

Programme de recherche  
« Evaluation et prise en compte des risques naturels majeurs »

---

**IMPACT DE L'INFORMATION PREVENTIVE SUR  
L'EVOLUTION DE LA RESPONSABILITE  
DANS LE CADRE DES RISQUES NATURELS MAJEURS**

**Le cas des Alpes-Maritimes**

---

Etude coordonnée par Valérie GODFRIN  
Pôle Cindyniques-ENSMMP



**Michel MERIGOT, Maître de conférence**  
**Audrey VERDIER-CHOUCHANE**  
Université de Nice-Sophia-Antipolis  
Laboratoire CEMAFI



**Anne LALO-AMENC, Maître de conférence**  
Université de Nice-Sophia-Antipolis  
IUT de Nice-Côte d'Azur  
Département STID  
Pôle de recherche SPQR

**Sandrine GLATRON, Chargée de recherche**  
CNRS / Université Louis Pasteur, Strasbourg  
Laboratoire Image et Ville  
UMR 7011



## Sommaire

*Synthèse des travaux*..... p. 3

*Aspect juridique*.....p. 23

*Aspect sociologique*.....p. 141

Analyse statistique p. 143

La confrontation des discours des élus et des habitants des Alpes Maritimes sur les risques naturels et leur gestion p. 156

Le débat public sur les catastrophes naturelles : le cas des inondations dans les Alpes-Maritimes p. 169

*Analyse des médias*.....p. 185

## Synthèse programme EPR 1

L'objet de cette recherche est de préciser comment la mise en œuvre du droit à l'information du public, consacré à l'article 21 de la loi du 22 juillet 1987 et érigé en principe général par la loi du 2 février 1995, est susceptible d'influencer le domaine de la responsabilité. En effet, la jurisprudence et les médias témoignent d'une évolution des mentalités vers la recherche de responsabilités personnelles, qu'il s'agisse de celles des pouvoirs publics pour défaut d'affichage des risques ou de celles des usagers pour non respect des consignes de sécurité et de prudence. L'étude a pour objet de mettre en évidence comment cette résurgence de la responsabilité est appréhendée par la société civile comme par les acteurs institutionnels.

La synthèse des résultats de cette recherche est présentée sous forme de questions/réponses permettant d'avoir une vision globale des réponses relatives à la problématique de l'information préventive et de l'évolution de la responsabilité.

### Les interrogations

#### Définition et champ d'application de l'information préventive

- ◆ Qu'est-ce que l'information préventive ?
- ◆ Qu'est-ce qu'implique l'information préventive ?
- ◆ Les circulaires précisant la procédure de mise en œuvre de l'information préventive ont-elles une valeur juridique ?
- ◆ Existe-t-il des obligations d'informer autres que celles prévues par la loi de 1987 et ses textes d'application ?
- ◆ La presse joue-t-elle un rôle dans le processus d'information préventive ?

#### Information préventive et processus de responsabilisation

- ◆ L'information préventive implique-t-elle un retour en arrière à la notion de prévoyance personnelle ?
- ◆ L'information préventive témoigne-t-elle d'un changement radical d'orientation de la politique de prévention des risques naturels en attribuant une part nouvelle aux citoyens comme entité individuelle du dispositif de prévention ?
- ◆ Les modalités de mise en œuvre de l'information préventive contribuent-elles à infléchir le processus de responsabilisation des autorités publiques et de la population ?
- ◆ Une plus grande précision des faits ou la proximité émotionnelle favorisent-elles une responsabilisation des citoyens ?
- ◆ La détermination des zones les plus exposées à des risques naturels et l'affichage des risques sont-ils susceptibles de donner lieu à une modification du calcul des coûts et à l'utilisation éventuelle de surprime, afin de responsabiliser les particuliers ?

#### Information préventive et responsabilité

- ◆ Quelle sanction juridique pour absence d'information en matière de risques naturels ?
- ◆ La mise en œuvre de l'information préventive entraîne-t-elle un passage des mécanismes collectifs d'indemnisation à la responsabilité directe des personnes publiques ou privées ?
- ◆ L'obligation d'information préventive (pour les autorités publiques, afficher le risque et pour les citoyens, respect des consignes de sécurité) va-t-elle modifier la perception de la responsabilité, en soulignant le lien entre la faute commise par les autorités publiques (l'absence d'information), la faute commise par des personnes privées (le non respect des consignes de sécurité) et le dommage subi ?
- ◆ La mise en œuvre du droit à l'information du public telle que prévue par la loi du 22 juillet 1987 est-elle susceptible de modifier le régime de la responsabilité, compte tenu de l'évolution actuelle vers la recherche de responsabilités des pouvoirs publics ou des administrés ?

### Les moyens et les démarches méthodologiques mis en œuvre au cours de l'étude

L'étude se décompose en trois volets : une analyse juridique de l'obligation d'information préventive, une analyse sociologique permettant de mesurer la perception des risques naturels

par les élus d'une part et par la population d'autre part, une analyse des médias afin d'analyser les évolutions des articles de presse concernant les risques naturels et la responsabilité.

#### **L'étude juridique**

Elle vise à dresser un inventaire des dispositions légales dans le domaine de l'information préventive et à analyser les éventuelles évolutions de la jurisprudence sanctionnant la carence de l'information en matière de risques naturels.

Le deuxième objectif de cette étude consiste à analyser la politique publique d'information et sa mise en œuvre, à travers un recensement de l'ensemble des documents permettant d'informer la population sur l'existence de risques naturels.

#### **L'enquête sociologique**

Le volet sociologique de l'étude vise à confronter le discours respectif des populations et des élus pour mettre en évidence les divergences et les convergences de représentation sociale.

Une enquête a été menée auprès des maires des Alpes-Maritimes ainsi qu'auprès de la population de la vallée du Paillon (soit 800 personnes). Cette vallée présente l'avantage d'être représentative tant du point de vue de la politique de prévention des risques naturels (fréquence des arrêtés de catastrophes naturelles et approbation de PPR) que du point de vue de la configuration de l'urbanisme des Alpes-Maritimes, avec une forte concentration d'habitations en bord de mer et un arrière pays plus encaissé, peu peuplé, dont la vocation est plus résidentielle que rurale. Pour prendre connaissance de l'opinion des élus et de la population, un scénario leur a été proposé décrivant une suite fictive d'événements et une série de décisions et d'actions : le thème central de ce scénario était constitué par la construction d'une habitation dans une zone à risque.

Cette enquête a pour objet de confronter la jurisprudence et l'évolution du droit à l'appropriation sociale des risques.

#### **L'analyse des médias**

Les volets sociologique et juridique amènent à analyser les supports d'information et notamment les médias, afin de retracer la construction historique de l'appropriation sociale des risques à travers les médias, de montrer la dimension sociale et socioculturelle de l'appropriation des risques à travers ceux-ci, mais aussi d'analyser le mode de diffusion de l'information en matière de risques naturels.

L'étude de 10 ans de presse nationale écrite a permis de retracer l'évolution de la perception des risques naturels, leurs modalités d'appropriation par le public, en cherchant à discerner si les différentes phases de la prise en compte des risques majeurs et plus particulièrement le droit à l'information du public en matière de risques issu de la loi du 22 juillet 1987, a eu des répercussions perceptibles dans la presse. L'interrogation porte également sur l'influence de la presse dans la perception des risques naturels par les citoyens et dans la recherche de responsables.

## Définition et champ d'application de l'information préventive

### 1. Qu'est-ce que l'information préventive ?

En matière de risques naturels, prévenir consiste à réduire la probabilité d'occurrence d'un phénomène naturel, afin d'en limiter ses conséquences dommageables. Cet objectif implique de mettre en œuvre un certain nombre de mesures permettant d'atteindre le résultat recherché. L'action de prévenir, la prévention est ainsi polymorphe. Elle englobe les actions de contrôle de l'occupation du sol (insertion du risque dans la planification urbaine : conception endogène du risque acceptable), de mitigation (mesures pour diminuer la vulnérabilité des constructions et la protection : opérations ou dispositifs par intervention sur les milieux ou constitutions d'ouvrages en vue de réduire l'extension ou l'enchaînement des aléas), de surveillance (dispositifs pour connaître et prédire les aléas et déclencher les alertes) et de préparation (mesures pour renforcer les capacités de réactions de la société : information, formation et réaction à l'alerte)<sup>1</sup>.

Parmi ces actions, l'information constitue une composante fondamentale de la politique de prévention des risques naturels. Le lien entre information et prévention est tel que le législateur a consacré un droit à l'information dans la loi du 22 juillet 1987 sur la protection civile, en son article 21 : « *les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles* ». Ce droit à l'information des citoyens a même été érigé en principe général à l'article 1<sup>er</sup> de la loi Barnier du 2 février 1995<sup>2</sup>, relative au renforcement de la protection de l'environnement : « *chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement (...)* ».

### 2. Qu'est-ce qu'implique l'information préventive ?

La loi du 22 juillet 1987 et son décret d'application (décret n° 90-918 du 11 octobre 1990, complété par les circulaires du 13 décembre 1993 et du 21 avril 1994) ont prévu un ensemble de dispositions très détaillées visant à informer les citoyens sur les risques naturels auxquels ils sont exposés. Cette information concerne la description des risques et de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, ainsi que l'exposé des mesures de sauvegarde prévues pour limiter leurs effets. L'obligation d'information pèse à la fois sur le préfet, le maire et l'affichage des risques relève également de la responsabilité de certains propriétaires pour les établissements recevant du public ; dans les immeubles destinés à l'exercice d'une activité industrielle, commerciale, agricole ou de service ; dans les terrains aménagés de manière permanente pour l'accueil des campeurs et le stationnement des caravanes soumis au régime de l'autorisation ; dans les locaux à usage d'habitation regroupant plus de quinze logements. La circulaire de 1990 précise que cet affichage est nécessaire à partir d'un seuil de cinquante personnes présentes dans les lieux indiqués.

Un dossier est établi par le préfet avec l'aide de la Cellule d'Analyse des Risques et d'Information Préventive (CARIP), composée des principaux acteurs départementaux (les services déconcentrés, les leaders d'opinion, les collectivités locales, les services médicaux sociaux et les associations protectrices de l'environnement, les médias). La cellule fixe la liste des communes à risques, établit les cartes d'aléas et d'enjeux qui précisent les zones du territoire communal où l'information préventive doit être développée. Cette cellule élabore le Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM), contenant les informations sur les risques majeurs naturels et technologiques du département et le Dossier Communal Synthétique (DCS) relatif aux informations essentielles des différents plans de sauvegarde

---

<sup>1</sup> P.-H. Bourrelier, *Rapport de l'instance d'évaluation relatif à la prévention des risques naturels*, La Documentation Française, 1997.

<sup>2</sup> JO, 3 février.

contre les risques naturels et technologiques majeurs encourus par les habitants des communes concernées. A partir du dossier communal synthétique du préfet, le maire établit un Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM) qui recense les mesures de sauvegarde répondant au risque sur le territoire de leur commune, notamment celles qu'il a prises en vertu de ses pouvoirs de police. Les maires font connaître au public l'existence du dossier synthétique et du document d'information par voie d'affichage. L'ensemble des documents peut être librement consulté en mairie. De plus, la circulaire du 21 avril 1994 invite le maire à développer une véritable campagne de communication sur les risques de la commune et les mesures de sauvegarde pour s'en protéger : action médiatique, campagne de presse, articles dans le bulletin municipal, action dans les écoles...

L'information préventive sur les risques naturels et technologiques doit être effectuée tous les 5 ans.

### **3. Les circulaires précisant la procédure de mise en œuvre de l'information préventive ont-elles une valeur juridique ?**

La question se pose essentiellement en terme de responsabilité, puisqu'il s'agira d'apprécier dans ce cas, l'étendue des obligations des autorités publiques et de leur carence à ce sujet. Les administrés peuvent-ils se prévaloir des circulaires de 1993 et 1994 pour engager la responsabilité des autorités défaillantes ? Le maire peut-il, compte tenu de la faible valeur réglementaire de la circulaire, ne pas respecter les circulaires fixant les modalités de l'information préventive ? Dans ce domaine, le maire se trouve en situation d'agent de l'Etat : l'Etat exerce une autorité sur une autre autorité, celle du maire. Ce pouvoir hiérarchique permet à l'autorité supérieure qui le détient d'intervenir à l'égard du comportement de ses subordonnés en prenant notamment des mesures d'instruction, c'est-à-dire des ordres de service. Aux instructions qui lui sont adressées, le subordonné, en l'occurrence le maire, doit se conformer sous peine d'engager sa responsabilité. L'Etat emprunte ainsi à la commune, personne morale décentralisée son cadre géographique et son organe exécutif pour l'accomplissement de tâches administratives d'Etat, notamment dans le cadre de l'exercice de pouvoir de police spéciale. Le maire cumule donc ici sa qualité de représentant de la commune et d'autorité décentralisée en qualité d'agent de l'Etat (technique du dédoublement fonctionnel). En tant que tel, le maire est soumis au pouvoir hiérarchique du préfet qui est en droit de lui adresser des instructions, d'annuler ou de réformer ses décisions et de substituer à lui, en cas de mise en demeure restée infructueuse, lorsqu'il néglige d'accomplir un acte en tant qu'agent de l'Etat.

Ainsi, en matière d'information préventive, le maire se trouve contraint d'exécuter toutes les obligations prescrites par la circulaire, c'est-à-dire d'élaborer un DICRIM, de le diffuser auprès de la population, d'organiser une campagne d'affichage, sous peine d'engager sa responsabilité.

### **4. Existe-t-il des obligations d'informer autres que celles prévues par la loi de 1987 et ses textes d'application ?**

Bien avant la consécration légale du droit à l'information par la loi de 1987, l'obligation d'informer apparaissait comme une obligation en filigrane du pouvoir de police des autorités publiques. Les pouvoirs de police détenus par une autorité consistent à maintenir l'ordre et la sécurité. Ces pouvoirs de police apparaissent à la fois comme les préludes et les fondements essentiels du droit à l'information.

La jurisprudence a déduit du pouvoir de police générale détenu par le maire en vertu de l'article 2212-2 du Code général des collectivités territoriales, une obligation d'informer ses administrés des risques naturels auxquels ils peuvent être soumis. En vertu de ce pouvoir de police générale, le maire est tenu à une obligation d'information, de signalisation et d'alerte. Il est tenu de prendre les mesures nécessaires, appropriées et suffisantes de signalisation des risques naturels. Dans ce domaine, le pouvoir de police se traduit concrètement par la signalisation des dangers, par l'édiction d'arrêtés qui interdisent l'accès à certaines zones dangereuses, par la diffusion de toute information utile pour assurer la sécurité des populations.

De même, en instaurant les PER, PSS, PSZIF, article R 111-3, remplacés par les PPR en 1995, le législateur a doté les autorités publiques d'un instrument permettant une diffusion de l'information en matière de risques naturels. Même si le PPR n'a pas été initialement prévu pour être un instrument d'information, dans la réalité il semblerait être un bon vecteur pour informer la population. Cela tient d'une part aux modalités d'élaboration de ce document de prévention (enquête publique, contenu du dossier, publication du PPR) et d'autre part, au fait que les implications réglementaires des PPR et notamment en matière foncière amènent le public à s'y intéresser et donc à s'informer des risques naturels. Les documents d'urbanisme issus du pouvoir de police spéciale permettent aussi d'informer indirectement les administrés de la présence de risques naturels dans les zones d'occupation ou d'utilisation du sol. Depuis la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et la prévention des risques majeurs, le Code de l'urbanisme dans sa partie législative, a pris en compte la notion de risques liés à l'environnement. Désormais, la sécurité constitue un des éléments que doivent intégrer d'une façon générale les documents d'urbanisme. Le mode d'élaboration de ceux-ci (enquête publique) et les informations contenues dans chaque dossier permettent d'informer la population sur l'existence de risques naturels dans certaines zones et de leur conférer une dimension spatiale à travers la cartographie réglementaire.

Les dispositions relatives à l'information préventive prévues par la loi du 22 juillet 1987 et ses textes d'application sont ainsi venus conforter l'obligation d'information prévue dans le cadre des pouvoirs de police générale et spéciale : ils ne font qu'officialiser le constat que l'information préventive constitue le meilleur des moyens pour réduire l'ampleur d'une catastrophe.

Cependant, l'information au titre du pouvoir de police générale ou spéciale reste parcellaire dans la mesure où elle ne concerne le plus souvent que la signalisation des risques encourus, sans entrer dans le détail de l'analyse des risques et des consignes de sécurité.

Par ailleurs, toute personne effectuant des opérations immobilières, professionnelles ou non, est également tenue à une obligation d'information, de renseignement voire de conseil pour les professionnels (notaire, professionnels de l'immobilier tels que lotisseur, constructeur, architecte...). Cette obligation implique de renseigner le futur contractant des éventuelles restrictions, contre indications et incompatibilités affectant l'usage de la chose ou l'exécution du contrat, faute de quoi le futur contractant ne peut prendre sa décision en toute connaissance de cause. En conséquence, pèse sur certaines personnes privées une obligation d'informer en matière de risques naturels. L'obligation d'information des notaires se trouve d'ailleurs renforcée avec la loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001 qui dispose à l'article L 151-38-1 du Code rural, que les acquéreurs de biens immobiliers situés dans les zones où la prévention contre les incendies de forêts est imposée doivent être informés des contraintes qu'ils subiront. Cette information doit figurer dans tout acte notarié ou sous seing privé.

Cependant, cette obligation d'information à charge des personnes privées est également relativement parcellaire puisqu'elle ne vise qu'à avertir un particulier de la présence d'un risque de ce type et éventuellement à lui conseiller des mesures de construction adéquates.

## **5. La presse joue-t-elle un rôle dans le processus d'information préventive ?**

La description des événements naturels et la mention des zones dangereuses dans les articles de la presse nationale, le rappel des événements passés similaires permettent de forger une « culture du risque ». Certains articles préconisent également des solutions techniques pour limiter les facteurs de risque. Par ailleurs, la presse nationale informe sur les bulletins d'alerte de Météo-France ou encore sur les risques d'avalanche, ce qui permet de diffuser une information en amont des catastrophes, afin de tenter de juguler les conséquences dramatiques de certains événements naturels. Les articles de presse expliquent également souvent les moyens et systèmes d'alerte, comme par exemple la description du fonctionnement des services d'annonce des crues. Il en est de même pour le système de prévention des incendies

de forêt. Les procédés expérimentaux d'alerte font également l'objet de développements (comme le procédé VAN dans le domaine des risques sismiques).

Sans constituer de véritables encyclopédies ou remplacer les documentations spécialisées, les quotidiens nationaux informent donc sur les phénomènes naturels, les mesures de prévention, les moyens d'alerte... en aiguillant éventuellement pour davantage de précision sur une bibliographie ou des sources plus documentées.

Cela dit, l'absence d'article ou de développement dans la presse nationale consacré à la connaissance des comportements à adopter en cas de survenance d'un événement naturel constitue un point faible du processus d'information préventive par le biais des médias.



## **Information préventive et processus de responsabilisation**

### **6. L'information préventive implique-t-elle un retour en arrière à la notion de prévoyance personnelle ?**

La notion de prévoyance personnelle fait référence au concept de responsabilité, tel qu'envisagé au 19<sup>ème</sup> siècle. La faute, fondement de la responsabilité et son caractère de sanction morale avaient pour effet de souligner la nécessité de se comporter en « bon père de famille », c'est-à-dire en personne prévoyante et prudente. Dans cette optique, la sécurité devient le devoir de chacun et le principe de responsabilité permet une autorégulation des conduites et des activités<sup>3</sup>.

La prévention des risques naturels incombe ainsi en premier lieu à la puissance publique, en vertu de sa mission régalienne de protection des populations. Mais, elle sous-tend parallèlement l'implication de chacun, à son niveau et en temps voulu, afin notamment de conférer une certaine efficacité aux dispositions en matière d'information préventive. En effet, une meilleure sensibilisation à l'éventuelle survenance de crises, le développement de l'esprit de défense, l'essor des politiques de prévention et d'information constituent les éléments favorisant une bonne gestion des crises par les autorités publiques. Toutefois, ces dispositions ne peuvent être efficaces que si elles sont relayées par un état d'esprit similaire au sein de chaque citoyen.

La responsabilisation des personnes privées à travers la loi de 1987 implique en effet un engagement individuel dans l'action publique qui va à l'encontre de la conception moderne de la sécurité civile, dont les fondements reposent sur une démarche institutionnelle de prévention et pas sur une initiative personnelle de prévoyance.

### **7. L'information préventive témoigne-t-elle d'un changement radical d'orientation de la politique de prévention des risques naturels en attribuant une part nouvelle aux citoyens comme entité individuelle du dispositif de prévention ?**

Le rôle confié aux particuliers au sein de la prévention des risques naturels part du constat que leur intervention aide à renforcer l'efficacité de la prévention des risques plutôt qu'à en freiner le déroulement. Le droit de l'environnement, d'une manière générale et particulièrement les dispositions en matière de prévention des risques naturels, fait une large part à la participation des citoyens dans le processus de décision publique. Le principe de participation issu de la loi du 2 février 1995 est d'ailleurs l'un des quatre grands principes qui doivent guider l'action publique en matière d'environnement. De même, la Convention CEE/NU du 2 juin 1998<sup>4</sup> (dite Convention d'Haarus) consacre les principes d'un accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Pour autant, l'interrogation posée est-elle juste d'un point de vue juridique ? Il ne semble pas y avoir de changement radical dans la politique de prévention des risques naturels en associant les particuliers au dispositif de prévention. En effet, plusieurs dispositions antérieures à la loi de 1987 ont confié aux particuliers la mise en œuvre de certaines mesures de prévention.

Par exemple, en vertu de l'article 114 du Code rural, l'entretien d'un cours d'eau non domanial est une obligation des propriétaires riverains. De plus, les particuliers sont tenus d'entretenir les rives de leur terrain, même s'il s'agit d'un cours d'eau domanial. Par ailleurs, l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 pose le principe de la prise en charge des travaux de protection contre l'action naturelle des eaux par les propriétaires concernés, mais l'exécution de travaux dans le lit des cours d'eau est subordonnée à l'autorisation de l'administration préfectorale. Des protections collectives sont également envisageables. Les propriétaires concernés peuvent se grouper en associations syndicales libres autorisées ou en associations

<sup>3</sup> F. Ewald, « Responsabilité-solidarité-sécurité », Risques n° 10, avril-juin 1992, p.13.

<sup>4</sup> Com (98) 344 final, position commune n° 24/2002 du 28 janvier 2002, JOCE C 113 E, 14.05.2002.

syndicales forcées sous le contrôle de l'Etat, pour l'exécution et l'entretien des ouvrages de protection.

En matière de prévention des incendies de forêt, depuis une loi de 1924, les propriétaires peuvent aussi se constituer en association syndicale en vue d'effectuer les travaux de protection de la forêt. Depuis 1966, une loi permet au préfet de rendre le débroussaillage obligatoire et les lois du 4 décembre 1985 et du 10 juillet 2000 étendent les zones à débroussailler.

La loi de 1987 ne témoigne donc pas d'un changement radical de la politique de prévention des risques naturels, puisqu'avant cette date, les administrés étaient déjà impliqués dans la prévention de certains risques.

Cette loi officialise, il est vrai, le rôle des citoyens dans leur propre sécurité, en mettant l'accent sur le fait que la prévention est l'affaire de chacun, même si le rôle fondamental dans ce domaine reste à la charge des autorités publiques. Cela ne veut pas dire que celles-ci se désengagent de leur mission de secours, mais elles attendent des administrés une attitude active et non plus passive, par le biais notamment de l'information relative aux consignes de sécurité à mettre en œuvre en cas de sinistre.

## **8. Les modalités de mise en œuvre de l'information préventive contribuent-elles à infléchir le processus de responsabilisation des autorités publiques et de la population ?**

Les entretiens menés au sein de certaines communes montrent que l'intérêt de l'obligation d'information préventive telle que prévue par la loi de 1987 et ses textes d'application ne sont pas toujours bien perçus de la part des autorités publiques comme des citoyens.

Plusieurs raisons expliquent ce décalage.

Les autorités locales font part d'un dialogue insuffisant entre les services préfectoraux et les services déconcentrés, ce qui ne permet pas de souligner l'importance de la procédure de l'information préventive. Hormis quelques contacts essentiellement au moment d'élaborer la cartographie des risques et au moment de l'envoi du DCS, les membres de la CARIP n'établissent pas vraiment de relations avec les autorités locales et a fortiori n'entament de procédures de concertation. D'une manière générale, ces autorités locales reprochent aux services préfectoraux une identification claire des personnes chargées d'élaborer le DCS, le manque de pédagogie (peu voire pas d'explication sur la finalité de la démarche, les enjeux de la procédure d'information) l'inexistence de relais entre la préfecture qui élabore les dossiers et les municipalités qui les mettent en œuvre. L'amélioration de l'information préventive entre les services préfectoraux et les autorités locales est souhaitée par ces dernières. Il pourrait s'agir d'organiser des réunions de sensibilisation spécifiques par bassin de risque pour expliquer les obligations en matière d'information, les enjeux...; de mettre à la disposition des élus locaux l'expérience nationale en matière de concertation locale face aux risques majeurs ; d'apporter une aide méthodologique relative à la mise en place des processus participatifs ; de soutenir financièrement les initiatives intéressantes et de valoriser les résultats ; de procéder à des retours d'expérience pour apprécier l'efficacité de l'information diffusée.

L'importance de la procédure de l'information préventive est également éclipsée par la mise en œuvre des PPR et fait peu l'objet de discussions qui conduiraient à en souligner l'importance. La cartographie des risques insérée dans un DCS est beaucoup moins précise que celle utilisée dans un PPR et entraîne des conséquences beaucoup moins importantes en termes de restriction. De ce fait, il n'y a pas vraiment négociation sur cette cartographie comme il peut y en avoir dans le cadre d'un PPR et la procédure de l'information préventive peut être perçue comme une procédure secondaire dans la politique de prévention des risques naturels.

Dans certains cas, l'obligation d'information des populations en matière de risques naturels n'est pas du tout connue par les autorités locales. La réception du DCS élaboré par la préfecture est alors l'occasion de découvrir les obligations communales en matière

d'information préventive. Mais, même si la préfecture prend soin d'envoyer en même temps que le DCS un mémo sur la procédure à mettre en œuvre à l'échelon local, on peut douter de l'efficacité de la diffusion d'information sur les risques naturels, lorsque les autorités locales ne maîtrisent pas elles-mêmes l'information qu'elles vont diffuser. Bien souvent, dans ces cas, ces autorités se conforment strictement aux directives de la préfecture, sans engager de réflexion sur le sens et la finalité d'une telle mesure. Or, l'uniformité ne constitue pas un critère d'efficacité pour l'intégration et la compréhension de l'information auprès de communes différentes (taille, relief, type de risques, type de population...) et de publics (enfants, catégories socio-professionnelles), alors qu'il faudrait adapter la forme et le contenu des informations diffusées aux réalités du terrain.

Le plus souvent, les personnes interrogées font part de leur manque de compétences et de moyens pour mener à bien cette obligation et *a fortiori* dans les petites communes. Elles expriment aussi un sentiment de saturation face à la multiplication de leurs obligations et au foisonnement de textes légaux. L'information préventive demeure une obligation parmi tant d'autres que doivent respecter les communes, et qui souvent est loin d'être prioritaire.

Le modèle réglementaire proposé par l'Etat pour l'information préventive (documents et contenus types) conduit donc certains élus locaux à ne pas adapter le document communal aux particularités locales soit parce qu'ils pensent que les documents transmis sont ceux à mettre en œuvre, soit s'ils ont conscience d'une nécessaire adaptation, parce qu'ils peuvent ne pas disposer de compétence au sein de la municipalité, de sorte qu'ils n'ont pas la possibilité d'effectuer les adaptations. Il faut noter que le DCS et le DICRIM sont considérés la plupart du temps comme une fin en soi, sans comprendre la stratégie globale des outils de prévention des risques. La procédure d'information préventive semble ainsi peu efficace.

Par ailleurs, l'obligation d'information suppose une démarche à double sens : un message délivré par les autorités publiques et un comportement actif du citoyen qui réceptionne ce message et se déplace en mairie pour de plus amples informations. D'un point de vue sociologique, la loi de 1987 marque-t-elle un changement de mentalité vers une responsabilisation des citoyens ? Assiste-t-on à une redistribution des pouvoirs entre l'Etat et la société, au-delà de la règle de droit, avec un changement tangible du fonctionnement des institutions ? Les citoyens ont-ils conscience de leur rôle dans la politique de prévention des risques ?

Les résultats de l'enquête menée dans les Alpes-Maritimes montrent que la volonté publique de responsabiliser les citoyens à l'égard des risques naturels notamment par le biais de l'information délivrée sur les dangers auxquels la population peut être exposée et sur les mesures de sécurité à respecter, se heurte à une certaine résistance. Dans la pratique, la procédure de l'information préventive fonctionne à sens unique : l'administré montre le plus souvent peu ou pas d'intérêt pour ce type d'information. La population, d'une manière générale, ne se sent pas concernée par la prévention des risques et notamment par les consignes de sécurité à mettre en œuvre. Le paradoxe est que les administrés se montrent peu sensibilisés à la problématique de l'information relative aux risques naturels même lorsqu'ils habitent ou exercent leurs activités dans une zone de risque. Le mécanisme d'indemnisation solidaire des catastrophes naturelles qui s'inscrit dans la droite ligne de l'Etat Providence, a eu pour effet pervers d'encourager une déresponsabilisation sociale, s'avérant préjudiciable aux efforts de prévention engagés par la collectivité. Ce mode d'indemnisation, qui dans la pratique a dévié vers une logique pécuniaire a forgé une mentalité de victimes, recherchant avant tout une indemnisation et n'a donc pas incité les initiatives individuelles de prévoyance et de prévention. La population, d'une manière générale, ne semble pas se sentir concernée par la prévention des risques et notamment par les consignes de sécurité à mettre en œuvre. Déresponsabilisés par habitude, les administrés ont tendance à s'en remettre à « l'administration » parce qu'ils attendent des services publics une intervention en cas de survenance d'un événement naturel. Confrontées directement à un risque naturel les victimes sont incitées à rechercher un coupable du côté de l'administration, monde qui leur est étranger, sans remettre en question leur propre

comportement. Plus simplement, les citoyens ne retiennent que les obligations de l'administration à leur égard et oublient les devoirs qu'impose la loi.

Ce qui est intéressant est de mesurer à quel point leur opinion est en décalage par rapport aux solutions jurisprudentielles. En effet, la jurisprudence administrative comme la jurisprudence civile marque une volonté d'étendre la responsabilité de la victime, chaque fois qu'il peut être constaté que celle-ci a eu un comportement négligent, lorsque la connaissance du risque n'entraîne pas corrélativement un comportement prudent et prévoyant. La mise en cause du comportement des victimes montre que les tribunaux administratifs et civils sont de plus en plus sévères et témoignent d'une volonté de responsabiliser le comportement des personnes, en les sanctionnant chaque fois, qu'elles ne se sont pas informées sur les risques auxquelles elles peuvent être exposées.

L'opinion exprimée par les maires est plus proche de la réalité. De manière intuitive vraisemblablement, ils prônent une responsabilisation des personnes par le biais d'une diminution de l'indemnisation versée, opinion conforme aux décisions prétorielles observées. Les élus affichent en effet clairement leur volonté d'agir et semblent décidés à associer les administrés à leur action. Dans leur esprit, la nécessité de prendre des mesures pour mieux se prémunir contre les catastrophes naturelles ne doit pas se limiter à des dispositions administratives et exige aussi la mobilisation des citoyens pour inciter ces derniers à devenir directement parties prenante de la politique publique de prévention des risques naturels. Leur position est ainsi conforme à la philosophie des arrêtés du 5 septembre 2000, instituant notamment une multiplication du taux de franchise afin que les assurés incitent les autorités publiques à prescrire les PPR.

Assiste-t-on néanmoins à un lent changement de paradigme qui conduirait à valoriser la responsabilité de chacun dans la prévention ?

Une partie non négligeable des personnes interrogées, élus et population, s'exprime en faveur de mesures radicales pour mettre fin à des sinistres répétés en prônant la destruction moyennant indemnisation du bien systématiquement endommagé. En choisissant une solution radicale, les personnes sondées semblent bien faire le lien entre un acte et ses conséquences, c'est-à-dire ici entre le fait de construire dans une zone à risque et les dommages répétés subis par le bien en question, dommages qui témoignent alors de la faute commise. Cependant, la solution prônée, la destruction moyennant indemnisation, n'est pas le signe d'une volonté de responsabiliser totalement les citoyens. Confronter la personne fautive à sa responsabilité aurait consisté à demander la destruction du bien sans indemnisation, compte tenu de l'imprudence dont elle a témoigné alors qu'elle connaissait le risque.

## **9. Une plus grande précision des faits ou la proximité émotionnelle favorisent-elles une responsabilisation des citoyens ?**

On se demande si à partir du moment où sont renforcés les moyens d'information et de prévention, la perception que les citoyens se font des risques se modifie, notamment sous l'influence de la médiatisation des événements. La responsabilisation des citoyens passe-t-elle par des vecteurs de communication moins institutionnels que ceux prévus par la loi de 1987 et ses textes d'application ?

La territorialisation des risques naturels par le biais de la cartographie réglementaire contenue dans les PPR, les DCS et les DICRIM ainsi que par l'intermédiaire des événements relatés dans la presse, joue-t-elle en faveur d'une nouvelle appréhension de ces risques par les populations ? La presse joue-t-elle un rôle dans la formation d'une culture du risque qui pourrait faire prendre conscience aux personnes exposées aux risques naturels de leur rôle dans la politique de prévention des risques ? Les quotidiens et plus particulièrement les quotidiens nationaux sont considérés comme reflétant une opinion publique, qu'ils contribuent parallèlement à influencer sinon à façonner dans un complexe jeu de miroirs éventuellement déformants.

L'étude menée sur la presse nationale ne permet pas de savoir de manière tranchée si les informations relatives aux risques naturels véhiculées par ce type de médias participe d'un processus de responsabilisation des populations.

Il est vrai que l'on constate une certaine inflation des articles sur le thème des risques naturels, sur leurs conséquences spatiales en terme d'aménagement du territoire, sur leurs enjeux politiques, juridiques et financiers notamment en dehors des événements catastrophiques, inflation qui s'intensifie depuis l'année 1999 (cf. les inondations du Sud Ouest et les deux tempêtes du mois de décembre) où les pointes annuelles régulièrement observées (distribution saisonnière récurrente : en hiver avec les avalanches et les inondations ; en été avec les incendies de forêt) sont accentuées. Il semblerait que l'intérêt des politiques et des scientifiques tendent vers la prise en compte de la sensibilité de la population aux problématiques environnementales et sécuritaires. En effet, ces dernières années, des articles de plus en plus nombreux développent des arguments généraux sur les modalités de prévention des risques, les régimes d'indemnisation, un état des lieux des PPR, les formations, les questions de responsabilité, de manière transversale ou comparative pour différents types d'événements. Ces articles contiennent souvent un référentiel sous forme d'historique ou de données scientifiques permettant aux lecteurs de comprendre l'événement relaté et de le situer sur une échelle de valeur. A l'occasion d'articles d'analyse d'une catastrophe particulière, des rétrospectives des phénomènes ou des mécanismes de prévention des risques, des schémas de localisation et/ou d'explication sont fournis. Les rubriques scientifiques proposent souvent, hors situation de crise ou à l'occasion de sinistre, des rétrospectives et des explications. On observe à travers les articles de la presse nationale une bonne imprégnation du vocabulaire lié à la politique de prévention des catastrophes naturelles.

L'approche juridique des risques naturels s'accompagne également de nombreux articles détaillant le coût des catastrophes dans tous les quotidiens, quel que soit le type de rubriques. Les bilans annuels des catastrophes sont régulièrement effectués depuis 1995, ainsi que la publication des arrêtés de catastrophes naturelles. On peut toutefois remarquer que le nombre et le volume des articles consacrés aux différents aléas ne correspondent pas tout à fait aux catastrophes qui donnent lieu à indemnisation ou qui font l'objet de PPR.

Cependant, l'analyse statistique montre qu'il n'existe qu'une faible corrélation entre le nombre et la variété des articles consacrés aux risques naturels dans la presse nationale d'une part et la politique mise en place par le gouvernement d'autre part.

L'étude des articles de la presse nationale montre aussi que la notion de danger n'est pas particulièrement soulignée à travers les récits des événements eux-mêmes avec la recherche de facteurs aggravants et de vulnérabilité différenciée du territoire, même si les catastrophes sont toujours l'occasion de proposer des explications des phénomènes.

De plus, en dépit d'une localisation des événements - les quotidiens nationaux insèrent très souvent des cartes géographiques à titre d'illustration - les articles ne prennent pas très fortement en compte la dimension territoriale ou spatiale des risques naturels jusqu'en 1999. Il est vrai que la dimension territoriale n'a pu être correctement observée en raison de l'étude de la seule presse nationale. Il existe probablement une sensibilité différente à l'égard des risques, selon la fréquence des événements et leur proximité et que la presse locale, dans son traitement de l'information, est à même de rendre compte de cette culture du risque.

Par ailleurs, ce qui est symptomatique dans la presse et qui reflète l'opinion publique, c'est l'absence d'articles exclusivement consacrés à la responsabilité du citoyen, excepté le journal Le Monde qui est le seul à avoir consacré un article entier à ce sujet. La survenance d'une catastrophe naturelle est essentiellement relatée en se focalisant sur le nombre de victimes ou encore sur le montant des dommages subis, ce qui ne va guère dans le sens d'une responsabilisation des citoyens et d'une prise de conscience de leur implication dans la prévention des risques naturels. La question de la responsabilité de chacun passe donc au second plan.

**10. La détermination des zones les plus exposées à des risques naturels et l'affichage des risques sont-ils susceptibles de donner lieu à une modification du calcul des coûts et à l'utilisation éventuelle de surprime, afin de responsabiliser les particuliers ?**

Compte tenu du dispositif d'indemnisation mis en place par la loi du 13 juillet 1982, il est impossible de modifier le calcul de la surprime d'assurance en fonction de la détermination des zones à risques.

Les catastrophes naturelles ont fait l'objet d'un mécanisme d'indemnisation fondé sur un dispositif d'assurance hybride, reposant à la fois sur la technique de l'assurance et sur la solidarité. Elles sont couvertes par une garantie subsidiaire, insérée sous forme de clause type dans les contrats d'assurance "dommages aux biens". Toutes les règles régissant le contrat d'assurance classique s'appliquent<sup>5</sup>, mais le mécanisme repose fondamentalement sur une logique solidaire. Quel que soit le degré d'exposition aux risques des assurés, la surprime d'assurance destinée à garantir les dommages de catastrophe naturelle est fixée par voie réglementaire, selon un taux arbitraire et uniforme totalement déconnecté du coût du risque. De ce fait, un individu habitant dans une zone dénuée de tout risque naturel paiera le même taux de surprime qu'une personne résidant dans un lieu régulièrement touché par ce type de risque.

La seule possibilité offerte aux assureurs de prendre en compte l'exposition aux risques dans le calcul des coûts de l'assurance est d'appliquer les dispositions des arrêtés du 5 septembre 2000. Ceux-ci prévoient notamment que dans une commune non dotée d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles pour le risque faisant l'objet d'un arrêté portant constatation de l'état de catastrophe naturelle, la franchise est modulée en fonction du nombre d'arrêtés pris pour le même risque à compter du 2 février 1995, selon les modalités suivantes :

- premier et second arrêté : application de la franchise ;
- troisième arrêté : doublement de la franchise applicable ;
- quatrième arrêté : triplement de la franchise applicable ;
- cinquième arrêté et arrêtés suivants : quadruplement de la franchise applicable.

Ces sanctions financières cessent de s'appliquer à compter de la prescription d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles pour le risque faisant l'objet de l'arrêté portant constatation de l'état de catastrophe naturelle dans la commune concernée. Elles reprennent leurs effets en l'absence d'approbation du plan précité dans le délai de cinq ans à compter de la date de prise de l'arrêté ayant prescrit le plan.

---

<sup>5</sup> Franchises, déclaration de sinistre...

## Information préventive et responsabilité

### 11. Quelle sanction juridique pour absence d'information en matière de risques naturels ?

La responsabilité sur le plan juridique est une institution dont les règles régissent l'obligation de répondre de ses actes et d'en assumer ces conséquences. Le dommage, ressenti comme injuste par la société ou par la (les) victime(s), déclenche une réaction sociale - l'application d'une sanction – afin de rétablir autant que faire se peut l'équilibre rompu par ce dommage.

La responsabilité pour faute constitue le fondement premier de la responsabilité. A l'origine, ce type de responsabilité est considéré comme un instrument de moralisation des conduites humaines et la commission d'une faute conduit à prononcer une sanction essentiellement à valeur morale. La responsabilité civile pour faute sous-tend une obligation non respectée, la violation d'une obligation préexistante.

La responsabilité pour risque pèse sur une personne non pas en raison de son comportement, mais en raison d'une activité, d'une personne ou d'une chose génératrice de risques. Dans ce cas, le poids du dommage est attribué à un agent en raison du lien qui le rattache à cette activité, cette personne ou à cette chose.

Pour l'instant, aucune juridiction administrative, civile ou pénale n'a rendu de décision sous l'empire de la loi de 1987 et de ses textes d'application. La reconnaissance légale du droit à l'information n'a pas modifié la jurisprudence en matière de responsabilité. Cela dit, les juges ont déjà eu à statuer sur des faits mettant en cause l'absence d'information en matière de risques naturels. La jurisprudence a en effet consacré, depuis longtemps déjà et de manière constante, une obligation d'information relative à ce type de risques qui pèsent à la fois sur les personnes publiques et privées. C'est cette jurisprudence qui a été développée dans cette recherche. En raisonnant par analogie, elle permet de dresser les contours des solutions prétoriennes qui pourraient être rendues sur le fondement de l'article 21 de la loi du 22 juillet 1987.

