Épreuve d'admissibilité – catégorie A
Accès au grade de conseiller qualifié
Spécialité administrative
Examens professionnels 2020
NOTE ADMINISTRATIVE

NOTE ADMINISTRATIVE à partir d'un dossier

portant sur la spécialité « ***administrative*** » ayant pour objet de vérifier les qualités de rédaction, d'analyse et de synthèse du candidat, ainsi que l'aptitude à dégager des solutions appropriées.

Durée : 4h00 Coefficient : 2

DOCUMENTS JOINTS :

Document 1 : Chute de rocher en Polynésie – Fait divers – Source : *La Dépêche de Tahiti* du 22 octobre 2013 1 page

Document 2 : Extraits du Code Général des Collectivités Territoriales 2 pages

Document 3 : Le maire et ses pouvoirs de police – Source : fiche CGCT de la Direction de l'Ingénierie Publique et des affaires communales (mise à jour le 16 septembre 2009) 3 pages

Document 4 : Le pouvoir de substitution du préfet – *Source* : « Les fiches techniques du journal des maires » de février 2013 2 pages

Document 5 : Arrêt de la Cour de Cassation du 28 novembre 2007 – Source : *Légifrance, le service public de la diffusion du droit* 2 pages

Document 6 : Question écrite parlementaire n° 15690 du 15/01/2013 et réponses du 23/04/2013 1 page

Document 7 : Arrêt du Conseil d'Etat du 22 octobre 2010 – Source : *Légifrance, le service public de la diffusion du droi*t 3 pages

Document 8 : Les réquisitions – Prévention des risques d'origine naturelle – Source : *Mémento du maire et des élus locaux* (mise à jour 2 mai 2012) 2 pages

Document 9 : Espaces naturels et éboulements – Responsabilité des collectivités locales – Source : *La Gazette* du 26 août 2011 2 pages

Document 10 : Modèle de rapport de constatation de la police municipale 1 page

Document 11 : Catastrophes naturelles et responsabilité administrative des collectivités territoriales : mieux vaut prévenir que réparer – Source : *Revue LAMY des Collectivités territoriales*, n° 88 de mars 2013 4 pages

Document 12 : Modèle d'arrêté d'évacuation 1 page

Document 13 : Plan communal de sauvegarde 2 pages

Sujet

Vous êtes conseiller(ère) communal chargé(e) des affaires juridiques auprès de la Directrice générale des services (DGS) de la commune de X située en Polynésie.

La commune connaît depuis quelques temps de fortes précipitations et des conditions climatiques qui favorisent les risques naturels tels qu'inondation, mouvement de terrain et notamment des chutes de blocs rocheux.

Nous sommes le 1er mai et la brigade reçoit un appel d'urgence d'un administré signalant la chute d'un bloc de pierre provenant d'une montagne appartenant à une personne privée. L'éboulement a ainsi endommagé une partie de sa propriété et d'autres blocs de pierres menacent de tomber à tout moment sur son habitation.

La DGS vous demande de faire un rapport sur les mesures que le maire doit adopter face à cette catastrophe naturelle pour éviter que sa responsabilité et celle de la commune ne soient engagées. Ces mesures devront tenir compte des ressources financières, techniques et humaines de la collectivité.
A travers cette note, vous informerez donc le maire de ses pouvoirs de police en ce domaine ainsi que les moyens règlementaires dont il dispose pour faire face à cet évènement naturel.

Vous rédigerez cette note à l'aide des éléments du dossier et en mobilisant aussi vos connaissances.

Corrigé

Introduction :

Rappel des articles du CGCT : En application de l'article L. 2212-2 5°, le maire a l'obligation de prendre les mesures nécessaires afin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux tels que les inondations, ruptures de digues, éboulement de terre ou de rochers, avalanches, etc.

L'article L.2212-4 du CGCT permet également au maire d'ordonner des mesures de sûreté qui s'imposent en cas de danger grave ou imminent, telles que l'évacuation de bâtiments menacés, l'interdiction de circuler ou la prescription de travaux d'urgence.

Le Maire doit donc à la fois prendre des mesures normatives (signalisation des risques) et matérielles (afin de garantir la sécurité publique). La jurisprudence sanctionne depuis longtemps le refus illégal du maire de faire usage de ses pouvoirs de police, ou ses négligences en la matière.

Pour faire suite à la demande du DGS, ci-joint une note reprenant les principales obligations du maire en matière de catastrophes naturelles (I) ainsi qu'une proposition de mesures à prendre par le maire pour faire face à cet événement et pour éviter que sa responsabilité et celle de la commune ne soient engagées (II).

I/ Une compétence étendue du maire au titre de son pouvoir de police générale en matière de risques naturels

A/ Une intervention pour prévenir les risques et pour prendre des mesures de précaution

Le CGCT confère au maire une compétence générale pour assurer la sécurité sur le territoire de sa commune mais il ne précise pas pour autant comment le maire doit agir et en quelles circonstances. Ce sont donc les décisions de justice rendues sur ce fondement qui ont permis d'apporter des précisions sur le périmètre d'intervention du maire.

- obligation générale de prendre et de diligence :

➢ Une obligation de signalisation et d'information préventive des risques naturels

- lorsque les risques sont connus ou prévisibles
- pas d'obligation permanente et généralisée
- les mesures doivent être nécessaires et appropriées
- pas d'obligation de signaler les dangers mineurs, ni les dangers excédents ceux contre lesquels les intéressés doivent normalement par leur prudence se prémunir ou encore les dangers particuliers lorsque ceux-ci excèdent notablement ceux auxquels les administrés doivent normalement s'attendre

  ✓ la responsabilité de la commune sera engagée notamment si le maire n'a pas pris une mesure de prévention à moyen ou long terme facile à prendre ou encore lorsque le maire n'a pas signalé un danger dès lors qu'il en a eu connaissance ou aurait dû avoir connaissance du danger

➢ la réalisation de travaux de prévention afin d'atténuer les effets d'un accident naturel

- lorsque les travaux à réalisés sont situés sur une propriété privée : le maire peut prescrire au propriétaire les travaux à réaliser pour prendre en compte un risque naturel
- la collectivité intervient directement et supporte les frais liés à l'exécution de ces travaux et de ces ouvrages
- les travaux doivent être utiles afin de prévenir le danger : un risque présentant un caractère inéluctable peut rendre les travaux de prévention inutiles.
- lorsque les travaux excèdent les capacités financières de la commune : les juges admettent l'absence d'intervention de celle-ci et l'exonèrent de sa responsabilité

  ✓ la responsabilité de la commune sera engagée en cas d'inaction, d'insuffisance ou de mauvais entretien des ouvrages de prévention

B/ Une intervention pour prendre les mesures de sûreté

Le maire est chargé d'intervenir en situation d'urgence, en cas de « péril grave ou imminent ». Le juge interprète de façon assez large cette notion de danger grave ou imminent.

Il peut ainsi résulter de l'annonce d'une catastrophe naturelle imminente (cyclone, éboulement de falaise , etc.) ou encore de risques permanents dont la réalisation peut se concrétiser rapidement et à tout moment (mouvement de terrain, etc.)

Les mesures que peut prendre le maire sont donc assez variées. Il peut :

- interdire la circulation
- ordonner une évacuation des zones menacées
- prononcer une interdiction d'habiter

- prescrire des travaux sur le domaine public et privé communal
- prescrire la réalisation de travaux sur des propriétés privées
- mettre en demeure des particuliers d'interrompre les travaux effectués sans autorisation dans une zone rouge d'aléa fort

Dans tous les cas, la mesure doit être proportionnée au danger pour être légale, tant au regard du risque que de son imminence. Ainsi, toute intervention du maire sur ce fondement alors qu'il n'y a pas d'urgence sera illégale.

De même le caractère exceptionnellement dangereux d'un ouvrage se mesure par deux critères : la continuité du risque et la fréquence des accidents survenus par le passé.

- ✓ Lorsque le risque se situe dans une région au relief accidenté, ce risque n'est pas qualifié d'exceptionnel malgré sa gravité et dans ce cas les personnes exposées doivent assumer une part de ce risque considéré comme « normal ».

II/ La situation particulière de la commune X

A/ Etat des lieux et enjeux

- rappel du contexte :

- la commune X a déjà subi des évènements similaires par le passé notamment en cas de fortes précipitations
- le bloc a endommagé une partie de la propriété d'un administré et d'autres blocs menacent à tout moment de tomber sur son habitation
- le bloc provient d'une propriété privée
- la commune dispose de peu de moyens financiers, techniques et humains
- nous sommes le 1er mai, un jour férié et beaucoup d'agents sont absents

- l'obligation de distribuer les secours nécessaires et s'il y a lieu de provoquer l'intervention de l'administration supérieure (article L2212-2 CGCT)

Pouvoir de réquisition du maire :

- pouvoir de réquisitionner les moyens humains ou matériels nécessaires en état d'urgence
- il est utilisé lorsque la situation n'a pu être maîtrisée par des moyens dont la commune dispose
- les mesures de réquisition doivent être proportionnées aux troubles à prévenir ou à résoudre
- l'arrêté de réquisition, à peine de nullité, devra être motivée et fixé la durée de la mesure et la nature des prestations requises
- l'usage de la réquisition donne lieu à une indemnisation à la charge de la commune, au bénéfice du prestataire requis
- le refus volontaire d'exécuter l'ordre de réquisition peut faire l'objet de sanctions administratives et de sanctions pénales et le maire peut faire exécuter d'office les mesures prescrites par les arrêtés de police qu'il a édicté

La substitution du Haut-commissaire en cas d'absence du maire ou d'inaction de ce dernier :

- dans ce cas, le HC agit au nom de la commune et donc seule la responsabilité de celle-ci sera susceptible d'être engagée en cas de faute commise par le représentant de l'Etat dans l'exercice de ce pouvoir de substitution

- le HC exerce ce pouvoir de substitution dès lors que la mesure de police est indispensable, qu'il y a un péril grave et caractérisé et dès lors qu'il y a inaction du maire
- la substitution intervient après une mise en demeure adressée par le HC au maire restée sans réponse
- saisine du HC si le risque prend une ampleur importante et lorsque les mesures à envisager ont un champ d'application qui excède le territoire de la commune

Dans tous les cas, le maire doit informer le HC des mesures qu'il a prescrites, de ses actions, etc.

B/ Les mesures appropriées à adopter par le maire

- Intervention des secours sur les lieux et rédaction d'un rapport d'intervention devant indiquer notamment les raisons de l'intervention, la présence ou non de blessés, etc...

- Intervention de la police municipale pour sécuriser les lieux a minima et établir un rapport de constatation précisant tous les renseignements concernant la parcelle et son propriétaire, comprenant une description complète de l'état de celle-ci, les risques susceptibles d'en découler et tout renseignement utile. Peuvent être joins le relevé parcellaire ainsi qu'un relevé photographique

- déclenchement du plan communal de sauvegarde et de la cellule de crise :

- détermine les mesures immédiates de prévention, de sauvegarde et de protection des personnes concernées
- fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité
- recense les moyens disponibles
- définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien aux administrés concernés
- alerte des autorités institutionnels : direction de la défense et de la protection civile, gendarmerie, HC
- la direction des secours étant sous la responsabilité du maire, celui-ci peut faire appel aux services techniques municipaux et au service des secours et de la police municipale

    - ✓ le maire peut également s'appuyer sur ses citoyens ou même réquisitionner les moyens détenus par les entreprises privées siégeant sur le territoire de sa commune

- la signalisation du risque :

- sur le terrain par la mise en place de panneaux de signalisation appropriés et visibles
- par une information des administrés résidant à proximité du lieu et exposés au risque
- par une communication dans la presse locale et/ou les médias

- l'adoption d'un arrêté de péril imminent et d'évacuation de l'administré victime de l'éboulement et encore menacé par la chute des autres blocs, éventuellement l'évacuation d'autres résidants exposés au risque :

- expertise géotechnique à mener pour évaluer le danger. Cette expertise portera sur l'objet des travaux de prévention, de protection ou de stabilisation. Elle est destinée à connaître les mesures appropriées au risque, à déterminer l'intensité su phénomène et les mesures de prévention et de protection à prendre. L'expert engage sa responsabilité sur le contenu des études.

- adoption d'un arrêté d'évacuation provisoire dans l'attente d'examiner les possibilités de remédier à la situation ou d'évacuation définitive si le maire estime que l'interdiction de fréquenter la zone à risque s'impose
  - ✓ en cas d'interdiction définitif d'accéder à l'habitation, le maire doit au préalable permettre aux personnes concernées de présenter leurs observations (CAA Nantes, 29 décembre 2009, n° 09NT00108)
  - ✓ les magistrats ont jugé qu'en situation d'urgence, le maire ne pouvait prendre que des mesures provisoires, n'entraînant pas d'effets irréversibles, ce qui interdit au maire de prendre un arrêté de démolition
- transmission de l'arrêté au HC dans le cadre du contrôle de légalité
- notification de l'arrêté aux propriétaires, aux personnes ayant des droits réels sur le ou les locaux (lorsque ces personnes sont connues), aux occupants, à l'exploitant en cas d'établissement d'hébergement ou au syndicat de copropriété le cas échéant. Les notifications devront être effectuées par lettre de remise contre signature
- Affichage et publication de l'arrêté : affichage à la mairie de la commune ou à proximité des lieux du sinistre
- transmission de l'arrêté à la gendarmerie et à la police municipale pour veiller à son application
- Exécution d'office de l'arrêté : si l'arrêté de péril n'est pas exécuté dans le délai imparti, le maire met en demeure le propriétaire de s'exécuter dans un délai déterminé

  - ✓ lorsque le risque est levée, le maire prend un arrêté de mainlevée. De même lorsque la situation de danger cesse, la mesure de police doit également cesser, l'autorité de police a l'obligation de les abroger ou de les adapter.

➢ les travaux de sécurisation pour prévenir les risques et pour prendre des mesures de sûreté:

- travaux de nettoyage de l'éboulement par le service technique de la municipalité ou par un prestataire privé éventuellement requis à la charge de la collectivité
- établissement d'un périmètre de protection par la mise en place de barrière de sécurité
- le maire identifie le propriétaire de la montagne à l'origine du sinistre
- le maire établie une estimation du coût des travaux à réaliser
- il met en demeure le propriétaire de réaliser les travaux de sécurisation, en précisant un délai d'exécution de ces travaux, notification au propriétaire faite par un agent de police ou par lettre recommandée avec accusé de réception et le cas échéant par huissier de justice
- le propriétaire peut obtenir une prolongation de délai pour réaliser les travaux en cas de péril ordinaire
- ces travaux ayant un intérêt collectif doivent être exécutés par la commune et à ses frais (CE, 24 janvier 1936, Sieur Mure ; CAA Douai, 22 février 2007, Commune de Gonfreville l'Orcher), sans préjudice bien entendu des éventuelles actions récursoires de la commune à l'encontre des personnes privées ayant pu être à l'origine ou contribuer à la réalisation des dommages (Cass, 28 novembre 2007)
- à défaut d'exécution de ces travaux de sécurisation, la commune peut également intervenir directement par ses propres moyens et à ses frais, sauf pour elle à justifier de ses ressources financières insuffisantes rendant difficile la réalisation des travaux. Dans ce cas, la commune est exonérée de toute responsabilité.

  - ✓ Le maire peut demander l'expropriation ou l'acquisition amiable des biens menacés par un événement naturel susceptibles de mettre en danger la vie d'autrui lorsque les moyens de sauvegarde et de protection des populations sont trop importants ou la zone à risque étendue. Dans ce cas, les travaux apparaissent plus coûteux que les indemnités d'expropriation.

- PPR et autorisation d'urbanisme : il conviendra de tenir compte de ce risque lors de l'élaboration du futur plan de prévention des risques et lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme futures.

DOCUMENT N°1 :

Faits divers

PAPARA - Chute de rocher au lotissement Ilikai

Le rocher devait être délogé ces jours-ci

En 3 points

- Le rocher qui est tombé dans la cour d'une propriété, dimanche dernier, à Papara, avait été identifié comme dangereux.
- Les propriétaires des lieux devaient faire appel à une entreprise pour le retirer.
- La pluie de ces derniers jours aura accéléré la chute du mastodonte.

Avant sa chute, dimanche, le rocher avait été repéré et devait être extrait.

Un rocher, de la taille d'une voiture s'est détaché de la paroi montagneuse, peu avant 14 h, dimanche dernier, au lotissement Ilikai, situé au PK 29,9, à Tiama'o, à Papara (lire notre édition d'hier). Situé à près de trois mètres de hauteur d'une maison, il s'est écrasé dans la propriété, heureusement sans rouler et alors que la cour était vide.

