de « pro-activité », par opposition à une simple « réactivité », plus ou moins bien gérée en ce qui concerne l'entretien normal de l'ouvrage public. Au vu d'une situation comparable au mythe de Sisyphe ou au tonneau des Danaïdes pour la municipalité, on peut s'interroger sur l'existence d'une cause plus profonde qu'un « défaut d'entretien normal » des canalisations. Le maire aurait pu déclencher le processus d'expertise géotechnique globale bien plus tôt que dans l'historique du sinistre. Cependant, cette lacune municipale peut difficilement être considérée comme fautive par elle-même. Par conséquent, ce terrain juridique ne paraît pas vraiment pertinent.

2.3.2. Faute possible pour inaction pendant une période restreinte (2002-2003)

La responsabilité pour faute de la commune pourrait résulter d'une inaction pendant la période du 1-05-02 au 1-08-03, pour défaut d'application de l'article 159 de la loi du 27-02-02 alors en vigueur (cf. annexe 1, (3) et (4)). Mais il faudrait alors apporter un certain nombre de preuves à l'appui de l'allégation de l'existence d'une faute :

- connaissance par le maire de l'existence de cavités souterraines dans le quartier Brancion ;

- absence de transmission de ces données au préfet, en vue d'une prescription de PPRN.

La finalité de ce texte, d'une applicabilité limitée dans le temps (15 mois environ), était le caractère inconnu ou incertain de l'emplacement des marnières sur certains territoires, alors que la connaissance des zones d'affaissement pour cause de présence de gypse était bien établie à Breil. Et l'existence de « cavités » restait à établir à cette époque. Ce terrain contentieux est donc à éliminer, d'un point de vue rétrospectif.

2.3.3. Faute pour carence dans l'exercice des pouvoirs de police administrative générale (sécurité et salubrité) ?

Cette carence est établie de deux manières exposées ci-après : jugement du TA de Nice en date du 12-12-12, et courrier du préfet mettant en demeure le maire d'exercer ces pouvoirs.

Cela étant, il convient de s'interroger concrètement sur le contenu de ces mesures qui n'ont pas été prises, car « la critique est aisée, mais l'art est difficile ». A notre sens, il fallait engager le plus rapidement possible aux frais de la commune des travaux de confortement immédiats et efficaces des immeubles menacés, en prenant conseil auprès des services compétents de l'Etat ou du département. Il ne pouvait pas s'agir des travaux de protection concernant directement le sous-sol, nécessairement coûteux, plus longs, et encore mal appréhendés à l'époque.

2.3.4. Faute pour exercice erroné et réitéré de pouvoirs de police administrative spéciale ?

A l'appui de cette thèse, cf. le jugement du TA de Nice du 12-12-12, devenu définitif, et d'un second jugement dans le même sens concernant la « maison Gambaraza » (date non disponible). Mais, en l'espèce, c'est la responsabilité de l'Etat qui pourrait être engagée, le maire étant représentant de l'Etat dans cette police (cf. discussion en annexe 2).

2.3.5. Faute de l'Etat pour carence dans le contrôle des actes administratifs communaux ?

Cf. 2.5. et annexe 2.

2.3.6. Faute de la CARF ?

Il résulte des considérations finales du document H (7.) que, en 2016, suite aux conclusions et recommandations de l'expertise IMSRN-H2EA, des engagements ont été pris concernant les travaux à effectuer et n'ont pas été tenus, alors que les financements étaient mobilisée. La carence dans l'exercice du pouvoir de police générale du maire semble encore plus avérée qu'auparavant. Cette carence est favorisée, voire « justifiée », par la décision de principe d'acquisition amiable des maisons Guidi et Gambaraza, avec le « fonds Barnier ».

Il y eut par ailleurs une délégation de la maîtrise d'ouvrage de la commune à la CARF, qui a annoncé deux années de suite le lancement « immédiat » d'études au cas par cas, pour trancher le dilemme « travaux ou acquisition valant expropriation » ; mais rien ne se produisit, et l'irruption d'Alex à la fin de 2020 changea totalement la donne et les priorités de la CARF, devenue un des acteurs de la reconstruction générale de la vallée de la Roya.

La question d'une responsabilité pour faute de la CARF peut donc être posée, mais la réponse semble être négative :

- la délégation de maîtrise d'ouvrage publique par la commune, qui est antérieure au transfert légal des compétences « eau potable » et « assainissement », ne semble pas avoir pour conséquence un transfert de responsabilité, d'autant plus que les attermolements de la CARF succèdent à des attermolements plus conséquents de la commune.

- le transfert des compétences communales « eau potable » et « assainissement » à la CARF en 2018 ne paraît pas avoir pour conséquence le transfert automatique de la responsabilité des ouvrages publics défaillants en sous-sol, sauf à prouver qu'il y a répétition des désordres après la date de ce

transfert.

La CARF a fait procéder récemment à de nouveaux travaux d'expertise.

2.3.7. Synthèse sur la problématique de la responsabilité de la puissance publique

Il résulte de toutes ses considérations que la responsabilité « pour faute » de la commune peut difficilement être engagée et retenue, le terrain de la carence dans l'exercice des pouvoirs de police générale étant le plus susceptible de prospérer. On revient donc à la « case départ » : le régime « sans faute » analysé en 2.2.2. est le meilleur angle d'attaque. Il reste à examiner le cas de l'Etat (préfet), cf. 2.5.. Dans tous les cas, c'est l'élément « lien de causalité » dans le syllogisme juridique qui posera problème, en raison de l'origine partiellement naturelle des cavités considérées.

Ces deux terrains juridiques fondamentaux de recherche de la responsabilité de la puissance publique présentaient un intérêt pratique que la défense des copropriétés concernées n'a pas vu, même si la démarche de l'avocat de la copropriété « maison Guidi » a été appropriée face à la municipalité : la demande sur le fond d'une indemnisation pour un préjudice subi du fait de la puissance publique peut s'accompagner d'une demande d'injonction à son encontre, pour mettre fin au dommage dont le préjudice est l'expression monétaire, ce qui permet de contourner l'inaction municipale ou préfectorale dans l'exercice des pouvoirs de police administrative si le recours en indemnisation vient à prospérer.

Outre une charge de la preuve plus facile pour les victimes des dommages, la responsabilité « sans faute » présente un avantage procédural particulier sur un mode purement passif : le juge administratif peut « soulever d'office » la recherche de cette responsabilité lors d'un recours fondé sur la responsabilité « pour faute » qui ne prospère pas, l'inverse n'étant pas admis.

Le Conseil d'Etat a récemment rendu un « avis contentieux » intéressant sur ce plan (CE, avis, 12-04-22, n° 458176, Lebon), sur une question de droit posée par le TA de Pau dans une affaire concernant des questions opposant une société à une commune et un syndicat intercommunal sur une affaire de gestion de cours d'eau :

« 1°) La possibilité pour le juge administratif de mettre en œuvre ses pouvoirs d'injonction, en l'absence de toute conclusion aux fins d'indemnité, reconnue en matière de dommages d'ouvrages ou de travaux publics dans le cadre de la responsabilité sans faute, peut-elle être étendue en matière de responsabilité pour faute, notamment dans le cas de la carence fautive d'une personne publique à exercer ses pouvoirs de police ou de son refus de se conformer aux obligations qui lui sont fixées par voie législative ou réglementaire.

2°) Dans l'affirmative, dans quelles limites s'étendent de telles prescriptions condamnant la personne publique à faire cesser ou pallier les effets d'un dommage qui perdure à la date à laquelle le juge statue, du fait d'une telle faute. »

La réponse du CE est la suivante :

« 1. La personne qui subit un préjudice direct et certain du fait du comportement fautif d'une personne publique peut former devant le juge administratif une action en responsabilité tendant à ce que cette personne publique soit condamnée à l'indemniser des conséquences dommageables de ce comportement.

2. Elle peut également, lorsqu'elle établit la persistance du comportement fautif de la personne publique responsable et du préjudice qu'elle lui cause, assortir ses conclusions indemnitaires de conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à la personne publique en cause de mettre fin à ce comportement ou d'en pallier les effets. De telles conclusions à fin d'injonction ne peuvent être présentées qu'en complément de conclusions indemnitaires.

3. De la même façon, le juge administratif ne peut être saisi, dans le cadre d'une action en

responsabilité sans faute pour dommages de travaux publics, de conclusions tendant à ce qu'il enjoigne à la personne publique de prendre les mesures de nature à mettre fin au dommage ou à en pallier les effets, qu'en complément de conclusions indemnitaires.

4. Compte tenu de la réponse apportée à la première question, il n'y a pas lieu de répondre à la seconde question posée dans la demande d'avis. »

En d'autres termes : pas de demande d'injonction séparée d'un recours en indemnisation, que l'on se place sur le terrain de la responsabilité « pour faute » ou « sans faute ». Et les injonctions peuvent être assorties d'une demande d'astreinte, « voie d'exécution » à caractère financier dont le montant est proportionnel au retard pris dans l'exécution de l'injonction par la puissance publique. Ces astreintes sont rarement accordées par le juge administratif, mais il n'y a rien à perdre à les demander.

Il convient donc de retenir de cet « avis contentieux » l'intérêt du recours en indemnisation, pour faute ou « sans faute », qui peut s'accompagner d'une demande d'injonction visant à régler le problème, en lieu et place du rappel souvent vain de la puissance publique à ses devoirs.

