



**PRÉFET
DE LA RÉGION
OCCITANIE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement



Régimes des responsabilités civiles et pénales des acteurs gemapiens

Principes généraux et cas des ouvrages
de prévention des inondations

ÉDITORIAL

La compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI) est désormais bien structurée entre établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et syndicats mixtes. Se posent à présent les questions tout aussi complexes de transferts d'ouvrages, d'établissements des systèmes d'endiguement et d'aménagements hydrauliques qui vont mobiliser fortement les structures gemapiennes.

Pour donner des repères à ces structures parfois jeunes et qui ont à faire face à des responsabilités nouvelles pour elles, cette plaquette a pour objet de poser clairement les notions de responsabilité civile et pénale afin de sécuriser les acteurs concernés dans leur action.

Elle fait un focus sur la responsabilité des acteurs gemapiens en tant que gestionnaires des systèmes d'endiguement et aborde le grave sujet souvent soulevé de la recherche de responsabilité dans le cas particulier d'une rupture d'ouvrage, étant rappelé que le jeu des responsabilités s'apprécie au cas par cas.

Puisse ce document servir aux acteurs gemapiens pour les conforter dans leur rôle et les éclairer dans leur action.

Patrick BERG

Directeur régional de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement

RESPONSABILITÉ CIVILE : OBLIGATION DE RÉPONDRE DES DOMMAGES QUE L'ON CAUSE À AUTRUI

Les trois conditions d'engagement de la responsabilité sont :

Le préjudice

Il peut être patrimonial (matériel, corporel) ou extrapatrimonial. Il doit être certain, personnel et direct et concerner un intérêt légitime juridiquement protégé.

Le fait générateur

On distingue trois types de faits générateurs du dommage :

- le fait personnel est un acte, volontaire ou involontaire. Il peut s'agir d'une action ou d'une omission. Il doit consister en la violation d'un devoir imposé par le droit. Il suppose la faculté de discernement ;
- le fait des choses (et des animaux) dont on a la garde : le gardien de la chose est responsable si la chose a joué un rôle actif dans la réalisation du dommage, si elle en a été la cause génératrice. Est considéré comme gardien celui qui a les pouvoirs d'usage, de contrôle et de direction de cette chose au moment du dommage ;
- le fait d'autrui : à côté du principe général de responsabilité du fait d'autrui posé par la jurisprudence, il existe des cas particuliers de responsabilité du fait d'autrui, par exemple la responsabilité du commettant du fait de son préposé.

Le lien de causalité entre le fait et le préjudice

Un lien de causalité doit obligatoirement exister entre le fait générateur et le préjudice.

Pour échapper à l'obligation de réparer, la personne à qui l'on impute l'origine d'un dommage peut démontrer que celui-ci n'est pas dû à son fait, mais à une cause exonératoire.

Il existe trois cas d'exonération de responsabilité : la force majeure^{*1}, le fait d'un tiers et la faute de la victime elle-même, qui peut entraîner une exonération partielle si elle a concouru au dommage, voire totale si elle en est la cause exclusive.

1 La théorie de force majeure est exonératoire de responsabilité. Elle a pour effet de rompre le lien de causalité entre une faute commise et un préjudice subi. Trois éléments doivent être réunis afin qu'un cas de force majeure soit retenu : l'extériorité, l'irrésistibilité et l'imprévisibilité du ou des événements.

RESPONSABILITÉ PÉNALE : OBLIGATION DE RÉPONDRE DES INFRACTIONS PERSONNELLES À LA LOI.

Peut être qualifié d'infraction tout comportement d'action ou d'omission imputable à un sujet de droit, personne physique ou personne morale, de droit privé ou de droit public, consistant à enfreindre une norme préétablie. Dans le cas où la loi ou le règlement fixe, d'une part, le comportement incriminé et d'autre part, les peines applicables selon la nomenclature des sanctions auxquelles le législateur a confié un statut pénal, on parlera d'infraction pénale ou plus simplement d'infraction (Le Guide des infractions — Le Guide pénal, Dalloz, 20^e édition, Jean-Christophe CROCQ).

Les infractions pénales sont classées en trois catégories en fonction de la gravité du comportement qu'elles révèlent : les contraventions, les délits, les crimes

La responsabilité pénale est une responsabilité personnelle. La responsabilité des personnes morales, à l'exclusion de l'État, peut être recherchée. C'est le cas pour les collectivités territoriales et établissements publics.

Pour qu'il y ait infraction pénale, trois éléments doivent être réunis :

- **élément légal** : c'est l'incrimination ;
- **élément matériel** : c'est « le fait ou l'acte extérieur par lequel se révèle l'intention criminelle ou la négligence du délinquant » (Droit pénal général, sept. 2020, LGDJ, Jacques Leroy) ;
- **élément moral** : c'est « la volonté de commettre l'infraction telle qu'elle est déterminée par la loi, plus la conscience chez le coupable d'enfreindre les prohibitions légales » (Droit pénal général, sept. 2020, LGDJ, Jacques Leroy).

