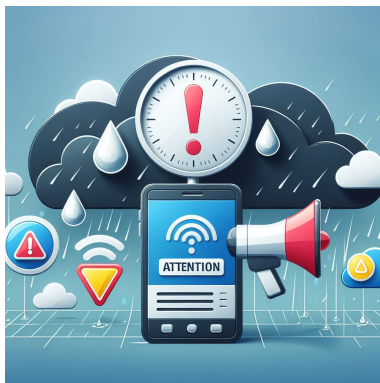


<https://www.observatoire-collectivites.org/spip.php?article9636>

Déclenchement tardif du PCS malgré une alerte préfectorale : la commune jugée responsable

- Jurisprudence -



Date de mise en ligne : vendredi 24 janvier 2025

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

Déclenchement tardif du plan communal de sauvegarde en cas d'inondation : la commune est-elle responsable malgré le caractère exceptionnel de l'évènement au regard de son ampleur ?

Oui tranche le tribunal administratif de Nice : commet une carence fautive dans l'exercice de son pouvoir de police le maire qui déclenche tardivement le plan communal de sauvegarde (PCS). En effet le PCS a été déclenché au moment même où la vague de submersion envahissait le rez-de-chaussée d'une maison de retraite entraînant le décès de trois pensionnaires alors que la commune avait été alertée par la préfecture de l'évènement climatique grâce à un message vocal dont la maire avait accusé réception. Ce message indiquait le placement du département en vigilance orange « Orages », l'importance des précipitations et des lames d'eau. Le message rappelait aux élus qu'ils devaient prendre les *"les mesures qui s'imposent en pareille situation"*. Le responsable de Météo France a concédé lors de l'audience pénale que l'évènement était déjà sur site au moment où ses services ont compris son intensité, ajoutant qu'a posteriori l'évènement aurait dû être classé en vigilance rouge. Le juge pénal avait néanmoins condamné la maire pour homicide involontaire (Tribunal correctionnel de Grasse 24 mars 2024) et avait invité les parties civiles à saisir le juge administratif s'agissant du volet indemnitaire.

Le tribunal administratif de Nice condamne la commune à indemniser la famille d'une victime reprochant à la maire de n'avoir émis aucun message d'alerte et de vigilance à l'Ehpad alors qu'elle ne pouvait ignorer le risque auquel était soumise sa commune, la commune ayant déjà connu de nombreuses inondations. Le tribunal administratif considère que la maire disposait des informations lui permettant de mettre en œuvre des mesures de prévention et de sécurité adaptées aux circonstances.

La commune ne peut s'exonérer de sa responsabilité en invoquant un cas de force majeure. En effet, cet évènement climatique, malgré son caractère exceptionnel en raison de son ampleur, ne présente pas un caractère imprévisible et irrésistible caractérisant un cas de force majeure.

De violentes et soudaines inondations causent le décès en 2015 de trois pensionnaires d'une maison de retraite située dans une commune des Alpes-Maritimes.

Nous avons déjà commenté le volet pénal qui s'est traduit par une condamnation de la maire de la commune pour homicide involontaire ([Tribunal correctionnel de Grasse, 24 mars 2024, N° 1607400.0011](#)) :

La circonstance, pour un maire élu et connaissant un risque naturel spécifique bien identifié pour sa commune qui a subi de nombreuses inondations, d'ignorer totalement les mécanismes du PCS sensé précisément l'aider à la prise de décision dans l'intérêt de ses administrés en cas de survenance du risque constitue à l'évidence une faute, caractérisée qui a contribué au drame.

Le tribunal correctionnel ne s'était pas prononcé sur le volet indemnitaire, estimant que l'élue n'avait pas commis une faute personnelle.

C'est dans ce cadre que les membres de la famille de l'une des résidentes décédées ont saisi le tribunal administratif de Nice pour demander la condamnation de la commune à leur verser une somme de 140 000 euros en réparation des préjudices subis.

Pas de faute personnelle détachable du maire

La commune soulevait l'incompétence du tribunal administratif, estimant que la maire en exercice au moment des faits avait commis une faute personnelle détachable du service.

