



**HAL**  
open science

# La responsabilité pour faute relative à la vigilance et aux alertes météorologiques

Dimitri Löhrer

► **To cite this version:**

Dimitri Löhrer. La responsabilité pour faute relative à la vigilance et aux alertes météorologiques : un premier bulletin. *Revue française de droit administratif*, 2014, 2014 (2), pp.305-316. halshs-01464743

**HAL Id: halshs-01464743**

**<https://shs.hal.science/halshs-01464743>**

Submitted on 23 Jul 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **La responsabilité pour faute relative à la procédure de vigilance et d'alerte météorologiques : un premier bulletin**

Dimitri Löhner

Docteur en droit, Université de Pau et des pays de l'Adour (IE2IA)

C'est un fait, la science météorologique occupe une place centrale dans les activités humaines. Depuis la parution du premier ouvrage de météorologie, écrit par le chinois Nei Jing Su Wen en 3000 avant Jésus-Christ, et la création, par Aristote, du terme météorologie, alors employé pour désigner les sciences de la terre, cette science n'a cessé de se développer au point de rythmer notre quotidien. Le bulletin météorologique, publié pour la première fois dans la presse écrite française au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, se présente, ainsi, comme une véritable institution, si bien que le temps qu'il fait ou qu'il fera constitue une préoccupation importante chez bon nombre de nos concitoyens.

Or, à l'instar de toute science humaine prédictive, les prévisions météorologiques, loin d'être toujours aussi fiables qu'on le souhaiterait, présentent leur lot d'erreurs et d'approximations. Aussi sont-elles parfois sujettes à critiques, spécialement lorsque se trouve mis en cause le système de prévention des risques météorologiques. Prenant actuellement la forme d'une procédure de vigilance et d'alerte, dont la mise en œuvre est confiée de concert à Météo France et aux autorités publiques locales, la prévention des risques météorologiques se révèle porteuse d'enjeux éminents du point de vue de la sécurité des personnes et des biens. De sorte que les défaillances affectant cette procédure se trouvent régulièrement pointées du doigt. En témoignent les critiques adressées à Météo France par François Fillon à l'occasion des chutes de neige qui ont paralysé l'Ile-de-France le mercredi 8 décembre 2010. L'ancien Premier ministre accusait l'établissement public de ne pas avoir prévu l'intensité de cet épisode neigeux, ce qui avait pris au dépourvu les services chargés du déneigement<sup>1</sup>. Les pouvoirs publics ne sont pas plus épargnés. En charge de la gestion des risques lorsqu'ils sont informés de la survenance d'une perturbation météorologique, ces derniers voient leur responsabilité – notamment pénale – régulièrement engagée au motif de carences dans la prévention des risques météorologiques. La récente inculpation pour homicide involontaire du maire de La Faute-sur-Mer, trois ans après le passage de la tempête Xynthia qui avait tué 29 personnes au sein de la commune, en fournit une illustration éclatante. Accusé de défaillances dans le processus d'alerte météorologique, à la suite d'une enquête de trois ans qui portait sur l'abstention de combattre un sinistre, René Marratier comparaitra devant le tribunal correctionnel au cours de l'année 2014<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Sur ce point, v. not. : « Neige en Ile-de-France : examen des responsabilités et poursuite de la polémique », *La Gazette des communes*, 10 déc. 2010, [en ligne]. Disponible sur [www.lagazettedescommunes.com] ; « Neige : fin de la paralysie, Fillon critique Météo France », *Le Figaro*, 9 déc. 2010, [en ligne]. Disponible sur [www.lefigaro.fr] ; « François Fillon souffle le froid sur Météo France », *Le JDD*, 9 déc. 2010, [en ligne]. Disponible sur [www.lejdd.fr].

<sup>2</sup> Sur cette affaire, v. not. : « Tempête Xynthia : le maire de La Faute-sur-Mer inculpé pour "homicides involontaires" », *Le Monde*, 27 août 2013, [en ligne]. Disponible sur [www.lemonde.fr/planete] ; B. Menguy et J.

A l'heure où les épisodes de phénomènes météorologiques dangereux, voire extrêmes, se multiplient<sup>3</sup>, ces quelques exemples conduisent à s'interroger sur les implications des bulletins de vigilance et d'alerte météorologiques publiés par Météo France du point de vue de la responsabilité administrative pour faute.

Officiellement créée en 1993, Météo-France est, aux termes de son statut<sup>4</sup>, un établissement public administratif<sup>5</sup> soumis au droit et au juge administratif, dont la mission consiste à « *surveiller l'atmosphère, l'océan superficiel et le manteau neigeux, d'en prévoir les évolutions et de diffuser les informations correspondantes. Il exerce les attributions de l'Etat en matière de sécurité météorologique des personnes et des biens* ». Pour ce faire, Météo France élabore deux catégories de données et de prestations : en amont, des données de base sur lesquelles reposent la prévision et les études climatologiques<sup>6</sup> ; en aval, une mission générale d'information et de sécurité météorologiques au sein de laquelle prend place, depuis la réforme du système de prévention des risques météorologiques par la circulaire des ministres de l'intérieur et de l'équipement du 28 septembre 2001<sup>7</sup>, la procédure de vigilance et d'alerte<sup>8</sup>.

S'inscrivant en réaction aux événements météorologiques violents qui ont touché la France à la fin des années 1990<sup>9</sup>, cette procédure, désormais organisée par la circulaire

---

Joannès, « Xynthia : trois ans et demi après le drame, dernière ligne droite avant le procès », *La Gazette des communes*, 30 août 2013, [en ligne]. Disponible sur [www.lagazettedescommunes.com].

<sup>3</sup> En témoigne, en France, les inondations qui ont touché les Hautes-Pyrénées en juin dernier, dont le coût des dégâts sur les ouvrages publics est évalué à plus de 100 millions d'euros (Ch. Wanaverbecq, « Intempéries : plus de 100 millions de travaux dans les Hautes-Pyrénées », *Le Moniteur*, 5 sept. 2013, [en ligne]. Disponible sur [www.lemoniteur.fr]), ou encore les violents orages qui se sont abattus sur le pays fin juillet, à l'origine de 7 morts par noyades dans le seul département de l'Hérault (« Intempéries: 7 morts par noyade dans l'Hérault, 3 blessés graves », *La Dépêche*, 29 juil. 2013, [en ligne]. Disponible sur [www.ladepeche.fr]). Et à s'en tenir au récent rapport particulièrement alarmiste du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat les choses ne risquent pas de s'améliorer (*Contribution du groupe de travail I au 5<sup>e</sup> Rapport d'évaluation du GIEC Changements climatiques 2013 : Les éléments scientifiques*, 30 sept. 2013, [en ligne]. Disponible sur [www.developpement-durable.gouv.fr]).

<sup>4</sup> Décret n° 93-861 du 18 juin 1993 portant création de l'établissement public Météo France, *J.O.* du 23 juin 1993, p. 8844.

<sup>5</sup> Etant entendu que Météo France, ainsi qu'en a jugé le Conseil d'Etat, est comparable à d'autres établissements publics et ne saurait être regardée comme constituant à elle seule une catégorie d'établissement public (C.E., 12 avr. 1995, Syndicat national des ingénieurs et techniciens de la météorologie, *Rec.* pp. 615 et 826)

<sup>6</sup> Sur ce point, v. J.-P. Masseret, *Rapport d'information n° 264 fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sur le rapport de la Cour des comptes relatif à Météo France*, Sénat, 2004-2005, p. 49.

<sup>7</sup> Circulaire interministérielle INT/E/01/00268/C du 28 sept. 2001.

<sup>8</sup> « Météo-France et la sécurité civile refondent le dispositif d'alerte météorologique », *La Gazette des communes*, 3 juil. 2001 ; « Météo-France va lancer la "vigilance météo" », *La Gazette des communes*, 10 juil. 2001, [en ligne]. Disponibles sur [www.lagazettedescommunes.com].

<sup>9</sup> On songe notamment aux tempêtes du 26 et 27 décembre 1999 dont le bilan s'est avéré particulièrement dramatique : « près de 85 personnes trouvèrent la mort, 3,45 millions de foyers furent privés de courant et de téléphone, le trafic ferroviaire fut paralysé, plusieurs centaines de millions d'arbres furent déracinés, l'ampleur des dégâts se montant ainsi à 92 millions de mètres cubes de forêts » (B. Hagège, « La reconnaissance de la force majeure à l'occasion de catastrophes naturelles : mythe ou réalité ? », *Petites affiches*, 2002, n° 179, p. 3).

interministérielle du 28 septembre 2011<sup>10</sup>, a pour objectif d'instaurer une collaboration étroite entre les services de météorologie et les services de sécurité civile en vue de « *permettre une large diffusion de l'information sur les risques naturels auprès des maires notamment, la mise en place de mesures éventuelles de vigilance, de prévention et, le cas échéant, l'organisation des secours* »<sup>11</sup>. Concrètement, Météo France est chargée de produire, deux fois par jour, une carte de vigilance météorologique destinée à attirer l'attention sur la possibilité que surviennent des phénomènes dangereux dans les 24 heures suivantes<sup>12</sup>. Cette carte, disponible en permanence sur le site internet de Météo-France, est établie à partir d'un code de couleur désormais bien connu indiquant les dangers potentiels associés aux conditions météorologiques prévues. Etant entendu que, s'agissant des phénomènes intenses, référencés par les couleurs orange et rouge, la carte comporte des conseils de comportement préétablis par les pouvoirs publics. La procédure de vigilance et d'alerte météorologiques ne saurait toutefois se limiter à cette seule fonction de publication d'une carte de vigilance. Elle a également, et surtout, pour objet de garantir un dialogue constant entre Météo France et les services de la sécurité civile afin que ces derniers soient en mesure d'intervenir le plus rapidement et le plus efficacement possible en présence d'un niveau de vigilance rouge ou orange. De sorte que les détenteurs du pouvoir de police administrative ont un rôle déterminant à jouer en cette matière. Le préfet, d'abord, en tant que responsable de la sécurité civile, est chargé de prévoir et de mettre en œuvre un schéma de liaison avec les communes concernées par les phénomènes météorologiques annoncés. Le maire, ensuite, a la responsabilité d'informer les habitants de la commune ainsi que, le cas échéant, de prendre les mesures préventives en vue de garantir leur protection.

Se proposant de susciter de la part de Météo France et des pouvoirs publics dans les conditions sus-décrites une attitude de vigilance afin de prévenir le risque de réalisation de dommages impliqués par les phénomènes météorologiques dangereux, la procédure de vigilance et d'alerte mise en place en 2001 se révèle, sans nul doute, on ne peut plus salubre. Ses effets bénéfiques ont d'ailleurs rapidement été ressentis puisque, ainsi que le soulignait Météo France en 2005<sup>13</sup>, la nouvelle procédure a non seulement « *réduit d'un facteur 2 le nombre de mises en alerte des services en charge de la sécurité civile* », mais, en outre, « *pleinement répondu à l'objectif de mieux informer le grand public sur les risques d'origine météorologique* »<sup>14</sup>.

