

Répartition entre communes et intercommunalités

en matière de prévention des risques majeurs

Philippe BILLET, Professeur agrégé de droit public (Université Jean Moulin - Lyon 3)

Lorsque l'on analyse la répartition des compétences en matière de prévention des risques majeurs, plusieurs questions ne doivent pas être perdues de vue ni, surtout, confondues.

A titre préliminaire, il ne faut pas oublier :

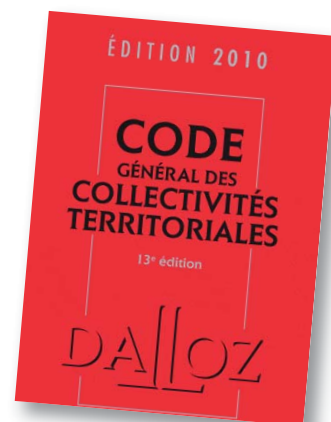
- que la compétence d'un EPCI est régie par le principe de spécialité, qui implique qu'un l'EPCI ne peut valablement exercer que les compétences qui sont limitativement énumérées par ses statuts et qui lui ont valablement été transférées ou déléguées par les communes membres. Cette spécialité est en réalité dédoublée : spécialité fonctionnelle (champ de compétences transférées ou déléguées (CGCT, art. L. 5210-4) et spécialité territoriale, l'EPCI ne pouvant intervenir que dans son champ territorial de compétence, sans pouvoir en dépasser les limites. Cela signifie qu'il ne peut juridiquement pas intervenir dans le cadre des compétences conservées par les communes, tant d'un point de vue opérationnel que financier. En outre, lorsque qu'un EPCI intervient par voie de convention au-delà du strict champ des compétences qui lui ont été transférées, l'objet de la convention doit présenter un lien avec les compétences transférées ;

- qu'une commune ne peut pas transférer à un EPCI une compétence qu'elle

aurait déjà transférée à un autre EPCI - sauf hypothèse de substitution permettant aux EPCI à fiscalité propre d'être investis des compétences transférées à des syndicats intercommunaux préexistants, sans qu'il y ait dissolution préalable de ceux-ci ou obligation de restitution de leurs compétences aux communes.

La compétence exclusive du maire en matière de police de l'ordre public.

La compétence générale de police de l'ordre public ne relève que du maire et du maire seul. Comme le précise le code général des collectivités territoriales, « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale* », laquelle « *a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* » et comprend notamment « *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 » (art. L. 2212-1 et L. 2212-2, 5°). Par ailleurs, « *En cas de danger grave ou imminent le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances* » (art. L.2212-4).

Cette compétence est une compétence personnelle, propre au maire, qui ne

peut être ni déléguée ni transférée au président de l'intercommunalité. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui a organisé dans certaines hypothèses le

La compétence générale de police de l'ordre public ne relève que du maire et du maire seul.

transfert de compétence de police aux fins de permettre la gestion des compétences transférées à l'intercommunalité ne vise que l'élimination des déchets ménagers, l'assainissement, la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage pour les gens du voyage, la sécurité des manifestations sportives et culturelles organisées dans des établissements communautaires, et la circula-

tion et le stationnement (CGCT, art. L. 5211-9-2, I). En cas de faute de sa part dans l'exercice de cette compétence (carence, insuffisance ou inadaptation de la mesure), il engage la responsabilité administrative de la commune pour faute simple (police de l'anticipation, où il a le temps de la réflexion) ou pour faute lourde (police de l'action, qui lui laisse peu de temps pour réagir et le rend plus facilement sujet à l'erreur), selon les cas.

La gestion partagée des risques par la réglementation de l'occupation des sols

Les règles d'urbanisme définies tant par l'État que les communes ou certaines intercommunalités permettent de limiter l'occupation des sols et de mettre celle-ci en adéquation avec la présence d'un risque. La compétence en ce domaine est partagée entre le maire et la commune et il existe un partage possible de compétences entre commune et intercommunalité.

Compétences partagées

La gestion des risques via le droit de l'urbanisme repose sur le conseil municipal, l'organe délibérant de l'intercommunalité et sur le maire, selon l'acte en cause.



Ainsi, les schémas de cohérence territoriale (compétence nécessairement intercommunale), les plans locaux de l'urbanisme (compétence communale ou intercommunale) et les cartes communales (compétence communale ou intercommunale) « déterminent les

conditions permettant d'assurer : (...) 3° (...) la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature » (C. urbanisme, art. L.121-1). La commune (ou l'intercommunalité) peut ainsi régir l'occupation des sols et interdire ou limiter le droit de construire en raison de l'existence de risques particuliers.

De son côté, le maire qui applique le plan local d'urbanisme ou la carte communale (ou les règles de constructibilité limitée en cas d'absence d'un tel document opposable) à l'occasion d'une demande d'autorisation d'occuper le sol, peut s'affranchir des règles communales ou intercommunales et, en application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, peut interdire ou soumettre à des prescriptions spéciales le projet qui « est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son

importance ou de son implantation à proximité d'autres installations ». Cette disposition est en effet d'ordre public et peut conduire le maire à refuser l'autorisation quand bien même l'application du document d'urbanisme opposable admettrait le projet dans la zone considérée. A défaut de refus ou de prescriptions spéciales alors que la situation l'aurait exigé, l'autorisation peut être annulée pour erreur manifeste d'appréciation.

