

Cette série de douze affaires est la conséquence des difficultés rencontrées par l'établissement thermal de Nérès-les-Bains en 2012-2013.

Les thermes de la commune de Nérès-les-Bains sont exploités par la Société d'économie mixte d'exploitation du thermalisme et du tourisme (SEMETT) qui emploie 110 salariés et participe grandement à l'activité économique de cette petite ville de l'ouest de l'Allier.

En octobre 2012, suite à des contrôles réalisés par l'Agence régionale de santé (ARS), des germes pathogènes ont été mis en évidence dans les eaux utilisées pour prodiguer les soins thermaux, ce qui a conduit le préfet de l'Allier à fermer provisoirement l'établissement thermal afin d'assurer la sécurité des curistes.

En dépit des mesures prises par la société exploitant l'établissement, de nouveaux prélèvements d'eau, effectués en juin 2013, ont à nouveau révélé la présence de bactéries dans les eaux thermales à savoir : des pseudomonas et des légionnelles, germes pathogènes pouvant avoir de graves conséquences sur la santé des curistes.

Ces nouveaux tests ont conduit le préfet de l'Allier à prendre le 11 juillet 2013 un arrêté de fermeture provisoire de l'établissement et plus précisément les postes de soins de catégorie 1 (douches au jet, hydro massage), de catégorie 2 (buvette) et de catégorie 3 (bains individuels et douches locales).

L'arrêté prévoyait également la nécessité d'un nettoyage et d'une désinfection de l'ensemble des réseaux et réservoirs et conditionnait la réouverture à la réalisation de deux tests négatifs espacés de cinq jours par un laboratoire agréé.

Les campagnes de prélèvements des 25 octobre et 4 novembre 2013 ont permis d'enregistrer des résultats conformes, c'est à dire l'absence de bactéries sur tous les prélèvements en tous points du réseau, et c'est la raison pour laquelle le préfet de l'Allier, par un nouvel arrêté du 21 novembre 2013, a mis fin à la fermeture provisoire de l'établissement.

Estimant que leur activité économique avait été impactée par cette fermeture administrative de l'établissement thermal, plusieurs commerçants et sociétés de Nérès Les bains et des personnes physiques ont présenté une demande d'indemnisation du préjudice économique subi du fait de la baisse de leur chiffre d'affaires sur cette période.

Ces demandes indemnitaires préalables ayant été rejetées par le préfet de l'Allier, les requérants vous demandent de les indemniser des conséquences dommageables de l'arrêté du préfet de l'Allier du 11 juillet 2013 portant suspension d'activité de zones de soins de l'établissement thermal de Nérès-les-Bains.

xxx

1) Responsabilité

Tous les requérants invoquent le régime de la responsabilité sans faute du fait de la rupture de l'égalité devant les charges publiques et font valoir qu'ils ont subis, du fait de cette fermeture administrative, pendant la 2^{ème} partie de la saison thermale un préjudice anormal et spécial du fait de la disparition totale de la clientèle thermale durant la période d'interruption des soins.

Les préjudices invoqués résultant de la perte de chiffre d'affaires en 2013 s'échelonnent de 12.304 euros pour un boulanger à 101.030 euros pour la SARL Aquaneries qui exerce une activité de location de studios et appartements pour curistes.

- Principe d'engagement de cette responsabilité

Ces affaires posent une intéressante question de principe sur la nature de la responsabilité pouvant être engagée dans ce cas de figure particulier ou le préfet édicte une mesure de police, en l'occurrence une mesure de prophylaxie, afin d'assurer la sécurité sanitaire des curistes.

Plusieurs points qui ont fait l'objet d'échanges polémiques entre les parties pourront être évacués, car ils sont en réalité sans incidence sur le litige dont vous êtes saisis.

Vous n'aurez en 1^{er} lieu pas à entrer dans le débat sémantique qui s'est engagé sur la question de savoir si l'arrêté préfectoral avait édicté une fermeture comme le soutiennent les requérants ou une « suspension d'activité » comme le soutient le préfet en défense.

Si l'arrêté s'intitule « *portant suspension d'activité de soins de l'établissement thermal de Neris les Bains* », vous constaterez, en lisant la décision elle-même, que l'article 1^{er} de l'arrêté prononce « *la fermeture temporaire des postes de soins de l'établissement thermal de Neris les Bains* ».

Vous avez donc bien à faire à une fermeture administrative provisoire de l'établissement, comme l'administration est amenée à en prendre par exemple dans un autre domaine qui est celui des débits de boissons ou boîtes de nuit en cas de troubles à l'ordre public (cf. la fermeture administrative récente de la B Box par le préfet du Puy-de-Dôme).

Par ailleurs, et c'est le second point de polémique, l'arrêté préfectoral ne constitue pas une mesure administrative prise en vertu du principe de précaution.

