

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BORDEAUX**

N° 2401846

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DE CHANCELADE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. François Bérroujon
Rapporteur

Le tribunal administratif de Bordeaux

M. Xavier Bilate
Rapporteur public

(4ème chambre)

Audience du 18 décembre 2025

Décision du 8 janvier 2026

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 15 mars 2024 et le 19 août 2025, la commune de Chancelade, représentée par Me Danguy, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté interministériel du 23 juillet 2023 en tant qu'il refuse de reconnaître la commune de Chancelade en état de catastrophe naturelle au titre des mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols pendant la période du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2022, ensemble la décision implicite de rejet de son recours gracieux contre cet arrêté ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Marsac-sur-l'Isle une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision a été signée par une autorité incompétente ;
- la décision procède d'une erreur de droit en ce que le critère météorologique utilisé pour apprécier l'état de catastrophe naturelle n'est pas représentatif de la réalité de l'humidité des sols et que le critère de la période de retour de 25 ans ne prend pas en compte les effets du changement climatique ;
- la décision méconnaît le principe d'égalité ;
- la décision est entachée d'erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 août 2024, le ministre de l'intérieur, représenté par Me Fergon, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la commune de Chancelade, une somme de 3 000 euros au titre de l'article L 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 19 février 2025, la clôture de l'instruction a été fixée au 24 septembre 2025.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des assurances ;
- le décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Bérroujon ;
- les conclusions de M. Bilate, rapporteur public ;
- et les observations de Me Danguy représentant la commune de Chancelade.

Considérant ce qui suit :

1. A la suite de la sécheresse de l'année 2022, la commune de Chancelade (Dordogne) a adressé au préfet de la Dordogne, sur le fondement des dispositions de l'article L. 125-1 du code des assurances, une demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Par un arrêté du 23 juillet 2023, les ministres chargés de l'intérieur et des outre-mer, de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et le ministre délégué auprès du ministre délégué chargé des comptes publics, ont fixé la liste des communes pour lesquelles a été constaté l'état de catastrophe naturelle au titre des mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols pour la période du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2022, au nombre desquelles ne figure pas la commune de Chancelade. La commune de Chancelade demande l'annulation de cet arrêté en tant qu'il refuse de la reconnaître en état de catastrophe naturelle au titre des mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols pour l'année 2022.

Sur les conclusions d'annulation :

2. Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement : « *A compter du jour suivant la publication au Journal officiel de la République française de l'acte les nommant dans leurs fonctions (...) peuvent signer, au nom du ministre ou du secrétaire d'Etat et par délégation, l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux affaires des services placés sous leur autorité : (...) 1° Les secrétaires généraux des ministères, les directeurs d'administration centrale, les chefs des services à compétence nationale mentionnés au premier alinéa de l'article 2 du décret du 9 mai 1997 susvisé et les chefs des services que le décret d'organisation du ministère rattache directement au ministre ou au secrétaire d'Etat ; 2° Les chefs de service, directeurs adjoints, sous-directeurs, les chefs des services à compétence nationale mentionnés au deuxième alinéa de l'article 2 du décret du 9 mai 1997 susvisé (...).*

3. L'arrêté attaqué a été signé, au nom du ministre de l'intérieur, par M. Royet, nommé adjoint au directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises au ministère de l'intérieur par un arrêté du 8 janvier 2021 publié le 9 janvier 2021, au nom du ministre de l'économie et des finances, par M. Landais nommé sous-directeur des assurances au ministère de l'économie, par arrêté du 23 février 2022, publié le 25 février 2022 et, au nom du ministre de l'action et des comptes publics, par M. Oléron, nommé sous-directeur, chargé de la huitième sous-direction de la direction du budget, par un arrêté du 2 octobre 2021. Il résulte, respectivement, de l'arrêté du 6 avril 2021 portant organisation et attributions de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, de l'arrêté du 18 décembre 2019 portant organisation de la direction générale du Trésor et de l'arrêté du 18 décembre 2019 portant organisation de la direction du budget, que la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle relève des affaires placées sous leur autorité. Dès lors, les signataires de l'arrêté attaqué bénéficiaient, en application des dispositions précitées des 1° et 2° de l'article premier du décret du 27 juillet 2005, d'une délégation de signature de chacun des ministres intéressés. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence du signataire de l'arrêté attaqué du 27 juillet 2023 doit être écarté.

