

ÉQUIPEMENTS PUBLICS ET PPRT

RECOMMANDATIONS JURIDIQUES

Décembre 2019

L'objet de ces recommandations juridiques est de permettre aux collectivités de disposer d'une grille d'aide à la décision dans le cadre de la mise en œuvre de l'article L 515-16-2 du Code de l'environnement.

Cette étude juridique a pour objet d'apporter des pistes pour répondre aux questions posées et répertoriées auprès des collectivités adhérentes à l'association AMARIS. Elle complète la synthèse présentée dans le guide « *Améliorer la sécurité dans les équipements publics* » dont l'objectif est d'aider les collectivités à définir les stratégies de protection des personnes, compatibles avec leurs moyens, et mises en perspective par rapport à leurs obligations afin d'éviter d'engager leur responsabilité.

I. PROPOS INTRODUCTIFS

A. Un accroissement des hypothèses de responsabilité des personnes publiques

Dès 2005, le rapport du Conseil d'Etat intitulé « responsabilité et socialisation du risque », consacré au phénomène de « socialisation du risque », met en évidence une tendance à l'extension de la couverture des risques et au recours à des mécanismes hybrides mêlant assurance, responsabilité et solidarité.

Cette socialisation du risque se traduit par un besoin de couverture accrue par la recherche de l'indemnisation, l'élargissement du champ des préjudices indemnifiables et le développement du régime de responsabilité sans faute.

B. L'article L 515-16-2 du Code de l'environnement

La définition du périmètre de la responsabilité des personnes publiques propriétaires, des exploitants et autres occupants de ces équipements publics implique de définir le champ d'application de l'article L 515-16-2 du Code de l'Environnement qui prévoit que :

« Dans les zones de prescription mentionnées à l'article L 515-16, les plans de prévention des risques technologiques peuvent prescrire des mesures de protection des populations contre les risques encourus, relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des installations et des voies de communication existant à la date d'approbation du plan, qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants et utilisateurs dans les délais que le plan détermine. [...]

Pour les biens autres que les logements, l'autorité administrative compétente informe leurs propriétaires ou gestionnaires, ainsi que les responsables des activités qui y sont implantées, du type de risques auxquels leur bien ou activité est soumis, ainsi que de la gravité, de la probabilité et de la cinétique de ces risques, afin que ceux-ci, chacun en ce qui le concerne, mettent en œuvre leurs obligations en matière de sécurité des personnes, dans le cadre des réglementations qui leur sont applicables. Ces mesures peuvent consister en des mesures de protection, de réduction de la vulnérabilité ou d'organisation de l'activité.

Les plans ou consignes de sécurité en vigueur au sein de ces biens prennent en compte les mesures de protection définies par les plans particuliers d'intervention mentionnés à l'article L 741-6 du code de la sécurité intérieure, y compris celles incombant à l'exploitant des installations à l'origine du risque ».

L'article L 515-16-12 du Code de l'environnement s'applique aux équipements publics c'est-à-dire :

- à des biens autres que les logements, c'est-à-dire non dédiés à l'habitation ce qui renvoie à un ouvrage immobilier
- appartenant à une personne publique, ou relevant de sa compétence
- accueillant ou non du public
- nécessaires à l'exécution des missions de service public.

Il s'agit de constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt général.

De plus, l'article L 515-16-2 du Code de l'environnement :

- vise la personne responsable de l'équipement (autre que le logement) c'est-à-dire le propriétaire, le gestionnaire ou le responsable d'activité qui doit être informé par l'autorité administrative compétente sur le risque auquel il est exposé
- prévoit que cette personne doit mettre en œuvre les obligations en matière de sécurité des personnes (usagers, tiers, agents) tirées des textes applicables (ERP, droit du travail...)
- envisage une graduation des mesures à mettre en œuvre : protection (plans d'évacuation, signalisation adaptée, etc.), réduction de la vulnérabilité (amélioration du bâti, travaux, etc.) ou d'organisation de l'activité
- introduit un rapport de compatibilité entre les PPI (plans particuliers d'intervention) et les plans ou consignes de sécurité au sein de ces biens. Ces plans ou consignes s'insèrent donc dans un dispositif global de prévention des risques.

C. La responsabilité de la personne publique

La responsabilité d'une personne publique est l'obligation qui lui incombe de réparer les dommages occasionnés par son action ou son inaction.

Cette responsabilité doit être envisagée sous l'angle :

- de la responsabilité administrative de la personne responsable, propriétaire de l'équipement concerné
- de la responsabilité de la personne publique prise en sa qualité d'employeur
- de la responsabilité pénale de la personne publique et des élus.

II. LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE

La responsabilité de la personne publique peut être engagée en cas de dommage survenu à l'occasion d'un accident technologique au sein d'un équipement public.

