

# Les responsabilités du maire face aux ICPE et leurs risques industriels



ADOBESTOCK

L'autorité compétente pour intervenir sur le contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement et pour s'assurer qu'elles ne portent pas atteinte à la sécurité et la salubrité publiques ainsi qu'à l'environnement, est en principe le préfet. Les possibilités d'intervention directes du maire sont ainsi limitées et tendent même à se marginaliser. Mais d'importantes missions lui reviennent en matière d'information du représentant de l'Etat et de la population sur les risques, en cas de péril imminent et pour l'organisation des secours.

**L**e rôle des acteurs publics face aux risques que peuvent présenter les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) soulève de nombreuses interrogations, ravivées notamment par l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen le 26 septembre 2019.

Et si, s'agissant de ces installations, l'Etat est placé en première ligne, le maire n'est pas pour autant démuné et peut se voir reconnaître certaines prérogatives. Plus encore, celui-ci est même, dans certaines hypothèses, tenu d'intervenir, à défaut de quoi la responsabilité de la commune pourrait être engagée.

## Une compétence de principe du préfet

L'autorité compétente pour intervenir en matière d'ICPE est le préfet. C'est donc à lui qu'il appartient de délivrer les autorisations, de les enregistrer ou de recueillir les déclarations au titre de la réglementation ICPE.

Il dispose également de prérogatives de contrôle importantes et doit veiller à ce que les installations exploitées au titre de cette nomenclature ne portent pas atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement précité.

De manière générale, le préfet est tenu de s'assurer que les ICPE ne présentent pas de risque pour la protection de l'environnement et la sécurité et salubrité publiques.

## La responsabilité de l'Etat recherchée en premier lieu

En toute logique, c'est donc la responsabilité du préfet qui va être en premier lieu recherchée pour les dommages causés par des ICPE (voir notamment CE, 11 juillet 1986, secrétaire d'Etat chargé de l'Environnement, n° 61719). A titre d'illustration, la responsabilité de l'Etat a été engagée pour faute dès lors que celui-ci s'était abstenu de contrôler une ICPE pendant douze ans et avait donc laissé se poursuivre l'exploitation

dans des conditions portant atteinte aux intérêts protégés par la réglementation ICPE (CAA de Versailles, 8 mars 2006, commune de Taverny, n° 03VE04692). Et c'est ainsi que, dans le cadre de l'incendie de l'installation Lubrizol (Seine-Maritime) en 2019, la responsabilité de l'Etat a été recherchée par les victimes pour sa carence dans le contrôle de cette installation.

Toute intervention du maire en matière d'ICPE serait-elle ainsi à exclure ? Tel n'est pas le cas à ce jour car, si le rôle du maire en matière d'installations classées et risques industriels tend à se marginaliser, celui-ci demeure tenu d'agir dans certaines hypothèses.

## Des interventions du maire qui tendent à se marginaliser

### Une impossibilité d'intervenir sur les déchets ?

La question a longtemps fait débat : l'autorité compétente pour contrôler la bonne gestion des

déchets pouvait-elle intervenir lorsque ceux-ci étaient stockés sur le site d'une ICPE ? En effet, le maire, ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou groupement de collectivités en cas de transfert sur le fondement de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) est en principe compétent pour intervenir en vue de sanctionner la gestion irrégulière des déchets au titre des prérogatives qu'il tire du code de l'environnement (art. L. 541-3). Ces dernières lui permettent ainsi de prononcer plusieurs sanctions, dont des amendes administratives recouvrées au bénéfice de la commune ou du groupement, et l'exécution d'office des mesures qui s'imposent. Ces pouvoirs incluent de veiller à ce que les déchets ne soient pas irrégulièrement entreposés et ne constituent donc pas des « dépôts sauvages ». Le Conseil d'Etat avait considéré sur ce fondement que le maire devait intervenir sur les déchets entreposés sur le site

accueillant une ICPE, exerçant ainsi des prérogatives concurrentes avec celles détenues par le préfet sur ces sites (CE, 11 janvier 2007, société Barbazanges tri ouest, n° 287674).