QUESTION 6 : Quels étaient alors les recours possibles des sinistrés ?

2.4. Episodes contentieux potentiels et réels

D'une manière générale, la jurisprudence administrative considère que tout comportement illégal d'une autorité administrative est constitutif d'une faute, notamment la carence dans l'exercice des pouvoirs de police. Mais cela ne préjuge pas du reste de la chaîne d'établissement de la responsabilité en ses trois éléments (fait générateur fautif, préjudice subi et lien de causalité). C'est évidemment sur ce lien de causalité que la défense de la commune au contentieux porterait, au vu des facteurs naturels identifiés à l'origine du préjudice, celui-ci n'étant pas contestable, mais il est possible que cette défense porte aussi sur l'existence de la faute par elle-même. Nous avons vu par ailleurs que le préjudice subi par les sinistrés avait vocation à être diminué par les facteurs imputables au risque naturel proprement dit ainsi que par d'éventuels vices de construction anciens, qui relèvent de la responsabilité des (co)propriétaires en vertu de nos considérations antérieures (1.2.).

2.4.1. L'absence de recours en indemnisation des propriétaires concernés

Aucun recours en indemnisation contre la commune de la part des propriétaires victimes de ces affaissements ne fut observé, sur le fondement de la responsabilité « sans faute » ou « pour faute », ce qui aurait pu permettre de formuler une demande d'injonction à l'encontre du maire. La question qui se pose néanmoins est celle de la possibilité actuelle d'une telle action en réparation : contentieux de pleine juridiction devant le TA (ministère d'avocat obligatoire).

Or il y a peut-être prescription : cette action ne pourrait alors plus être exercée. On doit distinguer deux types de prescription dans le temps global d'un contentieux :

- celle du recours en indemnisation pour le préjudice subi, qui est aligné par la jurisprudence du CE sur les actions « personnelles et mobilières » de l'art. 2224 C. Civ., soit 5 ans « à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer » ;
- celle d'une créance auprès d'une collectivité publique (notamment l'Etat ou la commune), ou d'un établissement public (la CARF par exemple) : 4 ans à compter du début de l'année civile suivant celles de la naissance de la créance, donc si le recours en indemnisation d'une victime a prospéré dans une décision de justice administrative devenue définitive (art. 1^{er} de la loi n° 68-1250 du 31-12-68).

Dans le cas des sinistrés breillois du passé et du présent, c'est la première durée qui est à l'ordre du

jour, la seconde n'étant que potentielle dans l'avenir. Les cas d'interruption de la prescription sont précisés dans les deux cas :

- art. 2241 & 2239 C. Civ. : interruption de la prescription par une demande en justice, même en référé, et simple suspension pour une mesure d'instruction avant tout procès ordonnée par le juge ;
- art. 2 de la loi n° 68-1250 : quatre possibilités d'interruption (non étudiées ici car sans objet pour le moment) .

L'interruption « remet le compteur à zéro » pour le délai de 5 ans, mais la suspension n'a pas cet effet, le temps écoulé auparavant restant conservé, et le temps restant ne pouvant être inférieur à 6 mois en tout état de cause, à dater de l'exécution de la mesure d'instruction ordonnée par le juge.

Les sinistrés actuels ont donc une situation délicate à gérer en termes de « chausse-trappes ». Ainsi, dans un arrêt récent, le CE a rejeté le recours en indemnisation de particuliers (époux B.) qui avaient subi des désordres immobiliers graves à leur maison suite à un dysfonctionnement d'une borne à incendie, au point de motiver l'intervention du maire au titre du CCH pour interdire l'habitation et ordonner la démolition partielle de cette maison pour préserver la sécurité publique : scénario assez proche du cas de la « maison Guidi » (cf. annexe 2). L'enjeu de d'indemnisation était conséquent, et le TA de Melun avait accordé initialement 220335 € aux époux B. et 12124 € à leur assureur, plus les frais d'expertise imputés au distributeur d'eau ; jugement confirmé en appel. Le distributeur d'eau obtint du CE la cassation de cet arrêt, puis la CAA de Paris, saisie une seconde fois, inversa sa décision, ce qui motiva un nouveau recours en CE de la part des époux B.. Par arrêt du 7-02-23 (n° 454109, Lebon T.), le CE rejeta le pourvoi et régla définitivement l'affaire au fond :

« (...) 11. En second lieu, M. et Mme B... et leur assureur soutiennent que les désordres affectant leur propriété se sont aggravés en 2007, lorsque leur maison est devenue inhabitable, puis en 2020, lorsque le maire de Mauregard a pris un arrêté interdisant l'accès à la maison et ordonnant la démolition d'une partie du bâtiment pour des raisons de sécurité publique, et que, par suite, le point de départ de la prescription doit être fixé à la date d'aggravation de ces désordres. Toutefois, dès lors que l'inhabitabilité de la maison et sa dangerosité imposant sa destruction partielle constituaient les conséquences futures et raisonnablement prévisibles des désordres constatés en juin 2002, il résulte de ce qui a été dit au point 2 qu'il n'y a pas lieu de reporter le point de départ de la prescription des dommages initialement constatés à la date de ces circonstances, lesquelles ne caractérisaient pas davantage, en l'espèce, des préjudices nouveaux pour lesquels courrait un délai de prescription propre. (...) ;

15. Il résulte de tout ce qui précède que l'action de M. et Mme B... et autre dirigée contre la société Lyonnaise des eaux, devenue la société Suez Eau France, était prescrite lorsqu'ils ont présenté leurs conclusions indemnitaires dirigées contre cette société dans leur mémoire enregistré au greffe du tribunal administratif de Melun le 12 juillet 2016. Par suite, la société Suez Eau France est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Melun l'a condamnée à verser des indemnités à M. et Mme B... et à leur assureur, la société Filia-MAIF, et qu'il a mis à sa charge les frais des expertises.(...) »

Le CE a donc rejeté l'argument des époux B. selon lequel le délai de prescription ne courait qu'à partir de la date d'aggravation des désordres (2007), et non à partir de 2002, début de ces désordres. Compte tenu du chevauchement de l'affaire sur deux régimes législatifs de délais différents autour de l'année 2008, le CE avait calculé que la prescription était née le 30-06-12 (point 2 de l'arrêt) :

2. (...) « La prescription instituée par ces deux dispositions court à compter de la date à laquelle la victime a une connaissance suffisamment certaine de l'étendue du dommage. Les conséquences futures et raisonnablement prévisibles des désordres apparus ne constituent pas une aggravation du dommage de nature à reporter le point de départ du délai de prescription. »

En définitive, non seulement les époux B. n'ont plus que leurs yeux pour pleurer sur l'absence d'indemnisation de leur maison partiellement démolie pour cause de dysfonctionnement d'une borne à incendie communale, mais ils doivent de plus payer solidairement avec leur assureur la somme de 2000 € à la commune et au distributeur d'eau.

Ainsi, la copropriété « maison Guidi » ou un de ses membres aurait pu ou dû agir dans les 5 ans, en invoquant la responsabilité pour faute :

- soit à partir de la mise en demeure du préfet au maire par courrier du 2-03-11 (cf. annexe 2), en laissant s'écouler un certain temps de bienveillance ;
- soit à partir de la date où le jugement du TA de Nice du 12-12-12 à son profit était devenu définitif, avec la même remarque.

S'agissant de la responsabilité sans faute (dommage permanent de travaux publics), la computation du délai pouvait commencer à la date de la publication des conclusions de la seconde expertise établissant l'aggravation du problème naturel par les ruptures de canalisations.

A un niveau général, il est probable qu'il est trop tard au vu de l'ancienneté du problème du gypse dans le sous-sol breillois. De plus, une telle attitude ne serait pas très bien vue dans la situation actuelle, notamment par la municipalité en place, donc on écartera cette solution. Mais cette municipalité devrait bien prendre conscience de cet aspect des choses, même si elle n'est pas à l'origine de cette responsabilité manifeste de la puissance publique communale, et l'Etat a peut-être aussi des choses à se reprocher sur ce point (cf. 2.6.).

2.4.2. Recours pour excès de pouvoir contre la commune

En revanche, il y eut un contentieux concernant un « arrêté de péril imminent » pris par le maire de Breil en 2010 et tendant à ordonner aux copropriétaires de l' « ancienne maison Guidi » de procéder à des travaux afin d'éviter l'effondrement de cet édifice et de supprimer le danger pour ses occupants.

Dans un premier temps, le TA de Nice, saisi par le maire, avait ordonné une expertise pour déterminer l'état de l'immeuble et ses perspectives d'évolution (28-06-10). Dans son pré-rapport, l'expert préconisait des mesures d'urgence de stabilisation de l'immeuble au regard du risque sismique, mais écartait le péril imminent nécessitant l'évacuation du bâtiment. Dans son rapport définitif (5-07-10), l'expert notait de façon sévère et désabusée : « Si, depuis 2004, le syndic et la commune ont constaté cette situation, il est absolument anormal que rien n'ait été fait de puis cette date, et de ce fait, bien sûr, je décline aujourd'hui toute responsabilité pour la prise en compte d'une telle situation. » Le 16-08-10, l'avocat de la copropriété estimait dans un courrier adressé au maire que les fissures semblaient « consécutives à une instabilité du sol provoquée par des fuites d'eau affectant les réseaux d'eau potable situés sous le domaine public » ; et d'ajouter : « manifestement, cet état de dangerosité ne résulte pas d'un mauvais entretien ou d'un défaut de conception de l'immeuble, mais trouve son origine dans des causes extérieures à la copropriété qui relèvent de la responsabilité de la commune. »

Le « domaine public » auquel l'avocat fait référence est celui des voies et places publiques voisines de l'immeuble, sous lesquelles sont situées les canalisations d'eau potable. Notre raisonnement antérieur sur les « dommages permanents de travaux publics » peut donc même être corroboré par l'application de la théorie jurisprudentielle de la « garde » du sous-sol du domaine public routier communal, empruntée par le juge administratif au juge civil, s'il en était besoin.

