

La responsabilité des maires face aux risques naturels

A la responsabilité traditionnelle du maire, représentant de la commune, s'est ajoutée, comme pour tous les décideurs des sociétés dites modernes, une extension de la responsabilité, y compris en matière pénale : même dans les événements naturels, on cherche à identifier un coupable. La notion de faute s'est étendue largement et le maire doit se garder devant et derrière, même en cas de tempête, quand le vent lui-même s'en mêle et est à l'origine des problèmes.

**par Christian Frémaux
Avocat à la Cour (*)**

S'agissant de risques naturels tels que les violentes tempêtes, les inondations liées à une pluviométrie exceptionnelle, les glissements de terrain subits, les pollutions brutales - et pourquoi pas un tremblement de terre même d'intensité modeste ? - on pourrait croire que les responsables publics, et en particulier les maires, ne risquent rien à titre personnel ou que la collectivité qu'ils représentent est à l'abri de toute action en réparation. Il n'en est malheureusement rien.

Invoquer « l'imprévisible », la conjonction de « circonstances exceptionnelles », « l'impensable », qu'en droit l'on qualifie sous la notion de force majeure, n'exonère pas de ses responsabilités, même s'il y a de larges atténuations.

Nous sommes dans une société où les victimes de toute nature, et quels qu'en soient les motifs, exigent d'identifier un responsable, coupable de préférence, et ne supportent pas de n'être pas indemnisés dans l'immédiat : payez d'abord, réparez dans la seconde, on verra ensuite qui est le responsable final...

Les élus locaux sont évidemment en première ligne, car l'événement naturel majeur a lieu sur un territoire précis qui dépend d'un département et d'une région. L'Etat central est là pour donner l'impulsion, pour coordonner et faire payer, sauf s'il a défailli dans ses structures, ses moyens ou la conduite de la crise. L'état de catastrophes naturelles, pris après enquête publique et décision des pouvoirs publics, permet de faciliter les indemnisations.

On peut, à chaque nouvelle catastrophe, après chaque crise mal jugulée, demander et obtenir des pouvoirs publics, via les parlementaires au contact de leurs administrés-électeurs - et, donc, sensibles aux votes futurs - des réglementations nouvelles, toutes plus draconiennes que les précédentes. Mais cela ne change pas grand-chose, sachant que la caractéristique de notre organisation politique et administrative est l'empilement des structures et des compétences, la pénalisation de la vie publique, c'est-à-dire la mise en examen et la comparution devant les Tribunaux correctionnels des décideurs publics, et enfin le rôle des médias qui est souvent très positif, mais qui a ten-

dance à schématiser les difficultés, à les réduire à des réponses binaires, et à vouloir désigner celui qui paraît le plus apte à supporter les responsabilités.

Il faut ainsi agir au milieu de ces contradictions, savoir que la justice, administrative comme pénale, est un acteur essentiel du débat, et donc gérer les crises et les risques en tenant compte de ces spécificités.

Bien sûr, chaque responsable tire les enseignements de ce qui arrive chez le voisin. Mais il ne dispose pas toujours ni de la volonté politique - au sens de la gestion de l'intérêt général face aux intérêts particuliers - ni des moyens juridiques, techniques, et financiers.

L'enseignement des crises avérées passe donc par l'analyse de ce qu'il est légalement possible de faire ; et la prévention oblige de prendre des mesures, même impopulaires, dans l'intérêt bien compris de ceux qui n'en veulent pas. Les considérations qui suivent n'évoquent pas les risques majeurs industriels, même si une grande partie des développements leur est applicable.

La responsabilité des maires peut être engagée sur le plan civil ou sur le plan pénal, ou sur les deux. Le risque est grand, même si, statistiquement, il y a moins de procédures réelles que potentielles, et que la rumeur fait état de plus d'actions qu'il n'y en a en réalité. Mais il est normal qu'un élu local, par définition dévoué et désintéressé sur le plan financier, tolère très mal que sa responsabilité soit mise en cause et n'accepte pas que son honorabilité soit suspectée.

(*) Maître Christian Frémaux est Conseiller municipal d'Auchy-La-Montagne, dans l'Oise, et délégué auprès de la Communauté de communes de Crèvecœur-Le-Grand

Le risque civil et les principes de la police municipale

Le maire d'une commune dispose, traditionnellement, d'une double casquette : celle de représentant de l'Etat, et celle d'élu d'une collectivité territoriale. A ce double titre, il dispose de pouvoirs qui sont très étendus, tant à titre préventif que réparateur, voire déstabilisateur.