Très rapidement, les services de la mairie et de la gendarmerie se sont rendus sur les lieux. Selon les informations recueillies hier, l'accident était prévisible car le rocher était dans une position d'équilibre précaire.

Le maire, Bruno Sandras, et une équipe du service de l'urbanisme, s'étaient rendus sur les lieux, il y a trois semaines.

Le propriétaire des lieux avait été enjoint à prendre des mesures pour éviter tout risque, mais c'était sans compter les conditions météorologiques du week-end dernier, qui ont accéléré la chute du rocher. Hier, en fin de matinée, les services de la mairie sont intervenus sur les lieux pour un grand nettoyage.

Toujours selon le maire, un géologue du service de l'urbanisme avait déjà inspecté les lieux, et n'avait relevé aucun danger majeur dans la zone, mis à part la position de ce rocher.

"Ce n'est pas une zone à risques, cet endroit", explique-t-il. *"Dès qu'il pleut, comme le week-end dernier, on demande aux familles de s'éloigner de ces zones pour éviter des accidents."*

Ce n'est en effet pas la première fois qu'un rocher se détache de la falaise. Un précédent s'était déjà produit, le 12 juin. Le rocher avait alors touché une habitation, passant à quelques centimètres d'une mère de famille, sans la toucher. Un miracle !

D'autres maisons sont également concernées. Consciente du danger, la mairie de Papara a fait signer une décharge à ceux qui souhaitent continuer à occuper leur propriété. ■

C. T.

▶ Réaction

Georges Ariioehau
témoin et conseiller municipal de Papara

"Ce n'est pas la première fois qu'une chute de rocher a lieu à cet endroit"

"J'étais à la maison lorsque j'ai entendu un grand bruit. Je savais qu'un rocher venait de dévaler de la montagne. J'ai appelé la propriétaire des lieux, et je suis sorti de ma maison. Ensuite, j'ai pris mon portable. Je l'ai contactée et elle m'a répondu qu'elle était en voiture et devait se rendre à Punaauia voir ses parents. À ce moment-là, je me suis dit : Merci Seigneur ! Elle m'a dit que se passe-t-il. Je lui ai dit qu'un rocher venait de tomber dans sa propriété. J'ai ensuite appelé les secours.

Ce n'est pas la première fois qu'une chute de rocher a lieu à cet endroit. La première fois, ce n'était pas trop grave. Cette fois-ci, la situation aurait pu être dramatique. J'espère que cet accident servira de leçon à nos autorités. Il faut prendre des mesures pour sécuriser les zones à risques."

▶ Interview

Bruno Sandras
maire de Papara

"On savait que le risque était présent"

C'est la seconde chute de rocher en moins de quatre mois, à Papara...

"Je me suis déplacé sur place, il y a trois semaines. L'équipe du service de l'urbanisme était également présente. Nous avions constaté, après une inspection des lieux, qu'il y avait un caillou qui penchait dangereusement. Mais tout le reste de la colline ne présentait pas de risques.

La famille devait faire appel à une entreprise privée pour enlever le rocher en question. Sauf que, le week-end dernier, avec la pluie, il s'est détaché de la montagne. Il n'y a pas eu de dégâts. Aujourd'hui (hier), j'ai envoyé un Case pour nettoyer les lieux."

Le risque était donc bien présent ?

"On se demandait d'ailleurs par quoi il tenait. Il est tombé à côté de la maison. Il n'a pas roulé du tout parce qu'il se trouvait à trois mètres au-dessus du toit. On savait que le risque était présent mais la famille n'a pas eu le temps de faire quoi que ce soit."

Cet endroit est-il situé dans une zone à risques ?

"Pas vraiment. Le géologue du service de l'urbanisme a inspecté les lieux. Tout le secteur au-dessus de la maison ne présente aucun risque.

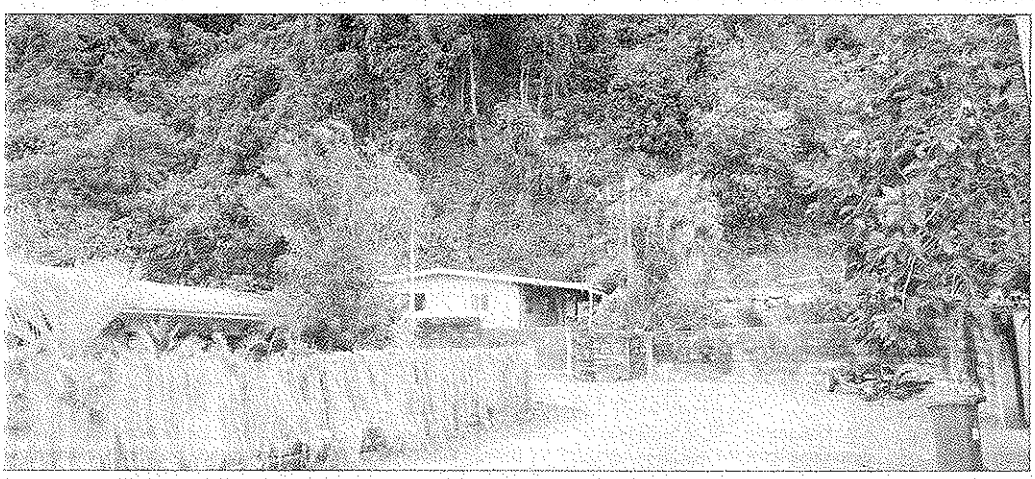
Dans cette zone, les maisons ont été construites à un endroit où les propriétaires ont gratté la montagne. Ils ont creusé pour gagner des terrassements. Un arbre se trouvait entre le caillou qui est tombé. Il a commencé à pousser et a divisé le caillou en deux. Un morceau de ce bloc est donc tombé. Non ce n'est pas une zone à risques, cet endroit.

En tout cas, dès qu'il pleut, nous demandons aux familles de s'éloigner des zones à risques pour éviter tout accident."

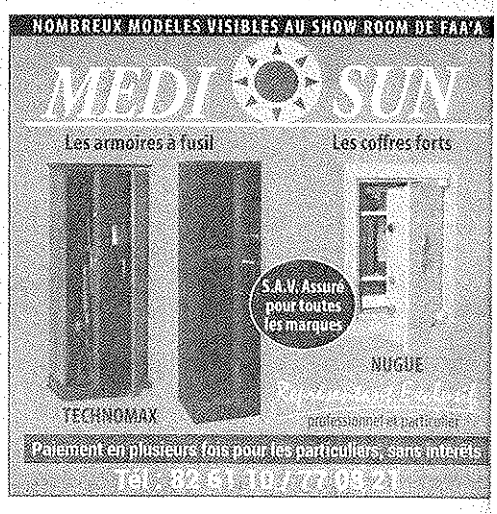
D'autres maisons sont aussi appelées à disparaître ?

"Effectivement. Mais c'est l'éternel problème des gens qui sont là depuis très longtemps. Tu as beau aller leur expliquer qu'ils sont dans une zone à risques, ils vont te répondre que, depuis leurs arrière-grands-parents, ils sont là et n'ont jamais eu de problèmes.

En tout cas, nous leur faisons signer un document pour décharger la commune en cas d'accident. Ils sont au courant, et s'il y a un problème, ils en assureront la responsabilité."



D'autres maisons du quartier sont également menacées.



Paragraphe 2 : Police municipale

Art. L. 2573-18. *(Voir aussi l'article D.2573-15)*
I. - Les articles L. 2212-1, L. 2212-2, à l'exception de son 8º, l'article L. 2212-2-1, les articles L. 2212-3 à L. 2212-5 sont applicables aux communes de la Polynésie française sous réserve des adaptations prévues aux II, III et IV.
II. - L'article L. 2212-2 est complété par la phrase suivante :
Un arrêté du haut-commissaire détermine les conditions dans lesquelles les services de police nationale et de la gendarmerie nationale appliquent les réquisitions du maire.
III. - Pour l'application de l'article L. 2212-5, les mots : "contraventions aux dispositions du code de la route" sont remplacés par les mots : "contraventions aux dispositions applicables localement en matière de circulation et de sécurité routières".
IV. - Pour l'application de l'article L. 2212-10, le cinquième alinéa est supprimé.

Article L2212-1
Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du haut-commissaire de la République en Polynésie française, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs.

Article L2212-2
La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :
1º Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ;
2º Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;
3º Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;
4º L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente ;
5º Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la 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 ;
6º Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;
7º Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces ;
Un arrêté du haut-commissaire détermine les conditions dans lesquelles les services de police nationale et de la gendarmerie nationale appliquent les réquisitions du maire.

Article L2212-2-1
Lorsque des faits sont susceptibles de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publiques, le maire ou son représentant désigné dans les conditions prévues à l'article L. 2122-18 peut procéder verbalement à l'endroit de leur auteur au rappel des dispositions qui s'imposent à celui-ci pour se conformer à l'ordre et à la tranquillité publics, le cas échéant en le convoquant en mairie.
Le rappel à l'ordre d'un mineur intervient, sauf impossibilité, en présence de ses parents, de ses représentants légaux ou, à défaut, d'une personne exerçant une responsabilité éducative à l'égard de ce mineur.

Article L2212-3
La police municipale des communes riveraines de la mer s'exerce sur le rivage de la mer jusqu'à la limite des eaux.

Article L2212-4
En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5º de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances.
Il informe d'urgence le haut-commissaire de la République et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites.

Paragraphe 5 : Pouvoirs du représentant de l'Etat

Art. L. 2573-22.
I. - Les articles L. 2215-1 à L. 2215-8 sont applicables aux communes de la Polynésie française sous réserve des adaptations prévues au II.
II. - Pour l'application de l'article L. 2215-8, après les mots : "de ses attributions", la fin de l'alinéa est ainsi rédigé : "des services compétents en matière vétérinaire ou hydrologique relevant de la Polynésie française, dans les conditions prévues à l'article 34 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Une convention entre l'Etat et la Polynésie française définit les modalités de cette mise à disposition".

Article L2215-1
La police municipale est assurée par le maire, toutefois :
1º Le haut-commissaire de la République en Polynésie française peut prendre, pour toutes les communes de la Polynésie française ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.
Ce droit ne peut être exercé par le haut-commissaire de la République en Polynésie française à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat ;
2º Si le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le haut-commissaire de la République en Polynésie française peut se substituer, par arrêté motivé, aux maires de ces communes pour l'exercice des pouvoirs mentionnés aux 2º et 3º de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2213-23 ;
3º Le haut-commissaire de la République en Polynésie française est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune ;
4º En cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont dispose le haut-commissaire de la République en Polynésie française ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, pour toutes les communes de la Polynésie française ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout bien ou service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin ou que les conditions de son maintien soient assurées.
L'arrêté motivé fixe la nature des prestations requises, la durée de la mesure de réquisition ainsi que les modalités de son application.
Le haut-commissaire de la République en Polynésie française peut faire exécuter d'office les mesures prescrites par l'arrêté qu'il a édicté.
La rétribution par l'Etat de la personne requise ne peut se cumuler avec une rétribution par une autre personne physique ou morale.
La rétribution doit uniquement compenser les frais matériels, directs et certains résultant de l'application de l'arrêté de réquisition.
Dans le cas d'une réquisition adressée à une entreprise, lorsque la prestation requise est de même nature que celles habituellement fournies à la clientèle, le montant de la rétribution est calculé d'après le prix commercial normal et licite de la prestation.
Dans les conditions prévues par le code de justice administrative, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue peut, dans les quarante-huit heures de la publication ou de la notification de l'arrêté, à la demande de la personne requise, accorder une provision représentant tout ou partie de l'indemnité précitée, lorsque l'existence et la réalité de cette indemnité ne sont pas sérieusement contestables.
En cas d'inexécution volontaire par la personne requise des obligations qui lui incombent en application de l'arrêté édicté par le préfet, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue peut, sur demande de l'autorité requérante, prononcer une astreinte dans les conditions prévues aux articles L. 911-6 à L. 911-8 du code de justice administrative.
Le refus d'exécuter les mesures prescrites par l'autorité requérante constitue un délit qui est puni de six mois d'emprisonnement et de 1 193 317 F CFP (10 000 euros) d'amende.

Thème: Le maire et ses pouvoirs de police	**FICHE N° 257.3312.1**	**Validation le**: 29/09/2009 **MàJ le**: 16/09/2009

LES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE (1)

Le maire est l'autorité compétente pour prendre et faire respecter les mesures nécessaires au maintien de l'ordre, de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publique sur le territoire de la commune.

Il est chargé, sous le contrôle administratif du haut-commissaire de la République, de la police municipale et de la police rurale, ainsi que de l'exécution des actes de État qui y sont relatifs.

- I - Le maire et la police municipale -

Les domaines d'intervention de la police municipale sont notamment énumérés à l'article L2212-2 du CGCT :

1.1/ La sûreté :

Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ;

A cet effet, le maire prend, par arrêté motivé, les mesures qui s'imposent eu égard aux nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement ainsi que celles qui apparaissent nécessaires en matière de stationnement et d'accès à certaines voies.

1.2/ La tranquillité publique :

Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;

1.3/ Le bon ordre :

Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

Par ailleurs, le maire assure, notamment, la police des funérailles et des lieux de sépultures et veille à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment sans distinction de culte ni de croyance.

1.4/ La salubrité

L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente ;

En outre, le maire surveille la salubrité des rivières, ruisseaux, étangs, etc. ; ordonne les mesures d'assainissement ou de suppression des mares communales et prescrit aux propriétaires de mares ou de fossés à eaux stagnantes de prendre toutes dispositions pour faire cesser les causes d'insalubrité.

1.5/ La sécurité

- Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la 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 ;
- Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;
- Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces ;

Par ailleurs, le maire assure la police des baignades et de certaines activités nautiques et établit les règlements qui s'imposent dans le cadre des dispositions en vigueur.

D'autre part, le maire prescrit la réparation ou la démolition des murs, bâtiments ou édifices menaçant ruine dans les conditions prévues au Code de la construction et de l'habitation (articles L. 511-1 à L. 511-6), les travaux de remise en état de terrains, le ramonage des fours, cheminées et fourneaux des maisons, usines, etc., l'entourage des puits et des excavations présentant un danger pour la sécurité publique.

- II - Exercice et limites des pouvoirs de police -

2.1/ Les pouvoirs de police du maire exercés au nom de l'État

Le maire est chargé, sous l'autorité du haut-commissaire de la République, de l'exécution des mesures de sûreté générale et des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois (article L. 2122-27 du CGCT).

2.2/ Le maire, officier de police judiciaire

Le maire, ainsi que ses adjoints, ont la qualité d'officier de police judiciaire, conformément aux dispositions de l'article 16 (1°) du Code de procédure pénale. L'exercice de ce pouvoir s'effectue sous le contrôle du procureur de la République.

Ils peuvent, en particulier sur les instructions du procureur de la République ou du juge d'instruction, être amenés à diligenter des enquêtes sur la personnalité des personnes poursuivies ainsi que sur leur situation matérielle, familiale ou sociale.

En pratique, ces missions sont surtout confiées aux maires des communes où il n'existe pas d'autres officiers de police judiciaire.

2.3/ Étendue des pouvoirs du maire

Le champ d'application des pouvoirs de police du maire est très vaste. Les pouvoirs de police du maire se combinent assez souvent avec les polices spéciales faisant intervenir d'autres autorités (haut-commissaire de la République et autorités judiciaires notamment).

2.4/Caractères et limites des pouvoirs de police du maire

Le pouvoir de police du maire ne peut ni être partagé avec le conseil municipal (CE, 20 février 1946 CAUCHOIS), ni délégué, ni faire partie des compétences transférées dans le cadre de la coopération intercommunale. En outre, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés au titre de la police municipale, le maire n'est pas soumis au contrôle de l'assemblée délibérante. Toute délibération en matière de police, autre qu'un simple vœu, se trouverait entachée d'illégalité (CE, 6 mai 1949 HAMON).

Néanmoins, le CGCT dispose que le maire exerce ses attributions « sous le contrôle administratif du haut-commissaire de la République». Par ailleurs, il prévoit l'intervention du haut-commissaire de la République dans le domaine de la police municipale.

C'est ainsi que le représentant de l'État peut prendre toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales.

Toutefois, lorsque les mesures en cause n'intéressent qu'une seule commune, le haut-commissaire de la République ne peut intervenir qu'après mise en demeure adressée au maire sans résultat.

Par ailleurs, si le maintien de l'ordre public est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le haut-commissaire de la République peut se substituer, par arrêté motivé, aux maires des communes concernées pour réprimer les atteintes à la tranquillité publique, maintenir le bon ordre dans les endroits où il se fait des grands rassemblements de personnes et assurer la police des baignades et des activités nautiques.