Ne l'entendant pas de cette oreille, le maire de Breil sollicita à nouveau le TA le 2-11-10 aux fins de désignation d'un expert qui donnerait notamment un avis sur l'existence d'un péril imminent, sa décision de principe paraissant déjà prise. Le second expert rendit son rapport le 30-11-10, apparemment sans se prononcer de façon explicite sur l'existence du péril imminent, mais en

préconisant des mesures conservatoires immédiates pour sécuriser le site. En conséquence, le maire prit le 2-12-10 un arrêté de péril imminent sur le fondement de l'art. L 511-3 du code de la construction et de l'habitation (CCH), dans sa rédaction alors en vigueur (cf. annexe 2), assorti des mesures suivantes :

- sommation à la copropriété de réaliser à ses frais les travaux préconisés dans le délai de trois mois ;
- évacuation de l'immeuble ;
- relogement des locataires aux frais du propriétaire.

Le 4-02-11, sur recours des copropriétaires, le TA de Nice rendit une ordonnance suspendant l'exécution de cet arrêté. La commune se pourvut en cassation devant le Conseil d'Etat, qui estima que le pourvoi n'était pas admissible en l'espèce, confirmant donc la décision du TA de Nice. Il s'agissait d'un « référé-suspension » adossé à un recours en excès de pouvoir visant à l'annulation sur le fond de l'arrêté municipal (cf. ci-dessous, (g)). Pour obtenir la suspension en matière d'exécution de cet arrêté, deux conditions doivent être réunies : l'urgence et un « moyen sérieux ». Le juge des référés du TA admit l'urgence au vu de l'importance du coût des travaux et de l'impossibilité d'une des copropriétaires de se reloger ailleurs. Il retint ensuite comme « moyen sérieux » l'inapplicabilité des dispositions du CCH comme fondement de l'arrêté attaqué (cf. annexe 2 pour de plus amples explications) : il considéra que le danger représenté par l'immeuble ne provenait pas « à titre prépondérant de causes qui lui sont propres », malgré son mauvais état général, les premières fissures étant apparues en 2004 alors que l'immeuble avait été construit au début du 19ème siècle. Il reprit donc à son compte les constatations du rapport d'expertise sur ce point, ainsi que les écritures de l'avocat de la copropriété. Dans cet argumentaire, il était souligné aussi que le syndic de copropriété avait dès 2008 saisi la mairie de la gravité de la suspension des travaux prévus par celle-ci, constats d'huissier à l'appui faisant état de fuites d'eau sur le domaine public en surface, donc probablement aussi en sous-sol.

Les choses n'en restèrent évidemment pas là :

- a) 7-02-11 : forte de ce premier succès, la copropriété passe à la contre-attaque en mettant en demeure le maire d'intervenir en urgence sur le fondement de ses pouvoirs de police générale (cf. annexe 2) pour mettre en œuvre les travaux nécessaires à la fin du péril et de son imminence alléguée, sous 24 heures, et en annonçant un référé « mesures urgentes » au TA pour le contraindre à agir.
- b) 11-02-11 : le maire répond au syndic en prescrivant des « mesures de sûreté » et annonçant une interdiction d'habiter, y compris pour la copropriétaire sans alternative de logement.
- c) 15-02-11 : l'avocat de la copropriété adresse au maire un courrier rappelant que cette mesure ne saurait remplacer les travaux nécessaires, qui incombent à la commune.
- d) 2-03-11 : arrêté municipal portant interdiction d'habiter dans la « maison Guidi ».
- e) 9-03-11 : ordonnance du juge du TA de Nice rejetant une demande de la copropriété fixant à un maximum de 3 mois pour la réalisation des travaux par la mairie ; motifs : cela ne correspond pas à une situation d'urgence, et l'arrêté de péril imminent est toujours suspendu.
- f) 17-04-12 : ordonnance du juge du TA en vue d'une nouvelle expertise de l'immeuble, tendant à déterminer si les mesures prises par la municipalité pour assurer la sécurité sont appropriées, et pouvoir pour requérir toutes informations et documents, dans le délai de 2 mois ;
- g) 12-12-12 : jugement sur le fond du TA de Nice annulant l'arrêté municipal de péril imminent :

« Alors même que les fondations de l'immeuble appartenant aux requérants sont posés à une profondeur insuffisante, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'absence de ce vice de

construction aurait permis d'éviter les désordres. Dans ces conditions, l'état de péril trouve sa cause prépondérante dans l'effondrement du sous-sol, qui ne constitue pas une cause propre à l'immeuble. Par suite, le maire de Breil-sur-Roya, auquel il appartenait par l'application de l'article L 2212-4 du CGCT de prescrire l'exécution de mesures de sécurité exigées par les circonstances étrangères à l'immeuble lui-même n'a pu faire légalement usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L 511-3 du CCH pour prendre l'arrêté du 2-12-10. »

Ce jugement est devenu définitif. Le maire a commis une « erreur de droit » qui engage la responsabilité de la commune, voire de l'Etat, puisqu'il est représentant de l'Etat dans ses pouvoirs exercés sur le fondement du CCH (cf. annexe 2). Cette affirmation peut être discutée : le maire engagerait à coup sûr la responsabilité de l'Etat s'il était négligent pour exercer cette police administrative spéciale protectrice des habitants dans des immeubles d'habitation, mais la responsabilité de la commune semble plutôt engagée par l'absence de recours au pouvoir de police administrative générale (CGCT), l'erreur de droit du maire jouant alors un rôle très secondaire dans l'établissement de la responsabilité administrative. Mais surtout, à un niveau formel, si l'arrêté municipal est pris au visa non seulement du CCH mais aussi de l'art. L 2213-24 du CGCT qui y renvoie sur un plan purement procédural, la responsabilité administrative de la commune reste pleinement engagée en lieu et place de celle de l'Etat.

C'est donc la responsabilité de la commune de Breil-sur-Roya qui semblait engagée, pour faute, dans l'absence d'exercice des pouvoirs de police municipale au nom de la commune, aggravée par l'erreur de droit du maire, qui pourrait être une manœuvre dilatoire s'il était prouvé qu'elle était volontaire.

Par suite, des « travaux de stabilisation efficaces ont finalement été programmés après étude d'ingénierie, étudiés et exécutés aux frais de la commune au second semestre 2013 » (H, 5.12.). Il s'agit du remplacement des canalisations d'eau potable dans le secteur Brancion, afin de supprimer les fuites. Mais le maire de Breil, ignorant l'adage « *errare humanum est, perseverare diabolicum* », prit un second arrêté de péril à l'encontre de la copropriété Gambaraza, voisine de la maison Guidi, ce qui amena le TA à rééditer la même sanction : annulation de cet arrêté et remplacement par un arrêté d'évacuation. En 2014, une nouvelle procédure opposant la copropriété Gambaraza donna lieu à la même issue contentieuse que précédemment.

QUESTION 7 : Quel a été le rôle de l'Etat dans ce litige ?

2.5. Le rôle de l'Etat dans l'affaire « ancienne maison Guidi »

Si la responsabilité de l'Etat semble ne pas être engagée au titre de l'invocation du CCH, elle pourrait l'être sur deux points ((a) et (b) ci-après).

2.5.1. Des carences manifestes en matière de contrôle des actes administratifs municipaux

a) Le déficit de contrôle hiérarchique (et non « de légalité ») sur l'arrêté municipal de péril imminent, annulé par la suite par le TA de Nice (CGCT, art. L 2131-4 et L 2131-5) ; à cette occasion, le préfet pouvait annuler, modifier ou remplacer l'arrêté municipal illégal de façon directe (cf. annexe 2), tout en rappelant au maire ses devoirs au regard des pouvoirs de police générale (CGCT, art. L 2212-2 (5°) et L 2212-4) ; c'est ce qu'il a fait néanmoins par la suite (cf. point suivant) ;

b) L'absence d'application des dispositions de l'article L 2215-1 du CGCT, qui instaure un pouvoir de substitution du préfet au maire défaillant pour l'exercice des pouvoirs mentionnés précédemment : l'avocat de la copropriété « maison Guidi » n'a pas manqué de le lui rappeler (courrier en date du 20-10-11), puis le préfet a formulé la mise en demeure au maire avant d'intervenir, en application de l'alinéa 3 de cette disposition, mais sans suite.

La responsabilité de l'Etat aurait donc probablement été plus facile à engager que celle de la commune sur ce plan.

2.5.2. Un PPRN dédié au problème : succédané ou gesticulation ?

Par ailleurs, le préfet a compris qu'il « devait faire quelque chose », ne serait-ce que pour la raison du renoncement à l'exercice de son pouvoir de substitution :

- 21-03-10 : courrier du « pôle risques » de la DDTM invitant à une réunion de destinataires non précisés sur le cas de la « maison Guidi » ;

- 30-11-10 : arrêté préfectoral prescrivant l'élaboration d'un PPRN « mouvements de terrain » sur la commune de Breil-sur-Roya, abrogeant un arrêté précédent de 2006 incluant les risques sismiques et d'inondation, chargeant la DDTM de son élaboration et organisant une concertation préalable à l'enquête publique, ainsi que les personnes associées (maire notamment) et celles qui sont consultées.