L'art. L.2211-1 du Code général des collectivités territoriales énonce « que le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique ».

Il n'est pas utile d'insister sur l'importance de ce pouvoir dans le contexte d'insécurité actuel. Le maire est un des acteurs majeurs de la lutte contre la délinquance et du maintien de la tranquillité publique, et à ce titre, peut être conduit à prendre des mesures restrictives de liberté, dans des conditions précises, sous le contrôle des juridictions compétentes. Le débat sur l'extension ou non du pouvoir des maires, en matière de sécurité publique, à travers les contrats locaux de sécurité (loi du 21 janvier 1995 et circulaire du 28 octobre 1997) ou d'autres dispositions, ne cesse d'évoluer. Il est acquis que les élus devront voir leur rôle se renforcer en cette matière sensible, mais essentielle pour la vie en société.

C'est l'art. L.2212-2 du code général des collectivités locales qui décrit les matières dans lesquelles, le maire peut – ou doit – intervenir en matière de police municipale :

« La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ».

Suit une liste non exhaustive de domaines où celle-ci s'exerce : rues, voies publiques, édifices menaçant ruines, odeurs ; rixes, attroupements, bruits ; bon ordre dans les lieux publics ; accidents et fléaux calamiteux, pollutions, incendies, inondations, avalanches, accidents naturels ou non.

Les grandes règles à retenir sont les suivantes :

- il y a une obligation d'agir en matière municipale, sous peine, en cas de refus

ou d'abstention, d'avoir sa responsabilité engagée ;

- il n'est pas question de déléguer le pouvoir de police municipale – par exemple avec une union de commerçants ou une société privée (T.A. VER-SAILLES – 19 octobre 1984 – BLANCHARD et MONBRUN : REC. C.E. 463) ; les pouvoirs publics ont le monopole des forces de police, qui ne peuvent être confiées à des services privés ; les contrats qui seraient ainsi conclus seraient frappés d'illégalité (C.E. 29 Déc. 1997 – Cne d'Ostrecourt : JCP 1998 II 10139 – Note PRETOT) ; y aurait-il eu « délégation », sous toute forme ou appellation, que la responsabilité de la collectivité publique ne serait pas, pour autant exonérée ;

- il y a concurrence du pouvoir de police municipale et des autres pouvoirs de police administrative exercés par l'autorité supérieure (Préfet, gouvernement) ;

- enfin, la mesure doit toujours être précise, limitée dans le temps et l'espace, la moins contraignante possible pour les libertés, et fondée évidemment sur un trouble objectif et mesurable, à la sécurité,

à la tranquillité, à la salubrité ou à la moralité publique ; elle doit être proportionnée aux intérêts en cause, et toute interdiction générale et absolue serait présumée illégale [C.E. 26 avril 1993 – Cne de MERIBEL-LES-ALLUES c/ Ste BANAN'ALP : REC. C.E. T. 654].

La police de la sécurité concerne directement les collectivités locales (voir cahiers de la sécurité intérieure – IHESI 1994 n° 16).

L'actualité démontre que la protection contre les risques majeurs, qu'ils soient naturels et liés à l'environnement ou technologiques et industriels (par exemple l'explosion d'une usine située en ville), concerne les collectivités territoriales de la commune, du département et de la région, en passant par toutes les structures liées à l'intercommunalité, et l'Etat, qui a la charge finale de tout mettre en œuvre pour organiser les secours, apporter aide et assistance, voire réparations financières quand les responsabilités sont enchevêtrées et que personne ne paie faute de

responsable identifié avec certitude, voire condamné par la justice.

Cependant, le maire est le premier et le plus vite concerné. C'est à lui qu'il incombe de réagir positivement, de prendre des initiatives, de remédier avec ses moyens et compétences aux conséquences d'événements qui, souvent, le dépassent. Il lui revient aussi, à titre préventif, de prendre des mesures d'interdiction pour éviter qu'une catastrophe ne survienne ; par exemple, l'interdiction d'exploiter un hôtel au pied d'une falaise, menacé par un éboulement (C.E. 17 janv.1964 – Ste THERMALE DE L'AUDE : REC. C.E. 25) ou l'interdiction d'occuper des parcelles, à la suite d'un glissement de terrain (C.E. 29 Déc. 1989 – CASSAGNE / REC T.514).

