

Rôles et responsabilités des différents acteurs

Johanna LEPLANOIS - Avocate associé et Secrétaire générale adjointe de l'AFPCNT


Mardi 12 décembre 2023


Protéger et informer le citoyen

Johanna LEPLANOIS – Avocate, Mardi 12 décembre 2023

Outils reçus par l'Etat

Le Dossier départemental des risques majeurs (DDRM)

 Le DDRM recense l'ensemble des risques majeurs par commune dans un département donné, liste les communes concernées et présente les **mesures de prévention**.

 Elaboré par le **préfet**, celui-ci est porté à la connaissance du **maire de chaque commune concernée** via un dossier de transmission d'informations (TIM). Ces éléments permettront à la Commune d'élaborer son **DICRIM**.

 Il comporte :

- l'énumération et la description des risques majeurs auxquels chacune de ces communes est exposée ;
- l'énoncé de leurs **conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement** ;
- la chronologie des événements et des accidents **connus et significatifs de l'existence de ces risques** et l'exposé des **mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde** prévues par les autorités publiques dans le département pour en limiter les effets.

Il est mis à jour en tant que de besoin et révisé, en tout état de cause, dans un **délai qui ne peut excéder cinq ans**.

Il est mis à la **disposition du public par voie électronique** et **publié au recueil des actes administratifs**.

Outils reçus par l'Etat



Le Plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN)

Le PPRN est élaboré par le **préfet** à l'échelle d'une ou de plusieurs commune(s) et est directement **opposable aux autorisations d'urbanisme**.

Les PPRN constituent des **servitudes d'utilité publique** qui doivent être **annexées au PLU**.

Ainsi, les prescriptions PPRN valent **servitude d'utilité publique** et sont destinées à assurer la sécurité des personnes et des biens exposés.



Conformément à l'**article L. 562-1 du Code de l'environnement**, le PPRN a pour objet notamment de délimiter :

- **Les zones exposées aux risques**, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire par principe (hors zone d'aléa exceptionnelle) tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle ;

- **Les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques** mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux.



Porter à connaissance (PAC)

Le PAC en direction des communes ou de leurs groupements a pour objectif que l'Etat transmette à titre d'information l'ensemble des études techniques dont elle dispose et qui sont nécessaires à l'exercice de leur compétence:

- en matière d'urbanisme, notamment en vue de la prise en compte des risques naturels dans les documents d'urbanisme (PLU, carte communale, PLUi, SCOT) et dans des autorisations du droit des sols (permis de construire, etc.)



Le PAC n'est pas susceptible de recours pour excès de pouvoir, ce sont des documents d'information qui ne font pas grief (CAA Marseille, 22 mai 2008, M. Michel X, n°08MA01878).

Outils du Maire – Information population

Le Document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM)



Le DICRIM présente **les mesures de prévention** et **les mesures spécifiques** prises en vertu des pouvoirs de police du maire.



Celui-ci est à **destination du public**.

Le DICRIM est mis à jour en tant que de besoin, notamment lorsque le préfet communique une information nouvelle relative à un risque majeur ou, le cas échéant, afin de tenir compte de la mise à jour du PCS prévu à l'article L. 731-3 du code de la sécurité intérieure.



Il est révisé, en tout état de cause, **dans un délai qui ne peut excéder cinq ans**.

Ces documents doivent pouvoir être consultés sans frais à la mairie.



Un DICRIM ne présente pas le caractère d'un acte décisionnel et ne peut pas être contesté par la voie du recours pour excès de pouvoir. (CAA Marseille, 22 mai 2008, M. Michel X., n° 08MA01878.)



La jurisprudence administrative rattache le devoir d'information du maire en matière de risques à l'exercice de ses pouvoirs de police (CE, 8 nov. 1985, n° 35177, Rijlaarsdam).



Information acquéreur-locataire

Les vendeurs et les bailleurs d'un **bien immobilier concerné par un ou plusieurs risques naturels ou technologiques** (plan de prévention des risques naturels prévisibles, etc.) ou par un secteur d'information sur les sols doivent **obligatoirement en informer les acquéreurs et locataires potentiels** à chaque étape de la vente ou de la location, et cela dès l'annonce immobilière.