### Des textes et une jurisprudence catégoriques...

Mais les cartes ont été rebatues lors de la création, par le décret « déchets » du 10 avril 2013, de l'article R. 541-12-16 du code de l'environnement, qui énonce que l'autorité en charge des déchets, lorsqu'ils sont situés sur le site d'une ICPE, est celle chargée du contrôle de ladite installation. Dit autrement, les prérogatives que détient le maire en matière de déchets ne s'appliquent pas sur le site des ICPE, le maire n'étant pas chargé de leur contrôle, mais relèvent alors du préfet. Et récemment, tant la Cour de cassation (Cass. civ., 3<sup>e</sup>, 1<sup>er</sup> avril 2021, société Durance granulats, n° 19-23.695) que le Conseil d'Etat (CE, 7 mars 2022, société Est environnement et société Arches démolition, n° 438611) ont confirmé l'incompétence du maire pour intervenir sur les déchets se trouvant au sein du site d'une ICPE. La Cour de cassation a d'ailleurs précisé que le préfet doit intervenir « au titre de l'article L. 541-3 dès lors que les déchets se trouvent sur le site d'une installation classée pour la protection de l'environnement, sans distinguer selon leur provenance ou limiter cette compétence aux déchets liés à l'activité de l'installation classée ».

L'intervention du maire sur le site d'une ICPE est donc désormais exclue, tant par les textes que par les deux ordres juridictionnels ayant interprété les dispositions afférentes.

### ... mais sur les seuls déchets localisés sur site

Ce coup d'arrêt des interventions municipales, s'il est important, n'est toutefois pas total, celui-ci ne concernant que les déchets localisés sur le site de l'ICPE. Ainsi, si les déchets proviennent de cette installation, le maire peut intervenir au titre de ses pouvoirs de police administrative (art. L. 541-3 du code de l'environnement) dès lors qu'ils se situent en dehors du site d'exploitation de l'installation.

En outre, pourrait se poser la question de la compétence du maire pour intervenir sur un site où une ICPE était exploitée mais que l'exploitation a cessé, bien qu'il apparaîtrait sur ce point que l'action du maire serait exclue tant que le préfet aurait vocation à intervenir.

### Une intervention en cas de péril grave et imminent

C'est sur le fondement de ses pouvoirs de police générale que l'intervention du maire sur le site d'une ICPE pourrait se fonder. Précisons que le maire doit, sur ce fondement, veiller au bon ordre ainsi qu'à la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques (art. L. 2212-2 du CGCT). A ce titre, il doit notamment prévenir et faire cesser les accidents et les pollutions de toute nature, tels que les incendies. Le préfet est néanmoins seul compétent pour prendre des mesures s'appliquant sur le territoire de plusieurs communes ou en cas de carence du maire (art. L. 2215-1 du CGCT). En outre, en principe, l'intervention du maire sur le fondement de ses pouvoirs de police générale s'efface lorsqu'il existe des pouvoirs de police spéciale. Ainsi, dès lors

que le préfet détient des pouvoirs de police spéciale sur les ICPE, le maire ne devrait pas pouvoir intervenir.

Mais il en va autrement dans les situations de « danger grave ou imminent » (art. L. 2212-4 du CGCT). Dans ces hypothèses, le maire doit alors intervenir. Le juge admet en effet que, à titre provisoire, le maire s'immisce « dans l'exercice des pouvoirs de police spéciale qui ne relève que du préfet » (CE, 22 janvier 1965, Consorts Alix, n° 56871 ; CE, 15 janvier 1986, société Pec-engineering, n° 47836). Cette intervention du maire n'en demeure pas moins strictement encadrée, et il est nécessaire d'établir que :

- il n'existe pas d'alternative à l'intervention du maire : notamment parce qu'il y a une carence de l'autorité préfectorale dans l'exercice de ses pouvoirs de police ou que l'intervention du préfet ne permet pas une protection suffisante de l'ordre public ;
- il existe une situation d'une particulière gravité, un péril imminent, justifiant l'intervention du maire.