Il est impossible de citer tous les exemples possibles, mais il faut retenir le principe : dès qu'un risque existe, fût-il minime, improbable, voire « virtuel », le maire a le devoir d'agir, quitte à s'exposer à des recours contentieux par les intéressés.

Le maire, outre ces pouvoirs généraux de police, dispose aussi de textes particuliers concernant, par exemple, la police des établissements recevant du public, la prévention des risques d'incendie et de panique (décret du 21 octobre 1973 – C. Const. et hab. art. R 123-1) ou encore les immeubles menaçant ruine (art. L.2213-24). En cette matière, le maire doit être très vigilant, et ne pas hésiter, même s'il rencontre des résistances certaines avec ses administrés ou la personne concernée, à prendre des mesures fermes en matière de sécurité. A défaut, il s'expose au risque pénal sur plainte des victimes. Et à choisir deux maux, il est préférable de prendre le moindre.

La responsabilité pour faute des collectivités locales, sur le plan civil

La responsabilité de la commune pourra être recherchée sur le fondement du risque ou de la faute ou des deux.

La prévention oblige de prendre des mesures, même impopulaires, dans l'intérêt bien compris de ceux qui n'en veulent pas

Le régime juridique de la faute s'appuie essentiellement sur l'art. L.2216.1 du Code général des Collectivités locales. L'art. L.2216-1 stipule :

« La commune voit sa responsabilité supprimée ou atténuée lorsqu'une autorité relevant de l'Etat s'est substituée, dans des hypothèses ou des modalités non prévues par la loi, au maire pour mettre en œuvre des pouvoirs de police » (loi du 7 janvier 1983).

Et l'art. L.2216-2 affirme :

« Sans préjudice des dispositions de l'art. L. 2216-1, les communes sont civilement responsables des dommages qui résultent de l'exercice des attributions de police municipale, quel que soit le statut des agents qui y concourent.

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.

La responsabilité de la personne morale autre que la commune dont relève l'agent ou le service concerné, ne peut être engagée que si cette personne morale a été mise en cause, soit par la commune, soit par la victime du dommage. S'il n'en a pas été ainsi, la commune demeure seule et définitivement responsable du dommage ».

Ce dernier cas peut poser problème en cas d'incendie, par exemple, en cas de dysfonctionnements divers, entre le SDIS et les agents de la commune ou d'autres intervenants.

Il faut essentiellement retenir la distinction entre la faute simple et la faute lourde.

La faute simple s'assimile le plus souvent à une inaction, une négligence, une imprudence, une mauvaise appréciation de la situation, et un acte positif ou négatif, qui entraîne un préjudice.

L'art. 1382 du code civil stipule : « tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer ».

On évoque la faute face à la loi, et non pas une violation d'une obligation morale.

La faute lourde est une faute non intentionnelle, à la différence du dol.

Selon M. Philippe LE TOURNEAU – droit de la responsabilité – 1996 – Dalloz action – p. 449 n° 1656 et suivants, « La faute lourde se caractérise par sa gravité.

L'homme le moins averti ne la commettrait pas dans la gestion de ses propres affaires ».

Naturellement, la faute doit entraîner un préjudice mais, surtout, il doit exister un lien de causalité entre la faute et le préjudice.

La commune est alors poursuivie en responsabilité à travers son maire.

Les conséquences financières sont supportées par la municipalité et garanties par ses assurances éventuelles.

Signalons qu'existe aussi un régime juridique de responsabilité sans faute, avec un préjudice anormal et spécial qui doit être réparé.

Les risques naturels et les pouvoirs spécifiques des maires

On peut citer quelques risques que l'on pourrait rapprocher des tempêtes.

La jurisprudence s'est déjà prononcée en matière d'inondations :

« la responsabilité d'une commune du fait des dommages causés par une inondation peut être engagée en cas de faute simple dans la conception et l'étude du plan de défense contre les inondations et au cas de faute lourde dans la prescription de mesures d'urgence au cours de l'inondation » (C.E. 31 mars 1965 – consorts PEYDESSUS c/ Cne de LOUDENVIELLE : REC CE 123).

En matière de défaut de curage d'un cours d'eau non navigable, ni flottable, le Préfet est responsable (C.E. 2 Fév. 1957 – Min. de l'Agriculture et Cne de LETTRET c/ CHAMPOLLION – REC C.E. 84).