Aussi salubre soit-elle, une telle procédure ne va toutefois pas sans soulever nombre d'interrogations d'un point de vue juridique. Revêtue d'une portée normative certaine compte

---

<sup>10</sup> Circulaire interministérielle IOC/E/11/23223/C du 28 sept. 2011.

<sup>11</sup> Réponse ministérielle n° 10983 relative à la responsabilité des maires au regard des bulletins d'alerte météorologiques, *J.O.* du Sénat du 16 déc. 2004, p. 2907.

<sup>12</sup> Par phénomènes météorologiques dangereux, il faut entendre vent violent, orages, neige-verglas, avalanches, canicule, grand froid, pluie-inondation, inondation et vagues-submersion.

<sup>13</sup> « Réponses de Météo-France sur la communication de la Cour des comptes à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation du Sénat », in J.-P. Masseret, *Rapport d'information n° 264, op. cit.*, pp. 31-32.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 32.

tenu du caractère impératif de la circulaire interministérielle IOC/E/11/23223/C<sup>15</sup>, la procédure de vigilance et d'alerte météorologiques ne laisse pas d'interroger, notamment, quant à ses implications sur le plan de la responsabilité pour faute<sup>16</sup>. Deux interrogations apparaissent en la matière : dès lors que les pouvoirs publics, une fois informés d'une alerte météorologique, sont tenus de prendre les mesures adéquates, leur responsabilité peut-elle être engagée si une erreur d'analyse les conduit à s'en abstenir ou à privilégier des actions inappropriées ? ; dans l'hypothèse où Météo France délivre des informations erronées au sujet d'une perturbation météorologique en cours, sa responsabilité peut-elle être engagée du fait des dommages causés par la perturbation ? En somme, l'existence d'une procédure de vigilance et d'alerte amène à se demander si les éventuels dommages causés par une perturbation météorologique peuvent engager la responsabilité, non pas de leurs auteurs<sup>17</sup>, mais de ceux qui ne les ont pas prévenus, faute d'avoir prévu le phénomène en cause, d'avoir informé la population de son existence ou d'avoir adopté les mesures adaptées.

Evidemment, s'interroger sur les implications de la procédure de vigilance et d'alerte du point de vue de la responsabilité pour faute peut, de prime abord, sembler dénué d'intérêt puisque le mouvement contemporain de socialisation des risques, rendu possible par le principe constitutionnel de solidarité nationale<sup>18</sup>, conduit à la possibilité d'indemniser la plupart des dommages causés par les perturbations météorologiques sans qu'il y ait à établir l'existence de fautes et de responsabilités<sup>19</sup>. Parmi les différents régimes de socialisation des risques actuellement existants, deux sont en effet susceptibles d'intéresser directement les dommages causés par les perturbations météorologiques : le fonds de garantie des calamités agricoles, créé par la loi du 10 juillet 1964<sup>20</sup>, et le système d'indemnisation des victimes de catastrophes

---

<sup>15</sup> On sait que, depuis sa jurisprudence *Duvignères* (C.E. sect., 18 déc. 2002, *Duvignères*, *Rec.* p. 463), le Conseil d'Etat considère que sont revêtues d'une portée juridique et, par conséquent, susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ou de plein contentieux, selon le domaine qu'elles concernent, les circulaires dites impératives, c'est-à-dire obligatoires pour leurs destinataires. Or, il ne fait aucun doute que la circulaire interministérielle IOC/E/11/23223/C, en tant qu'elle fixe un ensemble de règles de nature à prévenir les perturbations météorologiques s'imposant à Météo France et aux autorités de police administrative, répond à cette définition.

<sup>16</sup> La responsabilité pour faute est ici entendue dans son acception classique comme l'obligation pour l'administration de réparer les dommages qu'elle cause en raison du manquement de l'un de ses agents à une obligation administrative préexistante dès lors que ce manquement ne traduit pas une faute personnelle de l'agent. Etant toutefois entendu que, quand bien même le manquement serait constitutif d'une faute personnelle de l'agent, celui-ci n'est pas nécessairement exclusif de la responsabilité de l'administration. Il s'agit là de la théorie bien connue du cumul des responsabilités.

<sup>17</sup> L'auteur n'est autre que la perturbation.

<sup>18</sup> Aux termes du douzième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, « *La nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales* ».

<sup>19</sup> A l'origine de « *mécanismes hybrides mêlant, à des degrés divers, assurance, responsabilité et solidarité* » (C.E., *Responsabilité et socialisation du risque*, Rapport public, La doc. fr., coll. Etudes et documents, Paris, 2005, p. 205), le concept de socialisation des risques participe, en somme, « *de l'idée qu'il y a des risques sociaux dont il serait injuste de laisser porter la charge par les seules victimes sans la partager, dès lors qu'il était hors de leurs moyens de se prémunir contre eux. [Il] permet ainsi d'assurer l'indemnisation des risques mal identifiés a priori ou dont l'échelle potentielle rend difficile la couverture par le seul jeu de l'assurance ou même de la réassurance* » (*Ibid.*).

<sup>20</sup> Loi n°64-706 du 10 juil. 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles, *J.O.* du 12 juil. 1964, p. 6202.

naturelles, mis en place par la loi du 13 juillet 1982 modifiée<sup>21</sup>. Le premier permet d'indemniser les dommages matériels touchant les exploitations agricoles<sup>22</sup> consécutifs à des « variations anormales d'intensité d'un agent naturel, lorsque les moyens techniques de lutte préventive ou curative employés habituellement n'ont pu être utilisés ou se sont révélés insuffisants ou inopérants »<sup>23</sup>. Le second, qui repose sur un système mixte d'assurance et de solidarité<sup>24</sup>, garantit, aux termes de l'article 125-1 du code des assurances, l'indemnisation des « 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 ». Or, il va sans dire que les calamités agricoles et les catastrophes naturelles comptent parmi les principaux dommages causés par les phénomènes météorologiques dangereux.

Pour autant, l'existence de tels mécanismes susceptibles de faciliter l'indemnisation des dommages causés par les perturbations météorologiques ne saurait exclure la recherche de fautes et de responsabilités. En dehors de la responsabilité pénale, spécialement des collectivités territoriales locales<sup>25</sup>, qui tend de plus en plus à être engagée dans le cadre des dommages causés par des catastrophes naturelles<sup>26</sup>, la responsabilité administrative pour faute conserve un intérêt évident. Outre que l'on demeure fondé à s'interroger sur l'avenir du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles<sup>27</sup>, tant l'augmentation des sinistres conduit à sa fragilisation financière<sup>28</sup>, plusieurs facteurs conduisent en effet à affirmer que ces mécanismes ne sont pas exclusifs des traditionnelles règles de la responsabilité pour faute.

---

<sup>21</sup> Loi n° 82-600 du 13 juil. 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, *J.O.* du 14 juil. 1982, p. 2242.

<sup>22</sup> Il s'agit des dommages causés aux cultures et aux sols, aux récoltes, ou encore aux bâtiments agricoles.

<sup>23</sup> Art. L. 361-5 du code rural et de la pêche maritime.

<sup>24</sup> Il s'agit, en réalité, d'une « extension de garantie pour toute souscription d'un contrat d'assurance de biens. La garantie est couverte par une surprime, calculée à partir d'un taux unique [...], appliquée au montant de la cotisation ou des capitaux assurés, selon la nature du contrat » (M. Moliner-Dubost, « L'application du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles aux dommages liés à la subsidence », *A.J.C.T.*, 2011, p. 74).

<sup>25</sup> Sur cette question, v. not. : Ch. Mandou, « Responsabilité pénale des collectivités territoriales », *A.J.D.A.*, 1993, p. 539 ; F. Gartner, « L'extension de la répression pénale aux personnes publiques », *R.F.D.A.*, 1994, p. 126 ; E. Picard, « La responsabilité pénale des personnes morales de droit public : fondements et champ d'application », *Rev. Sociétés*, 1993, p. 261 ; M.-F. Steinlé-Feuerbach, « La responsabilité pénale des collectivités territoriales à l'épreuve des catastrophes naturelles », *R.L.C.T.*, 2013, n° 88.

<sup>26</sup> La responsabilité pénale des collectivités territoriales du fait des dommages corporels ou des décès causés par une catastrophe naturelle a ainsi été retenue à plusieurs reprises par le juge judiciaire, à l'instar de la décision de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 14 mars 2000 consacrant la responsabilité de la commune de Val d'Isère en raison de l'absence de fermeture d'une piste de ski malgré un risque avéré d'avalanche (Cass. crim., 14 mars 2000, n° 01-88.275, Bull. crim. n° 114). On observera d'ailleurs que la mise en cause de plus en plus fréquente de la responsabilité pénale des personnes publiques a conduit le législateur à intervenir en vue de préciser la définition des délits non intentionnels et, ce faisant, freiner la tendance récurrente à accuser les élus locaux d'infractions d'imprudence (loi n° 2000-647 du 10 juil. 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, *J.O.* du 11 juil. 2000, p. 10484).

<sup>27</sup> P. Bidan, « Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles a-t-il un avenir ? », *R.G.D.A.*, 01 avr. 2001, p. 243.

<sup>28</sup> Si, jusqu'à présent, le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles a su, moyennant des aménagements dans le temps, faire face à d'importants sinistres, la question de l'augmentation du taux de cotisations, en vue de faire face à des dommages récurrents dus à la sécheresse et aux inondations, se pose en permanence (En ce sens, v. C.E., *Responsabilité et socialisation du risque*, *op. cit.*, p. 253).

En premier lieu, le fonds de garantie des calamités agricoles et le système d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles ne sauraient couvrir l'ensemble des dommages causés par les perturbations météorologiques. Se trouvent, par exemple, exclus du champ d'application de la loi du 13 juillet 1982 les dommages engendrés par les tempêtes, les ouragans ou les cyclones. Inclus dans la garantie offerte par les contrats d'assurance contre l'incendie aux termes de l'article L. 122-7 du code des assurances, de tels dommages ne sauraient bénéficier du système d'indemnisation des catastrophes naturelles applicable, on le sait, aux seuls dommages qui ne sont pas assurables<sup>29</sup>. Surtout, la loi du 13 juillet 1982 si elle permet l'indemnisation des dommages matériels, ne semble pas couvrir les dommages humains.

En deuxième lieu, quand bien même les dommages résultant de perturbations météorologiques trouvent à bénéficier des mécanismes de socialisation des risques, les victimes peuvent avoir un intérêt, notamment financier, à rechercher les éventuels fautifs. Contrairement à certains systèmes d'indemnisation fondés sur la solidarité, à l'instar du fonds national de garantie contre les calamités agricoles, qui n'ouvrent droit qu'à une indemnisation partielle<sup>30</sup>, la notion de faute offre en effet des potentialités de réparation majorée, voire intégrale<sup>31</sup>. De surcroît, lorsque les victimes de dommages renoncent à exercer un recours de plein contentieux, les compagnies d'assurances prennent régulièrement le relais. A savoir qu'une fois leurs assurés indemnisés, elles n'hésitent pas à saisir le juge, dans le cadre d'actions récursoires, afin d'identifier les éventuels responsables des dommages<sup>32</sup>.