4. Aux termes de l'article L. 125-1 du code des assurances, dans sa rédaction alors applicable au litige : « (...) / *Sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles, au sens du présent chapitre, les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises. Sont également considérés comme les effets des catastrophes naturelles, au sens du présent chapitre, et pris en charge par le régime de garantie associé les frais de relogement d'urgence des personnes sinistrées dont la résidence principale est rendue impropre à l'habitation pour des raisons de sécurité, de salubrité ou d'hygiène qui résultent de ces dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel (...) / L'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté interministériel qui détermine les zones et les périodes où s'est située la catastrophe ainsi que la nature des dommages résultant de celle-ci couverts par la garantie visée au premier alinéa du présent article (...) ».*

5. Il résulte de ces dispositions que le législateur a entendu confier aux ministres concernés la compétence pour se prononcer sur les demandes des communes tendant à la reconnaissance sur leur territoire de l'état de catastrophe naturelle. Il leur appartient, à cet effet, d'apprécier l'intensité et l'anormalité des agents naturels en cause sur le territoire des communes concernées. Ils peuvent légalement, même en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires le prévoyant, s'entourer, avant de prendre les décisions relevant de leurs attributions, des avis qu'ils estiment utiles de recueillir et s'appuyer sur des méthodologies et paramètres scientifiques, sous réserve que ceux-ci apparaissent appropriés, en l'état des connaissances, pour caractériser l'intensité des phénomènes en cause et leur localisation, qu'ils ne constituent pas une condition nouvelle à laquelle la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle serait subordonnée ni ne dispensent les ministres d'un examen particulier des circonstances propres à chaque commune. Il incombe enfin aux ministres concernés de tenir compte de l'ensemble des éléments d'information ou d'analyse dont ils disposent, le cas échéant à l'initiative des communes concernées.

6. Pour instruire les demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle à raison des mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols, les ministres se sont fondés sur un critère géotechnique, élaboré à partir des données techniques et des études cartographiques établies par le bureau de recherches géologiques et minières, et sur un critère météorologique, établi à partir des données météorologiques et hydrologiques collectées et modélisées par Météo France. Ce critère météorologique est établi selon une méthodologie scientifique développée par Météo-France, en fonction de trois paramètres : en premier lieu, une variable hydrométéorologique, le niveau d'humidité des sols superficiels, en deuxième lieu, un seuil

unique pour qualifier une sécheresse géotechnique d'anormale, une durée de retour supérieure ou égale à 25 ans, et en troisième lieu, une appréciation pour chaque saison d'une année, l'hiver (janvier à mars), le printemps (avril à juin), l'été (juillet à septembre) et l'automne (octobre à décembre). Le niveau d'humidité des sols superficiels est établi d'après un indice d'humidité des sols, couramment appelé indice SWI (Soil Wetness Index), qui représente, sur une profondeur d'environ deux mètres, l'état de la réserve en eau du sol par rapport à la réserve utile. L'indice SWI est établi de manière journalière, via le modèle météorologique développé par Météo-France sous la dénomination Safran/Isba/Modcou (SIM), pour chacune des 8981 mailles géographiques couvrant le territoire, de 8 km de côté. Pour définir l'indicateur d'humidité des sols superficiels d'un mois donné, Météo-France s'appuie sur la moyenne des indices d'humidité des sols superficiels journaliers traités par le modèle hydrométéorologique au cours de ce mois et des deux précédents. Pour chacune des quatre saisons d'une année civile, trois indicateurs d'humidité des sols superficiels mensuels moyens sont donc définis. Pour déterminer si un épisode de sécheresse présente un caractère exceptionnel au sens de l'article L. 125-1 du code des assurances, il est procédé à une comparaison de l'indicateur d'humidité des sols superficiels établi pour un mois donné, avec les indicateurs établis pour ce même mois, au cours des cinquante dernières années. Météo France établit ensuite, sur la base de cette comparaison, un rang et une durée de retour à la normale pour chacun des douze indicateurs mensuels d'humidité, calculés pour l'année civile étudiée. Le seuil du caractère exceptionnel de l'intensité d'un épisode de sécheresse a été fixé à une durée de retour à la normale supérieure ou égale à 25 ans pour l'indicateur d'humidité des sols. Si l'indice d'un seul mois présente une durée de retour de 25 années au moins, toute la saison est considérée comme subissant un épisode de sécheresse-réhydratation anormal. Enfin, si le critère d'une durée de retour d'au moins 25 années est établi pour une maille couvrant une partie du territoire communal, il est considéré comme rempli pour l'ensemble du territoire communal pour la période concernée.