Enfin, le haut-commissaire de la République est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté et à la salubrité publics dont le champ d'application excède le territoire d'une commune.

2.5/ Responsabilité civile

La commune voit sa responsabilité supprimée ou atténuée lorsqu'une autorité relevant de l'État s'est substituée illégalement au maire pour mettre en oeuvre des mesures de police.

Les communes sont civilement responsables des dommages qui résultent de l'exercice de leur pouvoir de police. Leur responsabilité est atténuée lorsque le dommage résulte en tout ou partie de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune. Toutefois, à défaut de mise en cause soit par la victime, soit par la commune, cette dernière demeure seule et définitivement responsable.

Retour au sommaire

Références :

- Code général des collectivités territoriales : articles L. 2122.24, L. 2211-1, L. 2212-2, L. 2122-27, L. 2122-31, L. 2212-5, L. 2212-6 , L. 2212-9, L. 2213-1 à L 2213-7, L. 2213-16 et suivants , L. 2213-23, 2213.24 à L. 2213.27, L. 2213-29 à L. 2213.31, L. 2214-3 et suivants, L. 2215-1, L. 2216-1 et L. 2216-2
- Code de procédure pénale : article 16 (1°), 81, alinéa 6, article 21(2°)
- Code de la construction et de l'habitation : articles L. 511-1 à L. 511-6
- Jurisprudence :

  Conseil d'État, 20 février 1946 CAUCHOIS

  Conseil d'État, 6 mai 1949 HAMON

POLICE MUNICIPALE

Le pouvoir de substitution du préfet

L'article L. 2215-1 du CGCT confie au préfet un pouvoir de police générale propre et aussi un pouvoir de substitution en cas d'inaction du maire dans l'exercice de son pouvoir de police. L'exercice de ce pouvoir laisse intacte la responsabilité de la commune. Mais le préfet peut aussi être inactif…

1 COMPÉTENCES CONCURRENTES OU COMPLÉMENTAIRES

A. Compétences du maire

Police administrative générale. – Elle est limitée au seul territoire communal. Son objet est d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Il s'agit notamment de la police de la voirie, de la police de la tranquillité publique (comme la répression des rixes et attroupements qui troublent le repos de la population), ainsi que de celle des grands rassemblements d'hommes comme foires, marchés, jeux, en vue de la préservation du bon ordre.
S'y ajoutent : la police de la salubrité concernant les comestibles exposés en vue de la vente, la prévention des accidents et des calamités publiques – incendies, inondations, avalanches, épidémies, épizooties (liste non limitative) –, la police des personnes atteintes de troubles mentaux et qui pourraient compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés et celle des animaux dangereux.
Dans ce vaste domaine de compétences, le maire agit par voie d'arrêtés, fait exécuter des mesures par les agents municipaux, ordonne des dépenses mais ne peut procéder à l'exécution forcé, sauf quelques cas comme l'élagage sur la voie publique.
Au plan géographique, le pouvoir du maire est circonscrit par les limites de la commune, celles du flux de la mer et aussi par le statut des voies dites « routes à grande circulation » relevant du pouvoir du préfet. Pour les voies privées ouvertes à la circulation du public, leur police appartient au maire, un règlement interne ne pouvant pas lui être opposé. Exemples : galeries marchandes, chemins ruraux, voies privées urbaines, voies livrées à la circulation générale et à la promenade publique au sein du territoire d'un port.

Polices spéciales relevant du maire. – D'origine variée, divers textes ont créé un champ de compétences spécifique dit « police spéciale ». Il s'agit de polices nécessitant une autorité de proximité. On citera la police de la baignade, des funérailles et des cimetières, la police des animaux dangereux ou malfaisants, la police des établissements recevant du public ou des édifices menaçant ruine. S'y ajoute la police spéciale prévue par le Code de l'urbanisme : délivrance des autorisations de permis de construire et de démolir, interruption de travaux, etc.
Il existe aussi une police spéciale de la circulation et du stationnement. Cette police a pour objet de préserver par interdiction ou autrement la tranquillité publique, de protéger les espaces naturels, la qualité de l'air, les espèces animales ou végétales et généralement de protéger des sites à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques. Les fins de cette police permettent de la distinguer de la police générale qui vise au maintien de l'ordre public.

B. Compétences du préfet

Elles se justifient par l'étendue géographique de son champ d'intervention, par l'importance et/ou la technicité des moyens matériels à mettre en œuvre, qu'il s'agisse de police générale ou de police spéciale.
Par ailleurs, quelques textes prévoient des domaines d'intervention dévolus aux préfets mais aussi aux présidents de conseils généraux et aux ministres. Cependant le maire n'est jamais totalement écarté du pouvoir de police dès lors qu'existe un impératif de proximité.

Police administrative générale d'Etat. – Le préfet détient des pouvoirs de police administrative générale relevant soit de l'institution d'une police d'Etat dans certaines communes, soit de l'existence d'un pouvoir de substitution du maire.
Les villes concernées par l'institution d'une police d'Etat sont les chefs-lieux de département, certaines communes de plus de 20 000 habitants, insérées dans un ensemble urbain présentant les caractéristiques d'une délinquance spécifique créé par arrêtés ministériels. Les villes de Paris, Lyon et Marseille ont également une police administrative d'Etat. La spécificité tient au fait que la compétence est dévolue à un préfet de police et non au préfet de département.
Dans ces trois catégories de villes, le pouvoir du préfet n'est pas absolu et le maire conserve des compétences pour la police des funérailles, celle du rivage de la mer ainsi qu'en matière de litiges relatifs aux bruits de voisinage (CE 27 juillet 2005, Ville de Noisy-le-Grand). En ce qui concerne les grands rassemblements occasionnels de personnes et les manifestations sur la voie publique ainsi que les rixes, tumultes dans les lieux publics, tapages nocturnes, le préfet est compétent. Pour les grands rassemblements habituels, le maire conserve son pouvoir de police sur les marchés, spectacles, réjouissances et cérémonies publiques, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.
Dans ces villes, les agents de la police d'Etat sont chargés d'exécuter les arrêtés de police du maire. Dans ces cas, le maire donne des instructions au personnel de police à qui il incombe de faire exécuter un règlement de police municipale, par exemple pour une foire.

→

→ **Polices spéciales relevant du préfet.** – Elles répondent soit à des nécessités relevant de l'ordre public d'une importance particulière, soit impliquant des personnels de haute technicité. On en citera quelques-unes : gares routières, marchés d'intérêt national, navigation aérienne et aérodromes, manifestations publiques, etc.

❷ POUVOIR DE SUBSTITUTION DU PRÉFET

A. Risques s'étendant sur plusieurs communes

Le pouvoir de police générale est réservé au préfet lorsque les mesures envisagées et indispensables à la prévention ou à la cessation du trouble à l'ordre public excèdent le territoire d'une commune (CGCT, article L. 2215-13). Exemples : course cycliste ou pédestre se déroulant sur plusieurs communes, interdiction d'un type de chasse pour l'ensemble du département (furet par exemple), utilisation de pétards à certaines périodes sur l'ensemble du département. Sont également concernés les grands rassemblements type *rave-party* ou la police de la baignade sur une plage s'étendant sur trois communes.

B. Carence du maire d'une commune

En cas d'inaction du maire, le préfet se substitue à lui dans l'exercice de la police municipale et agit au nom de la commune (CGCT, articles L. 2212-2 et L. 2212-4). En conséquence, la commune conserve la responsabilité de la mesure prise.

Conditions de fond. – Il faut trois conditions de fond : l'inaction du maire, le caractère indispensable de la mesure et un péril grave et caractérisé.

Conditions de forme. – Le préfet doit obligatoirement mettre en demeure le maire de faire usage de son pouvoir de police dans un délai déterminé. Si le maire reste inactif, le préfet se trouve fondé à agir. Habituellement, il s'agit d'un arrêté transmis par courrier, des formes de transmission plus rapides pouvant être adoptées en cas de nécessité. Le délai doit être adapté à la nature du risque et des mesures nécessaires, mais certaines polices spéciales prévoient des délais particuliers. Ainsi l'article L. 572-10 du Code de l'environnement prévoit deux mois pour les cartes de zones de bruit.
Enfin, en cas d'urgence, le préfet peut agir sans délai et sans mise en demeure adressée au maire (article 2215-1) : fermeture provisoire d'une boucherie-charcuterie où avaient été décelées des souches épidémiques de la listériose (CE, 23 novembre 1994).

RÉFÉRENCES JURIDIQUES
- **Code général des collectivités territoriales, partie législative, articles L. 1612-15, L. 2212-2 et 2212-4-15, L. 2215-1 à 13, L. 2321-2.**
- **Code de l'environnement, partie législative, article L. 572-10.**

❸ MISE EN ŒUVRE

A. Exécution des mesures nécessaires

Le préfet va faire réaliser par les services de l'Etat ou par une entreprise les travaux et services nécessaires. Dans des circonstances exceptionnelles, il dispose du pouvoir de réquisition des agents et biens municipaux ou des entreprises (voir article L. 2215-1-4° du CGCT) : il s'agit de renforcer le cadre juridique du pouvoir de réquisition du préfet lorsque l'urgence le justifie (catastrophes naturelles mais également risques sanitaires, catastrophes industrielles…).

B. Coût financier

Les frais engagés par le préfet l'ont été pour le compte de la commune et sont à la charge de celle-ci. Par combinaison des articles L. 1612-15 et L. 2321-2 du CGCT, la procédure d'inscription d'office des dépenses au budget de la commune est applicable.

C. Responsabilité

Lorsqu'un préfet se substitue au maire, seule la responsabilité de la commune est susceptible d'être engagée en cas de faute commise par le préfet dans l'exercice de ce pouvoir de substitution car le préfet agit au nom de la commune (CAA Marseille, 26 janvier 2004).

D. Inaction du préfet

On sait que la mise en œuvre du pouvoir de substitution n'est pas automatique, même si le maire a attiré l'attention du préfet sur ce qu'il estime une situation à risque dépassant les capacités de sa commune. De fait, le préfet n'interviendra que s'il juge le péril grave, la situation particulièrement dangereuse pour l'ordre public et la mesure indispensable. Les services de l'Etat se bornent parfois à une action de conseil ou de mise à disposition de crédits mais ils n'agissent pas directement dans le cadre de l'article L. 2215-1 du CGCT. La commune reste alors seule responsable des dommages occasionnés. Il a ainsi été jugé , en matière de divagation du bétail (CE 4 et 5es, 25 juillet 2007) que l'absence de mise en œuvre par le préfet de son pouvoir de substitution devait être apprécié en fonction des dommages occasionnés. La faute lourde du préfet n'a pas été retenue et la commune s'est trouvée ainsi seule responsable des dommages.
Le juge administratif exige ainsi, en cas d'inaction dommageable du maire et du préfet, une faute lourde du préfet pour que l'Etat puisse être condamné solidairement avec la commune.◆

Philippe Leandri

DOCUMENT N°5 :

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Legifrance.gouv.fr
LE SERVICE PUBLIC DE LA DIFFUSION DU DROIT

Références

Cour de cassation
chambre civile 1
Audience publique du mercredi 28 novembre 2007
N° de pourvoi: 06-19405
Publié au bulletin **Rejet**

M. Bargue, président
M. Falcone, conseiller rapporteur
M. Pagès, avocat général
Me Odent, SCP Boré et Salve de Bruneton, SCP Parmentier et Didier, SCP Vuitton, avocat(s)

Texte intégral

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

LA COUR DE CASSATION, PREMIÈRE CHAMBRE CIVILE, a rendu l'arrêt suivant :

Attendu, selon l'arrêt attaqué (Aix-en-Provence, 24 janvier 2006), que sur la propriété de Louis X..., commune de Meyreuil (Bouches-du-Rhône), se trouvait un rocher de plusieurs tonnes surplombant un lotissement et présentant un risque de chute ; qu'après mise en demeure par le maire de la commune de faire cesser le péril, Louis X... a fait poser un filet de protection qui s'est avéré insuffisant ; que, le 15 novembre 2000, le maire a pris un arrêté de péril imminent prescrivant l'exécution des travaux nécessaires et l'évacuation de trois familles ; que, devant la défaillance de Louis X..., le maire de la commune, autorisé par le juge des référés, a fait réaliser les travaux sous le contrôle d'un expert ; que la commune de Meyreuil (la commune) a assigné Louis X..., aux droits duquel intervient Mme Jacqueline X..., en paiement du coût des travaux et des frais de relogement des familles ;

Sur le premier moyen :

Attendu que Mme Jacqueline X... fait grief à l'arrêt d'avoir fait droit à la demande de la commune et des personnes évacuées et d'avoir débouté Louis X... de sa demande de remboursement des frais par lui exposés, alors, selon le moyen, qu'en jugeant que le maire pouvait mettre en demeure le propriétaire de détruire le rocher, de faire cesser le péril et de faire effectuer les travaux nécessaires, bien que ces opérations incombaient au maire et devaient être réalisées dans l'intérêt collectif, la cour d'appel a violé les dispositions de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales ;

Mais attendu que lorsque le maire d'une commune fait exécuter des travaux sur une propriété privée pour prévenir un danger grave ou imminent, la charge financière de ces travaux est supportée par la commune sauf tels recours que de droit de celle-ci contre le propriétaire en raison de faits qui seraient de nature à engager la responsabilité de ce dernier ; qu'ayant relevé que Louis X... aurait dû prendre toutes les mesures nécessaires à la stabilisation de son terrain, qu'il lui appartenait de prendre conseil auprès d'un géologue, qu'il avait reconnu lui-même que l'une des entreprises consultées s'était refusée à intervenir sans éliminer les éléments instables et qu'il avait décidé de passer outre son avis pour des raisons financières, de sorte qu'il n'avait pas assumé correctement ses obligations à l'égard des tiers, la cour d'appel, qui a ainsi caractérisé la négligence de Louis X..., a légalement justifié sa décision ; que le moyen ne peut être accueilli ;

Sur les trois derniers moyens, ci-après annexés :

Attendu que ces moyens ne sont pas de nature à permettre l'admission du pourvoi ;

PAR CES MOTIFS :

REJETTE le pourvoi ;

Condamne Mme X... aux dépens ;

Vu l'article 700 du nouveau code de procédure civile, rejette les demandes ;

Ainsi fait et jugé par la Cour de cassation, première chambre civile, et prononcé par le président en son audience publique du vingt-huit novembre deux mille sept.

Analyse

Publication : Bulletin 2007, I, N° 372

Décision attaquée : Cour d'appel d'Aix-en-Provence , du 24 janvier 2006

Titrages et résumés : COMMUNE - Maire - Pouvoirs - Prévention d'un danger grave ou imminent - Exécution de travaux sur une propriété privée - Charge financière - Détermination

Lorsque le maire d'une commune fait exécuter des travaux sur une propriété privée pour prévenir un danger grave ou imminent, la charge financière de ces travaux est supportée par la commune, sauf tels recours que le droit de celle-ci contre le propriétaire en raison de faits qui seraient de nature à engager la responsabilité de ce dernier

COMMUNE - Travaux publics - Propriété privé - Charge financière supportée par la commune - Limite - Cas - Défaillance du propriétaire de nature à engager sa responsabilité

DOCUMENT N°6

14ème législature		
Question N° : 15690	**de M. Pierre Morel-A-L'Huissier (Union pour un Mouvement Populaire - Lozère)**	**Question écrite**

Ministère interrogé > Intérieur	**Ministère attributaire >** Intérieur	
Rubrique > sécurité routière	**Tête d'analyse >** voirie	**Analyse >** filets pare-neige

Question publiée au JO le : **15/01/2013** page : **324**
Réponse publiée au JO le : **23/04/2013** page : **4531**

Texte de la question

M. Pierre Morel-A-L'Huissier attire l'attention de M. le ministre de l'intérieur sur la mise en place de filets pare-neige en bordure de route en période hivernale sur des parcelles privées. Il lui demande bien vouloir lui préciser la réglementation actuellement en vigueur et plus particulièrement si, dans le cadre de la sécurité publique, l'autorité publique en charge de la gestion de la voirie concernée peut obliger l'installation de ces filets dans un terrain dont le propriétaire est réfractaire.