### Sans péril imminent, pas d'intervention possible du maire

Si ces conditions ne sont pas remplies, le maire est incompétent. Et le juge apprécie très strictement cette notion de péril imminent, ne reconnaissant qu'en de rares occasions la légitimité de l'intervention municipale. A titre d'illustration, le juge a pu considérer que le maire ne pouvait intervenir en cas de pollution atmosphérique causée par le fonctionnement défectueux d'une usine d'incinération, dès lors que celle-ci ne menaçait pas gravement la santé et la salubrité publiques et que ne constituait pas plus un péril imminent la



- Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile
- Décret n° 2022-1532 du 8 décembre 2022 relatif aux modalités d'organisation des exercices des plans communaux et intercommunaux de sauvegarde
- Décret n° 2013-301 du 10 avril 2013 portant diverses dispositions relatives aux déchets

vive hostilité de la population locale et le risque de troubles à l'ordre public (CE, 15 janvier 1986, société Pec-engineering, n° 47836 ; pour des faits similaires voir également CAA de Paris, 29 juin 2004, préfet de la Seine-Saint-Denis, n° 03PA02867). Autre exemple : le juge a considéré que ne pouvait être engagée la responsabilité de la commune pour carence du maire face à la pollution causée par un élevage porcin dès lors « qu'il ne lui appartenait pas (...) en l'absence d'un péril imminent, de se substituer au préfet pour faire respecter, par les propriétaires de la porcherie, les dispositions législatives et réglementaires relatives aux établissements classés » (CE, 14 décembre 1981, commune de Montmorot, n° 16229).

Un tel péril imminent a néanmoins été reconnu pour des fuites d'ammoniac au sein d'une ICPE (CAA de Nantes, 12 mars 2004, commune de Montreuil-Bellay, n° 01NT00893).

### Une obligation pour le maire : alerter

Même s'il est incompétent pour intervenir, il appartient en ●●●

●●● tout état de cause au maire d'alerter l'autorité compétente sur la situation (CE, 29 septembre 2003, Houillères du bassin de Lorraine, n° 218217). La responsabilité de la commune a ainsi pu être engagée dès lors que le maire avait « omis de porter à la connaissance des services préfectoraux des manquements graves et répétés de la société à ses obligations, avec les conséquences qui en résultaient pour l'environnement » (CE, 13 juillet 2007, commune de Taverny, n° 293210). Le maire peut ainsi toujours intervenir en matière d'ICPE, mais seulement à titre exceptionnel.

### Un rôle maintenu dans l'information des populations et la sécurité civile

Un autre rôle primordial est confié au maire dans le domaine de la prévention des risques industriels et en cas d'accident : le rôle d'alerte et d'organisation des secours. En effet, toute personne a droit à l'information sur les risques majeurs auxquels elle est exposée dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui la concernent (art. L. 125-2 du code de l'environnement). Cette information comprend celle sur les risques technologiques et les communes exposées à au moins un risque majeur (identifiées à l'art. R 125-10) doivent, avec l'Etat, mettre à disposition du public les informations dont elles disposent.

### Le rôle central du Dicrim

Cette information est consignée dans un dossier départemental, élaboré par le préfet ainsi que dans un dossier d'information communal sur les

risques majeurs (Dicrim). Celui-ci doit être établi par le maire et comprendre la description des risques et de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, ainsi que l'exposé des mesures de prévention et de sauvegarde prévues pour limiter leurs effets ou encore, en tant que de besoin, les consignes de sécurité devant être mises en œuvre en cas de réalisation du risque. Le Dicrim doit être consultable sans frais à la mairie et les consignes de sécurité doivent être portées à la connaissance du public par voie d'affiche, le maire ayant la responsabilité de cet affichage.