On ne voit pas ce que le PPRN adopté ultérieurement a pu apporter à la solution du problème, vu qu'il consiste à imposer au document d'urbanisme communal (POS à l'époque) des servitudes d'inconstructibilité en fonction du zonage relatif à l'aléa. Mais, en préconisant ce PPRN dédié aux seuls effondrements breillois localisés, le préfet pouvait avoir envisagé de faire application du contenu de deux alinéas du II de cet article L 562-1 :

« II.-Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin : (...)

3° De définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers ;

4° De définir, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs. (...) »

Dans le contexte breillois, seul le (3°) a été mis en œuvre, et de façon très limitée. Le préfet tablait en effet sur un document impliquant plusieurs années de procédure d'élaboration pour déterminer les obligations respectives des propriétaires et de la municipalité, alors que le CGCT, inappliqué, est très clair sur ce point - ce que devait confirmer le TA de Nice en 2012 - et surtout d'application potentiellement immédiate ou à brève échéance. Non seulement cette initiative est un écran de fumée (cacher le refus d'application par le préfet de l'art. L 2215-1 du CGCT après une première simulation), mais elle consiste à « botter en touche » sur le plan chronologique, au détriment des intérêts légitimes des propriétaires concernés. Cela étant, le (4°) aurait mis à la charge des victimes du sinistre les travaux éventuels de correction et de suppression du risque, ce qui se situe très en retrait des possibilités offertes par le « fonds Barnier ». Mais il n'a pas été mis en œuvre.

C'est donc sur ce dernier point que la responsabilité pour faute de l'Etat restait engagée, nonobstant l'approbation du PPRN en 2015, sous les deux réserves habituelles :

- sur le fond : le lien de causalité à prouver ;

- sur le plan procédural : la prescription et la computation du délai de 5 ans pour l'exercice du recours.

Il convient par ailleurs de ne pas oublier que les juridictions administratives sont assez exigeantes pour la reconnaissance d'une faute de la puissance publique et surtout de l'Etat.

QUESTION 8 : Les sinistrés vont-ils pouvoir être indemnisés par le « fonds Barnier » ?

3. La perspective d'intervention du « fonds Barnier »

Probablement conscient de cette dimension de responsabilité historique de la commune, le maire actuel de Breil a déjà évoqué cette possibilité, qui concerne les sinistrés de la tempête « Alex ». Il est à noter que, dans le chronologie des expertises et des recours contentieux entre 2010 et 2012, l'idée n'était pas nouvelle et avait été soulevée auparavant.

La note technique interministérielle de 2019, analysée en annexe 3, est à prendre en considération, malgré son caractère purement « doctrinal », donc indicatif.

3.1. Une perspective initialement douteuse

Nous examinons ici la faisabilité juridique du financement des travaux ou des expropriations pour les immeubles du quartier Brancion par le « fonds Barnier ». Notre premier réflexe a été de contester cette possibilité pour deux raisons.

La première raison fait de cette substitution de responsabilité commune-Etat un problème de droit des finances publiques : si cela se produit, les juridictions financières (Chambre régionale des comptes ou Cour des Comptes) pourraient trouver à y redire ; et le comptable public qui a donné son aval à l'ordonnateur public ayant demandé cette dépense pourrait avoir quelques ennuis s'il ne l'a pas bloquée. Ceci ne concerne pas directement la commune ou ses administrés, dans la mesure où la cette note technique interministérielle de 2019 précise les modalités d'engagement des dépenses de ce fonds : instruction des dossiers par la DDTM, le préfet étant l'ordonnateur public des dépenses d'indemnisation ou autres au titre de ce fonds.

Cette première raison peut être écartée dans la mesure où l'Etat a une part de responsabilité dans cette affaire, ainsi qu'exposé ci-dessus, la commune de Breil-sur-Roya conservant sans doute la responsabilité première.

La seconde raison est d'ordre doctrinal (juridique) : le financement d'une expropriation (ou de travaux de prévention) pour un risque naturel qui trouverait sa source dans la propriété privée elle-même paraît constituer un détournement de fonds publics, alors que l'objection précédente ne concerne qu'un mauvais emploi des fonds publics. Mais la lettre de l'art. L 561-1, al. 1er, C. Env. (cf. ci-dessous) vient contredire cette objection. Celle-ci doit de toute façon être écartée par un autre argument : le risque d'affaissement trouverait sa source non pas tant dans le sous-sol propriété privée, que dans celui relevant de la propriété publique, par « contagion latérale » en quelque sorte.

3.2. Une perspective possible

Il convient donc dans un second temps de vérifier la possibilité de justifier l'activation du « fonds Barnier » en l'espèce. Il faut alors se reporter à la disposition pertinente du code de l'environnement, à savoir son article L 561-1, dont la version en vigueur est récente (cf. annexe 1, (8°)) :

« Sans préjudice des dispositions prévues au 5° de l'article L 2212-2 et à l'article L 2212-4 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine menace gravement des vies humaines, l'Etat peut déclarer d'utilité publique l'expropriation par lui-même, les communes ou leurs groupements et les établissements publics fonciers, des biens exposés à ce risque, dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation.

Ces dispositions ne s'appliquent pas aux cavités souterraines d'origine naturelle ou humaine

résultant de l'exploitation passée ou en cours d'une mine.

La procédure prévue par les articles L 521-1 à L 521-8 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est applicable lorsque l'extrême urgence rend nécessaire l'exécution immédiate de mesures de sauvegarde.

Toutefois, pour la détermination du montant des indemnités qui doit permettre le remplacement des biens expropriés, il n'est pas tenu compte de l'existence du risque. Lorsque le bien est situé dans une zone exposée au recul du trait de côte mentionnée au 1° de l'article L. 121-22-2 du code de l'urbanisme, les modalités d'évaluation de sa valeur sont celles prévues à l'article L. 219-7 du même code. Les indemnités perçues en application du quatrième alinéa de l'article L 125-2 du code des assurances viennent en déduction des indemnités d'expropriation, lorsque les travaux de réparation liés au sinistre n'ont pas été réalisés et la valeur du bien a été estimée sans tenir compte des dommages subis. »

La présence de la « cavité souterraine » dans le premier alinéa semble donc balayer l'argument dérivé de l'implication ennuyeuse de l'article 552 du code civil posant la responsabilité implicite du propriétaire du sol pour les désordres du sous-sol, ainsi que notre objection doctrinale byzantine à finalité purement pédagogique. Cette rédaction récente de l'article en question réunit en fait dans cette expression l'hypothèse « marnière » et celle de la cavité gypseuse. Ainsi qu'exposé dans l'annexe 1 sur l'évolution de l'art. L 561-1 C. Env. depuis 1995, la marnière (explicitement) et la cavité souterraine gypseuse (implicitement) étaient distinguées, pour être finalement assimilées en 2020.

La question de l'existence de cavités dans le sous-sol breillois conditionne donc la mise en œuvre du « fonds Barnier », et c'est bien le cas, mais elles ne sont pas omniprésentes, apparemment. Ceci serait en principe à apprécier sous chaque parcelle ou unité foncière (plusieurs parcelles relevant du même compte cadastral), pour que le propriétaire du sol concerné puisse prétendre à une indemnisation du « fonds Barnier », dans sa variante « expropriation », mais le voisinage du sous-sol relevant du domaine public (la surface étant elle-même domaine public). Mais il convient aussi de raisonner sur une base non exclusivement cadastrale, immeuble par immeuble, mais par îlot d'urbanisation afin de prendre en compte un « effet domino » lent : des immeubles encore « sains » (sans effondrement initial) peuvent être « contaminés » par des immeubles voisins pour lesquels l'affaissement a commencé : on ne peut se limiter à un raisonnement purement « vertical ».

La note technique interministérielle du 11-02-19 relative au FPRNM (annexe 3) paraît conforme à la loi en mentionnant bien que les affaissements de terrains ne peuvent être concernés qu'en cas d'existence de cavités souterraines, et rappelle utilement le pouvoir de police générale du maire et le pouvoir de substitution du préfet, qui n'ont pas été utilisés dans le contexte breillois. Or l'expertise ISRMN-H2EA a établi l'existence de deux cavités, et il importe peu à nos yeux qu'elles aient été qualifiées de « vides » ou de « surcreusements ». En ce qui concerne le caractère naturel du risque, il n'est que partiel mais établi par la seconde expertise, mais de toute façon il est « naturel » par détermination de la loi (C. Env., art. L 561-1). Le maire et le préfet sont donc fondés à mobiliser le FPRNM pour dédommager les sinistrés par l'acquisition de leurs biens, ou pour financer les travaux nécessaires si le calcul économique requis par la loi aboutit à les privilégier.

Selon le compte-rendu du Conseil municipal du 10-02-22, le maire de Breil-sur-Roya en exercice conclut une convention de médiation au nom de la commune (décision valant délibération en application de l'art. L 2122-22 du CGCT) entre celle-ci, l'Etat et la copropriété « ancienne maison Guidi ». Celle-ci doit être indemnisée par le FPRNM, ce qui pose un problème de principe au regard de l'appréhension nécessaire d'un certain périmètre pour la mise en œuvre de ce fonds.