Texte de la réponse

En application des articles L2212-1 et L2212-2 du code général des collectivités territoriales, le maire est chargé de la police municipale qui a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Ainsi, en application du 5° de l'article L. 2212-2, la police municipale a notamment pour objet de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la 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, 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. L'article L.2212-4 prévoit qu'en cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Le juge administratif (CE, 22/10/2010, req. n° 316945) a déjà considéré, s'agissant de chutes de pierres provenant d'une falaise, que le maire pouvait légalement, sur le fondement des dispositions du 5° de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, enjoindre aux propriétaires de rétablir la sécurité par la mise en place d'un filet de sécurité, et il a écarté le moyen tiré de ce que de tels travaux pouvaient seulement être réalisés par la commune et à ses frais par application des dispositions de l'article L. 2212-4 du même code. Les mesures prescrites doivent toutefois rester nécessaires et proportionnées, selon les principes généraux applicables en l'espèce. Sur le fondement de ces dispositions, il apparaît que le maire peut, afin d'assurer la sécurité publique, enjoindre à des propriétaires de réaliser des travaux de sécurisation, consistant dans la mise en place de filets pare-neige, sous réserve que cette mesure soit nécessaire et proportionnée au risque que l'on cherche à prévenir.

DOCUMENT N°7 :

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Legifrance.gouv.fr
LE SERVICE PUBLIC DE LA DIFFUSION DU DROIT

Références

Conseil d'État

N° 316945
Mentionné dans les tables du recueil Lebon

5ème et 4ème sous-sections réunies

M. Martin, président
Mme Domitille Duval-Arnould, rapporteur
M. Thiellay Jean-Philippe, rapporteur public
GEORGES ; SCP POTIER DE LA VARDE, BUK LAMENT, avocats

lecture du vendredi 22 octobre 2010
REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Texte intégral

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 9 juin et 10 septembre 2008 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour M. et Mme C, demeurant ... ; M. et Mme C demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt du 27 mars 2008 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté leur requête tendant à l'annulation du jugement du 27 janvier 2005 du tribunal administratif de Nice rejetant leur demande tendant, d'une part, à l'annulation de l'arrêté du maire de Biot du 6 mars 2001 les mettant en demeure de rétablir les limites et le tracé d'une voie interne du lotissement, d'autre part, à ce qu'il soit fait injonction au maire de réaliser des travaux de sécurité ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à leur requête d'appel ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Biot la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Domitille Duval-Arnould, chargée des fonctions de Maître des Requêtes,

- les observations de la SCP Potier de la Varde, Buk Lament, avocat de M. et Mme C et de Me Georges, avocat de la commune de Biot,

- les conclusions de M. Jean-Philippe Thiellay, rapporteur public,

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Potier de la Varde, Buk Lament, avocat de M. et Mme C et à Me Georges, avocat de la commune de Biot ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. et Mme C et M. et Mme A sont, depuis 1993, propriétaires indivis d'un terrain situé à Biot (Alpes-Maritimes) et inclus dans un lotissement ; que ce terrain étant surplombé par une falaise haute de dix à quinze mètres environ, l'autorisation de lotir délivrée le 22 décembre 1987 prévoyait la neutralisation d'une bande de terrain de dix mètres située au pied de la falaise et l'aménagement d'une aire sablonneuse destinée à recevoir les pierres se détachant de la paroi ; que, lors de la construction de la villa de M. et Mme C, une partie de la bande de terrain qui devait accueillir ce

dispositif a été utilisée comme assiette de la voie permettant d'accéder au bâtiment ; que par un arrêté pris le 6 mars 2001 dans le cadre de ses pouvoirs de police générale, le maire a mis en demeure les propriétaires de rétablir le piège à blocs ainsi que l'ancien tracé de la voie interne de circulation ; que M. et Mme C ont présenté devant le tribunal administratif de Nice un recours pour excès de pouvoir qui a été rejeté par jugement du 27 janvier 2005 ; qu'ils se pourvoient en cassation contre l'arrêt du 27 mars 2008 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté leur appel dirigé contre ce jugement ;

Sur la régularité de l'arrêt attaqué :

Considérant que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, la cour n'a pas omis de répondre au moyen tiré de ce que la situation à laquelle le maire avait entendu remédier était pour partie antérieure à l'acquisition du terrain par les requérants et avait été auparavant tolérée par la commune ; que l'arrêt attaqué juge en effet expressément que de telles circonstances ne peuvent être utilement invoquées à l'encontre de la décision du maire ;

Sur le bien-fondé de l'arrêt attaqué :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales : La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : (...) / 5°) Le soin de prévenir par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux (...) tels que (...) les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accident naturels (...) ;

Considérant que, dès lors qu'il ressortait des pièces du dossier qui lui étaient soumis que les risques encourus par les personnes présentes sur le terrain concerné en cas de détachement de pierres résultaient de la méconnaissance de l'obligation, prévue par l'autorisation de lotir du 22 décembre 1987, d'aménager un piège à blocs au pied de la falaise, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que le maire pouvait légalement, sur le fondement des dispositions précitées du 5° de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, enjoindre aux intéressés de rétablir la sécurité par la mise en place d'un tel dispositif, et en écartant le moyen tiré de ce que de tels travaux pouvaient seulement être réalisés par la commune et à ses frais par application des dispositions de l'article L. 2212-4 du même code ; que la cour n'a pas inexactement qualifié les faits de l'espèce en jugeant que la mesure prescrite était nécessaire et proportionnée, alors même qu'il ressortait des indications figurant dans un rapport d'expertise que la mise en place par la commune d'un filet de sécurité sur la paroi de la falaise aurait également mis fin au danger ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. et Mme C ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de commune de Biot qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme demandée par M. et Mme C ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des requérants une somme de 3 000 euros au titre des frais exposés par la commune ;

D E C I D E :

Article 1er : Le pourvoi de M. et Mme C est rejeté.
Article 2. : M. et Mme C verseront à la commune de Biot la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. et Mme C et à la commune de Biot.
Copie en sera adressée pour information au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

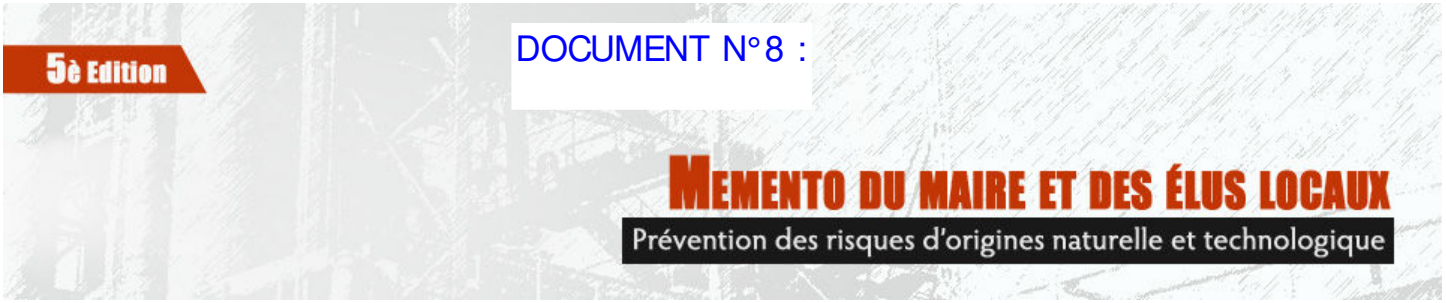
Analyse

Abstrats : 49-04-03 POLICE ADMINISTRATIVE. POLICE GÉNÉRALE. SÉCURITÉ PUBLIQUE. - POLICE MUNICIPALE - PRÉVENTION DES ACCIDENTS ET FLÉAUX CALAMITEUX (5° DE L'ARTICLE L. 2212-2 DU CGCT) - POSSIBILITÉ POUR LE MAIRE DE PRESCRIRE SUR CE FONDEMENT À DES PROPRIÉTAIRES LA RÉALISATION D'UN DISPOSITIF DE SÉCURISATION AU PIED D'UNE FALAISE, PRÉVU DANS L'AUTORISATION DE LOTIR DONT ILS BÉNÉFICIENT - EXISTENCE [RJ1].

Résumé : 49-04-03 Propriétaires d'une parcelle située au pied d'une falaise n'ayant pas respecté l'obligation, figurant dans l'autorisation de lotir dont ils bénéficient, de mettre en place un dispositif destiné à prévenir les risques liés aux chutes de pierres. En vertu du 5° de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), il appartient au maire, au titre de ses pouvoirs de police générale, de prévenir et de faire cesser les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les éboulements de terre ou de rochers. Sur ce

fondement, le maire peut, afin d'assurer la sécurité publique, enjoindre à ces propriétaires de réaliser les travaux de sécurisation prévus dans l'autorisation de lotir, alors même que le maire dispose de la possibilité, sur le fondement de l'article L. 2212-4 du même code, en cas de danger grave et imminent, tel que les accidents prévus au 5° de l'article L. 2212-2, de prescrire aux frais de la commune l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances.

[RJ1] Cf. 10 décembre 1954, Demoiselles Daude, n° 21391, p. 658. Comp., pour l'impossibilité, en principe, de prescrire à des propriétaires privés la réalisation de travaux précis sur leur terrain sur le fondement de l'article L. 2212-2 du CGCT ou des dispositions antérieurement applicables, Assemblée, 24 janvier 1936, Sieur Mure, p. 105 ; 6 avril 1998, S.A.R.L. Anciens établissements Oustau et Cie, n° 142845, T. p. 1062.



↑ Return to Responsabilités du maire

R11 – Les réquisitions

Dernière mise à jour : 2 mai 2012

Sommaire :

1. Pouvoir de réquisition du Maire
2. Pouvoir de réquisition du Préfet
3. Pouvoir de réquisition du préfet de zone et de sécurité
4. L'exercice du pouvoir de réquisition
5. Financement des mesures de réquisition

1 Pouvoir de réquisition du Maire

D'une manière générale, le pouvoir de police a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique (article L2212-2 du Code général des collectivités territoriales -CGCT)

En vertu de son pouvoir de police, le maire dispose d'un pouvoir de réquisition sur le territoire de sa commune. Le pouvoir de réquisition du maire, n'étant pas expressément traité dans les textes réglementaires, découle de la jurisprudence.

Modèle d'arrêté de réquisition. Téléchargeable ici en pdf.

Haut de page

2 Pouvoir de réquisition du Préfet

La loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a complété l'article L. 2215-1 du CGCT par un 4° afin de renforcer le cadre juridique du pouvoir de réquisition, résultant du pouvoir de police du préfet lorsque l'urgence le justifie.

Il s'agit désormais d'un pouvoir propre et non plus seulement d'un pouvoir de substitution au maire après échec de la mise en demeure de ce dernier. Ainsi, le préfet peut, par arrêté motivé, exercer son pouvoir de réquisition sur le territoire de toutes les communes du département une ou plusieurs selon le cas.

Haut de page

3 Pouvoir de réquisition du préfet de zone et de sécurité

Le préfet de zone prend les mesures de coordination nécessaires lorsque intervient une situation de crise ou que se développent des événements d'une particulière gravité, quelle qu'en soit l'origine, de nature à menacer des vies humaines, à compromettre la sécurité ou la libre circulation des personnes et des biens ou à porter atteinte à l'environnement, et que cette situation ou ces événements peuvent avoir des effets dépassant ou susceptibles de dépasser le cadre d'un département. Il prend les mesures de police administrative nécessaires à l'exercice de ce pouvoir.

Il fait appel aux moyens publics ou privés à l'échelon de la zone et les réquisitionne en tant que de besoin.

Décret n°2010-224 du 04 mars 2010 et article R 1311- 7 du Code de la défense

Haut de page

4 L'exercice du pouvoir de réquisition

4.1 Conditions circonstancielles de la réquisition

Trois conditions cumulatives doivent impérativement être réunies pour que la réquisition soit légale :

- urgence avérée de la situation au moment où la décision de réquisition est prise ;
- atteinte constatée ou risque sérieux d'atteinte à l'ordre public, pris dans toute son acception, c'est-à-dire l'ordre, la salubrité, la tranquillité et la sécurité

publics ;
- échec de la mesure de police traditionnelle et des moyens conventionnels : lorsque « les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police ». Le caractère subsidiaire de la réquisition oblige, dès lors, l'autorité compétente à motiver sa décision par l'absence ou l'échec de toute mesure alternative.

Il est à noter que la procédure est la même que la réquisition soit prononcée par le préfet ou le maire.

4.2 Objet de la réquisition

Lorsque ces trois conditions sont réunies, l'autorité compétente peut, par arrêté motivé, prendre les mesures suivantes :

- réquisitionner tout bien et service ;
- requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien ;
- prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public prenne fin ou que les conditions de son maintien soient assurées.

4.3 Formalisation de la réquisition

Comme toute mesure de police administrative, les mesures de réquisition doivent être proportionnées aux troubles à prévenir ou à résoudre.

Par ailleurs, l'arrêté doit, sous peine de nullité :

- être motivé, c'est-à-dire rendre compte de la réunion concrète des trois conditions précitées ;
  - préciser la durée de la mesure de réquisition qui doit être limitée dans le temps (en jours) et dans le nombre de personnes ou de biens réquisitionnés ainsi que les modalités de son application.
  - viser expressément l'article L2212-2 (maire) ou L2215-1 (préfet) du CGCT ;
- fixer la nature des prestations requises ;

L'ordre de réquisition est notifié aux intéressés. Lorsque l'urgence des mesures le justifie, la réquisition peut être verbale mais elle doit faire l'objet, dans les meilleurs délais, d'une régularisation écrite de la part de l'autorité requérante.

4.4 Sanction du refus d'exécution

Le refus volontaire d'exécuter l'ordre de réquisition peut faire l'objet à la fois de sanctions administratives et de sanctions pénales (ces sanctions s'appliquent aussi bien, pour une réquisition par une maire).

Le juge administratif peut, à la demande de l'autorité requérante, prononcer une mesure d'astreinte à l'égard de la personne refusant d'obtempérer (articles L911-6 à L911-8 du Code de la justice administrative).

Le refus d'exécuter les mesures prescrites par l'autorité requérante constitue un délit puni de six mois d'emprisonnement et de 10 000 euros d'amende.

En outre, le maire ou le préfet a la possibilité de faire exécuter d'office les mesures prescrites par l'arrêté qu'il a édicté.

Le juge administratif peut également prononcer, à la demande du préfet, une mesure d'astreinte à l'égard de la personne requise.

Haut de page

5 Financement des mesures de réquisition

La prise en charge des frais de réquisition est définie à l'article L. 2215-1 4° du CGCT.

C'est la collectivité publique pour le compte de laquelle l'ordre de réquisition a été pris qui paie (rétribution et réparation des éventuels dommages).

Une rétribution unique est prévue: « *la rétribution par l'Etat ne peut se cumuler avec une rétribution par une autre personne physique ou morale* ».

Elle doit uniquement compenser les frais réellement engagés : les frais matériels directs et certains résultant de l'arrêté de réquisition.

Dans le cadre d'une réquisition d'entreprise, la rétribution est calculée d'après le prix commercial normal appliqué aux clients diminué du profit escompté. Ainsi, la privation de marge bénéficiaire ne sera pas indemnisée.

La rétribution des grévistes incombe à leurs employeurs puisqu'ils sont considérés en service.

Enfin, dans le cadre de l'exercice du pouvoir de réquisition du maire, les frais de réquisition sont à la charge de la commune sauf convention contraire.

Les frais inhérents aux réquisitions sont supportés conformément aux dispositions de l'article 27 de la loi de modernisation de la sécurité civile

Fiche DGp3 : Prise en charge des dépenses de secours

Haut de page

Lien Permanent pour cet article : http://www.mementodumaire.net/responsabilites-du-maire-2/r11-les-requisitions/

Institut des
Risques Majeurs
Smacl
Assure ma ville,
assure ma vie

Retour à l'article

DOCUMENT N°9 :

Imprimer

Adresse de l'article http://www.lagazettedescommunes.com/73857/espaces-naturels-et-eboulements-%e2%80%93-responsabilite-des-collectivites-locales/

CATASTROPHES NATURELLES

Espaces naturels et éboulements – Responsabilité des collectivités locales

D. Gerbeau | Réponses ministérielles | Réponses ministérielles | Publié le 26/08/2011

La responsabilité de la commune peut éventuellement être engagée au titre de sa compétence de délivrance des autorisations d'utilisation du sol, ou de son pouvoir de police administrative.

Les collectivités territoriales en zone de montagne possèdent généralement de vastes espaces naturels soumis parfois à des mouvements de terrain. Lorsque ces phénomènes naturels se déclenchent à partir de ces terrains et engendrent des dégâts à des tiers, la responsabilité de la collectivité est alors parfois recherchée.

Cette situation particulière, au regard des risques, est prévue par la législation actuellement en vigueur et est encadrée par la jurisprudence. La responsabilité de la commune, si elle est souvent recherchée, n'est pas systématiquement engagée. Lorsqu'un phénomène d'éboulement ou de chutes de pierres entraîne des dommages à des constructions, la responsabilité de l'administration, et particulièrement de la commune, peut être engagée au titre d'une faute dans la délivrance des autorisations d'utilisation du sol, à condition que la victime démontre l'existence d'une faute due à la méconnaissance des règles qui s'imposent dans l'établissement des plans d'urbanisme.