Dans le domaine des risques naturels, la jurisprudence administrative a écarté le fondement de la responsabilité sans faute ou pour risque<sup>6</sup>, ce qui aurait entraîné une responsabilité systématique de l'administration pour rupture d'égalité des citoyens devant les charges publiques et aurait eu pour conséquence d'instaurer une réparation automatique pour tout dommage même lié à des risques imprévisibles. La responsabilité administrative en matière de risque naturel repose sur la faute. Les juges administratifs rappellent souvent dans leurs décisions l'obligation de diligence et de prudence qui pèse sur les autorités publiques. Cette obligation, standard de la conduite humaine, est une obligation de comportement qui renvoie à ce que l'on est en droit d'attendre d'un individu normalement raisonnable. On va comparer le comportement de la personne qui a failli à son obligation d'informer avec celui d'un homme normalement diligent, « le bon père de famille » (analyse *in abstracto*). Le fait générateur de responsabilité administrative n'est donc pas constitué par le risque lui-même imputable aux seules manifestations de la nature, mais à la manière dont s'est comportée l'administration pour prévenir et lutter contre ses effets.

Les juges administratifs sanctionnent les carences de la puissance publique ou de ses agents ou les actions défailtantes c'est-à-dire la lenteur, le retard, sur le fondement de la responsabilité pour faute. Lorsque les services administratifs connaissent le risque naturel et qu'ils n'informent pas les administrés, ils engagent leur responsabilité en cas de dommage. Et la jurisprudence, de plus en plus sévère dans l'appréciation de la connaissance du risque, semble aller dans le sens de l'aggravation de la responsabilité notamment à l'égard des services chargés de la gestion de l'occupation du sol.

---

<sup>6</sup> Sauf en matière de remembrement, opérations qui ont été partiellement responsables d'inondations : l'administration a fait peser un risque anormal sur la population.

De même, la responsabilité des personnes privées chargées d'une obligation d'information repose sur la faute. La responsabilité est engagée chaque fois que la personne en charge d'informer une autre personne, notamment dans le cadre d'une relation contractuelle, a omis de le faire ou n'a rempli que partiellement son obligation : le non-respect de cette obligation d'information est constitutive d'une faute. De plus, lorsque la victime s'est montrée négligente ou imprudente et qu'elle n'a pas pris soin de s'informer, les magistrats tiennent compte de sa faute pour atténuer la responsabilité de l'auteur principal du dommage.

Les opinions exprimées au cours de l'enquête sociologique sont conformes aux solutions jurisprudentielles puisque sont désignés comme responsables de la carence d'information les autorités publiques, les professionnels de l'immobilier et les particuliers, avec toutefois des nuances importantes. Les réponses fournies par la population sont proches des réalités juridiques puisqu'elles désignent en premier lieu le Préfet, le maire, l'agent instructeur du permis de construire, le promoteur. En revanche, les élus auraient tendance à ne pas se sentir impliqués par l'obligation d'information préventive, puisque les responsables d'une absence d'information, dans le contexte du scénario (une habitation détruite par un événement naturel, le particulier n'ayant pas été informé des risques naturels auxquels son bien était exposé), seraient tout d'abord les professionnels de l'immobilier (entrepreneur, promoteur, architecte, agent instructeur du permis de construire). Ils envisagent même leur propre responsabilité bien après celle des particuliers victimes.

## **12. La mise en œuvre de l'information préventive entraîne-t-elle un passage des mécanismes collectifs d'indemnisation à la responsabilité directe des personnes publiques ou privées ?**

Avant de répondre à cette question, il est nécessaire de préciser ce que sont les mécanismes collectifs d'indemnisation. L'évolution de la responsabilité à la fin du dix-neuvième siècle va permettre de comprendre ce qu'implique cette notion.

L'émergence du machinisme au dix-neuvième siècle a montré les limites du fondement de la responsabilité pour faute : les victimes, dans l'impossibilité de prouver l'intervention d'une quelconque faute, ne pouvaient mettre en œuvre les mécanismes de la responsabilité pour obtenir réparation. Un autre fondement juridique de la responsabilité, à côté du concept de faute, a alors été proposé notamment par Saleilles et Josserand, celui de la théorie du risque. La notion de risque conduit à mettre l'accent sur la fonction indemnitaire de la responsabilité, à passer d'une rationalité à l'autre, à instaurer des mécanismes de socialisation des risques, c'est-à-dire des mécanismes collectifs de prise en charge des risques, au premier rang desquels figure la technique de l'assurance. Ce mécanisme de répartition est symptomatique d'un mouvement orienté vers la recherche de sécurité.

L'assurance est ainsi une « *technique de la solidarité par la mutualité* »<sup>7</sup>, c'est-à-dire une forme d'association qui articule un *maximum* de socialisation sur un *maximum* d'individualisation<sup>8</sup>. Elle ne fait pas disparaître la perte, mais elle modifie son incidence qui, de l'individu, passe à la collectivité des assurés<sup>9</sup>. En cela, l'assurance organise une forme de solidarité.

La sanction du défaut d'information préventive met-elle en œuvre des mécanismes collectifs de prise en charge du dommage ?

Sur le plan administratif, la faute de service commise en matière d'information préventive correspond à une défaillance dans le fonctionnement normal du service, incombant à un ou plusieurs agents dans l'accomplissement des tâches. Les actes fautifs de l'administration sont nécessairement le fait de ses agents. Cependant, malgré ce fait de l'homme, la faute de service n'est pas imputable aux agents personnellement : seule la responsabilité de l'administration

<sup>7</sup> C. Huglo, C. Lepage-Jessua, *Perspectives et réformes du régime de l'assurance pollution*, rapport au ministère de l'Environnement et du cadre de vie 1981.

<sup>8</sup> F. Ewald, "La société assurancielle", *Risques* n° 1, juin 1990, p.8.

<sup>9</sup> F. Ewald, "La société assurancielle", *op. cit.*, p.10.



peut être recherchée. En effet, dans ce cas, l'administration est réputée avoir agi à la place de l'agent fautif et il lui appartient de réparer la faute commise. L'auteur de la faute n'est donc responsable ni vis-à-vis de la victime, ni vis-à-vis de l'administration. Il y a dilution de la responsabilité de l'agent public au sein de l'administration.

Dans le domaine de la responsabilité civile, depuis la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, avec le mouvement d'objectivation qui permet d'engager la responsabilité indépendamment de toute faute du responsable, la fonction indemnitare de la responsabilité civile prime désormais sur la fonction moralisatrice, en sorte que responsabilité et indemnisation inversent leur relation de subordination : la responsabilité devient une fonction de l'indemnisation<sup>10</sup>. L'autorégulation des conduites et des activités par l'intermédiaire du principe de responsabilité se perd désormais pour laisser place à une conception indemnitare. Cette évolution a été amplifiée par le mouvement d'extension de l'assurance. La prise en charge de l'indemnisation du dommage par l'assureur participe d'un mouvement de dilution de la responsabilité au sein de mécanismes de socialisation des risques, mécanismes collectifs de prise en charge des risques totalement étrangers à la fonction moralisatrice d'une sanction juridique. Cette séparation de l'indemnisation des dommages et de la sanction des fautes constitue ce que l'on appelle une collectivisation des risques.

Sur le plan de la jurisprudence administrative et civile, la réparation de la faute commise est donc absorbée par la prise en charge de l'indemnisation par l'administration d'une part et d'autre part, lorsqu'un professionnel a failli à son obligation d'information, par son assureur. Il n'y a donc pas de sanction directe du responsable. Seule la responsabilité pénale avec le principe de la personnalité des peines implique une condamnation en personne de l'individu qui a manqué à son obligation d'information.

La question du passage de la solidarité à la responsabilité se pose plutôt en terme sociologique. Etre responsable, selon le Petit Robert, c'est être raisonnable, réfléchi, mesurer les conséquences de ses actes. Dans ce cas, la responsabilité est synonyme d'agir en acceptant les obligations et les conséquences qui en découlent. Il s'agit alors de mesurer la prise de conscience des administrés et de cerner leur comportement en matière de prévention des risques naturels. Le fait de pouvoir prétendre à une indemnisation implique-t-il un comportement particulier des citoyens à l'égard des risques naturels ? L'enquête a donc été menée pour savoir si d'une part les élus des collectivités locales et d'autre part, les habitants des zones exposées à des risques naturels, en l'occurrence la vallée du Paillon, étaient encore attachés à une logique de solidarité et d'Etat-providence ou s'ils se sentaient responsabilisés notamment en raison de l'information sur les risques qu'ils avaient reçue. L'alternative à laquelle ont été soumis les sondés visait à savoir si l'indemnisation en raison des dommages provoqués par un événement naturel devait intervenir quelles que soient les circonstances ou si au contraire les élus et les habitants des zones à risque étaient prêts à accepter une répartition en fonction des responsabilités.

Globalement, les résultats de la question concernant la couverture des dommages provoqués par les catastrophes naturelles en toutes circonstances témoignent de part et d'autre d'une volonté manifeste de continuer à faire fonctionner cette garantie, sans examen du comportement de l'administration et des citoyens. Cette réponse ne fait l'objet de quasiment aucune nuance quelle que soit la population interrogée : les variables relatives aux sexe, lieu d'habitation, catégorie socio-professionnelle, type d'habitat, statut du foncier...sont peut pertinentes. Seul le facteur de l'âge est significatif : plus on vieillit, plus on se montre favorable à une démarche de responsabilisation. Ce qui est significatif dans les réponses à cette question est l'absence de divergence d'opinion entre les élus et les administrés.

Si la majeure partie des sondés exprime la volonté d'être indemnisés en cas de catastrophe naturelle, quelles que soient les circonstances, les dispositions de la loi Barnier visant à modifier les modalités d'assurance des biens situés dans les zones à risques des PPR et les arrêtés du 5 septembre 2000 prévoyant entre autres, une multiplication du taux de franchise en cas d'absence de PPR et donc de mesures de prévention, vont se heurter à l'incompréhension

---

<sup>10</sup> F. Ewald, « Responsabilité-solidarité-sécurité », *Risques* n° 10, avril-juin 1992, p.9

des populations et des élus. La question relative à l'introduction d'une modulation de l'indemnisation en cas de catastrophes « à répétition » dans un même lieu témoigne d'ailleurs d'un rejet de toute responsabilisation des citoyens. Seule la variable de l'âge nuance encore la réponse donnée.

En définitive, les habitants de la vallée du Paillon défendent une logique de solidarité dans le cas de catastrophes répétées dans un même lieu. Les personnes privées restent encore très attachées à une conception de la sécurité faisant essentiellement appel à la solidarité collective. Selon les questions posées, les représentants publics se montrent, en revanche, favorables à une plus grande responsabilisation des personnes. A leurs yeux, les comportements inconscients doivent être sanctionnés. La solidarité ne fonctionne donc que dans des limites étroites.

Comment faire pour infléchir les habitudes prises par un siècle de désengagement individuel et de prérogative étatique sur les questions de sécurité civile ?

On assiste plutôt, en dépit du dispositif en vigueur très protecteur, à une surenchère du discours de la solidarité nationale en situation de crise plutôt qu'à un appel à la responsabilisation de chacun.

La presse se fait l'écho de l'opinion des citoyens, ne se sentant pas responsables des dommages causés par un événement naturel. La perception des dangers par l'opinion et la place de plus en plus grande prise par les articles traitant ou mentionnant les principes liés au régime juridique de prise en charge des catastrophes naturelles pencheraient en faveur d'une évolution des sensibilités vers l'assurancialisat[i]on maximale des risques, nullement réservée au cas de catastrophes naturelles. Ce constat tiré de l'étude de la presse nationale corrobore les résultats de l'enquête : l'information de la population en matière de risques naturels ne débouche pas sur une responsabilisation des personnes et sur la prise de conscience de leur rôle en matière de prévention des risques.

### **13. L'obligation d'information préventive (pour les autorités publiques, afficher le risque et pour les citoyens, respect des consignes de sécurité) va-t-elle modifier la perception de la responsabilité, en soulignant le lien entre la faute commise par les autorités publiques (l'absence d'information), la faute commise par des personnes privées (le non respect des consignes de sécurité) et le dommage subi ?**

Le lien évoqué dans la question fait référence à l'aspect moral de la responsabilité qui permet de relier directement la commission d'une faute au dommage, en mettant l'accent sur le caractère réprobateur et punitif de la sanction. Or, compte tenu des modalités d'imputation de la responsabilité, ce lien n'existe pas ou est relativement ténu.

La responsabilité pour faute implique dans tous les cas une répartition collective des coûts, c'est-à-dire une séparation entre l'indemnisation des dommages et la sanction des fautes, dans la mesure où l'indemnisation versée par l'administration est diluée au sein du budget de la collectivité des contribuables ou au sein de l'assurance, lorsque le responsable est une personne privée. Pour répondre à la question, si l'on se place sur un plan strictement moral de la responsabilité, l'obligation d'information préventive ne va pas conduire à établir à nouveau un lien entre la faute et le dommage, compte tenu de la collectivisation des risques.

En revanche, ce qui pourrait conduire à établir à nouveau un lien entre la faute et ses conséquences, d'un point de vue moral et une absence de répartition collective des coûts, c'est une mise en cause de plus en plus importante de la victime elle-même devant les tribunaux. La victime n'échappe pas en effet à sa responsabilité, lorsqu'elle s'est montrée particulièrement négligente et qu'elle ne s'est pas renseignée sur les risques auxquels elle pouvait s'exposer. La loi du 22 juillet 1987 a consacré le « droit à l'information » sur les risques, la jurisprudence, tant administrative que civile, a, quant à elle, consacré le devoir de se renseigner. La jurisprudence administrative de ces dernières années marque une volonté d'étendre la responsabilité de la victime, chaque fois qu'il peut être constaté que celle-ci a négligé de s'informer. De même, le

juge civil a consacré le devoir de se renseigner, en vertu duquel la victime est déboutée de toute action en responsabilité lorsqu'elle n'a pas pris soin de se renseigner elle-même.

Dans la mesure où la faute de la victime a pour conséquence de diminuer l'indemnisation qu'elle reçoit, il peut y avoir prise de conscience de sa part de ses négligences et une responsabilisation corrélative de son comportement dans le domaine de la prévention des risques naturels.

De même, la mise en cause d'une personne sur le plan pénal permet de mettre l'accent sur le caractère moral de la sanction et évite une dilution de la charge de l'amende pénale au sein d'une collectivité, dans la mesure où elle est directement supportée par le coupable, même si celui-ci, agent public a agi dans le cadre de ses fonctions. L'indemnisation versée à la victime reste, en revanche, à la charge de l'administration, si la faute, sur un plan administratif est reconnue comme faute de service : le caractère répréhensible de la faute commise par le fonctionnaire n'exclut pas l'application des principes de la faute de service, en vertu de la solution dégagée par l'arrêt Thépaz<sup>11</sup>. La compétence du juge répressif est ainsi limitée à l'action publique dirigée contre l'agent. Il ne peut statuer sur la demande en réparation civile que si l'action est dirigée contre l'agent public, auteur d'une faute personnelle détachable du service. L'action civile dirigée, soit contre l'agent, auteur d'une faute de service, soit contre l'administration considérée comme civilement responsable de son agent reste de la compétence de la juridiction administrative.

D'un point de vue sociologique, le constat est-il le même que sur le plan juridique ? Dès lors que les habitants de zones à risque sont informés se sentent-ils responsabilisés et prennent-ils conscience de l'effet de leur comportement dans la réalisation ou l'aggravation des dommages ? Une partie des questions de l'enquête visait ainsi à mesurer l'impact de l'information délivrée en matière de risque naturel.

Une des questions concernait les conséquences de la construction d'un bien dans une zone à risques en toute connaissance de cause. Deux grandes tendances peuvent être observées. Pour une partie des personnes interrogées, la justification de l'indemnisation repose sur le respect du permis de construire, même si le propriétaire avait connaissance du risque. Pour l'autre partie des sondés, l'indemnisation ne sera versée que si le propriétaire s'est montré prudent et prévoyant, c'est-à-dire lorsqu'il aura pris soin de respecter certaines précautions de construction, même si celles-ci n'étaient pas prévues dans le permis de construire. Les maires se prononcent également en faveur d'une absence d'indemnisation des dommages lorsque la personne connaissait le risque.

La solution majoritairement retenue est donc celle qui met en avant le sens civique de chacun tout en ménageant la légitimité des décisions administratives. Toutefois, il faut garder à l'esprit que ces déclarations sont le reflet de prises de position qui correspondent à une argumentation morale, censée exprimer la conception de l'équité et de la justice la plus communément admise. La même opinion aurait-elle été exprimée si les sondés s'étaient trouvés confrontés à la situation exposée ? D'ailleurs, ce sont les citoyens qui se prononcent majoritairement en faveur de la précaution. Plus conscients que les citoyens de résider dans une zone exposée, les ruraux ont probablement quelques difficultés à envisager la situation de façon neutre sans se projeter personnellement dans la situation.

Une autre question s'appuyant sur la première visait à recueillir l'opinion des personnes en cas de sinistres répétés sur le bien construit en toute connaissance de cause et en vertu d'un permis de construire. La population conserve le même argumentaire, alors que les maires changent d'opinion. Mais, l'alternative de la précaution est toujours évoquée en premier lieu (le fait de prendre le soin de construire en respectant certaines précautions), suivie par la justification qui se réfère à l'existence d'un permis de construire. Chez les élus, l'ordre antérieur est modifié : le fait que le particulier prenne des mesures de précaution pour reconstruire sa maison n'est pas un argument pertinent. Les élus pensent qu'il ne suffit pas que le particulier se contente de simples précautions d'aménagement pour être exonéré de toute responsabilité.

---

<sup>11</sup> TC, 14 janvier 1935, Thépaz, Rec. CE, p.1224 ; S. 1935.3.17, note R. Alibert ; *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 1996, p.289.

Cette scission entre les élus et la population est corroborée par l'interrogation relative au PPR. La publication d'un PPR qui identifie formellement la zone à risque modifie-t-elle la perception des personnes ? Le fait de savoir officiellement que la zone est à risque les responsabilise-t-il face aux dangers ? Les choix opérés tendent à confirmer les conclusions antérieures : les maires semblent convaincus de la nécessité d'agir et d'associer les particuliers à l'action des pouvoirs publics en matière de prévention des risques naturels en responsabilisant les administrés. En revanche, les habitants cherchent des solutions qui les dédouanent de toute initiative et s'en remettent aux autorités. D'ailleurs, il n'envisagent pas une remise en question de la gratuité des secours en cas de comportement imprudent, c'est-à-dire lorsqu'une personne connaissant le danger, l'a quand même bravé, alors que les maires, en grande majorité s'expriment en faveur d'une responsabilisation des administrés en leur facturant l'intervention des secours en cas de faute. La réponse des élus est tout à fait cohérente compte tenu du coût des secours qui pèse sur le budget de la commune.

**14. La mise en œuvre du droit à l'information du public telle que prévue par la loi du 22 juillet 1987 est-elle susceptible de modifier le régime de la responsabilité, compte tenu de l'évolution actuelle vers la recherche de responsabilité des pouvoirs publics ou des administrés ?**

On constate une médiatisation des dommages causés par des événements naturels et cette connaissance du risque qui passe par la presse implique parallèlement des questionnements sur la fatalité et le caractère naturel de certains événements. A partir de 1992 (Vaison-la-Romaine) notamment, la presse relate de plus en plus les responsabilités en jeu et notamment la participation des aménagements humains dans la réalisation ou l'aggravation des dommages. Les articles sont alors l'occasion de s'interroger sur le rôle des autorités publiques (État, administration, élus locaux), sur l'intervention des responsables techniques (promoteurs, aménageurs, services de sécurité, personnels d'encadrement...), sur l'usage des sols et le système socio-économique moderne (pratiques agricoles, remembrement, aménagement du territoire...). Il est intéressant de noter que les résultats de l'enquête sociologique reflète cette tendance à mettre en cause les autorités publiques ainsi que les professionnels de l'immobilier et dans une moindre mesure le particulier. A la question concernant les dommages subis par un lotissement, construit conformément aux permis de construire alors que le PPR est en cours d'élaboration, les personnes interrogées, élus et administrés, se sont prononcées en grande majorité pour une responsabilité partagée entre les autorités, les professionnels de l'immobilier et le particulier ayant construit. Or, la question leur demandant de préciser la part de responsabilité de chacun est révélatrice en terme de perception de la responsabilité : les deux premières personnes désignées représentent l'autorité publique (le Préfet qui n'a pas délimité la zone à risque, le maire qui établit les zones constructibles). Sont ensuite désignés le promoteur qui vend le lotissement, puis l'agent qui instruit les permis de construire. La responsabilité du particulier qui a construit dans une zone de risque ne vient qu'en cinquième position dans les réponses fournies par les élus et en septième position dans les réponses des particuliers. Avant d'envisager leur propre responsabilité, ces derniers mettent également en cause l'agent immobilier et le notaire. Les particuliers trouvent d'ailleurs « normal » de rechercher la responsabilité personnelle des préfets et des maires en cas de sinistre, dans la mesure où ils estiment que la négligence dans l'accomplissement de leurs fonctions peut mettre en danger la vie des gens. A l'inverse, les élus ont répondu que cet engagement de la responsabilité était anormal en raison de l'exercice de leurs fonctions dans le cadre de la puissance publique.

La presse témoigne d'une accélération du rythme des accusations et des procès, ce qui n'est pas propre aux catastrophes naturelles, en même temps que des responsabilités politiques sont discutées. La mise en cause du comportement de personnes confrontées à un risque naturel notamment dans le cadre de pratiques dites « à risque » fait d'ailleurs l'objet d'une forte médiatisation, qu'ils s'agissent de responsabilités individuelles (skieurs), institutionnelles (militaires) ou sportives. Cela dit, les articles explicitement consacrés aux questions de responsabilité sont peu nombreux. Le plus souvent la thématique de la responsabilité est

abordée à travers la survenance d'événements naturels ou le déroulement de procès médiatiques sur ce sujet.

Cette recherche systématique de responsabilité va-t-elle conduire à modifier le régime de responsabilité applicable au défaut d'information ? Dans le langage juridique, on parle d'évolution de la responsabilité lorsque l'on évoque le passage d'une responsabilité pour faute à une responsabilité pour risque.

Dans le domaine de l'information préventive, il est difficile de raisonner en terme de responsabilité pour risque, sauf si le législateur prévoit expressément une responsabilité de ce type. Le régime de la responsabilité pour risque ne semble pas en effet adapté à la sanction des carences de l'information préventive. La responsabilité pour risque est envisagée soit comme la contrepartie du profit qu'une personne tire d'une activité qui peut se révéler dommageable (risque-profit), soit comme l'imputation des dommages à celle qui est à l'origine du risque (risque-créé). Tantôt le risque est envisagé en tant que fait générateur du dommage : le dommage est alors analysé comme le produit d'un risque et la responsabilité est engagée en vertu du lien causal qui unit le préjudice subi et l'activité, la personne ou la chose génératrices de risques. Tantôt le risque est analysé en tant que fait générateur de responsabilité sans faute, il implique alors de référer le dommage à une activité, à une personne ou à une chose qui recèlent une potentialité dommageable. Le fait dommageable est, dans ce cas, le produit du risque que recèle la personne ou la chose.

Ces hypothèses d'engagement de la responsabilité pour risque ne correspondent pas aux modalités de mise en jeu de la responsabilité dans le domaine de l'information préventive. En conséquence, la responsabilité sanctionnant l'absence d'information en matière de risques naturels est et demeure une responsabilité pour faute. Même si la faute a perdu sa connotation morale devant les tribunaux administratifs et judiciaires, la responsabilisation des administrés et des personnes chargées de l'obligation d'information ne passe que par une responsabilité pour faute en mettant l'accent sur le comportement de l'auteur du dommage.

Cela dit, le développement de la responsabilité pénale permet de conférer à la faute toute sa dimension morale et punitive. En effet, les victimes ont tendance à mettre systématiquement en cause le comportement des personnes publiques devant les tribunaux répressifs. Seul le droit pénal permet une moralisation de la responsabilité (absorbée dans les autres cas par l'administration ou par l'assurance), en sanctionnant personnellement un individu qui aura commis une faute parce qu'il aura omis d'informer ou qu'il aura donné de mauvaises informations.

Le recours au juge pénal découle d'une profonde évolution de la société française qui a notamment engendré un mouvement général de pénalisation des rapports sociaux et un besoin, en cas de dommages, d'identifier nommément un ou des responsables, voire des coupables à travers les diverses autorités compétentes ou encore de souligner les dysfonctionnements administratifs à l'origine du non respect ou du mauvais respect de l'obligation de sécurité<sup>12</sup>. Il s'agit d'un véritable mouvement de moralisation et de responsabilisation des décideurs publics. Ainsi, les victimes ne se satisfont-elles plus de la condamnation du responsable à une réparation devant les juridictions civiles ou administratives, elles préfèrent saisir le juge pénal, inspirées par un désir de punition, voire de vengeance. Ce comportement plutôt excessif est aussi lié au fait que le pouvoir hiérarchique a longtemps refusé d'exercer ses responsabilités dans le domaine disciplinaire, de sorte que les citoyens cherchent maintenant à sanctionner notamment par la voie pénale les agents publics qui ont commis une faute. Il n'a pas non plus su définir clairement les responsabilités au sein des rouages administratifs, encourageant de ce fait les mises en examen les plus larges.

L'absence de délivrance d'information en matière de risque peut conduire à engager la responsabilité pénale des personnes chargées de délivrer l'information. Pour l'instant, seuls les agents publics et plus particulièrement les maires semblent constituer la cible privilégiée de ce

---

<sup>12</sup> J. Hermann, « Le juge pénal, juge ordinaire de l'administration ? », *D.* 1998, chron., p.196.

type de procédure. Mais, aucune action n'a été encore intentée sur le fondement de l'absence d'information préventive, telle que prévue par la loi du 22 juillet 1987. L'absence ou les carences dans la délivrance d'information en matière de risque naturel pourront être qualifiées d'infraction non intentionnelle, dont le régime est prévu par l'article 121-3 du Code pénal. Le défaut d'information pourra être sanctionné comme imprudence, négligence ou manquement à une obligation de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement.

Toutefois, depuis la loi du 10 juillet 2000, l'article 121-3 du Code pénal exige que la faute non intentionnelle soit la cause directe du dommage. Si la faute est indirecte, elle devra revêtir les caractères d'une violation manifestement délibérée d'une obligation de sécurité ou de prudence ou encore être d'une exceptionnelle gravité exposant autrui à un danger que l'auteur ne pouvait pas ignorer. En cas de relation indirecte, la répression ne pourra s'exercer qu'en cas de faute qualifiée qui peut être assimilée à la faute inexcusable telle que définie par la jurisprudence en matière d'accident de la circulation<sup>13</sup> ou du droit du travail<sup>14</sup>. Cette précision permet de distinguer la faute personnelle extrêmement grave notamment des responsables locaux, du simple dysfonctionnement au sein de l'administration. La responsabilité pénale d'une personne publique ne peut donc être engagée que si les carences en matière d'information préventive sont la cause directe du dommage ou lorsqu'elles en sont la cause indirecte, si la faute commise répond aux exigences de l'article L 121-3 du Code pénal.

---

<sup>13</sup> "*Est inexcusable au sens de l'article 3 de la loi du 5 juillet 1985, la faute volontaire, d'une exceptionnelle gravité, exposant sans raison valable son auteur à un danger dont il aurait dû avoir conscience*" (Cass.civ. 2<sup>ème</sup>, 20 juillet 1987 (dix arrêts), *Bull.* n° 160 ; Ass. Plén. 10 novembre 1995; *D.* 1995, 633, note Chartier). La Cour de cassation, en date du 28 février

<sup>14</sup> La Cour de cassation, en date du 28 février 2002, a redéfini la faute inexcusable comme l'attitude de l'employeur qui avait ou aurait dû avoir conscience du danger auquel était exposé le salarié et n'a pas pris les mesures nécessaires pour l'en préserver (dépêches internet du site Juris-classeur).

PROGRAMME EVALUATION ET PRISE EN COMPTE DES RISQUES NATURELS ET TECHNOLOGIQUES

***IMPACT DE L'INFORMATION PREVENTIVE SUR L'EVOLUTION DE LA  
RESPONSABILITE DANS LE CADRE DES RISQUES NATURELS MAJEURS***

***Le cas des Alpes-Maritimes***

Valérie GODFRIN

**(Aspect juridique)**

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>26</b>
<b>I. L'OBLIGATION D'INFORMER EN MATIERE DE RISQUES NATURELS .....</b>	<b>29</b>
§ 1 : LES OBLIGATIONS IMPLICITES D'INFORMER, FONDEMENTS ET PRELUDES DE LA CONSECRATION DU DROIT A L'INFORMATION .....	29
A. <i>L'information directe par l'intermédiaire des pouvoirs de police.....</i>	29
1) Pouvoir de police générale et information sur les risques naturels. ....	29
2) Pouvoir de police spéciale et information sur les risques naturels. ....	31
B. <i>L'information indirecte par l'intermédiaire des pouvoirs de police.....</i>	35
1) La Directive Territoriale d'Aménagement .....	37
2) Le Projet d'Intérêt Général (PIG) et la diffusion d'information sur les risques naturels. ....	38
3) Le schéma directeur/ Schéma de cohérence territoriale et la diffusion de l'information .....	39
4) Le Plan d'Occupation des Sols (POS)/Plan Local d'Urbanisme et l'information sur les risques majeurs.....	39
a) Procédure d'élaboration et diffusion de l'information.....	40
b) Le contenu du POS et l'information en matière de risques naturels .....	40
5) Les autorisations d'occupation ou d'utilisation du sol, moyen de diffusion de l'information sur les risques naturels44	
a) Les informations contenues dans le certificat d'urbanisme .....	44
b) Le permis de construire et l'information des pétitionnaires.....	45
6) Les terrains de camping, de stationnement de caravanes et l'information des usagers. ....	47
§ 2 : LA CONSECRATION LEGALE DE L'OBLIGATION D'INFORMER SUR LES RISQUES NATURELS .....	48
A. <i>Le rôle des autorités préfectorales dans l'information du public.....</i>	51
1) La mission de la Cellule d'Analyse des Risques et d'Information Préventive (CARIP).....	51
a) L'élaboration du Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM).....	52
b) L'élaboration des Dossiers Communaux Synthétiques (DCS) .....	53
2) Les initiatives des autorités préfectorales des Alpes-Maritimes en matière d'information préventive. ....	55
B. <i>Le rôle des communes dans l'information préventive.....</i>	55
1) L'élaboration du Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM).....	55
2) La campagne d'affichage.....	56
3) La mise en œuvre de l'information préventive dans les Alpes-Maritimes à l'échelon local .....	58
a) La politique d'information dans les communes de ce département .....	58
Les motivations .....	58
Les réticences .....	58
Où en est-on ?.....	58
Les ressources consacrées à l'information préventive.....	60
Les collaborations instituées.....	61
Les actions projetées .....	61
Les initiatives .....	62
Les idées à développer .....	64
L'association des médias.....	64
L'utilisation des nouvelles technologies.....	65
Les limites .....	65
Les améliorations souhaitées au sein des communes .....	67
b) Les relations entre les autorités locales et la population .....	67
Existence d'une culture du risque ? .....	67
Attitude de la population vis-à-vis de la procédure d'information préventive.....	68
Les lacunes de la mise en œuvre de l'information préventive .....	70
Les améliorations à apporter .....	70
Les actions positives.....	71
Intégration de l'information préventive au sein du milieu scolaire .....	73
<b>II. LA RESPONSABILITE EN CAS DE CARENCE DANS LA DIFFUSION D'INFORMATION PREVENTIVE .....</b>	<b>77</b>
§ 1 : L'OBLIGATION D'INFORMER ET LA RESPONSABILITE ADMINISTRATIVE .....	79
A. <i>Les modalités d'imputation de la responsabilité administrative.....</i>	79
B. <i>Les fondements de la responsabilité administrative pour défaut d'information. ....</i>	80
L'existence d'une faute.....	80
La connaissance du risque naturel .....	81
L'influence du principe de précaution ? .....	82
1) La responsabilité administrative en raison des défaillances du pouvoir de police générale .....	82
2) La responsabilité administrative en raison des défaillances des pouvoirs de police spéciale. ....	84
Procédure d'information préventive et responsabilité.....	84
Police de l'eau, information et responsabilité .....	86
Police de l'urbanisme, information et responsabilité .....	86



<i>C. Exonération de responsabilité des autorités publiques pour force majeure ?</i> .....	89
1) L'appréciation de l'imprévisibilité de l'événement. ....	89
2) L'appréciation de l'irrésistibilité.....	90
§ 2 : LA RESPONSABILITE CIVILE POUR DEFAUT D'INFORMATION .....	92
A. <i>La responsabilité des professionnels à l'occasion d'un acte portant sur un bien immobilier</i> .....	92
B. <i>La responsabilité du notaire pour défaut d'information</i> .....	98
C. <i>La responsabilité de l'assureur pour défaut d'information ?</i> .....	100
D. <i>La mise en cause du comportement de la victime</i> .....	100
§ 3 : LA RESPONSABILITE PENALE ET L'OBLIGATION D'INFORMER.....	106
A. <i>Les raisons du développement de la responsabilité pénale des agents publics en matière de risques naturels</i> .....	107
1) Les raisons sociologiques .....	107
2) Les raisons juridiques .....	108
B. <i>Les fondements de la responsabilité pénale des agents publics pour défaut d'information préventive.</i> ..	109
C. <i>Les conditions d'engagement de la responsabilité pénale</i> .....	112
1) La faute pénale personnelle .....	112
a) Le principe de la responsabilité personnelle .....	112
Le principe de la responsabilité personnelle et la délégation de pouvoirs ou de signature. ....	113
La responsabilité personnelle et la responsabilité des personnes morales de droit public. ....	116
b) La faute pénale non intentionnelle et ses différents aspects.....	117
La faute .....	118
L'imprudence et la maladresse.....	118
La négligence et l'inattention .....	118
Le manquement à une obligation de prudence ou de sécurité .....	119
La mise en danger délibérée d'autrui .....	120
c) Les modalités d'appréciation de la faute pénale des agents publics.....	123
d) La gradation de la faute .....	125
2) Les éléments complémentaires de la faute punissable. ....	126
a) Le dommage .....	126
b) Le lien de causalité entre la faute et le dommage .....	126
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>130</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>134</b>
<b>LISTE DES PERSONNES INTERROGEEES</b> .....	<b>138</b>

## Introduction

Prévenir signifie, selon le Petit Robert, empêcher par ses précautions une chose fâcheuse ou considérée comme telle d'arriver, de nuire. En matière de risques naturels, prévenir consiste à réduire la probabilité d'occurrence d'un phénomène naturel, afin d'en limiter ses conséquences dommageables. Cet objectif implique de mettre en œuvre un certain nombre de mesures permettant d'atteindre le résultat recherché. L'action de prévenir, la prévention est ainsi polymorphe. Elle englobe les actions de contrôle de l'occupation du sol (insertion du risque dans la planification urbaine : conception endogène du risque acceptable), de mitigation (mesures pour diminuer la vulnérabilité des constructions et la protection : opérations ou dispositifs par intervention sur les milieux ou constitutions d'ouvrages en vue de réduire l'extension ou l'enchaînement des aléas), de surveillance (dispositifs pour connaître et prédire les aléas et déclencher les alertes) et de préparation (mesures pour renforcer les capacités de réactions de la société : information, formation et réaction à l'alerte)<sup>15</sup>.

Parmi ces actions, l'information constitue une composante fondamentale de la politique de prévention des risques naturels : elle représente la première mesure de la chaîne de protection des populations. La connaissance des comportements, individuels et collectifs à adopter face aux risques naturels est une des conditions indispensables à l'efficacité de l'alerte. Elle permettrait de réduire le nombre de victimes et la gravité des atteintes, en cas de survenance de l'événement redouté. De ce fait, repérer, répertorier les risques naturels puis en informer les populations apparaissent comme une priorité au sein de la politique de prévention des risques. Le lien entre information et prévention est tel que le législateur a consacré un droit à l'information dans la loi du 22 juillet 1987 sur la protection civile, en son article 21 : « *les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles* ». Ce droit à l'information des citoyens a même été érigé en principe général à l'article 1<sup>er</sup> de la loi Barnier du 2 février 1995<sup>16</sup>, relative au renforcement de la protection de l'environnement : « *chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement (...)* ».

Les autorités publiques, chargées en vertu de leur pouvoir régalién de protéger les populations, sont donc tenues de diffuser une information sur les risques naturels. Cette disposition poursuit un double objectif : favoriser l'identification des zones les plus exposées ainsi qu'une meilleure connaissance de la nature des risques naturels, mais également faire connaître au public les mesures de précaution qui doivent être mises en œuvre pour diminuer les dommages en cas de sinistre tout comme les consignes à appliquer pour se protéger lors des accidents. La notion de prévention en matière d'affichage du risque, couvre en effet un large champ qui va de l'historique des zones exposées jusqu'à la diffusion de consignes d'alerte.

La finalité de cette information préventive est de réintroduire une culture du risque, d'entretenir une mémoire du risque, à l'égard des administrés mais aussi de tous les membres de la société civile : agents publics, professionnels, usagers... Le dispositif légal d'information préventive semble particulièrement nécessaire car comme le remarque le Rapport Dauge, les populations ont bien souvent beaucoup migré et n'imaginent plus la possibilité d'un sinistre qu'elles n'ont pas vécu. La culture locale du risque s'est souvent perdue alors qu'elle est souvent écrite au moins dans l'architecture et l'urbanisme.

L'analyse des textes et de la jurisprudence permet de démontrer que l'obligation d'information est plus importante que celle consacrée par le législateur. En fait, bien avant cette consécration légale du droit à l'information, le pouvoir de police générale et spéciale des

---

<sup>15</sup> P.-H. Bourrelier, *Rapport de l'instance d'évaluation relatif à la prévention des risques naturels*, La Documentation Française, 1997.

<sup>16</sup> JO, 3 février.

autorités publiques impliquait de protéger les populations exposées à ce type de risques et donc corrélativement de les informer, de signaler les dangers ou de donner l'alerte. Ces pouvoirs de police apparaissent à la fois comme les préludes et les fondements essentiels du droit à l'information. Les dispositions relatives à l'information préventive prévues par la loi du 22 juillet 1987 et ses textes d'application sont ainsi venus conforter l'obligation d'information prévue dans le cadre des pouvoirs de police générale et spéciale : elles ne font qu'officialiser le constat que l'information préventive constitue le meilleur des moyens pour réduire l'ampleur d'une catastrophe. Ces dispositions ont également complété cette obligation en prévoyant la diffusion d'information complète portant à la fois sur l'identification des risques, les mesures de prévention et les consignes de sécurité. Ce droit à l'information permet en même temps de rappeler le rôle d'impulsion décisif des autorités administratives et leurs responsabilités respectives.

La mise en œuvre de la politique publique d'information préventive sur les risques naturels pose la question de l'émergence d'une nouvelle rationalité juridique et politique, centrée sur une responsabilisation des acteurs. Cette procédure témoigne-t-elle d'un changement de mentalité et du recul d'une mutualisation totale des dommages provoqués par les risques naturels ? En effet, en imposant aux citoyens le respect de consignes de sécurité et à l'autorité publique l'affichage des risques, on peut se poser la question de savoir si la mise en œuvre de cette politique publique d'information préventive réintroduit une responsabilité individuelle des acteurs au sein de la politique de prévention des risques naturels. Le droit à l'information du public sur les risques marque-t-il un changement d'orientation de cette politique, puisqu'il attribue désormais à chacun une mission clairement définie à laquelle participe activement les citoyens ? Mais, cette extension du droit à l'information des citoyens appelle une contrepartie, celle du devoir de s'informer, afin que se développe une véritable culture du risque.

La problématique du risque et du droit à l'information s'insère dans un vaste débat d'actualité sur l'amélioration de la transparence et l'aménagement des rapports de l'administration avec le public, débat que le principe de précaution est venu enrichir. Ce principe, défini à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 2 février 1995, énonce que l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable. Né en droit de l'environnement, ce principe déborde de son cadre initial et a vocation maintenant à s'appliquer à l'ensemble des problèmes relatifs à la sécurité des personnes. Il est donc susceptible d'influer sur le contenu de certains concepts juridiques, comme les notions de risque et de prévention. Peut-on envisager un enrichissement du droit à l'information concernant les risques avérés mais également étendu aux risques potentiels ? Le principe de précaution peut-il influencer sur le droit de la responsabilité et mettre l'accent sur la fonction de prévention des régimes de responsabilité civile ou administrative, sur les notions de prévention ou d'anticipation afin d'éviter la réalisation de catastrophes<sup>17</sup> ?

Cependant, ce principe n'a pas encore été clairement défini. En fait, la doctrine peine à trouver une définition juridique précise et tend à le définir en négatif par rapport à la notion de prévention<sup>18</sup>. De plus, jusqu'à présent aucune juridiction, civile ou administrative, n'a fait une application de ce principe pour apprécier la responsabilité d'un décideur public ou privé.

La politique de prévention des risques naturels et notamment les mesures visant à l'information préventive concernent les principales branches du droit.

---

<sup>17</sup> P. Kourilsky, G. Viney, *Le principe de précaution*, rapport au Premier Ministre, 15 octobre 1999.