Outils du Maire – Gestion de crise

Protection mise en œuvre par le maire

Le plan communal ou intercommunal de sauvegarde (PCS ou PCIS)

Le PCS est défini sous l'autorité du **maire**.

Ce document est à la fois un **outil important pour la gestion de la crise** et un document qui contribue, au même titre que le dossier d'information communal des risques majeurs, à la **sensibilisation du public** et à la **diffusion de la « culture du risque »**.

Il établit notamment dans un **volet préventif**, un **recensement** et une **analyse des risques** à l'échelle de la commune.

Le PCS est **obligatoire** dans de nombreuses communes dont la liste a été allongée suite à l'adoption de la loi Matras et fortement conseillée pour les autres.

Le **PCIS** est obligatoire pour les établissements **publics de coopération intercommunale à fiscalité propre** dès lors **qu'au moins une des communes membres** est soumise à l'**obligation d'élaborer un plan communal de sauvegarde**.

Il sera arrêté par le **président de l'EPCI** et par **chacun des maires des communes dotées d'un PCS**, avec là encore un exercice tous les cinq ans.

La maîtrise de l'urbanisation

Pour limiter les dommages aux personnes et aux biens, **la maîtrise de l'urbanisation dans une approche préventive est fondamentale.**

A cette fin, l'Etat et les collectivités locales disposent de **compétences différenciées mais complémentaires.**

La maîtrise de l'urbanisation



Les documents d'urbanisme (SCOT, PLUi, PLU, carte communale...)

L'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les **objectifs de sécurité et de salubrité publiques** ainsi que de **prévention de ces risques naturels prévisibles**.

Ces objectifs **doivent être intégrés au sein des schémas de cohérence territoriale, des plans locaux d'urbanisme et des cartes communales**.

Il appartient au préfet de porter à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme.



Le juge exerce **un contrôle normal** sur la compatibilité d'une modification d'un plan local d'urbanisme avec l'impératif de prévention des risques naturels (CE, 15 mars 1999, n° 132492, Cne François).

La maîtrise de l'urbanisation



La délivrance des autorisations d'urbanisme

Le Maire de la Commune a, dans la majorité des cas, **seul, compétence pour délivrer l'autorisation d'urbanisme.**

L'instruction de l'autorisation s'opère au regard du PPR, du document d'urbanisme s'il y a lieu et du risque auquel est exposé le projet, via l'article R.111-2 du code de l'urbanisme. L'article R. 111-2 du code de l'urbanisme permet notamment de refuser les permis ou de s'opposer aux déclarations préalables lorsque le projet envisagé est de nature à créer un risque, par l'intermédiaire de la notion d'atteinte à la sécurité publique.

Il dispose que « Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations ». L'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme est « d'ordre public » et s'applique donc même sur le territoire des communes dotées d'un PLU ou d'un document en tenant lieu.



Le pouvoir de police administrative dont dispose le maire en vertu de cet article est un pouvoir de police spécial, qui ne peut être mis en œuvre que dans le cadre de la délivrance d'autorisations d'urbanisme et qui est distinct du pouvoir de police générale dont il dispose sur le fondement de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales. (CAA Bordeaux, 7 juin 2016, Assoc. SOS Rougearie et a., n°15BX02800).



Le Conseil d'Etat a précisé l'analyse que devait poursuivre le service instructeur puis, le cas échéant, le juge administratif sur l'application de l'article R. 111-2 précité lorsqu'un plan de prévention des risques est opposable sur le territoire concerné (CE, 22 juillet 2020, n° 426139):

- Vérifier que le projet respecte les dispositions réglementaires du PPR et que ces dernières sont suffisantes pour garantir la sécurité publique au regard du projet en cause ;
- Si tel n'est pas le cas, s'interroger sur le fait de savoir si des prescriptions supplémentaires peuvent être imposées sur le fondement de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme ;
- Et ce n'est qu'à défaut de pouvoir imposer de telles prescriptions que le permis de construire doit être refusé.