Ce risque paraît néanmoins pouvoir être maîtrisé par une bonne gestion des territoires au regard des risques. La responsabilité de la commune peut être recherchée au titre de la faute commise dans l'exercice de ses pouvoirs de police, éventuellement en combinaison avec l'erreur commise dans l'édiction des règles d'urbanisme.
En effet, le maire, chargé de la police municipale en vertu de l'article 2212-2 du code général des collectivités territoriales, a pour mission « de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux (…), les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches et autres accidents naturels… ».

La méconnaissance de cette obligation est susceptible d'engager la responsabilité de la commune à condition que le maire ait commis, dans l'exercice de la police municipale, une faute caractérisée. En particulier, il n'y a pas faute dès lors que le maire interdit la fréquentation de la zone dangereuse.
La commune peut également voir sa responsabilité recherchée au titre de son patrimoine immobilier privé, en application de l'article 1384 du code civil (responsabilité du fait des choses dont on a la garde). La responsabilité de la commune est alors identique à celle d'un propriétaire foncier, sous réserve que la cause du sinistre ne soit pas extérieure à l'immeuble.

Par ailleurs, les dommages dus à ces phénomènes naturels peuvent être indemnisés au titre des articles L. 125-1 et suivants du code des assurances lorsqu'ils font l'objet d'une reconnaissance de l'état de catastrophes naturelles par l'État. Les sinistrés sont alors indemnisés par l'intermédiaire de leurs assureurs au titre de ce régime. La responsabilité d'une commune peut également être engagée par les usagers de ses voies de communication, lorsqu'un usager est victime d'une chute de pierres.

Ces accidents ne donnent lieu à l'indemnisation des dommages que si la collectivité mise en cause ne parvient pas à démontrer l'entretien et la sécurisation à un niveau normal de la voie. L'absence d'ouvrages destinés à parer ou à prévenir les chutes de pierre, tels que murs de soutènement, grilles ou filets, ne suffit pas à établir le défaut d'entretien normal. Le coût élevé et la difficulté technique de l'édification de ces ouvrages peuvent, en

effet, libérer l'administration de l'obligation de les mettre en place.

La présence d'une signalisation appropriée fait partie des mesures d'entretien des voies de nature à exonérer le maître de l'ouvrage routier de sa responsabilité. Enfin, en ce qui concerne la responsabilité pour des chutes de pierres ou des glissements de terrain concernant des ouvrages publics n'appartenant pas à la commune (autoroutes ou voies ferrées), ce sont les propriétaires et gestionnaires de ces infrastructures qui voient éventuellement leur responsabilité engagée en cas d'accident.

De ce fait, le gestionnaire de la route menacée met en oeuvre, en collaboration avec la commune, les mesures de précaution nécessaires. En cas d'accident causé par une chute de pierre, le maître de l'ouvrage ne peut s'exonérer de sa responsabilité en invoquant l'absence de mesure prise par le maire de la commune.

REFERENCES

QE de Colette Giudicelli, JO du Sénat du 25 août 2011, n° 8337

DOCUMENT N°10 :

REPUBLIQUE FRANCAISE

LOGO de la commune

……., le

NOM(s), Prénom(s), agents assermentés à la police municipale de ……
À
M. le Maire de la ville de …….

Référence : 2014/

RAPPORT DE CONSTATATIONS

O B J E T : Chute de pierres- risque d'éboulement.
Parcelle cadastrée sous le N° , adresse
REFERENCE : Article L2212-2-5° ou L2212-4 du Code Général des Collectivités Territoriales.
PIECES JOINTES : Relevé cadastral et relevé photographique des lieux.

Nous avons l'honneur de vous rendre compte des faits suivants, que nous avons constatés conformément aux ordres de nos chefs, agissant en uniforme et revêtus de nos insignes de fonction.

REQUISITION

Le (date), deux-mille quatorze à (heures), nous sommes requis par (identité et fonction du requérant) afin de constater l'état du terrain privé cité en objet.

Ou

Date, heure, avons reçu le signalement d'une chute de pierres et de risque d'éboulement d'une parcelle de terrain sise (localisation)

CONSTATATIONS

Il s'agit d'une parcelle qui est (description précise des lieux par le système dit de « l'entonnoir », c'est à dire d'une vue générale lointaine jusqu'à un aperçu précis) et détailler ce qui motive la constatation. Enfin déterminer l'incident et les risques.

MESURES PRISES

Tout ce qui concerne l'identification de la parcelle et de son propriétaire. Si un contact a eu lieu avec ce dernier, le mentionner et en indiquer les observations. Détailler les premières mesures de sécurisation des lieux.

Transmis à toutes fins utiles sous couvert du chef de poste.

Grade, nom, prénom : Grade, nom, prénom:

TRANSMISSION :
Monsieur le Maire de …….
Monsieur le Procureur de la République par l'intermédiaire de Monsieur l'Officier de Police Judiciaire territorialement compétent
Archives.

RLCT 2440

4E PARTIE : RECHERCHE DE RESPONSABILITÉ ET CAUSES D'EXONÉRATION

Catastrophes naturelles et responsabilité administrative des collectivités territoriales : mieux vaut prévenir que réparer…

Par Hervé ARBOUSSET

Maître de conférences en droit public (HDR) Université de Haute-Alsace Directeur adjoint du Centre Européen de recherche sur le Risque, le Droit des Accidents Collectifs et des Catastrophes (EA 3992)

Nous vivons dans une société des risques. Ils prennent la forme de risques naturels et de risques technologiques, sans d'ailleurs qu'il soit facile de les dissocier. Notamment parce que si les seconds ont une source humaine, beaucoup de risques naturels ont cette même origine, en attestent les effets du réchauffement climatique qui, déjà, provoquent des sécheresses mais aussi des inondations, des ouragans et autres avalanches.

En matière de catastrophes naturelles, les interventions législatives égrènent les années passées. Mentionnons la loi du 10 juillet 1964 sur l'indemnisation des calamités agricoles, la loi du 13 juillet 1982 sur l'indemnisation des catastrophes naturelles, la loi du 25 juin 1990 organisant l'indemnisation des effets du vent, la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. À la suite du passage de la tempête Xynthia, les 27 et 28 février 2010, provoquant la mort de 47 personnes, le législateur a intégré dans la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement des dispositions censées permettre d'anticiper la survenance de phénomènes naturels. On pense notamment à l'extension du champ de l'expropriation pour cause de sécurité publique, consacrée en 1995, étendue en 2003 et élargie en 2010 aux crues à montée rapide et à submersion marine.

Lorsque se produit une catastrophe naturelle, en raison de ses conséquences dommageables, les collectivités territoriales peuvent être assurément actionnées en responsabilité devant le juge administratif. Dès lors, en ce domaine aussi le droit positif est d'abord jurisprudentiel.

Que faut-il alors entendre par l'expression catastrophes naturelles ? Qu'il s'agit, évidemment, d'une catastrophe. Ce terme a un sens juridique, la catastrophe impliquant la mise en place d'un processus tendant à répondre aux attentes des victimes d'un événement « *générateur d'un fort impact émotionnel* » par « *la mise en œuvre de mesures spécifiques dans l'intérêt des victimes* » (Lacroix C., La réparation des dommages en cas de catastrophes, LGDJ 2008, p. 13). Au demeurant, il s'agit de catastrophes naturelles. L'article L. 125-1 alinéa 3 du Code des assurances ne liste pas les événements en cause se référant aux « *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* ». Le Code de l'environnement, le Code de l'urbanisme, le Code général des collectivités territoriales (CGCT) ont adopté ou retiennent encore des approches énumératives non exhaustives des risques naturels (C. env., art. L. 562-1 ; CGCT, art. L. 2212-2 et C. urb., R 111-3 abrogé en 1995) sans toutefois faire état de catastrophes naturelles. Dans la jurisprudence du Conseil d'État, l'expression se retrouve dans 76 arrêts, souvent à propos de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Elle est aussi utilisée au sujet des pluies, des sécheresses, des séismes et des mouvements de terrain. Sans chercher l'exhaustivité, constituent des catastrophes naturelles les tremblements de terre, éruptions volcaniques, inondations, éboulements, glissements de terrain, tempêtes, cyclones, tornades, avalanches, coups de foudre, feux de forêt.

Toutes les collectivités territoriales peuvent voir leur responsabilité engagée. Ce sont, d'abord, les communes en raison des compétences de police administrative générale et spéciale dévolues au maire. Mais la responsabilité des communautés de communes, communautés urbaines et autres EPCI peut, également, être recherchée en leur qualité de propriétaire voire parce qu'ils entretiennent le bien, tout comme les communes. Il en est de même des départements essentiellement sous l'angle des travaux publics/ouvrages publics en leur qualité de propriétaire ou de personne assurant l'entretien. Sans oublier l'État en raison de sa mission naturelle de protection de tout le territoire, d'autant que le préfet a les moyens d'agir en se substituant à la commune, sans toutefois endosser la responsabilité des effets de cette substitution… Au demeurant, l'État a donné naissance à de nouveaux outils tels les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), créés par la loi n° 95-101 du 2 février 1995, qui doivent être annexés au plan local d'urbanisme tout en étant opposables aux autorisations d'urbanisme. Le législateur a aussi consacré une expropriation pour cause de sécurité publique en 1995, puis en 2003 une procédure d'acquisition de biens fortement exposés à certains risques naturels devenant la procédure à privilégier avant expropriation. Sans oublier que l'État, du fait de l'absence, du retard dans l'adoption ou dans l'actualisation d'un PPRNP ou d'erreurs dans son édiction ou dans l'exercice d'autres polices spéciales (mines, carrières…), alors qu'il connaissait l'existence du risque, peut aussi engager sa responsabilité. Il est aussi responsable lorsqu'il s'abstient de se substituer à une commune défaillante ou lorsqu'il agit par des mesures de police concernant plusieurs communes et qu'un dommage survient. D'ailleurs, son inaction n'exonère pas *ipso facto* la commune de sa responsabilité… L'État est, enfin, responsable en raison des préjudices aggravés par des travaux publics ou des ouvrages publics voire par l'inexistence de ceux-ci.

Qu'il s'agisse d'événements ordinaires ou extraordinaires (une catastrophe naturelle), le droit de la responsabilité administrative s'applique, sans que les victimes obtiennent ainsi automatiquement réparation. Il convient d'étudier ce qui constitue le droit commun de la responsabilité : l'exigence d'une faute (I), pour examiner alors les hypothèses où la faute n'est pas exigée (II).

I – L'EXIGENCE CLASSIQUE DE LA FAUTE

Un événement, même s'il est qualifié de catastrophe naturelle, n'exclut pas l'engagement de la responsabilité des collectivités

territoriales. D'ailleurs, leurs représentants doivent garder à l'esprit deux règles essentielles. D'abord, ce n'est que si le risque est connu que la responsabilité de la collectivité peut prospérer. Ensuite, l'appréciation de l'existence du risque intervient au moment où cette dernière a agi.
À côté d'un régime de responsabilité pour faute prouvée par la victime en matière de police administrative générale (A), il existe un régime de responsabilité où la faute est présumée pour les usagers d'un ouvrage public (B).

A.– Police administrative générale (1) et responsabilité pour faute prouvée

Le domaine des catastrophes naturelles n'a pas échappé au mouvement jurisprudentiel de réduction du champ de la faute lourde (1). Il faut aussi s'interroger sur un nouveau recul de celle-ci (2).

1) L'extension de l'exigence de la faute aux interventions du maire au titre de l'article L. 2212-2 du CGCT

D'abord, le maire a plusieurs missions hors intervention des services de secours.
En premier lieu, il doit assurer la signalisation des dangers (mouvements de terrain, avalanches, inondations, imminence d'un cyclone…) sur le territoire de sa commune et donc l'information sur leur existence dès lors qu'il a eu connaissance ou aurait dû avoir connaissance du danger, sans toutefois que pèse sur lui une obligation permanente et générale de les signaler. Dans les arrêts rendus, l'exigence d'une faute lourde s'explique par les difficultés auxquelles le maire était confronté. La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 précise que « *L'organisation de la surveillance, de la prévision et de la transmission de l'information sur les crues est assurée par l'État* » (C. env., art. L. 564-1). Cela ne préjuge en rien de son irresponsabilité. Car le Conseil d'État a jugé que lorsque la responsabilité de la commune est recherchée par la victime au titre de sa mission de prévention des inondations, la commune ne peut pas invoquer la faute de l'État au titre du service d'annonce des crues pour tenter de s'exonérer, ne pouvant dès lors, une fois condamnée, qu'agir en garantie contre celui-ci (CE, 22 juin 1987, n° 62.559, Ville de Rennes c/ Compagnie rennaise de linoléum et du caoutchouc, Rec. CE 1987, p. 223). Cette solution devrait être remise en cause à la lecture de l'article L. 2216-2 du CGCT issu de l'article 91 de la loi du 7 janvier 1983 (« *Toutefois, au cas où le dommage résulte, en tout ou partie, de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune, la responsabilité de celle-ci est atténuée à due concurrence* »). Car, la victime peut dorénavant mettre en jeu la responsabilité de l'État ou d'une autre personne publique au regard de la faute d'un de ses agents ou du mauvais fonctionnement d'un service relevant de son autorité alors que la commune peut se retourner contre l'État ou une autre personne publique dès lors que le dommage résulte, en tout ou partie, de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement d'un service qui ne relève pas d'elle ou les appeler en garantie. En matière d'avalanche, le maire doit non seulement, lorsqu'il a eu connaissance du risque, faire placer des panneaux avec la mention « *risque d'avalanche* » mais aussi diffuser des notes d'information sur le risque (CAA Bordeaux, 11 déc. 2007, n° 05BX01804). La jurisprudence administrative a même retenu la responsabilité de la commune, au titre d'une faute, lorsque le maire n'a pas agi pour prévenir un danger d'avalanche même si celle-ci concernait des skieurs hors-piste lorsque le lieu était souvent emprunté et connu des skieurs (CE, 31 oct. 1990, n° 78646, Cne de Val d'Isère). On voit ici que le juge va très loin puisqu'il ne prend pas toujours en compte l'imprudence de ces derniers. Dans le domaine des cyclones, l'exigence d'une information voire d'une alerte s'impose aussi à l'autorité de police sous peine de voir engager sa responsabilité pour faute (CAA Bordeaux, 28 juin 2007, n° 06BX00107). Or, de plus en plus, y compris dans le domaine de la police administrative, le champ de la faute lourde se réduit. Mais, lorsque le danger est mineur, inconnu ou qu'il était connu de tous, la responsabilité de la commune ne sera pas retenue (CAA Marseille, 8 oct. 2007, n° 05MA00322). D'autant, que le maire ne doit signaler que les dangers contre lesquels nous ne pouvons, en étant prudents, nous prémunir.
En second lieu, le maire doit faire réaliser les travaux de nature à prévenir le risque. Mais, selon la jurisprudence, il ne peut pas imposer la réalisation des travaux à un propriétaire, mais seulement le lui suggérer. Ainsi, les travaux sont réalisés aux frais de la commune (à propos d'un glissement de terrain : CE, 6 avr. 1998, n° 142845, Rec. CE 1998, p. 1062) alors même qu'il n'y aurait aucun PPRNP et sous réserve que les travaux permettent de prévenir la réalisation du risque. Au-delà, lorsque le juge administratif estime que la réalisation des travaux aurait excédé les ressources de la commune, il n'y aura pas d'engagement de la responsabilité (CAA Bordeaux, 11 déc. 2007, *précit.*) tout comme lorsqu'elle n'a pas eu un laps de temps suffisant pour les faire réaliser (CAA Nantes, 20 févr. 2007, n° 06NT00560). La jurisprudence retient parfois la faute lourde et quelques fois seulement la faute. Au demeurant, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 a créé l'article L. 562-8-1 du Code de l'environnement selon lequel pour les ouvrages construits afin de prévenir les inondations et les submersions, la « *responsabilité du gestionnaire de l'ouvrage ne peut être engagée à raison des dommages que l'ouvrage n'a pas permis de prévenir dès lors qu'il a été conçu, exploité et entretenu dans les règles de l'art et conformément aux obligations légales et réglementaires* ». Cela n'interdit pourtant pas de rechercher la responsabilité de la commune au titre de l'article L. 2212-2 du CGCT puisqu'il précise « *La police municipale* (…) *comprend / 5° le soin de prévenir, par des précautions convenables et de faire cesser* (…) *les inondations, les ruptures de digues* (…) ». Traditionnellement, ni l'État ni les communes n'ont à protéger les propriétés riveraines contre l'action naturelle des eaux, les propriétaires devant ainsi seuls se prémunir (CAA Bordeaux, 19 févr. 2009, n° 07BX01793) en faisant édifier des ouvrages de protection contre les inondations, qu'il s'agisse de cours d'eau domaniaux ou non domaniaux. Les communes ou leurs groupements peuvent user de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement pour entreprendre sur tous les cours d'eau et plus seulement sur les cours d'eaux non domaniaux l'étude et l'exécution de travaux permettant de maîtriser des eaux pluviales et de ruissellement et de protéger contre les inondations.
En troisième lieu, le maire doit prendre les mesures d'interdiction afin de protéger les populations, par exemple du fait d'un cyclone (CE, 14 mai 1986, nos 45.296, 45.297, 45.298, 45.299, Cne de Cilaos, AJDA 1986, p. 466 : le maire a commis une faute lourde). En matière d'inondation, l'arrêt rendu par la Cour administrative d'appel de Lyon en 1997 à la suite du décès de 23 personnes provoqué par la crue du torrent Le Borne est révélateur. Alors même que le préfet n'avait pas prescrit des mesures de protection lors de la délivrance de l'autorisation d'ouverture du terrain de camping aménagé cela « *ne dispensaient pas le maire du Grand Bornand d'exercer les pouvoirs de police qu'il*