Selon le Conseil d'Etat ([Conseil d'Etat, 30 décembre 2015, N° 391798 & N° 391800](#)), présentent le caractère d'une faute personnelle détachable des fonctions des faits qui :

- révèlent des préoccupations d'ordre privé ;
- procèdent d'un comportement incompatible avec l'exercice de fonctions publiques ;
- ou revêtent une particulière gravité, eu égard à leur nature ou aux conditions dans lesquelles ils ont été commis.

Ces trois critères sont alternatifs et non pas cumulatifs. Le dernier critère pouvait en l'espèce poser question, le tribunal correctionnel ayant retenu contre l'élue une faute caractérisée. Mais le tribunal administratif de Nice ne considère pas pour autant que l'ancienne maire a commis une faute personnelle :

"en dépit de la gravité de leurs conséquences, les fautes reprochées à Mme D (...) ne procédaient pas d'une intention d'exposer sciemment au danger les habitants de la commune (...), n'ont pas été motivées par des préoccupations d'ordre essentiellement privé et ne révèlent pas, en elles-mêmes, un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice d'un mandat électif pour Mme D. (...). Dès lors, elles ne peuvent être regardées comme étant détachables du service. "

Le tribunal administratif rejoint implicitement la position de la chambre criminelle de la Cour de cassation qui estime que des faits non intentionnels, en dépit de leur gravité, ne peuvent caractériser une faute personnelle détachable ([Cour de cassation, chambre criminelle, 13 février 2007, N° 06-82264](#) - ([Cour de cassation, chambre criminelle, 18 novembre 2014, N° 13-86284](#) - [Cour de cassation, chambre criminelle, 2 mai 2018, N° 16-83432](#)).

Mais si telle était bien son intention, le tribunal aurait pu être beaucoup plus explicite dans sa formulation car il ne prononce pas expressément sur le critère de la "faute d'une particulière gravité" se contentant d'examiner les deux seuls premiers critères posés par le Conseil d'Etat (préoccupations d'ordre privé et comportement incompatible avec l'exercice de fonctions publiques). Or, comme nous l'avons souligné, c'est précisément ce troisième critère qui, en l'espèce, pouvait interroger. On reste sur notre faim sur cet aspect qui est loin d'être neutre.

Pas de faute dans le suivi des bulletins de Météo France

Selon les requérants la maire aurait commis une faute en ne consultant pas régulièrement les bulletins de suivi émis par Météo-France en méconnaissance des dispositions de la circulaire interministérielle du 11 septembre 2011 relative à la procédure de vigilance et d'alerte météorologiques.

Or cette circulaire s'adresse aux préfets et non pas aux collectivités territoriales. En effet, le représentant de l'État est tenu de rappeler au maire, dont la commune est en situation de vigilance orange, de consulter régulièrement la carte de vigilance et le cas échéant les bulletins de suivi sur le site internet de Météo-France. Mais, il ne s'agit pas d'une obligation directement transposable aux maires souligne le juge.

La responsabilité de la commune ne peut pas être engagée sur ce fondement.

Les requérants invoquaient la convention conclue par la commune avec l'Ehpad sur la conduite à tenir en cas d'alerte météorologique. Cette convention prévoyait notamment que la commune devait signifier à l'Ehpad le bulletin d'alerte météorologique faisant craindre une inondation, d'abord par fax puis en main propre. Mais, le juge rappelle que « *les tiers à un contrat administratif ne peuvent en principe se prévaloir des stipulations de ce contrat, à l'exception de ses clauses réglementaires. Dès lors, la qualité de tiers au contrat fait obstacle à ce qu'un requérant se prévale d'une inexécution du contrat dans le cadre d'une action en responsabilité quasi-délictuelle* ». Les dispositions de la convention invoquées ne présentent pas de caractère réglementaire. Le juge écarte donc le moyen selon lequel la commune a commis une faute en ne respectant pas cette convention.

Pas de faute du responsable des infrastructures d'assainissement et risque naturel de la commune

Il était reproché au cadre territorial de ne pas avoir été capable de recueillir les informations à partir des outils de prévention et d'aide à la décision détenus par la commune.