Après avoir identifié le patrimoine responsable, c'est-à-dire quelle est la personne en charge de l'entretien de l'ouvrage (le plus souvent la personne propriétaire de l'ouvrage), le régime de responsabilité dépend principalement de la qualité de la victime du dommage en lien avec un ouvrage public.

A. L'identification du patrimoine responsable

1. Le responsable de l'ouvrage est la personne qui a la charge de son entretien.

Il s'agit soit :

- de son propriétaire
- du concessionnaire ou du délégataire.

2. Cas de figure d'une délégation de service public

La jurisprudence MIGLIORE (CE n°273302 du 26 novembre 2007) permet de distinguer les responsabilités du maître d'ouvrage et de l'exploitant.

Ainsi, la responsabilité du délégataire est limitée à l'exploitation de l'ouvrage public.

Pour les dommages liés à l'existence, à la nature ou au dimensionnement de l'ouvrage, c'est la responsabilité du propriétaire qui doit être recherchée.

Pour les dommages liés au fonctionnement de l'ouvrage, c'est le délégataire.

Par exemple : pour une délégation de service public « assainissement », si le dommage résulte d'une fuite de la canalisation, il s'agit d'un dommage résultant du fonctionnement de l'ouvrage et la responsabilité du délégataire doit être recherchée.

Afin de déterminer les responsabilités respectives, le juge s'assure qu'il n'existe pas de stipulation du contrat transférant la responsabilité des dommages imputables au fonctionnement à la personne déléguant l'ouvrage.

Ici, c'est la **liberté contractuelle** qui prévaut. Aucun principe n'interdit de prévoir contractuellement que le délégataire prendra à sa charge d'assurer la prévention contre le risque technologique du bâtiment qu'il occupe. La limite de ce transfert de responsabilité reste **l'objet du contrat, et la contrepartie offerte au délégataire.**

Il est préférable d'apprécier chaque situation *in concreto*.

Par conséquent, pour la mise en œuvre de l'article L 515-16-2, rien n'interdit de prévoir des travaux pour réduire la vulnérabilité si l'entretien du bâtiment est confié au délégataire.

3. Multiples intervenants dans l'équipements

Lorsque **différents acteurs** interviennent dans les équipements publics comme des associations utilisatrices, la responsabilité du propriétaire de l'établissement puis de son gestionnaire seront recherchées en premier lieu, à charge pour ces derniers de se retourner contre les associations utilisatrices, c'est-à-dire d'engager à leur tour la responsabilité de ces dernières à leur égard.

Deux exemples peuvent être choisis pour illustrer l'articulation entre les différentes responsabilités.

Dans les établissements scolaires, il convient de se reporter au plan particulier de mise en sûreté (PPMS) adapté à la situation précise de chaque école et de chaque établissement. Il doit permettre la mise en œuvre des mesures de sauvegarde des élèves et des personnels en attendant l'arrivée des secours ou le retour à une situation normale (circulaire n°2015-205 du 25 novembre 2015).

Ces plans peuvent être articulés avec le dispositif ORSEC/PPI et avec le PCS (plan communal de sauvegarde) des communes. Une copie du PPMS est transmise à l'inspecteur académique ainsi qu'au maire de la commune pour les écoles. Il en est de même pour les collèges et les lycées avec une information de la collectivité compétente.

Ces plans sont applicables à tous les usagers de l'établissement.

Il est ainsi souhaitable que des PPMS soient élaborés pour le temps scolaire et pour le temps périscolaire et que les deux documents soient cohérents entre eux.

Les personnes responsables des temps périscolaires doivent être informées et savoir appliquer ces plans.

Dans les complexes sportifs utilisés par diverses associations, il est indispensable qu'une information soit faite auprès de ces dernières au moment du conventionnement de la salle afin d'en faire une utilisation conforme et que les procédures de sauvegarde des personnes leur soient opposables.

Le règlement intérieur du complexe sportif ainsi que la convention de location peuvent, par exemple, faire référence à un plan de protection.

Lorsque l'on est en présence d'un équipement sportif qui appartient à une commune alors même que la compétence relative aux activités sportives a été transférée à l'établissement public de coopération intercommunale, et notamment lorsqu'il y a une articulation entre les

pouvoirs de police du maire et les autres compétences en présence, il convient de se poser les questions suivantes :

- A qui appartiennent les locaux, en cas de dommage causé en raison du défaut d'entretien ?
- Qui a autorisé la manifestation sportive ?
- Qui encadre les activités ?

Ce faisceau d'indices permettra de déterminer les partages de responsabilités éventuels.

Toutefois, **dans tous les cas**, il convient de distinguer les dommages résultant de **l'utilisation** du bâtiment de ceux résultant de **la conception** de ce dernier.