(1) Nous éludons ici l'étude des responsabilités susceptibles de l'emporter au titre de l'exercice des pouvoirs de police administrative spéciale relevant notamment du maire parmi lesquelles la police spéciale de l'urbanisme.

tenait de l'article 107 alinéa 1 du code de l'administration communale, repris par l'article L.131-2 du code des communes, alors en vigueur (…) » (CAA Lyon, 13 mai 1997, Balusson, D. 1998, 11, note Schaegis). En l'espèce, le juge exige et découvre une faute. Il est ainsi de jurisprudence constante, que le fait que le préfet ait délivré une autorisation d'ouverture d'un camping, ne dispense pas le maire d'user de ses pouvoirs de police dès lors qu'il a connaissance d'un risque naturel. Dès lors, les maires auraient tort de penser que leurs communes ne risquent rien dès lors qu'il appartenait à une autre personne publique d'agir ou parce que celle-ci était intervenue. Les mesures d'interdiction voire d'évacuation doivent être mises en œuvre aussi, si les circonstances l'exigent, comme en matière d'éboulement. Au-delà, le Conseil d'État a eu l'occasion de rappeler, au sujet d'une interdiction d'occupation d'un immeuble prise par le maire pour cause de risque inondation une solution classique selon laquelle les actes de police doivent être temporaires ou limités, leur caractère permanent et définitif les rendant illégaux (CE, 21 oct. 2009, n° 310470, Roger, *précit.*). Au surplus, alors même qu'une digue, dont la rupture est survenue à la suite d'une crue, appartient à une association syndicale, le maire doit procéder à des inspections au titre de ses pouvoirs de police administrative générale (CE, 14 mai 2008, n° 291440). En l'espèce, la responsabilité de l'État au titre de l'exercice de sa tutelle sur l'association syndicale ne peut être engagée que pour faute lourde (CE, 14 mai 2008, n° 291440, *précit.*).

Remarquons, aussi, que dans l'hypothèse où le maire n'aurait pas exercé ses pouvoirs de police, le préfet peut se substituer à lui, conformément à l'article L. 2215-1 du CGCT, après une mise en demeure restée infructueuse, ce qui entrainera la seule responsabilité de la commune. En cas de carence du préfet à exercer son pouvoir de substitution, la responsabilité de l'État ne pourra être retenue que si une faute lourde est découverte. Mais, naturellement, si, alors que le préfet était compétent pour délivrer une autorisation d'exploiter un camping et qu'il connaissait l'existence d'un risque d'inondation, il a octroyé l'autorisation, il est l'auteur d'une faute.

Dans un arrêt de 2009, le Conseil d'État a jugé que le maire, au titre de l'article L. 2212-4 du CGCT, doit évaluer la pertinence au fil du temps de la mesure de police adoptée pour faire face à un risque d'effondrement d'une portion de route et l'abroger si elle n'est plus justifiée au regard de l'évolution des circonstances présentée par un rapport d'expert (CE, 31 août 2009, n° 296458, Cne de Crégols, *précit.*). Cette solution, trouvant son origine dans la jurisprudence sur les actes administratifs hors police administrative, devrait à terme l'emporter au sujet de l'article L. 2212-2 du CGCT.

Au-delà, au titre de l'intervention des services de secours, qui relève de la compétence du maire au regard de ses pouvoirs de police, la faute lourde a disparu. La victime peut agir en responsabilité contre la commune, voire contre le SDIS au titre de la mise en œuvre opérationnelle des secours (faute dans le fonctionnement du service ou dans la gestion des moyens humains ou en matériel). Or, en matière de services de secours et d'incendie, le Conseil d'État a substitué à l'exigence d'une faute lourde (CE, 18 nov. 1994, n° 141180, M. et Mme Marcel Sauvi), la démonstration nécessaire d'une « *faute de nature à* », faisant voler en éclat l'une des justifications à son existence : la difficulté de l'activité lié à l'urgence où les difficultés matérielles ne sont pas exceptionnelles (CE, 29 avr. 1998, n° 164012, Cne de Hannappes, Rec. CE 1998, p. 185). Néanmoins, la référence à la « *faute de nature à* » ne signifie pas un engagement de la responsabilité systématique, puisque le juge ne reconnaitra la responsabilité pour faute qu'au-delà d'un certain seuil… *Quid* néanmoins des circonstances dommageables de l'intervention des services de secours en cas de catastrophes naturelles ? L'idée de seuil, attachée à la « *faute de nature à* », offre une marge de manœuvre importante au juge administratif.

2) La disparition de la faute lourde lors d'interventions du maire au titre de l'article L. 2212-4 du CGCT ?

Le maire intervient aussi dans les situations de danger grave ou imminent par des mesures d'interdiction de circulation ou d'habitation, de réalisation de travaux, d'évacuation de zones de danger, sans, là aussi, pouvoir édicter des mesures permanentes et définitives. Ici, l'abandon de la faute lourde, exigée par différents arrêts, parait s'imposer. Car les potentialités offertes par la notion de « faute de nature à », permettent au juge d'abandonner l'exigence de la faute lourde. Or, le Conseil d'État, au titre de l'application de l'article L. 2212-4 du CGCT, a retenu la responsabilité pour faute sans se référer à la faute lourde (CE, 31 août 2009, n° 296458, Cne de Crégols, *précit.*), solution qui paraît constituer un revirement de jurisprudence.

B.- Usager victime d'un ouvrage public et responsabilité pour faute présuméeAu-delà de la problématique des pouvoirs de police, il ne faut pas oublier que les catastrophes naturelles peuvent trouver leur origine dans la présence, l'existence défectueuse sinon l'absence d'un ouvrage public ou dans les conséquences d'un travail public. Ainsi, l'ouvrage public ou le travail public a pu provoquer ou aggraver le phénomène naturel. Lorsque la victime a la qualité d'usager d'un ouvrage public, l'emporte un régime de faute présumée. L'engagement de la responsabilité repose alors tantôt sur un défaut d'entretien de l'ouvrage public [défaut de nettoyage d'un clapet anti-retour d'une buse de drainage (CE, 1er mars 1989, n° 61097), absence de visite d'inspection sur le lieu de danger d'éboulement (CAA Marseille, 4 déc. 2006, n° 04MA02395), etc.] tantôt sur un vice de conception de celui-ci [diamètres insuffisants des canalisations (CAA Marseille, 26 mars 2012, n° 10MA00094, *précit.*), conception anormale d'un édifice constituant un obstacle à l'écoulement des eaux, etc.].

II – LA CONSÉCRATION PLUS OU MOINS NOUVELLE DE LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE

Même si la responsabilité sans faute constitue un moyen d'ordre public, elle reste toujours l'exception. Or, les actions en responsabilité concernant les catastrophes naturelles prennent parfois la forme de demandes prenant appui sur l'absence de faute, comme c'est le cas au titre de la garde d'ouvrages publics (A) mais aussi lorsque le maire édicte une mesure de police légale (B). Sans oublier l'application, selon les circonstances, du régime de responsabilité sans faute lorsque la victime est collaborateur occasionnel d'un service public.

A.– La réactivation récente d'une solution ancienne : la responsabilité sans faute du gardien d'un ouvrage public à l'égard des tiers victimes

De manière exceptionnelle, les usagers d'un ouvrage public bénéficieront d'un régime de responsabilité sans faute lorsque le dommage a été causé par un ouvrage public particulièrement ou exceptionnellement dangereux, selon une jurisprudence portant sur une route de corniche située en dessous d'une falaise très friable (CE, 6 juill. 1973, n° 82.406, min. de l'Équipement et du Logement c/ Dalleau, D. 1973, juris., p. 740, note Moderne F.). Cependant, une route de montagne exposée à un risque d'avalanches (CE, 11 avr. 1975, n° 84.846, Dpt de la Haute-Savoie, Rec. CE 1975, p. 230) ou une route de corniche exposée à des chutes de pierres (CE, 5 juin 1992, n° 115331, Époux Cala, Rec. CE 1992, p. 224) n'ont pas été jugées exceptionnellement ou particulièrement dangereuses.

Or, à l'occasion d'un contentieux portant sur une inondation, le Conseil d'État a retenu, ce qui pouvait paraître nouveau : la responsabilité sans faute du maître d'un ouvrage public, gardien de celui-ci, du fait du préjudice causé aux tiers en raison de l'existence ou du fonctionnement de l'ouvrage (CE, 3 mai 2006, nos 261956, 262041, min. de l'Écologie c/ Cne de Bollène), étendant, ensuite, son application au préjudice causé par l'entretien de celui-ci (CE, 14 févr. 2007, n° 281798, M. Dedies). Or, le Conseil d'État avait déjà consacré cette solution au sujet des conséquences dramatiques de la rupture du barrage de Malpasset, situé au-dessus de Fréjus, le 2 décembre 1959 faisant 453 morts (CE, 22 oct. 1971, n° 76.200, Ville de Fréjus, RDP 1972, p. 695). Au-delà, la solution retenue en 2006 ne semble rien apporter de nouveau puisque, les tiers, victimes d'un dommage de travaux publics lato sensu, bénéficient, déjà, d'un régime de responsabilité sans faute. Au contraire, leur situation paraît se dégrader puisqu'ils doivent démontrer l'existence de la garde, ce qui est plus contraignant que le régime de responsabilité sans faute où il « suffit » que la victime démontre un préjudice et un lien de causalité… Néanmoins, l'avantage de ce nouveau régime tient à ce que les tiers n'ont pas à démontrer l'existence d'un préjudice spécial et anormal, le Conseil d'État ne mentionnant pas ces deux caractères. Or, en 2011, la Cour administrative d'appel de Bordeaux s'y réfère (CAA Bordeaux, n° 10BX01360, Cne d'Uzerche c/ Lagrandanne).

Au-delà, l'intérêt de la solution tient à ce qu'elle paraît simplifier les choses dès lors qu'un service public industriel et commercial est en jeu, comme en l'espèce, et que la victime en est un usager. En effet, la qualité d'usager d'un tel service public prime celle d'usager d'un ouvrage public, entrainant l'application du droit privé et l'intervention du juge judiciaire. Or, si le Conseil d'État en 2006 qualifie les victimes de tiers par rapport à l'ouvrage public, on pouvait se demander si elles n'étaient pas usager d'un service public industriel et commercial ce qui les aurait fait échapper au droit des travaux publics s'il n'avait pas été question de la garde d'un ouvrage public… Il semble donc que la responsabilité sans faute, prenant appui sur la garde de l'ouvrage public, fasse abstraction de la nature du service public qui l'accueille et garantisse l'application des règles relatives aux travaux publics.

B.– Une solution récente peu usitée : la mise en œuvre d'une responsabilité sans faute en matière de police administrative

Est-il concevable d'obtenir réparation du fait du préjudice causé par une mesure de police légale ? Le Conseil d'État a répondu positivement confronté à un arrêté de police pris par le préfet, décidant la fermeture d'un camping en raison d'un risque sérieux d'inondation, qui s'était substitué au maire inactif d'une commune (CE, 25 juill. 2007, n° 278190, M. Leberger, JCP A, nov. 2007, p. 35, note Melleray F.). Cette solution, si elle est nouvelle au regard de son champ d'application (la police), est seulement la mise en œuvre d'une solution ancienne (CE, 22 févr. 1963, Cne de Gavarnie, Rec. CE 1963, p. 113) selon laquelle l'exécution d'un acte administratif légal ouvre droit à réparation sous réserve que le préjudice soit spécial (il touche un petit nombre de personnes) et anormal (il excède ce que normalement toute personne doit supporter) et prenant appui sur l'idée de rupture d'égalité des citoyens devant les charges publiques. Or, selon le Conseil d'État « *la fermeture du camping ordonnée* (…) *ne peut être regardée, dans les circonstances de l'espèce, comme un aléa excédant ceux que comporte nécessairement une telle exploitation* ».

Le bénéfice de cette solution pour la victime s'il est réel (elle n'a pas à démontrer une faute) est contrebalancé par la contrainte tenant à la démonstration d'un préjudice spécial et anormal. Au-delà, pèse sur le maire une obligation renforcée d'appréhension sur le vif d'une situation dangereuse qui, si elle lui fait adopter le bon comportement, ne dégagera pas pour autant la commune de sa responsabilité. Or, le Conseil d'État a ensuite retenu, toujours à propos d'un risque d'inondation, la responsabilité d'une commune en jugeant que « *la protection de la sécurité publique* (…) *ne suffit pas à exclure l'engagement de la responsabilité sans faute de l'autorité de police* » (CE, 11 avr. 2008, n° 288528, SCI Moulin du Roc). Le préjudice trouvant son origine dans les travaux réalisés par les propriétaires du camping pour parer le risque inondation, des inondations étant survenues en 1992, alors que la fermeture n'avait pas été envisagée, la commission départementale de sécurité ayant donné un avis favorable à la reprise de l'activité demandant seulement la réalisation de travaux au titre de la sécurité incendie. Or, deux ans plus tard, elle émet un avis défavorable suivi par le préfet sans, selon le Conseil d'État, « *que soit survenue aucune circonstance extérieure nouvelle* ».

En revanche, la réparation du préjudice résultant de la perte de valeur du terrain et des immeubles situés dessus et du fait de la fermeture du camping est écartée car ce préjudice « *ne peut être regardé comme ayant un lien direct avec la fermeture administrative du camping* ».

Ainsi, la responsabilité des collectivités territoriales peut être recherchée et retenue par les juridictions administratives sans pour autant que le juge ait donné naissance à un droit de la responsabilité spécifique aux catastrophes naturelles. Dès lors, les représentants et services des collectivités territoriales doivent œuvrer, par un usage efficace du principe de prévention, s'ils ne veulent pas que la responsabilité de leur collectivité soit retenue. ◆

RLCT 2440

4E PARTIE : RECHERCHE DE RESPONSABILITÉ ET CAUSES D'EXONÉRATION

Catastrophes naturelles et responsabilité administrative des collectivités territoriales : mieux vaut prévenir que réparer…

Par Hervé ARBOUSSET

Maître de conférences en droit public (HDR) Université de Haute-Alsace Directeur adjoint du Centre Européen de recherche sur le Risque, le Droit des Accidents Collectifs et des Catastrophes (EA 3992)

Nous vivons dans une société des risques. Ils prennent la forme de risques naturels et de risques technologiques, sans d'ailleurs qu'il soit facile de les dissocier. Notamment parce que si les seconds ont une source humaine, beaucoup de risques naturels ont cette même origine, en attestent les effets du réchauffement climatique qui, déjà, provoquent des sécheresses mais aussi des inondations, des ouragans et autres avalanches.

En matière de catastrophes naturelles, les interventions législatives égrènent les années passées. Mentionnons la loi du 10 juillet 1964 sur l'indemnisation des calamités agricoles, la loi du 13 juillet 1982 sur l'indemnisation des catastrophes naturelles, la loi du 25 juin 1990 organisant l'indemnisation des effets du vent, la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. À la suite du passage de la tempête Xynthia, les 27 et 28 février 2010, provoquant la mort de 47 personnes, le législateur a intégré dans la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement des dispositions censées permettre d'anticiper la survenance de phénomènes naturels. On pense notamment à l'extension du champ de l'expropriation pour cause de sécurité publique, consacrée en 1995, étendue en 2003 et élargie en 2010 aux crues à montée rapide et à submersion marine.

Lorsque se produit une catastrophe naturelle, en raison de ses conséquences dommageables, les collectivités territoriales peuvent être assurément actionnées en responsabilité devant le juge administratif. Dès lors, en ce domaine aussi le droit positif est d'abord jurisprudentiel.