<sup>18</sup> La définition proposée dans le Rapport de P. Kourilsky et G. Viney (*op.cit.*) ne donne pas vraiment de précision et ne permet pas de comprendre ce qu'implique ce principe : « *la précaution vise à limiter les risques encore hypothétiques, ou potentiels, tandis que la prévention s'attache à contrôler les risques avérés. Précaution et prévention sont deux facettes de la prudence qui s'impose dans toutes les situations susceptibles de créer des dommages* ».

- Le terrain d'élection est celui du **droit public**, qui définit la mission régalienne des autorités publiques visant à garantir la sécurité des biens et des populations. La jurisprudence administrative a eu un rôle tout à fait novateur. Il revient au juge administratif le mérite d'avoir impliqué de façon de plus en plus importante les acteurs principaux de la police administrative (l'État et plus spécialement les communes), avec l'accent sur une obligation impérative d'intervenir notamment par le biais de l'information préventive..
- Le **droit civil** impose également une obligation d'information de certaines personnes privées et leur responsabilité corrélative en cas de dommages causés par des risques naturels.
- Le **droit pénal** sanctionne les comportements fautifs, lorsqu'en présence de risques naturels, les personnes chargées de garantir la sécurité des populations et notamment de les informer ont failli à leur mission, ce qui eu pour effet de provoquer des dommages corporels ou un risque de blessures graves.

La première partie de cet exposé sera consacrée à l'étude de l'obligation d'information en matière de risques naturels, mise à la charge des autorités publiques. La deuxième partie traite des régimes de responsabilité sanctionnant les carences de cette obligation d'information.

## I. L'OBLIGATION D'INFORMER EN MATIERE DE RISQUES NATURELS

Les diagnostics effectués sur les situations de crise ont montré le caractère primordial de l'information dans la prévention des risques. Cette information préventive constitue en effet une condition essentielle de bonne gestion de crise dans la mesure où, connaissant les risques auxquels elle est exposée, les mesures de protection, de prévention et de secours prises par les pouvoirs publics et les dispositions qu'elle peut elle-même prendre pour réduire sa vulnérabilité, la population est moins sujette à des comportements de panique. L'information préventive qui implique de renseigner le citoyen sur les risques majeurs susceptibles de se développer sur ses lieux de vie (résidence, travail, vacances), contribue à le préparer à un comportement responsable face au risque et à sa possibilité de survenance.

Cependant, bien avant la consécration légale du droit à l'information par la loi de 1987, la délivrance d'information en matière de risques naturels était implicitement prévue à travers les pouvoirs de police. Cela dit, cette information est relativement partielle dans la mesure où elle implique le plus souvent pour l'autorité publique de simplement avertir l'administré de la présence d'un risque (ex en matière d'occupation du sol). Or, l'information préventive telle qu'envisagée par le législateur est plus complète : elle contient à la fois la description des risques ainsi que les moyens de sauvegarde.

Tout au long de cet exposé des obligations légales, nous examinerons les modalités de mise en œuvre de cette information préventive dans les Alpes-Maritimes, un des départements français les plus menacés par le nombre de risques naturels, selon la DDE 06, en raison de son climat, de son relief montagneux et maritime, de ses enjeux touristiques, urbanistiques et économiques. Toutes les communes sont soumises au minimum à deux risques naturels potentiels : les séismes et les mouvements de terrain<sup>19</sup>.

### § 1 : LES OBLIGATIONS IMPLICITES D'INFORMER, FONDEMENTS ET PRELUDES DE LA CONSECRATION DU DROIT A L'INFORMATION

Ces obligations implicites d'informer découlent des pouvoirs de police des autorités publiques. Le pouvoir de police détenu par une autorité consiste à maintenir l'ordre et la sécurité. L'Etat et les communes sont tenus de garantir la sécurité publique, de promouvoir les mesures adéquates afin notamment de protéger les populations exposées à des risques naturels. Dans ce domaine, la police administrative vise à prévenir les atteintes à l'ordre public. Elle s'exerce de manière préventive pour empêcher la réalisation d'un tel risque ou minimiser ses effets (police de sécurité) et de manière curative afin de remédier à une situation de crise (police de secours).

La police de sécurité retiendra particulièrement notre attention. Elle implique de mettre en œuvre les dispositifs de prévention adéquats qui permettront de protéger les populations de la survenance d'un risque naturel, mais avant tout d'avertir les citoyens de la présence d'un risque. Cette information incombe en premier aux autorités locales en raison de leur pouvoir de police générale. Cependant, les pouvoirs de police spéciale permettent aussi d'informer directement ou indirectement les administrés des risques naturels auxquels ils peuvent être soumis.

#### A. L'information directe par l'intermédiaire des pouvoirs de police.

##### **1) Pouvoir de police générale et information sur les risques naturels.**

Les autorités sont chargées d'un devoir d'agir pour assurer la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique et disposent pour cela d'un pouvoir de police générale.

---

<sup>19</sup> Par exemple, 66 arrêtés de catastrophe naturelle ont été publiés en matière de mouvements de terrain, 61 en inondation, 4 en séisme, 2 en avalanche (chiffres de la DDE 06).

Dans le cadre de la lutte contre les risques naturels, le maire se trouve plus particulièrement chargé d'assurer la sécurité publique sur son territoire administratif, c'est-à-dire pour tout ce qui concerne un risque naturel local, prévisible et sérieux (fortes probabilités de se réaliser). L'article L 2212-2-5° du Code général des collectivités territoriales indique que « *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 les 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 et les autres accidents naturels...* ».

Les termes généraux de la rédaction de cet article permettent de conférer au maire de larges pouvoirs de police générale en vue notamment d'assurer la sécurité de ses administrés, même si ce rôle n'a jamais été expressément consacré dans d'autres textes que ces circulaires ou des notes internes à l'administration de l'Etat<sup>20</sup>. En vertu de ce pouvoir de police générale, le maire est tenu à une obligation d'information, de signalisation et d'alerte. Il est tenu de prendre les « *mesures nécessaires* » « *appropriées* » et suffisantes de signalisation des risques naturels<sup>21</sup>. Dans ce domaine, le pouvoir de police se traduit concrètement par la signalisation des dangers, par l'édiction d'arrêtés qui interdisent l'accès à certaines zones dangereuses, par la diffusion de toute information utile pour assurer la sécurité des populations. Cette obligation d'information, au titre du pouvoir de police générale du maire, concerne notamment les avalanches<sup>22</sup>, les menaces d'éboulement<sup>23</sup>, de glissements de terrains et d'effondrement de falaises ainsi que les risques d'inondation<sup>24</sup>. Une telle obligation trouve à s'appliquer plus spécialement encore dans certains endroits ouverts au public et susceptibles d'être menacés par un risque naturel, tels les voies publiques ouvertes à la circulation<sup>25</sup>, les pistes de ski<sup>26</sup> et les rivages des mers et cours d'eau dangereux<sup>27</sup>. La mise en œuvre du plan ORSEC ne dispense pas la commune d'une telle obligation<sup>28</sup>.

Néanmoins, tous les dangers ne peuvent être signalés. Aussi, le Conseil d'Etat a-t-il introduit une double précision : d'une part, il n'est pas nécessaire de signaler les dangers mineurs<sup>29</sup> ; d'autre part, le maire ne doit signaler que les dangers « *excédents ceux contre lesquels les intéressés doivent normalement par leur prudence se prémunir* »<sup>30</sup> ou encore les dangers particuliers lorsque ceux-ci excèdent notablement ceux auxquels les administrés doivent normalement s'attendre<sup>31</sup>. Cet effort d'information et de signalisation par des moyens appropriés se mesure à l'aune de la menace : plus le risque est connu, plus l'information doit être précise et efficace.

---

<sup>20</sup> Ex. circulaire du Ministère de l'Intérieur du 23 septembre 1994 (BO Ministère de l'Intérieur 1994, p.317).

<sup>21</sup> CE, 28 avril 1967, Sieur Lafont, Rec., p.182.

<sup>22</sup> CE, 28 avril 1967, Lafont précité ; CE, 12 mai 1976, Compagnie d'assurance Zurich, Rec., p.247 ; CE, 12 juillet 1981, Commune de Bagnères-de-Bigorre, Rec., p.905 ; CAA Lyon, 1<sup>er</sup> février 1990, Consorts Pressigout, Rec., p.980.

<sup>23</sup> CE, 16 février 1981, Barateau, Rec., p.905 ; CE, 13 mars 1989, Pierre Bernard c/ Commune de La Ciotat, DA, 1989, n° 247.

<sup>24</sup> CE, 22 juin 1987, Ville de Rennes c/ Compagnie rennaise de linoléum, Rec., p.223 ; CE, 5 octobre 1990, Ville de Rennes c/ Buron et autres, Lexilaser CE CAA.

<sup>25</sup> CE, 12 mai 1976, Compagnie d'assurance La Zurich, Rec., p.247 ; CE, 31 janvier 1986, M. Demoli, DA 1986, n° 186.

<sup>26</sup> CE, 21 décembre 1971, Commune de Mont-de-Lans, Rec., p.789 ; CE, 25 février 1976, Commune de Contamines-Montjoie, DA, 1976, n° 131, CE, 12 mai 1978, Consorts Lesigne, Rec., p.725 ; CE, 12 décembre 1986, Marcello Reborà c/commune de Bourg-Saint-Maurice et concl. J.-C. Bonichot, AJDA, 1987, p.354 et s. ; CE, 4 mars 1991, Commune de Saint-Lary-Soulan, Rec., p.750.

<sup>27</sup> CE, 8 mai 1980, Commune de Ladignac-le-Long, Rec., p.876 ; CE, 28 juillet 1993, Consorts Dubouloz, Rec., p.225.

<sup>28</sup> CE, 12 mai 1990, Abadie, AJDA, 1990, p.824 et s, obs. G. Darcy. Cependant, le déclenchement d'un plan ORSEC ou d'un plan d'urgence a pour effet de transférer la direction des secours du maire au Préfet.

<sup>29</sup> CE, 6 mai 1970, Khalerras, Rec., p.304 ; CE, 6 février 1981, Barateau, Rec., p.905.

<sup>30</sup> CE, 26 février 1969, Veuve Gravier, Rec., p.760 ; CE, 30 janvier 1980, Consorts Quiniou, Rec., p.629..

<sup>31</sup> CE, 5 mars 1971, Sieur Le Fichant, Rec., p.185 ; CE, 13 mars 1989, Bernard et Commune de La Ciotat, JCP, éd. G., 1989, IV, p.219.

L'article L 2212-4 du Code général des collectivités territoriales<sup>32</sup> confère également au maire un pouvoir de police en situation d'urgence, en vertu duquel il peut prescrire l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Il doit en cas de danger grave ou imminent informer le représentant de l'Etat dans le département et lui faire connaître les mesures qu'il a prescrites. Le maire peut aussi solliciter l'aide de l'administration supérieure.

En cas de danger imminent, il est également tenu de donner l'alerte sur sa commune et de procéder éventuellement à l'évacuation des populations menacées. Le maire peut aussi par exemple, prendre des arrêtés de péril, visant à interdire une zone menacée à l'habitation, le stationnement ou la circulation<sup>33</sup>. Ces arrêtés de péril peuvent être provisoires dans l'attente d'examiner les possibilités de remédier à la situation ou définitifs si le maire estime que l'interdiction de fréquenter la zone à risques s'impose. L'édiction de mesures de sûreté peut concerner tout risque d'origine naturelle et le juge interprète la notion de péril grave et imminent de manière extensive.

Dans tous les cas, le pouvoir de police générale du maire implique une attitude circonspecte, un comportement réfléchi, prévoyant d'un bon père de famille. Il sous-tend une obligation générale de prudence et de diligence.

Le rôle du Préfet dans le cadre de ses pouvoirs de police générale, consiste aussi à délivrer une information sur les risques naturels, mais à l'égard des collectivités locales. En effet, l'Etat doit afficher les risques en déterminant leurs localisations et leurs caractéristiques et en veillant à ce que les divers intervenants les prennent en compte dans leurs actions<sup>34</sup>.

Le Préfet doit également surveiller les actions du maire. En cas de défaillance de celui-ci, il peut « *prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat dans le département à l'égard d'une seule commune, qu'après la mise en demeure au maire restée sans résultat* »<sup>35</sup>. Le Commissaire de la République dispose aussi d'un pouvoir de police générale dans le département dans les matières mêmes qui font l'objet de la police municipale. Ce pouvoir en vertu de l'article L 2215-1 ne s'exerce toutefois qu'à titre subsidiaire. En théorie, le Préfet doit donc se substituer au maire si celui-ci ne procède pas à la diffusion d'information en matière de risques naturels. Le préfet intervient également dès que les troubles qui menacent l'ordre public excèdent le territoire d'une seule commune, notamment lorsque le danger menaçant la sécurité publique découle d'un risque majeur d'origine naturelle ou technologique. L'article 34 de la loi du 2 mars 1982 a même pris soin de préciser que « *le représentant de l'Etat dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives au bon champ d'application excédant le territoire d'une commune* ».

Par ailleurs, la police de sécurité confère à certaines autorités, un pouvoir de police spécifique, en vue de prévenir les atteintes à l'ordre public et à la sécurité.

## **2) Pouvoir de police spéciale et information sur les risques naturels.**

Les pouvoirs de police spéciaux sont prévus par certains textes, en vue de prévenir des désordres dans un domaine bien défini, à l'aide de moyens spécifiques, techniquement adaptés à ce domaine. Une catégorie de police spéciale nous intéresse en matière d'information préventive : celle concernant la prévention des risques naturels.

---

<sup>32</sup> « *dans le cas de danger grave ou imminent, tels que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances* ».

<sup>33</sup> CE, 17 janvier 1964, Société thermale de l'Aude, n° 59.018.

<sup>34</sup> Circulaire du 20 juin 1988 relative aux risques naturels et droit des sols. Ministère de l'Équipement et du Logement, Ministères des transports et de la mer.

<sup>35</sup> Article L 2215-1 du Code général des collectivités territoriales.

La décentralisation n'implique pas un désengagement total de l'Etat, garant des équilibres généraux, auquel il incombe toujours d'étudier les risques naturels et de veiller à leur prise en compte au niveau local et notamment dans les documents d'urbanisme. Les collectivités locales sont en effet dans l'impossibilité matérielle de faire face à toutes les dépenses nécessaires pour identifier les risques ou pour réparer les conséquences dommageables de phénomènes naturels. L'Etat est donc *de facto* appelé à continuer à jouer un rôle déterminant en matière de risques naturels. Les circulaires et instructions de tous ordres, internes ou publiées, qui insistent sur le rôle central de l'Etat<sup>36</sup> dans le domaine de la prévention des risques naturels sont très nombreuses.

Plusieurs documents issus des pouvoirs de police spéciale permettent d'informer les populations sur les risques naturels, même si ce n'est pas leur vocation première.

Les Plans d'Exposition aux Risques (PER) institués par la loi du 13 juillet 1982 avaient pour objet de délimiter les zones de risques et de prévoir les mesures adéquates dans ces zones. La procédure d'élaboration des PER permettait d'informer les populations concernées par un risque naturel. Elle était sensiblement similaire à celle des PPR.

De même, les Plans de Zones Sensibles aux Incendies de Forêt (PZSIF), instaurés par l'article 21 de la loi n° 91-5 du 3 janvier 1991<sup>37</sup>, devaient servir à déterminer les zones dans lesquelles les travaux, les constructions ou les installations pouvaient être soit interdits, soit soumis à des conditions particulières de sécurité définies par les plans. Ceux-ci devaient également préciser les mesures de prévention à mettre en œuvre dans les secteurs construits à la charge des propriétaires et des collectivités ou des établissements publics. Leur mode d'élaboration calqué sur celui des PER permettait d'informer les populations concernées par le risque d'incendie de forêt et sur les mesures prises pour y faire face.

Créé par le décret n°77-755 du 7 juillet 1977<sup>38</sup>, l'article R 111-3 du Code de l'urbanisme indiquait que "*la construction sur des terrains exposés à un risque tel que : inondation, érosion, affaissement, éboulement, avalanche, peut, si elle est autorisée être soumise à des conditions spéciales*". Arrêté par le Préfet, le périmètre de risques naturels déterminait, après consultation des services intéressés, enquête publique et avis des conseils municipaux, les zones où les constructions étaient interdites et celles où elles étaient autorisées, sous réserve de respecter certaines prescriptions adaptées à la nature, à la destination et à l'utilisation des constructions, ainsi qu'à l'importance du risque. L'article s'appliquait aux constructions soumises au permis de construire ou à la déclaration préalable, aux lotissements et dans certains cas, aux équipements de loisirs (lorsqu'un permis de construire était nécessaire). Là encore, les modalités de détermination du périmètre de risque et la procédure appliquée permettait d'informer les populations des risques naturels auxquels elles pouvaient être exposées.

Désormais, les Plans de Prévention des Risques (PPR), institués par la loi du 2 février 1995, modifiant la loi du 22 juillet 1987, remplacent par un document synthétique, les documents antérieurs destinés à prendre en compte les différents risques naturels<sup>39</sup> dans l'aménagement (Plan d'Exposition aux Risques, Article R 111-3 du Code de l'urbanisme, Plan de Surface Submersible, Plan de Zone Sensible aux Incendies de Forêt). Ils ont pour objet de délimiter les zones exposées aux risques naturels prévisibles, de prévoir les mesures de prévention à mettre en œuvre par les propriétaires et les collectivités locales ou les établissements publics, de délimiter les zones de risque, de fixer les prescriptions réglementaires adéquates et par voie de conséquence, d'informer les populations concernées des risques naturels auxquels elles peuvent être exposées. En effet, la réduction de l'exposition

---

<sup>36</sup> Les débats relatifs à la loi d'amélioration de la protection de l'environnement du 2 février 1995 ont montré à quel point les parlementaires, également élus locaux pour beaucoup considéraient le rôle de l'Etat comme central (JO Sénat, 1994-1995, doc. n° 4, p.21).

<sup>37</sup> JO, 4 janvier 1991.

<sup>38</sup> JO, 10 juillet 1977.

<sup>39</sup> La loi du 2 février 1995 concerne tous les risques naturels prévisibles, comme les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, sans toutefois en donner une liste exhaustive.



aux risques naturels des populations passe fondamentalement par l'information sur ce type de risques, afin de limiter le nombre de constructions et d'aménagements nouveaux installés en zone vulnérable, de réduire la vulnérabilité de ceux qui sont déjà réalisés en zone exposée et de ne pas aggraver les risques ni en provoquer de nouveau.

Même si ces documents sont postérieurs à la reconnaissance légale du droit à l'information en 1987, l'affichage du risque, par l'intermédiaire du zonage, se fait selon les mêmes modalités que pour les PER, institués en 1982.

La procédure d'élaboration et de mise en œuvre des PPR est fixée par le décret n° 95-1089 pris en application de la loi du 2 février 1995. L'Etat, par l'intermédiaire du préfet prescrit par arrêté la mise à l'étude du PPR<sup>40</sup>. Les communes dont le territoire est inclus dans le périmètre sont saisies pour avis du projet d'arrêté. L'arrêté précise le périmètre mis à l'étude, la nature des risques pris en compte et le service déconcentré de l'Etat chargé d'instruire le PPR.

Ce projet de plan est soumis à enquête publique, ce qui d'emblée permet d'informer les administrés des risques présentés par la zone dans laquelle ils résident. L'enquête publique est une procédure qui permet à un commissaire enquêteur, désigné par le président du tribunal administratif, de conduire une enquête, afin de permettre au public de prendre une connaissance complète du projet et de présenter ses appréciations, suggestions et contre-propositions. Le rapport du commissaire enquêteur comprend les observations résumées du public, les conclusions motivées favorables ou défavorables, le rapport transmis au maire et tenu à la disposition du public. A l'issue des consultations de l'enquête publique, le PPR, éventuellement modifié en fonction des avis exprimés, est approuvé par arrêté préfectoral. Il fera l'objet d'une mention au Recueil des actes administratifs de l'Etat par voie d'insertion dans deux journaux régionaux ou locaux et affiché pendant un mois en mairie à compter de la date d'arrêté, ce qui permet là encore de diffuser auprès des populations une information sur les risques naturels auxquels elles sont soumises et sur les procédures en cours en matière de prévention.

Le PPR comprend trois documents qui contribuent à assurer une information précise et complète sur les risques naturels :

- La note de présentation indique le secteur géographique concerné, la nature des phénomènes naturels pris en compte et leurs conséquences possibles compte tenu de l'état des connaissances. Cette note de présentation permet aux administrés de connaître précisément les risques auxquels ils sont exposés.
- Les documents graphiques délimitent les zones en fonction du niveau de risque : les " zones rouges " dans lesquelles les constructions nouvelles sont interdites, les " zones bleues " dans lesquelles les constructions restent autorisées sous réserve de prescriptions particulières. Ils distinguent ainsi les zones directement exposées aux risques de celles où des aménagements pourraient aggraver les risques ou en provoquer de nouveaux.
- Le règlement détermine les règles d'interdiction et de prévention applicables dans les zones considérées. Les P.P.R. peuvent ainsi interdire ou subordonner à des conditions spéciales, dans des zones délimitées, les constructions, ouvrages, biens et activités exposés à des risques ou qui pourraient les aggraver ou en provoquer de nouveaux (art. 40-1 de la loi du 2 février 1995).

Le PPR une fois approuvé devient une servitude d'utilité publique<sup>41</sup> qui s'impose aux documents d'urbanisme communaux et qui est obligatoirement annexé au POS/PLU (Plan Local d'Urbanisme) depuis la loi du 13 décembre 2000, dans les communes dotées d'un tel

---

<sup>40</sup> Si le périmètre d'application du P.P.R. s'étend sur plusieurs communes ou plusieurs départements, les préfets concernés prescrivent conjointement l'arrêté en question.

<sup>41</sup> Ces servitudes limitent dans l'intérêt général, le droit de propriété et l'usage du sol. Prévu à l'article L 126-1 du code de l'urbanisme, elles ont un champ d'application générale et trouvent surtout leur fondement non directement dans le code cité mais dans des textes spécifiques.

document<sup>42</sup>. En l'absence de POS/PLU, les prescriptions du PPR prévalent sur les dispositions des règles générales d'urbanisme ayant un caractère supplétif. S'imposant aux documents d'urbanisme, le PPR est de ce fait opposable à toute personne publique ou privée. D'une part, il peut fixer des prescriptions pour les futures constructions ou installations. D'autre part, il a un effet rétroactif et oblige les propriétaires ou exploitants des biens ou activités implantés antérieurement au PPR à se conformer aux prescriptions. Le coût des travaux imposés ne peut toutefois dépasser 10 % de la valeur de la construction si elle a été réalisée conformément aux règles d'urbanisme<sup>43</sup>. En fait, quelle que soit la situation, les dispositions du PPR doivent être respectées pour la délivrance des autorisations d'utilisation du sol notamment en matière de permis de construire, de lotissement, de ZAC, de plantations, de camping...

Même si le PPR n'a pas été initialement prévu pour être un instrument d'information, dans la réalité il semblerait être un bon vecteur pour informer la population. Cela tient d'une part aux modalités d'élaboration de ce document de prévention et d'autre part, au fait que les implications réglementaires des PPR et notamment en matière foncière amènent le public à s'y intéresser et donc à s'informer des risques naturels<sup>44</sup> (cf. l'opinion des personnes rencontrées dans les communes, Cannes, Antibes, Menton, Auribeau sur Siagne...).

Dans les Alpes-Maritimes, 92 communes sont concernées par l'établissement d'un PPR : 54 en inondation, 85 en mouvements de terrain, 74 en feux de forêt, 2 en avalanches. D'après les prévisions de la DDE 06, près de 70 PPR seront achevés d'ici la fin de l'année 2002.

La cellule « risques naturels » de la DDE met l'accent depuis peu sur l'aspect diffusion d'information de la procédure des PPR, afin d'établir une concertation sur la stratégie globale de prévention des risques naturels. Par exemple, dans le cadre des enquêtes publiques, la DDE élabore des panneaux d'information destinés à l'information de la population. L'enquête publique permet à la population de s'exprimer et aux services de la DDE d'affiner le document au regard des éléments exprimés. Elle propose également aux communes d'organiser des réunions publiques afin d'aborder les questions relatives aux stratégies de prévention, aux actions de la commune... Les actions contentieuses engagées dans le département à propos de certains PPR témoignent d'ailleurs, pour le responsable de la cellule « risques naturels » de la DDE, d'un manque de communication, d'information et de concertation<sup>45</sup>. Pour le Président du Tribunal administratif, le PPR serait même le meilleur vecteur de communication dans les Alpes-Maritimes, en raison des pratiques d'écoute et de concertation. Le PPR est ainsi le seul document administratif, de planification pour lequel ont été instaurées une consultation et dans certains cas une concertation alors que ces modalités n'étaient pas prévues par la loi, ce qui permet une appropriation locale et le développement d'une culture du risque. De plus, afin d'éviter les procédures contentieuses, la DDE des Alpes-Maritimes a mis en place des procédures de concertation : tout au long de la procédure de l'établissement des cartes d'aléas à la définition des mesures réglementaires de prise en compte des risques, une concertation est organisée avec les élus et les autres acteurs publics et privés (Chambre de Commerce et d'Industrie, groupements de propriétaires forestiers, Chambre d'Agriculture, Chambre des métiers, associations...).

Cependant, sur le plan local, les avis sont partagés. Le PPR est toujours ressenti comme un document imposé par les autorités préfectorales, sans concertation, ni négociation. De ce fait, le PPR n'est pas toujours considéré comme un moyen d'informer la population. La plupart des communes pour lesquelles la procédure est en cours d'élaboration n'informe pas

<sup>42</sup> Cependant, l'annexion du PPR au POS/PLU n'est pas suffisante. Le PPR développe pleinement ses effets si le POS intègre l'ensemble de ses mesures notamment si le zonage tient compte de la cartographie du risque du PPR.

<sup>43</sup> Article 5 du décret du 5 octobre 1995. A défaut de mise en conformité, le préfet pourra ordonner dans une certaine limite, la réalisation des mesures au frais du propriétaire, de l'exploitant ou de l'utilisateur (art 40-1, 4° et 40-2 de la loi du 22 juillet 1987 modifiée).

<sup>44</sup> Les associations réagissent d'ailleurs en matière de PPR alors qu'elles ne le font pas au sujet des documents d'information préventive.

<sup>45</sup> Toutes les requêtes ont été rejetées. Néanmoins, ce contentieux a permis de valider le fondement des PPR, la démarche appliquée et la qualité du travail effectué.

les administrés sur le PPR : elle préfère attendre son approbation pour le faire. D'autres communes se servent du PPR comme un outil d'information et de communication, sans que cela nécessite d'investissement financier au contraire d'un DICRIM. Par exemple, à Auribeau sur Siagne, le maire considère le PPR comme un très bon vecteur d'information à l'égard de sa population car il permet d'afficher le risque et de l'intégrer en matière d'aménagement du territoire. A Nice, même si aucune action d'information n'a été effectuée à l'égard de la population, le PPR a permis d'informer les professionnels du bâtiment et de l'immobilier. A Menton, les renseignements délivrés par le service de l'urbanisme sont complétés systématiquement par une information sur le PPR mouvement de terrain. A Le Broc, à l'occasion de l'élaboration du PPR mouvement de terrain, deux réunions d'information pour le public afin de présenter ce document ont été organisées. Néanmoins, lors de l'enquête publique, personne ne s'est déplacée. La mairie a également informé par courrier tous les propriétaires affectés par le PPR et prévoit d'organiser une réunion publique sur la mise en sécurité du village et les travaux envisagés. A Villeneuve-Loubet, il est prévu de traduire le PPR en plusieurs langues et de le mettre à la disposition du public à l'office du tourisme. A Vence, la municipalité a décidé d'appliquer par anticipation le PPR Incendie de forêt, avant même l'enquête publique (réalisée à compter de septembre 2001). Afin d'éviter les réactions de rejet de la part de la population, elle a eu une initiative intéressante pour faire connaître le PPR et informer la population de certains quartiers du risque en question. La municipalité a organisé une tournée en minibus dans les secteurs à risque à laquelle elle avait convié les services techniques de la commune, le service de l'urbanisme, des représentants de la DDE, de la DDA. Cette initiative lui a notamment permis d'expliquer la finalité et les modalités du PPR, les raisons du zonage et notamment de la présence de zones rouges (embroussaillement, chemin étroit, absence de poteau d'incendie), les possibilités de créer des associations syndicales pour effectuer les travaux.

La vocation première d'un PPR est de mettre en œuvre les mesures de prévention adéquates dans un secteur exposé à des risques naturels. Toutefois, la procédure d'élaboration, les éléments contenus dans le dossier ainsi que les prescriptions qu'il impose aussi bien aux personnes publiques qu'aux personnes privées en font un instrument non négligeable de diffusion de l'information aux administrés sur ce type de risques. Les documents d'urbanisme permettent également de manière indirecte d'informer ces derniers de la présence de risques naturels dans les zones d'occupation ou d'utilisation des sols.

#### **B. L'information indirecte par l'intermédiaire des pouvoirs de police.**

Le droit de l'urbanisme désigne l'ensemble des règles prospectives concernant l'affectation de l'espace et son aménagement, à l'échelon local, mais aussi national voire régional<sup>46</sup>. Il définit l'aptitude des sols à recevoir des constructions ainsi que l'existence et l'étendue du droit de construire sur un terrain donné.

Depuis la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et la prévention des risques majeurs, le Code de l'urbanisme dans sa partie législative, a pris en compte la notion de risques liés à l'environnement. Désormais, la sécurité constitue un des éléments que doivent intégrer d'une façon générale les documents d'urbanisme. Il convient de préciser que malgré les lois de décentralisation de 1983 qui ont entre autres confié aux maires la maîtrise de l'urbanisation locale, la prévention des risques naturels reste une prérogative nationale, l'Etat ne s'étant pas totalement dessaisi de ses compétences. La commune, pourtant compétente en matière de planification urbaine a donc une compétence liée dans le domaine de la prévision des risques naturels<sup>47</sup>. Une commune dotée d'un POS, par exemple, acquiert la maîtrise du sol sur son

<sup>46</sup> Ce double niveau de réglementation est la garantie d'une application uniforme du droit, de la réalisation de grandes opérations d'intérêt national et de la protection du patrimoine naturel et culturel.

<sup>47</sup> Le préfet est ainsi chargé de veiller à la prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme. Il pourra émettre des réserves dans le cas contraire et même aller jusqu'à un avis défavorable s'il constate une insuffisance notable à cet égard (R. Christini, « Protection contre risques et nuisances », *Juris-Classeurs Collectivités territoriales*, fasc. 1174., p. 18).

territoire, mais l'Etat garde de fortes prérogatives pour limiter l'urbanisation sur les terrains soumis aux risques naturels.

En vertu de l'article L 110 du Code de l'urbanisme, qui a valeur de loi d'aménagement et d'urbanisme, « *les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace, afin d'assurer (...) la **sécurité** et la **salubrité publiques*** ». Le terme général de "sécurité" implique l'obligation de prendre en considération les risques de toute nature. Par ailleurs, l'article L 121-10 du Code de l'urbanisme modifié par la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991, prévoyait que "Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant, d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de maîtriser les besoins de déplacements, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et paysages naturels ou urbains, **de prévenir les risques naturels prévisibles** et les risques technologiques ainsi que les pollutions et nuisances de toute nature et, d'autre part, de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour les activités économiques et d'intérêt général, ainsi que pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat". Cet article a été modifié et remplacé par la loi du 13 décembre 2000. Le nouvel article 121-1 contient en substance les mêmes principes : « *Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer :*

1° *L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;*

2° *La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;*

3° *Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.*

*Les dispositions des 1° à 3° sont applicables aux directives territoriales d'aménagement visées à l'article L. 111-1-1 ».*

Les autorités publiques sont donc contraintes d'intégrer la prévention des risques naturels prévisibles au niveau urbanistique, au même titre que d'autres préoccupations d'intérêt national. Mais, le droit de l'urbanisme n'a pas pour préoccupation première et directe la prévention et le traitement des risques et notamment des risques naturels. Son intervention dans ce domaine n'est que périphérique, accessoire ou subsidiaire. Ainsi, très souvent, le droit de l'urbanisme ne prévient pas les risques, ni même ne se préoccupe de les réduire. Il veille simplement à ce qu'ils n'existent ou ne se produisent pas là où ils sont susceptibles de gêner l'urbanisation ou les habitants<sup>48</sup>.

Néanmoins, la prise en compte des risques naturels dans les documents d'urbanisme fait de ceux-ci des instruments privilégiés de diffusion d'information sur ce type de risques, d'autant plus que la circulaire n° 76-36 du 24 février 1976<sup>49</sup> a prévu la participation des services de la sécurité civile lors des procédures relatives aux documents d'urbanisme

<sup>48</sup> *Idem*, p. 4 et s.

<sup>49</sup> BO min. équip. 1976-19, texte n° 275.

spécialement pour une meilleure prise en compte des risques naturels<sup>50</sup>. Les documents d'urbanisme constituent un bon vecteur d'information en matière de risques naturels, mais à condition toutefois que les services de l'urbanisme des communes disposent en premier lieu des connaissances nécessaires dans ce domaine, faute de quoi l'information est mal relayée notamment à l'occasion des procédures d'autorisation et d'utilisation du sol.

Par l'intermédiaire de la procédure du Porter à Connaissance, le Préfet signale aux autorités locales l'existence de risques sur leur territoire. Le Porter à Connaissance est un acte de la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme par lequel le préfet informe celles-ci des dispositions nécessaires à la mise en œuvre des projets d'intérêt général de l'Etat, de la région, du département et d'autres intervenants ; leur communique toutes les informations utiles à l'élaboration des documents d'urbanisme et leur signale les directives territoriales, servitudes et dispositions qui s'imposent aux décideurs locaux. Bien que telle ne soit pas sa vocation première, le Porter à Connaissance joue un rôle utile dans la prévention des risques majeurs. Il permet au préfet de signaler aux élus locaux qui ont l'obligation de prendre en considération dans l'élaboration des documents d'urbanisme notamment les risques naturels prévisibles ainsi que toute disposition réglementaire ou servitude en vigueur visant à prévenir ces risques. Il permet également de mettre à la disposition des autorités locales toutes informations utiles à la prévention des risques majeurs et notamment tout document technique approprié même non exécutoire<sup>51</sup>. Les autres documents relatifs aux risques naturels, sans valeur normative, permettent en effet à l'Etat de diffuser une information sur ce type de risques : les cartes ZERMOS, les Plans de Zones d'Exposition aux Avalanches (PZEA). Ces cartes peuvent également être utilisées dans le cadre de l'instruction de projets soumis à la législation de l'urbanisme ou lors de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Dans les Alpes-Maritimes, la cellule « risques naturels » de la DDE intervient dans le cadre du porter à connaissance, afin de transmettre aux communes toute information concernant ce type de risques. Grâce aux différentes études de risque réalisées dans le département (atlas des zones inondables, études du CETE, cartes ZERMOS...), la prise en compte des risques naturels et la transmission de l'information par le biais du Porter à connaissance ont été effectuées très tôt, sans attendre les sollicitations des communes. La procédure du Porter à connaissance a ainsi permis de contrôler la délivrance de permis de construire par le biais de l'article R 111-2 du Code de l'urbanisme (cf. *infra*), avant la mise en œuvre de la procédure des PPR.

Toutefois, la procédure du Porter à Connaissance comme les cartes de risques non réglementaires ne sont pas destinées directement à l'information du public.

Nous allons revenir plus en détail sur certains de ces documents qui de par leur mode d'élaboration ou de publication permettent d'informer les populations locales des risques auxquels elles peuvent être soumises.

## **1) La Directive Territoriale d'Aménagement**

Instaurée par la loi d'orientation et d'aménagement du territoire du 4 février 1995 et codifiée à l'article L 111-1-1 du Code de l'urbanisme, la Directive Territoriale d'Aménagement s'applique à certaines parties du territoire présentant des difficultés et des enjeux importants, pour fixer les orientations fondamentales de l'Etat en prenant en compte les dispositions du schéma national. Elle constitue un outil de régulation spatiale, de cohérence et de mise en perspective. Pour le domaine qui nous intéresse, c'est-à-dire les risques naturels, la loi du 4 février 1995 n'y fait pas explicitement référence. Toutefois, il est logique de considérer que les DTA ne peuvent être

---

50 En matière de POS, de schéma directeur, le Service Interministériel de Défense et de Protection Civile se trouve consulté pour avis et examine plus particulièrement le projet au regard des sujétions de défense et de protection civile.

51 Cependant, la procédure du PAC est peu utilisée pour informer les maires. En matière de risques d'inondation, on dénombre seulement quatre procédures et par département en moyenne sur la période 1988-1995. Il n'y avait pas été recouru dans cinq départements : la Corrèze, la Creuse, Paris, le Tarn et la Seine-Saint-Denis (Rapport public de la Cour des Comptes, 1999).

établies sans la prise en compte de l'exposition aux risques, en vertu de l'article L 110 et L 121-1 du Code de l'urbanisme.

La DTA en préparation dans les Alpes-Maritimes contient ainsi un volet environnement important. Ce document prospectif met l'accent sur le développement harmonieux du département tout en respectant l'environnement et en prenant en compte les risques naturels et plus particulièrement les risques d'inondation, de mouvement de terrain et d'incendie de forêt. La DDE des Alpes-Maritimes prend en charge les actions d'information et de communication relatives à la DTA (apposition de panneaux d'information dans les mairies, par exemple) avec notamment l'organisation de réunions publiques.

## **2) Le Projet d'Intérêt Général (PIG) et la diffusion d'information sur les risques naturels.**

L'article R 121-13 du Code de l'urbanisme<sup>52</sup> définit le PIG comme un outil à la disposition du pouvoir étatique lui permettant d'intervenir avec efficacité dans la planification urbaine décentralisée. Ainsi, l'Etat, ayant mission de prendre en charge les intérêts supra-communaux, peut-il imposer aux communes d'inscrire dans les schémas directeurs/Schéma de Cohérence Territoriale, les Plans d'Occupation des Sols/Plan Local d'Urbanisme ou les Plans d'Aménagement de Zones, les projets d'intérêt général répondant aux intérêts en question.

En vertu de l'article R. 121-13 du Code de l'urbanisme, le PIG ne peut intervenir que dans cinq cas, parmi lesquels figurent la prévention des risques technologiques ou naturels. Dans ce dernier domaine, le PIG a vocation à être utilisé de plein droit. Il peut concerner tous « ouvrages » ou « travaux d'utilité publique » destinés notamment à prévenir les risques d'inondations, d'avalanches, de glissements de terrains... d'une certaine importance. Il peut aussi prendre la forme d'un projet immatériel, comme par exemple un ensemble de recommandations destiné à prévenir, dans un périmètre donné les conséquences d'une catastrophe naturelle<sup>53</sup>. La circulaire du 20 juin 1988 relative aux risques naturels et droit des sols, souligne que « les PIG... n'ont certainement pas vocation à se substituer aux instruments classiques d'intervention : périmètres R 111-3, PER... Le recours au PIG se justifie dès lors qu'il existe des projets qui font l'objet d'enjeux importants et nécessitent... des mesures conservatoires ou préparatoires en attendant leur mise en œuvre effective.... ».

Ce Projet d'Intérêt Général doit être "mis à la disposition du public". La publication de l'acte le définissant se fait sous la forme d'un avis inséré dans la presse du département et indiquant les conditions de consultation, notamment les lieux et les horaires où le projet peut être consulté. Cette mise à disposition permet d'assurer indirectement l'information des populations sur les risques auxquels elles peuvent être soumises<sup>54</sup>.

Les PIG dans le domaine des risques naturels n'ont pas fait l'objet d'un franc succès. Un seul a été adopté dans le département du Vaucluse qui concerne les feux de forêt, d'après les sources du Ministère de l'Environnement.

---

<sup>52</sup> La loi du 13 décembre 2000 et son décret d'application du 27 mars 2001 n'ont pas fondamentalement modifié les objectifs assignés aux PIG.

<sup>53</sup> Cf. circulaire du 20 juin 1988.

<sup>54</sup> Cela dit, comme remarque Ms. Bouyssou et Hugot dans le Code de l'urbanisme annoté (Litec, 1992, p.474) « il existe peu de projets d'intérêt général dans la pratique, car l'association de l'Etat à la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme lui permet de convaincre les communes sans les contraindre. Le préfet obtient la prise en compte du projet, sans formaliser un véritable projet d'intérêt général ». De ce fait, il est très rare que les procédures comminatoires de mise en œuvre des PIG soient utilisées. Il faut pour cela que les acteurs politiques veuillent marquer fortement leur territoire (D. Larralde, « Projet d'intérêt général et POS », JCP 1993, Ed. N, prat., p.12 et s.).

### **3) Le schéma directeur/ Schéma de cohérence territoriale et la diffusion de l'information**

Le schéma directeur est un document à caractère prospectif à moyen et long terme, intégrant les différentes composantes d'un territoire. Selon l'article L 122-1 du Code de l'urbanisme, les schémas directeurs "*fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, compte tenu de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice des activités agricoles, des autres activités économiques et la préservation des sites et paysages naturels ou urbains*". Ils "*déterminent la destination générale des sols et, en tant que de besoin, la nature et le tracé des grands équipements d'infrastructure, en particulier de transport, la localisation des services et des activités les plus importantes*" ainsi que des zones préférentielles d'extension et de restructuration urbaine qui devront tenir compte "*de l'équilibre entre emploi, habitat, ainsi que des moyens de transports et de la gestion des eaux*". Depuis la décentralisation, les schémas directeurs ont un caractère intercommunal.