Par exemple : s'il n'existe pas de salle de confinement, il ne peut être reproché à l'association utilisatrice de ne pas avoir mis en sécurité les usagers. La personne propriétaire ou gestionnaire du bien en cause pourra difficilement mettre en cause cette association.

B. L'identification de la qualité de la victime

1. La responsabilité à l'égard des usagers : le défaut d'entretien normal d'un ouvrage

a. Le principe

Il ressort d'une jurisprudence constante qu'il appartient à l'usager, victime d'un dommage survenu du fait d'un ouvrage public, de rapporter la preuve du lien de cause à effet entre l'ouvrage et le dommage dont il se plaint.

L'usager doit établir le lien de causalité entre son préjudice et l'ouvrage public. La responsabilité de la personne publique est alors présumée.

b. La définition de l'usager

L'usager est la personne qui utilise l'ouvrage de façon personnelle et directe.

Par exemple : une personne venue effectuer des démarches administratives à la mairie, l'invité d'un mariage, le spectateur d'une salle de cinéma ou de théâtre municipal...

c. L'entretien normal d'un ouvrage

La personne en charge de l'ouvrage public doit, pour que sa responsabilité ne soit pas retenue, établir que l'ouvrage public faisait l'objet **d'un entretien normal** ou que le dommage est imputable à **la faute de la victime** ou à un **cas de force majeure**.

Le juge administratif s'attache à analyser la preuve de l'entretien normal de l'ouvrage en s'assurant que l'ensemble des dispositions ont été mises en œuvre pour assurer un entretien normal de l'ouvrage.

La preuve de l'entretien normal de l'ouvrage peut être apportée par :

- un carnet d'entretien de l'ouvrage mentionnant les dates, heures et fréquence des vérifications effectuées sur les systèmes de sécurité. Cela va de la vérification du fonctionnement des portes de sécurité, des ampoules de l'éclairage artificiel pour les cheminements intérieurs menant aux issues de secours, etc.
- l'existence d'une signalisation appropriée
- un document démontrant que le personnel de l'établissement est formé aux consignes de sécurité
- l'existence d'un plan opérationnel dans l'établissement qui inclut un dispositif en cas d'accident technologique (plan de mise à l'abri, PPMS par exemple)
- si les travaux de réduction de la vulnérabilité n'ont pas encore été effectués, la preuve qu'ils étaient planifiés car un diagnostic était en cours, un marché en cours de passation pour l'exécution, une délibération planifiant les travaux a été votée, l'existence d'un plan pluriannuel d'investissement.

L'article L 515-16-2 du Code de l'environnement prévoit une graduation des mesures de la plus exigeante c'est-à-dire, la réalisation de travaux de nature à permettre la protection, puis la réduction de la vulnérabilité, à la moins contraignante.

Par conséquent, il est attendu de la collectivité qu'elle ait *a minima* engagé des démarches pour satisfaire à son obligation. Bien entendu, le respect de cette obligation est apprécié en fonction de la diligence dont fait preuve la collectivité.

Il ne suffit pas de planifier des travaux ou de voter un plan d'investissement, encore faut-il que **des démarches concrètes** soient également engagées pour identifier les risques et les travaux à effectuer.

La réponse de la collectivité doit être appropriée au risque identifié.

Il est recommandé de s'inscrire dans une démarche de diagnostic impliquant :

- l'identification des ouvrages et équipements concernés
- la détermination des critères de priorisation : proximité du risque, vulnérabilité des usagers, des bâtiments, de la capacité financière, etc.

Ces critères font l'objet d'une appréciation globale par le juge lorsqu'il apprécie l'entretien normal de l'ouvrage.

Par exemple : si à l'occasion d'un diagnostic, il apparaît qu'un établissement exposé à un risque de surpression est équipé de menuiseries vétustes, il convient, après avoir recensé les menuiseries

de la plus exposée à la moins exposée de prioriser les travaux sur la partie la plus vulnérable du bâtiment jusqu'à la partie la moins vulnérable en fonction d'un plan d'investissement adapté à la capacité financière de l'établissement.

De même, afin de dimensionner une salle de confinement, il convient de prendre en compte la capacité d'accueil de l'établissement. Les contingences financières peuvent conduire à redimensionner cette salle en fonction de l'usage effectif de l'établissement et non simplement de la capacité théorique. Il conviendra alors, si l'on souhaite prévoir un moindre dimensionnement de déterminer la fréquentation réelle de l'établissement, les heures de fréquentation. Cette analyse devra être consignée de façon, en cas de difficulté à en produire le justificatif.

d. Les causes exonératoires de responsabilité

La faute de la victime permet d'exonérer la personne publique de tout ou partie de sa responsabilité.

Par exemple : la victime n'a pas utilisé l'ouvrage conformément à sa destination, elle n'a pas respecté les consignes de sécurité lorsque celles-ci étaient apparentes ou les directives d'évacuation lui ont été données ou encore qu'elle a agi avec imprudence.