Que faut-il alors entendre par l'expression catastrophes naturelles ? Qu'il s'agit, évidemment, d'une catastrophe. Ce terme a un sens juridique, la catastrophe impliquant la mise en place d'un processus tendant à répondre aux attentes des victimes d'un événement « *générateur d'un fort impact émotionnel* » par « *la mise en œuvre de mesures spécifiques dans l'intérêt des victimes* » (Lacroix C., La réparation des dommages en cas de catastrophes, LGDJ 2008, p. 13). Au demeurant, il s'agit de catastrophes naturelles. L'article L. 125-1 alinéa 3 du Code des assurances ne liste pas les événements en cause se référant aux « *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* ». Le Code de l'environnement, le Code de l'urbanisme, le Code général des collectivités territoriales (CGCT) ont adopté ou retiennent encore des approches énumératives non exhaustives des risques naturels (C. env., art. L. 562-1 ; CGCT, art. L. 2212-2 et C. urb., R 111-3 abrogé en 1995) sans toutefois faire état de catastrophes naturelles. Dans la jurisprudence du Conseil d'État, l'expression se retrouve dans 76 arrêts, souvent à propos de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Elle est aussi utilisée au sujet des pluies, des sécheresses, des séismes et des mouvements de terrain. Sans chercher l'exhaustivité, constituent des catastrophes naturelles les tremblements de terre, éruptions volcaniques, inondations, éboulements, glissements de terrain, tempêtes, cyclones, tornades, avalanches, coups de foudre, feux de forêt.

Toutes les collectivités territoriales peuvent voir leur responsabilité engagée. Ce sont, d'abord, les communes en raison des compétences de police administrative générale et spéciale dévolues au maire. Mais la responsabilité des communautés de communes, communautés urbaines et autres EPCI peut, également, être recherchée en leur qualité de propriétaire voire parce qu'ils entretiennent le bien, tout comme les communes. Il en est de même des départements essentiellement sous l'angle des travaux publics/ouvrages publics en leur qualité de propriétaire ou de personne assurant l'entretien. Sans oublier l'État en raison de sa mission naturelle de protection de tout le territoire, d'autant que le préfet a les moyens d'agir en se substituant à la commune, sans toutefois endosser la responsabilité des effets de cette substitution… Au demeurant, l'État a donné naissance à de nouveaux outils tels les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), créés par la loi n° 95-101 du 2 février 1995, qui doivent être annexés au plan local d'urbanisme tout en étant opposables aux autorisations d'urbanisme. Le législateur a aussi consacré une expropriation pour cause de sécurité publique en 1995, puis en 2003 une procédure d'acquisition de biens fortement exposés à certains risques naturels devenant la procédure à privilégier avant expropriation. Sans oublier que l'État, du fait de l'absence, du retard dans l'adoption ou dans l'actualisation d'un PPRNP ou d'erreurs dans son édiction ou dans l'exercice d'autres polices spéciales (mines, carrières…), alors qu'il connaissait l'existence du risque, peut aussi engager sa responsabilité. Il est aussi responsable lorsqu'il s'abstient de se substituer à une commune défaillante ou lorsqu'il agit par des mesures de police concernant plusieurs communes et qu'un dommage survient. D'ailleurs, son inaction n'exonère pas *ipso facto* la commune de sa responsabilité… L'État est, enfin, responsable en raison des préjudices aggravés par des travaux publics ou des ouvrages publics voire par l'inexistence de ceux-ci.

Qu'il s'agisse d'événements ordinaires ou extraordinaires (une catastrophe naturelle), le droit de la responsabilité administrative s'applique, sans que les victimes obtiennent ainsi automatiquement réparation. Il convient d'étudier ce qui constitue le droit commun de la responsabilité : l'exigence d'une faute (I), pour examiner alors les hypothèses où la faute n'est pas exigée (II).

I – L'EXIGENCE CLASSIQUE DE LA FAUTE

Un événement, même s'il est qualifié de catastrophe naturelle, n'exclut pas l'engagement de la responsabilité des collectivités

territoriales. D'ailleurs, leurs représentants doivent garder à l'esprit deux règles essentielles. D'abord, ce n'est que si le risque est connu que la responsabilité de la collectivité peut prospérer. Ensuite, l'appréciation de l'existence du risque intervient au moment où cette dernière a agi.
À côté d'un régime de responsabilité pour faute prouvée par la victime en matière de police administrative générale (A), il existe un régime de responsabilité où la faute est présumée pour les usagers d'un ouvrage public (B).

A.– Police administrative générale (1) et responsabilité pour faute prouvée

Le domaine des catastrophes naturelles n'a pas échappé au mouvement jurisprudentiel de réduction du champ de la faute lourde (1). Il faut aussi s'interroger sur un nouveau recul de celle-ci (2).

1) L'extension de l'exigence de la faute aux interventions du maire au titre de l'article L. 2212-2 du CGCT

D'abord, le maire a plusieurs missions hors intervention des services de secours.
En premier lieu, il doit assurer la signalisation des dangers (mouvements de terrain, avalanches, inondations, imminence d'un cyclone…) sur le territoire de sa commune et donc l'information sur leur existence dès lors qu'il a eu connaissance ou aurait dû avoir connaissance du danger, sans toutefois que pèse sur lui une obligation permanente et générale de les signaler. Dans les arrêts rendus, l'exigence d'une faute lourde s'explique par les difficultés auxquelles le maire était confronté. La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 précise que « *L'organisation de la surveillance, de la prévision et de la transmission de l'information sur les crues est assurée par l'État* » (C. env., art. L. 564-1). Cela ne préjuge en rien de son irresponsabilité. Car le Conseil d'État a jugé que lorsque la responsabilité de la commune est recherchée par la victime au titre de sa mission de prévention des inondations, la commune ne peut pas invoquer la faute de l'État au titre du service d'annonce des crues pour tenter de s'exonérer, ne pouvant dès lors, une fois condamnée, qu'agir en garantie contre celui-ci (CE, 22 juin 1987, n° 62.559, Ville de Rennes c/ Compagnie rennaise de linoléum et du caoutchouc, Rec. CE 1987, p. 223). Cette solution devrait être remise en cause à la lecture de l'article L. 2216-2 du CGCT issu de l'article 91 de la loi du 7 janvier 1983 (« *Toutefois, au cas où le dommage résulte, en tout ou partie, de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune, la responsabilité de celle-ci est atténuée à due concurrence* »). Car, la victime peut dorénavant mettre en jeu la responsabilité de l'État ou d'une autre personne publique au regard de la faute d'un de ses agents ou du mauvais fonctionnement d'un service relevant de son autorité alors que la commune peut se retourner contre l'État ou une autre personne publique dès lors que le dommage résulte, en tout ou partie, de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement d'un service qui ne relève pas d'elle ou les appeler en garantie. En matière d'avalanche, le maire doit non seulement, lorsqu'il a eu connaissance du risque, faire placer des panneaux avec la mention « *risque d'avalanche* » mais aussi diffuser des notes d'information sur le risque (CAA Bordeaux, 11 déc. 2007, n° 05BX01804). La jurisprudence administrative a même retenu la responsabilité de la commune, au titre d'une faute, lorsque le maire n'a pas agi pour prévenir un danger d'avalanche même si celle-ci concernait des skieurs hors-piste lorsque le lieu était souvent emprunté et connu des skieurs (CE, 31 oct. 1990, n° 78646, Cne de Val d'Isère). On voit ici que le juge va très loin puisqu'il ne prend pas toujours en compte l'imprudence de ces derniers. Dans le domaine des cyclones, l'exigence d'une information voire d'une alerte s'impose aussi à l'autorité de police sous peine de voir engager sa responsabilité pour faute (CAA Bordeaux, 28 juin 2007, n° 06BX00107). Or, de plus en plus, y compris dans le domaine de la police administrative, le champ de la faute lourde se réduit. Mais, lorsque le danger est mineur, inconnu ou qu'il était connu de tous, la responsabilité de la commune ne sera pas retenue (CAA Marseille, 8 oct. 2007, n° 05MA00322). D'autant, que le maire ne doit signaler que les dangers contre lesquels nous ne pouvons, en étant prudents, nous prémunir.
En second lieu, le maire doit faire réaliser les travaux de nature à prévenir le risque. Mais, selon la jurisprudence, il ne peut pas imposer la réalisation des travaux à un propriétaire, mais seulement le lui suggérer. Ainsi, les travaux sont réalisés aux frais de la commune (à propos d'un glissement de terrain : CE, 6 avr. 1998, n° 142845, Rec. CE 1998, p. 1062) alors même qu'il n'y aurait aucun PPRNP et sous réserve que les travaux permettent de prévenir la réalisation du risque. Au-delà, lorsque le juge administratif estime que la réalisation des travaux aurait excédé les ressources de la commune, il n'y aura pas d'engagement de la responsabilité (CAA Bordeaux, 11 déc. 2007, *précit.*) tout comme lorsqu'elle n'a pas eu un laps de temps suffisant pour les faire réaliser (CAA Nantes, 20 févr. 2007, n° 06NT00560). La jurisprudence retient parfois la faute lourde et quelques fois seulement la faute. Au demeurant, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 a créé l'article L. 562-8-1 du Code de l'environnement selon lequel pour les ouvrages construits afin de prévenir les inondations et les submersions, la « *responsabilité du gestionnaire de l'ouvrage ne peut être engagée à raison des dommages que l'ouvrage n'a pas permis de prévenir dès lors qu'il a été conçu, exploité et entretenu dans les règles de l'art et conformément aux obligations légales et réglementaires* ». Cela n'interdit pourtant pas de rechercher la responsabilité de la commune au titre de l'article L. 2212-2 du CGCT puisqu'il précise « *La police municipale* (…) *comprend / 5° le soin de prévenir, par des précautions convenables et de faire cesser* (…) *les inondations, les ruptures de digues* (…) ». Traditionnellement, ni l'État ni les communes n'ont à protéger les propriétés riveraines contre l'action naturelle des eaux, les propriétaires devant ainsi seuls se prémunir (CAA Bordeaux, 19 févr. 2009, n° 07BX01793) en faisant édifier des ouvrages de protection contre les inondations, qu'il s'agisse de cours d'eau domaniaux ou non domaniaux. Les communes ou leurs groupements peuvent user de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement pour entreprendre sur tous les cours d'eau et plus seulement sur les cours d'eaux non domaniaux l'étude et l'exécution de travaux permettant de maîtriser des eaux pluviales et de ruissellement et de protéger contre les inondations.
En troisième lieu, le maire doit prendre les mesures d'interdiction afin de protéger les populations, par exemple du fait d'un cyclone (CE, 14 mai 1986, nos 45.296, 45.297, 45.298, 45.299, Cne de Cilaos, AJDA 1986, p. 466 : le maire a commis une faute lourde). En matière d'inondation, l'arrêt rendu par la Cour administrative d'appel de Lyon en 1997 à la suite du décès de 23 personnes provoqué par la crue du torrent Le Borne est révélateur. Alors même que le préfet n'avait pas prescrit des mesures de protection lors de la délivrance de l'autorisation d'ouverture du terrain de camping aménagé cela « *ne dispensaient pas le maire du Grand Bornand d'exercer les pouvoirs de police qu'il*

(1) Nous éludons ici l'étude des responsabilités susceptibles de l'emporter au titre de l'exercice des pouvoirs de police administrative spéciale relevant notamment du maire parmi lesquelles la police spéciale de l'urbanisme.

tenait de l'article 107 alinéa 1 du code de l'administration communale, repris par l'article L.131-2 du code des communes, alors en vigueur (…) » (CAA Lyon, 13 mai 1997, Balusson, D. 1998, 11, note Schaegis). En l'espèce, le juge exige et découvre une faute. Il est ainsi de jurisprudence constante, que le fait que le préfet ait délivré une autorisation d'ouverture d'un camping, ne dispense pas le maire d'user de ses pouvoirs de police dès lors qu'il a connaissance d'un risque naturel. Dès lors, les maires auraient tort de penser que leurs communes ne risquent rien dès lors qu'il appartenait à une autre personne publique d'agir ou parce que celle-ci était intervenue. Les mesures d'interdiction voire d'évacuation doivent être mises en œuvre aussi, si les circonstances l'exigent, comme en matière d'éboulement. Au-delà, le Conseil d'État a eu l'occasion de rappeler, au sujet d'une interdiction d'occupation d'un immeuble prise par le maire pour cause de risque inondation une solution classique selon laquelle les actes de police doivent être temporaires ou limités, leur caractère permanent et définitif les rendant illégaux (CE, 21 oct. 2009, n° 310470, Roger, *précit.*). Au surplus, alors même qu'une digue, dont la rupture est survenue à la suite d'une crue, appartient à une association syndicale, le maire doit procéder à des inspections au titre de ses pouvoirs de police administrative générale (CE, 14 mai 2008, n° 291440). En l'espèce, la responsabilité de l'État au titre de l'exercice de sa tutelle sur l'association syndicale ne peut être engagée que pour faute lourde (CE, 14 mai 2008, n° 291440, *précit.*).

Remarquons, aussi, que dans l'hypothèse où le maire n'aurait pas exercé ses pouvoirs de police, le préfet peut se substituer à lui, conformément à l'article L. 2215-1 du CGCT, après une mise en demeure restée infructueuse, ce qui entrainera la seule responsabilité de la commune. En cas de carence du préfet à exercer son pouvoir de substitution, la responsabilité de l'État ne pourra être retenue que si une faute lourde est découverte. Mais, naturellement, si, alors que le préfet était compétent pour délivrer une autorisation d'exploiter un camping et qu'il connaissait l'existence d'un risque d'inondation, il a octroyé l'autorisation, il est l'auteur d'une faute.

Dans un arrêt de 2009, le Conseil d'État a jugé que le maire, au titre de l'article L. 2212-4 du CGCT, doit évaluer la pertinence au fil du temps de la mesure de police adoptée pour faire face à un risque d'effondrement d'une portion de route et l'abroger si elle n'est plus justifiée au regard de l'évolution des circonstances présentée par un rapport d'expert (CE, 31 août 2009, n° 296458, Cne de Crégols, *précit.*). Cette solution, trouvant son origine dans la jurisprudence sur les actes administratifs hors police administrative, devrait à terme l'emporter au sujet de l'article L. 2212-2 du CGCT.

Au-delà, au titre de l'intervention des services de secours, qui relève de la compétence du maire au regard de ses pouvoirs de police, la faute lourde a disparu. La victime peut agir en responsabilité contre la commune, voire contre le SDIS au titre de la mise en œuvre opérationnelle des secours (faute dans le fonctionnement du service ou dans la gestion des moyens humains ou en matériel). Or, en matière de services de secours et d'incendie, le Conseil d'État a substitué à l'exigence d'une faute lourde (CE, 18 nov. 1994, n° 141180, M. et Mme Marcel Sauvi), la démonstration nécessaire d'une « *faute de nature à* », faisant voler en éclat l'une des justifications à son existence : la difficulté de l'activité lié à l'urgence où les difficultés matérielles ne sont pas exceptionnelles (CE, 29 avr. 1998, n° 164012, Cne de Hannappes, Rec. CE 1998, p. 185). Néanmoins, la référence à la « *faute de nature à* » ne signifie pas un engagement de la responsabilité systématique, puisque le juge ne reconnaitra la responsabilité pour faute qu'au-delà d'un certain seuil… *Quid* néanmoins des circonstances dommageables de l'intervention des services de secours en cas de catastrophes naturelles ? L'idée de seuil, attachée à la « *faute de nature à* », offre une marge de manœuvre importante au juge administratif.

2) La disparition de la faute lourde lors d'interventions du maire au titre de l'article L. 2212-4 du CGCT ?

Le maire intervient aussi dans les situations de danger grave ou imminent par des mesures d'interdiction de circulation ou d'habitation, de réalisation de travaux, d'évacuation de zones de danger, sans, là aussi, pouvoir édicter des mesures permanentes et définitives. Ici, l'abandon de la faute lourde, exigée par différents arrêts, parait s'imposer. Car les potentialités offertes par la notion de « faute de nature à », permettent au juge d'abandonner l'exigence de la faute lourde. Or, le Conseil d'État, au titre de l'application de l'article L. 2212-4 du CGCT, a retenu la responsabilité pour faute sans se référer à la faute lourde (CE, 31 août 2009, n° 296458, Cne de Crégols, *précit.*), solution qui paraît constituer un revirement de jurisprudence.