De plus, leurs orientations doivent être compatibles avec l'article L 110 du Code de l'urbanisme et avec l'article L 121-1 du Code de l'urbanisme : les schémas directeurs doivent ainsi prendre en considération l'existence de risques naturels prévisibles<sup>55</sup>. Leur mode d'élaboration avec le recours à l'enquête publique et la publication de ce document d'urbanisme permet là encore d'informer les populations sur l'existence de risques naturels. Cependant, les schémas directeurs ne constituent pas un instrument d'urbanisme très usuel, d'autant plus que leur utilité est contestée et leur existence remise en cause par le Conseil d'Etat lui-même dans son rapport « *L'urbanisme : pour un droit plus efficace* ».

Dans les Alpes-Maritimes, le schéma directeur ne semble pas avoir été un instrument d'information des risques naturels, malgré l'enquête publique qui permet de faire connaître aux administrés les éléments du dossier et notamment la prise en compte de ce type de risques.

Il est à noter que depuis la loi du 13 décembre 2000 et son décret d'application du 27 mars 2001, le schéma directeur est remplacé par le Schéma de Cohérence Territoriale (SCT). Celui-ci comprend un rapport de présentation, un document d'orientation assorti de documents graphiques. Le document d'orientation précise notamment les objectifs relatifs entre autre à la prévention des risques. Le projet de SCT est soumis à la consultation du public à travers d'une part la concertation avant toute élaboration ou révision d'un SCT et d'autre part à enquête publique, ce qui permet d'informer les populations sur les risques naturels concernés par le projet de SCT. De plus, l'information et la publicité de l'arrêté préfectoral délimitant le périmètre ou modifiant celui-ci, de la délibération qui définit les modalités de la concertation lors de l'élaboration ou de la révision du SCT, de la délibération qui approuve ce schéma, l'affichage du SCT en mairie ou au siège de l'établissement assurent également la diffusion d'information sur les risques naturels.

Par ailleurs, le Plan d'Occupation des Sols/Plan Local d'urbanisme, instrument d'urbanisme essentiel à l'échelon local, en raison de la proximité des informations et de l'utilité pour les administrés, permet notamment de les informer des risques naturels qui pèsent sur la commune.

### **4) Le Plan d'Occupation des Sols (POS)/Plan Local d'Urbanisme et l'information sur les risques majeurs.**

Nous examinerons à la fois les dispositions en vigueur avant la loi du 13 décembre 2000 et les modifications apportées à cette loi.

---

<sup>55</sup> Par exemple, le tribunal administratif de Nice a jugé que le schéma directeur de Cannes-Grasse-Antibes était entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, dans la mesure où plusieurs secteurs situés dans des zones soumises à un risque d'inondation n'apparaissaient pas comme espaces à protéger en raison de l'existence de ces risques naturels mais comme secteurs en zone d'urbanisation structurée (TA Nice, 6 mars 1996, Comité de Sauvegarde du Port Vauban et autres, BJD, 3/96, p.170).

Depuis 1983, la commune, dotée d'un POS rendu public ou approuvé réglemente et gère l'affectation de ses sols. Le POS est le document fondamental de la planification locale, celui auquel toute personne désirant effectuer une opération d'urbanisme se réfère. En raison de sa procédure d'élaboration, des informations qu'il contient et de son utilisation fixant les règles d'utilisation du sol, le POS peut se révéler un outil privilégié pour informer les administrés sur la présence de risque dans les communes. Il permet d'une part, de signaler la présence de risques et d'autre part, d'imposer des modalités de construction en fonction de ceux-ci.

### **a) Procédure d'élaboration et diffusion de l'information**

Le POS est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune, en vertu de l'article L 123-3 du code de l'urbanisme. La procédure d'élaboration du POS se décompose en quatre phases : la prescription et la mise à l'étude, la publication, l'enquête publique et l'approbation. Ce sont les trois dernières phases qui intéressent notre sujet.

L'établissement du POS est prescrit par une délibération du conseil municipal, qui fixe les modalités de l'association des personnes publiques à l'élaboration. Puis, ce projet est mis à l'étude. Lorsque le projet de POS, comportant l'ensemble des pièces réglementaires, est techniquement achevé, celui-ci est arrêté par délibération du conseil municipal. Le projet de POS rendu public est ensuite soumis à enquête publique selon les règles fixées par la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. Un commissaire enquêteur, désigné par le tribunal administratif, est chargé de conduire l'enquête, de manière à ce que le public soit en possession d'une information complète. Le POS peut éventuellement être modifié pour tenir compte des résultats de l'enquête et des propositions de la commission de conciliation. Comme pour le PPR, l'enquête publique permet aux administrés de connaître le contenu du POS et le zonage de celui-ci leur fournit notamment une indication en ce qui concerne les zones de risque. Suite à l'enquête publique, le POS est approuvé par délibération du conseil municipal et est publié dans deux journaux locaux ou régionaux et affiché en mairie.

L'approbation a des incidences directes sur le régime des autorisations de construire. L'entrée en vigueur du POS entraîne, entre autres, la municipalisation de ces autorisations lesquelles sont délivrées par le maire au nom de la commune. Elle concerne : les permis de construire, de démolir, les certificats d'urbanisme, les certificats de conformité, les autorisations de lotir, les déclarations en matière de clôture, les autorisations relatives au camping et caravanning, les autorisations préalables de coupe et d'abattage d'arbres, les ZAC.

### **b) Le contenu du POS et l'information en matière de risques naturels**

Conformément à l'article L 121-10 devenu l'article 121-1 du Code de l'urbanisme, dont les dispositions valent loi d'aménagement et d'urbanisme, les communes ont le devoir de prendre en considération l'existence de ces risques sur leur territoire, notamment lors de l'élaboration de documents d'urbanisme, de la définition du zonage du POS et de l'examen des demandes d'autorisation, d'occupation ou d'utilisation des sols<sup>56</sup>. Le conseil municipal, chargé de l'élaboration du POS, est notamment tenu de prendre en compte les zones à risques déterminées par le PPR. La commune, compétente en matière de planification urbaine a donc

---

<sup>56</sup> Article L 123-1, 1° du code précité. Cf. la circulaire du 20 juin 1988 qui rappelle cette obligation. A cette fin, les communes ont la possibilité de demander l'aide de la DDE. En effet, ce service extérieur de l'Etat est censé connaître les zones à risques dans la mesure où il est responsable de la conservation des servitudes publiques, comme celles issues par exemple des PPR. Cette action nécessite le recueil et le classement, l'archivage et la sauvegarde des documents originaux ainsi que la délivrance et l'exploitation des copies. De plus, afin que les risques naturels soient correctement pris en compte dans les documents d'urbanisme, une circulaire n° 76- 36 du 24 février 1976 a prévu la participation des services de la sécurité civile lors des procédures relatives à ces documents. Cette circulaire semble pouvoir être opposée aux collectivités locales par l'entremise du décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 (BO min. équip. 1976-19, texte n° 275).



une compétence liée dans le domaine de la prévention des risques naturels. Le préfet a pour mission de veiller à ce que les documents d'urbanisme intègrent la composante risques. Il pourra émettre des réserves dans le cas contraire et même aller jusqu'à un avis défavorable s'il constate une insuffisance notable à cet égard.

L'article L 123-1 modifié par l'article 22 de la loi du 22 juillet 1987 précise, dans sa partie impérative que les POS doivent « *déterminer des zones urbaines ou à urbaniser en prenant notamment en considération la valeur agronomique des sols, les structures agricoles, les terrains produisant des denrées de qualité supérieure, l'existence de risques naturels prévisibles et de risques technologiques, la présence d'équipements spéciaux importants et déterminer des zones d'affectation des sols selon l'usage principal qui doit en être fait ou la nature des activités dominantes qui peuvent y être exercées* »<sup>57</sup>.

Le POS se présente sous la forme d'un dossier comprenant un rapport de présentation, des documents graphiques, un règlement et des annexes<sup>58</sup>, dossier qui permet d'informer indirectement les administrés des risques naturels qui pèsent sur la commune concernée.

- Le rapport de présentation expose à partir de l'analyse de la situation existante les *"perspectives d'évolution démographique, économique et sociale... celles relatives à l'habitat, à l'emploi, aux équipements publics, aux services et aux moyens de transport"*. C'est un document prospectif qui détermine les perspectives d'évolution des parties urbanisées et les conditions permettant à la commune de maîtriser son urbanisation. En vertu de l'article L 121-10/ L 121-1 du Code de l'urbanisme, les risques naturels et technologiques doivent figurer dans le rapport de présentation. La circulaire du 20 juin 1988 précise d'ailleurs que *"le rapport de présentation du POS doit en particulier fournir des indications sur l'importance et la fréquence du risque existant, selon les dangers qu'il représente et justifier les types de mesures édictées dans le règlement du POS afin d'en réduire et d'en supprimer les conséquences"*. Il permet de faire connaître plus précisément aux populations les risques naturels auxquels elles sont exposées.

- Les documents graphiques sont des cartes et des tableaux, ayant pour fonction de localiser les divers secteurs et emplacements où s'appliquent les règles du POS. Selon les termes de l'article R 123-18, II du code de l'urbanisme : « *Les documents graphiques font apparaître, s'il y a lieu 1° Toute partie de zone où les nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels tels que : inondations, érosion, affaissements, éboulements, avalanches, ou de risques technologiques justifient que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements forages et exhaussements des sols* ».

Les documents graphiques doivent donc faire apparaître les secteurs spécifiques, où selon la gravité des risques encourus, seront édictées des règles particulières, tout en conciliant les besoins de développement de la commune. Cette délimitation des zones dans ce type de documents n'est pas obligatoirement précédée par une démarche préfectorale similaire<sup>59</sup>. Mais, si un tel périmètre existe, la circulaire du 20 juin 1988 invite à ce qu'il soit intégré dans les documents graphiques du plan, en raison de l'information qu'il contient à l'égard des administrés qui consultent ce document et de l'administration qui instruit les demandes d'occupation ou d'utilisation du sol.

Ces documents graphiques établissent le zonage, c'est-à-dire le découpage du territoire en un certain nombre de zones différenciées d'après l'affectation que les sols compris dans chacune d'elles peuvent recevoir, selon l'usage principal qui doit en être fait ou la nature des

<sup>57</sup> Cf. la circulaire n° 74-201 du 5 décembre 1974 relative aux plans de zone exposée aux avalanches et leur prise en compte dans les POS (BOME, n° 99).

<sup>58</sup> Article R. 123-16 du code de l'urbanisme.

<sup>59</sup> A propos de l'article R 111-3, CE, 19 juin 1992, Mme Koenig, Rec, Tables, p.1375.

activités dominantes qui peuvent y être exercées. Le zonage définit la constructibilité des terrains ainsi que les règles concernant le droit d'implanter des constructions, leur destination, leur nature.

Les **Zones urbaines (U)**, c'est-à-dire les terrains susceptibles de recevoir des constructions immédiatement, parce qu'ils sont pourvus des équipements nécessaires, n'appellent pas de commentaire.

Les **Zones naturelles (N)**, en général peu équipées et dans lesquelles la limitation du droit de construire est de rigueur, retiendront notre attention. Plus particulièrement, les **Zones ND** intéressent notre problématique. L'article R. 123-18-I, 2°, d) du Code de l'urbanisme précise qu'il s'agit de zones à protéger en raison soit de l'existence de risques ou de nuisances, soit de la qualité des sites des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt... Le POS peut classer en zone ND pour risques naturels, même sans démarche similaire de la part de l'autorité préfectorale. Toutefois, ce type de classement empêche ultérieurement la commune de modifier son POS pour rendre la zone ND en question constructible<sup>60</sup>.

- Le règlement, seul document à pouvoir créer des prescriptions, fixe les règles applicables aux terrains compris dans les diverses zones du territoire couvert par le plan. La collectivité qui élabore le POS doit intégrer les descriptions contenues dans les PPR qui constituent des servitudes d'utilité publique s'imposant aux documents d'urbanisme. Le règlement appliqué aux zones à risque peut conditionner l'autorisation des constructions et des activités qu'elles abritent au respect de prescriptions techniques ou urbanistiques spécifiques. Il peut aussi interdire purement et simplement toute construction.

Ainsi, la consultation d'un POS, en vue d'un projet de construction, notamment le zonage et le règlement, permet-il aux administrés d'être informés de la constructibilité d'un terrain déterminé notamment en fonction de la présence ou non de risques naturels.

- Les annexes, prévues à l'article R 123-24 du code de l'urbanisme comportent la liste des emplacements réservés, des opérations déclarés d'utilité publique, des lotissements, des éléments relatifs aux réseaux d'eau et d'assainissement, des prescriptions nationales... En tant que document informatif complet à l'égard des administrés, les POS doivent également *"comporter en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et qui figurent sur une liste dressée par décret en Conseil d'Etat"*<sup>61</sup>. Ainsi, les servitudes destinées à permettre ou à imposer la prise en compte des risques naturels, déterminées notamment par l'intermédiaire des PPR, y figurent obligatoirement<sup>62</sup>. La liste de ces servitudes reportées en annexe<sup>63</sup> permet de les faire connaître au moment des projets d'acquisition de parcelles et de les rendre opposables aux tiers, lors de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme.

---

<sup>60</sup> La création, par modification du POS, d'une zone constructible au sein d'une zone ND inconstructible en raison du risque élevé constitue, dans ce cas, une erreur manifeste d'appréciation du fait de la gravité du risque ainsi créé, ce qui entache d'illégalité ces nouvelles dispositions (Commune de Villefranche, à propos de chutes de pierres et d'éboulement). De même, une commune ne peut pas déclasser une zone ND lorsque les travaux de protection ne suppriment pas totalement les risques naturels. D'une manière générale, le juge administratif se montre particulièrement vigilant et sévère dans le domaine de la prévention des risques naturels. En ce qui concerne les POS plus spécifiquement, il semble n'autoriser l'urbanisation d'une zone que s'il peut être établi une disparition totale des risques.

<sup>61</sup> Le défaut de report dans les conditions de l'article L 126-1 du code de l'urbanisme (al. 2 : mise à jour d'office par le préfet après mise en demeure restée sans effet dans un délai de trois mois ; al. 3) est sanctionné par l'inopposabilité de ces servitudes lors de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme. Cette sanction peut s'avérer grave dans l'hypothèse des risques naturels prévisibles (PPR). La procédure simplifiée de mise à jour du POS (article R 123-36-c) doit permettre d'éviter l'inopposabilité.

<sup>62</sup> Article A 126-1 du code de l'urbanisme.

<sup>63</sup> Article R 123-24-1° du code précité.

Depuis la loi du 13 décembre 2000, le POS est remplacé par le Plan Local d'Urbanisme (PLU). Celui-ci, comme le POS le faisait, devra fixer « *les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire* » et délimiter « *des zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger* ». La procédure d'élaboration du PLU, identique à celle du POS assure la diffusion d'information sur les risques naturels (affichage en mairie, enquête publique...). De plus, le dossier de PLU, comme le POS, contient un rapport de présentation, un règlement et des documents graphiques. Le contenu de ce dossier permet d'informer la population sur les risques naturels auxquels elle est exposée.

Les dispositions relatives au Plan Local d'Urbanisme (PLU), document remplaçant le POS, devrait permettre une meilleure prise en compte des risques naturels dans la politique d'urbanisme de la commune. La notion de projet d'aménagement et de développement durable sous-tend cette procédure. Le PLU doit fixer les règles générales et les servitudes d'utilisation de sols qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire et délimiter les zones urbaines, à urbaniser, les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger : la loi met en relation ces règles générales avec les objectifs généraux d'aménagement global. Plus précisément, certaines dispositions relatives au PLU vont avoir une incidence directe sur le traitement des zones à risque. Toute réduction d'une protection édictée en raison de la valeur agricole des terres, des risques et des nuisances ... ne pourra s'effectuer que par révision même s'il n'est pas porté atteinte à l'économie générale du PLU, ce qui implique des modifications dans ce document qu'après analyse approfondie<sup>64</sup>.

Il faut noter que les anciennes dispositions du POS continuent de s'appliquer pour les POS en cours d'élaboration et rendus public au 1<sup>er</sup> avril 2001 ou en cours de révision lorsque la révision a été arrêtée par le Conseil municipal avant cette date. Elles ne seront soumises à la nouvelle loi que lorsqu'elles procéderont à une nouvelle révision de leur POS, avec un délai maximal de cinq ans pour se mettre en conformité.

Les cartes communales instituées par la loi du 13 décembre 2000, ont pour objet de préciser les modalités d'application des règles générales d'urbanisme et de délimiter les secteurs où les constructions sont autorisées et ceux où elles ne sont pas autorisées, lorsque le PLU représente une procédure trop lourde pour une commune. En tant que document d'urbanisme, ces cartes permettent aussi d'informer la population sur les risques naturels auxquels est soumise la commune concernée, dans la mesure où ces cartes font l'objet d'une enquête publique. Une fois approuvées, elles sont tenues à la disposition du public.

Le POS ou le PLU peut se révéler être un instrument d'information sur les risques naturels pesant sur une commune. La diffusion de l'information par ce mode dépend de la volonté de la commune. Certaines ne communiquent pas sur leur POS, d'autres le font. La procédure d'élaboration du POS avec notamment le déroulement de l'enquête publique est un bon moyen d'informer les administrés. Il est vrai que cette information est parcellaire en matière de risque et plutôt d'un abord difficile : lecture du rapport de présentation et du règlement, décryptage des documents cartographiques. A Vallauris, par exemple, la révision du POS est l'occasion de disposer de documents graphiques plus accessibles à la population. Cependant, les risques naturels ne font pas l'objet d'une information systématique par le service de l'urbanisme, sauf en ce qui concerne les zones non constructibles pour lesquelles le service explique le bien-fondé du zonage.

Par ailleurs, les rares personnes à consulter le POS ne le font que de manière fragmentaire et ne consultent que les dispositions qui les intéressent personnellement.

---

<sup>64</sup> Par ailleurs, les différents zonages NA, NB, NC... sont supprimés : les zones seront classées en zone U, à urbaniser, en zone agricole ou en zone ND. Les anciennes zones NB seront ainsi soit reclassées en zones ND et deviendront de ce fait inconstructible, soit deviendront des zones U, ce qui impliquera des équipements urbains en conséquence et une possibilité de limiter le mitage du terrain. D'ailleurs, la loi SRU supprime l'exigence de surface minimale constructible (sauf en cas de contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif) : cette mesure permettra de densifier les constructions dans les zones naturelles et de réduire par exemple la vulnérabilité aux incendies de forêt.

Dans certaines communes, la prise en compte des risques naturels est ancienne et est même antérieure à la loi du 22 juillet 1987 qui a imposé l'intégration de ce type de risques dans les documents d'urbanisme. Ainsi, à Vence, le risque de glissement de terrain a été inclus dans le POS dès 1983. En 1997, la révision du POS a intégré les nouvelles études effectuées sur ce risque. A ce jour, la municipalité refait faire une étude pour affiner les zones de risques. De même, le risque d'inondation a fait l'objet d'une étude hydraulique. Suite à celle-ci, une enquête publique a eu lieu, des prescriptions ont été introduites dans le POS. Un article a été publié à ce sujet dans Nice-matin, afin d'informer les habitants de la commune. A Mougins, le risque de mouvement de terrain a été pris en compte dès l'élaboration du premier POS en 1983. Dans les années 1990, la municipalité a fait effectuer des études approfondies sur le risque, afin de disposer d'une cartographie plus précise de l'aléa dans le POS. En vertu de cette cartographie, la commune a déterminé un périmètre de sécurité par arrêté municipal, rendant la zone inconstructible. Une autre étude a été menée concernant le risque d'inondation. Afin d'éviter le développement de conflit avec les administrés, la municipalité a joué la carte de la transparence et de la communication, en mettant en place des rendez-vous particuliers, afin d'expliquer clairement la situation aux personnes concernées. La révision du POS en 1999 classant la zone en NDR, ne permet plus de disposer d'autant de souplesse quant à la délivrance de permis de construire et de modification du périmètre.

Les autorisations d'occupation ou d'utilisation du sol pour les futures constructions permettent également d'informer les candidats à la construction des risques naturels qui pèsent sur les terrains concernés. Néanmoins, le POS comme ce type d'autorisations ne peuvent prévoir de règles que pour les constructions futures et ne peuvent imposer de prescriptions pour les constructions existantes, contrairement au PPR.

## **5) Les autorisations d'occupation ou d'utilisation du sol, moyen de diffusion de l'information sur les risques naturels**

### **a) Les informations contenues dans le certificat d'urbanisme**

Selon l'article L 410-1 du Code de l'urbanisme, *"le certificat d'urbanisme indique, en fonction du motif de la demande, si, compte tenu des dispositions d'urbanisme et des limitations administratives au droit de propriété applicables à un terrain, ainsi que de l'état des équipements publics existants ou prévus (...) ledit terrain peut : a) être affecté à la construction b) être utilisé pour la réalisation d'une opération déterminée"*.

Le certificat d'urbanisme a une double fonction. A l'égard du propriétaire et du constructeur désireux de connaître la situation de son terrain par rapport aux règles d'urbanisme et spécialement sa constructibilité, il constitue un document informatif, mais il reste facultatif. En revanche, en tant qu'instrument d'information et de contrôle pour l'administration, il revêt un caractère obligatoire.

Toute personne désirant s'informer de la constructibilité d'un terrain ou de la possibilité d'y réaliser une opération déterminée peut demander un certificat d'urbanisme à l'autorité compétente : le maire dans les communes pourvues d'un POS/PLU, le préfet dans les autres.

L'article L 410-1 du Code de l'urbanisme dispose que *« lorsque toute demande d'autorisation pourrait du seul fait de la localisation du terrain être refusée en fonction des dispositions d'urbanisme et, notamment des règles générales d'urbanisme, la réponse à la demande de ce certificat est négative »*. L'autorisation d'installation et travaux divers peut ainsi être refusée ou éventuellement assortie de prescriptions spéciales si les installations ou travaux projetés sont de nature à porter atteinte à *« la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques »* (article 442-6 du Code de l'urbanisme). *« Par sécurité publique, il faut comprendre à la fois la sécurité des tierces personnes voisines habituelles ou occasionnelles de la*

*construction, ainsi que la sécurité des habitants de la construction* », selon le Conseil d'Etat, statuant en vertu de l'article R 111-2 du Code de l'urbanisme.

A travers le certificat d'urbanisme, l'administration doit fournir au demandeur un certain nombre de renseignements d'urbanisme préalables au dépôt d'une véritable demande d'autorisation. L'administration, tenue à une obligation d'information, doit ainsi indiquer les diverses limitations administratives au droit de propriété, y compris les servitudes d'utilité publique visées aux articles L 126-1 et R 126-1 et suivants du Code de l'urbanisme. Par voie de conséquence, elle doit mentionner l'existence d'un PPR, comme l'existence de règles locales d'urbanisme contenues dans le POS.

Cette obligation de renseignement permet d'informer les futurs acheteurs ou les pétitionnaires de l'existence d'un risque naturel qui pèse sur la parcelle en question. Dans les Alpes-Maritimes, la plupart des communes délivrent une information sur les risques naturels aux personnes intéressées par la réalisation d'une opération immobilière par ce document. Par exemple, à Vence, l'information figure systématiquement dans le certificat d'urbanisme y compris pour le risque d'incendie de forêt. De même, à Mougins, l'information passe systématiquement par un courrier type annexé au certificat d'urbanisme. A Menton, compte tenu de l'importance du risque géologique, le certificat d'urbanisme permet d'informer systématiquement le demandeur des risques naturels, des prescriptions, des obligations à respecter, de la manière la plus complète possible.

Est également concernée par cette obligation de renseignement la « lettre de renseignement d'urbanisme » délivrée à l'occasion de la mutation d'un immeuble sans modification de son état<sup>65</sup>. A Menton, l'information est également délivrée lors de transactions immobilières, par le biais de la lettre de renseignement. A Mouans-Sartoux, lorsque le service de l'urbanisme reçoit la lettre de renseignement du notaire, il informe systématiquement le futur acquéreur d'un bien lorsque celui-ci se situe sur un coteau de la commune devenu inconstructible compte tenu du risque de glissement de terrain : le service précise qu'en cas de destruction du bien, il ne pourra être reconstruit sur place.

Cependant, en vertu de l'article L 410-1 du Code de l'urbanisme, le certificat d'urbanisme est considéré uniquement comme renseignement administratif sur les seules règles affectant l'utilisation du sol, sans conditionner la légalité d'une autorisation de construire future. Elle ne permet pas en principe d'engager la responsabilité de l'administration, en raison d'une négligence dans la fourniture d'information relative à l'existence de risques liés au sol. En effet, l'article L 410-1 du Code de l'urbanisme n'oblige pas expressément l'administration à faire figurer dans le certificat d'urbanisme les caractéristiques physiques ou naturelles du terrain. La vigilance dans ce domaine incombe théoriquement au seul demandeur, qui peut néanmoins se trouver confronté à l'absence de document administratif ou de règle locale d'urbanisme dans le POS/PLU relatifs aux risques naturels, alors que le terrain est bel et bien exposé à ce type de risques<sup>66</sup>. Les acquéreurs doivent donc s'informer de l'existence de risques sur le terrain concerné, préalablement à la signature de l'acte de vente<sup>67</sup>.

Les indications contenues dans le permis de construire permettent également d'informer les pétitionnaires des risques auxquels le terrain est exposé.

## **b) Le permis de construire et l'information des pétitionnaires.**

---

<sup>65</sup> Circulaire n° 73-217 du 31 décembre 1973.

<sup>66</sup> E. Le Cornec, « Les risques naturels et le droit de construire ou d'aménager. Aspects de la responsabilité administrative et pénale », *Les Petites Affiches*, n° 98, 15 août 1997, p.5.

<sup>67</sup> Dans ce cas, la responsabilité du notaire peut être engagée en vertu de son manquement à son obligation d'information loyale (CE 17 octobre 1973, JCP 1974.II.17628, note Liet-Vaux). Cf. *infra*.

Le permis de construire est un instrument de police de l'urbanisme. Depuis la loi du 31 décembre 1976, ce document est essentiellement un accord d'urbanisme. Mais, il assure des fonctions secondaires et il est redevenu un instrument de contrôle préalable des règles de construction lorsqu'elles sont instituées pour des motifs de sécurité.

En tant qu'autorisation d'urbanisme, le permis de construire ne fait que sanctionner les règles d'urbanisme nationales et locales. De ce fait, les autorisations d'utilisation du sol n'ont pas vocation à être des instruments de prévention des risques. Toutefois, dans la hiérarchie des instruments d'urbanisme dont dispose l'administration, le permis de construire constitue le dernier et mais non moins le plus efficace peut-être, pour veiller au respect des règles existantes en matière de prévention des risques. L'article R 111-2, par exemple, prévoit que le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales en cas d'atteinte à la salubrité et à la sécurité publique. A l'origine, cette disposition était appliquée à l'encontre des projets comportant en eux-mêmes des risques pour la sécurité publique. Par une interprétation *a contrario*, l'administration a utilisé cet article pour la prévention des risques naturels et éviter les risques auxquels les constructions peuvent être soumises. La jurisprudence a interprété le terme "*sécurité*" de l'article R 111-2 d'une manière large : il concerne tout type de risques naturels et permet de refuser un permis de construire dans une zone inondable<sup>68</sup> - notamment lorsque les constructions sont de nature à aggraver les inondations et constituent un obstacle à l'écoulement des eaux - ou dans une zone exposée à des avalanches<sup>69</sup>, ou soumise à des affaissements de terrain<sup>70</sup> ou à des risques d'incendie de forêts<sup>71</sup>. La circulaire du ministre de l'Équipement du 20 juin 1988 précise de plus que les « *Plans de zone exposée aux avalanches* » (PZEA) et les « *cartes de zone exposée à des risques liés aux mouvements du sol et du sous-sol* » (ZERMOS), les cartes de zonages sismiques, les cartes de carrières souterraines... peuvent être utilisées comme justification technique pour l'application de l'article R. 111-2 dans ses deux composantes : refus de permis de construire ou édicton de prescriptions spéciales.

La délivrance d'un permis de construire assortie de prescriptions permet donc indirectement de signaler aux pétitionnaires les risques naturels auxquels peut être soumise la construction envisagée.

La DDE des Alpes-Maritimes effectue ainsi un contrôle de légalité systématique des autorisations de construire, autorisations de travaux, certificats d'urbanisme en matière de risques naturels.

De plus, en général, les personnes interrogées dans les communes affirment que les permis de construire sont délivrés en prenant en compte les risques naturels. Le dossier de cette autorisation permet donc d'informer le pétitionnaire sur ce type de risques (par exemple, Villeneuve-Loubet, Beaulieu sur mer, Valdeblore, Grasse, Valbonne, Auribeau sur Siagne...). A Vence, dans les zones de risques géologiques à prescription, le service de l'urbanisme demande systématiquement au pétitionnaire d'un permis de construire une étude géologique.

A Carros, deux brochures sur le risque sismique, actuellement en cours d'élaboration, seront jointes au dossier de permis de construire afin d'informer les pétitionnaires. Ceux-ci doivent d'ailleurs fournir une étude géologique au moment du dépôt du dossier<sup>72</sup>.

A Mouans-Sartoux, le permis de construire contient une information sur les cotes de niveau à respecter compte tenu du risque d'inondation.

---

<sup>68</sup> CE, 12 février 1982, M. et Mme Lheureux, Req. N° 21834. Le préfet, après consultation du service chargé des mesures de défense contre les inondations et du service chargé de la police des eaux, peut également s'opposer à la délivrance d'un permis de construire ou ne donner son accord qu'à condition que le permis soit assorti des prescriptions nécessaires pour assurer le libre écoulement des eaux ou la conservation des champs d'inondation (article R 421-38-16 du code de l'urbanisme). Le permis de construire peut ainsi être refusé lorsque la construction envisagée peut accroître la hauteur de submersion des terrains en amont (CE, 7 décembre 1984, Ministère de l'urbanisme c/ Lespagnol, *Revue économique et droit de l'immobilier*, 1984, n° 109, p.72).

<sup>69</sup> CE, 9 février 1983, Faugère, *Revue de droit immobilier* 1983, p.218, chron. Y. Gaudemet et D. Labetoulle.

<sup>70</sup> CE, 13 mars 1989, Bousquet et autres, Rec., p.88.

<sup>71</sup> CE, 16 octobre 1992, Commune de Beaumont-de-Lomagne contre SCI de la Lomagne et autres, Rec., p.1391.

<sup>72</sup> Mais, aucun contrôle concernant le respect des mesures n'est effectué au moment de l'exécution des travaux.

A Mougins, le premier POS de la commune (en 1983) comportait une annexe relative au risque géologique. Les dispositions du POS imposaient également une étude des sols pour chaque dossier de permis de construire.

A Cannes, tout dossier de déclaration de travaux est examiné par le service de sécurité et de prévention. Cela dit, cette procédure n'est pas spécifique aux risques naturels : elle est mise en œuvre quel que soit les risques (mouvement de foule, incendie de bâtiment...).

Cependant, l'information des pétitionnaires au permis de construire ou des demandeurs d'un certificat d'urbanisme se fait au coup par coup, individuellement en fonction des demandes. Elle est par nature parcellaire, d'un point de vue géographique et compte tenu du type de renseignement délivré.

Les prescriptions auxquelles sont assujettis les terrains de camping permettent également d'informer les personnes de passage des risques naturels pesant sur la zone concernée.

## **6) Les terrains de camping, de stationnement de caravanes et l'information des usagers.**

La création des terrains de camping et de stationnement de caravanes est réglementée par les articles R 443-1 à R 443-16 du code de l'urbanisme<sup>73</sup>. L'accueil de plus de vingt campeurs sous tente ou plus de dix tentes ou caravanes nécessite une autorisation d'aménagement. La création de terrains de camping et de caravanning peut être limitée par les plans d'occupation des sols/plan local d'urbanisme et les PPR.

Dans les communes disposant d'un plan d'occupation des sols, l'autorisation d'aménager ce type d'activité est délivrée par le maire au nom de la commune ou par le président de l'établissement intercommunal au nom de cet établissement. Dans les autres communes, la tâche revient au représentant de l'Etat.

Cette autorisation peut également être assujettie à des prescriptions spéciales, si ces terrains sont susceptibles de porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques ou s'ils sont susceptibles d'être exposés à des risques naturels prévisibles (ou technologiques)<sup>74</sup>. Dans ce dernier cas, le préfet délimite les zones à risque et communique la liste au maire par un arrêté remis à jour en fonction de l'évolution des connaissances sur les risques encourus. Après réception de cet arrêté préfectoral, le maire recense les campings concernés, afin de diffuser l'information. En vertu de l'article L 443-2 du code de l'urbanisme, l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'aménagement de terrains de camping et de stationnement de caravanes fixe après consultation du propriétaire et de l'exploitant<sup>75</sup> et après avis motivé du préfet, les prescriptions d'information, d'alerte et d'évacuation permettant d'assurer la sécurité des occupants de ces terrains et le délai dans lequel elles devront être réalisées. A l'issue du délai imparti, si l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'aménager constate que ces prescriptions ne sont pas respectées, elle peut ordonner la fermeture et l'évacuation des occupants jusqu'à exécution des prescriptions. En cas de carence de l'autorité compétente, le préfet de département peut se substituer à elle après mise en demeure restée sans effet. S'ajoutent à ces prescriptions, les dispositions du décret n° 94-614 du 13 juillet 1994, qui s'appliquent à la fois aux terrains nouveaux et aux terrains existant. L'arrêté du 6 février 1995<sup>76</sup>, fixe le modèle du cahier de prescriptions de sécurité destiné aux gestionnaires de terrains de camping et de stationnement de caravanes soumis à un risque

---

<sup>73</sup> Le régime des parcs résidentiels de loisirs est aligné sur celui des terrains de camping.

<sup>74</sup> Dans ce cas, lorsque les zones à risques ont été délimitées par le préfet, les autorisations d'aménagement de terrains de camping ne peuvent être obtenues de façon tacite (art. R. 443-7-2 du code de l'urbanisme).

<sup>75</sup> Elle doit également consulter la commission départementale de la sécurité et de l'accessibilité et celle de l'action touristique avant de fixer les prescriptions. La commission consultative départementale de la sécurité et de l'accessibilité comporte une sous-commission pour la sécurité des terrains de camping et de stationnement de caravanes dont la composition est précisée dans le décret n° 95-260 du 8 mars 1995.

<sup>76</sup> JO 15 février.

naturel (ou technologique) prévisible. La circulaire interministérielle (Intérieur, Equipement, Environnement) du 6 février 1995 précise les « mesures préventives de sécurité dans les campings soumis à un risque naturel ou technologique prévisible ». Elle est complétée par une note technique détaillée relative à la prise en compte des risques dans les campings<sup>77</sup>.

Le cahier de prescriptions définit des mesures adaptées à la nature et à la gravité du risque auquel chaque terrain est exposé, ce qui implique une participation active de l'exploitant dans la mise en place de dispositifs répondant à ces prescriptions. L'exploitant doit afficher les consignes de sécurité à raison d'une affiche par 5000 m<sup>2</sup>. En cas d'urgence et en l'absence de décisions du maire, il peut décider des mesures adaptées d'évacuation des occupants de son terrain de camping. Il doit à ce titre mettre en place un dispositif (sonore, visuel...) pour en avertir les occupants, ainsi qu'un balisage des sorties de secours ; il doit également prévoir des aires de regroupement pour l'évacuation des occupants. L'autorité compétente doit faire connaître à l'exploitant les conditions de déclenchement de l'alerte et les mesures à mettre en œuvre dans ce cas ainsi que les situations d'urgence où l'exploitant pourrait être amené à décider une évacuation des occupants. L'exploitant doit tenir à jour un registre nominatif des occupants du terrain de camping et de stationnement de caravanes.

En principe, un document décrivant les mesures de sécurité à observer sera remis aux occupants dès leur arrivée sur le site. Ils peuvent également le consulter sur place un exemplaire du cahier des prescriptions de sécurité<sup>78</sup>.

Les pouvoirs de police générale ou spéciale impliquent donc d'informer les populations directement ou indirectement des risques naturels auxquels elles peuvent être exposées. Toutefois, cette information reste parcellaire dans la mesure où elle ne porte en général que sur la signalisation des dangers, sans en faire une description détaillée et éventuellement sur les mesures de construction à mettre en œuvre. Elle ne contient aucune indication sur les procédures d'alerte et les consignes de sécurité. C'est la raison pour laquelle, même si la loi du 22 juillet 1987 apparaît superflue, quant aux dispositions concernant la signalisation des risques, elle s'avère indispensable pour ce qui concerne la diffusion des mesures de protection auprès des populations.

## § 2 : LA CONSECRATION LEGALE DE L'OBLIGATION D'INFORMER SUR LES RISQUES NATURELS

L'information du citoyen sur les risques auxquels il est exposé est un droit reconnu par l'article 21 de la loi du 22 juillet 1987 : « *Les citoyens ont un droit à l'information sur les risques (technologiques ou naturels) qu'ils encourent en certains points du territoire et sur les mesures de sauvegarde pour s'en protéger* ». Ce droit à l'information a même été érigé en principe à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 2 février 1995, article qui énonce les principes généraux du droit de l'environnement. Il prévoit que « *chaque citoyen doit avoir accès aux informations à l'environnement<sup>79</sup>, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses* »<sup>80</sup>. Il a été codifié à l'article L 124-2 du Code de l'environnement. De même, la Convention CEE/NU du 2 juin 1998<sup>81</sup> (dite Convention d'Haarus) consacre aussi les principes d'un accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Globalement, cette convention ne modifie pas les dispositions françaises. En effet, l'article 4 de la Convention indique que les autorités publiques mettent à la disposition du public, dans le cadre de leur législation nationale, les informations sur l'environnement qui leur

<sup>77</sup> BO du 20 mars 1995.

<sup>78</sup> Cf. les articles 4, 5, 6 du décret du 13 juillet 1994 qui énonce les dispositions concernant les prescriptions d'information, d'alerte et d'évacuation.

<sup>79</sup> La directive européenne du 22 mars 1990 prévoit également une liberté d'information en matière d'environnement.

<sup>80</sup> Ce principe du droit à l'information est faussement considéré comme un principe de participation du public. Cf. P. Lascoumes, « L'information, arcane politique paradoxal », séminaire du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise, 8<sup>ème</sup> séance, 12 juin 1997, CNRS, p.22.

<sup>81</sup> Com (98) 344 final, position commune n° 24/2002 du 28 janvier 2002, JOCE C 113 E, 14.05.2002, Décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002.



sont demandées. A cet effet, l'article 5 précise que ces autorités tiennent à jour les informations sur l'environnement qui sont utiles à l'exercice de leurs fonctions et qu'en cas de risque, toutes les informations susceptibles de permettre au public de prendre des mesures pour prévenir ou limiter d'éventuels dommages qui sont en la possession d'une autorité publique sont diffusées immédiatement aux personnes qui risquent d'être touchées. Or, les modalités d'information préventive telles que prévues par le cadre légal français répondent tout à fait aux exigences posées par les termes de la Convention. Par ailleurs, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002<sup>82</sup> semble aller plus loin que l'obligation d'information en prévoyant notamment la consultation des habitants à la vie locale dans certaines communes. Les textes d'application préciseront les domaines dans lesquelles cette participation sera sollicitée (les risques majeurs seront-ils concernés ?).

Il faut préciser que cette diffusion de l'information sur les risques s'effectue conformément à la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 relative aux relations entre l'administration et le public, modifiée par la loi n° 2000-31 du 12 avril 2000, qui prévoit notamment l'accès des documents administratifs non nominatifs aux citoyens (article 6)<sup>83</sup>.

Les modalités d'application de ce droit ont été définies par le décret n° 90-918 du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs, la circulaire n° 91-43 du 10 mai 1991 relative à l'information préventive sur les risques technologiques et naturels majeurs<sup>84</sup>, ainsi que par les circulaires du 13 décembre 1993 et du 21 avril 1994. Afin de pallier les lenteurs d'élaboration des documents d'information préventive et atteindre l'objectif de 5000 communes en cinq ans, une nouvelle méthode a également été définie début 1993. La circulaire du 25 février 1993 de la Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques a par exemple enjoint aux préfets d'effectuer un état des lieux des communes à risques, en leur demandant de définir un ordre d'urgence pour que tous les citoyens concernés soient informés dans un délai de 5 ans. D'ailleurs, le rapport du Ministère de l'Environnement relatif la catastrophe de Nîmes (novembre 1989) invitait à réaliser un recensement exhaustif, sous l'autorité des préfets, de communes qui nécessiteraient des actions d'information et de prévention (Cf. à propos de la Ville de Nice, la démarche préconisée par le secrétariat d'Etat à l'environnement<sup>85</sup>). La procédure élaborée en 1993, fondée sur une méthodologie très simple et qui a été présentée aux responsables de chaque département au cours d'une formation spécifique, comporte plusieurs étapes sous la responsabilité directe des préfets ou sous leur contrôle. Cette formalisation des conditions dans lesquelles le droit à l'information préventive s'exerce vise à diffuser à la population des informations techniquement fiables, synthétiques et concrètement utiles. Elle permet également aux acteurs locaux (administrations, maires, industriels, associations, spécialistes...) de prendre des initiatives afin d'informer plus complètement la population. De plus, un suivi national de la mise en œuvre de l'information préventive a normalement eu lieu par les services du ministère de l'Environnement qui projetait d'éditer en 1996 un dossier national des communes à risques majeurs à partir des renseignements que les préfets étaient susceptibles de transmettre. Des missions pilotes ont théoriquement été menées dans chaque département, les préfets ayant eu pour mission de sélectionner les communes expérimentales.

L'article 3 du décret du 11 octobre 1990 précise le contenu et la forme des informations auxquelles doivent avoir accès les personnes susceptibles d'être exposées à des risques majeurs, ainsi que les modalités selon lesquelles ces informations sont portées à connaissance du public. Cette information comprend la description des risques et de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, ainsi que l'exposé des mesures de

<sup>82</sup> JO 28 février.