En troisième et dernier lieu, si le recours à la solidarité se révèle indispensable, ne serait-ce que pour les plus démunis, il n'est guère concevable de généraliser le mécanisme de la socialisation des risques<sup>33</sup>. Outre que l'Etat ne saurait, en raison de limites financières évidentes, se transformer en « *assureur multirisque de la population* »<sup>34</sup>, une telle généralisation emporterait un danger de déresponsabilisation de nature à préjudicier au

---

<sup>29</sup> Il en est, en revanche, différemment des « *effets du vent dû à un événement cyclonique pour lequel les vents maximaux de surface enregistrés ou estimés sur la zone sinistrée ont atteint ou dépassé 145 km/h en moyenne sur dix minutes ou 215 km/h en rafales* » étant donné que ces derniers ne sont plus assurables depuis que la loi du 13 décembre 2000 a exclu de la garantie en question les dommages qu'ils sont susceptibles de causer (C.E., 14 mai 2003, Union sylviculteurs Sud-Ouest, n° 228476 ; A.J.D.A., 2003, p. 1449, concl. M. Guyomar).

<sup>30</sup> Aux termes de l'article 4 alinéa 5 de la loi du 10 juillet 1964 « *l'indemnité allouée ne peut dépasser 75% des dommages subis, ni, en ce qui concerne le ou les éléments principaux de l'exploitation visés au deuxième alinéa lorsqu'ils sont détruits ou endommagés, le montant de la valeur de ces biens convenue au contrat d'assurance qui les couvre* » (loi n°64-706 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles, *op. cit.*).

<sup>31</sup> En ce sens, v. C.E., *Responsabilité et socialisation du risque*, *op. cit.*, p. 226.

<sup>32</sup> Un exemple en ce sens est donné par l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy en date du 26 mai 2008. En l'espèce, un incendie s'était déclaré dans une maison à la suite de la rupture d'une ligne électrique EDF provoquée par la tempête du 26 décembre 1999. Les propriétaires de la maison avaient été indemnisés par leur compagnie d'assurance avant que celle-ci exerce un recours à l'encontre d'Electricité de France l'estimant responsable de ces dommages. Si la cour d'appel a finalement considéré que la tempête de 1999 constituait un cas de force majeure de nature à exonérer Electricité de France de sa responsabilité du fait des dommages causés, cette affaire illustre l'idée selon laquelle l'existence de dispositifs d'indemnisation basés sur un système assurantiel ou de socialisation du risque n'empêche pas la recherche d'éventuels responsables à l'origine des dommages indemnisés (C.A.A. Nancy, 26 mai 2008, EDF, n° 06NC00250).

<sup>33</sup> C.E., *Responsabilité et socialisation du risque*, *op. cit.*, pp. 312 et ss.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 315.

processus de prévention des perturbations météorologiques<sup>35</sup>. A l'inverse, la menace qui pèse sur les acteurs de la procédure de vigilance et d'alerte météorologiques de voir leur responsabilité pour faute engagée en raison d'une méconnaissance de ladite procédure inciterait ces derniers à plus de vigilance et, par conséquent, à la prévention des risques<sup>36</sup>. Or, une prévention efficace est indispensable pour parvenir à réduire le nombre des accidents dramatiques – encore trop fréquents à ce jour<sup>37</sup> – survenant à l'occasion de perturbations météorologiques.

Dans la mesure où, comme on vient de le démontrer, « *la socialisation du risque n'implique pas de fait la disparition de la notion de faute, ni celle de responsabilité* »<sup>38</sup>, s'interroger sur les implications de la procédure de vigilance et d'alerte météorologiques du point de vue de la responsabilité pour faute conserve toute sa pertinence. D'autant que le rôle accru confié à l'Etat, depuis quelques années, dans la prévention et la gestion des risques météorologiques<sup>39</sup> participe d'une remise en cause de « *l'esprit de résignation, qui voyait dans la catastrophe les stigmates de la fatalité* »<sup>40</sup> et, ce faisant, ouvre un champ toujours plus large à l'idée d'une responsabilité étatique. Reste à déterminer dans quelle mesure les fautes éventuellement commises par les pouvoirs publics et Météo France dans le cadre de la procédure de vigilance sont susceptibles d'engager leur responsabilité devant le juge administratif. A l'analyse, les choses se présentent sous un angle sensiblement différent selon l'entité considérée. Si le juge

---

<sup>35</sup> Ce danger de déresponsabilisation est notamment pointé du doigt par le rapport public du Conseil d'Etat pour 1998 à propos de la responsabilité médicale (*Réflexions sur le droit de la santé*, Rapport public, La doc. fr., coll. Etudes et documents, Paris). De même, Christelle Branquart a pu démontrer que le régime d'assurance des catastrophes naturelles mis en place par la loi du 13 juillet 1982 n'incite pas beaucoup les assurés à la prévention dans la mesure où il se révèle essentiellement tourné vers la solidarité (« Prévention des risques naturels et responsabilisation des administrés », *D.A.*, 2011, n° 12, étude 24).

<sup>36</sup> C.E., *Responsabilité et socialisation du risque*, *op. cit.*, pp. 330-331.

<sup>37</sup> Tandis que le nombre de décès imputable aux catastrophes naturelles était environ de trente par an entre 1994 et 2007, l'année 2010 a enregistré le pire bilan humain avec 53 décès causés par la tempête Xynthia et 25 autres liés aux pluies torrentielles qui ont touché le département du Var (chiffres rapportés par Ch. Branquart, « Prévention des risques naturels et responsabilisation des administrés », *op. cit.*). Particulièrement inquiétantes, ces statistiques ne sont pas étrangères au sentiment, largement répandu chez les français, d'être à l'abri des risques naturels. Sentiment qui les conduits à ne pas se prémunir contre de tels risques, voire à s'y exposer dangereusement. C'est ainsi que 62% des personnes interrogées à l'occasion d'une enquête réalisée par le CREDOC en janvier 2004 sur les conditions de vie et les aspirations des français « *estiment n'être exposées à aucun risque, alors qu'en réalité, 88% de la population française résident dans une commune soumise à un ou plusieurs risques naturels majeurs, outre celui de tempête. Une personne sur cinq avoue, par ailleurs, ne pas connaître la situation de son lieu de résidence par rapport aux risques naturels* » (*Ibid*). C'est pourquoi un effort de prévention des risques liés aux perturbations météorologiques par les pouvoirs publics se révèle indispensable. Car ce n'est qu'en informant les individus sur les risques qu'ils encourent que l'on peut espérer qu'ils se prémunissent contre de tels risques.

<sup>38</sup> C.E., *Responsabilité et socialisation du risque*, *op. cit.*, p. 206.

<sup>39</sup> Ce rôle accru confié à l'Etat dans la prévention et la gestion des risques météorologiques n'est en réalité rien d'autre qu'une conséquence immédiate du développement d'une « *société du risque* » (U. Beck, *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, Aubier, coll. Alto, 2001) à l'origine d'une demande sociale de mesures de police administrative (en ce sens, v. F. Melleray, « L'obligation de prendre des mesures de police administrative initiales », *A.J.D.A.*, 2005, p. 73). Et pour une approche approfondie du rôle de l'Etat en matière de prévention des risques, le lecteur pourra utilement se référer à J.-M. Pontier, « La puissance publique et la prévention des risques », *A.J.D.A.*, 2003, p. 1752.

<sup>40</sup> M.-F. Steinlé-Feuerbach, « La responsabilité pénale des collectivités territoriales à l'épreuve des catastrophes naturelles », *op. cit.*

s'est toujours refusé, compte tenu des contingences de la matière, à condamner Météo France en raison des erreurs commises dans le cadre de la procédure de vigilance et d'alerte météorologiques, il n'hésite pas, en revanche, à se fonder sur les bulletins d'alerte publiés par les services de météorologie pour apprécier les fautes et les responsabilités des pouvoirs publics. L'affaire semble donc entendue. Tandis qu'un anticyclone est à l'œuvre sur les bulletins erronés diffusés par Météo France (I), les manquements des autorités de police à leur obligation de prévention des risques météorologiques sont en proie à d'importantes perturbations (II).

## **I- Anticyclone établi sur la responsabilité de Météo France pour défaillance dans le lancement de l'alerte**

Loin d'être purement théorique, la question d'une responsabilité pour faute de Météo France en raison des carences de l'établissement public mérite d'être posée dans la mesure où le nombre d'erreurs commises par les services de météorologie dans le cadre de la procédure de vigilance et d'alerte demeure non négligeable (A). Force est toutefois de constater que jusqu'à présent, le juge du plein contentieux, conscient de la spécificité de la science météorologique, s'est refusé à s'aventurer sur ce terrain et ce malgré l'existence de demandes en ce sens (B).

### **A. La persistance d'erreurs fréquentes de la part de Météo France**

A l'origine d'un progrès évident, la procédure de vigilance et d'alerte météorologiques instituée en 2001 n'en demeure pas moins porteuse de ses propres limites. C'est ainsi qu'à l'occasion de l'audition, le 22 mars 2005, du président directeur général de Météo-France, Jean-François Bénard, président de la 7<sup>ème</sup> chambre de la Cour des comptes, n'a pas manqué de s'interroger sur la fiabilité des cartes de vigilance publiées par l'établissement public<sup>41</sup>. Il faut dire que les bilans de la vigilance météorologique publiés chaque année révèlent un nombre non négligeable d'erreurs commises par l'établissement public<sup>42</sup>. Trois hypothèses d'erreurs peuvent ainsi être distinguées : les bulletins tardifs (1), les bulletins inexacts ou incomplets (2) et l'absence de bulletins (3).

#### **1. Les bulletins tardifs**

Il s'agit ici d'un défaut d'anticipation des événements<sup>43</sup>, si bien que les services en charge de la protection civile ne disposent pas du temps nécessaire pour faire face à la perturbation

---

<sup>41</sup> Audition disponible in J.-P. Masseret, *Rapport d'information n° 264, op. cit.*, p. 15.

<sup>42</sup> Etant entendu que « la pertinence d'une mise en vigilance ou la défaillance de la procédure est appréciée à partir de plusieurs critères : l'occurrence effective de l'événement météorologique, l'estimation correcte de son intensité, sa bonne anticipation sur les zones concernées, la précision de sa localisation géographique et temporelle » (PLR 2012 - extrait du rapport annuel de performances de la mission : *Écologie, développement et aménagement durables*, 21 mai 2013, p. 6 [en ligne]. Disponible sur [www4.minefi.gouv.fr/budget/plf2012/docrap/DRGPGM170.doc]).

<sup>43</sup> Deux exemples, rapportés par Nicolas Lecaussin (« Avis de tempête sur Météo France », IFRAP, 4 fév. 2003, [en ligne]. Disponible sur [www.ifrap.org]), permettent d'illustrer le propos. En premier lieu, les tempêtes qui se sont soudainement formées sur la France les 26 et 27 décembre 1999. A l'origine de dégâts sur quasiment

météorologique. Pour être exploitable, une prévision doit effectivement venir assez tôt. « *De ce point de vue, la protection civile estime qu'il faut un délai de l'ordre de 3 heures pour prendre en charge un risque annoncé au niveau de la vigilance météo* »<sup>44</sup>. Or ce délai est loin d'être toujours respecté par Météo France. L'anticipation des événements a, par exemple, été inférieure à 3 heures dans 13% des cas en 2010 et dans 20% des cas en 2011<sup>45</sup>. De toute évidence, ces chiffres se révèlent particulièrement préoccupants dès l'instant où les services de sécurité civile ne sauraient intervenir utilement dans des délais aussi brefs.