Le maire peut voir aussi sa responsabilité recherchée, pour faute lourde, s'il n'a pas usé de ses pouvoirs pour pallier le danger.

Il y a une imbrication étroite entre les divers responsables, et les tribunaux oscillent entre la faute simple et la faute lourde, ce qui ne simplifie pas le règlement des contentieux : « En n'interdisant pas totalement tout accès à des

immeubles susceptibles d'être atteints par une avalanche, et en ne diffusant pas plus d'informations à l'usage des nouveaux venus dans la station, alors

que les conditions météorologiques et l'enneigement laissent prévoir le déclenchement d'avalanches avec

une quasi certitude dans la zone concernée, le maire a commis une faute lourde de nature à engager la responsabilité de la commune » (CAA LYON – 1er Fév. 1990 – consorts PRES-SIGOUT : REC. CET. 611).

En matière de risques naturels, les responsabilités sont souvent nombreuses. Les permis de construire ou d'aménager ne protègent, évidemment pas, contre les dangers et les catastrophes. Le Tribunal compétent remonte très en amont, dans la chaîne des décisions pour savoir qui, et pourquoi, voire comment, l'acte litigieux a été pris.

Ceci explique pourquoi, parfois, des responsabilités sont recherchées à divers niveaux parfois élevés, en revenant très en arrière dans le temps, et en examinant les causes directes et indirectes, principales comme secondaires. Les maires ont des pouvoirs spécifiques en cas de danger grave ou imminent. L'art. L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales stipule : « en cas de danger grave ou imminent, tels que les accidents naturels prévus au 5° alinéa de l'article L.2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites ».

Prenons un exemple concret, certainement marginal dans ses effets non industriels ou financiers, mais de principe pour les victimes : les dégâts dans les cimetières suite aux tempêtes. La commune, donc le maire, a à sa charge l'entretien des bâtiments publics, l'église comme le cimetière. Les arbres qui se sont cassés, ont entraîné des dommages. Le maire n'est évidemment pas responsable de l'air violent, mais il doit assurer la sécurité, y compris dans les lieux ouverts à tous vents.

Si à cause de la tempête, un arbre tombait sur la tête d'une personne se

recueillant devant une tombe, pourrait-il y avoir poursuites ? Assurément, sauf à démontrer la force majeure ou prouver avoir suffisamment vérifié la solidité de l'arbre... Petite cause, grand effet, on le voit !

Le risque pénal : intervention et responsabilité pénale des personnes morales

Le maire peut être poursuivi à titre personnel, s'il commet une infraction ou prétendue telle. Tout le monde a encore présents à l'esprit, des procès très médiatisés à propos de catastrophes dans des thermes, dans des cliniques, à cause de rivières...

En matière de tempêtes, le risque pénal est moins grand, car il s'agit d'un événement naturel que ne peut déclencher l'homme, par action ou omission. Mais la tempête entraînant des dégâts, directs ou indirects par réaction en chaîne ou ricochets, la responsabilité des maires peut être recherchée. Elle peut l'être aussi si la victime arrive à démontrer que l'inaction du maire, sur un phénomène connu ou prévisible, a aggravé le risque et donc les conséquences dommageables de l'événement.

Avant d'examiner les dispositions « atténuatrices » de responsabilité pénale, rappelons les grands principes. Depuis la réforme du Code pénal, entrée en vigueur le 1^{er} mars 1994, l'art. 121-3 du code pénal pose le principe selon lequel les crimes et les délits sont toujours des infractions intentionnelles. Il y a cependant une exception, uniquement pour les délits : l'art. 121-3-2e alinéa dispose que, lorsque la loi le prévoit, il peut exister des délits en cas d'imprudence, de négligence ou de mise en danger délibérée de la vie d'autrui. Ceci entraîne la disparition des délits matériels, le fait étant suffisant pour caractériser l'infraction (chasse, eaux et forêts, environnement, en particulier).

Les délits non intentionnels sont transformés en imprudence, négligence ou mise en danger délibérée. Pour obtenir une condamnation, il faut donc

démontrer la volonté de commettre une infraction.

La responsabilité pénale des personnes morales est une innovation très importante du nouveau Code pénal. L'art. 121-2 stipule :

« Les personnes morales, à l'exclusion de l'Etat, sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7, et dans les cas prévus par la loi ou le règlement, des infractions commises pour leur compte, par leurs organes ou représentants.