S'agissant toutefois du cas de la survenance d'un risque naturel et non d'un risque technologique, la responsabilité de la commune a été engagée pour, notamment, le défaut d'information de la population, le juge ayant constaté l'absence de Dicrim et d'autres moyens d'informations des administrés et d'organisation des secours, entravant l'action des pompiers (CAA de Nantes, 10 décembre 2019, commune de La Faute-sur-Mer, n° 18NT02737).

Le rapport d'information parlementaire sur l'incendie de l'usine Lubrizol soulevait plusieurs critiques sur l'effectivité de ce dispositif, qu'il estime pourtant avoir le potentiel d'être « un outil adéquat, optimal et suffisant pour favoriser la connaissance par les populations des risques auxquels ils sont confrontés » (rapport d'information n° 2689 sur l'incendie d'un site industriel à Rouen, 12 février 2020, Assemblée nationale). Ces critiques tiennent à l'absence d'obligation d'actualiser régulièrement ou de rediffuser le Dicrim ainsi qu'à la circonstance que cet outil est peu connu de la population.

### L'obligation d'organisation des secours par le maire

Par ailleurs, le maire a une obligation d'organiser les secours. Il est en effet chargé – comme stipulé à l'article L. 731-3 du code de la sécurité intérieure (CSI) – d'élaborer un plan communal de sauvegarde (PCS). Ce document prépare la réponse aux situations de crise et regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population. Celui-ci détermine également « 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 ».

Un plan intercommunal de sauvegarde est également élaboré pour organiser la mobilisation et l'emploi des capacités intercommunales au profit des communes, la mutualisation des capacités communales ainsi que la continuité et le rétablissement des compétences ou intérêts communautaires (art. L. 731-4). Ces deux plans s'articulent également avec le plan Orsec arrêté quant à lui par le préfet (art. L. 741-1).

L'obligation d'élaborer un plan communal ou intercommunal de sauvegarde pèse sur les maires des communes identifiées à l'article L. 731-3, et les présidents d'EPCI à fiscalité propre dont au moins une des communes membres figure dans la liste de l'article précité. Le maire joue alors un rôle important puisqu'il est chargé de la mise en œuvre de ces deux plans et qu'il doit également arrêter le plan intercommunal (lorsque sa commune est

elle-même dotée d'un plan communal). Il est également susceptible d'endosser le rôle de directeur des opérations de secours (art. L. 742-2).

### Des exercices de mise en œuvre à prévoir

Enfin, la loi « sécurité civile » du 25 novembre 2021 et le décret du 8 décembre 2022 relatif aux PCS ont instauré l'obligation pour les maires et présidents d'EPCI à fiscalité propre concernés d'organiser des exercices de mise en œuvre de leur plan au minimum tous les cinq ans.

Sur l'organisation des secours en cas de risque technologique, un autre rapport parlementaire concernant les suites de l'incendie de l'installation Lubrizol – déposé le 26 janvier 2022 et issu, lui, du Sénat – recommandait d'« accompagner les maires dans l'exercice de leurs compétences en matière de gestion de crise et dans le renforcement de la résilience des territoires face aux effets des accidents industriels ». Plusieurs modifications législatives sont à cet égard suggérées et il s'agirait alors particulièrement d'améliorer la circulation des informations détenues par le préfet sur les ICPE vers les maires concernés.

Le maire, malgré ses maigres possibilités d'intervention directe auprès des ICPE, demeure donc un acteur fortement impliqué dans la gestion des risques liés aux activités des installations classées et joue un important rôle de relais avec la population, qu'il doit informer et guider en cas de danger.

Par Julie Cazou et Clémence du Rostu, avocates à la cour, cabinet Seban & associés