<sup>83</sup> Exceptions faites des indications susceptibles de porter atteinte au secret de la défense nationale ou aux secrets de fabrication, ainsi que celles de nature à faciliter des actes de malveillance ou à faire obstacle à l'application des mesures prévues dans les différents documents.

<sup>84</sup> Non publiée au JO, adressée aux préfets, Bulletin officiel du Ministère de l'Equipement, du Logement, des Transports et de l'Espace n° 91-24, p.27.

<sup>85</sup> JOAN (Q), 1<sup>er</sup> octobre 1990, p.4588.

sauvegarde prévues pour limiter leurs effets.

La circulaire du 21 avril 1994, adressée aux Préfets indique que l'information préventive ne doit être mise en œuvre que dans les zones comportant des enjeux humains, c'est-à-dire celles qui sont habitées, la priorité étant donnée à celles dans lesquelles les enjeux humains sont les plus importants (densité de population) et les protections sont les plus fragiles. La procédure concerne ainsi quatre types de communes, selon le décret :

- Les communes pour lesquelles existe un document spécifique local de prévention ou d'organisation des secours (Plan Particulier d'Intervention établi en application du décret du 6 mai 1988 concernant les risques technologiques majeurs<sup>86</sup>)
- Les communes ayant fait l'objet d'un Plan de Prévention des Risques (remplaçant les PER, les PSS, les périmètres de l'article R 111-3 du Code de l'urbanisme).

Ces deux documents de prévention, PPI et PPR, contiennent des informations techniques sur les phénomènes naturels étudiés et édictent des règles d'urbanisme ou de construction fixant les conditions d'occupation et d'utilisation des sols. Selon la circulaire du 21 avril 1994, les communes visées sont toutes celles concernées par ces plans et pas seulement les communes d'implantation des ouvrages ou des installations.

- Les communes concernées sont aussi celles qui sont définies par un texte national ou départemental, notamment les communes situées dans une zone particulièrement exposée au risque d'incendie de forêts<sup>87</sup>, au risque sismique<sup>88</sup> et au risque d'éruption volcanique<sup>89</sup>.
- Les communes désignées par arrêté préfectoral en raison de leur exposition à un risque majeur particulier, notamment celles pour lesquelles un document spécifique de prévention ou d'organisation des secours ne serait pas encore approuvé (Transport de Matières

---

<sup>86</sup> Certaines installations peuvent être sensibles aux phénomènes naturels. C'est la raison pour laquelle l'élaboration d'un PPI en application de la loi du 22 juillet 1987 s'avère nécessaire. Le décret n° 92-997 du 15 septembre 1992 (JO, 19 septembre 1992, p.12961) pris en application de l'article 4 de la loi du 22 juillet 1987 prévoit par exemple les dispositions nécessaires à l'élaboration des PPI des aménagements hydrauliques : une analyse des risques avec une estimation des limites et des délais d'invasion du flot en cas de rupture du barrage ; les éventuels risques sismiques auxquels l'installation est exposée et celui de la survenance d'un effondrement dans la retenue ; un projet d'installation des dispositifs techniques de détection et de surveillance et des dispositifs d'alerte aux autorités et à la population tels que les moyens de transmission. Cf. le rapport Dauge à propos la connaissance des risques induits de pollution. La connaissance des risques induits de pollution des eaux provoquée par le stockage aérien de produits dangereux (produits pétroliers etc.) ou même non toxiques (lait, amidon etc.) est jugée très utile. De même les récipients enterrés doivent être précisément localisés et leurs caractéristiques connues. La prise en compte du risque inondation dans les "établissements classés" et en particulier des sites "SEVESO", situés dans les zones inondables est jugée par les responsables des services de secours aussi nécessaire que la prise en compte des autres risques. L'information préventive des établissements qui ne sont pas classés l'est aussi.

<sup>87</sup> Article L 321-6 du Code forestier : Aquitaine, Corse, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, les départements de la Drôme et de l'Ardèche, à l'exception de ceux soumis à des risques faibles figurant sur une liste arrêtée par le représentant de l'Etat du département concerné, après avis de la commission départementale de la sécurité et de l'accessibilité.

<sup>88</sup> L'article 41 de la loi du 22 juillet 1987 a prévu que « les zones particulièrement exposées à un risque sismique ou cyclonique, l'intensité du risque à prendre en compte et les catégories de bâtiments, équipements et installations nouveaux soumises à des règles particulières parasismiques ou paracycloniques sont définies par décret en Conseil d'Etat. Les conditions d'information du public sur les mesures prévues dans les zones exposées à un risque sismique ou cyclonique sont fixées par décret en Conseil d'Etat ». Le décret du 14 mai 1991 (JO, 17 mai 1991) officialise l'inventaire des zones sismiques. Son annexe énumère les cantons par département, classés dans l'une ou l'autre des zones de sismicité (0, Ia, Ib, II et III). L'inventaire permet de « hiérarchiser les zones exposées et de quantifier le niveau de l'agression sismique, ce qui permet de fixer le compromis accepté par la société entre les exigences minimum de sécurité et les possibilités socio-économiques ».

<sup>89</sup> Un décret du 30 juillet 1992 (JO, 8 août 1992) donne la liste des communes particulièrement exposées à ce risque dans lesquelles sont applicables les dispositions du décret du 11 octobre 1990. Une politique d'information en matière de séisme vis-à-vis des populations potentiellement exposées et de formation des agents publics, apparaît primordiale. Cf. une réponse ministérielle en ce sens (Rép. Quest. N° 12048, JO Sénat (Q), 20 juin 1991, p.1275).

Dangereuses , commune inondable sans PPR...).

#### **A. Le rôle des autorités préfectorales et des services déconcentrés de l'Etat dans l'information du public**

L'Etat et ses services déconcentrés ont un rôle fédérateur en matière de prévention des risques naturels et plus particulièrement en ce qui concerne l'information préventive. Il revient à l'Etat de veiller à ce que toutes les parties concernées soient associées aux actions dans ce domaine, notamment les élus locaux, les industriels, les responsables des services publics, les organisations syndicales de salariés et les associations, les médecins, les sapeurs-pompiers, les enseignants, les journalistes... Le préfet doit également vérifier que l'information des citoyens et l'affichage soient exécutés dans de bonnes conditions.

Dans le département, un effort important de connaissance des risques a été très tôt effectué. Dès 1974, toutes les communes du département commencent à être couvertes par des études de mouvement de terrain (cartes ZERMOS). A partir de 1975, des cartes de localisation probable des avalanches (CLPA) ont été réalisées. En 1994, à l'initiative du département, un atlas des zones inondables a été établi sur l'ensemble du département. La prise de conscience de l'exposition du département aux nombreux risques naturels s'est traduite dès 1994, par une volonté très ferme de l'Etat sur les plans réglementaires et financiers, avant la mise en œuvre d'une véritable politique de prévention des risques. Cette politique s'organise autour de trois grands axes réglementaires imposant des obligations à l'Etat et aux collectivités locales : l'information préventive des populations, les plans de prévention des risques naturels et l'expropriation financée par le « fonds Barnier » (qui concerne le site de la Clapière). Mais, la procédure d'information préventive a démarré tardivement en 1995/1996. Cela dit, d'après le responsable du SIDPC, le département est assez avancé dans le domaine, en raison d'une part de la volonté de l'administration centrale, c'est-à-dire le Ministère de l'Environnement d'amplifier le mouvement et d'autre part, au niveau local de la volonté du Préfet et du directeur de la DDE, sensibilisés à la prévention des risques naturels. D'ailleurs, une cellule « Risques naturels » a été créée au sein de la DDE en 1997. Composée de 7 personnes, elle est essentiellement chargée de l'élaboration des PPR et de la cartographie des risques naturels.

Les outils réglementaires permettant la mise en œuvre de l'information préventive sont établis par le Préfet. Pour faciliter la collecte des données et établir les documents réglementaires et la diffusion de l'information préventive, il met en place, sous son autorité, une Cellule d'Analyse des Risques et d'Information Préventive (CARIP), comme le recommande la circulaire du 13 décembre 1993.

#### **1) La mission de la Cellule d'Analyse des Risques et d'Information Préventive (CARIP)**

Cette cellule est une instance d'étude et d'analyse. Elle a également pour objectif de coordonner l'activité des divers services déconcentrés de l'Etat dans le département, sous l'autorité du Préfet des départements et des Préfets de régions<sup>90</sup>.

Cette structure, sorte de forum fermé, composée de 5 à 10 personnes (le comité de pilotage)<sup>91</sup>, regroupe les principaux acteurs départementaux (voire régionaux) du risque majeur et de la sécurité civile : préfecture, administration d'Etat (DIREN<sup>92</sup>, DRIRE, DDE<sup>93</sup>, DDAF,

<sup>90</sup> Circulaire 19 juillet 1994, Brochure du Ministère de l'Environnement, mai 1995.

<sup>91</sup> Les membres de la CARIP sont nommés par le préfet, sur proposition de leurs autorités de rattachement.

<sup>92</sup> Chaque Direction régionale de l'environnement, instituée par le décret n° 91-1139 du 4 novembre 1991 (JO 5 novembre 1991), « coordonne l'action des services extérieurs chargés de la cartographie des risques naturels majeurs et l'information sur les risques (...) de réaliser ou de coordonner les études et recherches particulières du bassin relatives (...) à l'annonce des crues ou à la défense contre les inondations ». Le rapport Dauge préconise de donner aux DIREN les moyens de leur mission, preuve s'il en fallait une, que ces structures ne sont pas exploitées comme elles pourraient : « dans chaque direction régionale de l'environnement, une personne devrait se consacrer aux risques naturels » ; « elles devraient être dotées de tous les moyens d'organiser un S.I.G. opérationnel ou des S.I.G. opérationnels et compatibles entre eux dans le domaine des risques naturels ».

DDASS), leaders d'opinion (médias, éducation nationale), collectivités territoriales (élus, pompiers<sup>94</sup>, services techniques), services médicaux et sociaux (CHS, SAMU), associations de protection civile, de l'environnement, associations de riverains, d'usagers). Un coordinateur désigné par le Préfet, joue le rôle d'interface entre celui-ci et le comité de pilotage et le rôle de porte-parole de la CARIP. Il coordonne les actions de la cellule et du comité et anime les travaux du comité de pilotage. Ses missions consistent à réunir l'information<sup>95</sup> et la documentation permettant d'établir les documents réglementaires (Dossier Départemental des Risques Majeurs, Dossier Communal Synthétique), élaborer ceux-ci, jouer un rôle d'expert et de conseil pour les actions menées au niveau communal.

Le préfet peut également recourir à la Commission consultative départementale et d'accessibilité (CCDSA)<sup>96</sup> placée sous sa présidence. La commission est compétente, à l'échelon du département, pour donner des avis à l'autorité investie des pouvoirs de police générale ou spéciale, notamment en matière de sécurité civile (prévention et prévision des risques de toutes natures, élaboration des plans Orsec...), de prescriptions d'information, d'alerte et d'évacuation permettant d'assurer la sécurité des occupants des terrains de camping et de caravanes.

Dans les Alpes-Maritimes, un groupe de travail spécifique à la thématique information préventive a été créé au sein de la CARIP, piloté par le SIDPC. Ce groupe est composé des représentants de la DDE, de la DDAF, des services RTM, de l'ONF, de la DRIRE, du SDIS, de la DIREN et du formateur académique aux risques majeurs, M. PATTE. La CARIP se réunit 2 à 3 fois par an pour valider les documents élaborés, mais le groupe de travail technique se réunit plus souvent, environ 6 fois par an.

### **a) L'élaboration du Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM)**

La circulaire du 21 avril 1994 précise que la CARIP est chargée de l'élaboration du Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM), document de sensibilisation regroupant les principales informations sur les risques majeurs naturels et technologiques du département. Il est destiné aux acteurs départementaux du risque majeur (élus, administrations, associations, relais, partenaires...). Le DDRM vise d'abord à mobiliser les élus et les partenaires sur les enjeux des risques dans le département et leur commune, afin de les inciter à développer l'information sur les risques majeurs. Il constitue ensuite le document de référence servant à réaliser les Dossiers Communaux Synthétiques. Il contribue enfin à enrichir toutes les actions d'information dans le département.

L'élaboration des DDRM a permis d'établir que 22 000 communes sur le territoire français sont soumises à un ou plusieurs risques, la moitié environ présentant de forts enjeux humains. Le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement a regroupé l'ensemble de ces DDRM dans un recueil national.

La CARIP des Alpes-Maritimes a élaboré le DDRM en 1994 ; celui-ci sera prochainement mis à jour mais sans entraîner de modification notable. Chaque risque naturel fera l'objet d'une cartographie des communes exposées et de développements concernant l'identification du risque et les dispositions légales en vigueur.

---

<sup>93</sup> Le concours des DDE apparaît comme irremplaçable pour tout ce qui concerne l'aménagement, l'urbanisme et la construction. Elles doivent susciter ou participer à l'adaptation locale des règlements généraux.

<sup>94</sup> Le corps de défense de sécurité civile participe aux missions de prévention, de recherche, de formation, de secours. A ce titre, il prend part au processus relatif à l'information des populations sur les risques auxquels elles sont exposées et sur les mesures de protection à mettre en œuvre.

<sup>95</sup> Le rapport Dauge constate malheureusement que certains services de l'Etat ou de collectivités locales se sont investis dans le report cartographique de crues exceptionnelles, mais sans coordination des méthodes, des moyens, des mesures etc. Faute de moyens et de structures relais efficaces, la mise à disposition des informations est souvent restée difficile; quelquefois même, l'information quand elle a été fixée, s'est perdue au fil des changements de personne.

<sup>96</sup> Décret n° 95-260 du 8 mars 1995 (JO, 10 mars 1995).

Par ailleurs, en 2000, le DDRM a été complété par un dossier d'information sur les risques sismiques. Celui-ci a été envoyé en janvier 2001 à tous les maires, au Conseil général. Le projet Gemitis relatif à l'étude de la vulnérabilité du bâti en cas de scénario sismique à Nice, dans le cadre de la décennie internationale de la prévention, a également été l'occasion pour la préfecture en 1999 d'associer une quarantaine de communes à ce projet et de sensibiliser les maires à la prévention des risques naturels et à la gestion de crise. De même, le programme de recherche GERIA qui associe la région de Ligure Imperia, le syndicat intercommunal de Menton et une trentaine de communes de l'Est du département jusqu'à Nice, permet de mieux faire connaître les risques naturels aux autorités locales.

## **b) L'élaboration des Dossiers Communaux Synthétiques (DCS)**

L'objectif de la CARIP est aussi de dresser la liste des communes à risques suivant les critères énoncés plus haut. Cette liste est censée être remise à jour annuellement. Elle doit également établir les cartes d'aléas et d'enjeux, visant à préciser les zones du territoire communal où l'information préventive doit être développée. Ces cartes sont réalisées en deux étapes. Une première permet d'effectuer un repérage des communes concernées, risque par risque sur une série de planches au format 21 x 29.7 cm (une carte par aléa). Cette étape conduit à élaborer une carte départementale de synthèse. Chaque année, la CARIP choisit les communes prioritaires qui feront l'objet d'une cartographie plus détaillée, préalable au lancement de l'information préventive dans les communes. La deuxième phase permet de localiser au sein des communes prioritaires des périmètres où la confrontation des aléas avec des zones habitées nécessite d'organiser l'information des populations. Cette cartographie manuelle ou automatique est exécutée à l'échelle du 1/100.000ème (zone urbaine), du 1/50.000ème ou au maximum du 1/25.000ème (zone rurale). Ces cartes sont élaborées par les DDE, à partir de leurs outils informatiques ou manuellement. Les échelles et légendes doivent être respectées, pour permettre de réaliser un dossier national des communes à risques majeurs, à partir des productions de chaque département<sup>97</sup>.

Toujours en vertu de la circulaire de 1994, la CARIP établit également le Dossier Communal Synthétique (DCS), à partir de données relatives à chaque commune concernée (informations, cartes), complétées éventuellement d'autres éléments pertinents (présentation des particularismes de la commune, envoi personnalisé, ... ). La collecte de ces informations est faite conjointement entre les services de l'Etat et des collectivités locales. La circulaire de 1994 incite d'ailleurs fortement à faire participer les acteurs communaux du risque (élu, services techniques, pompiers, industriels, ... ) à son élaboration. Les travaux menés dans le cadre de la mission confiée à la CARIP ne signifient pas pour autant un déchargement des obligations incombant aux chefs de service, en matière de formation et d'information propre à leurs personnels et à l'organisation interne vis-à-vis des risques dans lesquels le service a un rôle spécifique.

Dans les Alpes-Maritimes, la CARIP reçoit l'aide de la DDE qui élabore notamment la cartographie des risques naturels<sup>98</sup>. La charge de travail apparaît importante pour ce service qui s'occupe également de l'élaboration des dossiers de PPR (à l'exception de ceux concernant le risque d'incendie de forêt). La CARIP reçoit également l'aide de la DDAF pour les études concernant le risque d'incendie de forêt et le risque d'inondation (la police de l'eau relève de la DDAF). En fait, l'information préventive est une politique du Ministère de l'Environnement qui au plan local est appliqué par des services déconcentrés ne dépendant pas de ce ministère.

<sup>97</sup> Circulaire du 21 avril 1994. Le décret du 11 octobre 1990 n'évoque qu'un dossier synthétique établi par le préfet et reprenant notamment les informations essentielles contenues dans les PPI, PPR...

<sup>98</sup> Il faut signaler que la DDE possède sous format informatique, en intranet une base de données relatives aux événements naturels dans les Alpes-Maritimes, aux arrêtés cat nat (collaboration du CETE, BRGM). De plus, les PPR ont été numérisés, de même que les cartes de l'atlas des zones inondables et les cartes des DCS. Actuellement, les services de la DDE réfléchissent à l'élaboration d'une base de données associant les services de l'Etat, les experts, les partenaires extérieurs.

Les services préfectoraux ont élaboré une méthode de recueil d'information pour l'établissement du DCS. Le zonage de la cartographie est ainsi défini en fonction des connaissances et suite à un questionnaire envoyé par la préfecture aux communes concernant le risque connu, les événements historiques. Pour affiner ce zonage, les services déconcentrés de l'Etat sont aussi interrogés. Il faut remarquer que les communes présentant un très fort risque ont déjà fait l'objet de plusieurs études, ce qui a permis d'aller plus rapidement dans l'élaboration du DCS. Après l'élaboration de ce document par les services préfectoraux, celui-ci est envoyé pour avis aux communes et à tous les membres de la CARIP. Il est ensuite adopté en séance plénière de la CARIP.

Le zonage établi concerne les zones d'information qui sont plus larges que les zones de risque figurant dans les PPR. La réalisation d'un DCS peut de ce fait se heurter à la réaction des élus locaux qui n'acceptent pas toujours l'idée que leur commune est soumise à des risques et qui n'apprécient pas de devoir communiquer sur le risque à leur population. Pourtant, dans les Alpes-Maritimes, il n'y a pas véritablement de contestation de DCS de la part des communes, à quelques exceptions près. La procédure est donc davantage acceptée que celle des PPR, parce que les mesures réglementaires des DCS sont moins contraignantes et entraînent moins de conséquence que celles des PPR.

Chaque année est défini un programme d'élaboration des documents. Actuellement, environ la moitié des communes du département est pourvue en DCS (environ 85 en 2001). L'objectif consiste à établir 43 DCS en 2001 et 43 en 2002. D'ici la fin de cette année, le SIDPC prévoit que toutes les communes des Alpes-Maritimes (163) seront pourvues d'un DCS. L'ordre d'élaboration des DCS a fait l'objet d'un choix déterminé en fonction du niveau de risque et d'enjeux présentés par les communes (communes de la bande littorale, quelques communes du moyen pays présentant des enjeux importants et les communes disposant d'un PPR). En mai 2001, 83 DCS avaient été réalisés dans les Alpes-maritimes.

Le DCS a pour objectif d'informer et de sensibiliser les citoyens et, à ce titre, constitue le document de base du droit à l'information fixé par la loi et le décret. Ce dossier est un document de 10 à 20 pages environ, compréhensible par un large public, qui lui donne une vue d'ensemble sur les risques concernant la commune et les mesures prises par l'Etat pour y remédier. Le dossier doit renvoyer pour une information plus détaillée aux divers études et documents de prévention, d'organisation des secours, en indiquant leurs modalités de consultation. La circulaire du 21 juillet 1994 précise qu'au-delà du dossier synthétique, la population doit pouvoir trouver en mairie des explications de base plus complètes sur les risques naturels et technologiques majeurs<sup>99</sup>, comme par exemple, les livrets établis pour la mallette pédagogique sur le risque majeur destinée aux enseignants.

Le Dossier Communal Synthétique comprend en vertu de la circulaire du 10 mai 1991, une description des risques pouvant affecter le territoire de la commune (nature, caractéristiques et importance en particulier spatiale des risques majeurs). Il contient également une description des conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement (mention des quartiers et des équipements vulnérables), en s'appuyant en premier lieu sur les informations contenues dans les documents de prévention et de sécurité civile et les études préalables à ces documents (études de danger, de vulnérabilité) ; en deuxième lieu, sur les livrets établis par la direction de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques ; en troisième lieu, sur les guides établis sur la base d'expérimentations en cours. Le DCS explique aussi les mesures de sauvegarde prévues pour limiter les effets des risques, c'est-à-dire les mesures de prévention (réseaux de surveillance, travaux de protection, législations des installations classées ou nucléaires, réglementation des barrages ou de l'occupation des

---

<sup>99</sup> Le ministre de l'Environnement a d'ailleurs rappelé dans une réponse écrite que des « *cellules municipales des risques majeurs et de la protection de l'environnement* » doivent prendre le relais de l'information dispensée par le préfet, grâce au dossier synthétique d'information de l'article 3 du décret du 11 octobre 1990 (JOAN, 15 août 1994, p.4173).

sols...) et les mesures de sauvegarde proprement dites (plan d'urgence, plan départemental d'alerte, consignes de sécurité) dépendant de l'Etat<sup>100</sup>.

La circulaire de 1994 précise qu'une fois élaboré, le DCS est notifié par arrêté préfectoral au maire. A l'occasion de l'envoi du DCS aux communes concernées, le SIDPC des Alpes-Maritimes rappelle aux maires en réunion de CARIP leurs obligations en matière d'information préventive.

## **2) Les initiatives des autorités préfectorales des Alpes-Maritimes en matière d'information préventive.**

Les autorités préfectorales semblent aller au-delà de ce qu'imposent les textes en matière d'information préventive, alors que leur rôle se cantonne à l'information des autorités locales. La préfecture n'intervient pas en théorie directement auprès des populations. Cependant, afin d'améliorer l'information du public dans le domaine des risques naturels, les autorités préfectorales projettent de mettre à disposition du public sur un site internet un certain nombre de dossiers. Ce projet est envisagé en raison du développement de l'outil informatique au sein de la préfecture.

Le SIPDC constate également que la presse locale constitue un bon vecteur d'information auprès des populations. Souvent, ce sont les journalistes qui prennent l'initiative des articles dans le domaine des risques naturels et plus particulièrement lorsqu'un événement se produit. La préfecture a quelques fois demandé à ce que soient diffusés des articles de fond concernant notamment les incendies de forêt, les accidents en montagne, les PPR... En période d'alerte, le préfet demande quelquefois l'insertion de consignes de sécurité dans le journal comme pour les avalanches. Mais, cette demande n'est pas systématique. En revanche, les communiqués du préfet sont inclus dans la presse lorsque le risque est important.

Les autorités préfectorales participent également à des journées de prévention des risques naturels médiatisées (au mois de septembre/octobre) auxquelles participent notamment les établissements scolaires (ex. en 1999, la journée organisée concernait le site de La Clapière, en 2000, le Mont Macaron et le risque d'incendie de forêt).

### **B. Le rôle des communes dans l'information préventive**

#### **1) L'élaboration du Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM)**

Une fois le DCS notifié par la préfecture, le maire établit à son tour un Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM)<sup>101</sup>. Le décret du 11 octobre 1990 indique que le maire établit un document d'information qui recense les mesures de sauvegarde répondant au risque sur le territoire de la commune, notamment celles qu'il a prises en vertu de ses pouvoirs de police. A ce titre, le maire peut constituer une Cellule Municipale des Risques Majeurs et de la protection de l'Environnement (CMILNIE) pour se faire aider (par similitude avec la CARIP)<sup>102</sup>. Plus simplement, le DCS peut tenir lieu de DICRIM, si le maire le demande. Dans ce cas, le DCS doit être co-signé par le préfet et le maire.

Le DICRIM, qui réunit les informations nécessaires à la mise en œuvre de l'information préventive dans la commune, est réalisé à partir du DCS, enrichi des mesures de prévention ou de protection qui auraient été prises par la commune. Le maire a en effet la charge d'établir sous son timbre un document d'information recensant les mesures de sauvegarde propres aux risques pouvant affecter sa commune, notamment les mesures de sauvegarde qu'il a prises en

---

<sup>100</sup> Certaines indications sont exclues du dossier d'information : secret de la défense nationale, secret de la fabrication, informations de nature à faciliter les actes de malveillance ou à faire obstacle à l'application des mesures prévues dans les différents documents (Circulaire 10 mai 1991).

<sup>101</sup> Circulaire du 21 avril 1994.

<sup>102</sup> Circulaire du 21 avril 1994.

vertu de ses pouvoirs de police (organisation des secours, plans de secours communal, plan d'alerte, POS collectif de protection, consignes de sécurité...). Ce DICRIM s'accompagne également de fiches ou de plaquettes d'information destinées aux citoyens. La réalisation du document d'information peut conduire le maire à engager une réflexion sur l'adéquation des mesures de sauvegarde qu'il a mises en œuvre et le cas échéant, à les améliorer. Les dossiers doivent être régulièrement remis à jour en fonction des éléments nouveaux, significatifs du point de vue des risques naturels ou technologiques survenus dans la commune<sup>103</sup>. Rappelons que le maire est le premier juridiquement concerné par l'information des populations notamment en cas de survenance de risque<sup>104</sup>.

Le maire informe la population de l'existence du dossier synthétique et du document d'information communal par un avis affiché en mairie pendant deux mois, précise la circulaire de 1991. Le dossier synthétique et le document d'information, régulièrement tenus à jour, peuvent être librement consultés en mairie. L'information préventive sur les risques naturels et technologiques doit être faite tous les 5 ans.

Cependant, peu de DICRIM ont été élaborés jusqu'à présent dans les Alpes-Maritimes (une dizaine jusqu'en 2001). On constate un décalage dans le temps assez important entre l'envoi du DCS et l'élaboration du DICRIM. De ce fait, les autorités préfectorales suivent maintenant l'évolution des dossiers et demandent régulièrement aux communes qui ont fait l'objet d'un DCS de leur faire parvenir le DICRIM. De plus, les quelques DICRIM élaborés sont de valeur inégale. Il s'agit souvent d'un simple « copier/coller » du DCS. Mais, la préfecture n'a pas pour l'instant les moyens de proposer des mesures d'accompagnement pour l'élaboration du DCS, ce qui constitue un frein à la mise en œuvre de l'information préventive. Certaines communes souhaitent d'ailleurs un soutien de l'Etat et notamment des autorités préfectorales et la mise en place de partenariat. D'une manière générale, les autorités locales reprochent aux services préfectoraux l'absence d'identification des personnes chargées d'élaborer le DCS, le manque de pédagogie (peu voire pas d'explication sur la finalité de la démarche, les enjeux de la procédure d'information) l'inexistence de relais entre la préfecture qui élabore les dossiers et les municipalités qui les mettent en œuvre. L'amélioration de l'information préventive entre les services préfectoraux et les autorités locales est souhaitée par ces dernières. Il pourrait s'agir d'organiser des réunions de sensibilisation spécifiques par bassin de risque pour expliquer les obligations en matière d'information, les enjeux...; de mettre à la disposition des élus locaux l'expérience nationale en matière de concertation locale face aux risques majeurs ; d'apporter une aide méthodologique relative à la mise en place des processus participatifs ; de soutenir financièrement les initiatives intéressantes et de valoriser les résultats ; de procéder à des retours d'expérience pour apprécier l'efficacité de l'information diffusée.

## **2) La campagne d'affichage**

Le maire a également en charge l'organisation de la campagne d'affichage. Les affiches ont pour objectif d'informer les citoyens sur des actions immédiates à faire ou à éviter en cas de survenance de risques naturels ; de faciliter l'organisation des secours en faisant participer le citoyen et ses proches à leur propre sécurité, en leur demandant de respecter les consignes collectives et éventuellement en les faisant participer à cette organisation. Le plan d'affichage est consultable en mairie et le maire en adresse copie au Préfet.

Cet affichage, en vertu du décret de 1990, est obligatoire notamment dans certains lieux, lorsque la nature du risque ou la répartition de la population l'exige. Cependant, la réglementation ne prévoit pas de sanction spécifique, en cas de non respect de cette obligation.

---

<sup>103</sup> Circulaires du 10 mai 1991 et du 21 avril 1994.

<sup>104</sup> Cf. la circulaire 22 juillet 1993 (Brochure du ministère de l'Environnement, mai 1995) : « *Les maires sont les premiers juridiquement concernés par l'information des populations en période de crue et par l'organisation de la sécurité civile. Ces derniers doivent donc avoir une parfaite conscience de leur rôle capital dans le processus d'annonce des crues et d'alerte* ».



On peut raisonnablement supposer que celui qui l'aura enfreint (Etat, préfet, maire, propriétaire), engagera sa responsabilité face à la victime qui n'aura pas été informée.

Les zones de la commune où l'affichage est effectué peuvent être soit les zones exposées aux risques définies par les documents spécifiques, soit la totalité de la commune (en cas de risque de séisme ou de cyclone par exemple). Toutefois, la circulaire de 1991 recommande d'apposer des affiches en dehors des zones à risques, voire sur des secteurs de communes voisines en accord avec les maires correspondant. De même, il est conseillé de rédiger des affiches en langue étrangère, disposées dans les bureaux et lieux où la fréquentation des personnes ne lisant pas le français est significative.

En vertu du décret de 1990, l'affichage est effectué selon un plan établi par le maire, dans les établissements recevant du public<sup>105</sup>, lorsque l'effectif du public et du personnel est supérieur à cinquante personnes ; dans les immeubles destinés à l'exercice d'une activité industrielle, commerciale, agricole ou de service, lorsque le nombre d'occupants est supérieur à cinquante personnes (information nécessaire pour assurer la sauvegarde des personnes y travaillant ou des clients) ; dans les terrains aménagés de manière permanente pour l'accueil des campeurs et le stationnement des caravanes soumis au régime de l'autorisation<sup>106</sup>, lorsque leur capacité est supérieure soit à cinquante campeurs sous tente, soit à quinze tentes ou caravanes à la fois. Dans les locaux à usage d'habitation regroupant plus de quinze logements, les affiches sont apposées par l'exploitant ou le propriétaire de ces locaux, à l'entrée de chaque bâtiment ou à raison d'une affiche par 5 000 mètres carrés, s'il s'agit de terrains. Les affiches sont à la charge de l'exploitant ou du propriétaire. Il appartient au maire de notifier à chaque propriétaire l'obligation d'affichage, et d'en contrôler l'exécution<sup>107</sup>.

Cependant, la circulaire de 1991 précise que le seuil de cinquante personnes, qui résulte du souhait de n'imposer des affiches qu'aux immeubles et aux terrains les plus importants, doit être apprécié, en cas de doute, dans le sens de la sécurité.

Cette même circulaire donne des conseils sur le type d'affiches à envisager<sup>108</sup>. Un modèle a d'ailleurs été déjà élaboré par les ministres chargés de la sécurité civile et de la prévention des risques majeurs, approuvé par arrêté du 28 août 1992 (consultable en préfecture). La circulaire définit également le contenu de l'affichage. Il doit comporter les consignes de sécurité extraites du dossier d'information du maire, c'est-à-dire celles qui résultent des dispositions d'organisation des secours prises par le maire, du dispositif local éventuel d'observation des risques pouvant conduire à une alerte (annonce des crues, surveillance d'un mouvement de terrain). Un autre type d'affiches contenant les consignes de sécurité est à élaborer par l'exploitant ou le propriétaire du local, en fonction du caractère du local ou du lieu d'affichage (local d'habitation ou de travail, établissement recevant du public). Le contenu de ces affiches peut résulter d'une concertation entre le maire et les exploitants ou les propriétaires des locaux, voire les salariés notamment ceux des services publics (écoles, hôpitaux...) et des établissements recevant du public pour aider les usagers présents en cas de crise ou susceptibles de s'y rendre.

La circulaire de 1991 incite à recourir également à d'autres moyens, notamment par affichage sur panneaux répartis dans la commune de manière appropriée, bulletin municipal, affichage électronique, minitel... De même, le maire est invité à développer une véritable campagne de communication sur les risques de la commune et les mesures de sauvegarde pour s'en protéger : action médiatique, campagne de presse, articles dans le bulletin municipal, action dans les écoles<sup>109</sup>... Il est par exemple conseillé d'établir un plan de communication et un

<sup>105</sup> Au sens de l'article R. 123-2 du code de la construction et de l'habitation. Ces établissements font d'ailleurs déjà l'objet de mesures spécifiques dans le cadre de la sécurité contre les incendies.

<sup>106</sup> Article R. 443-7 du code de l'urbanisme.

<sup>107</sup> Circulaires du 10 mai 1991 et du 21 avril 1994.

<sup>108</sup> « Les affiches relatives aux risques majeurs doivent se distinguer des affiches d'incendie. Elles ne doivent en aucun cas distraire la conduite d'un automobiliste. Les propriétés du papier des affiches et de leurs supports doivent offrir une bonne résistance aux intempéries et pour les terrains de camping et de caravaning, les affiches sont à placer au local d'accueil. »

<sup>109</sup> Sollicitée par le maire, la CARIP peut l'aider pour développer les campagnes d'information des citoyens.

plan de diffusion de plaquettes informatives, à l'attention plus particulièrement des citoyens situés dans les zones à risques sans que ceux-ci aient besoin d'avoir une démarche de renseignement auprès de la mairie. Lorsqu'un risque est départemental ou commun à plusieurs communes, il peut être envisagé d'organiser la campagne au niveau départemental ou supra communal, en la faisant accompagner par les maires, si possible de façon concomitante avec les autres risques de la commune.

### **3) La mise en œuvre de l'information préventive dans les Alpes-Maritimes à l'échelon local**

#### **a) La politique d'information dans les communes de ce département**

##### *Les motivations*

On peut noter quatre raisons qui motivent la mise en œuvre de l'information préventive :

- ◆ La prise de conscience est ancienne car les risques naturels ont posé des problèmes en matière d'urbanisme. De ce fait, l'information des populations sur les risques naturels s'est faite à travers les documents d'urbanisme. Mais, cette information par le biais des documents d'urbanisme est parcellaire. Elle ne concerne que la connaissance du risque, sans communication sur les consignes de sécurité.
- ◆ L'information est une nécessité en raison de la récurrence des risques naturels dans certains secteurs. Exemple à Antibes, le quartier du Pylone est inondé chaque année, ce qui oblige presque toujours à évacuer.
- ◆ La procédure de l'information préventive est respectée sous la pression des autorités préfectorales, sans que les communes prennent conscience de l'intérêt d'une telle obligation et sans connaître les modalités complètes de l'information préventive exceptées les directives envoyées par la préfecture.
- ◆ L'efficacité de la mise en œuvre de l'information préventive dépend de volontés individuelles fortes au sein des communes. Le maire, convaincu ou non par son équipe ou la personne chargée de la procédure d'information, peut mettre en place une véritable politique en matière de prévention des risques naturels à laquelle il intègre l'information.

##### *Les réticences*

Un certain nombre de réticences ralentit la mise en œuvre de l'information préventive au sein des communes. En tout premier lieu, l'absence de volonté politique voire le désintérêt de certaines équipes municipales constitue un frein à cette mise en œuvre ou ne permet pas de conférer une pleine efficacité aux actions entreprises. Cette hypothèse ne semble pas toutefois fort répandue dans les Alpes-Maritimes.

L'information préventive peut être perçue comme un risque en terme d'image. Dans cette situation, l'information n'est pas pleinement mise en œuvre ou pas du tout dans la crainte d'alarmer les populations notamment la population âgée ou encore de donner une mauvaise image de la commune en ce qui concerne le tourisme. Souvent, pour justifier leur carence, les personnes interrogées estiment que la petite taille de la commune en fait une structure facile à gérer et permet une adaptation rapide aux différentes situations notamment en temps de crise.

Par ailleurs, la crainte de devoir affronter les administrés et leurs interrogations, de voir ceux-ci « s'ingérer » dans la décision publique peut ralentir la mise en œuvre de l'information préventive. Il faut ainsi que certains élus locaux arrivent à s'affranchir de cette culture du secret et s'engagent vers davantage de communication envers leurs administrés.

*Où en est-on ?*

Globalement, la mise en œuvre de l'information préventive a pris du retard dans la majeure partie des communes du département. D'une part, les DCS ont été élaborés tardivement par la préfecture et aucune mesure en vertu de la loi de 1987 et ses textes d'application n'a été engagée dans les communes avant l'envoi des DCS. Il en est de même dans les communes pour lesquels le DCS est en cours d'élaboration à l'heure actuelle (communes du haut pays). D'autre part, le délai est très long entre la réception du DCS en mairie et la réalisation d'un DICRIM. D'ailleurs, à ce jour, beaucoup de communes n'ont toujours pas élaboré ce document. Les élections municipales en 2001 et les éventuels remaniements de municipalité n'ont fait qu'accentuer le retard.

Plusieurs raisons expliquent l'absence d'élaboration du DICRIM. Certaines communes préfèrent attendre la fin de la procédure des PPR sur leur commune, avant d'élaborer le document car elles comptent prendre appui sur les éléments du dossier des PPR pour réaliser le DICRIM et les plaquettes d'information (par exemple, Vence). D'autres attendent l'installation d'éléments techniques de sécurité comme les sirènes pour engager une réflexion qui conduira à mettre en œuvre la procédure d'information préventive (par exemple, Valbonne). Par ailleurs, cette commune a fixé des exigences en termes de contenu (document synthétique et sommaire) et en terme financier, de sorte que le DICRIM en est encore au stade de la réflexion. Pour beaucoup de communes, le retard est lié à l'importance du travail à fournir dans le domaine des risques naturels.

En revanche, la ville d'Antibes n'a pas volontairement élaboré de DICRIM, considéré comme un document inutile dans la mesure où les personnes chargées de l'information préventive ont estimé que personne ne le lirait. La Direction de la Protection Civile Urbaine a préféré engager des actions de terrain. Seules des affiches et des plaquettes d'information ont été élaborées. Elles contiennent la description des risques, les consignes de sécurité, les mesures d'alerte. Les plaquettes ont été insérées dans le bulletin municipal au début des années 1990 (sans aucune mise à jour, ni renouvellement de l'opération de diffusion), les affiches ont été distribuées à tous les ERP de la commune.

En définitive, seule une douzaine de communes s'est conformée aux prescriptions envoyées par la préfecture et a achevé les procédures de communication telles que prévues par les textes. A Carros, suite à l'envoi du DCS, de l'atlas des zones inondables et du dossier concernant les risques sismiques, une plaquette a été élaborée et distribuée par le biais de la revue municipale. A Auribeau sur Siagne, la procédure d'information préventive a été respectée : les plaquettes ont été distribuées par courrier et sont disponibles en mairie. La municipalité a également développé d'autres actions d'information en marge des obligations légales. A Cannes, le DICRIM a été diffusé par l'intermédiaire du service de communication de la ville. La plaquette a été envoyée en même temps que la brochure « Cannes Communication » (environ 15 000 foyers, tous les hôtels et l'office du tourisme mais seulement en langue française). Tous les ERP, les campings et les copropriétés ont reçu une affiche d'information à apposer à la vue du public. De même, toutes les écoles cannoises disposent dans chaque salle de classe d'une affiche. La distribution de ces affiches a été faite à chaque directeur par le directeur des services scolaires de la Ville de Cannes, chaque directeur en a donné un exemplaire à ses enseignants.

Certaines communes en sont même au stade de la révision du DICRIM. A Nice, par exemple, le DICRIM a été élaboré en 1997 mais il doit être modifié, compte tenu de la nouvelle municipalité et de la réorganisation des services, pour faire l'objet d'une diffusion auprès de la population. Pour l'instant, aucune modalité d'affichage n'a été envisagée. En revanche, il est prévu d'engager des actions en collaboration avec le service de la communication de la ville, afin notamment de diffuser la plaquette d'information à toute la population. De même, le DICRIM de Grasse est l'un des tout premiers à avoir été réalisé (1996 et distribution de plaquette d'information en janvier 1997). Il doit être maintenant réactualisé et sa présentation va être modifiée sous forme de calendrier (une page de calendrier/une page de prévention, d'information). Même si les autorités ont engagé des actions en matière d'information

préventive depuis 6 ans, elles estiment avoir pris du retard, compte tenu des risques pesant sur la commune.

#### *Les ressources consacrées à l'information préventive*

La mise en œuvre de l'information préventive, procédure spécifique, implique un effort pour chaque municipalité et la consécration d'un certain nombre de ressources et de compétences à cette tâche. Or, l'obligation d'information préventive coûte relativement cher. Le responsable de la cellule « risques naturels » de la DDE estime qu'une campagne d'information coûte environ 45 000 €. Aussi, même s'il existe une volonté de mettre l'accent sur la prévention des risques naturels, la plupart des personnes interrogées ont témoigné de la difficulté de mettre en œuvre la procédure d'information préventive, faute de moyens suffisants, de compétences au sein des services municipaux (le DICRIM est en effet un travail complexe de vulgarisation de l'information sur les risques) voire tout simplement faute d'organisation interne de ces services. Certaines communes auraient tendance à penser que cette obligation d'information préventive relève davantage des autorités préfectorales que des autorités locales. L'obligation d'information apparaît ainsi le plus souvent très secondaire compte tenu des préoccupations d'une commune et de la gestion des problèmes au quotidien. De ce fait, dans la plupart des communes de petite et moyenne importance, il n'existe pas un service spécifique chargé d'une telle tâche. Cette obligation est donc confiée à un service ou à une personne déjà chargée d'une autre mission, en surplus de celle-ci.