QUESTION 7 : Quel avenir pour les secteurs sinistrés de Breil ?

4. Autres considérations juridiques

4.1. Conséquences prévisibles en droit de l'urbanisme

Suite au « miracle administratif » du PPRN de 2015, les affaissements immobiliers en surface, en tant que « risques naturels prévisibles », devaient être intégrés au PLU, dès le rapport de présentation, et surtout dans le zonage et les règlements de zone. Cela a été fait dans le projet de PLU de Breil-sur-Roya, mais « en panne » suite à différentes objections de services de l'Etat, apparemment peu fondées. La rumeur publique impute ce blocage à la DDTM, donc au préfet : or celui-ci n'a en aucune manière un droit de veto sur un PLU rendu public, il y a simplement une vague menace de déféré préfectoral en cas d'approbation par le Conseil municipal. Celui-ci n'a pas cru devoir prendre ses responsabilités en poursuivant la procédure malgré le blocage préfectoral, plus apparent que réel.

Suite à Alex, le PLU de Breil, qui était donc resté à l'état de projet avant même qu'il ne soit rendu public en vue de l'enquête publique, doit être repris à la base en intégrant ces données nouvelles et va devoir intégrer cette dimension « expropriatrice » potentielle d'une manière ou d'une autre. n par le Conseil municipal, celui-ci ayant choisi de ne pas prendre ses responsabilités avant Alex. Par ailleurs, la préfecture a effectué des « porter à connaissance » (PAC) en direction des maires de la Roya, afin de garantir l'absence de délivrance d'autorisations d'urbanisme dans les zones exposées au retour du risque de crue et lave torrentielle, en application du règlement national d'urbanisme (RNU) (cf. E, 2.6.).

Ces PAC ne sont pas directement contraignants, et reviennent à des recommandations très fortes pour les maires. Ils renvoient implicitement à l'art. R 111-2 C. Urb. , disposition du RNU applicable que la commune soit dotée d'un POS/PLU ou non :

« 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. »

L'événement sans précédent constitué par Alex remet de fait les compteurs à zéro en termes de démolitions supplémentaires, et relance le PLU de Breil sur des bases nouvelles. En bonne logique, la relance du SCoT porté par la CARF devrait précéder la révision du PLU de Breil, qui doit être « compatible » avec lui. Le nouveau SCoT a vocation à fixer les orientations générales des PLU communaux ou intercommunaux pour l'ensemble du réseau hydrographique, donc, dans le cas de Breil, de veiller à prévenir autant que possible une nouvelle crue torrentielle en amont du village. Mais la perspective, possible à l'heure où ces lignes sont écrites, de suppression de la CARF par l'incorporation de son périmètre à celui de la Métropole de Nice-Côte d'Azur, aboutirait à la disparition de la problématique SCoT au profit d'une révision du PLU métropolitain (intercommunal), approuvé le 25-10-19.

4.2. Conséquences en matière de propriété publique (domanialité)

Par ailleurs, si la commune ou tout autre personne publique mentionnée à l'art. L 561-1 devient propriétaire des terrains expropriés – donc aussi de leur sous-sol ! - il faudra prendre soin de réfléchir à la balance domanialité publique /privée.

Le critère de la domanialité publique est soit l'affectation directe à l'usage du public (un parc d'agrément par exemple, un parking...), soit l'affectation à un service public moyennant les aménagements adéquats. On reste dans le domanialité privée si l'affectation des terrains consiste par

exemple à ouvrir des espaces de jardins familiaux, par exemple. La domanialité publique implique un acte de classement clair, la domanialité privée n'implique rien de particulier, en application de l'article L 2211-1 du code général de la propriété des personnes publiques. Tout cela doit être réglé avant la relance du PLU, nécessairement longue. Dans les deux cas, le passage à la propriété publique mettra fin à la menace sous-jacente de la « responsabilité sans faute » de la puissance publique, celle-ci subissant à l'avenir directement les conséquences de ses manquements passés et futurs.

A noter que l'affectation à l'une ou l'autre finalité des dépendances du nouveau domaine public peut être unilatéralement modifiée par l'Etat, sans l'accord de la collectivité territoriale ou de l'établissement public propriétaire. Selon l'article L 2123-4 du code général des collectivités territoriales, qui grave dans le marbre législatif en 2006 la théorie jurisprudentielle des « mutations domaniales » remontant à 1909 :

« Lorsqu'un motif d'intérêt général justifie de modifier l'affectation de dépendances du domaine public appartenant à une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou un établissement public, l'Etat peut, pour la durée correspondant à la nouvelle affectation, procéder à cette modification en l'absence d'accord de cette personne publique. »

4.3. Les conséquences immédiates des désordres immobiliers

Les débats de la concertation citoyenne ont porté sur les conséquences indirectes des désordres en surface : des immeubles bâtis du quartier Brancion, abandonnés par leurs occupants soumis à une interdiction d'habiter ou un arrêté de péril, ont pu devenir des foyers de dangerosité ou d'insalubrité pour les immeubles voisins, non concernés mais aussi concernés quoique toujours habités. La population breilloise (village) est consultée sur ce point, plus précisément sur l'attitude que devrait adopter le maire, ou non.

Nous examinons en annexe 2 les implications de ce questionnement, actuellement et à l'époque 2010-2012.

Conclusion provisoire

Sur le fond, la question des affaisements des immeubles bâtis du quartier Brancion de Breil-sur-Roya reflète les graves inconvénients de la décentralisation à la française : le législateur n'a eu de cesse d'augmenter au fil du temps les pouvoirs des élus territoriaux, les maires en premier lieu, alors même que ceux-ci n'ont souvent pas la capacité de les exercer ou ne cherchent pas les conseils adéquats. D'où les contorsions juridiques observées (annulation contentieuse d'arrêtés municipaux de péril imminent, invention préfectorale d'un PPRN sans objet réel et inadapté à la situation) ; à l'excès de pouvoir du maire répond le déficit de pouvoir du préfet, qui n'assume pas ses responsabilités en matière de pouvoir de substitution au maire pour les questions de police administrative générale.

Il faut aussi faire la part d'un contexte historique et culturel où une population est habituée au « tout-mairie », y compris lorsque la mairie est, au moins pour partie, le problème, au lieu d'être la solution. Cela ne concerne évidemment pas Breil de façon spécifique, ni la vallée de la Roya.

Le recours au « fonds Barnier » pour indemniser les propriétaires contraints d'abandonner leur bien immobilier, par voie d'acquisition amiable ou par expropriation, ou de s'assurer de travaux correctifs inaccessibles à leurs moyens financiers, est en définitive justifié sur le plan juridique, mais avec cette observation critique : c'est le contribuable national qui va payer en lieu et place du contribuable communal, qui aurait eu logiquement à payer après coup pour les fautes et erreurs de

ses élus, à supposer que les sinistrés aient intenté en temps utile des recours qui auraient prospéré. Voilà beaucoup de « si... ».

Par ailleurs, la mise en œuvre du « fonds Barnier » en relation avec un risque naturel majeur caractérisé est une opération d'ensemble, même si elle se présente de façon dispersée dans l'espace, comme dans la plupart des cas d'expropriation des maisons situées en zone nouvellement inondable de la Roya dans le contexte post-Alex. Dans le contexte d'une partie du centre urbain de Breil, le risque naturel d'effondrement concerne des immeubles constituant des « blocs bâtis » dont la cohérence entraîne la stabilité et ses troubles, et c'est donc très différent. Or le règlement du litige « maison Guidi » s'est déroulé de façon séparée et anticipée pour des raisons historiques compréhensibles, mais est constitutif d'une anomalie administrative et juridique qui aurait été reconnue par les services de l'Etat : il crée un précédent dangereux de « cas par cas » qui pourrait prospérer et risque d'aggraver la responsabilité de la puissance publique, déjà établie. Il convient de ne pas oublier que la mise en œuvre du « fonds Barnier » obéit à un principe général du droit administratif et constitutionnel : le principe d'égalité.

Par conséquent, il ne peut y avoir de « cas par cas » pour une quelconque raison d'opportunité, et le calcul économique requis par la loi doit être global : la somme des coûts de l'expropriation pour chaque propriétaire ou co-propriété doit être comparée à la somme des coûts de travaux envisageables dans chaque cas.

Le dossier des sinistrés du quartier Brancion de Breil-sur-Roya est riche d'enseignements au-delà du contexte communal, et le produit final de la concertation citoyenne, sur un plan interdisciplinaire où le droit ne sera évidemment pas la seule dimension abordée, le sera encore davantage.

ANNEXE 1 : Petite histoire de l'article L 561-1 du code de l'environnement

Un peu d'histoire du droit, pour bien comprendre la problématique du recours au « fonds Barnier » pour les affaissements immobiliers breillois :

1°) A l'origine, la « loi Barnier » de 1995 instaure la possibilité d'expropriation pour cause d'exposition à un risque naturel prévisible, suite au drame villageois de Séchilienne (Isère) :

<http://www.sechilienne.fr/1524-les-ruines-de-sechilienne.htm>

Loi n° 95-101 du 2-02-95 de renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier », art. 11 :

« Sans préjudice des dispositions prévues au 6° de l'article L. 131-2 et à l'article L. 131-7 du code des communes, lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, d'avalanches ou de crues torrentielles menace gravement des vies humaines, les biens exposés à ce risque peuvent être expropriés par l'Etat dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation.