Comme l'indique avec raison le préfet en défense, c'est en raison d'un risque, non pas potentiel, mais d'un risque avéré puisque révélé par les mesures d'analyse d'eau, que l'arrêté a été pris et ce, afin d'assurer la sécurité des curistes.

Enfin, la question de la détermination du propriétaire de l'établissement thermal apparaît elle aussi sans incidence sur le litige, dès lors que la responsabilité de l'Etat est recherchée, non pas en raison de son éventuelle propriété de l'établissement (ce qui n'est pas le cas), mais en raison de l'édition d'une mesure prophylactique de fermeture provisoire de l'établissement, décision prise au titre des pouvoirs de police détenus par le préfet.

Nous en revenons maintenant à la question de savoir si la responsabilité sans faute peut s'appliquer au cas qui vous est soumis.

Les requérants rappellent que des mesures administratives, même prises légalement, peuvent néanmoins ouvrir droit à réparation au profit des administrés qui subiraient un préjudice anormal et spécial.

C'est donc clairement le régime de la responsabilité sans faute qui est engagé.

Mais peut-il l'être dans ce cas de figure particulier ?

Il est admis depuis longtemps par la jurisprudence qu'une décision administrative, même légale,

prise dans l'intérêt général, peut conduire à l'engagement de la responsabilité de l'administration, en l'absence de toute faute, sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques dès lors que cette décision crée à certains administrés un préjudice anormal et spécial.

C'est le domaine du refus de prêter main forte à l'exécution de décision judiciaire que cette responsabilité a été admise avec l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 nov. 1923 Couitéas, rec. p. 789. Cette jurisprudence trouve également à s'appliquer, par exemple, dans des cas de refus d'accorder le concours de la force publique pour expulser des locataires ou occupants sans titre.

La jurisprudence Couitéas a également été appliquée dans d'autres circonstances dès lors qu'il était justifié d'un préjudice anormal et spécial.

Ainsi la responsabilité sans faute a-t-elle été retenue dans le cas de la réglementation par un maire de la circulation sur les chemins de montagne qui a eu des conséquences préjudiciables sur l'activité d'un marchand de souvenirs situé en bordure de ces chemins.

C.E. du 2 fev. 1963 commune de Gavarnie rec. p. 113

Toutefois, dans le cas particulier qui nous intéresse d'une mesure de police administrative prise dans le domaine sanitaire, nous considérons que la jurisprudence a, au contraire, exclu la possibilité d'invoquer la responsabilité sans faute, car dans ce domaine l'autorité administrative se trouve dans l'obligation de prendre les mesures de police sources d'un éventuel préjudice.

L'arrêt du 30 juillet 1997 (classé en A) Boudin n° 118521 a en effet posé la règle que les mesures de police prises par le ministre de la santé pour mettre en garde le public contre des produits dont la consommation présente un danger grave pour la santé ne peuvent, eu égard à l'objectif de protection de la santé publique qu'elles poursuivent, ouvrir droit à indemnisation que si elle sont constitutives d'une faute.

Dans cette affaire le ministre avait diffusé une mise en garde auprès du grand public suite à la découverte d'un cas de botulisme à la suite de la consommation de terrines fabriquées par la société Elbe.

Dans ses conclusions le commissaire du gouvernement avait indiqué que de telles mesures ne lui semblaient pas pouvoir conduire à l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat par le fabricant, sur la base de la rupture d'égalité devant les charges publiques.

Le principe de cette jurisprudence, qui concernait une décision ministérielle, nous semble parfaitement transposable à un arrêté préfectoral, lui aussi pris dans un but d'intérêt général, en l'occurrence la protection de la santé des curistes.

Cette ligne jurisprudentielle a été poursuivie depuis.

C.E. 31 mars 2003 min. éco. C / Sa Laboratoire pharmaceutiques Bergadem n° 188833

Cet arrêt pose le principe qu'eu égard aux objectifs de protection de la santé publique poursuivis (ici par le législateur) les avis rendus par la commission de sécurité des consommateurs (sur des produits cosmétiques) ne peuvent, en l'absence de disposition législative expresse contraire, ouvrir droit à indemnisation au profit des personnes qui fabriquent ou distribuent un produit pouvant présenter un danger pour la santé publique. L'arrêt pose donc le principe du caractère inopérant de la responsabilité sans faute.