On observe, bien évidemment, une différence notable de potentiel disponible (technique, humain, financier) et de disparité de l'organisation interne (services techniques, urbanisme, adjoint, ...) selon la taille des collectivités locales. Plus la commune est importante, plus elle bénéficie de compétences spécifiques. Les trois plus grandes communes des Alpes-Maritimes (Nice, Cannes, Antibes) ont d'ailleurs créé un service spécialisé dans la gestion de la sécurité et qui s'occupe pleinement des problématiques relatives aux risques naturels. A Nice, par exemple, la création du Service de la Prévention des Risques Urbains remonte en 1992, à l'initiative du maire, suite à la loi d'orientation sur la ville. Ce service intervient dans deux grands domaines : les édifices menaçant ruine (action sur le bâti) et les risques majeurs. Ses compétences variées (technique, juridique, géographique...) et ses essais d'appréhension transversale des problèmes avec les autres services de la commune en font un outil privilégié dans la prévention des risques naturels. De même, à Antibes, la Direction de la Protection Civile Urbaine est créée dès 1982 à l'initiative du maire en vertu des textes relatifs à la sécurité des personnes en temps de guerre. Compte tenu de l'évolution de risques, les actions de ce service sont maintenant à vocation civile et concernent notamment le domaine des risques naturels. On remarque également la volonté politique de certains élus de mettre en œuvre une véritable politique de prévention des risques naturels, sans créer de structure ad hoc au sein de la municipalité. Ainsi, à Carros, le maire a souhaité la création d'une commission des risques majeurs (elle se réunit environ tous les mois) et l'élaboration d'une organisation de gestion de crise. Dans cet objectif, la municipalité a engagé une réflexion sur le caractère autonome de la commune en cas de risque, avec l'élaboration d'un plan local de secours (localisation des bâtiments de refuge, groupe électrogène, lit, vivres, eau..., coordonnées des entrepreneurs utiles en cas de problème...) et la définition d'une cellule de crise.

On constate que la mise en œuvre de l'information préventive dans les communes est dévolue à des services disparates : services techniques, urbanisme, environnement, direction de la sécurité... Voici un aperçu des services chargés de la mise en œuvre de l'information préventive.

Le maire : Auribeau sur Siagne (?), Le Broc

Le service environnement : Carros (adjoint à l'environnement), Valbonne

Le service de l'urbanisme : Vence, Mougins, Mouans-Sartoux (avec l'aide des services techniques, du service de l'environnement et des adjoints correspondants).

Les services techniques : Menton, Vallauris (le responsable des services techniques, depuis le changement de municipalité en 2001. Il a suivi un stage spécifique sur la mise en œuvre de l'information préventive).

Les services de sécurité ad hoc : Antibes (le service de la Protection Civile Urbaine. Le maire décide des actions en matière d'information mais il a complètement délégué la mise en œuvre de l'information préventive et l'action en temps de crise) , Nice (le Service de la prévention des risques urbains), Cannes (la Direction Service de protection et de sécurité)

Villeneuve-Loubet : le coordinateur administratif de la mairie

Beaulieu : le juriste de la mairie

Grasse : la direction de la sécurité

### *Les collaborations instituées*

La mise en œuvre de l'information préventive pourrait donner lieu à des collaborations d'une part entre communes et services de la sécurité pour une meilleure cohérence des documents élaborés et d'autre part, entre communes elles-mêmes notamment à l'échelle d'un bassin de risque ce qui permettrait d'élaborer une politique intercommunale en matière de risques naturels et d'optimiser les moyens et les compétences disponibles.

Globalement, on remarque que peu de collaborations ont été instituées dans le domaine de l'information préventive notamment en ce qui concerne la phase d'élaboration des documents communaux. Seules quelques communes ont demandé la collaboration des services de sécurité civile en matière de politique de prévention des risques naturels, mais pas forcément en ce qui concerne l'information préventive. Ainsi, à Villeneuve-Loubet, le SDIS de Cagnes sur mer est associé pour toutes les questions relatives aux risques naturels et à la sécurité. De même, à Vallauris, la réflexion sur plan de secours communal a été engagée notamment avec l'aide des services de la sécurité civile.

Par ailleurs, aucun rapprochement intercommunal n'a été mis en œuvre dans le cadre des procédures d'information préventive, même lorsque les structures existent déjà (problème de délégation de compétences). On note beaucoup de réticences à s'engager dans cette voie, malgré les économies d'échelle et les synergies possibles. Abstraction faite de la création d'une structure intercommunale, il n'existe même pas de contact entre les différentes communes en vue de partager leurs connaissances, leurs expériences. Seule la commune de Grasse, compte tenu de son action en matière d'information et de formation, a développé quelques contacts dans les communes environnantes, mais uniquement en ce qui concerne la formation aux « premiers gestes ».

### *Les actions projetées*

Dans les communes dans lesquelles la procédure de l'information préventive a été engagée, les actions découlant de cette procédure sont en cours. Les personnes interrogées nous ont fait part du calendrier de leurs interventions.

La plupart des communes respectent à la lettre les obligations imposées et sortent rarement des directives imposées.

Certaines affinent leur étude de risque. A Beaulieu, par exemple, le SIVOM a fait faire une étude sur le risque d'éboulement des falaises et leur mise en sécurité. De même, à Menton, les études d'enjeux qui vont être menées dans le cadre du programme Geria permettront de disposer de connaissances qui pourront servir à informer les populations. De plus, suite aux nombreux sinistres occasionnés par les intempéries de l'automne 2000, l'ONF va recenser les sites d'écoulement des eaux pluviales, les sites forestiers, les vallons. D'autres communes en sont au stade de l'élaboration du DICRIM, ce qui est l'occasion aussi de revoir l'organisation des services municipaux et d'élaborer les plans de secours. A Mouans-Sartoux, par exemple, l'élaboration du DICRIM constitue la première phase de la politique d'information préventive ; l'organisation des services municipaux fera l'objet d'une deuxième phase avant de

songer à informer directement la population. A Nice, le travail engagé porte sur la mise en place d'un SIG relatif aux risques naturels qui pourra servir entre autres à élaborer le plan communal de secours et à informer la population.

D'autres communes ont déjà élaboré le DICRIM et prévoient les modalités de diffusion de son contenu. A Vallauris, la plaquette d'information sera directement distribuée dans les boîtes aux lettres. De même, à Villeneuve-Loubet, le guide de prévention des risques naturels répertorie tous les risques naturels de la commune, contient tous les numéros d'urgence et les moyens mis en place en mairie en cas de survenance d'un événement. Ce document a été élaboré en s'appuyant sur les indications fournies par la circulaire. Il s'adresse à la fois aux administrés et au personnel administratif de la commune avec une précision sur le rôle de chacun en cas de crise. Ce guide a fait l'objet d'une communication au personnel municipal. Il est également disponible dans les centres d'accueil du public. Il est également prévu de le distribuer directement auprès des populations. A Valbonne, l'information directe auprès des populations est ciblée sur le risque d'incendie de forêt. Dans un premier temps, la municipalité a demandé à la préfecture de lui envoyer les plaquettes d'information relatives au débroussaillage en vue de les distribuer à la population. Dans un deuxième temps, les services municipaux projettent d'élaborer leur propre plaquette précise et synthétique, sur le débroussaillage et la taille des haies. Les documents d'information préventive seront également disponibles dans tous les lieux publics. En revanche, à Mouans-Sartoux, la diffusion du DICRIM ne devrait pas faire l'objet d'une distribution générale par foyer mais plutôt par le biais d'une brochure municipale qui indiquera la possibilité de consulter le dossier en mairie, à l'exception des quartiers à risque (glissement de terrain, inondation), dans lesquels il est prévu une distribution par foyer (2/3 de la commune). Certaines communes envisagent de diffuser le document par le biais du bulletin municipal, d'informer de l'existence du DICRIM par voie d'affiche et de le tenir à disposition du public dans les lieux publics (Mougins).

Par ailleurs, beaucoup de communes songent à des actions d'information en milieu scolaire (par exemple, Valbonne, Mougins, Nice en collaboration avec le formateur risques naturels de l'académie...).

Quelques communes ont engagé des réflexions sur les procédés d'alerte notamment le procédé Antibia et sont en train d'étudier les modalités techniques de mise en œuvre (ex. Carros, Auribeau sur Siagne).

### *Les initiatives*

La loi de 1987 et ses textes d'application ont prévu un certain nombre de documents à élaborer afin de diffuser une information sur les risques naturels. La plupart des communes qui ont élaboré le DICRIM s'est strictement conformée aux dispositions des textes ou a engagé les actions pour s'y conformer. Or, rien n'interdit de faire preuve d'imagination et de mettre en œuvre d'autres moyens d'information que ceux qui sont légalement prévus. A la réflexion, il semblerait que les mesures prises en marge des textes ou en adaptant les documents proposés au contexte de la commune (personnalisation du document, adaptation de celui-ci en fonction du public...) soient aussi efficaces si ce n'est plus que la procédure officielle d'information préventive, en raison d'une meilleure appropriation du contenu de l'information. Il est à noter que certaines communes témoignent d'un certain retard dans l'élaboration du DICRIM, mais ont tout de même développé des stratégies d'information des populations.

A Vence, par exemple, l'étude géologique effectuée en 1997 a été suivie de deux réunions publiques de substitution, afin d'informer la population située dans les zones de risques. Les convocations pour ces réunions ont été envoyées par courrier personnalisé, en se servant des informations cadastrales. L'objectif était d'inciter les personnes à se grouper en association pour que la municipalité dispose d'un interlocuteur. Suite à ces réunions, une

association syndicale libre a été créée. Dans cette commune, on estime que l'information circule bien par les canaux choisis.

De même, à Carros, la diffusion de la plaquette d'information a donné lieu à deux réunions publiques du comité consultatif à l'initiative des élus. Ce type de réunion sera normalement régulièrement organisé sur le sujet. De plus, l'adjoint à l'environnement reçoit toutes les personnes qui souhaitent le questionnaire au sujet des risques naturels.

A Mouans-Sartoux, l'organisation régulière de réunions publiques (une par an en moyenne) permet d'informer la population sur les risques naturels. Ces réunions apparaissent nécessaires dans la mesure où un quartier de la commune est soumis à des crues lentes : les réunions permettent ainsi de rappeler les problèmes et les solutions que la ville essaie de mettre en place. Toujours dans cette commune, un comité communal feux de forêt a été créé. Dans les quartiers soumis au risque d'incendie de forêt, des actions de communication sont menées de manière quasi-permanente (service de l'environnement) notamment en ce qui concerne l'obligation de débroussaillage. Cette information est suivie par un passage de l'ONF qui verbalise si les consignes n'ont pas été respectées.

A Valbonne, ce sont également des opérations d'information de proximité qui ont été mises en place dans les quartiers soumis au risque d'incendie de forêt, en collaboration avec l'ONF (visite sur place, information et éventuellement mise en demeure). La municipalité estime que la communication est satisfaisante dans ce domaine.

A Mougins, c'est là aussi l'information personnalisée et de proximité qui a la faveur de la municipalité. Celle-ci a joué la carte de la transparence et de la communication (possibilité de prendre rendez-vous avec les services de l'urbanisme), afin de pouvoir avoir le temps d'expliquer personnellement la situation aux personnes concernées par le risque. De plus, sont régulièrement organisés des comités de quartiers, ce qui a permis de constater la demande de participation au débat public notamment en matière de risque.

A Auribeau sur Siagne, avant la crue de 1994, les études de risques qui avaient été effectuées avaient été communiquées à la population. Depuis cet événement, des communications régulières sont menées en matière de risque d'inondation et plus particulièrement à l'école, celle-ci étant située dans une zone inondable. Une action d'information interne à l'attention du personnel communal a également été effectuée.

Certaines communes sont allées encore plus loin dans leur démarche d'information préventive. Considérant que ce type d'information ne peut rester exclusivement théorique, elles proposent des formations en matière de risque naturel, afin de former les administrés à agir efficacement en situation de crise.

A Antibes, la Direction de la Protection Civile Urbaine s'est fait connaître auprès de la population. Ce service peut être contacté 365j/365 et 24H/24. Elle mène des actions de formation à l'attention des entreprises privées ou publiques (entre 18 et 30 jours de formation), des agents communaux et des établissements scolaires.

A Cannes, une formation a été délivrée à tous les cadres de la municipalité, afin de les sensibiliser aux risques majeurs (les moyens disponibles, les obligations d'intervention...). Le résultat de ces formations n'est toutefois pas convaincant. En revanche, pour l'instant, le reste du personnel communal n'a pas reçu de formation dans le domaine des risques naturels (seule une formation relative à la sécurité du travail a été mise en place).

A Grasse, les autorités sont également allées au delà de l'information et proposent la participation à une formation individuelle en matière de risques naturels. L'objectif est de responsabiliser chaque citoyen, afin qu'il « anticipe le risque ». Dans chaque quartier, l'information préventive fait l'objet d'une réunion publique locale qui met en présence la population, l'élu concerné, le responsable de la sécurité... Si cette réunion apparaît nécessaire pour diffuser une information d'ensemble, elle n'est pas suffisante. Elle est ainsi complétée par une formation aux gestes réflexes délivrée le plus souvent sur les lieux de travail. Un même plan de formation a été engagé à l'égard du personnel communal. Des entretiens ont d'abord permis de recenser les difficultés rencontrées par les différents services. Après une mise en situation, les personnes font part des obstacles qu'elles ont ressentis et des solutions éventuellement préconisées pour y remédier (cf. *infra*). L'existence d'un Comité Communal

Feux de Forêt représente également un bon canal d'information, en permettant une communication par quartier et un dialogue entre la population et les membres du Comité.

#### *Les idées à développer*

Certaines personnes interrogées, à l'occasion des entretiens, ont émis diverses idées qui peuvent être intéressantes à développer pour améliorer l'information préventive.

Il a été évoqué la nécessité de développer davantage la communication entre la préfecture (carence souvent évoquée) et les municipalités sur les risques naturels et l'intérêt d'associer les offices du tourisme dans la diffusion de l'information préventive.

Il serait également judicieux de former des « ambassadeurs de l'information préventive » comme il en existe dans certaines communes en ce qui concerne le tri sélectif des déchets. Leur mission permettrait d'aller à la rencontre de la population, de disposer d'interlocuteurs identifiés capables d'expliquer les démarches de la commune, les obligations de chacun...

Le responsable du service de la Protection Civile Urbaine de la ville d'Antibes estime que la création d'un service comme le sien dans les grandes villes permettrait également d'assurer une pleine efficacité des procédures d'information préventive.

Certaines de ces idées ont déjà fait l'objet d'une réflexion au sein de municipalités et seraient susceptibles d'être mises en œuvre dans un avenir proche. La commune de Villeneuve-Loubet, par exemple, pense instituer une permanence d'un service d'information trimestriel ou semestriel au moment des périodes de risque.

#### *L'association des médias*

Même si le recours aux médias n'a pas été prévu par les textes d'application de la loi de 1987, ceux-ci constituent néanmoins un bon canal d'information pour assurer la diffusion de l'information préventive. En effet, cela permet de dépolitiser le message et de le faire sortir du contexte communal, d'informer la population au delà des limites de la commune et d'effectuer une information régulière au gré des événements naturels.

Plusieurs médias peuvent être sollicités au plan local pour leur relation et leurs informations de proximité : la presse locale (dans les Alpes-Maritimes, Nice-matin), la télévision (FR3) ou encore les radios locales.

C'est la presse écrite locale qui semble avoir la faveur des autorités pour diffuser les messages d'information préventive. Les communes communiquent ainsi de plus en plus sur les actions qu'elles mènent dans le domaine de la prévention et notamment sur les PPR, les mesures de prévention appliquées.

L'utilisation de la presse locale est variée. Elle peut simplement servir à avertir de la programmation de réunions publiques concernant les risques naturels ou encore à informer de la publication d'un arrêté de catastrophe naturelle. Très souvent, les autorités locales sollicitent la presse locale après un événement naturel pour que soit inclus dans la rubrique concernant leur commune, un article évoquant non seulement les faits mais aussi les études effectuées, les mesures de prévention mises en œuvre voire les consignes de sécurité à appliquer. C'est aussi l'occasion de faire connaître l'existence de services spécialisés dans la gestion du risque sur la commune et de faire connaître les comptes-rendus de réunion, les actions de ces services, les formations proposées. Les autorités locales demandent également que soit insérés des articles de rappel des consignes de sécurité juste avant les périodes de risques récurrents, c'est-à-dire au début de l'automne pour le risque de crue, au début de l'été pour le risque de feux de forêt, ce qui permet de rappeler l'obligation de débroussaillage.

Il faut d'ailleurs noter que les journalistes s'intéressent de plus en plus spontanément à la thématique des risques naturels. Ils publient donc très régulièrement des articles sur ce thème, contribuant ainsi à la diffusion de l'information préventive, sans que les autorités locales aient besoin de les solliciter. Toutefois, il faut peut-être veiller à la véracité des informations et



tenter de contrôler la diffusion du message pour éviter la tendance au catastrophisme et au sensationnalisme qui font vendre.

Toutefois, certaines personnes interrogées estiment que le journal local ne constitue pas le meilleur vecteur d'information, dans la mesure où la majeure partie de la population ne lit pas systématiquement le quotidien local. Ils prônent plutôt le recours à la télévision locale, c'est-à-dire FR3. Mais, jusqu'à présent, ce média n'est que très peu sollicité voire pas du tout. Quelques actions d'information sur les risques naturels ont toutefois été menées sur la chaîne privée à diffusion limitée Cannes TV.

Le canal d'information le plus couramment utilisé en matière d'information préventive est le bulletin municipal ou comme pour la commune de Mouans-Sartoux, le journal communal. Comme pour la presse locale, le bulletin municipal contient des informations sur les PPR, les actions en matière de prévention, les documents de prévention. C'est souvent l'occasion de rappeler les obligations de débroussaillage en matière de risque d'incendie de forêt. Ce bulletin a également permis dans quelques cas de diffuser la plaquette concernant l'information préventive.

Plus rarement, sont sollicitées les radios locales. Apparemment seul le service de Sécurité civile de la ville de Cannes utilise épisodiquement ce média (Radio Cannes), mais sans mettre en œuvre une politique d'information systématique.

Certaines communes comme Vence ou Nice participent aussi aux Journées de l'Environnement, ce qui leur permet de communiquer sur les risques naturels et de faire connaître leurs actions ou les services communaux intervenant dans ce domaine. De même, le service de Protection Civile Urbaine de la ville d'Antibes organise chaque année à la date anniversaire de la création de ce service, une journée « portes ouvertes », qui est l'occasion d'informer le public et de répondre à ces questions.

#### *L'utilisation des nouvelles technologies*

Afin de garantir une large diffusion de l'information préventive, il est judicieux d'avoir recours aux nouvelles technologies de l'information et de communication. La création de sites internet, malgré une couverture limitée, permettrait de diffuser l'information sur les risques au delà du microcosme communal ou départemental. Ce mode d'information pourrait remédier aux lacunes concernant la population touristique.

Quelques communes ont émis l'idée de recourir à ce canal. Elles envisagent ainsi de créer un site internet concernant leur commune et d'inclure un volet d'information sur les risques (par exemple, Villeneuve-Loubet, Nice). A Grasse, l'objectif est d'éditionner sur internet une cartographie des risques.

#### *Les limites*

On peut d'emblée remarquer que le plus souvent, les communes, même situées dans des zones de risques notoires, n'ont pas pris l'initiative de la diffusion d'information en matière de risques naturels avant l'élaboration du DCS par les services préfectoraux. Or, l'élaboration tardive des DCS par la préfecture a fait prendre un certain retard à l'application des textes en la matière. Les limites répertoriées suite aux entretiens menés dans les communes expliquent ce manque d'initiative.

D'une manière générale, les personnes interrogées ont exprimé leur scepticisme quant à l'efficacité de l'obligation d'information telle que prévue par la loi et ses textes d'application, même si quelques unes estiment que la procédure et les documents prévus sont satisfaisants. Cette opinion résulte en partie de la sensation de saturation qu'éprouvent les autorités locales

face à la multiplication de leurs obligations et au foisonnement de textes légaux. De ce fait, l'information préventive demeure une obligation parmi tant d'autres que doivent respecter les communes, et qui souvent est loin d'être prioritaire.

Les communes du haut pays ne voient pas toujours l'intérêt de la procédure d'information préventive, dans la mesure où elles sont peuplées de locaux (souvent d'ailleurs une population vieillissante) qui possèdent une culture du risque. De plus, le peu d'enjeux présenté par ces communes et l'absence de velléité de développement urbanistique font de l'information préventive une procédure qui leur semble superflue.

Dans certains cas, l'obligation d'information des populations en matière de risques naturels n'est pas du tout connue par les autorités locales, y compris par le premier magistrat de la commune. Dans ces cas, la réception du DCS élaboré par la préfecture est l'occasion de découvrir les obligations communales en matière d'information préventive. Mais, même si la préfecture prend soin d'envoyer en même temps que le DCS un mémo sur la procédure à mettre en œuvre à l'échelon local, on peut douter de l'efficacité de la diffusion d'information sur les risques naturels, lorsque les autorités locales ne maîtrisent pas elles-mêmes l'information qu'elles vont diffuser. Bien souvent, dans ces cas, ces autorités se conforment strictement aux directives de la préfecture, sans engager de réflexion sur le sens et la finalité d'une telle mesure. Or, l'uniformité ne constitue pas un critère d'efficacité pour l'intégration et la compréhension de l'information auprès de communes différentes (taille, relief, type de risques, type de population...) et de publics (enfants, catégories socio-professionnelles), alors qu'il faudrait adapter la forme et le contenu des informations diffusées aux réalités du terrain.

Le plus souvent, les personnes interrogées font part de leur manque de compétences et de moyens pour mener à bien cette obligation et *a fortiori* dans les petites communes. Il existe d'ailleurs une différence notable de connaissance entre les communes du littoral et les communes du haut pays. Cela tient à la présence d'enjeux dans les communes du littoral et à une réflexion sur la prise en compte des risques naturels assez ancienne de la part des autorités préfectorales qui ont d'ailleurs réalisé les premiers DCS de ces communes. Le responsable de la « cellule risque » de la DDE constate d'ailleurs que les services techniques déconcentrés chargés de mettre en œuvre la procédure de l'information préventive n'ont pas toujours reçu une formation dans ce domaine. Il manque ainsi des mesures d'accompagnement pour les communes, que le Ministère de l'Environnement pourrait mettre en place.

Compte tenu de cette différence de compétences et de moyens, il pourrait être judicieux de rassembler les forces au sein d'un bassin de risque, ce qui permettrait d'opérer des synergies entre communes situées dans un même bassin, de partager des expériences entre ces circonscriptions. Pourtant, aucune collaboration n'a été mise en œuvre dans les Alpes-Maritimes. On a l'impression que la gestion des risques naturels est un « pré gardé ».

Le modèle réglementaire proposé par l'Etat pour l'information préventive (documents et contenus types) conduit donc certains élus locaux à ne pas adapter le document communal aux particularités locales soit parce qu'ils pensent que les documents transmis sont ceux à mettre en œuvre, soit s'ils ont conscience d'une nécessaire adaptation, parce qu'ils peuvent ne pas disposer de compétence au sein de la municipalité, de sorte qu'ils n'ont pas la possibilité d'effectuer les adaptations. Il faut noter que les DCS et DICRIM sont considérés la plupart du temps comme une fin en soi, sans comprendre la stratégie globale des outils de prévention des risques. On a l'impression que les procédures sont respectées uniquement pour éviter d'être « remarqué » par les autorités préfectorales ou pour éviter une mise en jeu de la responsabilité. De ce fait, la procédure d'information préventive manque d'efficacité. Lorsque les procédures ont été respectées, les communes estiment bien souvent avoir rempli leurs obligations, peu importe si le destinataire de l'information, c'est-à-dire la population a compris le message.

De plus, lorsque la commune fait l'objet d'une procédure de PPR, les autorités locales opèrent souvent une confusion entre l'information que contient un dossier de PPR et le DCS et entre les objectifs de ces deux procédures. Il est vrai que la procédure d'information préventive ne doit pas être isolée, mais être intégrée dans la politique globale de prévention des risques

naturels et d'aménagement du territoire, tout en prenant garde de ne pas confondre la fonction de chaque police. Dans ce cas, le PPR constitue un document fédérateur, central permettant d'aborder les problèmes d'urbanisme et de sécurité.

Même si la procédure et l'intérêt de l'information préventive ont été bien compris, les mutations et les remaniements au sein des services municipaux ne facilitent pas la continuité de la politique de prévention des risques naturels. Le déroulement des élections municipales en 2001 ont donné une preuve patente de ce problème. Dans le meilleur des cas, le changement de municipalité a permis d'engager avec beaucoup de retard les procédures d'information préventive, la municipalité précédente ne l'ayant pas fait ; le plus souvent, si cette procédure avait été engagée, le changement a eu pour effet de ralentir la mise en œuvre de cette obligation, compte tenu de la redéfinition de la politique de prévention des risques naturels dans les communes.

#### *Les améliorations souhaitées au sein des communes*

La mise en œuvre de l'information préventive telle que prévue par les textes peut faire l'objet d'améliorations, sans nécessiter toutefois une réforme des dispositions.

Tout d'abord, l'élaboration des documents d'information préventive et leur diffusion devraient permettre d'organiser de nouveaux modes de relation entre les acteurs locaux notamment entre les autorités locales, les sapeurs-pompiers, les directeurs d'établissements scolaires, afin d'élaborer ensemble les documents locaux d'information et d'instaurer une véritable politique d'information préventive.

L'association du personnel communal à cette démarche apparaît ensuite primordiale. En effet, compte tenu de leur rôle au sein de la municipalité et de leur contact avec les administrés, il est logique qu'il connaisse les documents d'information préventive et qu'il soit formé à la prévention et à la gestion de crise des risques naturels. Le personnel communal pourrait ainsi être un relais important dans la diffusion de l'information.

Enfin, les actions de prévention des risques naturels doivent être repensées et intégrées dans les autres politiques sectorielles à l'échelle de la commune, afin de définir une politique globale de gestion de l'environnement. Cette démarche permettrait de raisonner en terme de développement durable, de ne plus isoler la prévention des risques et de faire connaître à l'ensemble des intervenants à l'échelon municipal la finalité de la prévention des risques.

### **b) Les relations entre les autorités locales et la population**

La première remarque que l'on peut faire au sujet des relations entre les autorités locales et la population concerne le caractère parcellaire du message délivré. En effet, la loi de 1987 et ses textes d'application prévoient une information complète du public (nature du risque, dommages potentiels, procédures d'alerte, d'évacuation, consignes de sécurité). Or, à quelques exceptions près, la majeure partie des communes focalise son discours sur la présence de risques, en oubliant d'insister sur les mesures de sécurité.

#### *Existence d'une culture du risque ?*

La question qui se pose en matière d'information préventive est de savoir si les procédures instituées n'interviennent que subsidiairement au sein de la population, compte tenu d'une culture locale du risque. Certaines des personnes interrogées pensent qu'en général, les risques sont connus par la population locale notamment dans les communes du haut pays, en raison de la présence « d'anciens » dans les villages. Cette connaissance semble aussi une évidence, compte tenu des événements naturels de l'automne 2000 (inondations, coulées de boue, glissements de terrains, éboulement...), de sorte que la population serait beaucoup plus sensibilisée d'après le SIPDC ou les personnes interrogées dans certaines communes. De

même, pour le responsable de la cellule « risques naturels » de la DDE, même si les procédures d'information du public ne sont pas très efficaces, l'information circule et permet de forger peu à peu une culture du risque.

Pourtant, les inondations du Sud-Ouest de novembre 1999 ont montré que les administrés n'ont pas toujours conscience des risques naturels auxquels ils peuvent être exposés, compte tenu notamment de la violence de certains événements. A fortiori, les consignes de sécurité ne sont pas connues ou du moins ne sont pas mises en œuvre sous l'effet de la panique, celle-ci pouvant conduire à des comportements aberrants.

#### *Attitude de la population vis-à-vis de la procédure d'information préventive*

La prévention des risques naturels incombe en premier lieu à la puissance publique, en vertu de sa mission régalienne de protection des populations. Mais, elle sous-tend parallèlement l'implication de chacun, à son niveau et en temps voulu, afin notamment de conférer une certaine efficacité aux dispositions en matière d'information préventive. En effet, une meilleure sensibilisation à l'éventuelle survenance de crises, le développement de l'esprit de défense, l'essor des politiques de prévention et d'information constituent les éléments favorisant une bonne gestion des crises par les autorités publiques. Toutefois, ces dispositions ne peuvent être efficaces que si elles sont relayées par un état d'esprit similaire au sein de chaque citoyen. Les campagnes d'information sont de ce fait indispensables, bien qu'elles ne soient pas spécifiquement imposées pour le risque naturel, alors qu'elles le sont par la directive SEVESO pour le risque technologique.

L'obligation d'information suppose une démarche à double sens : un message délivré par les autorités publiques et un comportement actif du citoyen qui réceptionne ce message et se déplace en mairie pour de plus amples informations. Or, dans la réalité, la procédure de l'information préventive fonctionne à sens unique : l'administré montre le plus souvent peu ou pas d'intérêt pour ce type d'information. C'est un constat que dresse l'ensemble des personnes interrogées chargées de cette obligation d'information.

La population, d'une manière générale, ne se sent pas concernée par la prévention des risques et notamment par les consignes de sécurité à mettre en œuvre. Il est vrai qu'il est difficile d'imaginer les conséquences d'un événement naturel. A fortiori, il est difficile d'une part de l'intéresser à la démarche d'information et d'autre part d'intellectualiser les comportements à adopter en cas de réalisation d'un risque. Il semblerait que par habitude, déresponsabilisés, les administrés s'en remettent à « l'administration » parce qu'ils attendent des services publics une intervention en cas de survenance d'un événement naturel. Plus simplement, les citoyens ne retiennent que les obligations de l'administration à leur égard et oublient les devoirs qu'impose la loi. Or, il n'existe aucun pouvoir de contrainte relatif à la diffusion d'information préventive. Pourtant, l'information des populations est primordiale non seulement parce qu'elle permet de leur faire connaître les risques auxquels elles peuvent être soumises, les consignes de sécurité à mettre en œuvre, mais aussi les mesures de prévention que chaque citoyen doit appliquer, faute de quoi le risque peut être amplifié. L'exemple de Menton est patent. La disparition de l'entretien des terrains et des réseaux d'écoulement naturels, l'absence de débroussaillage ont accru les effets des fortes pluies de l'automne 2000.

Un des paradoxes est que les administrés se montrent peu sensibilisés à la problématique de l'information relative aux risques naturels même lorsqu'ils habitent ou exercent leurs activités dans une zone de risque. Le maire de Le Broc remarque que les personnes concernées par la chute de bloc sur la zone industrielle ne sont pas préoccupées par le risque. De même, l'obligation de débroussaillage est très mal respectée, y compris dans les espaces boisés parce que le plus souvent le message ne « passe » pas auprès des propriétaires concernés. A Antibes, le responsable du service de Protection Civile Urbaine témoigne de l'absence d'intérêt des citoyens en matière de risques naturels, en constatant que les systèmes de sécurité et les portillons de protection dans les zones inondables sont arrachés, les barrages mis en place en cas d'inondation de La Brague sont forcés.

L'autre paradoxe est que le plus souvent les administrés s'estiment mal informés et s'en plaignent mais sans engager pour autant de démarche pour s'informer, alors que les dispositions en matière d'information préventive impliquent un rôle actif de leur part. Ainsi, suite aux campagnes d'affichage organisées par la municipalité dans le cadre de la procédure de l'information préventive, peu de personnes viennent en mairie consulter les documents mis à leur disposition (DCS, DICRIM...) (en moyenne une dizaine de personnes). Le bilan de ces campagnes est très négatif, quelle que soit le type de communes (communes du littoral, arrière pays, petite, moyenne, grande communes) et de population (rurale, urbaine, active, retraitée...) : ex. Vence, Carros, Le Broc, Mouans-Sartoux, Valbonne, Valdeblone, Menton.... Par exemple, dans la commune de Beaulieu sur mer, l'affichage a été effectué du 10 juillet 2000 au 19 septembre 2000 et seulement deux personnes sont venues consulter les documents en mairie. De même, à Cannes, très peu d'appels de la population ont été enregistrés après la distribution de la plaquette d'information. L'organisation de réunions publiques suite à la campagne d'affichage ne rencontre guère plus de succès : peu de personnes se déplacent, certaines qui y assistent estiment que l'information ne sert à rien et il peut arriver que les participants confondent l'objectif de ces réunions et les considèrent comme des lieux de débats politiques.

L'impact de l'information préventive semble donc minime : la majeure partie des personnes interrogées font part de leur scepticisme quant à la réception du message par la population. Celle-ci se montre toutefois réceptive dans deux cas : en raison de la survenance récente d'un événement naturel ou de l'imminence d'un risque. Mais, une fois le risque survenu ou l'alerte passée, elle se désintéresse peu à peu des questions de sécurité liées au risque naturel. Quelques administrés se renseignent ainsi de manière épisodique sur les obligations de débroussaillage notamment à l'approche de l'été : le plus souvent, ils demandent conseil et cherchent à connaître l'étendue de leurs obligations ; les appels visent aussi à dénoncer les voisins qui ne débroussaillent pas. Par ailleurs, la chute d'un bloc de pierre de plusieurs tonnes sur la zone industrielle de Carros/Le Broc suite aux intempéries de l'automne 2000 (un camion détruit), a entraîné une demande ponctuelle d'information de la part des personnes concernées par le risque. Autre exemple, la préfecture a reçu quelques appels téléphoniques, des fax suite aux secousses sismiques de l'hiver 2001 : certains émanaient de résidents locaux, d'autres provenaient de personnes extérieures à la région. Le maire d'Auribeau sur Siagne dresse le même constat. Ses administrés n'ont pas véritablement oublié les inondations de juin 1994, si bien que lorsque les précipitations sont abondantes, certains viennent se renseigner en mairie. Mais, il ne s'est plus produit d'inondation depuis cette date. Dès lors, la mémoire s'estompe : il en veut pour preuve la reprise des transactions immobilières dans le secteur le plus durement touché, sans dévaluation de la valeur foncière des biens.

L'absence de survenance d'événement naturel pendant une longue période fait donc « perdre » la mémoire à la population et ce, très rapidement. La plupart des personnes interrogées soulignent ainsi l'intérêt de procéder à des « piqures de rappel » très régulièrement. Il semblerait que les démarches d'information effectuées depuis très longtemps deviennent inutiles, compte tenu de la capacité d'oubli des administrés. Le délai de renouvellement des procédures d'information de cinq ans comme le précise la circulaire de 1991 apparaît alors beaucoup trop long pour permettre aux populations de garder en mémoire les mesures de prévention.

En revanche, la diffusion d'information en employant des techniques de proximité semble plus satisfaisante. Elle nécessite dans ce cas la mobilisation d'énergie plus importante que dans le cadre de la procédure prévue par les textes. A Vence, par exemple, à la demande des administrés, le personnel communal se déplace sur rendez-vous in situ afin d'expliquer les mesures prises (dans le cadre des PPR en préparation et des mesures d'urbanisme). A Grasse, dans le cadre de la formation aux gestes réflexes, un commentaire de la plaquette a été effectué quartier par quartier et la diffusion par le biais des adjoints de quartier. Le bilan est plutôt mitigé. En revanche, l'information délivrée sur le lieu de travail semble plus efficace, en raison de la meilleure réceptivité des personnes (cf. la formation aux premiers gestes).

Par ailleurs, l'implication financière directe constitue une incitation importante en matière de risques naturels. Il semblerait que la population soit réceptive au fait que les assureurs refusent d'indemniser ou n'assurent pas un bien lorsque les mesures de prévention adéquates n'ont pas été mises en œuvre (sans vraiment avoir connaissance des modalités d'application de la loi du 13 juillet 1982).

#### *Les lacunes de la mise en œuvre de l'information préventive*

Plusieurs lacunes peuvent être relevées et diminuent l'efficacité des procédures mises en œuvre. Or, la plupart de ces lacunes semble pouvoir être corrigée de manière à améliorer la réception du message d'information. On constate d'ailleurs et la jeunesse des procédures explique en partie cela, qu'aucune autorité chargée de cette obligation d'information (autorités préfectorales ou locales) n'a essayé de procéder à un retour d'expérience permettant de mesurer l'impact des procédures auprès des populations.

Tout d'abord, on peut noter que la diffusion d'information dans les établissements à forte fréquentation est absente, alors que la survenance d'un événement naturel dans ces lieux peut engendrer un nombre important de victimes. Le plus souvent, l'information n'est donc pas diffusée dans les Etablissements Recevant du Public (ERP –bâtiments publics, centres commerciaux...), dans les écoles, dans les petites et moyennes entreprises et industries. Pourtant, ce type de structures doit relayer l'information auprès de leurs visiteurs et de leur personnel, notamment dans les régions touristiques. Or, la plupart des communes touristiques n'informent pas les touristes quant aux risques naturels pouvant survenir et quant aux consignes de sécurité à appliquer. Lorsque la procédure d'information préventive a été respectée, la plaquette d'information distribuée est rédigée uniquement en langue française. Le plus souvent d'ailleurs, elle n'est pas tenue à disposition dans les offices du tourisme dont le personnel ne connaît même pas l'existence de ce type d'information. En général, il n'existe aucun projet de diffusion de l'information auprès de la population de passage. Certaines personnes interrogées estiment que l'afflux de tourisme se situe dans des périodes de l'année non soumises aux risques naturels : ils focalisent leur réflexion sur le risque de crue torrentielle qui survient majoritairement en automne et au printemps. Mais, cela ne veut pas dire pour autant que l'été est une période sans risque naturel, compte tenu du nombre de risques auxquels sont soumis les Alpes-Maritimes.

On remarque ensuite que le message est uniforme, sans qu'il n'y ait eu de réflexion sur l'adaptation des documents à la spécificité du contexte et des publics qui vont recevoir cette information. D'une part, le contenu de l'information est invariable, alors qu'il faudrait prévoir des adaptations selon le type de population à laquelle elle destinée. Le message peut ne pas être compris correctement en fonction de l'âge de la population, de la catégorie socio-professionnelle, de la localisation (milieu urbain, rural)... Globalement, les documents diffusés sont peu attractifs, en raison notamment de l'absence d'illustrations qui permettraient pourtant une identification des dangers. Ils contiennent d'ailleurs des développements qui peuvent paraître longs et rébarbatifs à certaines personnes. Dans certains documents, il n'est pas du tout inclus de pictogrammes qui constituent un moyen visuel simple de garder en mémoire les consignes de sécurité. D'autre part, les documents sont tous bâtis sur le même modèle, sans essayer de développer des particularités locales. On pourrait facilement introduire des éléments permettant de « personnaliser » les documents : citer les quartiers, les zones de la commune exposés aux différents risques. Cela permettrait en même temps de bien faire comprendre à la population les risques auxquels elle peut être soumise. Sans localisation dans le DICRIM et dans les plaquettes, le public a tendance à croire que le risque ne le concerne pas.

#### *Les améliorations à apporter*

Les lacunes concernant la mise en œuvre de l'information préventive peuvent être comblées en multipliant les acteurs institutionnels et privés. Le responsable du SIDPC suggère ainsi d'associer davantage le Conseil général, les syndicats intercommunaux à la démarche.

L'efficacité de l'information préventive est également liée au choix des canaux d'information. L'objectif est de deux ordres : à long terme, il est nécessaire de diffuser le message à une population réceptive et d'informer personnellement chaque citoyen. Il pourrait être ainsi judicieux d'inclure l'information des enfants à travers les programmes scolaires. On pourrait également songer à des actions d'information lors de la journée de préparation d'appel à la défense, ce qui permettrait de diffuser l'information à chaque citoyen. A court terme, le public pourrait être associé à la définition d'une stratégie de mise en œuvre de cette procédure à l'échelle de la commune. On remarque en effet que l'information sur les risques est destinée à la population, mais à aucun moment celle-ci est consultée ou participe à la diffusion d'information. La diffusion de l'information préventive est une prérogative des autorités publiques, mais la participation de la société civile apparaît comme le garant d'une information efficace, en donnant un rôle actif aux administrés dans la prévention des risques naturels. Impliqués dans cette politique, les administrés pourraient se montrer plus réceptifs aux messages d'information. Cette association du public pourrait se faire par le biais d'associations : association de protection de l'environnement, association de riverains, de propriétaires forestiers... ou encore en faisant davantage participer les comités de quartiers qui existent déjà dans certaines communes. Ces organismes joueraient le rôle de relais, ce qui permettrait d'une part de mieux diffuser l'information des autorités vers les administrés, grâce notamment à une meilleure compréhension du message et d'autre part de faire connaître aux autorités les attentes et les questionnements de ceux-ci. Cette modalité de mise en œuvre de l'information préventive contribuerait à une certaine transparence entre les autorités et le public et pourrait annihiler tout conflit dans certaines zones à risque.

Par ailleurs, l'accent pourrait être mis sur la diffusion d'information dans les zones touristiques. Il est vrai que les exploitants de camping doivent procéder à l'information des vacanciers. Mais, le camping ne présente qu'une modalité de séjour parmi d'autres, ce qui veut dire qu'exceptées les personnes pratiquant le camping, les autres touristes ne sont pas informés. Il serait donc intéressant d'associer les offices du tourisme à la démarche d'information préventive et de former leur personnel à cet effet. Par ailleurs, on pourrait prévoir la diffusion de documents d'information en plusieurs langues à travers les organismes de loisirs et d'activités sportives, les refuges en montagne.