Toutefois, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public. La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits ».

Rappelons que le pouvoir de police des maires ne se délègue pas, car il s'agit d'une activité de service public fondamentale, et ne se confond pas avec le pouvoir de gérer des activités diverses, qui peut se déléguer.

Le maire peut donc être poursuivi pénalement, ainsi que la commune (Cour de cassation – ch. criminelle 11/12/01 – n° 00.87.705 ; PF. REGION F.C.).

Le débat porte toujours sur plusieurs aspects : le service public qui se « délègue » ou non, la sécurité, et le cumul des responsabilités entre le maire et la commune.

Deux lois favorables à l'atténuation de la responsabilité pénale

L'actualité depuis plusieurs années, a appelé l'attention des décideurs publics, les élus locaux en particulier, sur les conséquences pénales d'accidents ou de catastrophes diverses. Le législateur s'est ému de la situation, et par deux lois successives, la loi du 13 mai 1996, et la loi du 10 juillet 2000, n° 2000 – 647, a cherché à établir un

régime de responsabilité qui n'exonère pas les décideurs publics – en raison du principe de l'égalité devant la loi – mais qui tienne compte des spécificités de la fonction et des difficultés pratiques d'une gestion de collectivités publiques qui ne peuvent être dirigées comme des entreprises.

Pour ce qui concerne la loi du 13 mai 1996 (n° 96.393), l'art. 121-3 du Code pénal a précisé : « Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre. Toutefois, lorsque la loi le

prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui. Il y a également délit, lorsque la loi le

prévoit, en cas d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité, prévue par la loi ou les règlements, sauf si l'auteur des faits a accompli les diligences normales, compte tenu, le cas échéant, de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences, ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait ».

Il était aussi prévu l'obligation d'apprécier *in concreto* les infractions d'imprudence. Cette loi apaisa provisoirement les élus comme les décideurs publics, mais elle parut rapidement insuffisante. Les juges du fond firent de la « résistance » et dans leurs appréciations des situations *in concreto*, la balance ne pencha pas suffisamment vers les maires, selon leur appréciation, bien sûr.

Avec la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000, dite loi FAUCHON, il s'agit d'essayer de reformer l'imprudence et ses conséquences pénales.

L'article 121-3 du Code pénal précise désormais : « ...il y a également délit, lorsque la loi le prévoit en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait ».

**Dès qu'un risque existe, fût-il
minime, improbable, voire
« virtuel », le maire a le
devoir d'agir, quitte à s'exposer
à des recours contentieux**

Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité, prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer.

Les Tribunaux doivent donc caractériser, l'accomplissement ou non de diligences, normales, et le rôle de chacun, avec la démonstration de la faute du prévenu.

L'évolution de la réglementation et le principe de précaution

La réglementation ne cessant d'augmenter et de se compliquer, le maire doit « anticiper » s'il le peut, et s'adapter aux nouvelles données.

Prenons un exemple tiré de la loi « Solidarité et renouvellement urbains » – dite S.R.U. du 13 décembre 2000 (J.O. du 14/12/2000).

Cette loi va imposer aux collectivités locales, de réfléchir à l'avenir, et de prévoir celui-ci en matière de risques, prévisibles ou non, ce qui ne va faciliter la tâche de personne.

Le titre 1^{er} de la loi fixe les objectifs : « renforcer la cohérence des politiques urbaines et territoriales ».

Le chapitre 1^{er} du titre II du livre 1^{er} du Code de l'urbanisme est modifié, et des notions nouvelles apparaissent : « schémas de cohérence territoriale (SCOT) ; plans locaux d'urbanisme (PLU) ; cartes communales ».

Il s'agit d'assurer notamment la protection des espaces naturels et des paysages, en respectant les objectifs du développement durable, et d'y ajouter

« la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions, et des nuisances de toute nature ».

Vaste programme, aurait commenté un général célèbre : Le Préfet est le maître d'œuvre de cette volonté affichée en fournissant aux élus les informations nécessaires, et précise l'art. L.121.2 du Code de l'urbanisme, « les études techniques dont dispose l'Etat en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement ».

Dans chaque département, une commission de conciliation en matière d'élaboration de « SCOT et PLU » est instituée.