Au pénal ce responsable avait été relaxé :

« s'il est établi qu'il n'a pas utilisé ce jour-là les outils de Météo-France de suivi de l'épisode climatique mais un outil manifestement plus difficilement interprétable ainsi qu'il l'a reconnu lui-même, à savoir l'outil RAINPOL, il n'est pas non plus contesté qu'il a suivi tout au long du jour le phénomène climatique, et ce y compris quand il est parti à Nice assister à un événement sportif sans que, de toute façon, quiconque puisse raisonnablement rattacher à son absence pendant quelques heures de la commune (...) toutes les conséquences de cette tragédie ».

Cette constatation matérielle des faits étant un des motifs constituant le support nécessaire du dispositif de jugement de relaxe prononcé à son encontre et n'étant pas tirée de ce que les faits reprochés ne seraient pas établis ou de ce qu'un doute subsisterait sur leur réalité, elle s'impose au tribunal dans le présent litige. Le juge écarte donc la faute du cadre territorial.

Carence fautive dans l'exercice des pouvoirs de police

Une carence du maire à faire usage des pouvoirs de police que lui confèrent les dispositions précitées des articles L. 22122 et L. 22124 du code général des collectivités territoriales n'est fautive, et par suite de nature à engager la responsabilité de la commune, que dans le cas où, en raison de la gravité du péril résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour le bon ordre, la sécurité ou la salubrité publiques, cette autorité, en n'ordonnant pas les mesures indispensables pour faire cesser ce péril grave, méconnaît ses obligations légales ».

Dans un premier temps, le tribunal s'emploie à rappeler la chronologie des événements :

- Le 3 octobre 2015 à 11 h le département des Alpes-Maritimes est placé en vigilance orange « Orages » par les services de Météo-France.
- Dans le département des Alpes-Maritimes un premier message vocal de la préfecture sera diffusé à partir de 12h44 via le système automatisé d'appels VIAPPEL aux responsables des 163 communes du département.

Ce message indique que :

- le département est placé en vigilance orange « Orages » à partir de 14 h ;
- les précipitations seront par moment fortes en fin d'après-midi et en soirée ;
- des lames d'eau sont prévues assez fréquemment entre 60 à 100 mm et localement de l'ordre de 100 à 150 mm ;
- les élus sont tenus de prendre les mesures qui s'imposent en pareille situation.

La maire a bien reçu ce message sur deux lignes de portable et sur une ligne fixe dont elle a accusé réception à 12h46.

Tout au long de la journée, Météo France diffusera pour les autorités et le public 7 cartes de vigilance inondations et pluies-inondations.

Devant le tribunal correctionnel, le responsable de Météo France avait cependant précisé que ce n'est qu'à partir de

20h00 que l'évènement s'est accentué et a livré toute son ampleur. Ce n'est que lorsque l'évènement est sur site que les services de Météo France en mesurent l'intensité. Avec le recul et les informations disponibles, il soulignait que ce phénomène, en raison de son intensité et de ses conséquences, constituait un événement de vigilance rouge. Ainsi les services de Météo France n'ont pris la pleine mesure du phénomène que lorsque l'épisode a atteint son paroxysme.

Toutefois, le tribunal pointe le fait que le message vocal de la préfecture indiquait précisément la présence de lames d'eau de l'ordre de 60 à 100 mm assez fréquemment entre 60 à 100 mm et localement de l'ordre de 100 à 150 mm.

La maire n'a pas mise en œuvre le PCS de la commune alors que le seuil « d'alerte inondations » est déclenchée à partir du seuil fixé à 8 litres par m² pendant 20 mn soit une pluie de 8 mm" [\[1\]](#)

Ce message de la préfecture aurait dû inciter la maire à alerter les foyers situés dans les zones inondables en diffusant un avis de vigilance.

Une fois que les services de la préfecture ont transmis l'alerte au maire, la responsabilité est transférée à la commune. Il appartient alors au maire selon la formule consacrée de prendre "*les mesures qui s'imposent en pareille situation*"... Or les communes reçoivent très régulièrement ce type d'alertes lesquelles ne se vérifient pas toujours en pratique. Une lassitude et une baisse de vigilance peuvent en résulter. Mais quand l'alerte se révèle fondée il est très difficile au maire de tenter de s'exonérer car il ne peut pas dire qu'il ne savait pas.

Un risque que la maire ne pouvait ignorer

Le risque d'inondation dans cette commune est majeur de septembre à décembre (débordement des cours d'eau lors d'épisodes pluvio-orageux intenses). D'ailleurs, la commune a déjà connu des inondations en 1993, 1996, 1999, 2000 et 2005.

