**Document 5:** J.-Y. DELECHENEAU, « Calamités publiques : quelles responsabilités pour les collectivités et les élus ?*», AJ Collectivités Territoriales*, 2020 p. 397 (extrait).

Si les collectivités territoriales doivent penser à protéger leur patrimoine en cas d'événement climatique majeur, elles doivent également penser à se protéger ainsi que leurs élus.

Le réchauffement climatique de ces dernières années, l'urbanisation parfois hasardeuse dans certaines régions mais aussi le rôle majeur des collectivités et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans le domaine de la prévention des risques naturels, les exposent ainsi que leurs élus à des risques de responsabilité, qu'elle soit administrative (civile) ou pénale.

Ce risque est d'autant plus présent que la reconnaissance par les pouvoirs publics d'un événement en tant que catastrophe naturelle ne signifie pas automatiquement absence de responsabilité. Cette position a été rappelée à plusieurs reprises par les différentes juridictions(1). Pour être exonératoire, l'événement doit être qualifié de force majeure, ce qui suppose de démontrer son caractère imprévisible, irrésistible et extérieur aux parties(2).

Si le dernier critère peut être aisément rempli, tel n'est pas toujours le cas des deux premiers, de sorte que la responsabilité d'une commune peut être engagée en cas d'événement climatique exceptionnel. Dès lors, quels sont les domaines dans lesquels la commune peut voir sa responsabilité engagée ?

Responsabilité de la commune

**Ouvrage public** - La responsabilité de la commune peut d'abord provenir d'un ouvrage public ou de ses dépendances (par exemple, rupture d'une digue, chute d'un arbre sur un piéton).

Ici, selon la qualité de la victime (tiers ou usager), la collectivité ne pourra s'exonérer de sa responsabilité qu'en rapportant la preuve d'une faute de la victime, de la force majeure (difficile à établir comme on vient de le voir) ou encore du bon entretien de l'ouvrage incriminé s'agissant d'un usager.

Ainsi, engage sa responsabilité la commune qui ne justifie pas l'entretien des installations portuaires qui ont cédé lors d'une tempête, provoquant l'endommagement de plusieurs bateaux(3).

En revanche, la commune propriétaire d'un cèdre centenaire, dont une branche s'est abattue sur un passant lors de la tempête Xynthia, n'est pas responsable, le diagnostic phytosanitaire réalisé par un professionnel trois ans avant sa chute concluant au bon état physiologique et mécanique de l'arbre et préconisant un suivi d'évolution seulement dans les cinq à dix ans(4).

**Police et urbanisme** - Mais c'est surtout au titre de ses pouvoirs de police ou encore en matière d'urbanisme que la commune est exposée.

En effet, conformément à l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : [...]5° Le soin de 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 ».

Dans ce domaine, c'est souvent la carence du maire qui expose la commune à un risque de responsabilité.

Ainsi, commet une faute la commune qui ne fait pas réaliser d'étude complémentaire ou un ouvrage pour protéger plusieurs immeubles exposés à un risque d'avalanche identifié(5).

Mais le maire peut également engager la responsabilité de la commune pour avoir au contraire excédé ses pouvoirs. En matière de police administrative, les mesures prises par le maire doivent en effet être nécessaires, adaptées et proportionnées à la situation locale, faute de quoi elles seront sanctionnées par le juge. Or, de telles illégalités constituent également une faute susceptible d'entraîner par la suite un contentieux indemnitaire(6).

Enfin, la responsabilité d'une commune peut être engagée au titre de sa police d'urbanisme.

Selon l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, le maire peut refuser un projet de construction ou l'assortir de prescriptions particulières, si celui-ci présente un risque pour la sécurité publique. L'existence d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN) ne fait pas obstacle à l'application de cet article.

Ainsi, lorsque le projet est exposé à un risque spécifique dont la commune a connaissance, elle doit refuser le projet ou édicter des prescriptions, même s'il respecte le PPRN approuvé, dès l'instant où celui-ci n'est plus adapté ou lorsqu'il a sous-évalué le risque(7). A défaut, la commune commet une erreur manifeste d'appréciation et engage sa responsabilité(8).

De la même façon, cette responsabilité pourra résulter d'une erreur de classement des terrains dans son document d'urbanisme(9).

On le voit au travers de ces exemples, les risques de mise en jeu de la responsabilité d'une commune à la suite d'une calamité publique ne sont pas neutres.

D'où l'importance de souscrire un contrat de responsabilité afin d'assurer non seulement la prise en charge de sa défense en cas de mise en cause judiciaire mais aussi de couvrir les éventuels dommages et intérêts susceptibles d'être prononcés par les juridictions et dont les montants peuvent parfois être conséquents (préjudice corporel et matériel, perte de valeur vénale d'un bien, etc.).

La plupart des collectivités ont intégré aujourd'hui ce risque dans leur marché d'assurances et les produits proposés en réponse par les assureurs couvrent ces différentes situations, que ce soit au titre des garanties principales ou encore de garanties spécifiques comme l'urbanisme, ou encore la responsabilité des collectivités à l'égard des personnes requises ou bénévoles(10).

Mais la commune n'est pas la seule exposée. Le maire, et les élus, à titre personnel, peuvent également engager sous certaines conditions leur responsabilité pénale, voire leur responsabilité civile personnelle.

­**[…]**

(1) Civ. 3e, 22 nov. 1994, n° 93-11.748, inédit ; CE 2 oct. 1987, n° 71122, *Cne de Labastide-Clairence*, Lebon.
(2) Pour un ex. récent, CE 15 nov. 2017, n° 403367, *Sté Swisslife Assurances de biens*, Lebon ; AJDA 2017. 2278.
(3) CE 26 juill. 2006, n° 272625, *Cne de Port-Louis*.
(4) CAA Bordeaux, 19 janv. 2016, n° 14BX00336.
(5) CAA Lyon, 15 juin 2004, n° 02LY01879.
(6) CAA Marseille, 16 oct. 2017, n° 16MA04004.
(7) CAA Bordeaux, 8 mars 2016, n° 14BX01018.
(8) CE 18 déc. 2019, n° 423681, *Cne de L'Aiguillon-sur-Mer* ; TA Marseille, 27 oct. 2016, n° 150797.
(9) CAA Bordeaux, 14 juin 2016, n° 14BX02617, *Cne d'Aytré.*
(10) Longtemps, les assureurs ont exclu des contrats de responsabilité les dommages provoqués par les débordements d'eau de mer et de cours d'eau, considérant que les conséquences de ces risques étaient trop lourdes à porter. Ceci est moins vrai aujourd'hui. Certains assureurs ont en effet pris la décision de revenir sur cette exclusion et de couvrir ce risque sous certaines conditions.