La personne publique peut également s'exonérer en invoquant **la force majeure**.

La jurisprudence définit la force majeure comme un événement extérieur, imprévisible et irrésistible. Ces événements ne sont reconnus que dans des cas extrêmes comme par exemple des événements naturels d'une violence exceptionnelle.

Par exemple : n'est pas considéré comme un cas de force majeure la survenue d'un cyclone sur un territoire où cet événement est prévisible.

2. La responsabilité à l'égard des tiers : le dommage anormal et spécial

a. Le principe

A l'égard des tiers, le régime de responsabilité de l'Administration du fait des travaux et ouvrages publics est fondé sur **le caractère anormal et spécial du dommage indépendamment de toute faute**.

En effet, il est considéré que dès lors qu'ils ne tirent pas d'avantage en utilisant l'ouvrage, les tiers bénéficient d'un régime plus favorable que les usagers, car il s'agit d'un régime de responsabilité sans faute.

La jurisprudence considère traditionnellement que la mise en jeu de la responsabilité sans faute d'une collectivité publique pour « dommages de travaux publics » à l'égard d'un justiciable qui est tiers par rapport à un ouvrage public ou une opération de travaux publics est subordonnée à la **démonstration par cet administré** de l'existence d'un dommage anormal et spécial directement en lien avec cet ouvrage ou cette opération.

Les personnes mises en cause doivent alors, pour dégager leur responsabilité, établir que le dommage est imputable à la faute de la victime ou à un cas de force majeure, sans que puisse utilement être invoqué le fait du tiers.

b. La définition du tiers à l'ouvrage

Le tiers est toute personne qui n'utilise pas effectivement l'ouvrage public.

Par exemple : un passant aux abords de l'équipement, un voisin de l'équipement.

La distinction tiers/usagers sera pertinente lorsqu'il conviendra de déterminer le régime de responsabilité applicable :

- lors de l'exécution des travaux d'amélioration
- en cas de réalisation du risque si l'ouvrage a causé un dommage.

Dans des cas particuliers, les tiers à l'ouvrage peuvent devenir usagers de ce dernier.

Par exemple : en cas d'accident technologique, le plan communal de sauvegarde (PCS) prévoit une mise à l'abri dans le bâtiment le plus proche.

Par conséquent, les équipements publics sont amenés à accueillir passants et parents d'élèves (pour les établissements scolaires) pour se prémunir d'un risque technologique.

c. Le caractère anormal et spécial du dommage

La victime de tels dommages qui se trouve dans la position de tiers doit établir, outre leur caractère anormal, l'existence d'un lien de causalité entre l'ouvrage public et lesdits dommages.

Selon une jurisprudence constante, l'anormalité du dommage se définit par référence, d'une part à la notion **d'usage normal de ses droits de propriétaire** par le maître de l'ouvrage, d'autre part à celle de « sujétions excédant ou non les troubles susceptibles d'être imposés aux voisins des ouvrages publics **dans l'intérêt général** ». Il faut comprendre que cela excède ce doit supporter tout voisin d'un ouvrage public dans l'intérêt général.

L'anormalité se caractérise par **l'intensité** du dommage.

Le dommage est spécial lorsqu'une seule personne ou une catégorie de personnes est touchée par le trouble.

d. Les causes exonératoires de responsabilité

Les seules causes d'exonération de responsabilité sont la faute de la victime et la force majeure.

Par exemple : il a pu être retenu que de fortes pluies donnant lieu à la constatation de l'état de catastrophe naturelle peuvent être considérées comme un cas de force majeure.

3. La responsabilité pour faute en raison de la carence dans l'exercice des pouvoirs de police du maire

Il ne faut pas négliger la responsabilité qui peut être engagée en raison de la carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police.

a. Le principe

Il s'agit d'un mécanisme de responsabilité fondé sur la faute que la victime devra démontrer.

Le maire tient du Code général des collectivités territoriales ses pouvoirs de police, lesquels le conduisent à :

- 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)
- En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels évoqués à l'article L 2212-2, 5°, prescrire l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances.

Dans cette hypothèse, c'est au regard **de la prévisibilité du danger** que le juge apprécie si l'abstention de l'Administration est constitutive ou non d'une carence fautive, de nature à engager sa responsabilité.

b. Le mécanisme de la responsabilité

Là encore, la victime doit démontrer le lien de causalité direct entre son préjudice et la carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police.

Il convient pour le maire de démontrer qu'il a pris les mesures nécessaires pour prévenir « *les fléaux calamiteux* ».

Par exemple : cela se matérialise par l'élaboration et la mise en place d'un plan de mise à l'abri ou encore du DICRIM.

Le juge sera attentif au fait que la collectivité, informée de l'existence d'un risque, prenne les mesures pour établir un diagnostic de vulnérabilité, mettre en place un système d'alerte, etc.