7. La commune de Chancelade fait valoir que la méthode retenue pour vérifier le critère météorologique, qui ne permet pas de rendre réellement compte du phénomène de sécheresse - réhydratation des sols de son territoire, serait entachée d'erreur de droit.

8. En premier lieu, la commune requérante fait valoir que l'absence de station météo sur son territoire et l'absence de prise de mesure de l'humidité sur le terrain ne permettent pas de mesurer efficacement l'humidité de ses sols superficiels. Il ressort toutefois des pièces du dossier que les mesures de l'humidité des sols superficiels par Météo France sont réalisées à partir des 4 500 postes maillant le territoire national qui combinent notamment les températures de l'air, les niveaux de précipitation, les niveaux de rayonnement, les vents, et prennent en compte l'évapotranspiration, l'infiltration, le ruissellement, le drainage, les débits des cours d'eau, et les caractéristiques physiques des terrains les plus souvent exposés. Dans ces conditions, contrairement à ce que fait valoir la commune requérante, la méthode utilisée permet une mesure efficace de l'humidité des sols superficiels et n'est donc pas entachée d'erreur de droit, nonobstant l'absence de station météo sur son territoire, étant au surplus observé que la commune ne fournit aucune prise de mesure de l'humidité superficielle de ses sols sur le terrain ni aucune mesure de pluviométrie qui viendrait contredire les relevés de Météo France, alors que, ainsi qu'il a été relevé au point 4, les communes sont invitées à fournir aux ministres l'ensemble des informations dont elles disposent afin d'éclairer leur décision.

9. En deuxième lieu, la commune requérante fait valoir que le quadrillage du territoire en 8 981 mailles de 64 km² a pour effet de l'enserrer, en raison de sa taille de 16,23 km² et de sa localisation, en une seule maille au lieu de l'étaler sur deux mailles différentes, ce qui lui aurait permis, au regard de la situation des communes voisines, de bénéficier de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, grâce à un maillage voisin remplissant les critères de reconnaissance. Toutefois, la commune ne conteste pas que sur l'intégralité de son territoire compris dans la maille

n° 6945, le critère météorologique n'était pas rempli. La circonstance que son territoire ne soit pas étalé sur plusieurs mailles procède de sa seule situation géographique et non d'une erreur de droit.

10. En troisième lieu, la commune requérante fait valoir que la prise en compte de la période de retour à la normale pour évaluer le phénomène de sécheresse – réhydratation aurait dû être de 10 ans et non de 25 ans pour tenir compte des effets du changement climatique, ainsi que le prévoit la nouvelle circulaire du 29 avril 2024 remplaçant celle du 10 mai 2019 qui prévoit la méthode retenue par l'administration pour mesurer le phénomène des mouvements de terrain différentiels provoqués par la « sécheresse-réhydratation » des sols. Toutefois, ainsi que le relève la requérante elle-même, la légalité d'un acte administratif s'apprécie à la date de son édicition. Il s'en infère qu'au 27 juillet 2023, seule la circulaire du 10 mai 2019 permettait, à partir de l'état des connaissances scientifiques de l'époque, de mesurer le phénomène de sécheresse - réhydratation. Par suite, la circulaire du 29 avril 2024, qui modifie la méthode de mesure et prévoit d'ailleurs, contrairement à ce que fait valoir la requérante, des seuils de retour variant de 5 à 30 ans en fonction des nouveaux paramètres mis en place, ne peut permettre d'apprécier rétroactivement la légalité de l'arrêté du 27 juillet 2023, ainsi qu'elle l'indique elle-même en son annexe 8 en disposant que « les critères fixés par la circulaire n° INTE1911312C du 10 mai 2019 demeurent applicables aux demandes communales de reconnaissance déposées au titre des épisodes de sécheresse géotechnique des années 2018 à 2023 ».