## 2. Les bulletins inexacts ou incomplets

Par bulletins inexacts ou incomplets, il faut entendre une mauvaise évaluation du phénomène météorologique annoncé. Les tempêtes qui traversèrent la France en décembre 1999 en offrent un exemple topique dans la mesure où le bulletin publié par Météo France, outre qu'il ne l'avait été que quelques heures avant l'apparition du phénomène, se caractérisait par une sous-estimation de la vitesse des vents au sol<sup>46</sup>. Plus récemment, François Fillon, on l'a évoqué plus haut, accusait l'établissement public de ne pas avoir prévu l'intensité des chutes de neiges qui ont paralysé l'Ile-de-France le mercredi 8 décembre 2010, ne permettant pas ainsi aux services de déneigement de réagir en temps utile.

Inversement, il arrive que Météo France publie des bulletins d'alerte mais que les perturbations météorologiques annoncées ne se produisent pas. De telles erreurs de la part de l'établissement public s'avèrent relativement fréquentes puisque, d'après le bilan de la vigilance météorologique pour l'année 2003, sur l'ensemble des départements placés en vigilance orange, « 53 % [...] ont été réellement touchés par le phénomène météorologique annoncé ; 26 % ont été touchés partiellement ou de manière atténuée ; dans 21 % des cas, le phénomène relevant de l'orange ne s'est pas produit sur le département placé en orange »<sup>47</sup>. Et ce type d'erreurs ne s'est pas amenuisé avec le temps. Bien au contraire, le taux de « fausses alertes » au niveau départemental demeurait de 20% en 2011<sup>48</sup>. Or, ces « fausses alertes », dont le pourcentage est loin d'être négligeable, peuvent, à leur tour, être génératrices de préjudices. On songera, par exemple, aux arrêtés bloquant l'accès à certains axes autoroutiers en raison de perturbations annoncées par Météo France qui, *in fine*, ne se

---

l'ensemble du pays, un tel phénomène n'avait été annoncé par Météo France que quelques heures avant son apparition. En second lieu, les importantes chutes de neige qui se sont abattues sur la France le 4 janvier 2003, annoncées à 12h30 par Météo France, soit quelques heures après le début des précipitations. Bien que repris par les autorités de la route à 14h30, les premiers accidents de poids lourds avaient déjà paralysé l'autoroute A10. Sans compter, par la suite, les milliers d'automobilistes restés bloqués des heures dans leurs voitures sur cette autoroute. Situation qui aurait pu être évitée par la fermeture de l'autoroute si l'information avait été communiquée à temps.

<sup>44</sup> J.-P. Masseret, *Rapport d'information n° 264, op. cit.*, p. 16.

<sup>45</sup> *PLR 2012 - extrait du rapport annuel de performances de la mission : Écologie, développement et aménagement durables, op. cit.*, p. 6.

<sup>46</sup> En ce sens, v. C.A.A. Nancy, 26 mai 2008, EDF, *op. cit.*

<sup>47</sup> Rapporté par J.-P. Masseret, *Rapport d'information n° 264, op. cit.*, pp. 51-52.

<sup>48</sup> *PLR 2012 - extrait du rapport annuel de performances de la mission : Écologie, développement et aménagement durables, op. cit.*, p. 6.

vérifient pas. Ces excès de prudence ne vont pas sans engendrer un certain nombre de problèmes pour les usagers des réseaux autoroutiers, spécialement pour les fournisseurs de marchandises : ainsi que le souligne le professeur Denis Broussolle, comment justifier en effet un retard de livraison auprès d'un client en arguant d'une tempête qui est demeurée virtuelle<sup>49</sup> ?

### **3. L'absence de bulletin**

De loin l'hypothèse la plus grave, l'absence de déclenchement d'une procédure d'alerte en présence de fortes perturbations météorologiques, peu fréquente à l'échelon nationale<sup>50</sup>, se révèle en revanche plus courante au niveau départemental. On en veut pour preuve le *rapport annuel de performances de la mission écologie, développement et aménagement durables*, publié en 2013, qui fait état, pour l'année 2011, d'un taux de non-détection de phénomènes météorologiques dangereux de l'ordre de 8% à l'échelle départementale<sup>51</sup>. Il va sans dire que de telles défaillances des services de météorologie peuvent être lourdes de conséquences. C'est ainsi qu'en avril 1999 un orage de grêle qui n'avait pas été prévu par Météo France détruisit près de 5000 hectares de vignes et de fruitiers dans les Pyrénées Orientales<sup>52</sup>.

Relativement fréquentes, les erreurs commises par Météo France conduisent à se demander si les victimes des éventuels dommages qui en résultent sont susceptibles de se retourner contre l'établissement public. Malgré des tentatives en ce sens, le juge n'a jamais, à ce jour, retenu la responsabilité des services de météorologie.

### **B. Des tentatives d'engagement de la responsabilité de Météo France toujours infructueuses**

Bien qu'il soit régulièrement saisi de demandes en ce sens (1), le juge du plein contentieux, conscient des contingences de la science météorologique, se refuse de condamner Météo France en raison des erreurs commises par l'établissement public (2).

#### **1. La multiplication des recours en responsabilité contre Météo France**

Encore inexistantes il y a quelques années, les tentatives d'engagement de la responsabilité de Météo France en raison de dommages intervenus à la suite de prévisions météorologiques erronées tendent aujourd'hui à se multiplier. Deux exemples permettent d'illustrer cette tendance des particuliers à se retourner contre l'établissement public.

---

<sup>49</sup> Y. Broussolle, « Qui décide, qui paie ? », *Bulletin des transports et de la logistique*, 2007, n° 3165, p. 120.

<sup>50</sup> Pour l'année 2002, par exemple, le bilan de la vigilance météorologique relève seulement deux cas où il y aurait eu occurrence d'un risque justifiant une vigilance orange et où il n'y a pas eu d'indication à l'échelon national » (rapporté par J.-P. Masseret, *op. cit.*, p. 52).

<sup>51</sup> *PLR 2012 - extrait du rapport annuel de performances de la mission : Écologie, développement et aménagement durables*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>52</sup> Sur ce point, v. M. Tamon, « Les agriculteurs catalans portent plainte contre Météo France », *La dépêche*, 24 avr. 1999, [en ligne]. Disponible sur [www.ladepeche.fr].

Le premier, particulièrement médiatisé à l'époque, nous est fourni par le recours déposé en avril 1999 par les agriculteurs et les viticulteurs catalans contre Météo France. Victimes d'un orage de grêle d'une rare violence qui n'avait pas été annoncé par les services de météorologie, ces derniers ont effectivement demandé à Météo France réparation du préjudice subi par la destruction de 5000 hectares de vignes et autant de vergers<sup>53</sup>.

Le second, passé davantage inaperçu, a donné lieu à un arrêt du Conseil d'Etat en date du 18 novembre 2009<sup>54</sup>. Il s'agissait en l'espèce d'un étang appartenant à Monsieur Prieur qui, à la suite de soudaines et violentes précipitations survenues le 24 septembre 1986 sur le territoire de la commune de Franchesse, s'était déversé sur le chemin rural de la Merlatière, occasionnant à ce dernier de nombreux dégâts. Reconnu entièrement responsable des dommages en raison du défaut d'entretien et de conception des divers dispositifs de vidange de son étang, l'intéressé s'est vu condamner par le juge judiciaire à verser une somme de 81908,90 francs à la commune de Franchesse en réparation de son préjudice. C'est alors qu'il a sollicité du juge administratif la condamnation de l'établissement public Météo France à l'indemniser des préjudices liés à cette condamnation au motif qu'un agent du service météorologique interrégional centre-est, sur demande de la commune de Franchesse, avait fourni, le 15 juillet 1987, un bulletin météorologique entaché d'inexactitude sur la fréquence statistique des précipitations de l'ampleur de celle constatée le 24 septembre 1986.

Devant cette multiplication des recours, certains sites internet spécialisés en prévisions météorologiques – certes autres que celui de Météo France – n'ont pas hésité à décliner toute responsabilité quant à d'éventuelles prévisions erronées<sup>55</sup>. L'établissement public est, quant à lui et pour l'instant, systématiquement ménagé sur ce plan par le juge administratif.

## **2. Le refus du juge de condamner Météo France en raison des contingences de la science météorologique**

S'il n'hésite pas, nous le verrons, à se fonder sur les bulletins météorologiques pour apprécier les fautes et les responsabilités des pouvoirs publics qui auraient dû les prendre en compte, le juge administratif se refuse en revanche de condamner Météo France en raison de défaillances dans ses prévisions<sup>56</sup>. Ainsi, pour s'en tenir aux tentatives d'engagement de la responsabilité de l'établissement public précédemment évoquées, le juge a rejeté chacun des deux recours<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> Sur cette affaire, v. not. : J.-P. Besset, « Des viticulteurs reprochent à la météo de faire la pluie mais pas le beau temps », *Le Monde*, 30 avr. 1999 ; M. Tamon, « Les agriculteurs catalans portent plainte contre Météo France », *op. cit.* ; « Les agriculteurs lancent un ultimatum à Météo France. Après l'orage de grêle », *Le Parisien*, 26 avr. 1999.

<sup>54</sup> C.E., 18 nov. 2009, Prieur, n° 305337 ; *J.C.P. A.*, 11 janv. 2010, p. 40, comm. J. Moreau.

<sup>55</sup> Cette mention figure, par exemple, sur le site internet [www.ta-meteo.fr](http://www.ta-meteo.fr)

<sup>56</sup> Le constat n'est d'ailleurs pas propre au juge administratif. Il semble, en effet, qu'à ce jour aucune juridiction n'ait condamné Météo France.