Cas des infractions d'imprudence ayant causé un dommage : La loi a réservé le cas des infractions d'imprudence, en prévoyant que l'intention pouvait se réduire à une faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de sécurité prévue par la loi ou le règlement (article 121-3 du Code pénal).

L'imprudence n'est en principe réprimée que si elle a causé un dommage. L'imprudence n'ayant pas engendré de dommage n'est pas réprimée, sauf si elle constitue en soi une infraction ou si elle a consisté en la « violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence, ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement » à condition qu'il y ait eu pour autrui un risque immédiat de mort ou d'infirmité permanent (article 223-1 du Code pénal).

CONCERNANT LES ACTEURS GEMAPIENS EN TANT QUE GESTIONNAIRES DE SYSTÈMES D'ENDIGUEMENTS

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique a créé une compétence obligatoire relative à la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations et l'a attribuée aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Cette compétence GEMAPI est effective depuis le 1^{er} janvier 2018. Ces acteurs peuvent organiser cette compétence avec des EPAGE, EPTB et syndicats mixtes, conformément aux dispositions du Code de l'environnement et du Code général des collectivités territoriales.

La responsabilité de l'acteur gemapien peut être recherchée en tant que responsable de la définition des systèmes de protection.

Les titulaires de la compétence « prévention des inondations » de la GEMAPI sont en particulier responsables de la définition et de la gestion des systèmes d'endiguement et des aménagements hydrauliques ainsi que de leurs niveaux de protection associés de telle façon que la zone protégée ne soit pas inondée par débordement, contournement ou rupture des ouvrages.

Cette détermination du système de protection intègre — à l'appréciation du gestionnaire gemapien — les digues classées, en tenant compte de leur état physique au moment du transfert de gestion, et peut également intégrer d'autres ouvrages servant cette protection contre les inondations.

La responsabilité de l'acteur gemapien peut être recherchée en tant que responsable de l'entretien normal des systèmes de protection

En particulier après une rupture d'ouvrage, sera regardée — pour la recherche des responsabilités — la mise en œuvre des règles de l'art visant à assurer l'efficacité et la sûreté de l'ouvrage.

Dans les cas de systèmes d'endiguements incluant des ouvrages mixtes (des ouvrages d'infrastructures ferroviaires, ou routières par exemple), des conventions viennent définir les obligations et responsabilités des différents signataires.

Dispositifs transitoires particuliers

- Les autorisations des digues non incluses dans un système d'endiguement sont caduques à partir de 1^{er} janvier 2021 pour celles protégeant plus de 3000 personnes, et seront caduques à partir du 1^{er} janvier 2023 pour les autres (sauf procédures dérogatoires exceptionnelles).

Au-delà de ces délais, les propriétaires (et gestionnaires) de ces ouvrages auront en charge leur neutralisation (afin d'éviter le phénomène de « sur-aléa » en cas de crue) et engagent leurs responsabilités en cas de non-respect de cette obligation et de survenance d'un événement.

- Entre la mise à disposition des ouvrages appartenant à une personne morale de droit public et leur régularisation au sein de systèmes d'endiguements, la responsabilité des gestionnaires de ces ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions ne peut pas être engagée « dès lors que ces dommages ne sont pas imputables à un défaut d'entretien normal au cours de la période considérée ».
- Par ailleurs, l'État ou l'un de ses établissements publics poursuit, jusqu'au 28 janvier 2024 et pour le compte des autorités compétentes pour la prévention des inondations, la gestion des digues qu'il assurait à la date du 28 janvier 2014 (date d'entrée en vigueur de la loi MAPTAM) selon des modalités définies par convention entre les protagonistes.

Le transfert de compétence a pour conséquence que l'EPCI-FP n'a plus la compétence, et il devient membre du syndicat mixte auquel il l'a transférée. La structure est donc dessaisie de la compétence et ne supporte plus de responsabilités.

Le transfert de la compétence GEMAPI des communes aux EPCI-FP est de fait. La mise à disposition des ouvrages communaux de prévention des inondations doit toutefois être constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et de la collectivité bénéficiaire.

Le transfert de gestion d'autres ouvrages que les ouvrages communaux requiert une convention qui viendra — entre autres — clarifier les responsabilités de chacun.

La délégation de compétence s'appuie sur une convention qui définit le service attendu sur une période donnée. Sauf dispositions contraires dans ladite convention, la délégation ne modifie pas le jeu de responsabilités : l'EPCI-FP reste responsable de la mise en œuvre de la mission objet de la délégation.