Et la maison de retraite est située dans une zone inondable précise le PCS.

Ce risque, la maire ne pouvait l'ignorer. Le juge relève en effet qu'avant d'être élue maire en 2014, elle a été conseillère municipale de nombreuses années et adjointe au maire entre 2006 et 2008.

Elle « *devait avoir connaissance de l'existence d'un tel plan communal de sauvegarde, obligatoire pour les communes identifiées par un plan de prévention des risques d'inondation* ».

Or, aucune alerte n'a été envoyée à l'Ehpad au cours de la journée.

S'appuyant sur les témoignages des aides-soignantes et sur le rapport d'autopsie de la victime, le tribunal retient que c'est aux alentours de 21h30 que la vague de submersion a envahi le rez-de-chaussée de la maison de retraite. Or le PCS n'a été activé qu'à ce moment là alors que c'était déjà trop tard.

Le tribunal estime donc que la maire disposait de toutes les informations pour assurer la sécurité des résidents et mettre en place les mesures de prévention notamment en alertant la maison de retraite.

Et le juge de conclure :

« la maire (...) a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune en s'abstenant de prendre les dispositions nécessaires pour assurer la sécurité des usagers de cet établissement en méconnaissance des pouvoirs de police lui incombant ».

PCS/PICS : FAQ

Le cadre juridique des plans communaux et intercommunaux de sauvegarde (PCS, PICS) a été profondément remanié par la loi n°2021-1520 du 25 novembre 2021 et son décret d'application n° 2022-907 du 20 juin 2022. Nous avons rédigé une [Foire aux questions sur vos obligations et responsabilités](#)

Pas de responsabilité du préfet

Contrairement à ce que soutient la commune il n'appartenait pas au préfet de prendre des mesures de police. La collectivité s'appuyait sur les dispositions de l'article L.2215-1 3° du Code général des collectivités territoriales qui prévoient que « *le représentant de l'État dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune* ».

Tel n'était pas jugé le cas en l'espèce :

« il ne résulte pas de l'instruction que le champ d'application des dispositions nécessaires qui s'imposaient pour assurer la sécurité des usagers de cet établissement aurait excédé le territoire de la commune ».

Faute du maire et perte de chance : un lien de causalité établi

Pour la commune, il n'existe pas de lien de causalité entre le décès de la pensionnaire et une éventuelle faute de la commune.

Certes, la cause directe du décès est l'inondation survenue au rez-de-chaussée de l'établissement. Mais le juge estime que la carence de la maire « qui s'est abstenue de prendre les dispositions nécessaires pour assurer la sécurité des résidents » a fait perdre une chance sérieuse à la victime de ne pas mourir noyée. Le lien de causalité entre le décès et la faute de l'élue est donc reconnu.

Pas de force majeure

La force majeure suppose que l'évènement climatique à l'origine des dommages soit à la fois imprévisible et irrésistible pour que la collectivité puisse s'exonérer. Ces conditions cumulatives sont très difficiles à réunir.

Le juge concède que les inondations du 3 octobre 2015 présentaient un caractère exceptionnel, au regard de leur ampleur. Néanmoins, ces inondations n'étaient pas imprévisibles compte tenu de l'alerte de la préfecture transmise à la mairie et reçue par la maire dès 12h46 :

malgré le caractère exceptionnel, au regard de leur ampleur, des inondations survenues (...) le 3 octobre 2015, celles-ci n'étaient ni imprévisibles, au regard de l'alerte qui avait été diffusée à la maire de la commune, reçue par elle dès 12h46, et indiquant notamment que les précipitations seraient par moment fortes en fin d'après-midi et en soirée, que des lames d'eau étaient prévues assez fréquemment entre 60 et 100 mm et localement de l'ordre de 100 à 150 mm et qu'il lui appartenait de prendre les mesures qui s'imposent en pareille situation, ni irrésistible compte tenu de l'existence de mesures de protection susceptibles d'être prises pour réduire le risque d'inondation et ses conséquences, notamment pour les résidents de l'EHPAD (...). Ainsi, l'inondation survenue le 3 octobre 2015 au sein de la maison de retraite, ne revêtait pas, en l'espèce, un caractère imprévisible et irrésistible caractérisant un cas de force majeure."

