

<https://www.observatoire-collectivites.org/spip.php?article822>

Le défaut d'élaboration du plan est-il sanctionné ?

- Juridiscopes - Le plan communal de sauvegarde (PCS) -



Date de mise en ligne : jeudi 17 septembre 2009

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale - Tous
droits réservés

[1]

Pas directement. Ni la loi du 13 août 2004, ni le décret du 13 septembre 2005 ne prévoient de sanctions spécifiques pour les communes qui ne seraient pas dotées d'un plan communal de sauvegarde dans les délais impartis ou qui n'auraient pas respecté les formes requises.

Responsabilité de la commune pour défaillance dans l'exercice de pouvoir de police

Pour autant [l'article 7 du décret](#) pose le principe de la responsabilité opérationnelle du maire. En fait l'obligation pour les communes concernées ne devraient pas modifier de manière significative le champ de la responsabilité des communes devant le juge administratif dès lors qu'il faudrait que la victime soit en mesure de démontrer que l'absence de plan communal de sauvegarde est à l'origine de son dommage. Le mécanisme classique de la mise en jeu de la responsabilité des communes résultant d'une défaillance du maire dans l'exercice de son pouvoir de police ouvre suffisamment de perspectives de dédommagement aux victimes.

Ainsi au titre de l'article [L2211-1 du CGCT](#) Le maire concourt en effet « par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique » sauf en cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune ([Article 17 à 22 de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile](#)).

De même, le maire doit-il au titre de son pouvoir de police général « 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 » ([Article L2212-2 5° du CGCT](#)).

Rappelons à cet égard que l'existence d'un pouvoir de police spécial concurrent exercé par le préfet ne décharge pas le maire de ses prérogatives qu'il tient de son pouvoir de police générale. On se souvient ainsi que dans la catastrophe du Grand Bornand, la responsabilité de l'Etat [2]

]n'avait pas été exclusive de celle de la commune : les pouvoirs du préfet ne dispensaient pas le maire d'exercer ses propres pouvoirs de police « qui lui imposait de veiller à la sécurité publique et, plus particulièrement, de prévenir par des précautions convenables les fléaux calamiteux tels que les inondations » ([Cour administrative d'appel de Lyon, 13 mai 1997, N° 94LY00923 94LY01204](#)).

De même le déclenchement d'un plan ORSEC ne dispense pas le maire de ses prérogatives de police administrative générale, lequel peut toujours adopter des mesures préventives : [Conseil d'Etat 14 mai 1986 n°45296 à 45299](#)) [3].

D'ailleurs [l'article 1](#) du décret précise bien que « le plan communal de sauvegarde complète les plans ORSEC de protection générale des populations ».

Pouvoir de mise en demeure du préfet

A la différence de ce qui existe dans d'autres domaines [4] il n'existe pas de disposition spécifique permettant au préfet de mettre en demeure une commune d'adopter un plan communal de sauvegarde, puis, le cas échéant de le faire adopter d'office aux frais de la commune.

Le préfet ne pourrait-il pas user en la matière de ses prérogatives générales qu'il tient de l'article [L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales](#) ? En effet aux termes de ces dispositions le préfet peut se substituer au maire, après mise en demeure infructueuse, pour prendre une mesure de police imposée par la salubrité, la sûreté et la tranquillité publique. L'adoption d'un plan communal de sauvegarde répond bien à un impératif de sûreté. Il reste à savoir s'il s'agit d'une mesure de police au sens des dispositions précitées. Si les juridictions administratives répondent par l'affirmative, les préfets pourraient recourir à ces dispositions pour mettre en demeure les communes d'adopter un plan communal de sauvegarde et se substituer à elles si la mise en demeure reste infructueuse. Partant le préfet n'engagerait pas la responsabilité de l'Etat mais bien celle de la commune (pour un exemple s'agissant de la fermeture administrative d'un camping voir [Fermeture administrative d'un camping et indemnisation de l'exploitant](#)).

Responsabilité pénale

En cas d'accident, on ne peut exclure que la responsabilité pénale du maire ne soit recherchée pour homicide et blessures involontaires. Sa responsabilité pourrait être retenue s'il était démontré :

- que bien que n'ayant pas causé directement le dommage, l' élu a créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou n'a pas pris les mesures permettant de l'éviter ([article 121-3 du code pénal](#)).
- qu'il a violé de manière manifestement délibérée une obligation particulière de sécurité imposée par la loi ou le règlement (tel est bien le cas des dispositions relatives au plan communal de sauvegarde) ou commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvaient ignorer.

La principale difficulté serait pour l'accusation de démontrer que l'absence de plan communal de sauvegarde a joué un rôle causal certain dans la réalisation du dommage.

Mais une fois cette obstacle franchi, les victimes trouveraient dans les dispositions du plan communal de sauvegarde des moyens sérieux dès lors qu'il s'agit là d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement. Pour peu que le préfet ou une association ait préalablement rappelé au maire ses obligations et la cause de l' élu serait entendue...

On peut se demander si, même en l'absence de tout accident, des poursuites pour mise en danger délibérée de la vie d'autrui ([article 223-1 du code pénal](#)) ne pourraient pas être engagées. En effet ce délit peut être caractérisé, en amont de tout accident, en cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement. Si la Cour de cassation ([Cour de cassation chambre criminelle, 25 juin 1996, N° de pourvoi : 95-86205](#)

a eu l'occasion de préciser que le pouvoir de police générale du maire ne constituait pas une obligation particulière de sécurité, le dispositif relatif au plan communal de sauvegarde rentre bien dans ce cadre. Mais encore faudrait-il que l'accusation démontre que la carence fautive de l' élu expose « *directement autrui à un risque immédiat de mort*

ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente » ce qui semble plus délicat à retenir sauf à considérer que la commune est exposée à un risque majeur imminent.

S'agissant de la responsabilité pénale de la commune personne morale, le débat se porterait sur la notion d'activité susceptible de délégation de service public. En effet, en vertu des dispositions de [l'article 121-2](#) du code pénal si les personnes morales de droit public, à l'exception de l'Etat, peuvent engager leur responsabilité pénale encore faut-il que ce soit à l'occasion d'une activité susceptible de délégation de service public (pour un exemple où la responsabilité de la collectivité a été écartée voir [Transports scolaires : quelles responsabilités pour les départements ?](#)).

Deux interprétations sont envisageables :

- écarter tout principe de responsabilité dès lors que le plan communal de sauvegarde s'inscrit dans l'exercice du pouvoir de police lequel n'est pas susceptible de délégation de service public.
- retenir la possibilité d'une mise en cause la personne morale en analysant les dispositions du plan communal de sauvegarde de manière spécifique et en considérant que la commune peut se faire assister pour élaborer le plan par des prestataires privés.

[1] © Zaichenko Olga

[2] le préfet ayant délivré l'autorisation d'ouverture du terrain de camping en zone inondable

[3] « Alors s même qu'un accident s'est produit sur un chemin départemental et que la police de la circulation sur ce chemin départemental, situé en dehors de l'agglomération communale, relevait de la compétence du préfet, il appartenait au maire d'user des pouvoirs de police qu'il tient de l'article précité, pour prévenir des accidents susceptibles d'être entraînés par les pluies torrentielles sur le territoire de la commune »

[4] annexion au plan local d'urbanisme des servitudes d'utilité publique, élaboration d'un plan départemental d'élimination des déchets