



MARLÈNE JOUBIER,
avocate associée, cabinet Seban
et associés



MÉDINA DJENCIC,
étudiante à l'Institut d'études
politiques de Paris

Cadre complexe

Face aux crises climatiques, les maires doivent concilier leurs pouvoirs de police avec un cadre juridique complexe, éparpillé et peu lisible.

Devoirs du maire

Chargé de la police des inondations, le maire doit informer, prévenir et, le cas échéant, organiser les secours, en lien avec le préfet.

Risques accrus

La gestion des inondations expose les maires à des risques juridiques accrus, contingents des obligations en matière de prévention, d'alerte et d'organisation des secours.

LA MÉCONNAISSANCE D'UNE OBLIGATION LÉGALE OU RÉGLEMENTAIRE : AU CŒUR DU RISQUE PÉNAL

L'appréhension des devoirs et obligations incombant aux élus en matière de gestion de crise n'est pas aisée, compte tenu de la multitude des textes, de leur dispersion et des interférences avec les autorités étatiques et intercommunales.

La création de la compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) confiée aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (1) n'a entraîné aucun transfert des pouvoirs de police du maire – qui reste donc particulièrement exposé au risque pénal en cas de survenance d'une crise.

Si l'exigence de particularité de l'obligation imposée exclut du champ de la répression les prescriptions relevant du pouvoir de police générale que le maire tient de l'article L.2212-2 5° du code général des collectivités territoriales (CGCT) (2), celui-ci reste responsable de plusieurs obligations en matière de prévention, d'alerte et de secours, dont la méconnaissance constitue le risque principal d'engagement de sa responsabilité pénale.

La jurisprudence a ainsi pu considérer que l'obligation d'information de la population sur les caractéristiques des risques naturels connus dans la commune, sur les mesures de prévention et de sauvegarde possibles, sur les dispositions du plan de prévention des risques, sur les modalités d'alerte, sur l'organisation des secours et sur les mesures prises par la commune pour gérer le risque, était suffisamment précise et spécifique pour être qualifiée de particulière au sens de l'article 121-3 du code pénal (3).

UNE CARENCE DANS LES OBLIGATIONS DE PRÉVENTION DU RISQUE

Devoir d'information de la population

L'article L.125-2 du code de l'environnement prévoit que la population a un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels elle est soumise dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui la concernent.

Ces dispositions s'appliquent notamment aux zones concernées par un plan

Dérèglement climatique Inondations : les élus face au risque pénal

Premier risque naturel en France, les inondations exposant les administrés à des pertes matérielles, mais également humaines, constituent, pour les élus, un enjeu majeur en matière de gestion de crise.

La dramatique actualité climatique en Espagne, imputée à l'incurie des pouvoirs publics, interroge l'état de notre propre droit sur les risques d'engagement d'une responsabilité pénale des élus.

LES QUALIFICATIONS PÉNALES

Les principales qualifications en jeu sont celles du risque causé à autrui (code pénal, art. 223-1), de blessures involontaires (code pénal, art. 222-19 et s.) et d'homicides involontaires (code pénal, art. 221-6), selon la gravité du dommage occasionné.

Les dommages corporels qui surviendraient dans le cadre d'une inondation

seraient nécessairement considérés comme étant en lien indirect avec des manquements reprochés à l' élu.

De ce fait, et en tant que personne physique, le maire engage sa responsabilité pénale au titre des infractions de blessures ou d'homicides involontaires, s'il peut être retenu à son encontre, une faute qualifiée définie par l'article 121-3 alinéa 4 du code pénal, comme :

- soit une violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence prévue par la loi ou le règlement;
- soit une faute caractérisée ayant exposé autrui à un risque d'une particulière gravité, que son auteur ne pouvait ignorer.

Ainsi, l'absence ou la défaillance dans la mise en

œuvre des dispositifs en matière de prévention du risque d'inondation, d'alerte et de secours de la population peuvent théoriquement constituer le support de la faute pénale.



À NOTER
La création de la compétence Gemapi confiée aux intercos n'a entraîné aucun transfert des pouvoirs de police du maire.

de prévention des risques d'inondations (PPRI), élaboré par les services de l'Etat (4).

Ces risques – réunis par les services de l'Etat dans un dossier départemental des risques majeurs (DDRM) – doivent être déclinés par le maire dans un document d'information communal sur les risques majeurs (Dicrim) (5) régulièrement mis à jour et révisé, qui précise les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui devront s'appliquer en cas de danger, ainsi que les consignes de sécurité devant être mises en œuvre en cas de réalisation du risque (6).

Le maire doit en assurer une information suffisante de sa population, notamment par une circulation par voie électronique, une mise à disposition en mairie, mais également par l'organisation, au moins une fois tous les deux ans, d'actions de communication pour inciter la population à participer aux exercices prévus par le code de la sécurité intérieure (7) – à savoir par le plan communal de sauvegarde (PCS).

Enfin, il incombe au maire de procéder à l'inventaire des repères de crues (8), alors même que l'entretien et la protection de ceux-ci sont à la charge de l'intercommunalité intervenant en matière de Gemapi.

