

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE ROUEN**

N° 1802051

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉPARTEMENT DE L'EURE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**M. Philippe Dujardin
Rapporteur**

Le tribunal administratif de Rouen

**M^{me} Lucie Cazcarra
Rapporteur public**

(3^e chambre)

**Audience du 3 septembre 2020
Lecture du 17 septembre 2020**

12-02

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 6 juin 2018, 17 mai 2019 et 19 septembre 2019, ce dernier non communiqué, le département de l'Eure, représenté par la SELARL Symchowicz, Weissberg & associés, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de condamner la Société mutuelle d'assurance des collectivités locales (SMACL) à lui verser une indemnité toutes taxes comprises de 689 168,85 euros ;

2°) de mettre à la charge de la SMACL la somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le mur qui s'est effondré dans la nuit du 27 au 28 février 2010 est bien couvert par le contrat d'assurance conclu avec la SMACL, dès lors que ce contrat assure les « murs de soutènement », les « remparts », les « clôtures » et les « murs d'enceinte » et que le mur litigieux correspond à ces qualifications ;

- le lien de causalité entre l'effondrement du mur et la tempête « Xynthia » est établi ;
- l'argument de la SMACL selon lequel la propriété du mur litigieux n'est pas établie est irrecevable, inopérant et en tout état de cause infondé ;

- l'indemnisation à laquelle il a droit, incluant les travaux de réparation des désordres du mur, les frais de conservation de l'ouvrage entre la survenance des désordres et les opérations d'expertise, les frais d'expertise et frais d'architecte et après déduction de la franchise prévue au

contrat, doit être évaluée à la somme totale ci-dessus exposée, sans qu'un quelconque coefficient de vétusté puisse être appliqué ;

Par des mémoires en défense, enregistrés les 19 octobre 2018 et 9 août 2019, la Société mutuelle d'assurance des collectivités locales (SMACL), représentée par M^e Jacq-Moreau, conclut, dans le dernier état de ses écritures :

1°) à titre principal, au rejet de la requête ;

2°) à titre subsidiaire, à ce que l'indemnité demandée soit limitée à 203 468,84 euros hors taxes, après application d'un coefficient de vétusté de 60 % ;

3°) à titre plus subsidiaire, à ce que l'indemnité demandée soit limitée à 305 203,26 euros hors taxes, après application d'un coefficient de vétusté de 40 % ;

4°) à ce que le département de l'Eure soit condamné aux entiers dépens et à ce que soit mise à sa charge la somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le département de l'Eure n'établit pas être propriétaire du mur litigieux ;
- le mur litigieux ne pouvant être qualifié ni de « mur de soutènement », ni de « rempart », ni de « clôture » ni de « mur d'enceinte », il n'est pas couvert par le contrat d'assurance ;
- le département n'établit pas le lien de causalité entre les désordres constatés sur le mur et la tempête « Xynthia » ;
- l'évaluation faite par le département de son préjudice excède les dommages indemnisables, dès lors qu'elle inclut le remplacement de parties du mur qui n'ont nullement été endommagées et la construction d'un ouvrage entièrement différent de celui qui existait auparavant ;
- à titre subsidiaire, un coefficient de vétusté d'au moins 60 %, ou à titre infiniment subsidiaire de 40 %, doit être appliqué à l'indemnisation demandée ;

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code civil ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Dujardin,
- les conclusions de M^{me} Cazcarra, rapporteur public.

Une note en délibéré présentée pour le département de l'Eure a été enregistrée le 7 septembre 2020.

Considérant ce qui suit :

1. Le département de l'Eure est propriétaire du centre socio-éducatif « La Sapinière », situé en bord de mer dans la commune d'Angoulins-sur-Mer en Charente-Maritime. Le domaine de la Sapinière surplombe une falaise rocheuse au pied de laquelle se trouve le rivage de la mer, falaise recouverte par un mur sur une longueur d'environ deux cents mètres. Dans la nuit du 27 au 28 février 2010, la tempête Xynthia a frappé le littoral atlantique et en particulier le domaine de la Sapinière, entraînant l'effondrement d'une partie du mur longeant la falaise. Par arrêté interministériel du 1^{er} mars 2010, l'état de catastrophe naturelle a été constaté en conséquence de cette tempête.

2. Le département a déclaré le sinistre le 8 mars 2010 à son assureur, la Société mutuelle d'assurance des collectivités locales (SMACL). Par courrier du 6 octobre 2011, la SMACL a informé le département de son refus de le prendre en charge en considérant que le mur n'est ni un mur de soutènement ni un rempart et qu'il n'est dès lors pas couvert par le contrat d'assurance du département. Contestant cette appréciation de son assureur, le département a sollicité du bureau d'ingénieurs-conseils Géolithe un diagnostic de la fonction de soutènement du mur, diagnostic dont le rapport le 10 novembre 2011 conclut à l'existence d'une telle fonction. Par courrier du 2 décembre 2011, le mandataire du département a contesté le refus de son assureur de prendre en charge le dommage. La SMACL a alors sollicité du cabinet J. Boucard Consultants une expertise dont le rapport remis le 8 mars 2012 conclut que les caractéristiques du mur ne sont « pas compatibles avec la notion de mur de soutènement ». Par courrier du 4 avril 2012, la SMACL a confirmé son refus de prendre en charge le sinistre.

3. Sur demande du département de l'Eure, le juge des référés du tribunal, par ordonnance du 5 juillet 2013, a ordonné une expertise afin notamment de déterminer si le mur possède une fonction de soutènement, de clôture ou de rempart de la falaise qu'il borde. Par ordonnance du 17 janvier 2014, le juge des référés a étendu la mission de l'expert à la question de la fonction d'enceinte susceptible d'être remplie par le mur. M. Dominique Feldmann, expert désigné, a remis son rapport le 12 avril 2017. Se fondant sur les conclusions de cette expertise, le département a adressé à son assureur par courrier du 18 décembre 2017 une nouvelle demande de prise en charge des dommages, demande qui a été implicitement rejetée.

Sur les conclusions indemnitaires :

4. Aux termes de l'article 1188 du code civil : « *Le contrat s'interprète d'après la commune intention des parties plutôt qu'en s'arrêtant au sens littéral de ses termes. / Lorsque cette intention ne peut être décelée, le contrat s'interprète selon le sens que lui donnerait une personne raisonnable placée dans la même situation* ».

5. Aux termes de l'annexe 10 au contrat relative à l'assurance des ouvrages d'art et de génie civil : « *Sont seuls garantis : 2.1 – Ouvrages d'art : Les ponts, les couvertures de cours d'eau, les viaducs, les passerelles, les tunnels routiers et ferroviaires, les passages souterrains et autres ouvrages du réseau routier et autoroutier, les réservoirs et châteaux d'eau, les barrages de moins de 15 mètres de hauteur ainsi que les pontons, les remparts et murs de soutènement ne constituant pas l'accessoire d'un bâtiment. / Demeurent exclus : les couches d'usure du réseau routier et autoroutier, les glissières ou barrières de sécurité, les pistes d'aéroports et d'aérodromes* ». Aux termes du 2° du titre C des conditions particulières du contrat : « *il est convenu ce qui suit : (...) 2.6 – Que les garanties sont acquises pour tous les événements assurés sur les (...) clôtures et murs d'enceintes* ».

S'agissant de la qualification de mur de soutènement :

6. Le département de l'Eure soutient en premier lieu que le mur litigieux doit être qualifié de « mur de soutènement ». Il se prévaut des conclusions du rapport d'expertise judiciaire de M. Feldmann, qui affirme que « le mur érigé il y a un siècle remplit une fonction de soutènement », dès lors que la falaise que le mur protège, en particulier ses faciès marneux, sont instables et qu'elle ne pouvait « rester intact[e] pendant un siècle, soumis[e] à l'action de l'érosion due aux eaux météorites sans le soutènement d'un mur », que « la fonction de soutènement n'est pas marginale, mais constitue une fonction à part entière au même titre que la fonction de protection », que si « l'ouvrage ne répond pas aux exigences actuelles », « il faut le replacer à l'époque où il a été érigé c'est-à-dire entre les années 1890 et 1900 », et que « ce mur a stabilisé la falaise pendant un siècle et ce malgré la tempête de 1935 ».

7. D'autres rapports d'études effectués par des hommes de l'art et versés au dossier arrivent à des conclusions opposées quant à la fonction de soutènement assurée par l'ouvrage litigieux. Ainsi, la SMACL se prévaut du rapport d'expertise rédigé à sa demande par le cabinet J. Boucard Consultants, selon lequel « les caractéristiques du mur relevées ne sont pas compatibles avec la notion de mur de soutènement » dès lors que « le mur tel qu'il est construit n'est qu'un simple parement bien trop fragile pour assurer la moindre fonction de soutènement. En fait, il n'a jamais été conçu pour cette fonction, mais seulement pour limiter l'érosion de la falaise, rôle qu'il a parfaitement assumé pendant des décennies ». De même, si le rapport d'expertise du cabinet Géolithe rédigé en 2011 à la demande du département affirme, comme l'expert judiciaire, que « la falaise n'est globalement pas stable à long terme » et que le mur, qui joue « un rôle stabilisateur sur la stabilité générale de la falaise », « possède une fonction de soutènement avec un gain de stabilité de l'ordre de 12 % », le cabinet Artelia, maître d'œuvre mandaté par le département pour les travaux de confortement du mur, estime que la falaise « constitue un ensemble présentant une bonne tenue » et une « bonne stabilité d'ensemble ».

8. Pour déterminer si l'ouvrage en litige doit être qualifié de « mur de soutènement » au sens de la convention d'assurance, il y a lieu de se fonder non sur les fonctions techniques qu'il exerce en fait, mais sur les fonctions pour l'exercice desquelles il a été conçu et édifié. Le contraire reviendrait à faire dépendre la qualification de l'ouvrage de considérations techniques non connues à la date de conclusion du contrat d'assurance – dès lors que seules des études techniques sont en mesure de les révéler – donc insusceptibles de correspondre à la commune intention des parties au contrat. Or, il ne résulte pas de l'instruction que l'ouvrage ait été conçu dans un but de soutènement de la falaise. Ainsi, l'acte de vente du domaine de la Sapinière au département de l'Eure conclu en 1978 décrit l'ouvrage comme une « digue de protection ». L'autorisation d'occupation du domaine public délivrée en 2014 au département pour l'exécution des travaux de réfection du mur décrit l'opération en cause comme « la reconstruction et la consolidation du mur de défense contre la mer ». De même, la lettre de commande émise le 6 septembre 2006 par la société Pianazza et adressée au département évoque la « réfection de la digue ». Enfin, l'avant-projet de travaux de confortement de l'ouvrage rédigé par le cabinet Artelia, maître d'œuvre, évoque un « mur rempart ». Par conséquent, le département de l'Eure n'est pas fondé à soutenir que l'ouvrage doit être qualifié de « mur de soutènement » au sens des stipulations de la convention d'assurance.

S'agissant de la qualification de rempart :

9. Le département soutient en deuxième lieu que le mur doit être qualifié de « rempart ». Il se prévaut des conclusions de l'expert judiciaire qui, observant que le Petit Robert définit le mot « rempart », parmi d'autres acceptions, comme « ce qui protège », affirme que le mur « exerce au sens sémantique du mot une protection contre l'assaut des vagues et à ce titre

remplit les fonctions de rempart ». Le fait que le mur ait été conçu pour exercer, et exerce effectivement, une fonction de protection contre l'érosion marine n'est d'ailleurs contesté par aucun des experts étant intervenus dans le litige ni par aucune des parties.

10. La neuvième édition du dictionnaire de l'Académie française définit le mot « rempart » comme, en premier lieu, une « enceinte formée d'une levée de terre retenue par un ouvrage de bois ou un mur de soutènement, qu'on édifiait pour défendre une place », puis, « par extension », une « épaisse muraille fortifiée protégeant une ville », enfin, « par analogie », « ce qui constitue une protection efficace contre une menace, un danger, etc. » ; il indique que ce mot est issu du verbe « réparer », lui-même dérivé du verbe « emparer », mot « vieilli » qui signifie « fortifier, mettre en état de défense ». La dernière édition du Petit Robert définit ce mot comme, en premier lieu, une « forte muraille qui forme l'enceinte (d'une forteresse, d'une ville fortifiée) », puis, en un sens « littéraire », « ce qui sert de défense, de protection ». Le Dictionnaire général des travaux publics publié aux éditions Arcature en 1998 définit ce mot comme une « muraille épaisse qui entoure et protège une place fortifiée », sans mentionner d'autre acception.

11. Il ressort de ces différentes définitions que le sens propre et étymologique du mot « rempart » désigne une fortification de type militaire, et que ce n'est qu'en un sens figuré ou « littéraire » qu'il en est venu à désigner de façon générale tout type de « protection ». C'est sur cette acception figurée que s'est fondé l'expert pour conclure que le mur litigieux remplit une fonction de rempart, et seule cette acception peut expliquer la qualification de « mur rempart » donnée par le cabinet Artelia dans son avant-projet de travaux de confortement remis en janvier 2012. Toutefois, ce sens figuré extensif ne peut être regardé comme correspondant à la commune intention des parties lors de la conclusion de la convention d'assurance. Alors que l'objet même d'une convention d'assurance implique que les biens qu'elle garantit soient définis de façon aussi précise et incontestable que possible, une telle interprétation serait susceptible de faire qualifier de « rempart » tout ouvrage, voire tout objet, procurant un certain degré de protection, quelle qu'elle soit, contre toute menace ou tout danger, quel qu'il soit. La notion de « rempart », pour l'application de la convention d'assurance, doit donc être restreinte à son sens propre et littéral de fortification militaire, et il est constant que le mur en litige ne correspond pas à cette définition. Par conséquent, le département de l'Eure n'est pas fondé à soutenir que l'ouvrage doit être qualifié de « rempart » au sens des stipulations de la convention.

S'agissant de la qualification de clôture et de mur d'enceinte :

12. Le département soutient en troisième lieu que le mur doit être qualifié de « clôture » et d'« enceinte », et se prévaut notamment des conclusions de l'expert judiciaire selon lesquelles « physiquement et d'un point de vue sémantique, ce mur a également une fonction d'enceinte et de clôture ». Il résulte toutefois de l'instruction que la hauteur du mur litigieux, adossé contre la falaise littorale, ne dépasse en aucun point le niveau du sol en surplomb et n'a ni pour objet ni pour effet d'enceindre ou d'enclorre un espace ni d'interdire un quelconque accès que son absence laisserait ouvert. Il ne saurait dès lors être qualifié d'enceinte ou de clôture au sens des stipulations de la convention d'assurance en litige.

13. Il résulte de tout ce qui précède que dès lors qu'aucune des qualifications susceptibles de faire jouer la garantie offerte par le contrat d'assurance conclu entre le département de l'Eure et la SMACL ne peut s'appliquer à l'ouvrage litigieux, le département n'est pas fondé à demander la condamnation de la SMACL à l'indemniser des dommages que cet ouvrage a subis du fait de la tempête Xynthia.

Sur les conclusions accessoires de la requête :

14. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre les frais des opérations d'expertise de M. Dominique Feldmann, taxés et liquidés à la somme de 12 051,53 euros par ordonnance du 3 mai 2017, à la charge définitive du département de l'Eure.

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la SMACL, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que demande le département de l'Eure au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce et sur le fondement des mêmes dispositions, de mettre à la charge du département de l'Eure la somme que demande la SMACL au même titre.

D É C I D E :

Article 1^{er} : La requête du département de l'Eure est rejetée.

Article 2 : Les frais des opérations d'expertise de M. Dominique Feldmann, taxés et liquidés à la somme de 12 051,53 euros par ordonnance du 3 mai 2017, sont mis à la charge définitive du département de l'Eure.

Article 3 : Les conclusions de la SMACL fondées sur l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au département de l'Eure et à la Société mutuelle d'assurance des collectivités locales.

Délibéré après l'audience du 3 septembre 2020, à laquelle siégeaient :
M^{me} Anne Gaillard, présidente,
M. Colin Bouvet, premier conseiller,
M. Philippe Dujardin, conseiller.

Lu en audience publique le 17 septembre 2020.

Le rapporteur,

La présidente,

Ph. DUJARDIN

A. GAILLARD

La greffière,

C. LABROUSSE