Le juge exerce un double contrôle :

- Sur le danger : est-il grave ou imminent ?
- Sur les mesures : sont-elles en adéquation avec le danger identifié ?

5. La combinaison de divers fondements de responsabilité

Vont pouvoir s'articuler les responsabilités de la commune (ou autre collectivité) en sa qualité de responsable (propriétaire ou exploitant) de l'ouvrage à l'origine du dommage et celle du maire en raison de l'exercice de ses pouvoirs de police.

Cela peut donner lieu à un partage de responsabilité entre les collectivités en cause.

Ce régime de responsabilité peut se combiner avec la responsabilité engagée en raison, par exemple, du défaut d'entretien normal d'un ouvrage.

Par exemple : à l'occasion d'une fête locale organisée dans un stade ou un bâtiment public, des dommages surviennent en raison d'un accident technologique.

On pourra s'interroger sur la responsabilité du maire en raison d'une carence dans l'exercice de ses pouvoirs de police si les précautions prises dans l'organisation de l'évènement s'avèrent insuffisantes et sur la responsabilité de la commune en qualité de maître de l'ouvrage.

6. La responsabilité de la personne publique prise en sa qualité d'employeur

L'article L 515-16-2 du Code de l'environnement prévoit que les obligations en matière de sécurité des personnes doivent être mises en œuvre dans le cadre des réglementations qui leur sont applicables.

Il faut y lire une référence aux textes spécifiques régissant certaines activités ou certains établissements (ERP) mais également les règles du Code du travail applicables en cas de risque professionnel et qui s'adressent à l'employeur privé comme à l'employeur public.

a. L'employeur public

Les obligations liées à la santé et à la sécurité des travailleurs s'imposent à l'employeur public et peuvent engager la responsabilité à la fois des élus locaux et des collectivités territoriales.

Il n'existe pas de définition de l'employeur public en droit français.

Toutefois, aux termes de l'article L 2122-18 du Code de Général des Collectivités Territoriales, c'est le maire qui est seul chargé de l'administration de la commune. Il peut déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs adjoints.

Il en est de même pour le président du conseil départemental et du conseil régional ainsi que pour le président des établissements publics de coopération communale.

b. L'obligation de réparation

L'Administration est tenue, même en l'absence de faute de sa part, de réparer les dommages corporels subis par les agents dans l'exercice de leurs fonctions.

En cas d'accident de service, elle est tenue d'indemniser l'ensemble des préjudices de l'agent.

Par conséquent, la responsabilité de l'Administration est susceptible d'être engagée dès lors que les mesures nécessaires à la prévention de la santé des agents n'auraient pas été prises et qu'un dommage en aurait résulté directement.

Cela implique la **mise en place effective d'une véritable politique de prévention** de nature à supprimer les risques par une évaluation stricte de leur gravité et de leur fréquence ainsi que des atteintes à la santé.

c. Le respect des principes de prévention

L'employeur public doit respecter les principes généraux de prévention de l'article L 4121-2 du Code du travail (article 108-1 de la loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale).

Le décret n°85-603 du 10 juin 1985 modifié relatif à l'hygiène et à la sécurité au travail ainsi qu'à la médecine professionnelle préventive de la fonction publique territoriale prévoit en son article 2 que « *les autorités territoriales sont chargées de veiller à la sécurité et à la protection des agents placés sous leur autorité* ».

Cela concerne :

- le lieu de travail
- l'équipement de travail et moyens de protection
- la prévention de certains risques d'exposition
- la prévention des risques liés à certaines activités ou opérations.

Il s'agit d'éviter les risques professionnels, les évaluer, les combattre.

L'enjeu de cette prévention est l'imputabilité au service.

Il en résulte que tout accident est susceptible d'être imputable au service s'il n'existe pas de prévention des risques.

d. Les moyens de la prévention

Il est recommandé, afin de respecter cette obligation de prévention des risques pour les salariés :

- de mettre en place un document unique d'évaluation des risques professionnels (article R 4121-1 du Code du travail) actualisé en fonction de l'information reçu sur le risque auquel est exposé l'établissement,
- de réaliser un plan opérationnel de mise en sûreté dans les équipements publics,
- procéder à des affichages des consignes de sécurité,
- de former les personnels aux exercices de sécurité
- d'organiser les locaux pour protéger les personnels,
- de réaliser des diagnostics de vulnérabilité des bâtiments et planifier les travaux de protection nécessaires.

L'article L 515-16-2 du Code de l'environnement prévoit une graduation des mesures à mettre en œuvre pour prévenir contre le risque technologique.

Il est de bon sens de prendre les mêmes précautions pour les agents que pour les usagers, en renforçant leur information et leur formation, par exemple.