Des mesures de protection pouvaient être mises en place pour réduire le risque d'inondation et ses conséquences, en particulier pour les pensionnaires de la maison de retraite.

Malgré la violence des événements il est très difficile pour les collectivités d'invoquer la force majeure. La jurisprudence se montre en effet très restrictive. Pour des exemples : [Catastrophes naturelles d'intensité exceptionnelle : cas de force majeure ?](#)
[Orages d'une particulière intensité : un événement de force majeure exonérant la collectivité ?](#)

Pas de faute de l'EHPAD

Pour la commune l'EHPAD aurait dû anticiper le risque car :

- les bulletins d'alerte météo sont accessibles à tout public depuis 2007 ;
- suite aux inondations survenues en 2005, il appartenait à l'établissement de supprimer les chambres au rez-de-chaussée.

La commune souligne également le manque de personnel qui n'a pas permis de mettre l'ensemble des résidents du rez-de-chaussée à l'abri.

Le tribunal ne suit pas la commune dans son raisonnement :

- d'une part, aux termes de la convention conclue avec l'Ehpad la commune devait notifier toute alerte météorologique à la maison de retraite. Or la maire s'est abstenue de le faire ;
- d'autre part, le juge s'appuie sur un courrier officiel de la commune adressé au directeur de l'Ehpad en 2011. Ce courrier indique « *dans des termes particulièrement forts* », qu'une « *protection contre les crues du vallon des combes était désormais certaine depuis la construction finalisée d'un bassin de rétention et la calibrage du vallon* ». Dans ces conditions, « *il ne saurait être reproché à la maison de retraite ne pas avoir anticipé une éventuelle inondation ou ses conséquences en ne consultant pas les bulletins météo par elle-même, en ayant maintenu des chambres au rez-de-chaussée ou en n'ayant pas affecté suffisamment de personnel ce jour-là* ».

Le juge souligne enfin que suite aux inondations de 2005 l'établissement disposait de plaques anti-inondations. Et le personnel présent le jour du drame, a procédé, sur demande de la directrice de l'Ehpad, à la fermeture de ces portes dès 20h30. Malheureusement cette action a été interrompue par l'inondation du rez-de-chaussée. Il n'existe aucune faute commise par l'Ehpad de nature à exonérer au moins partiellement la commune. Le tribunal correctionnel en avait jugé de même en relaxant la directrice de l'EHPAD et la société, personne morale, qui gérait l'établissement.

Deux guides pratiques



Un [Guide pratique](#) réalisé par SMACL Assurances en partenariat avec l'Institut des risques majeurs (IRMa) et l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF) est librement téléchargeable. Ce guide s'adresse aux élus et responsables de collectivités pour les accompagner dans la démarche d'élaboration de leurs procédures d'urgence afin de déployer rapidement un dispositif adapté aux risques majeurs.

Un autre [guide rédigé par le ministère de l'intérieur et l'AMF](#), avec la collaboration de l'IRMa, est également téléchargeable. Il propose une méthode d'élaboration simple et pragmatique sous forme de fiches



pratiques pour chaque étape de la procédure.

Préjudice de mort imminente

La commune est condamnée à verser une somme totale de 34 000 euros.

Sont indemnisés :

- le préjudice de mort imminente : la résidente est décédée d'un syndrome asphyxique compatible avec une noyade. Elle n'a pu que prendre conscience d'une mort imminente et inéluctable à l'origine de souffrances morales. Le montant de l'indemnité due à ses héritiers est évalué à 20 000 euros.
- le préjudice moral des requérants. La petite-fille de la défunte voyait sa grand-mère plusieurs fois par semaine, elle s'en occupait depuis des années depuis le décès de sa mère. Son époux et ses filles, mineures à l'époque des faits, entretenaient des liens étroits avec la défunte. Le préjudice moral est évalué à 5000 euros pour la petite fille et à 3000 euros pour le conjoint de cette dernière. Les deux arrière-petites-filles recevront chacune 3000 euros.

[Tribunal administratif de Nice, 15 janvier 2025 : n°2001668](#)

[1] Sur la commune où se situe la maison de retraite sinistrée, il est tombé 165mm en cumul sur une période de 2 heures.