Rappel

La création de la compétence GEMAPI n'a pas remis en question les pouvoirs et responsabilités du maire en tant que dépositaire des pouvoirs de police. L'acteur gemapien, compétent en matière de prévention des inondations doit transmettre les informations nécessaires au maire lui permettant notamment la gestion de crise : informations sur les performances du système d'endiguement et sur les venues d'eau qui pourraient se produire lorsque la crue ou la tempête viendrait à dépasser ces performances. Ainsi, pour l'organisation des secours dont il a la charge, le maire bénéficie d'un nouvel outil lui permettant de mieux exercer ses fonctions. Il peut également mieux informer ses administrés sur les risques auxquels ils sont soumis. Enfin, ces données serviront ses compétences locales en matière d'urbanisme.

RECHERCHE DES RESPONSABILITÉS EN CAS DE RUPTURE D'UN OUVRAGE

Responsabilité civile

Cette recherche découlera de l'action contentieuse engagée, c'est-à-dire de la partie qui demande réparation.

Dans tous les cas, seront regardées les responsabilités des différents acteurs concernés en tant que :

- responsable de l'ouvrage — Propriétaire ou gestionnaire : le propriétaire et l'exploitant peuvent être considérés comme débiteurs conjoints d'une obligation de surveillance et d'entretien de l'ouvrage, chacun étant responsable des obligations attachées respectivement à la qualité de propriétaire ou à celle d'exploitant de celui-ci ;
- responsables des dommages causés par l'ouvrage — propriétaire, gestionnaire, constructeur, bureau d'études, autorités de police (maire et préfet), autorités en charge de l'urbanisme, riverains, etc...

Responsabilité pénale : cas des infractions d'imprudence ayant causé un dommage¹

Il faut distinguer le cas de l'auteur direct qui engage sa responsabilité pénale dès la faute simple, de celui de l'auteur indirect qui engage sa responsabilité pénale s'il a commis une faute grave, c'est-à-dire une faute délibérée ou une faute caractérisée (article 121-3 du Code pénal).

La responsabilité de l'auteur sera engagée s'il est démontré 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 » (art.L121-3 Code Pénal). Les diligences normales sont appréciées au cas par cas. Le juge recherche si une imprudence a été commise en se référant au comportement d'un individu « normalement » prudent et diligent. Dans le cas d'un agent, l'analyse se fait à partir des fonctions et missions telles qu'exercées dans le fonctionnement concret du service (T. Corr. Toulouse, 19 février 1997, Gaz. Pal. 1997.1.396).

Ceux-ci doivent avoir été précisément définis au moment de l'obtention de l'autorisation de la digue en tant que système d'endiguement par le gestionnaire.

Une faute simple suffit dans de nombreux cas à établir la responsabilité. S'agissant des dommages subis par les usagers d'un ouvrage public, il existe un mécanisme de présomption de faute. La preuve du lien de causalité entre le dommage et l'ouvrage présume une faute, ici un « défaut d'entretien normal » de l'ouvrage. Le maître d'ouvrage verra alors sa responsabilité engagée à moins qu'il n'atteste de l'entretien normal de l'ouvrage.

¹ On supposera ici le caractère non intentionnel de l'acte

Définitions

Auteur direct : personne qui va directement contribuer au dommage. Cette personne va donc commettre une faute d'imprudence, de négligence, un manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, qui va directement entraîner le dommage.

Auteur indirect : personne qui n'a pas directement causé le dommage, mais qui a contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'a pas pris les mesures permettant de l'éviter. Cette personne va donc commettre une faute d'imprudence, de négligence, un manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, qui va contribuer à créer la situation qui a permis le dommage.

Faute simple : faute par imprudence, négligence, ou manquement à une obligation de prudence ou de sécurité.

Faute délibérée : violation d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par une loi ou un règlement. Elle se situe donc un niveau au-dessus de la faute simple sur l'échelle de gravité des fautes, puisqu'il est nécessaire de violer d'une façon délibérée et consciente une règle de prudence ou de sécurité.

Faute caractérisée : faute d'imprudence, de négligence, un manquement à une obligation de prudence ou de sécurité présentant un caractère particulièrement grave. Son auteur ne pouvait ignorer qu'une telle faute exposait autrui à un risque grave. Exemple : un agent technique de l'ONF ayant constaté le caractère instable d'un tronc d'arbre sans pour autant prendre les mesures de prévention nécessaires a vu sa responsabilité engagée pour homicide involontaire.

Lien

La foire aux questions apporte de nombreuses réponses complémentaires de ce document :

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2019_05_27_FAQ_Gemapi_mise_en_ligne-Vweb.pdf

Directeur de la publication : Patrick BERG, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement d'Occitanie

Conception DREAL Occitanie — Rédaction DREAL Occitanie/DEMA/DGTAG/Stéphanie SWIATHY — Réalisation DREAL Occitanie/CC/Communication/Didier Le Boulbard — Impression DREAL Occitanie/SG/DILA/BASI/Christian Prudhom.

Crédits photo : DREAL Occitanie

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Occitanie
Cité administrative, 2, bd Armand DUPORTAL, BP 80002, 31074 Toulouse Cedex 9

Édition : 4 juin 2021