La réorganisation des espaces de travail peut être envisagée en fonction de l'exposition au risque. Les locaux doivent alors faire l'objet d'amélioration afin de satisfaire à l'obligation de prévention des risques.

III. LA RESPONSABILITÉ PENALE

La mobilisation de la responsabilité pénale de la collectivité et celle de l'élu est envisagée lors de la commission d'infractions pour le compte de la collectivité, dans l'exercice du mandat.

La responsabilité pénale des collectivités s'applique à toutes les infractions à l'exception de celles dont la rédaction prévoit expressément que les personnes morales ne sont pas concernées.

A. La responsabilité pénale de la personne morale de droit public

1. Le principe

Les personnes morales peuvent être déclarées responsables pénalement dans les conditions prévues à l'article 121-2 du Code pénal qui prévoit que :

« Les personnes morales, à l'exclusion de l'Etat, sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7, des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants.

Toutefois, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public.

La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits, sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3 ».

Ces infractions peuvent être de toute nature. Dans le cadre de cette étude, on s'intéressera plus particulièrement aux crimes et délits contre les personnes qui sont les infractions les plus susceptibles de servir de fondement à une action en cas d'accident technologique.

Par exemple : homicide involontaire, blessures involontaires

S'agissant des personnes morales de droit public, le juge pénal doit rechercher si une infraction a été commise par une personne représentant la collectivité, puis s'intéresser aux circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise afin de l'imputer ou non à la collectivité. Le juge ne s'interroge pas sur l'intention de commettre l'infraction par la personne morale ou si elle a commis une imprudence.

2. Les personnes publiques concernées

Sont concernées **les collectivités territoriales** (commune, département, région et collectivités territoriales d'Outre-Mer) et les établissements publics de coopération intercommunale.

Sont également concernés les **établissements publics** tels que lycée, université, établissement de santé.

L'Etat est exclu du champ d'application de l'article 121-2, sa responsabilité pénale ne saurait être engagée.

3. Les activités concernées

L'article 121-2 du Code pénal prévoit que « *les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public* ».

La responsabilité pénale des collectivités territoriales ne peut être recherchée que dans le cadre de l'exercice d'une activité de service public (administrative ou industrielle et commerciale) pouvant faire l'objet d'une délégation.

Or, aucun texte ne fixe la liste des activités déléguables au sens de ces dispositions.

C'est la jurisprudence qui permet de distinguer entre les activités déléguables c'est-à-dire qui peuvent conduire à la responsabilité pénale de la collectivité et celles qui ne le sont pas.

La Chambre Criminelle de la Cour de Cassation retient comme définition de la délégation de service public, au sens de l'article 121-2 : « *toute activité ayant pour objet la gestion d'un tel service lorsque, au regard de la nature de celui-ci et en l'absence de dispositions légales ou réglementaires contraires, elle peut être confiée, par la collectivité territoriale, à un délégataire public ou privé rémunéré, pour une part substantielle, en fonction des résultats de l'exploitation* ».

a. Ainsi, le juge pénal effectue une distinction entre les missions liées à **l'organisation du service public** qui ne sont pas déléguables et celles liées à **l'exploitation de ce service public** qui sont déléguables.

Les missions liées à l'organisation du service public ne peuvent faire l'objet d'une délégation et ne peuvent conduire à engager la responsabilité pénale de la collectivité.

Il existe de **nombreux exemples** concernant le service public de l'enseignement et notamment l'organisation d'activités de découverte de la nature (affaire du Drac) ou encore la sécurité des machines affectées à la formation des élèves d'un lycée technique.

Les missions liées à l'exploitation du service public peuvent faire l'objet d'une délégation et peuvent conduire à engager la responsabilité pénale de la collectivité :

Par exemple : l'exploitation d'un domaine skiable, d'un théâtre, de transports scolaires, d'une piscine municipale

b. Par ailleurs, les activités, constitutives d'un service public, exercées **au nom et pour le compte de l'Etat** ne sont pas des activités susceptibles d'engager la responsabilité pénale de la collectivité.

Par exemple : les élections, l'état civil, etc.

Les activités impliquant la mise en œuvre de **prérogatives de puissance publique** telles que la police, ne peuvent entraîner la responsabilité pénale de la collectivité.

4. La mise en œuvre de la responsabilité pénale de la collectivité

a. Les organes ou représentants agissant pour le compte de la collectivité

Les collectivités sont responsables des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants qui sont les personnes physiques ayant agi pour le compte de la personne morale.

La personne doit avoir la qualité **d'organe ou de représentant** de la personne morale et l'infraction doit avoir été commise en agissant **pour le compte de la personne morale** de droit public.

Dans les collectivités territoriales, les organes sont **les instances habilitées** à décider pour la collectivité : les assemblées délibérantes, les organes collégiaux, les commissions permanentes et bureaux, les autorités telles que les maires, présidents des conseils généraux et régionaux et les membres des bureaux dans les départements et régions.