<sup>57</sup> S'agissant de la première affaire, v. Y. Broussolle, « Qui décide, qui paie ? », *op. cit.*, p. 121. En ce qui concerne la seconde, v. C.E., 18 nov. 2009, Prieur, *op. cit.*

En cela, la position du juge administratif à l'égard des erreurs commises par Météo France semble s'inscrire dans la continuité de la jurisprudence *Compagnie rennaise de linoléum*<sup>58</sup>. Par cette décision, le juge du plein contentieux a effectivement estimé que les victimes d'inondations ne sauraient mettre en jeu la responsabilité du service d'annonce des crues pour inertie dans le suivi des crues ou pour diffusion d'informations erronées, au motif qu'il appartient uniquement au service de « *communiquer aux communes toutes informations sur la montée des eaux en vue de faciliter l'exercice par lesdites communes de leur mission de police* ». Qualifiée d'« *insolite* » par le professeur Franck Moderne<sup>59</sup>, une telle solution, déjà peu satisfaisante s'agissant du service d'annonce des crues<sup>60</sup>, l'est encore moins, de prime abord, en ce qui concerne les erreurs commises par Météo France dans la mesure où les particuliers comptent parmi les premiers destinataires des informations délivrées par l'établissement public. Elle apparaît au surplus surprenante puisque, d'une façon aujourd'hui très banale, la plupart des erreurs commises par l'administration sont susceptibles d'engager sa responsabilité pour faute<sup>61</sup>. A ce titre, une jurisprudence abondante consacre, dans de nombreuses hypothèses, la responsabilité des personnes publiques en raison des renseignements inexacts délivrés par celles-ci. Il en va notamment ainsi s'agissant de la fourniture de brochures officielles contenant des indications incomplètes ou erronées<sup>62</sup>. En d'autres termes, la responsabilité de l'administration peut être aujourd'hui engagée pour un défaut d'information ou une mauvaise information<sup>63</sup>. Dès lors, *mutatis mutandis*, pourquoi ne pas appliquer cette logique à Météo France lorsqu'elle délivre des bulletins d'alerte inexacts ?

La réticence du juge à reconnaître la responsabilité pour faute de l'établissement public, aussi critiquable qu'elle puisse paraître, trouve cependant une justification de taille au regard de la spécificité de la matière : en dépit de progrès indiscutables<sup>64</sup>, « *la science [météorologique] connaît ses limites et ne peut tout prévoir : seul l'état des connaissances scientifiques permet*

---

<sup>58</sup> C.E., 22 juin 1987, Ville de Rennes c/ Compagnie rennaise de linoléum, *Rec.* p. 223 ; *A.J.D.A.*, 1988, p. 65, obs. J. Moreau ; *Petites affiches*, 26 oct. 1987, p. 16, note F. Moderne ; *A.J.D.A.*, 1988, p. 65, obs. J. Moreau ; *D.*, 1988, p. 163, obs. F. Moderne et P. Bon.

<sup>59</sup> F. Moderne, « La responsabilité des communes en cas de dommages causés par des inondations : responsabilité pour faute et fait du tiers », *Petites affiches*, 26 oct. 1987, p. 18.

<sup>60</sup> P. Bon et Ph. Terneyre, « Conditions de la responsabilité de l'Etat en cas d'inondation », *D.*, 1991, Somm. p. 233.

<sup>61</sup> C'est notamment le cas des erreurs commises par les services fiscaux dans la saisie et le traitement informatisé des déclarations fiscales (en ce sens, v. C.E. sect., 27 juil. 1990, Bourgeois ; *D.*, 1991, p. 2787, obs. P. Bon et Ph. Terneyre ; *R.F.D.A.*, 1990, p. 899, concl. Chahid-Nouraï ; *A.J.D.A.*, 1991, p. 346, note R. Debbasch et, surtout, C.E., 21 mars 2011, Krupa, n° 306225), des inscriptions des abonnés dans l'annuaire téléphonique entachées d'erreurs multiples (C.E., 12 mai 1989, Min. P. et T. c/ SCP Laboratoire d'analyses médicales Armand et Pinsonneau, *R.D.P.*, 1991, p. 1453), ou encore, quoique dans des conditions plus restrictives, des erreurs de diagnostic commises par un service hospitalier (C.E., 6 mai 1988, Adm. gén. Assistance publ. Paris c/ Léone, *Rec.* p. 186).

<sup>62</sup> En ce sens, v. entre autres : C.E., 30 oct. 1981, Bonhoure, *Rec.* p. 902 ; 20 janv. 1988, Aubin, *Rec.* p. 20 ; *A.J.D.A.*, 1988, p. 319, note X. Prétot ; *J.C.P. G.*, 1989, II, 21169, note Fr. Moderne ; C.A.A. Marseille, 7 fév. 2006, min. Emploi et Solidarité c. Augier, n° 01MA00603, *A.J.D.A.*, 2006, p. 1406.

<sup>63</sup> En ce sens, v. C.E., *Responsabilité et socialisation du risque*, *op. cit.*, p. 334.

<sup>64</sup> Sur ce point, v. *Communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat sur l'établissement public Météo-France*, in J.-P. Masseret, *Rapport d'information n° 264*, *op. cit.*, pp. 49 et ss.

*d'appréhender certains événements* »<sup>65</sup>. Dans la mesure où Météo France recourt aux outils les « moins inadaptés possible, en l'état des techniques et des connaissances »<sup>66</sup>, il apparaît effectivement logique que persiste un certain nombre irréductible d'erreurs dans le cadre des prévisions proposées les services de météorologie<sup>67</sup>. C'est ainsi que Béatrice Hagège explique que les violentes tempêtes du 26 et 27 décembre 1999 aient été minimisées par les prévisionnistes. Selon elle, « on s'aperçoit encore aujourd'hui combien il était difficile pour les prévisionnistes de mesurer avec exactitude l'ampleur de ces vents [...]. La mesure de l'intensité n'est [...] pas sans poser de problèmes d'appréciation car il est fort difficile de retenir des paramètres fiables pour définir l'intensité d'une catastrophe par rapport à un précédent. Une prévision à échelle régionale s'avère beaucoup plus délicate, ce qui explique que les deux dernières tempêtes de fin d'année ne furent pas perçues à leur juste intensité »<sup>68</sup>. Il est d'ailleurs intéressant d'observer que la Cour des comptes elle-même fait preuve d'une grande prudence dans son appréciation des erreurs commises par Météo France. A travers une communication sur l'établissement public administratif adressée à la commission des finances du Sénat, la Cour, constatant l'inexactitude de certaines procédures de vigilance météorologique mises en œuvre en 2002 et 2003, précise en effet qu'« il n'est pas pour autant possible de dire, en l'absence d'éléments de comparaison internationale, si cette situation n'est pas le simple reflet de l'état de l'art »<sup>69</sup>.

En somme, les juridictions administratives semblent reprendre à leur compte les arguments avancés par Météo France lorsque l'organisme voit sa responsabilité mise en cause. On songera, par exemple, aux propos tenus par Maurice Valaude, chef du centre départemental Météo France des Pyrénées-Orientales, à l'occasion du recours, déjà évoqué, déposé par les agriculteurs catalans contre l'établissement public : « nous n'aurons de cesse de répéter que la météorologie n'est pas une science exacte. Nous ne faisons que des prévisions, nous ne sommes pas responsables du temps qu'il fait. De surcroît, les prévisions de grêle sont très difficiles, c'est à la limite de ce qu'on est dans la mesure de faire. Ce sont des cellules trop petites dans l'atmosphère »<sup>70</sup>.

Cela étant, n'y aurait-il pas des hypothèses où la position du juge administratif gagnerait à être assouplie ? De prime abord, on serait tenté d'inciter le juge à opérer une distinction entre les erreurs liées à l'état de l'art et celles imputables au seul comportement des prévisionnistes. Car, dès l'instant où l'on admet que certaines erreurs commises par Météo France, qu'elles soient le fruit de négligences, d'inattentions, voire de malveillances de la part des

---

<sup>65</sup> B. Hagège, « La reconnaissance de la force majeure à l'occasion de catastrophes naturelles : mythe ou réalité ? », *op. cit.*, p. 3.

<sup>66</sup> J.-C. Frécon et F. Keller, *Rapport sur la situation des sinistrés de la sécheresse de 2003 et le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles*, Sénat, n° 39, 2009, p. 23.

<sup>67</sup> C'est d'ailleurs là le propre de toute évaluation technique dont l'effectivité est parfois mise à mal « en raison de l'insuffisance des informations, du manque de fiabilité des données, de l'incertitude scientifique (parfois, paradoxalement, croissante), de l'enchevêtrement des causes » (J.-M. Pontier, « La puissance publique et la prévention des risques », *op. cit.*, p. 1759).

<sup>68</sup> B. Hagège, *op. cit.*, p. 3.

<sup>69</sup> Communication précitée, p. 52.

<sup>70</sup> Rapporté par M. Tamon, « Les agriculteurs catalans portent plainte contre Météo France », *op. cit.*

prévisionnistes, peuvent s'expliquer indépendamment de l'insuffisance des connaissances scientifiques, rien ne semble empêcher le juge de retenir, dans de telles hypothèses, la responsabilité pour faute de l'établissement public. Séduisante d'un point de vue théorique, cette solution se révèle toutefois délicate à mettre en œuvre en pratique. Comment, en effet, sérieusement imaginer que le juge s'estime en mesure d'effectuer le départ entre ces deux catégories d'erreurs et, ainsi, d'identifier les dommages imputables aux seuls comportements fautifs des prévisionnistes. « *En appelant à la barre d'autres météorologues ? Pourquoi le juge croirait-il davantage les seconds qui n'avaient pas l'annonce en charge ? A posteriori, c'est facile de prévoir le passé !* »<sup>71</sup>.

La position du juge administratif est, en revanche, tout autre s'agissant des manquements des pouvoirs publics à leur obligation de prévention des risques impliqués par les perturbations météorologiques annoncées par Météo France. Parce que, dans cette hypothèse, les autorités de police se trouvent, par définition, informées de l'existence d'une perturbation en cours, le juge n'hésite pas à se fonder sur les bulletins d'alerte publiés par les services de météorologie pour sanctionner les fautes commises par lesdites autorités.

## **II. Perturbations en cours sur la responsabilité des autorités chargées de la gestion des risques météorologiques**

Avec pour principal objet la prévention des dommages susceptibles d'être causés par les phénomènes météorologiques dangereux, la procédure de vigilance et d'alerte, on l'a vu, mobilise directement les autorités de police administrative, en tête desquelles le préfet et le maire. Tandis que la préfecture décide, en fonction des bulletins publiés par Météo France, de mettre en garde les élus locaux, ces derniers doivent diffuser auprès de la population les consignes liées aux alertes météorologiques et, le cas échéant, organiser les secours en vue d'anticiper et gérer les éventuels risques naturels qui en résultent.

Dans ces conditions, l'admission, par le juge administratif, de la responsabilité des pouvoirs publics en raison de manquements à leur obligation de prévention des risques liés aux perturbations météorologiques ne saurait véritablement surprendre : il ne s'agit de rien d'autre qu'une application du principe plus général de la responsabilité pour carence des autorités de police administrative de la sécurité (A). Toutefois, ce régime juridique demeure à ce jour emprunt d'incertitudes (B).

### **A- Une application classique du principe de responsabilité pour carence des autorités de police administrative**

---

<sup>71</sup> Y. Broussolle, « Qui décide, qui paie ? », *op. cit.*, p. 121.

Dès lors que les obligations s'imposant au préfet et au maire dans le cadre de la procédure de vigilance et d'alerte s'apparentent à des mesures de police administrative (1), il est logique que, conformément au principe de responsabilité pour carence des autorités de police administrative de la sécurité, le juge du plein contentieux accepte de sanctionner les éventuels manquements à de telles obligations (2).