La procédure prévue par les articles L. 15-6 à L. 15-8 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est applicable lorsque l'extrême urgence rend nécessaire l'exécution immédiate de mesures de sauvegarde.

Toutefois, pour la détermination du montant des indemnités qui doit permettre le remplacement des biens expropriés, il n'est pas tenu compte de l'existence du risque. »

On note que les risques naturels prévisibles limitativement énumérés ne mentionnent pas des cavités créant des effondrements des immeubles bâtis en surface. Par suite, les lois de finances annuelles attribuent des moyens à un « fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) », dit

« fonds Barnier » dédié à ces dépenses d'expropriation, et, plus récemment de travaux alternatifs suite au calcul économique prévu par la loi.

2°) Adoption du code de l'environnement qui crée l'article L 561-1 en lieu et place de cet article 11 (ordonnance n° 2000-914 du 18-09-00, ratifiée par la loi n° 2003-591 du 02-07-03). Aucun changement sur le fond.

3°) Loi n° 2002-276 du 27-02-02 relative à la démocratie de proximité, art. 159-IV modifiant l'art. L 561-1 C. Env. :

« Sans préjudice des dispositions prévues au 5° de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches ou de crues torrentielles menace gravement des vies humaines, les biens exposés à ce risque peuvent être expropriés par l'Etat dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation.

Ces dispositions ne s'appliquent pas aux cavités souterraines d'origine naturelle ou humaine résultant de l'exploitation passée ou en cours d'une mine.

La procédure prévue par les articles L. 15-6 à L. 15-8 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est applicable lorsque l'extrême urgence rend nécessaire l'exécution immédiate de mesures de sauvegarde.

Toutefois, pour la détermination du montant des indemnités qui doit permettre le remplacement des biens expropriés, il n'est pas tenu compte de l'existence du risque. »

Changement majeur : les « mouvements de terrains » sont complétés par des « affaissements de terrains dus à une cavité souterraine ou à une marnière ». De façon logique, le nouvel alinéa 2 exclut du dispositif « Barnier » les affaissements d'origine minière (cavités liées à l'exploitation actuelle ou passée de substances minières), puisque le code minier s'en charge. Par « mouvements », on entend les glissements de terrain d'une certaine importance ou les effondrements rocheux massifs générateurs de « menaces graves » pour des vies humaines, ce qui est une autre manière de qualifier de « majeur » un risque naturel. La « loi Barnier » initiale faisait référence aux glissements de terrain ou aux éboulements rocheux massifs type Séchilienne, mais ignorait les affaissements proprement dits. Les marnières sont explicitement mentionnées, et les « cavités souterraines » se réfèrent notamment aux « cloches de fontis » créées par le gypse, mais ne s'appliqueraient pas clairement aux cavités identifiées plus tard par l'expertise géotechnique à Breil.

Par ailleurs, le code général des collectivités territoriales (CGCT) succède au code des communes et aux lois de décentralisation non codifiées pour les autres collectivités territoriales : changement de références des articles sur la police générale du maire, sans modification sur le fond.

Mais l'art. 159 de cette loi (I à III) instaure aussi un système de circulation de l'information susceptible de déboucher sur une cartographie du risque d'affaissement, dans les deux cas :

« I. - Les communes ou leurs groupements compétents en matière de documents d'urbanisme élaborent, en tant que de besoin, des cartes délimitant les sites où sont situées des cavités souterraines et des marnières susceptibles de provoquer l'effondrement du sol.

II. - Toute personne qui a connaissance de l'existence d'une cavité souterraine ou d'une marnière dont l'effondrement est susceptible de porter atteinte aux personnes ou aux biens, ou d'un indice susceptible de révéler cette existence, en informe le maire, qui communique, sans délai, au représentant de l'Etat dans le département et au président du Conseil général les éléments dont il dispose à ce sujet.

La diffusion d'informations manifestement erronées, mensongères ou résultant d'une intention dolosive relatives à l'existence d'une cavité souterraine ou d'une marnière est punie d'une amende de 30 000 euros.

III. - Le représentant de l'Etat dans le département publie et met à jour, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, la liste des communes pour lesquelles il a été informé par le maire de l'existence d'une cavité souterraine ou d'une marnière et de celles où il existe une présomption réelle et sérieuse de l'existence d'une telle cavité.

IV. - (Paragraphe modificateur de l'art. L 561-1, cf. ci-dessus).

Le décret n° 2004-554 du 9 juin 2004 relatif à la prévention du risque d'effondrement des cavités souterraines n'est pas le décret en CE prévu au III de l'article 159 : il est pris au visa des art. L 562-1, L 562-6 et 563-6 C. Env., mais non à celui de l'art. L 561-1. Il modifie le décret n° 90-918 du 11-10-90 relatif au droit à l'information sur les risques majeurs, codifié en 2005/2007 dans la partie réglementaire du code de l'environnement. « Effondrement » n'est pas synonyme d'affaissement, mais il y a assurément un continuum entre les deux phénomènes.

A noter que l'art. 2 de ce décret (devenu art. R 563-10 C. Env.) prévoyait les sanctions de la contravention de 3ème classe pour le refus de la part de « toute personne » de transmettre au maire une information concernant les cavités souterraines.

4°) Abrogation de cet article 159-I à III par l'art. 82 de la loi n° 2003-699 du 30-07-03 relative à la prévention des risques naturels et technologiques et à la réparation des dommages (dite « loi Bachelot »). Il faudrait étudier les débats parlementaires pour en connaître la cause, ainsi que le projet de loi initial : ce n'était pas inapproprié, mais cela a dû poser trop de problèmes de responsabilité administrative, voire pénale (non assistance à personne en danger) pour carence des maires ou des préfets, et cela donnait aussi trop de pouvoirs aux particuliers ou aux experts indépendants (« toute personne »...). Typique de la lâcheté administrative française et de son mépris de la population...

Cette « loi Bachelot », surtout consacrée aux risques technologiques, ne modifie pas l'article L 561-1, mais institue une Commission départementale des risques naturels majeurs, à caractère consultatif (art. L 565-1 C. Env.); cette commission donne notamment un avis sur les expropriations au titre de l'article L 561-1.

5°) Loi n° 2010-788 du 12-07-10 portant engagement national pour l'environnement (dite « Grenelle I »), art. 222, modifiant l'art. L 561-1 C. Env. :

« Sans préjudice des dispositions prévues au 5° de l'article L 2212-2 et à l'article L 2212-4 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine menace gravement des vies humaines, l'Etat peut déclarer d'utilité publique l'expropriation par lui-même, les communes ou leurs groupements, des biens exposés à ce risque, dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation.

Ces dispositions ne s'appliquent pas aux cavités souterraines d'origine naturelle ou humaine résultant de l'exploitation passée ou en cours d'une mine.

La procédure prévue par les articles L 15-6 à L 15-8 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est applicable lorsque l'extrême urgence rend nécessaire l'exécution immédiate de mesures de sauvegarde.

Toutefois, pour la détermination du montant des indemnités qui doit permettre le remplacement des

biens expropriés, il n'est pas tenu compte de l'existence du risque. Les indemnités perçues en application du quatrième alinéa de l'article L 125-2 du code des assurances viennent en déduction des indemnités d'expropriation, lorsque les travaux de réparation liés au sinistre n'ont pas été réalisés et la valeur du bien a été estimée sans tenir compte des dommages subis. »

Deux innovations :

- la submersion marine est ajoutée à la liste des risques naturels prévisibles ;
- l'autorité expropriante n'est plus seulement l'Etat, mais aussi « les communes ou leurs groupements », ce qui est une manière de re-responsabiliser les communes suite à l'abandon de la cartographie instituée par le défunt article 159-I de la loi de 2002, qui était « en tant que de besoin » : ambigu et dangereux pour les maires.

On est donc dans une version de l'article L 561-1 proche de la version actuelle.

6°) Ordonnance n° 2014-1345 du 6-11-14 relative à la partie législative du code de l'expropriation, (restructuration générale de ce code, à la forme désuète), art. 5 : pas de changement sur le fond, les articles L 15-6 à L 15-8 de ce code deviennent simplement ses articles L 521-1 à L 521-8.

7°) Loi n° 2020-1721 du 29-12-20 de finances pour 2021, art. 224-V modifiant l'art. L 561-1 sur trois points :

- la « cavité souterraine » avale les marnières, en quelque sorte, qui ne sont plus explicitement mentionnées ;
- la « crue torrentielle » est complétée par « ou à montée rapide » : impact du changement climatique sur la crue classique, hors système torrentiel ;
- l'autorité expropriante peut être aussi un établissement public foncier (EPF) au sens de l'art. L 321-1 du code de l'urbanisme (EPF PACA en ce qui concerne le département 06, mais il pourrait s'agir d'un EPF local, non existant actuellement).

8°) Ordonnance n° 2022-489 du 6-04-22 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte, art. 3 : modification de l'article L 561-1 sans lien avec notre sujet, avec l'ajout de la phrase « Lorsque le bien, etc. » dans le dernier alinéa. Texte intégral ci-dessus.

ANNEXE 2 : Pouvoirs de la puissance publique

en matière d'insécurité et d'insalubrité des immeubles bâtis

1) Distinction entre insécurité et d'insalubrité, et codes applicables

L'insécurité porte atteinte à l'intégrité physique des personnes, en créant un risque susceptible de constituer un danger immédiat (risque de mort ou de blessures). L'insalubrité porte atteinte à la santé des personnes physiques, de façon lente en général ; il s'agit donc un risque latent, plutôt qu'un danger succédant rapidement à un risque.