La responsabilité de la commune peut être engagée en cas de dommage lié à une erreur dans la définition des règles d'urbanisme qui auraient conduit à permettre l'occupation des sols entraînant un dommage affectant la construction et/ou ses occupants en raison de l'existence d'un risque. Cette responsabilité

peut toutefois être partagée avec l'État (retard dans l'établissement et/ou la communication de documents relevant de sa compétence et mettant en évidence l'existence d'un risque) et la victime (théorie du risque acceptée : s'est installée dans la zone en cause alors qu'elle ne pouvait pas ignorer l'existence d'un risque potentiel).

Partage de compétences

Le maire peut transférer au président de l'intercommunalité sa compétence en matière de délivrance d'autorisations d'occuper le sol, au même titre que la commune peut transférer à l'intercommunalité sa compétence en matière de

cette compétence en matière de prévention des risques via le droit de l'urbanisme ne donne pas de compétence particulière autre en matière de gestion des risques

planification urbaine. Ou peut être tenue de le faire dans le cas de certaines intercommunalités (schéma de cohérence territoriale et plan local d'urbanisme pour les communautés urbaines, schéma de cohérence territoriale pour les communautés d'agglomération).

En tout état de cause, cette compétence en matière de prévention des risques via le droit de l'urbanisme ne donne pas de compétence particulière autre en matière de gestion des risques : elle est limitée au droit de l'urbanisme.

La répartition contrariée des compétences en matière de plan de sauvegarde

Au-delà de la question de l'articulation du plan intercommunal de sauvegarde (PICS) avec la réserve communale de sécurité civile, la référence à l'intercommunalité peut être trompeuse car l'articulation des compétences est plus complexe qu'il y paraît de prime abord.

Prééminence du maire dans l'élaboration

L'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile qui a formalisé le PCS donne un rôle déterminant au maire. Il distingue ainsi le plan communal proprement dit (PCS), qui est arrêté par le maire et le plan intercommunal, qui peut être établi en lieu et place du PCS dans le cadre d'une intercommunalité à fiscalité propre : les communes membres peuvent ainsi lui confier l'élaboration du PICS, la gestion et, le cas échéant, l'acquisition des moyens nécessaires à l'exécution du plan.

La procédure d'élaboration et de révision est alors mise en œuvre par le président de l'intercommunalité, mais le PICS est arrêté par co-décision qui fait de chaque maire le censeur du projet : il fait ainsi l'objet d'un arrêté pris par le président de l'intercommunalité et d'un arrêté pris par chacun des maires des communes concernées (Décr.n°2005-1156 du 13 sept. 2005 relatif au plan communal de sauvegarde). Cette procédure ne permet cependant pas de savoir si la compé-

le PICS est arrêté par co-décision qui fait de chaque maire le censeur du projet

tence du maire est liée (il « doit » signer si le président de l'intercommunalité décide d'approuver, de mettre à jour ou de réviser le PICS) ou si cette compétence est discrétionnaire (il « peut » signer) au risque de bloquer toute la procédure.

Rien n'est en tout cas prévu pour que le président de l'intercommunalité puisse, le cas échéant, passer outre le refus d'un maire.

De la même façon, si la mise à jour ou la révision du PICS relèvent bien du président de l'EPCI, aucun arbitrage n'est prévu si un maire souhaite cette évolution et se heurte à un refus de la part du président de l'EPCI.

L'établissement d'un PICS impose donc d'identifier tous ces obstacles procéduraux afin d'éviter des blocages et proposer des solutions pour les dépasser.

Exclusivité du maire dans la mise en œuvre

Le président de l'intercommunalité est exclu formellement de la mise en œuvre du PICS : la mise en œuvre du plan communal ou intercommunal de sauvegarde relève de chaque maire sur le territoire de sa commune, sans qu'il ait été prévu la possibilité de déléguer ou de transférer cette compétence. ■ ■ ■

Le président de l'intercommunalité est exclu formellement de la mise en œuvre du PICS

Tableau de synthèse

	Police de l'ordre public	Urbanisme	Plan de sauvegarde
Commune	Aucune compétence	Planification (PLU ou carte communale)	Aucune compétence
Maire	Compétence exclusive	Délivrance des autorisations d'occuper le sol (sauf cas particuliers de compétence retenue du préfet)	- Elaboration : compétence propre ou co-décision si EPCI - Mise en œuvre : compétence exclusive
EPCI	Aucune compétence	Compétence de plein droit ou sur délégation de la commune en matière de planification (selon type d'EPCI)	Aucune compétence
Président de l'EPCI	Aucune compétence	Compétence transférable pour la délivrance des autorisations d'occuper le sol	- Elaboration : compétence partagée avec le maire (co-décision) - Mise en œuvre : aucune compétence