C.E. 30 oct. 2014 S.A.S. Sopropêche n° 361686

Ce dernier arrêt, qui est relatif à la suspension de l'utilisation de farines de poissons dans l'alimentation animale, juge à nouveau dans le prolongement des arrêts précédents rendus dans

le domaine sanitaire que « eu égard aux objectifs de protection de la santé publique poursuivis, le préjudice invoqué par le requérant (importateur et distributeur de farines animales) du fait de l'arrêté interministériel d'interdiction de ces farines animales, en l'absence de dispositions législatives contraires, ne pouvait ouvrir droit à indemnisation que si l'arrêté litigieux était constitutif d'une faute »

S'il est vrai que toutes les jurisprudences que nous venons de citer concernent les victimes directes d'une mesure de police administrative : le fabricant de terrines, le laboratoire pharmaceutique ou l'importateur de farines animales, cette ligne jurisprudentielle nous semble pouvoir être transposée au cas qui vous est soumis alors que les requérants sont, non pas la victime directe de la mesure de fermeture (l'établissement thermal), mais des victimes collatérales ou indirectes à savoir des commerçants ou des particuliers exerçant des activités liées à l'établissement thermal.

En l'occurrence le préfet de l'Allier a pris l'arrêté de fermeture provisoire de l'établissement sur la base des dispositions des articles R.1322-44-6 et suivants du code de la santé publique qui imposent des normes à la qualité de l'eau minérale naturelle.

L'article R.1322-44-7 du code de la santé publique prévoit que dans le cas du non respect des limites de qualité de l'eau, « *L'utilisation dans un établissement thermal ne peut être reprise tant que la qualité de l'eau n'est pas redevenue conforme aux critères de qualité fixés par l'arrêté mentionné à l'article R. 1322-3.* »

Dans ces conditions, nous estimons que l'arrêté préfectoral, qui constitue une mesure de police sanitaire, ne saurait ouvrir droit à l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat, sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques, seule la responsabilité pour faute pouvant être recherchée.

En effet dans l'hypothèse inverse ou l'administration n'aurait pas utilisé ses pouvoirs de police pour prévenir un risque sanitaire, les victimes (les curistes) auraient été fondées à poursuivre la responsabilité de l'Etat pour carence fautive.

Nous vous proposons donc de rejeter toutes les requêtes en jugeant que la responsabilité sans faute ne peut être recherchée.

- Conditions d'engagement de la responsabilité sans faute

Ce n'est donc qu'à titre subsidiaire que nous examinons la responsabilité sans faute.

Néanmoins, si vous admettiez que la responsabilité sans faute peut être recherchée, nous estimons, au vu de l'instruction, qu'elle ne pourrait pas davantage être retenue, car les conditions de son engagement ne nous semblent pas toutes réunies.

Comme l'indiquent fort justement les requérants et leurs conseils, ce régime de responsabilité suppose la démonstration par les victimes du préjudice d'un lien de causalité direct avec l'acte ou l'agissement de l'administration et la démonstration d'un préjudice anormal et spécial.

Or, au vu de l'instruction, plusieurs de ces conditions ne nous semblent pas remplies.

Tout d'abord le préjudice qui est invoqué : la perte de chiffre d'affaires des divers requérants est un préjudice indirect par rapport à l'arrêté préfectoral de fermeture provisoire de l'établissement. Seul l'exploitant de l'établissement thermal la SEMETT pourrait revendiquer l'existence d'un préjudice direct du fait de la perte de son chiffre d'affaires qui est la conséquence directe de la fermeture administrative.

Cette 1ère condition n'est donc pas remplie.

Par ailleurs, comme l'indique le préfet, les requérants en l'état de l'instruction ne justifient pas du lien de causalité entre l'arrêté préfectoral et la perte de leur chiffre d'affaire, les quelques éléments comptables produits étant insuffisants à cet égard.

D'ailleurs comme l'indique le préfet avec raison selon nous, le préjudice, s'il était admis, est la conséquence non pas de l'arrêté préfectoral en tant que tel, qui décide d'une fermeture provisoire, mais du délai mis par l'exploitant à se mettre en conformité avec ses obligations réglementaires en termes de sécurité sanitaire et ce alors qu'une 1^{ère} mesure de fermeture provisoire avait déjà été édictée en fin d'année 2012.

Or, comme l'indique le préfet d'autres établissements thermaux de la région Auvergne, qui ont eu également à faire face à ce genre d'évènements, ont pu se mettre en conformité.

Si un préjudice a été subi par les acteurs économiques liés ou dépendants de l'établissement thermal, celui-ci nous semble davantage causé par l'établissement lui-même que par la mesure de fermeture provisoire prises par le préfet, mesure qui, comme nous l'avons dit plus haut, était à la fois justifiée et nécessaire pour assurer la sécurité sanitaire.

Aussi quand bien même vous auriez accepté de retenir le régime de la responsabilité sans faute, un certain nombre de conditions de son engagement n'étant pas remplie, vous n'auriez pu en tout état de cause que rejeter les requêtes.

Par ces motifs nous concluons au rejet de toutes les requêtes (impossibilité de rechercher la responsabilité sans faute)