Les responsabilités

La responsabilité des personnes publiques en matière de prévention des risques majeurs (Etat ou Collectivités locales) découle principalement de l'exercice ou l'absence d'exercice des pouvoirs de police administrative générale et des décisions en matière d'urbanisme.

Les responsabilités

La Commune



Responsabilité administrative de la commune

Si une commune a commis une faute ayant entraîné un dommage, sa responsabilité pourra être engagée par les victimes auprès des juridictions administratives.

C'est notamment le cas 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.

Il en est de même lorsque l'Etat s'est substitué au maire (dans des hypothèses ou selon des modalités non prévues par la loi) pour mettre en œuvre des mesures de police (articles L.2216-1 et L.2216-2 du code général des collectivités territoriales).

Pouvoirs de police et responsabilité administrative :

Le maire doit prévenir par des précautions convenables, les accidents et les fléaux calamiteux.

Le but des mesures de police est le maintien de l'ordre public : **sécurité publique, salubrité publique, tranquillité publique et dignité de la personne humaine.**



Le juge examinera la conduite de la commune avant et pendant la crise pour apprécier les erreurs commises et condamner d'éventuelles fautes ;

La potentielle carence de l'Etat dans l'adoption d'un PPR n'exonère pas pour autant la commune de **sa responsabilité du fait des obligations en matière de police administrative ;**

Les communes peuvent **déclarer d'utilité publique l'expropriation des biens exposés à ce risque**, dans les conditions prévues par le code de l'expropriation ;

Le maire est obligé d'afficher les consignes de sécurité relatives aux plans particuliers d'intervention dans les locaux et terrains mentionnés au I de l'article R. 125-14 du code de l'environnement.

Les responsabilités

Le Maire

Responsabilité pénale du maire

Les infractions potentielles incluent les blessures involontaires (article 222-19 code pénal), l'omission de porter secours à autrui (article 223-7 du code pénal) ou encore l'homicide involontaire (article 221-6 code pénal).



La responsabilité pénale du maire entraînant une amende et éventuellement une peine d'emprisonnement peut être retenue pour des faits survenus à l'occasion de l'exercice de son mandat notamment lorsque qu'il a **violé une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement** ;

- Les infractions potentielles incluent les blessures involontaires (article 222-19 code pénal), l'omission de porter secours à autrui (article 223-7 du code pénal) ou encore l'homicide involontaire (article 221-6 code pénal) ;

Il peut s'agir d'actes intentionnels commis dans le cadre de ses fonctions ou non intentionnels, en particulier dans la mise en œuvre de ses pouvoirs de police.



Cour de Cassation, chambre criminelle, 14 mars 2000, n°99-82.871 :

Les élus locaux ne peuvent toutefois être condamnés que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie (article L.2123-34 du code général des collectivités territoriales)

Les responsabilités

L'Etat (Préfet et services déconcentrés)



Exemple de responsabilité administrative de l'Etat pour sous-estimation d'un risque : Conseil d'Etat, 31 mai 2021, 434733 ;



Pouvoir de police : en cas de situation dépassant les capacités du maire ou en cas de carence du maire, le préfet peut exercer à sa place l'autorité de police.

- En cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune, le représentant de l'Etat dans le département **mobilise les moyens de secours relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics.**

En tant que de besoin, il mobilise ou réquisitionne les moyens privés nécessaires aux secours.

Il assure la direction des opérations de secours.

Il déclenche, s'il y a lieu, le plan Orsec départemental.

Les responsabilités

Les citoyens



Information acquéreur locataire par l'intermédiaire de l'état des risques dès l'annonce ;



Toute personne concourt par son comportement à **la sécurité civile**. En fonction des situations auxquelles elle est confrontée et dans la mesure de ses possibilités, elle veille à **prévenir les services de secours et à prendre les premières dispositions nécessaires**. (L.721-1 du Code de la Sécurité intérieure) ;



- 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 de **faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité** prévue par la loi ou le règlement (Art 121-3 du Code Pénal).

Questions - Réponses

Discussions

Merci à Johanna Leplanois et à Ghislaine Verrhiest-Leblanc

Merci de votre attention