Si l'on considère les deux concepts de façon conjointe, le droit distingue deux grands cas de figure en termes de codes applicables : dans les immeubles bâtis (individuels ou collectifs), et en dehors, dans l'espace public (voies publiques notamment). Dans le premier cas, c'est le code de la construction et de l'habitation (CCH) qui est applicable ; dans le second, c'est le code général des collectivités territoriales (CGCT). Dans les deux cas, les autorités administratives concernées sont le maire et le préfet, le maire pouvant être :

a) soit représentant de la commune, donc engageant la responsabilité « administrative de celle-ci, même si le Conseil municipal n'a rien à dire (pouvoirs de police administrative) ; mais sa

responsabilité pénale personnelle reste entière ;

b) soit représentant de l'Etat, ce qui est plus rare : il engage alors la responsabilité de l'Etat sur le plan administratif ; même observation pour sa responsabilité pénale.

2) Le CCH (art. L 511-1 à L 511-22, R 511-1 à R 511-9)

Ce chapitre unique du CCH a été profondément remanié par l'ordonnance n° 2020-1144 du 16-09-20 portant harmonisation et simplification de la police des immeubles, locaux et installations. Les textes applicables antérieurement, notamment dans la période critique breilloise de 2010-2012, étaient donc un peu différents. Cette ordonnance a remanié les anciens art. L 511-1 à L 511-7, et a créé de nouveaux articles (L 511-8 à L 511-22) qui les suivent.

Pour une meilleure compréhension, on peut consulter le rapport au Président de la République qui précède chaque ordonnance publiée au JORF :

https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=x8h1GMsZOJg0LaYPI2_MCaYk0JiGoAjsdbSdOIRgxcw=

De façon innovante, l'art. L 511-1 pose l'unité d'une police administrative de la sécurité et de la salubrité des immeubles, alors que dans l'histoire du droit on a eu plutôt affaire à deux polices distinctes. L'art. L 511-2 définit 4 composantes de cette police en termes d'objectifs. Elle consiste à remédier :

- a) aux risques liés à la solidité du bâti, pour les occupants et les tiers ;
- b) au mauvais fonctionnement et le défaut d'entretien adéquat des équipements collectifs dans un immeuble ;
- c) à l'entreposage dans un local attenant ou dans l'immeuble lui-même de matières inflammables ou explosives ;
- d) à l'insalubrité, telle que définie aux art. L 1331-22 et L 1331-23 du code de la santé publique (CSP) :

Art. L 1331-22 : « Tout local, installation, bien immeuble ou groupe de locaux, d'installations ou de biens immeubles, vacant ou non, qui constitue, soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé, exploité ou utilisé, un danger ou risque pour la santé ou la sécurité physique des personnes est insalubre. La présence de revêtements dégradés contenant du plomb à des concentrations supérieures aux seuils et aux conditions mentionnés à l'article L. 1334-2 rend un local insalubre. Les décrets pris en application de l'article L. 1311-1 et, le cas échéant, les arrêtés pris en application de l'article L. 1311-2 précisent la définition des situations d'insalubrité. »

Dans cette nouvelle optique de 2020, on constate donc que l'insalubrité peut éventuellement inclure l'insécurité liée à l'instabilité de la construction liée aux caractéristiques du sous-sol, mais implique bien d'autres choses (comme l'exposition des occupants au saturnisme, explicitement prévue). L'article suivant du CSP interdit la location ou la mise à disposition de logements insalubres.

L'art. L 511-4 désigne le maire comme autorité de police pour les points (a) à (c) - avec une exception préfectorale pour le (c) en ce qui concerne les installations classées pour la protection de l'environnement -, et le préfet pour le (d). Il résulte de cette présentation que le maire est ici représentant de l'Etat, et non de la commune (interprétation dite systémique des textes législatifs, implicite, en l'absence d'interprétation littérale claire parce qu'explicite). Une conséquence importante est le caractère d'autorité hiérarchique du préfet par rapport au maire (CGCT, art. L 2131-4 & L 2131-5), et non la situation plus classique et plus fréquente d'autorité de contrôle du maire, représentant de la commune, avec possibilité de déferé préfectoral au TA contre un arrêté de

police municipale (CGCT, art. L 2131-3, al. 2). Le préfet peut donc abroger , modifier ou remplacer un tel arrêté municipal, sans intervention du TA.

L'art. L 511-6 dispose : « Toute personne ayant connaissance de faits révélant l'une des situations mentionnées à l'article L. 511-2 signale ces faits à l'autorité compétente, qui met en œuvre, le cas échéant, les pouvoirs définis par le présent chapitre. » Il existe donc un droit et même un devoir d'alerte de la part des habitants concernés, mais aussi des experts, par exemple.

Les art. L 511-10 et L 511-11 précisent que l'autorité administrative compétente prend un arrêté de mise en sécurité (points (a) à (c)), ou de traitement de l'insalubrité (point (d)). L'interdiction d'habiter, temporaire ou définitive, relève des mesures possibles au titre de l'art. L 511-11, et a été utilisée massivement pour traiter les conséquences de la tempête Alex, postérieure de peu au changement législatif de 2020. La dénomination « arrêté de péril » est celle qui est afférente aux pouvoirs du maire sur les trois points en question. Dans le cas breillois, il s'agit du (a).

D'un point de vue rétrospectif, le maire de Breil a d'abord fait usage de l'ancien art. L 511-3 : arrêté ouvrant une procédure de péril imminent avec demande d'expertise au TA, et mesures mettant fin à l'imminence alléguée du péril, telle que l'évacuation de l'ancienne « maison Guidi » par ses occupants. Dans un second temps, il a fait usage de l'ancien art. L 511-2, avec l'édition d'une interdiction d'habiter. Le maire a fait à la fois les questions et les réponses sur le problème du « péril imminent » ou non, en prenant d'abord des mesures à ce titre tout en sollicitant auprès du TA de Nice une expertise sur l'imminence du péril. Ce « sortilège administratif », qui a pour objet ou pour effet de gommer la responsabilité communale historique dans l'affaire, précède donc le « subterfuge administratif » préfectoral du PPRN de 2015. Aucune de ces deux autorités administratives n'a respecté l'esprit des textes mis en œuvre, mais le préfet ne commet pas d'erreur de droit en tant que telle, contrairement au maire.

Il est à noter que le recours par un maire à un arrêté de mise en sécurité (qui n'est pas nécessairement un « arrêté de péril ») peut concerner un immeuble dont l'insécurité est causée par un immeuble voisin (CE, Commune de Clermont-Ferrand, 18-02-10, n° 318135). Le litige opposait la commune aux époux A, copropriétaires d'un immeuble voisin de celui appartenant à la commune, et le maire avait pris un arrêté enjoignant aux époux A de procéder à des travaux de confortement d'un mur mitoyen porteur alors que c'était l'immeuble communal qui posait problème. Le TA de Clermont-Ferrand avait annulé cet arrêté, de façon assez logique, mais la commune l'a emporté en appel, le CE ayant considéré que, « lorsqu'un immeuble ou une partie d'immeuble présente un état de dégradation entrant dans le champ d'application des dispositions de l'article L. 511-1, le maire peut prendre à l'encontre du propriétaire de cet immeuble ou partie d'immeuble l'arrêté de péril prévu par le I de l'article L. 511-2 alors même que l'immeuble ou partie d'immeuble serait le soutien d'un immeuble appartenant à un autre propriétaire et que le risque pour la sécurité résulterait de l'effondrement de ce dernier immeuble ;(...) ». Solution éminemment discutable en l'espèce : un mur porteur mitoyen doit être conforté par les deux propriétaires concernés, et l'on est ici à la limite du détournement de pouvoir de la part du maire.

3) Le CGCT

a) Pouvoir de police municipale spécifique

CGCT, art. L 2213-24 : « *Le maire prescrit la réparation ou la démolition des murs, bâtiments, édifices ou monuments funéraires menaçant ruine dans les conditions prévues au chapitre Ier du titre Ier du livre V du code de la construction et de l'habitation.* »

Ici, le CGCT est « code suiveur » par rapport au CCH, « code pilote », mais sur le plan procédural seulement : que ce soit en matière d'insécurité des immeubles bâtis ou en matière d'insalubrité, ce

code ne donne de pouvoirs aux maires qu'en ce qui concerne l'espace public en général, et non les logements eux-mêmes (champ d'application exclusif du CCH).

b) Pouvoirs de police générale du maire : préservation de la sécurité et de la salubrité publiques

Leur existence est rappelée au tout début de l'art. L 561-1 du C. Env. : « sans préjudice des dispositions prévues au 5° de l'article L 2212-2 et à l'article L 2212-4 du CGCT, (...) ». Cette tournure classique des textes de loi signifie que le dispositif exposé ensuite n'a pas pour effet de gommer l'existence de ces mécanismes, qui demeurent applicables même si la procédure « fonds Barnier » est engagée.

Art. L 2212 (5°) : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : (...)* »

5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ; (...) »

Art. L 2212-4 : « *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. »

Il est à noter que le (1°) de l'art. L 2212-2 mentionne, en son début : « *Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices et monuments funéraires menaçant ruine, (...)* ».