Pour les établissements, il s'agit des **organes collégiaux habilités** à décider : conseil, assemblée, directeur.

Le représentant de la collectivité doit s'entendre des mandataires ou titulaires d'une délégation de pouvoir.

b. Exclusion des agents hors faute détachable du service

Les fonctionnaires territoriaux et les agents contractuels ainsi que les délégataires de service public **ne sont pas les représentants** de la collectivité et leurs actions ne peuvent, par conséquent qu'engager **leur responsabilité pénale propre**.

En effet, cette responsabilité propre est engagée en cas de faute détachable du service c'est-à-dire si l'infraction commise ne peut être rattachée à l'exécution d'une mission du fonctionnaire ou de l'agent contractuel.

Il s'agit d'une faute personnelle, incompatible avec le service public, revêtant une particulière gravité ou qui vise la satisfaction d'un intérêt personnel de l'agent.

Par exemple : un accident de voiture intervenu pendant le service et pour les besoins de celui-ci mais causé par l'ébriété de l'agent.

Dans cette hypothèse, la collectivité, si elle est mise en cause ou condamnée, peut exercer une action récursoire à l'encontre de l'agent concerné.

Le juge s'attachera à déterminer si la faute personnelle de l'agent a participé à la réalisation du dommage et la part contributive de cette faute dans la réalisation de ce dommage.

5. Le cumul des responsabilités pénales

a. Le principe

L'engagement de la responsabilité pénale de la collectivité n'a pas pour effet d'exonérer l'élu de sa propre responsabilité pénale.

Les responsabilités peuvent être cumulées.

Ce principe de cumul des responsabilités est prévu par l'article 121-2 al. 3 du Code Pénal : « *La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits, sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3* ».

Par conséquent, la responsabilité pénale de la collectivité ne fait pas obstacle à celle de la personne physique qui a réalisé l'infraction pour son compte.

Par exemple : le juge a la possibilité de condamner la commune et le maire. Toutefois, le champ de la responsabilité ne coïncide pas totalement puisque seules les infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles d'être déléguées sont à la charge de la collectivité alors que le maire peut être poursuivi pour des infractions qui correspondent à des activités non déléguables.

b. L'exception

Il existe un régime spécial pour les personnes physiques auteurs indirectes d'une infraction non intentionnelle.

Ces personnes doivent avoir commis une faute qualifiée et non une faute d'imprudence pour engager leur responsabilité pénale. Ce régime favorable ne s'applique qu'aux personnes

physiques et non aux personnes morales qui par hypothèse ne sont jamais l'auteur direct des infractions pénales lesquelles sont commises pour leur compte.

5. Le régime indemnitaire

Le juge pénal n'est pas compétent pour statuer sur les demandes indemnitaires formées au titre d'une faute qui serait commise par un organe ou un représentant pour le compte de la collectivité.

Le juge pénal renvoie alors au juge administratif le soin de fixer les indemnités.

B. La responsabilité pénale de l'élu

1. Le principe

La responsabilité pénale des élus est susceptible d'être mobilisée à l'occasion d'infractions fondées sur des dispositions pénales générales applicables à l'ensemble des justiciables.

Il s'agit, par référence à l'article L 2123-4 du Code Général des Collectivités territoriales du maire (président du département, région, EPCI) ou d'un élu municipal (départemental, régional, communautaire) le suppléant ou ayant reçu une délégation.

Pour les autres élus que le maire ou président de la collectivité, il convient de tenir compte de l'étendue de leur responsabilité.

Cela pose la question des délégations (de signature, de pouvoir) accordées aux adjoints ou techniciens de nature à engager la responsabilité pénale de ces derniers.

2. Cas particulier des infractions non intentionnelles

Dans le cadre des obligations de sécurité s'imposant par le biais de l'article L 515-16-2 du Code de l'environnement, on s'intéressera plus particulièrement **aux délits non intentionnels** essentiellement liés à des imprudences ou à des négligences commises par des élus dans l'exercice de leurs fonctions.

a. Le texte

L'article 121-3 du Code Pénal prévoit :

« Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre.

Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui.

*Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de **manquement** à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.*

*Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon **manifestement délibérée** une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une **faute caractérisée** et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer.*

Il n'y a point de contravention en cas de force majeure ».

Il convient de compléter la lecture de ce texte par celle des articles L 2123-4, L 3123-28 et L 4135-28 du Code Général des Collectivités Territoriales qui prévoient que sous réserve des dispositions de l'alinéa 4 de l'article 121-3 du Code Pénal, le maire ou un élu municipal, le président du conseil départemental ou un conseiller départemental, le président du conseil régional ou un conseiller régional le suppléant ou ayant reçu une délégation :

« ne peut être condamné sur le fondement du troisième alinéa de ce même article pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales 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 ».