Déclenchement du dispositif d'alerte

La diffusion de l'alerte – pourtant essentielle à la prévention du risque – s'inscrit dans une confusion liée à une surabondance textuelle et une absence de clarté dans le partage des rôles entre les services de l'Etat et les collectivités territoriales.

En effet, depuis une directive du 11 décembre 2018 (9), tous les Etats membres doivent se doter d'un système d'alerte pour prévenir les populations en cas de danger – notamment d'exposition à un risque naturel, à l'instar des inondations et des submersions marines.

Ce dispositif – intitulé «Fr-Alert» – en lien avec le système d'alerte et d'information des

RÉFÉRENCE

Code pénal, art. 223-1, art. 222-19 et s., art. 221-6.

populations (Saip) consiste à diffuser, via un smartphone disposant du réseau 4G et 5G, un message destiné à avertir la population d'un danger, imminent ou actuel, afin d'assurer une mise en sécurité immédiate, comme l'évacuation ou la mise à l'abri dans un bâtiment.

Le lancement des messages d'alerte relève du préfet, seule autorité décisionnaire en vertu de l'article L.112-2 du code de la sécurité intérieure, qui rappelle que l'Etat, garant de la cohérence de la sécurité civile, veille à la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte des populations.

Toutefois, l'article L.2212-4 du CGCT impose, dans pareil cas, aux maires de prescrire «l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances» dont l'insuffisance ou l'imprécision pourrait ainsi constituer le support d'une faute pénale qui devrait toutefois être appréciée au regard de l'alerte donnée par l'Etat et de sa diffusion, mais également du degré de connaissance par le maire de la crise – contingent des données météorologiques et de leur prévisibilité.

UNE DÉFAILLANCE DANS L'ORGANISATION DES SECOURS

L'organisation des secours revêtant une ampleur ou une nature particulière fait l'objet, dans chaque département, d'un plan dénommé «plan Orsec» (10) – arrêté par le préfet – qui recense les moyens publics et privés pouvant être mis en œuvre (11).

Par principe, la direction des opérations de secours relève du maire (12) sauf en cas de catastrophe dépassant les limites ou les capacités d'une commune, où la compétence passe aux préfets (13).

Théoriquement, toute défaillance dans la mise en œuvre et l'organisation des secours pourrait être reprochée au maire en cas de dommage humain en lien avec les inondations.

UNE ACCUMULATION DE NÉGLIGENCE

L'accumulation par un maire de négligences ou d'imprudences dont chacune, prise isolément, n'aurait pas été regardée comme suffisamment grave pour être génératrice de responsabilité pénale, pourrait constituer une faute caractérisée (14).

La jurisprudence a ainsi pu considérer qu'au regard de la connaissance des risques, l'abstention d'un maire de mettre en place des mesures de prévention, au titre de ses attributions de police administrative incluant la sécurité et la protection de la population, constitue une telle faute (15).

L'ACCOMPLISSEMENT DE DILIGENCES EXONÉRATOIRES DE RESPONSABILITÉ PÉNALE

Quelle que soit la nature de la faute qui serait reprochée au maire, il pourrait s'exonérer de sa responsabilité pénale par la preuve – non pas d'une force majeure – mais des diligences qu'il aurait accomplies compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait, ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie, pour éviter la survenance du dommage (16).

Précisons, enfin, que le sujet indemnitaires échapperait au juge pénal et serait dévolu au tribunal administratif, sauf si la faute était considérée comme détachable du mandat.

Ainsi, les maires doivent conjuguer l'exercice de leurs pouvoirs de police avec un empilement de règles juridiques, un partage de compétences et assurer, dans l'urgence, une gestion de crise, souvent contre vents et marées. ●

(1) Lois de décentralisation n° 2014-58 du 27 janvier 2014 et n° 2015-991 du 7 août 2015, effectives depuis le 1^{er} janvier 2018.

(2) Cour de cassation, 25 juin 1996, pourvoi n° 95-86.205.

(3) CA de Poitiers, 4 avril 2016, req. n° 16/00199 (aff. «Xynthia»).

(4) Code de l'environnement, art. L.562-1.

(5) Code de l'environnement, art. R.125-11 et s.

(6) Code de l'environnement, art. R.125-13.

(7) Code de la sécurité intérieure, art. L.731-3.

(8) Code de l'environnement, art. L.563-3 : « Dans les zones exposées au risque d'inondations, le maire, avec l'assistance des services de l'Etat compétents, procède à l'inventaire des repères de crues existant sur le territoire communal et établit les repères correspondant aux crues historiques, aux nouvelles crues exceptionnelles ou aux submersions marines. »

(9) Directive (UE) 2018/172 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018.

(10) Code de la sécurité intérieure, art. L.741-1.

(11) Code de la sécurité intérieure, art. L.741-2.

(12) Code de la sécurité intérieure, art. L.724-2.

(13) Code de la sécurité intérieure, art. L.742-2.

(14) Cour de cass., 3 novembre 2004, pourvoi n° 04-80.011 ; Cour de cass., 10 janvier 2006, pourvoi n° 04-86.428.

(15) CA de Poitiers, 4 avril 2016, req. n° 16/00199 (aff. «Xynthia»), déjà cité.

(16) Code pénal, art. 121-3 ; CGCT, art. L.2123-34.