L'art. L.124-1 nouveau du Code de l'urbanisme dispose :

« les communes qui ne sont pas dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) peuvent élaborer, le cas échéant, dans le cadre de groupements intercommunaux, une carte communale précisant les modalités d'application des règles générales d'urbanisme prises en application de l'art. L.111-1 ».

Ces cartes communales délimitent les secteurs où les constructions sont autorisées, et les secteurs où elles ne sont pas admises, et sont approuvées après enquête publique, par le conseil municipal et le préfet.

Les PLU remplacent désormais les POS (plans d'occupation des sols), selon l'art. L.123-12 du Code de l'urbanisme.

On ne peut manquer d'évoquer, ne serait-ce qu'à titre de précaution, le principe

du même nom qui sert un peu partout, qui a pris un sens universel pour toute victime, et qui est opposé aux responsables, à défaut d'autre justification plus fondée en droit.

Notion environnementale résultant des sommets de Kyoto et de Rio de Janeiro, en 1992, ce principe a été introduit en France par une loi – dite Barnier – de 1995, et se retrouve à l'art. 110-1 du Code de l'environnement. En matière de tempête, ce principe devrait donc pouvoir être appliqué, puisque la précaution implique la prévention des risques.

Selon la définition de J.-Luc Texier et Paul Elfassi (chronique – collectivités territoriales – intercommunalité – jurisclasser, page 4, novembre 2000) « le principe de précaution est un principe d'action qui impose que l'autorité compétente prenne des mesures appropriées en face d'un risque non avéré, mais dont la potentialité n'a pas pu être écartée avec certitude par les connaissances scientifiques à une époque donnée ».

Le maire doit donc agir, dans les conditions juridiques et administratives déjà évoquées, et toujours sous le contrôle du juge. Ne le ferait-il pas qu'il s'exposerait à engager la responsabilité de la commune pour défaut d'avoir pris des précautions « convenables » (T.A. GRENOBLE – 24/6/98 – BAUD).

Il s'agit d'ailleurs de l'application d'une jurisprudence relativement classique. Rappelons que le principe de précaution renverse la charge de la preuve en cas de réalisation du dommage, la faute se concrétise dans le fait même de ne pas s'être abstenu de l'activité potentiellement dangereuse.

La difficulté est de savoir la nature de l'action à entreprendre, qui nécessite la connaissance plus ou moins précise, d'un danger potentiel. On demande généralement beaucoup aux maires, d'être compétent, s en tout, d'être ignorants en rien, même pas dans ce qui peut ne jamais arriver, et de savoir faire face quand l'imprévisible est devenu réalité.

La loi, dite Barnier, du 2 janvier 1995, a instauré des plans de prévention des risques et a inséré des dispositions au début du chapitre IV de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs. On y évoque les tempêtes. Il s'agit d'établir des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR), qui doivent être approuvés et intégrés aux POS (aujourd'hui SCOT et PLU, avec la loi du 13 décembre 2000 dite loi S.R.U.). Le juge administratif contrôle les décisions prises, par exemple en matière d'urbanisme (refus d'un permis de construire).

En matière de tempêtes, dans une zone qui est exposée à ce risque, un maire

aurait le devoir de veiller attentivement aux demandes de construction de bâtiments à grande hauteur, de digues, de panneaux publicitaires, par exemple.

Les pouvoirs publics se sont également préoccupés des risques naturels majeurs.

Le décret n° 2001-116, du 5 février 2001, porte création du Comité interministériel de prévention des risques naturels majeurs. Il

a été publié au J.O.

du 8 février 2001

p. 2168. L'art. 2

fixe la composition

du comité qui

comprend les ministres chargés de la Défense, de l'Éducation nationale, de l'Intérieur, de l'Équipement, des Transports, du Logement, de l'Urbanisme, de l'Agriculture, de l'Outre-mer, des Finances, et de l'Environnement. Le Conseil d'orientation prévu à l'article 6 comprend en outre, des élus, dont les élus locaux. Les pouvoirs publics ont donc conscience qu'en matière de risques naturels majeurs, les responsabilités doivent être assumées collectivement. Mais cela n'empêchera pas d'éventuelles victimes de se tourner vers le responsable le plus proche, à savoir le maire de la commune.

Pour une organisation permanente

La leçon essentielle à tirer d'une tempête, est de tout faire pour que, si elle se répète, les mêmes conséquences ne puissent arriver. Ceci consiste à prendre des initiatives sur le terrain ; à étudier de très près les moyens d'action juridique, administrative et financier (peut-on dégager un budget d'urgence ?) ; à prévoir la réaction immédiate des moyens de secours, et la coordination des différents intervenants ; à recenser les locaux de relogement, les remplacements techniques, et enfin vérifier si la commune est bien assurée.