B.- Usager victime d'un ouvrage public et responsabilité pour faute présuméeAu-delà de la problématique des pouvoirs de police, il ne faut pas oublier que les catastrophes naturelles peuvent trouver leur origine dans la présence, l'existence défectueuse sinon l'absence d'un ouvrage public ou dans les conséquences d'un travail public. Ainsi, l'ouvrage public ou le travail public a pu provoquer ou aggraver le phénomène naturel. Lorsque la victime a la qualité d'usager d'un ouvrage public, l'emporte un régime de faute présumée. L'engagement de la responsabilité repose alors tantôt sur un défaut d'entretien de l'ouvrage public [défaut de nettoyage d'un clapet anti-retour d'une buse de drainage (CE, 1er mars 1989, n° 61097), absence de visite d'inspection sur le lieu de danger d'éboulement (CAA Marseille, 4 déc. 2006, n° 04MA02395), etc.] tantôt sur un vice de conception de celui-ci [diamètres insuffisants des canalisations (CAA Marseille, 26 mars 2012, n° 10MA00094, *précit.*), conception anormale d'un édifice constituant un obstacle à l'écoulement des eaux, etc.].

II – LA CONSÉCRATION PLUS OU MOINS NOUVELLE DE LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE

Même si la responsabilité sans faute constitue un moyen d'ordre public, elle reste toujours l'exception. Or, les actions en responsabilité concernant les catastrophes naturelles prennent parfois la forme de demandes prenant appui sur l'absence de faute, comme c'est le cas au titre de la garde d'ouvrages publics (A) mais aussi lorsque le maire édicte une mesure de police légale (B). Sans oublier l'application, selon les circonstances, du régime de responsabilité sans faute lorsque la victime est collaborateur occasionnel d'un service public.

A.– La réactivation récente d'une solution ancienne : la responsabilité sans faute du gardien d'un ouvrage public à l'égard des tiers victimes

De manière exceptionnelle, les usagers d'un ouvrage public bénéficieront d'un régime de responsabilité sans faute lorsque le dommage a été causé par un ouvrage public particulièrement ou exceptionnellement dangereux, selon une jurisprudence portant sur une route de corniche située en dessous d'une falaise très friable (CE, 6 juill. 1973, n° 82.406, min. de l'Équipement et du Logement c/ Dalleau, D. 1973, juris., p. 740, note Moderne F.). Cependant, une route de montagne exposée à un risque d'avalanches (CE, 11 avr. 1975, n° 84.846, Dpt de la Haute-Savoie, Rec. CE 1975, p. 230) ou une route de corniche exposée à des chutes de pierres (CE, 5 juin 1992, n° 115331, Époux Cala, Rec. CE 1992, p. 224) n'ont pas été jugées exceptionnellement ou particulièrement dangereuses.

Or, à l'occasion d'un contentieux portant sur une inondation, le Conseil d'État a retenu, ce qui pouvait paraître nouveau : la responsabilité sans faute du maître d'un ouvrage public, gardien de celui-ci, du fait du préjudice causé aux tiers en raison de l'existence ou du fonctionnement de l'ouvrage (CE, 3 mai 2006, nos 261956, 262041, min. de l'Écologie c/ Cne de Bollène), étendant, ensuite, son application au préjudice causé par l'entretien de celui-ci (CE, 14 févr. 2007, n° 281798, M. Dedies). Or, le Conseil d'État avait déjà consacré cette solution au sujet des conséquences dramatiques de la rupture du barrage de Malpasset, situé au-dessus de Fréjus, le 2 décembre 1959 faisant 453 morts (CE, 22 oct. 1971, n° 76.200, Ville de Fréjus, RDP 1972, p. 695). Au-delà, la solution retenue en 2006 ne semble rien apporter de nouveau puisque, les tiers, victimes d'un dommage de travaux publics lato sensu, bénéficient, déjà, d'un régime de responsabilité sans faute. Au contraire, leur situation paraît se dégrader puisqu'ils doivent démontrer l'existence de la garde, ce qui est plus contraignant que le régime de responsabilité sans faute où il « suffit » que la victime démontre un préjudice et un lien de causalité… Néanmoins, l'avantage de ce nouveau régime tient à ce que les tiers n'ont pas à démontrer l'existence d'un préjudice spécial et anormal, le Conseil d'État ne mentionnant pas ces deux caractères. Or, en 2011, la Cour administrative d'appel de Bordeaux s'y réfère (CAA Bordeaux, n° 10BX01360, Cne d'Uzerche c/ Lagrandanne).

Au-delà, l'intérêt de la solution tient à ce qu'elle paraît simplifier les choses dès lors qu'un service public industriel et commercial est en jeu, comme en l'espèce, et que la victime en est un usager. En effet, la qualité d'usager d'un tel service public prime celle d'usager d'un ouvrage public, entrainant l'application du droit privé et l'intervention du juge judiciaire. Or, si le Conseil d'État en 2006 qualifie les victimes de tiers par rapport à l'ouvrage public, on pouvait se demander si elles n'étaient pas usager d'un service public industriel et commercial ce qui les aurait fait échapper au droit des travaux publics s'il n'avait pas été question de la garde d'un ouvrage public… Il semble donc que la responsabilité sans faute, prenant appui sur la garde de l'ouvrage public, fasse abstraction de la nature du service public qui l'accueille et garantisse l'application des règles relatives aux travaux publics.

B.– Une solution récente peu usitée : la mise en œuvre d'une responsabilité sans faute en matière de police administrative

Est-il concevable d'obtenir réparation du fait du préjudice causé par une mesure de police légale ? Le Conseil d'État a répondu positivement confronté à un arrêté de police pris par le préfet, décidant la fermeture d'un camping en raison d'un risque sérieux d'inondation, qui s'était substitué au maire inactif d'une commune (CE, 25 juill. 2007, n° 278190, M. Leberger, JCP A, nov. 2007, p. 35, note Melleray F.). Cette solution, si elle est nouvelle au regard de son champ d'application (la police), est seulement la mise en œuvre d'une solution ancienne (CE, 22 févr. 1963, Cne de Gavarnie, Rec. CE 1963, p. 113) selon laquelle l'exécution d'un acte administratif légal ouvre droit à réparation sous réserve que le préjudice soit spécial (il touche un petit nombre de personnes) et anormal (il excède ce que normalement toute personne doit supporter) et prenant appui sur l'idée de rupture d'égalité des citoyens devant les charges publiques. Or, selon le Conseil d'État « *la fermeture du camping ordonnée* (…) *ne peut être regardée, dans les circonstances de l'espèce, comme un aléa excédant ceux que comporte nécessairement une telle exploitation* ».

Le bénéfice de cette solution pour la victime s'il est réel (elle n'a pas à démontrer une faute) est contrebalancé par la contrainte tenant à la démonstration d'un préjudice spécial et anormal. Au-delà, pèse sur le maire une obligation renforcée d'appréhension sur le vif d'une situation dangereuse qui, si elle lui fait adopter le bon comportement, ne dégagera pas pour autant la commune de sa responsabilité. Or, le Conseil d'État a ensuite retenu, toujours à propos d'un risque d'inondation, la responsabilité d'une commune en jugeant que « *la protection de la sécurité publique* (…) *ne suffit pas à exclure l'engagement de la responsabilité sans faute de l'autorité de police* » (CE, 11 avr. 2008, n° 288528, SCI Moulin du Roc). Le préjudice trouvant son origine dans les travaux réalisés par les propriétaires du camping pour parer le risque inondation, des inondations étant survenues en 1992, alors que la fermeture n'avait pas été envisagée, la commission départementale de sécurité ayant donné un avis favorable à la reprise de l'activité demandant seulement la réalisation de travaux au titre de la sécurité incendie. Or, deux ans plus tard, elle émet un avis défavorable suivi par le préfet sans, selon le Conseil d'État, « *que soit survenue aucune circonstance extérieure nouvelle* ».

En revanche, la réparation du préjudice résultant de la perte de valeur du terrain et des immeubles situés dessus et du fait de la fermeture du camping est écartée car ce préjudice « *ne peut être regardé comme ayant un lien direct avec la fermeture administrative du camping* ».

Ainsi, la responsabilité des collectivités territoriales peut être recherchée et retenue par les juridictions administratives sans pour autant que le juge ait donné naissance à un droit de la responsabilité spécifique aux catastrophes naturelles. Dès lors, les représentants et services des collectivités territoriales doivent œuvrer, par un usage efficace du principe de prévention, s'ils ne veulent pas que la responsabilité de leur collectivité soit retenue. ◆

POLYNÉSIE FRANCAISE

ÎLE DE TAHITI

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Liberté – Egalité – Fraternité

ARRÊTÉ N° ……../2014

(du …… 2014)

PLAN COMMUNAL DE SAUVEGARDE

Ordonnant l'évacuation de (*Monsieur, Madame ou Mademoiselle)*

……. *résidant à* ……..

LE MAIRE DE LA COMMUNE DE XXX (Île de Tahiti)

- Vu le Décret N° 72/407 du 17 Mai 1972 portant la création des Communes dans le Territoire de la Polynésie Française ;
- Vu la Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ;
- Vu la loi n°2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française ;
- Vu le code de l'Environnement ;
- Vu le code général des collectivités territoriales, notamment les articles L 2212-1 – L2212-4 ;
- Vu l'ordonnance n°2005-173 du 15 février 2006 portant actualisation et adaptation du décret applicable en matière de sécurité civile en Polynésie française
- Vu le Plan de Prévention des Risques (PPR) ;
- Vu le Plan Communal de Sauvegarde de la Commune de XXX (PCS) ;
- Vu le constat de la police municipale;
- Vu l'étude réalisée par …..... (préciser le bureau d'études qui a réalisé l'expertise éventuellement le service de l'urbanisme en charge des risques naturels);
- Vu la décharge de refus d'évacuation ;
- considérant que (rappeler les faits et les circonstances exactes de l'évènement naturel)
- Considérant que dans ces conditions, il est nécessaire à titre de sécurité de procéder à l'évacuation des intéressés ;
- Considérant l'urgence de la situation ;

ORDONNE

Article 1er : Pour des raisons de sécurité, il est ordonné aux personnes suivantes, habitant au..... (préciser la localisation exacte du lieu de la catastrophe naturelle) exposé au danger, d'évacuer leur maison d'habitation dans l'immédiat :
- …..... (préciser les noms et prénoms des intéressés)
- …....
- …....

Article 2 : Les infractions au présent arrêté seront constatés par procès-verbaux et poursuivis conformément à la législation en vigueur.

Article 3 *:* Le présent arrêté peut faire l'objet d'un recours administratif devant M. le maire dans un délai de deux mois à compter de sa date de notification. Un recours contentieux peut également être introduit devant le tribunal administratif dans un délai de trois mois à compter de sa date de notification.

Article 4 : Le Maire, le Commandant de la Brigade de Gendarmerie et la Brigade Municipale sont chargés de l'exécution du présent arrêté, qui sera notifié aux intéressés et publié partout où besoin sera.

Le Maire,

DOCUMENT N°13 :

PLAN COMMUNAL DE SAUVEGARDE

L'article 13 de la loi 2004-811 du 13 août 2004 stipule que :

"*Le plan communal de sauvegarde regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population. Il détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population. Il peut désigner l'adjoint au maire ou le conseiller municipal chargé des questions de sécurité civile. Il doit être compatible avec les plans d'organisation des secours arrêtés en application des dispositions de l'article 14.*

Il est obligatoire dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou comprises dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention.

Le plan communal de sauvegarde est arrêté par le maire de la commune et pour Paris par le préfet de police.

Dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, un plan intercommunal de sauvegarde peut être établi en lieu et place du plan prévu au premier alinéa. En ce cas, il est arrêté par le président de l'établissement public et par chacun des maires des communes concernées.

La mise en œuvre du plan communal ou intercommunal de sauvegarde relève de chaque maire sur le territoire de sa commune.

Un décret en Conseil d'Etat précise le contenu du plan communal ou intercommunal de sauvegarde et détermine les modalités de son élaboration."

Actuellement, les communes sont mal préparées à faire face aux risques majeurs.

Il existe une multitude de documents à ce sujet mais leurs objectifs restent flous et on les confond souvent. Parmi eux le document destiné à gérer au mieux une crise au niveau communal est le Plan Communal de Sauvegarde (PCS).

Dans sa commune, le Maire à une obligation de Diligence (intervention) d'après l'article L 2212-5 du CGCT (« faire cesser les accidents et les fléaux calamiteux … pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours … prescrire l'exécution des mesures de sûreté … »).
De plus, le Maire doit être le directeur des opérations de secours (d'après la loi n°87-565 du 22 juil let 2002 du CGCT) jusqu'au déclenchement du (des) plans de secours par le préfet.
Enfin, l'information préventive est une obligation d'après la loi n°87-565 du 22 juillet. Le PCS est d onc destiné au Maire de la commune considérée.

Il convient donc de définir :

- L'objectif d'un PCS
- Ses modalités d'utilisation
- Son cadre législatif
- Sa place parmi les autres documents existants (champ d'action).

Objectif du PCS
L'objectif du PCS (Plan Communal de Sauvegarde) est de mettre en œuvre une organisation prévue à l'avance au niveau communal (testée et améliorée régulièrement) en cas de survenance d'évènements graves afin de sauvegarder des vies humaines, diminuer les dégâts et protéger l'environnement. L'organisation va en fait coordonner les moyens, services … existants pour optimiser la réaction en créant la Cellule de Crise Communale (CdCC).

Ce plan s'adresse principalement aux commandants des groupements territoriaux et aux chefs de centres.
Si un risque majeur prédomine sur une commune, un PCS particulier peut être élaboré. Il ne prendra en compte que l'organisation prévue pour faire face à ce risque prédominant.

Si les capacités locales sont dépassées, la gestion des opérations relève de l'autorité préfectorale.

Modalités d'utilisation du PCS
Le PCS est utilisé par le Maire, ou par son représentant désigné et a pour but la mise en place de la CdCC (Cellule de Crise Communale).

La CdCC peut être déclenchée :
- de la propre initiative du Maire, dès lors que les renseignements reçus par tout moyen ne laissent aucun doute sur la nature de l'événement ; il en informe alors automatiquement l'autorité préfectorale ;
- à la demande de l'autorité préfectorale.

Cadre Législatif
L'élaboration d'un Plan Communal de Sauvegarde est définie par le décret n°2005-1156 du 13 septembre 2005 pris pour application de l'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Place du PCS parmi les autres documents existants
En ce qui concerne les Risques Majeurs chaque Maire se voit entouré d'un grand nombre de documents pas tout le temps réglementés. Nous avons choisi d'éclaircir la situation en faisant la synthèse suivante afin de bien situer la place du Plan Communal de Sauvegarde parmi l'ensemble des documents.

DEFINITIONS COMPLETES DE CHAQUE DOCUMENT

DDRM : Dossier Départemental des Risques Majeurs
C.est un dossier d'information et de sensibilisation sur les risques majeurs, naturels et technologiques du département, réalisé à partir des connaissances acquises au moment de sa publication. Il est établit par le préfet, en liaison avec les différents acteurs départementaux du risque majeur, puis validé par la cellule des risques et d'information préventive (CARIP). Il est consultable en Mairie.

D.I.C.RI.M. : Document d'information communal sur les risques majeurs
Document réalisé à partir du D.C.S., enrichi des mesures de prévention ou de protection qui auraient été prises par la commune. Il est consultable en mairie, mais doit également être adressé aux principaux acteurs du risque majeur de la commune.

D.C.S. : Dossier communal synthétique des risques majeurs
Document réglementaire qui présente les risques naturels et technologiques encourus par les habitants de la commune. Il a pour objectif d'informer et de sensibiliser les citoyens. Il est consultable en mairie.

C.A.R.I.P. : Cellule d'analyse des risques et d'information préventive
Commission chargée de mettre en œuvre dans le département, le dispositif d'information préventive des populations sur les risques majeurs.

P.P.R. : Plan de prévention des risques (document réglementaire qui délimite les zones exposées aux risques naturels prévisibles).
Procédure déconcentrée et simplifiée qui permet au préfet de prendre en compte les conséquences des risques naturels dans les documents d'urbanisme et les droits d'occupation du sol. Le maire doit en tenir compte lors de l'élaboration ou de la révision des P.O.S. ou des P.L.U. : le P.P.R. se substitue alors à d'autres procédures telles que P.E.R., R-111-3, P.S.S. etc.

P.I.G. (document d'urbanisme) : Projet d'intérêt général
Il peut être utilisé pour prévenir les risques majeurs, qu'ils soient d'ordre technologique ou naturel.
Un P.I.G. mentionne notamment :
- la définition précise de son périmètre,
- l'indication des travaux ou (et) les mesures visant à prévenir le risque (inconstructibilité, prescriptions spéciales...)
Il permet au préfet de mettre en demeure les collectivités locales d'intégrer des contraintes urbanistiques dans les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols.