

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 mai 1976.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur la proposition de loi de M. Joseph RAYBAUD, relative à la responsabilité sans faute des communes,

Par M. Edgar TAILHADES,
Sénateur.

Mesdames, messieurs,

La présente proposition de loi est née à la suite d'un éboulement de rochers qui s'est abattu sur la petite commune de Levens, dans les Alpes-Maritimes, et son auteur a tenu à poser le problème général des conséquences de l'application de l'article 1384 du Code civil aux communes.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, vice-présidents ; Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, Jacques Eberhard, secrétaires ; Jean Bac, René Ballayer, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Raymond Brosseau, Pierre Carous, Félix Ciccodini, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Pierre Marilhac, James Marson, André Mignot, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir le numéro :

Sénat : 56 (1975-1976).

Communes. — Responsabilité sans faute - Code civil.

Bien entendu, il ne s'agit pas de contester l'applicabilité de la responsabilité du fait des choses aux communes alors que cette même responsabilité est opposable aux personnes privées. Il convient, cependant, d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur l'écart grandissant entre les responsabilités, notamment pécuniaires, qui peuvent être imputées aux communes en raison de la généralisation de la notion de « risque social » et les facultés contributives déjà fort éprouvées de la plupart d'entre elles.

C'est ainsi que, le plus souvent, les catastrophes naturelles s'abattent sur de petites communes isolées. Cela est particulièrement vrai des communes de montagne, mais cela peut se produire aussi dans les communes proches du littoral. Qui peut affirmer, par ailleurs, qu'un glissement de terrain ne pourra pas se produire un jour ou l'autre sur telle ou telle partie de notre territoire ?

Dans le cas particulier de la commune de Levens, après plusieurs jours de pluies et d'orages exceptionnellement violents, le 30 mars 1963, des blocs de rochers de plusieurs tonnes se sont détachés de l'éperon montagneux inaccessible qui domine le hameau de Plan-du-Var de plus de 400 mètres et, après avoir dévalé une pente de 80 %, ont endommagé gravement plusieurs constructions. Tout naturellement, des sinistrés se prévalant des dispositions de l'article 1384, alinéa premier, du code civil, engagèrent des actions en dommages et intérêts contre la commune, propriétaire, dans son domaine privé, de l'éperon montagneux d'où les blocs s'étaient détachés. Après que le tribunal d'instance ait admis l'intervention d'un élément de force majeure, la cour d'appel d'Aix-en-Provence, puis la Cour de cassation, considérant que les phénomènes chimiques affectant la roche avaient constitué un « vice propre de la chose » et que l'érosion avait été « prévisible » pour le gardien, ont attribué la responsabilité des dommages à la commune. Au total, les condamnations ont dépassé, au titre des dommages et intérêts, le million de francs, ce qui excède bien évidemment les possibilités financières de cette petite commune de moins de 1 500 habitants.

Certes, la commune avait souscrit une assurance, mais le dommage exceptionnel dont elle était rendue responsable dépassait de près de cinq fois le montant de la garantie à laquelle elle pouvait prétendre.

Le maire et le conseil municipal de cette commune se sont donc trouvés devant une situation impossible à résoudre et ce n'est que grâce à la ténacité et au talent de notre collègue, M. Raybaud, que

L'Etat a pu intervenir au titre du chapitre 45-12 qui regroupe les crédits ouverts en vertu de l'article 248 du Code de l'administration communale (1) et accorder à deux reprises des subventions très importantes.

On ne peut toutefois pas considérer comme une situation normale celle des communes qui dépendent de subventions exceptionnelles du Gouvernement, prélevées en outre sur un chapitre qui sert essentiellement à accorder des subventions d'équilibre.

Après une recherche très active de solutions satisfaisantes, notre collègue, M. Raybaud, propose par le présent texte d'une part de prévoir une assurance particulière couvrant les risques encourus du fait des choses, d'autre part, afin de soulager les petites communes, de répartir le montant des primes à l'échelon départemental.

Votre commission a examiné avec beaucoup d'attention sa proposition.