### *Les actions positives*

Malgré le retard dans la mise en œuvre de l'information préventive, certaines initiatives ont été prises pour informer le public sur les risques naturels. Par exemple, dans le domaine des incendies de forêt, des panneaux d'information ont été disposés dans les sites à risques et notamment dans les parcs départementaux. De plus, plusieurs campagnes d'information ont été menées, en particulier sur les aires d'autoroute, ce qui permet d'informer les touristes.

La plupart des initiatives mises en œuvre s'inscrivent en dehors du cadre légal et semblent plus efficaces que les dispositions prévues par les circulaires. Elles reposent toute sur le contact direct entre les autorités publiques et les administrés. Il semblerait ainsi que la possibilité de disposer d'un interlocuteur identifié permette de sensibiliser davantage les administrés et d'instaurer une communication réciproque entre le niveau politique et la population. A Mougins, la disponibilité du service de l'urbanisme avec la possibilité d'obtenir un rendez-vous permet à la population de recevoir rapidement l'information sur les risques et d'obtenir les réponses aux questions qu'elle se pose. Le responsable du service de l'urbanisme estime que chaque situation est un cas particulier qui nécessite une information adaptée et personnalisée. De même, à Antibes, des actions d'information sont menées directement auprès des personnes soumises au risque, en faisant notamment intervenir les associations. Dans les zones à risque d'inondation, le service de la Protection Civile Urbaine se déplace pour se faire

connaître auprès des habitants et distribuer les coordonnées des services à joindre en cas de problème.

C'est à Grasse que l'on trouve l'initiative la plus intéressante. Ici, la procédure de l'information préventive a été respectée. Elle paraissait toutefois insuffisante compte tenu des risques qui pèsent sur la commune. La présence d'entreprises chimiques au cœur de la ville et les éventuels effets dominos risque technologique/risque naturel expliquent l'accent mis sur la prévention. Il s'agit non seulement d'informer le public sur les risques mais également de lui apprendre « les premiers gestes » à accomplir en cas de survenance d'un risque. L'objectif est d'intégrer le citoyen dans la démarche de prévention en lui faisant prendre conscience de ce qu'est un risque, en lui rappelant les consignes de sécurité adaptées en fonction de l'événement. Le maître mot de cette formation est de responsabiliser le citoyen. Elle vise également à améliorer la transparence et la communication entre les politiques, les formateurs et la population.

L'expérience de Grasse remonte à environ 7 ans (1995). Le commandant de corps des sapeurs-pompiers de cette commune constate que l'intervention de ses équipes sur le terrain ne s'effectue pas dans de bonnes conditions, en raison des effets de panique des personnes confrontées aux risques. Ce problème de panique est liée à l'absence de connaissance des locaux, des consignes d'alerte, d'évacuation... L'idée est donc d'instituer une formation afin de faire connaître à la population son environnement et de lui apprendre à se connaître soi-même. Cette formation a été confiée à un lieutenant expérimenté, ayant une bonne connaissance du terrain, des risques et des personnes, M. Thomas et intervenant en dehors de la sphère politique, ce qui permet d'extraire toute polémique politique de la démarche.

Au début de l'expérience, ce lieutenant avait adopté une démarche « commerciale » : il proposait ses services au sein des entreprises, des établissements scolaires... A l'heure actuelle, cette démarche est toujours appliquée mais de plus en plus, les chefs d'entreprise, les responsables d'établissement scolaire... le sollicitent. Cela dit, ce sapeur-pompier rencontre encore des résistances quant à d'éventuelles interventions dans les commerces ou les hôtels, les restaurants, en raison de la mobilité de la clientèle.

Concrètement, des sessions de formation ont été mises en place. Pour davantage d'efficacité, elles interviennent dans le cadre du lieu de travail parce que les personnes se montrent plus réceptives aux questions de sécurité. Les lieux de formation sont très divers : écoles, hôpitaux, maison d'arrêt, industries... Cette formation dure environ 4 à 5 heures et vise à mettre en situation les personnes afin qu'elles comprennent le comportement à adopter dans les premières minutes d'un sinistre majeur comme d'un risque domestique. Le but est de sensibiliser les individus à la notion de risque, d'acquérir une culture du risque qui doit être personnelle. Pédagogiquement, l'individu va construire sa culture du risque. Il prend conscience des problèmes et devient acteur de sa sécurité. L'objectif est que l'individu apprenne à gérer la perte de repère par la connaissance des risques (par ex. savoir appeler les sapeurs-pompiers, bien expliquer la situation, savoir les recevoir sur le site du sinistre...). Il s'agit également d'intégrer la notion de sécurité collective et faire comprendre que la sécurité d'un groupe de personnes peut dépendre du comportement d'une seule personne. D'un point de vue pédagogique, pour éviter certains blocages, la démarche est axée sur une approche de « bon sens », sans se focaliser sur le cadre juridique.

Le premier rendez-vous (« premier niveau ») est l'occasion d'identifier un risque majeur (incendie, inondation, explosion...), de questionner les participants sur leur connaissance des différentes alertes et sur leurs réactions potentielles vis-à-vis de ces événements, de leur faire prendre conscience des différences de comportements générés par la peur (prudence, agir positivement, analyse de la situation) et la panique (dangereux pour soi et les autres, pas d'action positive et pas d'analyse de la situation) et comment ne pas paniquer (analyser le danger c'est-à-dire l'identifier et réfléchir aux solutions ; connaître le lieu de travail, le lieu de vie ; utiliser les moyens de secours sur place et appeler les services de secours ; appliquer les gestes réflexes). S'ensuit un dialogue concernant la connaissance des lieux, des itinéraires d'évacuation, des lieux de confinement, le nombre de personnes formant le groupe, le code des



sirènes, les gestes de sécurité à accomplir (couper les VMC, le gaz, l'électricité, communiquer avec la hiérarchie, avoir de l'eau...). Cette séance permet aux personnes de se poser des questions à l'avance, de prendre conscience du rôle de chacun dans les situations dangereuses et d'engager une réflexion personnelle sur leur propre procédure de sécurité. C'est une sorte de préparation mentale des personnes pouvant être confrontées à un incident ou un accident dans leur environnement. Après une série de mise en situation et l'improvisation de scénarios au cours d'un deuxième rendez-vous (deuxième niveau), une séance de compte-rendu (troisième niveau) amène les participants à analyser ce qu'ils ont vécu et à pointer les manques dans la sécurité. Cette réunion permet ensuite d'engager une réflexion à l'intérieur d'un établissement et d'élaborer des procédures et des notes de services appropriées en matière de sécurité.

Cette formation constitue le complément de celle proposée par le rectorat : toutes les deux permettent de mener une véritable réflexion sur la finalité du Plan SESAM et sa mise en œuvre, de l'élaborer de manière réfléchie dans les établissements visités. Ces deux formations permettent également de responsabiliser les élèves et de leur confier un rôle actif dans la prévention en milieu scolaire. Pour une meilleure sensibilisation et faciliter le dialogue, le formateur de la ville de Grasse en milieu scolaire est un jeune pompier.

Cette formation concerne environ 2200 personnes par an, sous forme de groupe d'une douzaine de participants à chaque session. Fin 2001, 5246 personnes avaient reçu la formation aux premiers gestes.

Devant l'efficacité de cette expérience, le ministère de l'Environnement a signé une convention avec la ville de Grasse, devenue ville pilote, afin de poursuivre la démarche et de réfléchir à un projet de formation dans le département (former des formateurs) et définir les modalités de mise en œuvre de ce type de formation dans d'autres zones géographiques.

#### *Intégration de l'information préventive au sein du milieu scolaire*

La plupart des personnes rencontrées font part de la nécessité de diffuser une information à la tranche de population la plus réceptive, c'est-à-dire les enfants grâce à des interventions dans le milieu scolaire, ce qui permettrait de développer très tôt une culture du risque. Ces personnes pensent qu'en informant d'abord les enfants, les parents seront davantage sensibilisés. Il serait possible par exemple de prévoir ce type d'intervention pendant les cours d'instruction civique ou de science et vie de la terre.

L'école apparaît donc comme un canal d'information fondamental. D'ailleurs, le décret du 4 octobre 1983 a rendu obligatoire l'information des élèves sur les risques et dangers pouvant résulter d'événements naturels. Une directive du Premier Ministre en date du 6 juillet 1989 a également « demandé d'introduire dans les programmes d'enseignement de tous niveaux des notions sur les mesures à prendre lors des catastrophes ». La circulaire n° 2002-119 du 29 mai 2002 a encore pour objet la mise en sûreté des établissements scolaires face aux risques majeurs grâce à l'élaboration de plan particulier, en insistant sur la dimension éducative de la démarche (structurer le plus tôt possible des comportements réfléchis et adaptés), l'information des familles (établir un climat de confiance) et assurer la pertinence d'un plan particulier dans le temps. Les deux conditions *sine qua non* du développement de l'information en milieu scolaire sont d'une part la formation et la mobilisation du personnel enseignant pour relayer l'information auprès de la population scolaire très réceptive (il serait d'ailleurs opportun d'inclure la thématique prévention des risques naturels au programme de la formation initiale des enseignants<sup>110</sup>, ce qui permettrait en même temps de leur faire prendre

---

<sup>110</sup> Or, cette formation n'en fait pas partie car elle n'est pas obligatoire. Il suffirait juste d'un peu de bonne volonté pour instituer un tel enseignement. Il faut toutefois souligner que la personne responsable de formation aux premiers

conscience de leur rôle en matière de sécurité) et d'autre part le dynamisme du chef d'établissement, qui, en tant que responsable, est le personnage clé du développement de l'information préventive à l'école.

Les actions d'information préventive en milieu scolaire présentent l'avantage de sortir l'information de tout contexte politique.

Une convention a été signée entre le ministère de l'Education nationale et le ministère de l'Environnement, dans le cadre de la formation aux risques naturels. Une association loi de 1901 a été créée, l'Institut français des formateurs pour les risques majeurs et la protection de l'environnement (IFFORME) qui est un satellite du ministère de l'Environnement<sup>111</sup>.

L'information sur les risques naturels repose sur le plan SESAM. Celui-ci avait été prévu initialement uniquement pour organiser le confinement. Il a été ensuite étendu à tous les risques majeurs. Ce plan doit servir à ce que chaque établissement s'approprie les consignes de sécurité et construise un organigramme de cellule de crise qui associe différentes personnes et pas seulement le chef d'établissement.

Pour éviter une mauvaise compréhension du plan SESAM, l'IFFORME a décidé qu'il n'y aurait pas de distribution générale de ce plan aux enseignants, sans formation préalable. Seuls les établissements dans lesquels une formation a été dispensée disposent donc de ce plan. Au sein des stages de formation proposés au niveau académique (qui concernent le recyclage des enseignants, dans tous les domaines), une formation concerne les risques naturels. En général, on note deux types de comportement dans le milieu éducatif : soit les personnes sont sensibilisées au risque et sont ouvertes à la formation ; soit elles sont intimement convaincues que leur responsabilité sera inéluctablement mise en cause dans le futur et de ce fait, le plan SESAM n'apparaît pas comme une priorité.

Suite au premier stage de formation, le formateur engage une formation dans les établissements scolaires, après sollicitation des chefs d'établissements. Le plus souvent, la formation dure un jour, et seul le formateur intervient (cf. contenu de la présentation en annexe). Elle peut aussi s'échelonner sur 2 à 3 jours : dans ce stage interviennent alors la DDE, les sapeurs-pompiers, le SIDPC. Durant ces journées, l'information est aussi délivrée aux délégués des élèves, ce qui semble indispensable pour une prévention efficace en matière de risques naturels (cf. en annexe, le document séisme).

L'information délivrée lors de ces formations repose sur les documents légaux dont a fait l'objet la commune : DDRM, DCS et DICRIM. Ainsi, même si la loi de 1987 ne le précise pas expressément, ces formations s'inscrivent dans la perspective de la loi : elles sont le complément de l'information préventive en milieu scolaire. Il faut d'ailleurs signaler que le formateur au niveau académique, M. Patte, fait partie de la CARIP. Par ailleurs, la formation propose un programme d'exercice :

- le premier est un exercice d'évacuation par classe et non pas relatif à l'ensemble de l'établissement. Cela permet de repérer les consignes de sécurité, de se familiariser avec la procédure d'évacuation, de pointer les carences ;
- le deuxième est un exercice d'incendie ;
- le troisième est un exercice de simulation au séisme (mise en sécurité sous la table et évacuation).

Par ailleurs, le personnel des établissements scolaires a à sa disposition deux fascicules relatifs aux risques majeurs et aux consignes de sécurité. L'un, édité par le Ministère de l'Education Nationale, le Ministère de l'Environnement et le Secrétariat général de la Défense Nationale s'intitule « *Ecole et risques majeurs* » : il vise à informer les enseignants sur la nature des risques majeurs et sur les comportements adaptés pour le personnel éducatif et les élèves et à aider les enseignants à concevoir des activités pédagogiques permettant une éducation à

---

gestes à Grasse a initié une réflexion concernant une formation de ce type. Le projet de programme est actuellement à l'étude au sein du rectorat de l'Académie de Nice.

<sup>111</sup> Cet Institut commence d'ailleurs à travailler au plan européen (notamment formation dans les écoles turques, napolitaines).

la sécurité. L'autre, édité par le ministère de l'Environnement porte plus précisément sur « *L'alerte et l'information préventive à l'école* ».

Dans les Alpes-Maritimes, M. Patte s'occupe aussi d'organiser des actions dans les écoles et d'animer des journées médiatisées (par exemple, sur le site de La Clapière ou dans la vallée du Paillon...).

Une collaboration a également été instituée dans le département entre le formateur de l'éducation nationale et le sapeur-pompier de la ville de Grasse. Dans certains cas, le formateur commence par animer un stage théorique et lorsque les personnes désirent recevoir une formation sous forme d'exercice pratique, il fait appel au sapeur-pompier. Dans d'autres cas, celui-ci a engagé une formation pratique et le chef d'établissement fait appel à M. Patte pour mettre en œuvre le plan SESAM.

Pour l'instant, la formation délivrée semble satisfaisante aux yeux de M. Patte. Pourtant, elle pourrait être facilement améliorée pour gagner en efficacité. Pour cela, il faudrait d'abord que l'action de M. Thomas soit généralisée au sein des sapeurs-pompiers ; ensuite que tous les intervenants de ces stages aient reçu la même formation et enfin que le plan SESAM devienne obligatoire (pour l'instant, il est seulement conseillé).

Pour sensibiliser un nombre important de personnes, il serait également nécessaire de dispenser une formation regroupant l'ensemble des établissements scolaires d'une commune. Dans les Alpes-Maritimes, seules deux communes l'ont sollicité : Grasse (formation en mairie) et Carros. Dans cette commune, il est prévu d'organiser des réunions d'information sur les risques naturels au collège et au Centre de Formation des Apprentis.

Un autre problème réside dans le fait qu'il n'existe pas de suivi concernant l'élaboration du plan SESAM et sa mise en œuvre. La formation n'a que pour objectif d'aider à mettre en place le plan dans les établissements scolaires. Or, organiser des réunions de restitution après la formation permettrait d'une part d'étudier ce qui a été fait, comment le plan a été retranscrit, de voir si la formation a bien été comprise et d'autre part, de dynamiser éventuellement à nouveau les personnes pour éviter que les actions restent lettre morte.

En définitive, il serait semble-t-il facile d'organiser de véritables campagnes d'information sur les risques naturels en milieu scolaire, mais jusqu'à présent, c'est plutôt un manque de courage qui ralentit la dynamique.

Malgré l'existence d'un chargé de mission Risques Majeurs auprès du Recteur qui est en même temps coordonnateur de l'équipe académique Risques Majeurs et un texte de 1990 qui impose à chaque recteur de disposer d'une équipe de formateurs en matière de risque, peu d'actions sont engagées en matière d'information préventive dans le milieu scolaire. A quelques exceptions près, dans le département des Alpes-Maritimes, il existe peu voire pas d'action dans ce sens. A Grasse, compte tenu du dynamisme manifesté en matière d'information préventive, des actions de formation aux « premiers gestes » ont été menées dans toutes les écoles de la commune. Cette démarche a d'ailleurs conduit le responsable de la formation à initier une réflexion en collaboration avec les services du rectorat en vue d'élaborer un programme scolaire de formation de la maternelle au lycée, intéressant aussi bien les élèves que les enseignants. A Auribeau sur Siagne, l'école, située en zone inondable a fait l'objet du Plan d'organisation des Secours dans un Etablissement Scolaire face à l'Accident Majeur (Plan SESAM), trois exercices d'évacuation par an sont pratiqués. Les fréquentes actions de communication et les exercices effectués ont permis une bonne sensibilisation des élèves et du personnel enseignant. A Cannes, chaque salle de classe dispose de l'affiche relative aux risques majeurs et comportant les consignes de sécurité. Les affiches ont été distribuées à chaque directeur par le directeur des services scolaires de la Ville de Cannes et chaque directeur en a donné un exemplaire aux enseignements de son établissement. Cela dit, jusqu'à présent, il n'y a pas eu réellement d'action menée dans les écoles (pour des raisons politiques) afin d'organiser des séances d'information et d'explication sur ces affiches. Globalement, les autorités communales constatent un manque de réceptivité des personnels scolaires à ce type de problème.

Les carences ou les défaillances de cette obligation d'informer sont susceptibles d'engager la responsabilité des autorités publiques chargées de cette mission. Cependant, ces autorités ne sont pas les seules concernées par une obligation d'information sur les risques naturels. Certaines personnes privées peuvent également voir leur responsabilité engagée à ce sujet.

## II. LA RESPONSABILITE EN CAS DE CARENCE DANS LA DIFFUSION D'INFORMATION PREVENTIVE

Les nombreuses obligations d'informer à charge des personnes publiques, qu'elles découlent du pouvoir de police générale ou spéciale ou plus directement de la loi de 1987, entraîne une mise en jeu de la responsabilité administrative en cas de non respect. Mais, à ce jour, aucune décision de justice ne sanctionne les carences de l'information préventive telle que prévue par la loi et ses textes d'application. Jusqu'à présent, les administrés n'ont pas mis en cause l'absence d'information sur les consignes de sécurité et les mesures d'alerte. Les seules décisions existantes sont fondées sur les lacunes du pouvoir de police du maire et sanctionnent l'absence d'information concernant seulement l'existence d'un risque naturel.

Par ailleurs, la responsabilité en raison des dommages que sont susceptibles de causer les phénomènes naturels, concerne également les personnes privées. En effet, la victime peut engager la responsabilité des personnes effectuant des opérations immobilières en raison d'une absence d'information sur les risques naturels, responsabilité qui se substitue alors en tout ou partie à celle des personnes publiques. La victime elle-même n'échappe pas à sa responsabilité, lorsqu'elle se sera montrée particulièrement négligente et qu'elle ne se sera pas renseignée sur les risques auxquels elle pouvait s'exposer. Parallèlement, les victimes peuvent être tentées de mettre en jeu la responsabilité pénale des personnes chargées d'une obligation d'information, à chaque fois que des dommages corporels auront été subis.

Exposer les règles de la responsabilité en matière d'information préventive du public nous amène à évoquer le principe de précaution et à réfléchir sur son influence dans ce domaine. La question est de savoir quelle est la valeur juridique du principe de précaution. Certains doutent de son efficacité juridique directe et pensent qu'il s'agit davantage d'un principe de politique publique ayant vocation à guider le décideur. Il ne s'agirait non pas d'une réglementation achevée et définitive, mais plutôt d'un cadre réglementaire au sein duquel des pratiques prudentes sont suscitées<sup>112</sup>. D'ailleurs, dans les textes internationaux, convention ou traité, la rédaction employée en fait une simple directive destinée à orienter l'action politique, à inspirer le législateur ou l'autorité réglementaire et non une règle d'application immédiate. L'article 130-R du Traité de Maastricht, devenu l'article 174 du Traité d'Amsterdam, énonce par exemple que "*la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive...*". De même, les principes énoncés dans la loi Barnier parmi lesquels figure le principe de précaution, doivent "*inspirer la législation de l'environnement*" et ce, "*dans le cadre des lois qui en définissent la portée*". Aucun de ces textes ne confère donc une portée juridique autonome à ce principe. Les juridictions judiciaires semblent d'ailleurs ignorer l'application de celui-ci, alors que les notions de "*prudence*" et de "*diligence*" permettraient d'inclure la notion technique de la précaution, telle que définie par la loi Barnier. En revanche, la jurisprudence administrative marque une volonté plus ou moins nette de lui reconnaître une certaine valeur normative. Ainsi, dans le domaine de l'environnement, les principes énumérés par l'article 200-1 du code rural parmi lesquels figure le principe de précaution sont considérés comme de véritables règles de droit ayant une portée propre indépendamment d'éventuelles réglementations qui en seraient inspirées<sup>113</sup>. Dans son rapport (1998), le Conseil d'Etat a d'ailleurs consacré le principe de précaution comme un nouveau standard de comportement qui interroge notre droit tout entier et notamment le droit de la responsabilité.

Avec le principe de précaution, la responsabilité passerait d'une finalité sanction et

---

<sup>112</sup> Cf. pour M.-C. Boehler, (*in* « Le principe de précaution pour une responsabilisation dans la prise de risque. L'exemple de la gestion du risque radiologique », *in Risque et société*, sous la direction de M. Tubiana, C. Vrousos, C. Cardé, J.-P. Pagès, Ed. Nucléon, 1999, p. 280), le principe de précaution est un principe politique porteur d'une éthique de l'action en un univers incertain.

<sup>113</sup> P. Kourilsky, G. Viney, *Le principe de précaution*, rapport au Premier Ministre, 15 octobre 1999.

réparatrice à une finalité prospective et constitutive d'un devoir d'agir face à un risque certain et hypothétique<sup>114</sup>. La consécration juridique de ce principe peut enrichir le droit de la responsabilité. D'abord, la notion de dommage pourrait être assouplie. Alors que les juridictions civiles et administratives exigent la preuve d'un dommage certain et actuel, elles pourraient se contenter d'une simple menace de dommage, lorsque celle-ci concerne notamment la sécurité humaine ou l'environnement et que le préjudice envisagé est grave ou irréversible.

Ensuite, le principe de précaution est susceptible d'exercer une influence sur la définition de la faute. Il peut notamment conduire à consacrer un élargissement des obligations à charge des personnes susceptibles de créer des risques ou de gérer ceux-ci et par conséquent, une extension de la faute résultant de l'inobservation de ses obligations. Ainsi, sous l'influence du principe de précaution, le devoir de prudence et de diligence, qui implique d'éviter, dans toute la mesure du possible, d'exposer autrui à un risque connu et démontré, pourrait s'appliquer au risque seulement probable, mis à jour par certaines hypothèses scientifiques sérieuses. En outre, la notion de diligence pourrait s'entendre d'une obligation de produire de la connaissance, afin de vérifier ou d'infirmer les hypothèses de risque. Par ailleurs, le principe de précaution pourrait enrichir la responsabilité pour faute, en faisant du risque un élément de ce régime de responsabilité. Cet enrichissement permettrait de distinguer la réalisation d'un risque et d'un dommage, source d'une responsabilité pour risque, de la seule exposition au dommage, source d'une responsabilité pour faute dont le principe de précaution deviendrait le fondement. De cette manière, la notion de précaution met l'accent sur la maîtrise anticipée du risque dont la défaillance est révélatrice d'une faute<sup>115</sup>.

Ce exposé sur la responsabilité en matière d'information préventive du public sur les risques naturels nous conduira à analyser les règles de la responsabilité administrative qui sanctionnent les carences des personnes publiques, celles de la responsabilité civile qui s'exercent à l'encontre de certaines personnes privées chargées de délivrer une information en matière de risques naturels et enfin la responsabilité pénale, qui pour les victimes permet de faire apparaître les responsabilités individuelles de chacun et souligner les dysfonctionnements administratifs qui ont contribué à la réalisation des dommages<sup>116</sup>, en engageant une action devant le juge pénal.

Mais, pour bien comprendre l'exposé des régimes de responsabilité en matière d'information préventive, il est opportun auparavant d'expliquer les mécanismes généraux de mise en jeu de la responsabilité

Si la victime veut engager la responsabilité d'une personne publique ou d'une personne privée, elle doit apporter la preuve d'un fait, cause du dommage, du dommage lui-même et d'un lien de causalité entre ce fait et le dommage.

L'établissement de la causalité consiste à démontrer que le dommage est lié au fait générateur. Il amène à effectuer des constatations matérielles, afin de vérifier que tel fait a pu physiquement produire un autre fait et qu'aucun autre facteur n'est intervenu dans cette causalité<sup>117</sup>.

---

<sup>114</sup> P. Villeneuve, « La responsabilité de l'Etat en matière de contamination par l'amiant » note sous TA Marseille, 30 mai 200, *Les Petites Affiches*, n° 176, 4 septembre 2000, p.15

<sup>115</sup> P. Villeneuve, *op. cit.*, p.16.

<sup>116</sup> Comme le remarque J. Hermann (« Le juge pénal, juge ordinaire de l'administration ? », *D.* 1998, chron., p.196), les victimes ne s'interrogent jamais sur leur éventuelle responsabilité, qui a contribué à créer le dommage. Cependant, en cas de catastrophe qui par essence à des causes multiples s'échelonnant dans le temps, l'identification des comportements fautifs est complexe, de sorte qu'il est très difficile d'établir les responsabilités de chacun. J. Hermann souligne à juste titre la complexité d'établir « un lien entre les personnes dont la pression aura fait qu'un élu a laissé dormir un PPR et les victimes de l'absence de ce même PPR bien qu'elles puissent largement se recouper. Il sera tout aussi difficile en cas de constructions dans un lit de rivière de faire la preuve entre ceux qui savaient qu'il s'agissait d'un lit d'une rivière donc un lieu potentiellement dangereux et le citoyen né sur le macadam d'une grande ville, qui n'a aucune connaissance de ce genre de problèmes et qui en toute bonne foi, la zone étant constructible y a édifié son habitation ».

<sup>117</sup> J.-F. Couzinet, « Cas de force majeure et cas fortuit : causes d'exonération de la responsabilité administrative », *RDP*, p.1386.

Le demandeur doit également apporter la preuve de la cause du fait dommageable. Dans le domaine des risques naturels, cette responsabilité repose essentiellement sur la faute. Le demandeur doit donc établir si cette cause s'analyse comme la violation d'une obligation préexistante, compte tenu des règles de droit applicables ou au contraire comme un agissement normal<sup>118</sup>. Cette règle générale a été posée en droit privé par l'article 1382 du Code civil. En droit administratif, la responsabilité pour faute est également de principe : le requérant doit établir d'une part la cause du fait dommageable et d'autre part, prouver que cette cause constitue une faute de service<sup>119</sup>.

Lorsque les éléments constitutifs de la responsabilité sont définis, l'imputabilité de celle-ci doit être établie : le fait causal doit être rattaché à une personne juridique, l'auteur. La détermination de l'imputabilité implique à la fois des constatations de fait et des appréciations de droit, afin de préciser la personne physique qui a produit matériellement le fait causal et la personne qui doit être juridiquement considérée comme l'auteur du fait dommageable. En droit administratif, l'imputabilité conduit à savoir si la puissance publique est ou non responsable.

## **§ 1 : L'OBLIGATION D'INFORMER ET LA RESPONSABILITE ADMINISTRATIVE**

En matière de risque naturel, la responsabilité administrative ne présente aucune originalité, dans la mesure où elle n'accorde pas de signification particulière à la notion de risque naturel. Celle-ci n'emporte donc aucune conséquence juridique, tant pour fixer une obligation de réparer un dommage que pour déterminer une quelconque responsabilité que ce soit. Les tribunaux font une application constante d'un certain nombre de principes de responsabilité stables, d'une mécanique classique parfaitement rodée.

La responsabilité administrative en matière de risque naturel est envisagée en fonction de la marge de manœuvre dont disposent les pouvoirs publics pour agir contre les conséquences dommageables de ce type de risques. Le fait générateur de responsabilité n'est donc pas constitué par le risque naturel lui-même imputable aux seules manifestations de la nature, mais à la manière dont s'est comportée l'administration pour prévenir et lutter contre ses effets. En d'autres termes, la responsabilité administrative sanctionne l'action ou l'inaction de la puissance publique face à un fléau naturel, sans la considérer pour autant responsable de ce qui ne peut lui être imputable et contre la survenance duquel elle est impuissante.

Avant d'analyser la jurisprudence en matière d'information sur les risques naturels, il nous faut, pour la clarté de l'exposé, expliquer les modalités d'imputation de la responsabilité administrative.

### **A. Les modalités d'imputation de la responsabilité administrative.**

L'obligation de réparer les dommages causés par l'action ou l'inaction de l'administration amène à se poser la question de savoir à qui cette obligation va incomber. La question se pose du fait que les personnes publiques, personnes morales, agissent toujours par l'intermédiaire de personnes physiques, leurs agents, qui sont concrètement les auteurs des dommages.

D'une part, l'agent public peut être sanctionné pour une faute disciplinaire, qui réprime un manquement à l'une de ses obligations professionnelles. Cette faute peut résulter de négligences, de carences ou de faits relevant d'une mauvaise administration. La sanction de cette faute est interne au service dans lequel travaille l'agent public et n'a donc aucune conséquence pour les éventuelles victimes extérieures à l'administration.

D'autre part, la faute civile commise par un agent public pendant son service peut donner lieu à la mise en cause de deux types de responsabilité.

---

<sup>118</sup> *Idem*, p.1387.

<sup>119</sup> En revanche, le demandeur est dispensé de cette preuve dans les régimes de responsabilité sans faute où l'établissement de la causalité et la preuve du dommage suffisent et dans les régimes de responsabilité pour faute présumée qui opèrent un renversement de la charge de la preuve. Dans ce cas, la cause du fait dommageable est présumée fautive et le défendeur doit établir que son agissement n'est constitutif d'aucune faute.

La faute de service correspond à une défaillance dans le fonctionnement normal du service, incombant à un ou plusieurs agents dans l'accomplissement des tâches. Les actes fautifs de l'administration sont nécessairement le fait de ses agents. Cependant, malgré ce fait de l'homme, la faute de service n'est pas imputable aux agents personnellement : seule la responsabilité de l'administration peut être recherchée. En effet, dans ce cas, l'administration est réputée avoir agi à la place de l'agent fautif et il lui appartient de réparer la faute commise. L'auteur de la faute n'est donc responsable ni vis-à-vis de la victime, ni vis-à-vis de l'administration.

La faute personnelle détachable de l'accomplissement du service est commise lorsque l'agent est animé pendant son service de préoccupations d'ordre privé, l'agent s'est livré à certains excès de comportement ou encore l'agent a commis une faute manifeste et d'une exceptionnelle gravité<sup>120</sup>. La faute personnelle détachable de l'accomplissement du service engage la responsabilité de l'agent envers les particuliers, victimes de la faute, devant les tribunaux judiciaires. Dans ce cas, l'article 1382 du Code civil et la jurisprudence civile s'appliquent. De même, l'administration qui subit un dommage issu de la faute personnelle de son agent peut demander réparation. Mais, dans ce cas, le litige est porté devant les juridictions administratives.

Le plus souvent, l'absence d'information en matière de risque naturel sera qualifiée de faute de service. De ce fait, c'est le service dans lequel officie l'agent public défaillant ou dans lequel a eu lieu un dysfonctionnement qui endossera la responsabilité administrative. Nous verrons qu'il n'en est pas de même en matière pénale.

## **B. Les fondements de la responsabilité administrative pour défaut d'information.**

### **L'existence d'une faute**

D'une manière générale, pour engager la responsabilité de l'administration, les requérants doivent prouver la faute d'une collectivité ou en matière de responsabilité sans faute, un lien de causalité entre l'activité de service public et le dommage (responsabilité sans faute).

Dans le domaine des risques naturels, la jurisprudence administrative a écarté le fondement de la responsabilité sans faute ou pour risque<sup>121</sup>, ce qui aurait entraîné une responsabilité systématique de l'administration pour rupture d'égalité des citoyens devant les charges publiques et aurait eu pour conséquence d'instaurer une réparation automatique pour tout dommage même lié à des risques imprévisibles. La responsabilité administrative en matière de risque naturel repose sur la faute qui est appréciée à la mesure du caractère urgent et de la gravité du risque justifiant une intervention de l'administration mais aussi proportionnellement à la difficulté de la tâche. La faute simple sanctionne les défaillances de la puissance publique, lorsque ses obligations n'ont pas à être effectuées dans l'urgence. La faute lourde ou grave sanctionne la défaillance d'un service ayant la charge des activités d'une particulière difficulté et qui n'a pas répondu aux exigences de diligence moyenne qu'on est en droit d'attendre de lui. Le terme diligence moyenne sous-tend la notion de difficulté particulière dans laquelle le service ou l'autorité de police se trouve pour agir. Il rappelle l'obligation de diligence et de prudence, telle qu'entendue par la jurisprudence civile, c'est-à-dire une obligation de moyen (art 1383 du Code civil). Cette obligation, standard de la conduite humaine, est une obligation de comportement qui renvoie à ce que l'on est en droit d'attendre d'un individu normalement raisonnable. Cependant, se fondant de plus en plus sur une interprétation téléologique, le juge administratif transforme peu à peu cette obligation en obligation de résultat. Ainsi, les carences dans la mise en œuvre de mesures de prévention à long terme seront-elles sanctionnées sur la base d'une faute simple. En revanche, les mesures prises en

---

<sup>120</sup> Cf. les dernières jurisprudences à ce sujet du Tribunal des conflits, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation et l'analyse de S. Petit, G.P 26/27 oct. 2001, p. 2 et s.

<sup>121</sup> Sauf en matière de remembrement, opérations qui ont été partiellement responsables d'inondations : l'administration a fait peser un risque anormal sur la population.



cas d'urgence, lorsque la réalisation du risque est imminente, ne seront sanctionnées qu'en cas de faute lourde.

Par ailleurs, pour engager la responsabilité administrative, il faut amener la preuve du non respect d'une obligation juridique énoncée par la loi. En conséquence, sans obligation juridique d'agir ou de ne pas agir résultant de textes légaux, il ne peut y avoir de responsabilité. Rappelons schématiquement les obligations en matière d'information sur les risques naturels : l'Etat doit porter à la connaissance des autorités locales les informations sur les risques naturels, délimiter les zones de risques ; le maire doit assurer la sécurité de ses administrés face aux risques naturels et les informer des éventuels risques auxquels ils sont soumis. Par conséquent, les personnes ou les autorités qui ne sont pas assujetties à une telle obligation d'information, ne peuvent voir leur responsabilité administrative mise en cause. Le juge administratif tient ainsi compte de la détention ou de l'absence de détention de pouvoirs juridiques de décision par les personnes impliquées : ne peut donc être responsable que la personne publique à qui appartient le pouvoir de décider et non celle qui aide éventuellement par son « conseil » à la préparation de la décision.

### La connaissance du risque naturel

De manière logique, il ne peut être question d'engager la responsabilité des autorités publiques, lorsque les risques sont inconnus ou imprévisibles : dans ce cas, l'absence d'intervention de l'administration ne constitue pas une faute, même si des événements naturels se produisent ultérieurement. En revanche, si le risque était connu et que l'administration n'en a pas tenu compte, sa responsabilité sera engagée. La jurisprudence à ce sujet est pléthorique et constante. La connaissance du risque par l'administration doit donc faire l'objet d'une information auprès de la population. Cette connaissance du risque ne doit pas nécessairement être formalisée dans un document réglementaire : une étude technique effectuée par un organisme extérieur à l'administration, l'avis d'un service de l'Etat peuvent constituer des éléments d'information communicables.

L'obligation d'agir est liée, selon le juge administratif, à l'existence d'un « *péril* » ou d'un « *danger grave* »<sup>122</sup>, d'un « *risque sérieux* »<sup>123</sup>, d'une « *menace* » ou d'un « *risque important* »<sup>124</sup>. Dans les décisions revient régulièrement comme une clause de style, la formule « *compte tenu des informations possédées à l'époque par l'administration* »<sup>125</sup>. Pour engager la responsabilité de l'administration, la jurisprudence se fonde sur l'existence d'études ou de rapports relatifs aux aléas d'origine naturelle<sup>126</sup>, à la configuration des lieux ou encore à l'existence de « *précédents* ». Pour engager la responsabilité des autorités publiques, les risques doivent être matériellement avérés au regard de l'état des connaissances scientifiques de l'époque. L'administration devait donc avoir formellement connaissance de ces risques au moment où elle devait agir. En définitive, les magistrats sanctionnent l'administration, dès lors que le danger est évident, c'est-à-dire « *perceptible ou prévisible* »<sup>127</sup> : perceptible au regard des « *caractéristiques de la zone* »<sup>128</sup> ou de la « *configuration même des lieux* »<sup>129</sup> ; prévisible, eu égard aux « *informations possédées* » par l'administration. L'absence ou l'insuffisance de signalisation ou d'information est ainsi constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de la commune, en cas de risque non apparent mais qui pouvait être prévu par les services compétents dépendants de la commune. Cette jurisprudence oblige ainsi

<sup>122</sup> Cf. inondation, CAA Bordeaux, 12 mai 1992, O. Gachelin, Lexilaser CE CAA.

<sup>123</sup> Cf. avalanche, CAA Bordeaux, 27 décembre 1993, J.-L. Goutereau et autres, Lexilaser CE CAA.

<sup>124</sup> Cf. éboulement, CE, 30 janvier 1948, Ville de Clermont, Rec., p.47 ; CAA Lyon, 26 septembre 1995, SCI Les Salettes, Lexilaser CE CAA.

<sup>125</sup> CE, 16 juin 1989, H. Granger, Lexilaser CE CAA.

<sup>126</sup> D'ailleurs, les magistrats engagent également la responsabilité de l'administration, qui en présence de risque prévisible, s'abstient d'établir de tels documents imposés par les textes.

<sup>127</sup> CAA Lyon, 7 décembre 1989, MAIF, Lexilaser CE CAA.

<sup>128</sup> CE, 19 mai 1989, Bussereau-Pillot ; 19 mai 1989, Vidalie et autres, Lexilaser CE CAA ; CE, 23 février 1983, Dubrocq.

<sup>129</sup> CAA, Lyon, 28 février 1995, Baudizonne, RDI, 1995, p.723.

l'administration à prendre en compte non seulement les risques connus mais également les risques seulement probables<sup>130</sup>, c'est-à-dire les risques même géographiquement limités pour lesquels des éléments conduisent à en soupçonner l'existence. Cependant, l'existence d'un « précédent », événement passé comparable à un événement présent, constitue le critère déterminant de la prévisibilité des risques naturels. Cette qualification s'applique à une situation ancienne destinée à servir de référence à l'appréciation d'une situation nouvelle<sup>131</sup>.

Le durcissement de la jurisprudence administrative bouleverse donc la notion de responsabilité. Il suffit que le renseignement statistique existe pour que le décideur chargé d'une mission de police et de sécurité soit tenu pour responsable en cas d'événement catastrophique, car pèse sur lui une obligation d'information. Son ignorance est fautive en elle-même : c'est une défaillance au regard du savoir disponible au moment des faits. La jurisprudence devient ainsi un acteur de la prévention<sup>132</sup>, dans la mesure où elle impose aux autorités publiques un devoir de mémoire des événements. Leur immobilisme après la survenance d'un événement considéré comme un « précédent », engagera leur responsabilité.

### **L'influence du principe de précaution ?**

Cette position de la jurisprudence peut-elle conduire à consacrer le principe de précaution ? En sanctionnant l'absence de prise en compte des risques seulement probables, les magistrats ne seront-ils pas enclins à engager progressivement la responsabilité des autorités publiques en cas de risque seulement potentiel ? Pour l'instant, cette orientation ne semble pas avoir la faveur des juges<sup>133</sup> qui s'appuient sur une alternative simple. Du point de vue de la responsabilité, la notion de risque naturel est envisagée selon deux valeurs extrêmes : soit le risque est parfaitement imprévisible voire inconnu et il ne peut y avoir de responsabilité dans la mesure où il n'y a même pas le moindre soupçon sur le risque encouru ; soit il est prévisible, quel que soit le degré de prévisibilité et dans ce cas, la réalisation probable du phénomène naturel implique d'engager la responsabilité des autorités publiques en raison de ses carences dans la délivrance d'information.

Les juges administratifs sanctionnent non pas l'existence d'un risque naturel en lui-même, susceptible d'engager la responsabilité d'une collectivité publique sur le territoire duquel se situe le risque, mais les carences et les défaillances de l'obligation d'information qui « constitue la mesure préventive par excellence et le cœur même du sujet de la prévention »<sup>134</sup>. La jurisprudence est en effet relativement sévère et exigeante à ce sujet.

### **1) La responsabilité administrative en raison des défaillances du pouvoir de police générale**

Les juges administratifs sanctionnent les carences de la puissance publique ou de ses agents ou les actions défaillantes, c'est-à-dire la lenteur, le retard, sur le fondement de la responsabilité pour faute notamment pour faute simple. Le Conseil d'Etat se montre de plus en plus sévère en matière de carence dans la délivrance d'information. Il a jugé qu'un maire qui ne signale pas les dangers excédant ceux que l'on rencontre habituellement ou ceux contre lesquels les intéressés doivent personnellement par leur prudence se prémunir, commet une

---

<sup>130</sup> *Idem.*

<sup>131</sup> P. Planchet, « Le précédent, moyen d'évaluation du risque naturel », *RJE* 4/1998, p.486.

<sup>132</sup> *Idem*, p.490.