Sur le terrain, il s'agit de vérifier quelles ont été les conséquences de la tempête ; connaître les causes qui ont pu être aggravantes ; réfléchir pour savoir s'il est possible ou opportun de modifier ce qui existe. La jurisprudence sanctionne d'ailleurs l'absence d'appréciation du risque (T.A. de Montpellier – MIQUEL c/ Cne de FOURQUES – 10/1/94).

L'inaction peut devenir une faute lourde du maire dans l'exercice de son pouvoir de police (C.A.A. Bordeaux – 27/12/93 – BOELLE). Il faut évidemment

passer au crible le territoire dont on a la responsabilité, mais aussi coordonner ses réflexions avec les voisins. Quand la mer monte dans la baie de Somme, chaque commune dépend des moyens de défense utilisés par les autres.

Quand le vent souffle sur une région, il paraît utile, le plus en avant possible, qu'on le signale aux autres.

Ce n'est pas dans l'urgence, à chaud, qu'il faut tenter de savoir ce qu'il est possible ou non de faire. Peut-on pénétrer dans des propriétés privées ? Peut-on imposer telles ou telles destructions ou protections ? Comment obliger un particulier ou une entreprise à quitter les lieux, temporairement ou définitivement ? La commune peut-elle se substituer au responsable d'un dommage éventuel ?... Souvent les textes existent, mais ils ne sont pas recensés et on ne sait pas où les trouver.

On se tourne alors vers l'État et ses représentants, qui, parfois, n'en savent pas beaucoup plus, et de nombreuses fautes ou erreurs sont commises, dont il faudra plus tard en répondre, même si on a agi de bonne foi, en voulant faire au mieux.

Il peut être nécessaire d'avoir à faire désigner un expert judiciaire, mettre en demeure une assurance... Il est donc préférable d'avoir à sa disposition aide et conseils juridiques, administratifs ou autres. Tout ceci se prépare au quotidien, en équipe. La gestion d'une crise

qui, peut-être, n'arrivera jamais, entraîne une organisation permanente et la mise à jour des informations.

Les secours constituent la partie la plus délicate qui peut entraîner de multiples responsabilités. Il s'agit d'intervenir à chaud, souvent dans le désordre et la précipitation, de coordonner les secours et d'organiser le rétablissement de la tranquillité et de la sécurité. Il appartient au maire, sauf à improviser, de savoir qui fait quoi, comment et sous quelle autorité.

En cas de dysfonctionnements, d'absence ou de mauvaise coordination, chaque autorité locale, départementale, régionale, voire l'État, engage sa responsabilité.

Enfin, le maire devra avoir ses dossiers d'assurance ainsi que ses moyens d'action financiers bien à jour. Car, naturellement, si la tempête déchaîne les éléments naturels, les éléments sonnants et rébuchants joueront un rôle classique d'apaisement. ●

BIBLIOGRAPHIE

Les pouvoirs de police du maire par G.D. MARILLIA – BERGER LEVRAULT – 3e éd. mars 2001.

Le juge pénal et l'élu local – L.G.D.J. 2002 par Mme Nathalie LAVAL.

La semaine juridique – doctrine 1997 p. 435 « la responsabilité pénale des maires en cas de catastrophe (au regard des procès de BRUZ et de BARBOTAN – ou la fausse nouveauté de la loi n° 96-393 du 13 mai 1996 » par Marie-France STEINLE-FUEBACH.

Tempête et dégâts dans les cimetières » par Meziane BENARAB – Petites Affiches – 8/8/2000 p. 21.

La loi du 10 juillet 2000 – La semaine juridique n° 51-52 du 20 décembre 2000 p. 2327.

Le Juge administratif et la prévention des risques naturels par M. Norbert CALDERARO – Les Petites Affiches – 24 mai 1996 n° 63.

La responsabilité administrative des communes en matière d'environnement par Me Philippe GRAS – Gazette de l'environnement – G.P. 1998 – 1er sem. P. 781.

Le principe d'actions précautives : les conséquences juridiques du principe de précaution sur l'assurance qualité par J.M. PICARD et Christian FREMAUX – mars 2001 – Actes du congrès QUALITA – ANNECY.