## **1. La gestion des phénomènes météorologiques dangereux, une activité de police administrative**

En tant que détenteurs privilégiés du pouvoir de police administrative<sup>72</sup>, le maire et le préfet se voient assigner un rôle central en matière de prévention des troubles à l'ordre public et, par là-même, de préservation de la sécurité des personnes et des biens. Et une lecture croisée de la circulaire interministérielle du 28 septembre 2011 ainsi que des principales dispositions normatives relatives à la police administrative de la sécurité fait apparaître que les obligations s'imposant au préfet et au maire dans le cadre de la procédure de vigilance et d'alerte météorologique ne sont, en réalité, qu'une manifestation de leur compétence plus générale de police administrative. La parenté entre la circulaire et les principes directeurs de la police administrative se révèle notamment frappante en ce qui concerne les obligations qui sont celles du maire.

Ainsi, le devoir d'informer les citoyens de perturbations météorologiques en cours, lequel ne saurait se limiter à une seule fonction de mise en garde des citoyens mais impose, au surplus, la diffusion de consignes de prudence<sup>73</sup>, découle d'une obligation plus générale d'information préventive des citoyens sur les risques majeurs et les risques naturels. Consacré par l'article 21 de la loi du 27 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs<sup>74</sup>, ce droit à l'information des citoyens, renforcé à plusieurs reprises par la suite<sup>75</sup>, impose au maire d'avertir la population avec tous les moyens dont il dispose – mobilisation du personnel communal ou de secours, haut-parleurs, téléphone – et, en cas de menace grave, d'accident majeur ou de catastrophe, de déclencher le signal national d'alerte<sup>76</sup>.

Quant au devoir d'organisation des secours nécessaires à la prévention des risques engendrés par une perturbation, celui-ci trouve un fondement évident dans l'article L. 2212-2-5° du CGCT aux termes duquel le maire est chargé « *de prévenir [...] et de faire cesser, par la*

---

<sup>72</sup> Tandis que le maire dirige, aux termes de l'article L. 2542-2 du CGCT, la police locale, le préfet, tel que le prévoit, notamment, l'article L. 2215-1 du CGCT, est l'autorité de police administrative du département.

<sup>73</sup> Car, ainsi que le souligne le rapport public du Conseil d'Etat pour l'année 2005, « *l'information ne revêtira toute sa portée utile que si elle est assortie de recommandations utiles* » (*Responsabilité et socialisation du risque, op. cit.*, p. 335).

<sup>74</sup> Loi n° 87-565, *J.O.* du 23 juil. 1987, p. 8199.

<sup>75</sup> Ce renforcement résulte pour l'essentiel de la loi *Risques* du 30 juillet 2003 (loi n° 2003-699, *J.O.* du 31 juil. 2003 p. 13021) et de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile (loi n° 2004-811, *J.O.* du 17 août 2004, p. 14626).

<sup>76</sup> Décret n° 2005-1269 du 12 oct. 2005 relatif au code d'alerte national et aux obligations des services de radio et de télévision et des détenteurs de tout moyen de communication au public, *J.O.* du 13 oct. 2005, p. 16241.

*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 »<sup>77</sup>.*

A la lecture de ces dispositions, il ne fait aucun doute que les obligations qui s'imposent au maire et au préfet dans le cadre de la procédure de vigilance et d'alerte ne constituent qu'une simple transposition de leurs compétences d'autorité de police de la sécurité dans le domaine particulier des risques météorologiques. Or, dans la mesure où le juge du plein contentieux n'hésite pas à sanctionner les carences des autorités de police administrative, il n'est guère surprenant qu'il admette la responsabilité des pouvoirs publics en charge de prévenir les risques résultant de phénomènes météorologiques dangereux puisque, dans un tel cas de figure, le maire et le préfet agissent ni plus ni moins qu'au titre de leur pouvoir de police administrative.

## **2. La carence des autorités de police en charge de la gestion des phénomènes météorologiques dangereux, facteur d'engagement de la responsabilité**

C'est un lieu commun, le développement de la responsabilité de l'Etat du fait de la police administrative<sup>78</sup> a conduit le juge administratif à admettre que la responsabilité des pouvoirs publics puisse être engagée en raison des dommages causés par l'inaction des services en charge de ce type de mission<sup>79</sup>. Dans l'obligation de prendre toutes mesures appropriées pour mettre fin à une situation dangereuse pour l'ordre public<sup>80</sup>, les autorités détentrices du pouvoir de police administrative sont effectivement tenues de « *prévenir par des précautions convenables les accidents* »<sup>81</sup> et, ce faisant, susceptibles de voir les dommages causés en raison de manquements à leur obligation de sécurité réparés par le juge du plein contentieux.

---

<sup>77</sup> Etant entendu qu'en cas de danger grave ou imminent, le maire prescrit, aux termes de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances.

<sup>78</sup> Il est d'ailleurs topique de constater que l'article L. 2216-2 du code général des collectivités territoriales consacre un principe général de responsabilité civile des communes du fait des dommages qui résultent de l'exercice des attributions de police municipale et ce, quel que soit le statut des agents qui y concourent.

<sup>79</sup> Lancée par la jurisprudence *Doublet*, selon laquelle l'inaction d'une autorité administrative est entachée d'illégalité dès l'instant où, en présence d'un péril grave résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour le bon ordre, la sécurité ou la salubrité publique, ladite autorité n'ordonne pas les mesures indispensables pour faire cesser ce péril (C.E. sect., 14 déc. 1962, *Rec.* p. 680 ; S. 1963, p. 92, concl. Combarnous), cette tendance favorable au principe de la responsabilité de la police administrative du fait de ses inactions n'a, par la suite, cessé de se développer (sur cette question, v. not. R. Romi, « La responsabilité pour carence des autorités de police administrative », *Petites affiches*, 1986, n° 148, p. 28).

<sup>80</sup> En ce sens, v. par ex. : C.E., 21 déc. 1971, Cne Mont-de-Lans, *Rec.* p. 789 ; 28 mai 1971, Cne Chatelaudren, *Rec.* p. 399.

<sup>81</sup> Pour des décisions en ce sens, v. not. : C.E., 23 mai 1958, Cts Amoudruz, *Rec.* p. 301 ; 9 fév. 1966, Ville Touquet-Paris-Plage, *Rec.* p. 91 ; *A.J.D.A.*, 1966, p. 400, obs. J. Moreau.

Dans la mesure où, comme on l'a vu, les éventuelles défaillances des autorités administratives en charge de la procédure de vigilance météorologique ne constituent en réalité qu'un manquement à leurs obligations de police administrative, la logique voulait que le juge administratif accepte d'en engager la responsabilité. Certes, il semble qu'à ce jour aucune décision de justice rendue en cette matière ne fasse explicitement référence à la circulaire interministérielle relative à la procédure de vigilance et d'alerte. Il n'empêche que le juge du plein contentieux se fonde régulièrement sur les bulletins d'alerte publiés par les services de Météo France pour apprécier les fautes et les responsabilités des pouvoirs publics<sup>82</sup> et ce quelque soit le type de perturbation considérée. Or, les différentes décisions rendues dans ce domaine laissent clairement apparaître que le fondement de cette responsabilité pour faute réside dans le manquement des autorités de police à leur obligation de prévention des dommages susceptibles de résulter de phénomènes météorologiques dangereux. Deux exemples récents permettent d'illustrer le propos.

En premier lieu, par un arrêt en date du 11 juillet 2006, la cour administrative d'appel de Lyon a reconnu la responsabilité pour faute de la commune de Saint-Martin-en-Belleville dans la mort de sept skieurs emportés, le 21 novembre 1992, par une avalanche à Val-Thorens<sup>83</sup>. En l'espèce, le juge administratif a considéré que le maire de Saint-Martin-de-Belleville, en ne prescrivant pas la fermeture de la piste où évoluaient les skieurs le jour de l'accident, alors même que, d'une part, celle-ci était « incluse dans une zone susceptible d'être affectée par plusieurs coulées avalancheuses » et, d'autre part, les bulletins météorologiques publiés la veille du drame faisaient état d'une « alerte claire et précise quant à un risque sérieux d'avalanche », a commis une faute, à l'origine directe des décès provoqués par l'avalanche, de nature à engager la responsabilité de la commune.

En second lieu, on s'appuiera sur les deux décisions rendues le 6 avril 2010 par le tribunal administratif de Strasbourg à la suite du drame de Pourtalès<sup>84</sup>. Neuf ans après l'accident intervenu dans le cadre de « l'été culturel », le juge administratif a regardé la ville de Strasbourg comme seule responsable de la chute du platane qui, le 6 juillet 2001 au soir, a provoqué la mort de 13 spectateurs et infligé des blessures à 102 autres lors du concert des « Yiddische Mamas & Papas »<sup>85</sup>. Après avoir rappelé l'obligation du maire de prévenir les accidents et écarté la cause exonératoire de force majeure, le tribunal administratif de Strasbourg a ici estimé que la chute du platane, causée par des vents violents, ne pouvait être imputée qu'à la seule commune dans la mesure où, bien qu'informée, non seulement du risque en cas de vents forts de chute d'arbres dans le parc de Pourtalès, mais également de la survenance d'orage et de vents relativement forts pour la soirée du 6 juillet 2001, celle-ci s'est

---

<sup>82</sup> La position du juge judiciaire est d'ailleurs identique s'agissant des litiges entre personnes privées liés à des perturbations météorologiques (sur ce point, v. not. : Cass. 2<sup>ème</sup> civ., 2 avr. 2009, n° 07-22.005 et 08-11.191 ; *R.L.D.C.*, 2009, n° 61, p. 19, note J.-Ph. Bugnicourt).

<sup>83</sup> C.A.A. Lyon, 11 juil. 2006, Mme Oumelkir X., n° 01LY00189.

<sup>84</sup> T.A. Strasbourg, 6 avr. 2010, M. Louis, n° 0601521 et M. et Mme François B., n° 0601525.

<sup>85</sup> D. Bonnet, « La ville de Strasbourg seule responsable du drame de Strasbourg », *La Gazette des communes*, 9 avr. 2010, [en ligne]. Disponible sur [www.lagazettedescommunes.com].

abstenu d'user « *de ses pouvoirs de police, tels que l'exigeaient les circonstances, soit en interdisant l'accès du parc au public, soit en annulant ledit spectacle* ».

Expressément fondées sur le manquement des pouvoirs publics à leur obligation de prévention des risques liés aux perturbations annoncées par Météo France, ces deux décisions, parmi d'autres<sup>86</sup>, confirment que la sanction des dommages résultant de l'inaction des autorités administratives en charge de la procédure de vigilance et d'alerte constitue, en réalité, une simple application du principe plus général de responsabilité pour carence des autorités de police administrative de la sécurité. Cela étant précisé, reste à déterminer le régime juridique de cette responsabilité.

## **B. Un régime juridique emprunt d'incertitudes**

Largement indéterminé, le régime de la responsabilité pour faute des autorités administratives en charge de la gestion des risques impliqués par les perturbations météorologiques interroge tout particulièrement en ce qui concerne les problématiques du fait générateur et du lien de causalité. Qu'il s'agisse en effet du degré d'intensité de la faute exigé (1) ou des causes exonératoires (2), ces deux questions souffrent d'un déficit d'homogénéité évident.

### **1. Le déficit d'homogénéité de la jurisprudence quant au degré de gravité de la faute**

Soucieux de faciliter l'indemnisation des victimes de dommages causés par l'administration, le juge administratif, on le sait, est de plus en plus enclin à abandonner l'exigence d'une faute lourde au profit de la faute simple. Initié en 1992 par la jurisprudence *Epoux V.* dans le domaine de la responsabilité hospitalière<sup>87</sup>, ce processus de déclin de la faute lourde s'est, par la suite, étendu aux activités de police administrative<sup>88</sup>, notamment générale, et, dans le même temps, aux hypothèses de carences des autorités en charge de ces activités<sup>89</sup>.

Salutaire, une telle évolution pêche, toutefois, par l'absence d'arrêts de principe. Certes, on admettra avec Gweltaz Eveillard que « *la police n'a jamais donné lieu, même en l'état ancien de la jurisprudence, à des formulations générales* »<sup>90</sup>. Il n'empêche que la pratique consistant pour le juge à se borner à des considérations d'espèces, sans indiquer la portée de la solution

---

<sup>86</sup> Les dommages causés par les inondations et les avalanches, également, donnent régulièrement lieu à des décisions de justice consacrant la responsabilité pour faute des pouvoirs publics en raison de l'absence de prise en compte par ces derniers des informations délivrés par les services de météorologie (en ce sens, v. not. : C.A.A. Lyon, 1<sup>er</sup> fév. 1990, Consorts Pressigout, *Rec.* p. 611 ; C.E., 22 juin 1987, Ville Rennes c/ Cie Rennaise linoléum et du caoutchouc, *op. cit.* ; C.A.A. Lyon, 1<sup>er</sup> fév. 1995, n° 93LY00483, Duchatel et Mazoyer).

<sup>87</sup> C.E. ass., 10 avr. 1992, Epoux V., *Rec.* p. 171 ; *A.J.D.A.*, 1992, p. 355, concl. Legal.

<sup>88</sup> En ce sens, v. par ex. C.E., 25 juil. 2007, Ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, req. n° 293882 ; *R.L.C.T.*, déc 2007, p. 24, obs. E. Glaser.

<sup>89</sup> Sur cette question, v. spéc. F. Melleray, « L'obligation de prendre des mesures de police administrative initiales », *op. cit.*, p.71. Et pour une illustration jurisprudentielle, v. par ex. C.E., 28 nov. 2003, Commune de Moissy-Cramayel, *Rec.* p. 464 ; *A.J.D.A.*, 2004, p. 988, note C. Deffigier ; *B.J.C.L.*, 2004, p. 60, concl. G. Le Chatelier.

<sup>90</sup> Sur ce point, v. G. Eveillard, « Existe-t-il encore une responsabilité administrative pour faute lourde en matière de police administrative ? », *R.F.D.A.*, 2006, p. 741.

qu'il dégage, encourage l'émergence de décisions contradictoires. De sorte que, s'il semble possible de souscrire à l'analyse selon laquelle, « *après avoir abandonné la faute lourde en matière d'aide médicale d'urgence, de sauvetage en mer, de lutte contre les incendies ou encore de service pénitentiaire, on peine à imaginer comment le juge administratif pourrait justifier de la conserver en matière de police administrative générale* »<sup>91</sup>, il n'est pas exclu que certaines juridictions estiment que « *toutes les carences ne sont pas "assez fautives" pour engager la responsabilité de l'administration* »<sup>92</sup>. C'est ainsi que des décisions d'espèce relativement récentes réaffirment, de manière particulièrement nette, l'exigence d'une faute lourde en ce qui concerne l'engagement de la responsabilité de l'administration du fait des dommages causés par ses activités de police générale<sup>93</sup>, parmi lesquelles les carences à édicter une mesure de police<sup>94</sup>.

Qu'en est-il, dès lors, s'agissant des dommages causés par l'inaction des autorités de police en charge de la prévention des risques liés aux phénomènes météorologiques dangereux ? A s'en tenir aux décisions *Mme Oumelkir X., M. Louis et M. et Mme François B.* précitées<sup>95</sup>, on serait tenté d'affirmer que le juge se contente en cette matière d'une faute simple. Qu'il s'agisse de l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Lyon ou des jugements du tribunal administratif de Strasbourg, le juge du plein contentieux a effectivement retenu la responsabilité des communes de Saint-Martin-en-Belleville et de Strasbourg sur le fondement d'une faute non qualifiée. La prudence est toutefois de mise dans la mesure où, bien que le déclin de la faute lourde soit visible, l'absence d'arrêts de principe emporte, ici également, le risque de voir émerger des décisions contradictoires. La prévention des accidents naturels résultant des avalanches, des éboulements et des inondations en fournit une illustration éclatante<sup>96</sup>. Certes, il semble que le recours au critère de l'urgence ait dans un premier temps permis de donner une cohérence d'ensemble à la jurisprudence. Un nombre significatif de décisions rendues dans le domaine de la prévention des accidents naturels impliqués par des perturbations météorologiques soumettant au régime de la faute lourde les seules interventions de police se déroulant dans des conditions d'urgence<sup>97</sup>. Cette distinction traditionnelle semble néanmoins quelque peu entamée depuis que certains juges du fond subordonnent

---

<sup>91</sup> F. Melleray, *op. cit.*, p. 75. Dans un sens similaire, le professeur René Chapus estime que la persistance d'hypothèses de faute lourde en matière de police administrative reste à démontrer (*Droit administratif général*, tome I, Montchrestien, Domat droit public, Paris, 15<sup>ème</sup> éd., 2001, p. 1313).

<sup>92</sup> R. Romi, « La responsabilité pour carence des autorités de police administrative », *op. cit.*, p. 30.

<sup>93</sup> C.A.A. Lyon, 11 oct. 2012, M. Jean-Michel, n° 11LY02290.

<sup>94</sup> En ce sens, v. par ex. : C.A.A. Marseille, 5 juil. 2004, Commune d'Aix-en-Provence, *J.C.P. A.*, 2004, p. 1669, note J. Moreau ; 21 fév. 2005, min. Int., n° 02MA01615 ; 19 juin 2006, Commune de Ventiseri, n° 05MA00681.

<sup>95</sup> C.A.A. Lyon, 11 juil. 2006, Mme Oumelkir X., *op. cit.* ; T.A. Strasbourg, 6 avr. 2010, M. Louis et M. et Mme François B., *op. cit.*

<sup>96</sup> En ce sens, v. G. Eveillard, « Existe-t-il encore une responsabilité administrative pour faute lourde en matière de police administrative ? », *op. cit.*, p. 745.

<sup>97</sup> Pour des décisions en ce sens, v. par ex. : C.E., 7 avr. 1967, Commune de La Roque-Gageac, *R.D.P.*, 1967, p. 1047 ; 14 mai 1986, Commune de Cilaos, *Rec. p. 708, A.J.D.A.*, 1986, p. 466, obs. L. Richer. Inversement, pour des décisions soumettant au régime de la faute simple les activités de prévention des conséquences naturelles qui n'interviennent pas dans des conditions d'urgence, v. : C.E., 27 juil. 1979, Carot, *Rec. p. 342* ; 14 mars 1986, Commune de Val-d'Isère, *Rec. p. 655, J.C.P.*, 1986, II, n° 20670, concl. B. Lasserre et obs. F. Moderne.

l'engagement de la responsabilité des autorités en charge de la prévention des inondations à l'existence d'une faute lourde, indépendamment de toutes circonstances d'urgence<sup>98</sup>.

Partant, il semble bien que, à l'instar de ce qui préside pour l'ensemble du régime de responsabilité des autorités de police administrative<sup>99</sup>, « *tout est affaire d'espèce* »<sup>100</sup> en ce qui concerne la responsabilité du fait des dommages causés par les phénomènes météorologiques dangereux. Or, cet état du droit positif ne saurait véritablement emporter l'adhésion. Car « *les distinctions byzantines et, pour tout dire, l'incompatibilité manifeste de certaines jurisprudences, rendent pratiquement impossible de prévoir si le juge, amené à trancher une espèce inédite, se contentera de la faute simple ou exigera la faute lourde* »<sup>101</sup>. Aussi une évolution de la jurisprudence serait-elle la bienvenue. A ce titre, il est à peine besoin de préciser que la solution consistant à opérer une distinction entre, d'un côté, les activités de police matérielles, soumises au régime de la faute lourde en raison de leur caractère délicat, et, d'un autre côté, les activités de police normatives, soumises au régime de la faute simple parce que censées ne pas présenter de difficultés particulières, n'est d'aucun secours dans la mesure où elle a été remise en cause, de longue date, par le juge administratif<sup>102</sup>. La suppression pure et simple de l'exigence de la faute lourde semble, en revanche, une solution envisageable. Suggérée par certains auteurs, qui considèrent que la difficulté des activités de police n'est pas nécessairement incompatible avec un régime de responsabilité pour faute simple<sup>103</sup>, une telle solution serait d'autant moins inconcevable que les manquements des services de police à leur obligation de prévention des risques impliqués par les perturbations météorologiques sont régulièrement à l'origine de dégâts humains. Or, « *les atteintes à la vie humaine donnent lieu plus volontiers au passage à la faute simple, alors que le juge y voit moins d'intérêt pour les atteintes aux biens et les préjudices purement financiers* »<sup>104</sup>.

Aux incertitudes relatives au degré de gravité de la faute exigé s'ajoutent celles relatives aux causes exonératoires de cette forme de responsabilité.

---

<sup>98</sup> En ce sens, v. par ex. C.A.A. Bordeaux, 30 juin 2003, Redien, n° 99BX00462.

<sup>99</sup> G. Eveillard, « Existe-t-il encore une responsabilité administrative pour faute lourde en matière de police administrative ? », *op. cit.*, p. 733.

<sup>100</sup> J. Waline, *Droit administratif*, Précis Dalloz, Paris, 22ème éd., 2008, p. 468.

<sup>101</sup> G. Eveillard, *op. cit.*, p. 747.

<sup>102</sup> Il n'est pas sans savoir, en effet, que cette distinction, si elle a pu trouver à s'appliquer par le passé (en ce sens, v. par ex. : C.E. sect., 23 mai 1958, *Consorts Amoudruz*, *Rec.* p. 301 ; *A.J.D.A.*, 1958, p. 306, chron. J. Fournier et M. Combarous ; 14 déc. 1962, *Doublet*, *Rec.* p. 680 ; *D.* 1963, p. 117, concl. M. Combarous), est désormais définitivement caduque tant elle appelle des exceptions. A savoir que, selon les circonstances, certaines activités juridiques se révèlent particulièrement délicates, tandis que certaines activités matérielles se déroulent sans rencontrer de difficultés particulières, si bien que la présomption s'en trouve renversée (Pour une décision retenant l'exigence d'une faute lourde pour des activités juridiques délicates : C.E. Ass., 20 déc. 1972, *Marabout*, *Rec.* p. 664 ; *A.J.D.A.*, 1972, p. 581, chron. P. Cabanes et D. Léger, p. 625, concl. G. Guillaume ; *R.D.P.*, 1973, p. 832, note M. Waline. Inversement, pour une décision admettant la suffisance d'une faute simple pour des activités matérielles, v. par ex. : C.E. sect., 28 avr. 1967, *Lafont*, *Rec.* p. 182, *A.J.D.A.*, 1967, p. 272, chron. J.-P. Lecat et J. Massot ; *J.C.P.*, 1967, II, n° 15296, note W. Rabinovitch). Il s'ensuit que si le juge recourt, toujours aujourd'hui, au critère du degré de difficulté de l'activité de police pour justifier, dans certaines hypothèses, l'exigence d'une faute lourde, ce critère trouve à s'appliquer indistinctement de la nature juridique ou matérielle de l'activité en cause.

<sup>103</sup> En ce sens, v. spéc. G. Eveillard, *op. cit.*, p. 747.

<sup>104</sup> *Ibid.*, pp. 741-742.

## 2- Le déficit d'homogénéité de la jurisprudence quant aux causes exonératoires de la responsabilité

« Lorsque le juriste est confronté au problème des catastrophes, cas fortuit et force majeure deviennent pour lui les "mots clés" »<sup>105</sup>. Empruntés au professeur Gilles Darcy, ces quelques mots reflètent, à n'en pas douter, de l'importance des causes exonératoires de la responsabilité en matière de gestion des risques météorologiques. Parce que les sinistres liés aux manifestations des forces de la nature ne sont pas toujours le produit d'une défaillance humaine, il existe, en effet, des cas où aucune responsabilité ne peut être retenue<sup>106</sup>. Plus précisément, dans le cadre de la procédure de vigilance et d'alerte, deux facteurs principaux permettent aux autorités de police de s'exonérer de leur responsabilité : la faute de la victime et la force majeure<sup>107</sup>. Etant entendu que, dans cette dernière hypothèse, la jurisprudence souffre d'un déficit d'homogénéité certain.

Tant « il est évident qu'en matière de police de la sécurité publique, la faute de la victime joue en pratique un rôle exonératoire important »<sup>108</sup>, cette hypothèse d'exonération de la responsabilité des autorités en charge de la gestion des risques météorologiques n'appelle pas de développements particuliers. A partir du moment où le préfet et le maire remplissent leur obligation d'information et de mise en garde de la population au sujet de l'existence de phénomènes météorologiques dangereux, il ne fait aucun doute qu'ils ne sauraient être inquiétés en raison des dommages subis par les citoyens s'exposant délibérément aux phénomènes annoncés. Il s'agit là d'une application classique du principe selon lequel le juge, en matière de responsabilité du fait de l'inaction des autorités de police administrative, retient à la charge de la victime la connaissance du danger auquel elle s'expose, ainsi que son imprudence et son absence de toute précaution<sup>109</sup>.

Les choses se présentent, en revanche, sous un angle sensiblement plus complexe s'agissant de la cause exonératoire de force majeure. Si le juge administratif n'hésite pas à qualifier une perturbation météorologique d'événement de force majeure dès l'instant où les conditions d'extériorité, d'imprévisibilité et d'irrésistibilité sont remplies<sup>110</sup>, force est en effet de constater qu'imprévisibilité et irrésistibilité<sup>111</sup> sont deux standards « qui donnent lieu de la

---

<sup>105</sup> G. Darcy, « Conditions de la responsabilité de l'Etat en cas d'inondation », *A.J.D.A.*, 1990, p. 824.

<sup>106</sup> En ce sens, v. Y. Mayaud, « La responsabilité pénale liée aux catastrophes naturelles : quelle défense pour les décideurs locaux ? », *R.L.C.T.*, 2013, n° 88, p. 79.

<sup>107</sup> Outre ces deux causes exonératoires, il convient de noter que l'article L. 2216-2 du CGCT prévoit une atténuation de la responsabilité du maire dans l'hypothèse où le dommage résultant de l'exercice des attributions de police municipale peut être rattaché à la faute d'un agent ou au mauvais fonctionnement d'un service qui ne relève pas de la commune.

<sup>108</sup> F. Vincent, « Responsabilité en matière de police », *JurisClasseur Adm.*, fasc. n° 912, 8 sept. 2008.

<sup>109</sup> En ce sens, v. par ex. C.E., 10 avr. 1974, Ville de Cannes, *Rec.* p. 226.

<sup>110</sup> Pour des exemples en ce sens, v. not. : C.E., 26 juin 1963, Sieur Calkus, *Rec.* p. 401 ; 25 mai 1990, Abadie, *Rec.* p. 1026.

<sup>111</sup> L'imprévisibilité peut être définie comme « un fait connu qui n'avait aucune raison particulière de se produire à un moment déterminé, apparaissant dès lors anormal en raison de son caractère rarissime » (B. Hagège, « La reconnaissance de la force majeure à l'occasion de catastrophes naturelles : mythe ou

*part d'un Conseil d'Etat peu enclin à la quantification à des solutions empiriques entièrement conditionnées par l'appréciation des circonstances* »<sup>112</sup>. De sorte qu'à l'instar de la problématique du degré de gravité de la faute, la cause exonératoire se trouve à l'origine d'une jurisprudence particulièrement disparate<sup>113</sup>. Le juge du plein contentieux a ainsi pu considérer que le cyclone Hyacinthe, qui avait généré des pluies d'une extrême violence sur l'île de la Réunion, était constitutif de force majeure<sup>114</sup>, alors qu'il avait dénié, quelques mois plus tôt, ce caractère au cyclone Cliff qui avait touché la Nouvelle-Calédonie<sup>115</sup>.

Une certitude réside toutefois dans le fait que, conformément à la jurisprudence *Franceschi*<sup>116</sup>, l'omission de la signalisation d'un danger n'est fautive qu'à partir du moment où l'autorité de police a pu avoir connaissance de ce danger. Ce faisant, la responsabilité des autorités de police en charge de la procédure de vigilance et d'alerte ne saurait être engagée en raison des dommages causés par une perturbation météorologique qui n'a pas été prévue par Météo France. Certes, la décision du Conseil d'Etat *Compagnie rennaise de linoléum* laisse planer le doute dans la mesure où, contrairement au principe général selon lequel, en matière de responsabilité pour faute, le fait du tiers présente un caractère exonératoire, elle affirme qu'une commune ne saurait exciper de la faute du service d'annonce des crues pour échapper à sa condamnation<sup>117</sup>. Il ne saurait cependant en aller de même s'agissant des erreurs commises par Météo France puisque le juge administratif, quand bien même il se refuse de sanctionner de telles erreurs<sup>118</sup>, n'hésite pas à s'appuyer sur les expertises de l'établissement public pour écarter ou retenir l'argument de la force majeure<sup>119</sup>. C'est ainsi que la cour administrative d'appel de Nancy a admis la cause exonératoire de force majeure en ce qui concerne la tempête du 26 décembre 1999 dans la mesure où un tel phénomène n'avait « été annoncé par Météo France que quelques heures avant son apparition avec, d'ailleurs, une sous-estimation de la vitesse des vents »<sup>120</sup>.

La responsabilité pour faute relative à la procédure de vigilance et d'alerte météorologiques s'avère ainsi marquée par un fort contraste. Admise pour les autorités administratives de police de la sécurité, elle conduit parfois ces dernières à reconnaître d'elles-mêmes leurs erreurs. En témoigne un communiqué du préfet de la Marne à travers lequel le représentant de

---

réalité ? », *op. cit.*, p. 3). Quant à l'irrésistibilité, cette notion « désigne des faits auxquels l'on ne saurait résister, la volonté humaine se révélant impuissante à empêcher leur réalisation » (*ibid.*).

<sup>112</sup> G. Darcy, « Conditions de la responsabilité de l'Etat en cas d'inondation », *op. cit.*, p. 824.

<sup>113</sup> Pour un panorama de cette jurisprudence, le lecteur pourra utilement se référer à J.-P. Demouveau, « Responsabilité en matière d'environnement », *op. cit.*

<sup>114</sup> C.E., 27 juil. 1988, Cie Marseillaise de Madagascar, n° 50977.

<sup>115</sup> C.E., 25 mars 1988, Territoire de la Nouvelle-Calédonie, n° 56809.

<sup>116</sup> C.E., 1er juin 1984, min. Mer c/ Franceschi, n° 40209.

<sup>117</sup> C.E., 22 juin 1987, Ville de Rennes c/ Compagnie rennaise de linoléum, *op. cit.*

<sup>118</sup> Etant entendu que si la responsabilité pour faute de Météo France venait à être consacrée par le juge du plein contentieux, la diffusion de bulletins erronés de la part de l'établissement public constituerait toujours une cause exonératoire de la responsabilité des autorités de police administrative, mais sur le terrain du fait du tiers et non plus sur celui de la force majeure. Car il n'est pas inconnu que le fait du tiers est généralement retenu s'agissant des agissements de tiers présentant un caractère fautif (en ce sens, v. C.E., 21 oct. 1970, G.D.F., *Rec.* p. 614).

<sup>119</sup> Il en est d'ailleurs de même s'agissant du juge judiciaire. En ce sens, v. not. : Cass. 2<sup>ème</sup> civ., 2 avr. 2009, n° 07-22.005 et 08-11.191, *op. cit.*

<sup>120</sup> C.A.A. Nancy, 26 mai 2008, EDF, *op. cit.*

l'Etat admettait un manque de réactivité lors des chutes de neige qui avaient paralysé une partie du trafic dans la Marne et les Ardennes le 8 décembre 2010<sup>121</sup>. A l'inverse, le refus du juge de reconnaître la responsabilité pour faute de Météo France lorsque les prévisions de l'établissement public se révèlent entachées d'inexactitude peut laisser un fâcheux sentiment d'impunité, sinon un goût d'inachevé. Il convient toutefois de garder à l'esprit que cette position du juge administratif, au demeurant justifiée, se trouve compensée par l'existence de systèmes de socialisation des risques. En outre, des solutions susceptibles d'améliorer la fiabilité des prévisions météorologiques semblent envisageables. Des efforts en ce sens sont d'ailleurs régulièrement entrepris, à l'instar de la création, en 2011, d'un nouvel indice de vigilance, « vagues submersion », destiné à une meilleure anticipation des montées extrêmes du niveau des mers<sup>122</sup>. Or, il ne fait aucun doute qu'en matière de gestion des risques impliqués par les perturbations météorologiques, la prévention demeure encore la meilleure des solutions<sup>123</sup>.

---

<sup>121</sup> Le communiqué indiquait notamment : « *Nous n'avons pas été assez performants dans l'information donnée au public après les premières alertes météo, ni assez réactifs dans la signature de l'arrêté interdisant la circulation des poids lourds sur les routes et les autoroutes de la région* » (rapporté par F. Marais, « Enneigement : la préfecture fait son mea-culpa », *La Gazette des communes*, 16 déc. 2010, [en ligne]. Disponible sur [www.lagazettedescommunes.com]).

<sup>122</sup> « Météo-France met en place une nouvelle vigilance "vagues submersion" », *La Gazette des communes*, 21 oct. 2011, [en ligne]. Disponible sur [www.lagazettedescommunes.com].

<sup>123</sup> Ch. Branquart, « Prévention des risques naturels et responsabilisation des administrés », *op. cit.*