Il en est de même pour les collectivités territoriales d'outre-mer, ainsi que pour les EPCI et Métropoles.

b. L'appréciation du juge

Le comportement fautif de l'élu est apprécié *in concreto* par le juge pénal qui prend en compte le caractère délibéré de la violation de ses obligations. Cela conduit le juge à évaluer avec précision le degré des obligations pesant sur les élus locaux pour déterminer si le comportement reproché relève d'une infraction pénale ou non.

Il s'agit d'apprécier la réalité de la situation à laquelle était confronté l'élu et la façon dont il a agi compte tenu **des moyens** dont il disposait.

Ainsi, pour que les faits constituent, par exemple, un homicide involontaire, il convient que l'élu ait commis une faute ou un manquement non intentionnel que le juge apprécie en référence à une conduite normalement diligente qu'il devait avoir en tenant compte de ses charges, de ses compétences, de son autorité et des moyens à sa disposition.

Par exemple :

A l'échelle de la collectivité : il peut s'agir du défaut d'information de la population sur le risque, ou le défaut d'établissement d'un DICRIM.

A l'échelle de l'équipement public : il peut s'agir du défaut d'information des agents sur les risques auxquels ils sont exposés, ou l'absence de mise en place d'un plan de mise à l'abri ou tout autre document permettant d'organiser la sécurité de l'établissement.

3. Les conditions pour engager la responsabilité de l'élu

Il est possible d'engager pénalement la responsabilité de l'élu :

- soit lorsqu'il y a violation manifestement délibérée d'une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement (exemple : délit de mise en danger de la personne). C'est-à-dire **en toute connaissance de cause**.

Par exemple : par le défaut d'information alors que l'élu connaissait le risque et qu'il a été alerté sur ce dernier, l'absence de diagnostic de vulnérabilité ou équivalent alors que l'article L 515-16-2 induit nécessairement cette démarche.

- soit une faute caractérisée exposant autrui à un risque d'une particulière gravité que l'élu ne pouvait ignorer et ce en dehors de toute prescription par une loi ou un règlement.
Toute défaillance est prise en compte, dès lors qu'elle génère un risque d'une particulière gravité.

Par exemple : défaut de mise en œuvre des travaux nécessaires pour remédier aux anomalies graves constatées dans le diagnostic alors que la collectivité disposait des budgets nécessaires et que l'assemblée délibérante s'est prononcée en faveur de ces travaux.

4. Mise en perspective au regard des obligations issues de l'article L 515-16-2 du Code de l'environnement pour les collectivités et les élus

En d'autres termes, les diligences normales s'apprécient **au regard des moyens mis en œuvre** pour se conformer aux exigences de l'article L 515-16-2 du Code de l'environnement.

Cet article prévoit une graduation des mesures, qui implique que les collectivités disposent d'une marge de manœuvre pour prioriser les actions et surtout justifier des choix effectués pour assurer le respect de l'article L 515-16-2. Les actions à mettre en œuvre ne sont pas imposées par le texte.

Le point commun à tous les fondements de la responsabilité à laquelle les élus et les collectivités peuvent être confrontés dans le cadre de l'application de l'article L 515-16-2 du Code de l'environnement aux équipements publics est qu'il est attendu de leur part **une conduite prudente**.

Il est nécessaire d'apporter la preuve que tous les moyens ont été mis en œuvre pour aboutir à une sécurité optimale de ces équipements afin d'assurer celle des personnes se trouvant à l'intérieur ou à leur voisinage.

Il convient de tenir compte :

- du diagnostic qui fait apparaître les mesures nécessaires pour une sécurité optimale et constitue le premier pas vers une planification et une graduation des mesures
- des mesures de prévention qui doivent être prises *a minima* : élaboration des documents internes aux établissements
- de la vulnérabilité du bâtiment concerné et du public accueilli :

Par exemple : pour l'accueil des enfants dans une crèche, il peut être recommandé de déplacer les activités en fonction du risque identifié et de sa survenance au sein même du bâtiment.

- des moyens financiers à la disposition de la collectivité pour réaliser les travaux nécessaires : l'absence de réalisation de travaux hors de proportions avec les ressources de la commune n'est pas de nature à engager la responsabilité de cette dernière.

A chaque étape, la collectivité et l'élu doivent pouvoir justifier de l'**accomplissement de ses obligations et des choix effectués pour établir les priorités**.

Cela se traduit par des comptes rendus circonstanciés des réunions qui ont pu se tenir en commission ou au sein de l'assemblée délibérante, des traces écrites des démarches concrètes mises en œuvre (avis d'appel public à la concurrence) ou envisagées (plan d'investissement) et des éléments financiers, techniques justifiant les choix opérés.