11. En quatrième lieu, si la commune requérante fait valoir que pour la période en litige, les relevés de Météo France indiquent que les mois de septembre et octobre 2022 ont été les cinquièmes mois les plus secs depuis 50 ans, cette circonstance est sans incidence sur la caractérisation de l'état de catastrophe naturelle qui ne procède pas d'une simple comparaison de la sécheresse des mois de l'année sur cinquante ans mais de l'application de la méthodologie exposée au point 5 du présent jugement, qui combine notamment une variable hydrométéorologique, le niveau d'humidité des sols superficiels, un seuil unique pour qualifier une sécheresse géotechnique d'anormale, une certaine durée de retour à la normale, et une appréciation pour chaque saison d'une année. Dès lors, la circonstance que les mois de septembre et octobre 2022 aient été parmi les plus secs des cinquante dernières années dans la commune de Chancelade n'est pas suffisante pour caractériser, à elle seule, un état de catastrophe naturelle à raison des mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols.

12. La commune de Chancelade soutient que l'autorité ministérielle a méconnu le principe d'égalité au motif qu'elle a reconnu pour d'autres communes, pourtant voisines et ayant connu un indice d'humidité supérieur pour la période litigieuse, l'état de catastrophe naturelle. Toutefois, d'une part, l'évaluation des phénomènes en cause et de leur caractère exceptionnel a été appréciée dans ces communes à l'aide des mêmes critères que ceux appliqués à la commune requérante, d'autre part, la méthode légalement appliquée n'est pas fondée sur une comparaison des communes entre elles, mais sur la comparaison de différents paramètres de la même commune au fil du temps. Dans ces conditions, le moyen ne peut qu'être écarté.

13. Enfin, l'appréciation de l'état de catastrophe naturelle d'un territoire repose sur l'intensité et l'anormalité des agents naturels en cause ainsi qu'il a été rappelé au point 4 du présent jugement. En l'espèce, l'indicateur d'humidité pour la maille dont relève la commune de Chancelade a été de 1,04 pour la période d'hiver caractérisant une durée de retour à la normale de 3 années, de 0,458 pour la période de printemps caractérisant une durée de retour à la normale de 4 années, de 0,127 pour la période d'été caractérisant une durée de retour à la normale de 10 années, de 0,171 pour la période d'automne caractérisant une durée de retour à la normale de 10 années, étant rappelé que le seuil de retour à la normale pour être éligible à l'état de catastrophe naturelle était, au terme de la méthode exposée au point 5 du présent jugement légalement appliquée par les ministres pour l'année 2022, de 25 années. Dans ces conditions, la circonstance rapportée par la commune requérante que celle-ci a connu 106 déclarations de sinistres de bâtiments sur son territoire pour la période litigieuse,

n'est pas de nature à remettre en question l'appréciation portée par les ministres sur l'absence d'état de catastrophe naturelle du territoire de la commune de Chancelade au titre des mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols pendant la période du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2022.

14. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les conclusions d'annulation présentées par la commune de Chancelade doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

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

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la commune de Chancelade est rejetée.

Article 2 : La demande de l'Etat présentée au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative est rejetée.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la commune de Chancelade et aux ministres chargés de l'intérieur et des outre-mer, de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et le ministre délégué auprès du ministre délégué chargé des comptes publics.

Délibéré après l'audience du 18 décembre 2025, à laquelle siégeaient :

M. Katz, président,
M. Vaquero, premier conseiller,
M. Bérroujon, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 8 janvier 2026.

Le rapporteur,

Le président,

F. Bérroujon

D. Katz

La greffière,

M. Correia

La République mande et ordonne à la préfète de la Dordogne, en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
La greffière,