Les pouvoirs de police administrative générale du maire ne concernent pas, ou rarement, l'intérieur des immeubles d'habitation, contrairement aux dispositions du CCH analysées plus haut : il est par exemple question du ramonage périodique obligatoire de l'art. L 2213-26 pour les cheminées, foyers et fourneaux des habitations ou des locaux professionnels, mais c'est plus dans l'esprit de la prévention de la communication d'un incendie à d'autres édifices que dans l'intérêt des occupants. De même, la « démolition des édifices menaçant ruine » dont il est question ici est un pouvoir qui tend à protéger les administrés à l'extérieur des habitations, en particulier sur les voies publiques, alors que les dispositions de l'art. L 2213-4 ont davantage une finalité « interne », ou en tout cas mixte (interne et externe).

Dans le contentieux opposant une copropriété du quartier Brancion au maire de Breil, le TA de Nice à sèchement rappelé le maire à ses devoirs au titre du CGCT et annulé l'échappatoire de l'arrêté de péril pris sur le fondement du CCH.

Par ailleurs, le préfet possède un pouvoir de substitution au maire si ce dernier n'exerce pas ces pouvoirs de façon opportune :

CGCT, art. L 2215-1 : « *La police municipale est assurée par le maire, toutefois :* »

1° Le représentant de l'Etat dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat dans le département à l'égard d'une seule

commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat ; (...) »

Suite à un courrier de l'avocat de la copropriété en date du 7-02-11 l'y invitant, le préfet des Alpes-Maritimes a effectué cette mise en demeure au maire de Breil par courrier en date du 2-03-11, mais n'est pas allé plus loin suite à l'absence de résultat. Ce manquement peut être considéré comme fautif, sans que l'on puisse considérer que l'adoption du PPRN dédié aux affaissements en 2015 pallie ce manquement.

ANNEXE 3

Commentaire de la Note technique interministérielle du 11-02-19 relative au Fonds de prévention des risques naturels majeurs

A) Portée juridique : simple « doctrine administrative »

Au même titre que les circulaires et instructions administratives, cette note technique n'a aucun caractère impératif et ne peut, à peine d'illégalité, prévoir de droits ou d'obligations autres que ceux qui résultent des dispositions législatives et réglementaires pour les sinistrés de la tempête Alex ou, éventuellement, des affaissements curieusement qualifiés de « mouvements de terrain » par le PPRN de 2015 pour le village de Breil-sur-Roya. Elle peut toutefois prévoir des modalités particulières de gestion des finances publiques pour ce « Fonds Barnier », sous réserve du contrôle a posteriori par les juridictions financières.

Cette note abroge une circulaire de 2007 ayant le même objet, ce qui illustre son appartenance à cette vaste catégorie textuelle de « doctrine administrative ». Elle est publiée au Bulletin officiel du Ministère de la Transition écologique et solidaire », afin d'assurer son opposabilité générale.

B) Contenu

Cette note proprement dite se limite à trois pages, avec en annexe un « Guide relatif à la mobilisation du FPRNM », daté de mars 2019, comprenant les modalités de gestion de ce fonds (I) et l'éligibilité à ces mesures (II). On ne s'intéresse ici qu'à cette partie II, qui est subdivisée en chapitres :

- 1) Expropriation de biens exposés à un risque naturel majeur (EXPRO)
- 2) Acquisition amiable de biens exposés à un risque naturel majeur ;
- 3) Acquisition amiable de biens sinistrés de plus de 50 % suite à une catastrophe naturelle ;
- 4) Dépenses d'évacuation temporaire et de relogement (EVAC) ;
- 5) Les études et travaux d'équipement ou de prévention ou de protection contre les risques naturels des collectivités territoriales (ETECT) ;
- 6) Les opérations de connaissance et les travaux de comblement ou de traitement des cavités souterraines ou des marnières (CS) ;
- 7) Les études et travaux de réduction de vulnérabilité imposés par un Plan de prévention des risques naturels prévisibles (ETPPR) ;
- 8) Les études et travaux de réduction de la réduction de vulnérabilité dans un programme d'action de prévention des inondations (RVPAPI) ;
- 9) Etudes et travaux de prévention pour les risques sismiques pour les bâtiments, équipements et installations nécessaires ;
- 10) à 12) Chapitres spécifiques aux Antilles
- 13) Etudes et travaux de mise en conformité des digues domaniales de protection contre les crues et

les submersions marines (ETDD) ;

14) Les dépenses afférentes à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) ;

15) Les dépenses afférentes aux actions d'information préventive sur les risques majeurs (IP) ;

16) Elaboration et mise à jour des cartes de surfaces inondables et des cartes des risques d'inondation (DI) ;

17) Campagne d'information sur la garantie catastrophes naturelles (CatNat) ;

18) Gestion des biens acquis par le biais du FPRNM

19) Annexe 1 : Textes encadrant l'usage du FPRNM

C) Applicabilité de cette note technique aux sinistrés du secteur Brancion

Les chapitres 1 et 2 prévoient bien la possibilité d'expropriation ou d'acquisition amiable pour des affaissements de terrain, de façon distincte des « mouvements de terrain », conformément à l'art. L 561-1 C. Env.. La note technique ne comporte aucun élément d'illégalité sur ce point, et il était important de bien le vérifier.

Sont également pertinents les chapitres 4, 5 et 6. En revanche les autres chapitres ne sont pas pertinents, y compris le 3 (absence de catastrophe naturelle en l'espèce). Au stade où l'on en est actuellement (mai 2022), le chapitre 4 (EVAC) est non pertinent, mais il aurait pu l'être dans le passé.

Les chapitres 7 et 14 se réfèrent au PPRN approuvé en 2015 et pourraient être concernés. Le 14 ne porte que sur son élaboration, donc n'est plus applicable, et le 7 ne l'est pas, puisque le PPRN approuvé en 2015 n'impose pas de mesures positives de prévention, pour se borner à édicter des interdictions avec quelques assouplissements à la marge en matière d'urbanisme.

Le chapitre 5 (ETECT) est pertinent, la condition d'éligibilité au FPRNM étant liée à un PPR prescrit ou approuvé. La commune de Breil ou la CARF peuvent être bénéficiaires d'un taux maximum de financement de 50 % pour les études ainsi que pour les travaux ou équipements de prévention, et de 40 % pour les travaux ou équipements de protection. Il est précisé que pour les « mouvements de terrains » (réels ou allégués, comme dans le cas breillois), la distinction prévention/protection ne vaut pas, il ne s'agit que de prévention : donc 50 % de financement maximum pour tout.

Le chapitre 6 (CS) est évidemment le plus pertinent de tous. Les conditions d'éligibilité au FPRNM sont :

a) un bien immobilier bâti menacé par un « risque d'effondrement du sol lié à l'existence de cavité souterraines » (et non un « mouvement de terrain »!)

b) le (co)propriétaire de ce bien détient un contrat d'assurance ordinaire impliquant la clause légale CatNat (C. Ass., art. L 125-1) ;

c) existence d'une menace grave pour les vies humaines (établi), et coût inférieur à celui de l'expropriation ou de l'acquisition amiable (chapitres 1 et 2).

Le bénéficiaire est le maître de l'ouvrage (public ou privé) des travaux de comblement, les travaux de reconnaissance ayant déjà été effectués. Mais le taux maximum de financement se limite à 30 %. Il est donc utile de rechercher des financements complémentaires : la commune est tout indiquée, puisque sa responsabilité est engagée (pour faute ou sans faute) au moins partiellement dans l'existence du risque, à charge pour elle de demander des appuis financiers autres (CARF, département...).

Selon les comptes-rendus du Conseil municipal et le Bulletin d'informations municipales, le FPRNM a pris en charge la démolition de l'ancienne maison Guidi, mais une médiation a été rendue nécessaire et a été adoptée par arrêté municipal valant délibération . On peut penser qu'il s'agit de la mise en œuvre du chapitre 2 (acquisition amiable) en lieu et place de l'expropriation.

LISTE DES ABREVIATIONS UTILISEES

ABF : Architecte des bâtiments de France

ASPB : Association de sauvegarde du patrimoine de Breil-sur-Roya

CAA : Cour administrative d'appel

CARF : Communauté d'agglomération de la Riviera française

C. Ass. : Code des assurances

CCH : Code de la construction et de l'habitation

CE : Conseil d'Etat (+ éventuellement : « Lebon » ou « Lebon T. »)

N.B. : les arrêts du CE les plus importants sont publiés intégralement par ses responsables au « recueil Lebon » (« Lebon »), ceux d'une importance moindre sont simplement cités aux « Tables » de ce recueil (« Lebon T. »), et la plupart des arrêts ne sont pas signalés dans ce recueil, mais sont accessibles sur la base de données Legifrance/Jurisprudence administrative.

C. Env. : Code de l'environnement

CEREMA (ex CETE) : Centre d'études et d'expertise sur les risques l'environnement, la mobilité et l'aménagement (ex Centres d'études techniques sur l'environnement)

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CSP : Code de la santé publique

C. Urb. : Code de l'urbanisme

DDTM : Direction départementale des territoires et de la mer

EPF : Etablissement public foncier

FPRNM : Fonds de prévention des risques naturels majeurs

JORF : Journal officiel de la République française

PAC : Porter à connaissance

PER : Plan d'exposition aux risques naturels

PLU : Plan local d'urbanisme

POS : Plan d'occupation des sols

PPRN : Plan de prévention des risques naturels

RGA : Retrait-gonflement des argiles

RNU : Règlement national d'urbanisme

TA : Tribunal administratif