Elle a rejeté l'idée d'une modification des dispositions de l'article 1384 bien que, comme chacun sait, plusieurs dispositions législatives aient eu pour objet d'en préciser la portée dans des circonstances particulières : la loi du 5 avril 1937, par exemple, a substitué la responsabilité de l'Etat à celle des membres de l'enseignement public. De même, une loi du 7 novembre 1922 a écarté la responsabilité sans faute du détenteur d'un immeuble ou de biens immobiliers dans lesquels un incendie aurait pris naissance.

Il n'existe pas, en effet, d'argument logique pour substituer, par exemple, la responsabilité de l'Etat à celle des collectivités locales dans un domaine où la notion de responsabilité ne peut pas se séparer de celle de propriété. Il ne paraît pas concevable que l'Etat ait à répondre des dommages causés par les négligences ou l'insuffisante vigilance d'un tiers.

L'idée d'une couverture de la responsabilité civile au titre de l'article 1384, alinéa premier, du Code civil par un système d'assurance, tout séduisant qu'il peut paraître, ne résout pas non plus en fait le problème. En effet, notamment depuis la circulaire ministérielle du 25 novembre 1971, les communes sont invitées très précisément à souscrire un contrat type qui couvre, dans une certaine mesure, cette sorte de risque.

(1) « Dans la limite des crédits ouverts à cet effet au budget de l'Intérieur, des subventions exceptionnelles peuvent être attribuées par arrêté du Ministre des Finances et du Ministre de l'Intérieur à des communes où des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières. »

Il ne saurait couvrir des risques exceptionnels qu'au prix de primes particulièrement élevées que ne pourraient bien évidemment souscrire les communes défavorisées.

A supposer cependant que l'on mette au point, comme le suggère l'auteur de la proposition de loi, un système spécial d'assurance complémentaire, il est peu probable que beaucoup de communes y souscrivent en raison du montant élevé des primes, étant entendu que moins les communes intéressées sont nombreuses plus la prime à verser est importante.

La seule solution serait sans doute d'instituer l'obligation d'assurance pour un tel risque. Cette solution, elle aussi, se heurte à trois séries d'objections. Toutes les communes ne se sentiraient pas concernées et ne comprendraient pas pourquoi la loi cherche à leur imposer une prévention contre des risques qu'elles n'encourent pas ou qui leur paraissent minimes. Obliger les communes à souscrire un contrat d'assurance constitue une atteinte incontestable aux libertés locales. Et puis, pourquoi imposer la couverture d'un risque précis et laisser les communes libres de souscrire des contrats pour la prévention de tous les autres ?

Enfin, même si des catastrophes comme celle de Levens, et d'autres plus graves (on pense, par exemple, il y a quelques années, à l'effondrement d'un quartier entier de la ville de Clamart bâti sur d'anciennes carrières) constituent, proportionnellement aux ressources des communes où elles se produisent, des charges insurmontables, elles ne sont pas pour autant, fort heureusement, extrêmement nombreuses chaque année. C'est ainsi que le Ministère de l'Intérieur consent, à ce titre, un nombre limité de subventions exceptionnelles et toutes, apparemment, d'un montant très convenable eu égard aux dommages subis. Dans ces conditions, il est permis de se demander si le total des primes versées au plan national ne dépasserait pas de beaucoup le total des sommes nécessaires à l'indemnisation des victimes de ce type d'accident.

En ce qui concerne la péréquation départementale, cette idée est évidemment séduisante pour nous qui connaissons les liens de solidarité étroits qui unissent les communes d'un même département. Comment imaginer cependant un Conseil général qui imposerait à toutes les communes de son département de s'assurer contre un risque dont elles ne sentent pas toujours avec évidence la menace pour elles-mêmes ? D'autre part, il est clair que les départ-

tements où ce type de risque peut se produire sont évidemment les plus pauvres et chacun sait qu'additionner des pauvretés n'a jamais fait une richesse.

Votre commission n'a donc pu, pour des raisons de principe, juridiques et administratives, retenir la philosophie proposée par le texte qui lui était soumis. En revanche, elle n'a pas voulu esquiver le problème posé. Aussi m'a-t-elle demandé de faire trois suggestions qui s'adressent en particulier à M. le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur.

Consciente tout d'abord qu'il convient d'encourager les collectivités locales à prendre leurs responsabilités, votre commission suggère que les communes menacées par ce type de risque se groupent sous la forme de syndicats, éventuellement de syndicats mixtes regroupant communes et départements, ayant pour objet l'assurance des risques des collectivités adhérentes. Cette formule aurait plusieurs avantages :

- simplifier la gestion des polices d'assurance par les assurés et par les assureurs ;
- augmenter l'importance des polices sur lesquelles les assurances seraient appelées à présenter des offres ;
- améliorer la répartition des risques pour les assureurs ;
- permettre par suite du jeu de la concurrence et de cette répartition des risques sur un même contrat une réduction des primes.

Au surplus, cette solution aurait le mérite de laisser aux communes toute liberté d'adhésion et serait donc parfaitement conforme au principe de l'autonomie des collectivités locales.

Il conviendrait que, par voie de circulaire, le Ministère de l'Intérieur propose ce type de solution, tout en attirant l'attention des communes sur les risques qu'elles encourent du fait des biens qu'elles possèdent. Bien entendu, une telle formule ne saurait suffire.

Il faut faire la part de la négligence et ne pas exclure l'hypothèse où, quelle que soit la bonne volonté des collectivités assurées, le plafond de garantie puisse être dépassé à la suite d'une catastrophe d'une ampleur exceptionnelle.

On ne voit donc pas d'autre solution que le recours à la solidarité nationale. Votre commission a constaté qu'en l'état actuel des choses le Ministère de l'Intérieur faisait déjà des efforts louables

pour venir en aide aux collectivités concernées. Cependant, il est toujours difficile de se trouver dans la position de quémandeur. Bien souvent aussi, les maires ignorent cette possibilité de subvention exceptionnelle. La meilleure formule serait donc de prévoir, dans le chapitre 45-12 du budget de l'Intérieur, une ligne spéciale qui regrouperait les crédits destinés à couvrir les conséquences des catastrophes naturelles, de même qu'il existe un chapitre spécial pour l'indemnisation pour les dommages causés par les attroupelements en cas d'émeute.

Pour ne pas entraîner de dépenses inutiles et conserver la souplesse nécessaire à ce type de crédit, il suffirait d'inscrire sur cette ligne un crédit évaluatif comportant une possibilité de dépassement, mais seulement si nécessaire.

Enfin, il convient d'éviter ce type de catastrophe par un effort de prévention accru dans le cadre de la nouvelle politique de sécurité civile préconisée avec force par le Ministère de l'Intérieur. De même que l'on s'applique à prévoir les avalanches, il devrait être possible, même de façon sommaire dans un premier temps, de s'appliquer systématiquement à déceler les risques d'éboulement, de glissement de terrain, voire de débordement des cours d'eau.

Une partie au moins des difficultés signalées par la proposition de loi pourrait être ainsi évitée. L'on comprend bien sûr qu'un tel effort n'est pas facile à mettre en œuvre. Il sera certainement coûteux. Plus généralement, il impliquera peut-être un effort de clarification des responsabilités mutuelles de l'Etat et des communes en matière de police. C'est en tout cas un sujet de réflexion digne d'intérêt qui pourrait être soumis à la commission spécialement mise en place par le Président de la République et présidée par M. Olivier Guichard.

Persuadée qu'une solution pourra être trouvée par les voies suggérées ci-dessus, votre commission, à son grand regret, ne peut vous demander d'adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Les communes sont habilitées à contracter une assurance couvrant la responsabilité qu'elles encourent en application de l'article 1384 du Code civil.

Art. 2.

Une péréquation départementale peut être effectuée lorsque le montant annuel des primes d'assurance dues en application de l'article premier ci-dessus est supérieur à un montant fixé par décret proportionnellement au nombre d'habitants de chaque commune.