<sup>133</sup> En revanche, dans le domaine des risques industriels et de la santé, le tribunal administratif de Marseille (30 mai 2000, voir la note de P. Villeneuve, *op. cit.*) a implicitement reconnu le défaut de précaution comme une source autonome de la responsabilité de la puissance publique. L'incertitude du risque dans ce cas commande l'intervention des pouvoirs publics. Ce devoir d'intervention s'apprécie en fonction du risque, de sa probabilité et de sa dangerosité. L'insuffisance des mesures prises constitue alors la preuve de la responsabilité publique.

<sup>134</sup> C. Huglo, « Le droit contre les risques naturels majeurs », 1994, p. 11.

faute de nature à engager sa responsabilité<sup>135</sup>. De même, le maire qui ne signale pas les dangers présentés par une piste de ski constituant un danger exceptionnel est sanctionné<sup>136</sup>. Commet également une faute le maire qui n'informe pas les administrés des dangers rencontrés dans une zone de baignade, compte tenu d'une fréquentation régulière et importante et malgré tout dépourvue de moyen permettant d'alerter rapidement un centre de secours<sup>137</sup>. Dans l'arrêt Commune de Val d'Isère (chalet de l'UCPA), le Conseil d'Etat a retenu la responsabilité de la commune pour faute simple, compte tenu de la négligence dont avait fait preuve le maire en ne procédant pas à l'information des touristes sur les risques encourus et à l'interdiction de l'accès aux immeubles menacés par une avalanche<sup>138</sup>. Cette jurisprudence semble être d'application générale pour les communes à vocation touristique. Leur finalité - le tourisme - leur type de populations - personnes étrangères et/ou jeunes - et leurs politiques d'expansion leur imposent des devoirs en matière de sécurité plus importants qu'ailleurs. Les administrés sont en droit de disposer d'une information sur les risques auxquels ils sont exposés et d'exiger une protection efficace.

Le Conseil d'Etat sanctionne également le défaut d'alerte. Par exemple, le fait pour les services municipaux de la ville chargés de la lutte contre les inondations ne pas avoir déclenché l'état d'alerte, ni averti les riverains de maisons exposées au sinistre, alors que la mesure de la côte d'alerte du cours d'eau laissait présager l'imminence d'un sinistre. Cette carence de l'information engage la responsabilité de la commune pour faute lourde<sup>139</sup>.

Lorsque certaines communes se sont dotées de services publics spécialisés pour assurer une mission de surveillance dont elles ont la charge, au titre de la police administrative, la responsabilité en cas de carence d'information incombe alors à ce service public. Mais, cette hypothèse ne joue que dans un contexte relativement étroit. A titre d'exemple, dans les communes exploitant un domaine skiable, le service municipal d'entretien qui s'occupe des pistes de ski est chargé de l'information des usagers.

Il est à signaler que l'Etat peut également voir engager sa responsabilité sur la base des actions et programmes fixés par ses services, sur la base de l'efficacité des mesures qu'il aura édictées, sur la base de la carence ou du mauvais exercice de ses obligations notamment en vertu de ses pouvoirs propres de police générale de prévention. Le préfet qui n'informe pas les communes des risques auxquels elles sont soumises, engage la responsabilité de l'Etat<sup>140</sup>.

Par ailleurs, l'Etat représenté par le Préfet engage sa responsabilité si celui-ci n'est pas intervenu comme l'invite à le faire l'article L 2215-1 du Code général des collectivités territoriales : « *Les pouvoirs qui appartiennent au maire (...) ne font pas obstacle au droit de représentation de l'Etat dans le département de prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat dans le département à l'égard d'une seule commune, qu'après la mise en demeure au maire restée sans résultat* » (en application de l'article L 2212-4 du CGCT modifié). En principe, le préfet peut donc intervenir en lieu et place du maire, si celui-ci ne respecte pas les obligations d'information préventive. Cela dit, dans la réalité, le préfet intervient rarement à ce sujet, préférant rappeler régulièrement au maire par voie diverse, ses obligations dans ce domaine. De plus, malgré ce pouvoir de substitution, la responsabilité pour carence des actions de prévention, tâches constituant des attributions de police municipale, pèse toujours en premier lieu sur la commune<sup>141</sup> ; la responsabilité de l'Etat ne sera engagée que si une mission de

<sup>135</sup> CE, sect., 28 avril 1967, Lafont, Rec., p.182.

<sup>136</sup> CE, 22 décembre 1971, Commune de Mont-de-Lans, Rec., p.789.

<sup>137</sup> CE, sect. 13 mai 1983, Vve Lefèbre, Rec., p.194.

<sup>138</sup> CE, 14 mars 1986, Commune de Val d'Isère et autres, n° 96.272 et 99.725.

<sup>139</sup> 22 juin 1987, Rec.

<sup>140</sup> CE, 08 février 1989, Ministre de l'équipement C/ époux Faure, n° 82.298, à propos de la procédure de l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme.

<sup>141</sup> Cf. CAA Marseille, 17 juin 1999, GP 2000, panorama, p.27 concernant la fermeture d'un camping pour risque d'inondation ordonnée par le Préfet, après mise en demeure du maire restée sans effet. La responsabilité au titre du

police incombant à l'Etat est en cause et en cas de faute lourde. En effet, l'article 91 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat dispose que : « *les communes sont civilement responsables des dommages qui résultent de l'exercice des attributions de police municipale, quel que soit le statut des agents qui y concourent. Toutefois, au cas où le dommage résulte en tout ou partie de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune, la responsabilité de celle-ci est atténuée à due concurrence. La responsabilité de la personne morale a été mise en cause soit par la commune, soit par la victime du dommage ; s'il n'en a pas été ainsi, la commune demeure seule et définitivement responsable du dommage* ». Ces dispositions ont pour objectif de permettre à la commune condamnée de partager avec une autre collectivité le poids définitif des charges indemnitaires, voire d'obtenir une exonération totale sur recours en garantie.

Si les autorités publiques engagent leur responsabilité en cas de carence de leur obligation d'informer, on peut se demander si un excès de prudence dans la diffusion d'information peut également déboucher sur un engagement de la responsabilité. Le Conseil d'Etat a eu à se prononcer sur le cas d'informations jugées par quelques administrés comme intempestives et paralysantes de l'activité, alors que l'événement naturel annoncé ne s'est pas produit. Les mesures prises par le Préfet de Guadeloupe, en raison des risques d'éruption de la Soufrière ont fait l'objet d'un recours contre le maintien des arrêtés préfectoraux prévoyant une évacuation totale dans un périmètre déterminé, subordonnant l'accès desdites zones à l'obtention de laissez-passer et interdisant la navigation de certains navires. Ces mesures ont été considérées comme légales par le Conseil d'Etat, qui a reconnu qu'eu égard aux circonstances exceptionnelles de temps et de lieu, le préfet a pu, dans l'intérêt de l'ordre public et compte tenu de l'urgence et du caractère limité de la zone géographique concernée prendre les arrêtés en question<sup>142</sup>.

Le manquement à l'obligation d'information en vertu des pouvoirs de police générale engage donc la responsabilité des autorités publiques. De même, toute défaillance d'information en vertu des pouvoirs de police spéciale permet de sanctionner les autorités compétentes dans ce domaine.

## **2) La responsabilité administrative en raison des défaillances des pouvoirs de police spéciale.**

La responsabilité de l'Etat et des communes peut également être retenue en raison des carences de l'information en matière de risques naturels au titre de leur pouvoir de leur police spéciale, comme la mission d'information préventive, la police des cours d'eaux, la police de l'urbanisme ou les pouvoirs de police en matière de prévention des risques naturels.

### **Procédure d'information préventive et responsabilité**

Jusqu'à présent, aucune action devant le tribunal administratif des Alpes-Maritimes n'a eu pour fondement la loi de 1987. La jurisprudence en matière d'information sur les risques naturels repose essentiellement sur les obligations issues du pouvoir de police générale et spéciale. A cela, on peut tenter une explication : la responsabilité administrative dans le domaine des risques naturels en raison des défaillances des pouvoirs de police repose sur la faute simple. Cette jurisprudence est maintenant constante. Dès lors, il ne paraît pas opportun pour la victime d'invoquer un autre fondement pour engager la responsabilité, au risque pour elle de se voir opposer une jurisprudence plus sévère à son égard. Il est vrai qu'en cas de mise en cause de la responsabilité des autorités publiques chargées de la mise en œuvre de

---

pouvoir de police exercé par l'autorité préfectorale, n'engage que la commune au nom de laquelle ce pouvoir a été exercé.

<sup>142</sup> CE, 18 mai 1983, Félix Rodés, AJDA 1984, p. 84.

l'information préventive, l'élaboration du DCS et du DICRIM constitue une preuve montrant le respect des autorités publiques et leur bonne foi dans leur volonté d'informer le public. Cela dit, comme on l'a vu, l'information préventive telle que mise en œuvre n'est pas efficace, puisque le public auquel cette information est destinée, n'est concrètement pas bien informé. On peut dès lors penser et c'est ce qui ressort de certains entretiens, que les autorités publiques respectent les obligations en matière d'information préventive davantage pour se donner bonne conscience et pour se protéger d'éventuelles actions en responsabilité qu'en vue d'informer réellement la population et de lui fournir les moyens de réagir en cas d'événements naturels.

Se pose toutefois le problème du passif légué à l'élu en cas de changement de municipalité. En matière de responsabilité, il faudra tenir compte des retards accumulés par les élus précédents et du dynamisme éventuel de l'élu actuel mais qui ne suffit pas à combler rapidement les lacunes et le retard pris dans le domaine des obligations d'information préventive.

Par ailleurs, la valeur juridique des différents textes régissant les modalités de mise en œuvre de l'information préventive pose problème et plus particulièrement les circulaires. Celles-ci sont des communications par lesquelles un supérieur hiérarchique, normalement le ministre, fait connaître à ses subordonnés ses intentions sur un point relatif à l'exécution du service ou à l'interprétation d'une loi ou d'un règlement. Ce sont des normes qui n'ont pour but que de favoriser le bon déroulement de la mission publique. La place des circulaires au sein de la hiérarchie juridique ne leur confère en principe aucune force obligatoire vis-à-vis des administrés. Elles n'ont de ce fait aucune valeur juridique et ce, nonobstant la loi du 17 juillet 1978 qui en organise la publication. Les administrés ne peuvent ni se prévaloir de sa violation, ni en demander l'annulation.

Cependant, le législateur et le Conseil d'Etat n'ont pas tranché le problème d'une manière aussi nette. Lorsque la circulaire ne se limite pas à interpréter des dispositions textuelles, mais que son contenu y insère de nouvelles règles, elle contient des éléments réglementaires qui eux sont susceptibles d'un recours pour excès de pouvoir<sup>143</sup>. Le décret du 28 novembre 1983 permet aux intéressés de se prévaloir à l'encontre de l'administration des circulaires publiées conformément à la loi du 17 juillet 1978, lorsqu'elles ne sont pas contraires aux lois et aux règlements.

Quelle est la valeur juridique des circulaires en matière d'information préventive ? La question se pose essentiellement en terme de responsabilité, puisqu'il s'agira d'apprécier dans ce cas, l'étendue des obligations des autorités publiques et de leur carence à ce sujet. Les administrés peuvent-ils se prévaloir des circulaires de 1993 et 1994 pour engager la responsabilité des autorités défailtantes ? Le maire peut-il, compte tenu de la faible valeur réglementaire de la circulaire, ne pas respecter les circulaires fixant les modalités de l'information préventive ? Dans ce domaine, le maire se trouve en situation d'agent de l'Etat : l'Etat exerce une autorité sur une autre autorité, celle du maire. Ce pouvoir hiérarchique permet à l'autorité supérieure qui le détient d'intervenir à l'égard du comportement de ses subordonnés en prenant notamment des mesures d'instruction, c'est-à-dire des ordres de service. Aux instructions qui lui sont adressées, le subordonné, en l'occurrence le maire, doit se conformer sous peine d'engager sa responsabilité. L'Etat emprunte ainsi à la commune, personne morale décentralisée son cadre géographique et son organe exécutif pour l'accomplissement de tâches administratives d'Etat, notamment dans le cadre de l'exercice de pouvoir de police spéciale. Le maire cumule donc ici sa qualité de représentant de la commune et d'autorité décentralisée en qualité d'agent de l'Etat (technique du dédoublement fonctionnel). En tant que tel, le maire est soumis au pouvoir hiérarchique du préfet qui est en droit de lui adresser des instructions, d'annuler ou de réformer ses décisions et de substituer à lui, en cas de mise en demeure restée infructueuse, lorsqu'il néglige d'accomplir un acte en tant qu'agent de l'Etat.

Ainsi, en matière d'information préventive, le maire se trouve contraint d'exécuter toutes les obligations prescrites par la circulaire, c'est-à-dire d'élaborer un DICRIM, de le diffuser

---

<sup>143</sup> Cf. CE Notre Dame de Kreisker ; Gr. Ar., n° 88, ce qui oblige le Conseil d'Etat à annuler la circulaire pour incompétence, les ministres ne disposant pas d'un pouvoir réglementaire général.

auprès de la population, d'organiser une campagne d'affichage, sous peine d'engager sa responsabilité.

### **Police de l'eau, information et responsabilité**

L'Etat en charge de la police de l'eau, est censé surveiller les cours d'eau, alerter les autorités locales en cas de crues et les informer de leur évolution. Par voie de conséquence, la responsabilité du service d'annonce des crues peut être engagée en cas de carence dans la délivrance d'information. Cependant, seules les communes peuvent engager cette responsabilité pour faute lourde. Le Conseil d'Etat a en effet dénié aux victimes le droit d'engager une telle action<sup>144</sup>. De plus, la défaillance du service d'annonce des crues ne dégage pas le maire de sa responsabilité en cas de défaut d'information de la population et de déclenchement tardif de l'alerte<sup>145</sup>. Le Conseil d'Etat estime que l'obligation du service d'annonce des crues se résume à la communication aux communes de toutes informations sur la montée des eaux en vue de faciliter l'exercice par celles-ci de leurs missions de police. La commune ne peut se réfugier derrière le retard du service d'annonce des crues, à informer les services municipaux de la montée des eaux pour se dégager de sa responsabilité<sup>146</sup>.

### **Police de l'urbanisme, information et responsabilité**

La jurisprudence semble aller dans le sens de l'aggravation de la responsabilité des services chargés de la gestion de l'occupation du sol<sup>147</sup>. En effet, à l'occasion de l'instruction d'une autorisation d'utilisation ou d'occupation du sol, les autorités compétentes doivent informer les pétitionnaires sur les risques naturels auxquels ils peuvent être exposés<sup>148</sup>. En l'absence de cette information, la responsabilité administrative peut être engagée. De plus, tous renseignements inexacts ou incomplets de l'administration engagent la responsabilité de celle-ci, à condition que le demandeur fasse la preuve du préjudice qu'il subit<sup>149</sup>.

Cependant, le plus souvent, la jurisprudence sanctionne en filigranes les carences de cette obligation d'informer. Elle retient la responsabilité des autorités publiques au titre de l'absence de prescriptions spéciales du permis de construire (article R 111-2 du Code de l'urbanisme), de la délivrance du permis de construire dans une zone inconstructible ou encore en raison de l'absence de délimitation de zones de risques ou du retard pris dans cette procédure.

Un préfet qui connaissait l'existence de galeries souterraines au moment où il a accordé une autorisation de lotissement, sans aucune prescription spéciale de nature à limiter les risques, commet une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat, malgré un rapport circonstancié d'un ingénieur subdivisionnaire<sup>150</sup>. Par ailleurs, le Conseil d'Etat retient la faute du préfet, en raison du retard anormal dans la mise en œuvre de la procédure de l'article R 111-3 du Code de l'urbanisme, compte tenu de la connaissance des risques et de l'urbanisation potentielle importante de la commune. Cette inertie est révélatrice de la faute du préfet, de la carence dans la délivrance d'information en matière de risques. Il empêche en effet l'administration d'apprécier la réalité et l'importance des risques lors de la délivrance des permis de construire<sup>151</sup>. De même, la cour administrative d'appel de Bordeaux a sanctionné le préfet

<sup>144</sup> CE, 16 décembre 1988, Villes de Rennes C/ SARL Gomaloc.

<sup>145</sup> CE, 22 juin 1987, ville de Rennes c/ Cie Rennaise de linoléum et de caoutchouc, req. 62.559 et 62.567.

<sup>146</sup> Cf. les différents réseaux d'alerte in « Le cadre juridique de la gestion des crises par les autorités publiques locales », JAC 2001.

<sup>147</sup> A. Berramdane, « L'obligation de prévention des catastrophes et risques naturels », *RDP*, n° 6, 01.12.1997, p.1745.

<sup>148</sup> La Cour administrative d'appel de Lyon a jugé à propos de risques géologiques liés à la nature du terrain, que la seule mention d'une étude géotechnique préalable à toute opération de construction n'était pas de nature à suppléer l'insuffisance d'information (17 novembre 1993, Epoux Vaney et autres, req. 92LY00769).

<sup>149</sup> CE, 13 juin 1980, Poisson ; CE, 3 octobre 1990, Valleret.

<sup>150</sup> CE, 3 novembre 1989, SNC Sanz-Samenayer, RDP 1990, p.1177.

<sup>151</sup> CE, 27 juillet 1979, Blanc c/ Ministre de l'Equipement, Rec. CE, p.352.

qui n'a pas délimité une zone à risques d'inondations, alors qu'il connaissait ces risques à la date de délivrance du permis de construire. Ainsi, la délimitation des terrains exposés à un risque naturel n'est pas une faculté pour l'administration, mais une obligation. Corrélativement, l'absence d'information en matière de risques constitue une faute au regard de la jurisprudence administrative.

La Cour administrative d'appel de Lyon a par ailleurs jugé qu'un maire engageait la responsabilité de l'Etat en délivrant en 1976, au nom de l'Etat, un permis de construire et en 1978 un certificat de conformité, pour un projet situé dans un lotissement se trouvant dans une zone exposée à un risque de glissement de terrain. Après expertise ordonnée en référé, la Cour a estimé que ces risques ne pouvaient être ignorés par le préfet qui avait autorisé le lotissement en 1975 et que cette erreur manifeste d'appréciation dans l'autorisation du lotissement « s'est répercutée lors de la délivrance du permis de construire »<sup>152</sup>. De même, est-il nécessaire de prévoir « des investigations poussées » lorsqu'une commune décide dans le cadre de l'élaboration de son POS d'ouvrir à l'urbanisation des terrains situés à proximité de failles et de cavités naturelles connues, quand bien même le risque reste hypothétique<sup>153</sup>. Le Tribunal administratif de Nice a jugé que « ces éléments (une faille en contrebas du site d'un lotissement et des cavités sur l'un des rebords du plateau sur lequel était implanté le lotissement) auraient dû conduire l'administration (en l'espèce l'Etat) à réaliser des investigations poussées préalablement à l'ouverture du site à l'urbanisation »<sup>154</sup>. Les manquements de l'Etat, par exemple l'absence de "porter à connaissance", ne délient pas pour autant la commune de l'obligation qui pèse sur elle, conformément aux dispositions des articles L 111-1, L 121-10, R 123-18, R 123-21 et R 111-3 du Code de l'urbanisme qui imposent de prévoir dans un POS les mesures nécessaires à la prévention des risques naturels prévisibles<sup>155</sup>.

Toutefois, certaines juridictions inférieures cherchent à en limiter la portée en indiquant qu'aucune obligation de procéder de façon systématique ou préventive à des enquêtes destinées à établir l'existence potentielle de risques naturels ne pèse sur l'administration<sup>156</sup> ou que la commune n'est pas tenue de demander au préfet de mettre en œuvre la procédure de délimitation des zones à risques prévues à l'ancien article R 111-3 du Code de l'urbanisme<sup>157</sup>. Le droit de l'urbanisme confère d'ailleurs un pouvoir discrétionnaire important aux communes, sans imposer véritablement d'obligations. Il est vrai que les autorisations d'utilisation du sol ne valent pas garantie de la résistance du sol. Elles sont délivrées en l'état des connaissances des risques au moment de cette délivrance et leur légalité s'apprécie exclusivement à ce moment. En vertu d'une jurisprudence bien établie<sup>158</sup>, les autorisations d'utilisation des sols ne présentent pas de garanties irréfragables contre l'inexistence de risques naturels : « considérant que le permis de construire (...) n'a pas eu pour objet et n'a pas pu avoir pour effet de conférer au constructeur une garantie concernant la résistance du sol destiné à supporter la construction envisagée »<sup>159</sup>. L'autorité administrative

---

<sup>152</sup> 9 décembre 1992, M. et Mme Gire, req. n° 91LY00327 ; DA 1992, n° 127. Même solution à propos de coulées de boues, CAA Lyon, 25 février 1995, req. n° 94LY00911, Droit environnement, août-septembre 1995, n° 32, p.84 : cet arrêt semble aller au-delà de la jurisprudence actuelle en posant une présomption de connaissance des risques à l'égard de l'administration. Or, par principe, il paraît difficile pour se départir de cette quasi-présomption de prouver l'absence de connaissance de risque.

<sup>153</sup> Cependant, lors de la réalisation d'une voie d'accès du lotissement, le lotisseur n'avait pris aucune mesure particulière alors qu'une faille était apparue, se contentant simplement de la faire reboucher.

<sup>154</sup> TA Nice, 5 mai 1994, Société Valente et La Selva, req. N° 90-85, BJDU, juillet 1994, p.96, Concl. N. Caldéraro. Dans cette espèce, sont mis également en cause le lotisseur dont la mission est de vendre des terrains normalement constructibles et les architectes qui n'ont pas fait réaliser les études qui auraient pu permettre la découverte des cavités. Cf. *infra* la responsabilité des professionnels de l'immobilier.

<sup>155</sup> TA Nice, 28 septembre 1993, préfet des Alpes-Maritimes, req. N° 93-1986.

<sup>156</sup> CAA Lyon, 7 décembre 1989, MAIF.

<sup>157</sup> CAA Bordeaux, 12 mai 1992, O. Gachelin, Lexilser CE CAA.

<sup>158</sup> CE, 20 avril 1966, Loncq, Rec., p.268 ; CE, 13 mars 1989, Bousquet ; CAA Nancy, 6 août 1993, Consorts Derlin et Lovato, Lexilaser CE CAA.

<sup>159</sup> CE, 20 avril 1966, Loncq, Rec., p.268.

n'est pas non plus tenue de créer un service de surveillance de la stabilité des terrains, ni d'assurer la protection des habitants contre les mouvements du sol<sup>160</sup>.

Cette jurisprudence perd aujourd'hui peu à peu de son importance. Les juridictions administratives n'hésitent plus à engager la responsabilité de l'autorité compétente, en raison de la faute commise en adoptant un document d'urbanisme classant illégalement en zone constructible un terrain que des études sérieuses et approfondies auraient révélé impropres à la construction.

Ces principes élaborés avant la décentralisation sont-ils transposables en matière de PPR ? Pour E. Le Cornec<sup>161</sup>, la transcription de cette jurisprudence ne semble pas évidente dans la mesure où la procédure de l'article R 111-3 était plus simple, alors que celle des PPR est plus longue et plus complexe. Le juge pourrait ainsi se montrer moins exigeant quant à l'admission de la faute. Mais, ne sera-t-il pas plus facile pour les administrés de choisir un autre fondement que celui de l'absence de PPR pour engager la responsabilité de l'administration pour défaut d'information ? Il semble évident de conseiller aux victimes d'intenter une action sur la base d'un manquement aux obligations prévues par loi de 1987.

D'une manière logique, l'absence d'information sur les risques naturels n'est fautive que si l'autorité de police connaît ou peut avoir connaissance du risque au moment de la délivrance de l'autorisation. Ainsi, lorsqu'à la date de délivrance d'une autorisation d'utilisation ou d'occupation du sol, le risque est inconnu, ni le préfet, ni l'autorité délivrant cette autorisation ne commettent une faute de nature à engager leur responsabilité<sup>162</sup>. Le Conseil d'Etat a par exemple jugé que l'Etat n'a pas commis de faute envers une association propriétaire d'un chalet situé dans une zone présentant des risques d'avalanche, quand bien même il n'avait pas encore mis en œuvre, à la date de délivrance du permis de construire, la procédure de délimitation des zones exposées à des risques naturels (art. R 111-3), compte tenu de l'information possédée à l'époque sur les risques d'avalanche que présentait cette zone. En effet, aucune avalanche depuis 1905, n'avait franchi la forêt située au-dessus du chalet de l'association requérante. De même, le maire de la commune agissant au nom de l'Etat, n'a pas commis de faute en délivrant à l'association le permis de construire qu'elle sollicitait sans la mettre en garde contre le risque d'avalanche que présentait l'emplacement qu'elle avait choisi pour implanter son chalet<sup>163</sup>. En conséquence, les autorités publiques peuvent être dégagées de leur responsabilité toutes les fois que le risque ne peut être sérieusement pressenti, à la date de la décision et en l'état des connaissances de l'administration<sup>164</sup>.

Le champ d'application de la responsabilité administrative tend ainsi d'une manière générale à s'élargir. Ce processus résulte également de la conception de plus en plus restrictive de la force majeure adoptée par la jurisprudence.

---

<sup>160</sup> CAA Nantes, 9 juin 1993, Dame Deshayes, req. n° 91NT00680.

<sup>161</sup> E. Le Cornec, « Les risques naturels et le droit de construire ou d'aménager. Aspects de la responsabilité administrative et pénale », *Les Petites Affiches*, n° 98, 15 août 1997, p.6.

<sup>162</sup> CE, 25 octobre 1985, Poinson, Rec., p.763 ; 5 mars 1986, copropriété Valsnow, req. n° 37995 ; 1<sup>er</sup> mars 1989, Bousquet ; 19 mai 1989, Vidalie et autres, req. n° 41541 ; 19 mai 1989, Bussereau-Pillot, n° 59616 ; 16 juin 1989, époux Christin, req. n° 59552 (tous les arrêts sont relatifs à l'article R 111-3 du Code de l'urbanisme dans l'hypothèse d'avalanches et rejettent les recours en responsabilité en l'absence de faute).

<sup>163</sup> CE, 16 juin 1989, Association Ski Alpin Murois, *D.*, 1990, somm., p.300. Les solutions sont similaires en matière de contrôle de légalité. Le Conseil d'Etat a par exemple jugé que l'autorisation de construire est légale, dès lors que les risques d'affaissement n'étaient pas connus de l'administration à la date de délivrance du permis de construire. Le maire n'a donc pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en accordant un permis de construire sans l'assortir de prescriptions spéciales et la responsabilité de la commune ne peut être engagée (CE, 29 juin 1992, Leblanc, req. n° 111-070).

<sup>164</sup> CAA Nancy, 1<sup>er</sup> juillet 1993, Ministre de l'Équipement c/ société Publico, req. n° 92NC00054. Le Préfet avait délivré une autorisation de lotissement sans l'assortir de conditions spéciales, alors que le terrain était exposé à des éboulements. Le juge a toutefois tenu compte du fait que le Préfet n'était pas en mesure, au vu de la seule nature du sol, de reconnaître la présence d'un risque de glissement ou d'éboulement.



### C. Exonération de responsabilité des autorités publiques pour force majeure ?

Traditionnellement, en droit public comme en droit privé, certains faits constituent des causes exonératoires qui rompent la chaîne de causalité et font disparaître l'obligation de réparer de la personne contre qui l'action a été engagée<sup>165</sup>. Parmi ces causes exonératoires figurent la force majeure, le cas fortuit, le fait d'un tiers et la faute de la victime.

La faute de la victime et le fait d'un tiers sont des faits connus qui ont concouru à la production du fait dommageable. Dans la chaîne de responsabilité, le fait du tiers ou de la victime intervient en amont du fait dommageable, au stade de la causalité, car il constitue la cause ou l'une des causes de celui-ci.

Le cas fortuit est un fait inconnu et interne à l'activité administrative, un événement accidentel d'ordre technique qui affecte la chose utilisée par l'administration (explosion d'engin ou de machine par exemple). Il n'affranchit l'administration de sa responsabilité que dans le cadre de la responsabilité pour faute prouvée car il ne ferait pas disparaître le lien de causalité mais empêcherait seulement la victime d'établir que le préjudice résulte d'une faute commise par le service administratif.

La force majeure désigne un événement dommageable raisonnablement inévitable tant dans sa survenance que dans ses effets. En fait, la force majeure ne se définit pas en droit français par rapport à l'événement considéré en lui-même, mais en mettant cet événement en relation avec le comportement du défendeur, avec un acte de volonté. Il s'agit d'une force insurmontable, supérieure à la volonté humaine et aux moyens dont elle dispose<sup>166</sup>. L'événement de force majeure est donc celui dont la force dommageable est majeure au sens premier du terme, c'est-à-dire plus grande que la force de résistance qu'on pouvait légitimement attendre du défendeur<sup>167</sup>. Dans ce cas, un tel événement fait disparaître la liberté de choix et annule toute faute dans le comportement de l'auteur apparent du dommage. Comme le remarque P.-H. Antonmattéi, la force majeure « est une de ces notions banales du droit qui avant de se définir, participent d'un sentiment : sentiment ici, qu'en présence de circonstances exceptionnelles, il n'est plus de responsabilité »<sup>168</sup>.

Pour avoir un effet exonératoire, l'événement de force majeure doit présenter trois caractères : il doit être imprévisible, irrésistible et extérieur. Le caractère extérieur d'un événement naturel n'entraîne aucune discussion, tant il est évident qu'il est étranger à la personne publique. Les deux autres caractères exigent des précisions.

#### 1) L'appréciation de l'imprévisibilité de l'événement

L'événement imprévisible n'est pas l'événement inconcevable en lui-même, mais simplement celui qu'on ne pouvait raisonnablement envisager, qu'on ne pouvait normalement pas prévoir<sup>169</sup>, compte tenu de ce qui est intellectuellement imaginable ou de ce qui revêt une probabilité statistique nulle<sup>170</sup>. L'imprévisibilité est ainsi, pour la jurisprudence administrative une notion relative dans le temps et dans l'espace.

Elle se détermine par rapport au caractère exceptionnel du phénomène observé et notamment à son caractère anormal. Le caractère exceptionnel peut résulter de la survenance de l'événement lui-même. Les événements habituels dans certaines régions ne seront donc pas

---

<sup>165</sup> J.-F. Couzinet, « Cas de force majeure et cas fortuit : causes d'exonération de la responsabilité administrative », *RDP*, p.1388.

<sup>166</sup> M. Latournerie, « De la faute et du risque à propos des dommages causés par les travaux publics », *RDP*, 1945, p.5 et p.173.

<sup>167</sup> F. Leduc, « Catastrophe naturelle et force majeure », *RGDA* 1997, n° 2, p.413 et s.

<sup>168</sup> P.-H. Antonmattéi, *Contribution à l'étude de la force majeure*, LGDJ, Bibliothèque de droit privé, T. 220, p.7, n° 1.

<sup>169</sup> J.-F. Couzinet, *op. cit.*, p.1393.

<sup>170</sup> Cela dit, pour Jean-Marie Pontier, l'imprévisibilité n'existe pas car rien n'est absolument imprévisible ("L'imprévisibilité", *RD P* 1986, p.5).

constitutifs de force majeure, comme le mistral en Provence<sup>171</sup>, un vent soufflant à 100 km/h à Paris<sup>172</sup>, des avalanches en montagne<sup>173</sup> et parfois les cyclones en régions cycloniques<sup>174</sup>. De plus, la jurisprudence administrative se montre particulièrement sévère, puisqu'elle exige un temps assez long de retour statistique de l'événement, pour qu'il soit considéré comme imprévisible. « *Un événement est regardé par la jurisprudence comme constitutif de force majeure lorsque son rythme de production est au moins séculaire* »<sup>175</sup>.

Le caractère exceptionnel de l'événement peut aussi résulter de sa durée et de son intensité. Pour retenir la force majeure, les juridictions administratives exigent ainsi que l'événement soit d'une "*intensité (ou violence) exceptionnelle et imprévisible*"<sup>176</sup>. Cependant, le Conseil d'Etat ne déduit pas systématiquement l'imprévisibilité de l'intensité exceptionnelle de l'événement : « *...malgré l'importance et leur intensité exceptionnelles, les pluies orageuses qui se sont abattues sur la ville de Cannes le 29 septembre 1966 n'ont pas présenté un caractère de violence imprévisible constituant un cas de force majeure* »<sup>177</sup>. L'engagement de la responsabilité administrative en raison de l'absence d'imprévisibilité de l'événement naturel débouche ainsi sur une obligation de prévision pesant sur les autorités publiques.

## 2) L'appréciation de l'irrésistibilité

Elément central de la force majeure, l'irrésistibilité fait référence à un événement et ses conséquences qui ne peuvent être évitées, ni surmontées par le défendeur, de sorte que sa responsabilité ne sera pas retenue. Pour le juge judiciaire, la force majeure résulte "*d'un obstacle absolu... ne laissant plus la liberté du choix et la faculté d'agir autrement*"<sup>178</sup>. Le juge administratif a une conception similaire du caractère irrésistible de l'événement. De manière implicite, il considère que le phénomène n'est pas irrésistible lorsque des précautions auraient dues être prises et si elles l'avaient été, le préjudice n'aurait pas été causé ou aurait été moins important<sup>179</sup>.

Le plus souvent, un événement dommageable n'est irrésistible que parce qu'il n'a pas pu être prévu. L'imprévisibilité doit alors être caractérisée pour établir l'irrésistibilité. Plus rarement, l'événement dommageable, quoique prévisible n'en est pas moins irrésistible. Ainsi l'imprévisibilité totale, par exemple une inondation dans une région qui n'a jamais été inondée entraîne-t-elle *ipso facto* l'irrésistibilité, aucune précaution ne pouvant être envisagée pour parer ces événements. De même, l'irrésistibilité maximale dispense de la preuve d'une totale ou véritable imprévisibilité. Il peut s'agir d'événements qui sont en eux-mêmes prévisibles - ils se sont déjà produits auparavant dans ces circonstances ou des lieux identiques ou similaires, des moyens ont été mis en place pour éviter leurs graves conséquences, ils peuvent même avoir été prévus, annoncés - mais leur ampleur, leur importance ou leur intensité dépassent la

<sup>171</sup> CE, 4 février 1910, Jaubert, Rec., p.95.

<sup>172</sup> CE, 18 décembre 1959, Epoux Blanc, Rec., p.699.

<sup>173</sup> CE, 14 mars 1986, Commune de Val d'Isère c/ Mme Bosvy et autre.

<sup>174</sup> A propos du cyclone « Cliff » (février 1981) « *eu égard à son caractère prévisible dans une telle région ne (constituait) pas, malgré son extrême violence, un événement de force majeure* », CE 25 mars 1988, Territoire de la Nouvelle Calédonie et dépendances, Jollivel et Ludeau, req. n° 56809 ; en revanche, la force majeure a été retenue à propos du cyclone « Hyacinthe » (janvier 1980) eu égard à son « *intensité exceptionnelle et imprévisible par rapport à tous les précédents connus* », CE, 27 juillet 1988, Compagnie marseillaise de Madagascar, req. n° 50977.

<sup>175</sup> Denoit de Saint-Marc, Imputabilité du dommage, *Rép. Dalloz, Responsabilité administrative*, fasc. n° 98. CE, 4 avril 1952, Ministre des Travaux publics c/ Société Chais Armagnac, concl. Braibant, *AJDA*, 1962, p.592 (crue d'une rivière) ; CE, 23 janvier 1981, Ville de Vierzon cité (inondations) ; CE, 14 mars 1986, Commune de Val d'Isère (avalanches) ; CE, 19 juin 1992, Ville de Palavas-les-Flots, RDP, 1993, p.68 (tempête) ; CAA, Bordeaux, 3 avril 1995, Consorts Boyer et autres, *Lexilaser CE CAA* (pluies exceptionnelles).

<sup>176</sup> CE, 23 janvier 1981, Ville de Vierzon, Rec., p.28 ; CAA, Lyon, 28 septembre 1994, Commune de Bastia, *Lexilaser CE CAA*. Cf. aussi Tribunal administratif de Grenoble, 2 juin 1994, Claude Raymond et autres : l'orage « *dont la genèse était différente de celles des orages précédents* » et la crue qui en a résulté « *ont présenté, en raison de leur violence et de leur intensité exceptionnelles et imprévisibles (...) le caractère d'un événement de force majeure* ».

<sup>177</sup> CE, 10 avril 1974, Ville de Cannes, Rec., p. 232

<sup>178</sup> Crim., 27 mars 1936, GP, 1936I.958.

<sup>179</sup> J.-F. Couzinet, *op. cit.*, p.1397.

moyenne connue, ce qui entraîne l'inefficacité des systèmes de prévention ou de protection<sup>180</sup>. En fait, de plus en plus la jurisprudence considère l'irrésistibilité de l'événement comme le caractère fondamental qui suffit à emporter la qualification de force majeure, l'imprévisibilité étant un indice de l'irrésistibilité.

Toutefois, même si la force majeure est souvent invoquée, elle est "*extrêmement rarement retenue par le juge* » selon les membres du Conseil d'Etat eux-mêmes<sup>181</sup>, notamment en matière de risques naturels, même dans le cas par exemple de pluies revêtant un caractère exceptionnel ou de pluies cycloniques ayant entraîné des inondations<sup>182</sup>. Les magistrats sont en effet devenus beaucoup plus exigeants pour admettre l'existence de ses éléments constitutifs. Cette évolution semble logique, car comme le faisait remarquer le Pr. Benoît, "*la force majeure reste une notion relative : elle doit reculer devant les progrès divers qui permettent de mieux résister aux événements susceptibles de constituer des cas de force majeure*"<sup>183</sup>.

Ainsi, le Conseil d'Etat se montre-t-il de plus en plus sévère dans l'appréciation du caractère imprévisible de l'événement. En termes très laconiques, il indique que les faits tout en étant exceptionnels ne sont pas imprévisibles, ce qui ôte toute possibilité de faire jouer la force majeure. De ce fait, une inondation identique dans ces causes à d'autres inondations précédemment constatées dans le siècle, quelle que soit sa violence, n'a pas forcément le caractère de force majeure<sup>184</sup>. *A fortiori*, un événement exceptionnel perd son caractère de force majeure, en raison des moyens techniques de prévisibilité dont dispose l'administration<sup>185</sup>. En définitive, le Conseil d'Etat considère que la force majeure est caractérisée "*si le cataclysme est sans précédent ; la solution est contraire si le phénomène naturel, quelle que soit son ampleur, s'était déjà produit dans des circonstances comparables et il y a moins d'un siècle*"<sup>186</sup>.

La décision de la Cour d'appel de Lyon du 13 mai 1997<sup>187</sup> relative à l'inondation du Grand-Bornand témoigne d'ailleurs du recul de la force majeure dans la jurisprudence administrative. Les magistrats ont déduit le caractère prévisible de l'événement des inondations similaires passées<sup>188</sup>. Par conséquent, malgré leur longue périodicité, l'accident n'était pas imprévisible<sup>189</sup>.

---

<sup>180</sup> *Idem*, p.1399.

<sup>181</sup> M. Rougevin-Baville, Denoit de Saint-Marc, D. Labetoule, *Leçons de droit administratif*, Paris, Hachette, 1989, p.392.

<sup>182</sup> CE, 25 mars 1988, Territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, Jollivet et Ludeau, req. n° 56809, pluies cycloniques qui « *eu égard à leur caractère prévisible dans une telle région, ne constituaient pas, malgré leur extrême violence, un événement de force majeure* ».

<sup>183</sup> , Pr. Benoît, *Juris-Classeurs Administratif*, ancien fasc. 700, n° 176.

<sup>184</sup> CAA Nantes, 9 juin 1993 ; de la Porte des Vaux, req. n° 91NT00682.

<sup>185</sup> CE, 9 octobre 1974, Ministre de l'Aménagement et du territoire c/ Ausburger, Rec., tables, p.1170.

<sup>186</sup> J. Moreau, *Jurisclasseur Administratif*, fasc. 700, n° 138. Cette notion de temps de retour en matière de risque naturel, bien que fondamentale, est néanmoins tout à fait relative. Elle n'est qu'une valeur statistique, ne correspondant pas à l'écart entre les dates des derniers sinistres. De plus, la notion de temps de retour n'a pas la même signification selon les risques qu'elle concerne (F. Servoin, « La responsabilité des collectivités publiques à l'occasion des catastrophes naturelles », note sous TA Grenoble 2 juin 1994, *Les Petites Affiches*, n° 18, 10 février 1995, p.18). En fait, le choix d'un temps de retour de référence est une question d'opportunité, "*un élément discrétionnaire d'ordre politique : le niveau de risque humain et économique en deçà duquel on veut se protéger mais au-delà duquel on choisit de ne pas se protéger*" (Conclusions Chocheyras, sous TA Grenoble, 22 octobre 1993, société Sogilem, req. n° 93-810). La référence par la jurisprudence à une crue de périodicité centennale, par défaut de statistiques plus anciennes, a ainsi été adoptée de manière empirique, sans fondement scientifique. Elle paraît fautive en considération des rares cas de plus forte crue connue. Les périodicités respectives des crues de la Garonne en 1875 et de la Seine en 1658 sont en effet estimées à 200 ans et au moins de 300 ans, celles des inondations de l'Oder en 1997 entre 500 à 2 000 ans (Rapport public de la Cour des Comptes, 1999).

<sup>187</sup> *D.*, 1998, p.11, note C. Shaegis.

<sup>188</sup> Six précédents relatés témoignent d'événements semblables dans le secteur.

<sup>189</sup> Cependant, pour C. Shaegis, les magistrats de la Cour d'appel ont adopté une conception extensive du caractère imprévisible de la force majeure, en analysant la prévisibilité des dommages. Or, la force majeure doit être recherchée parmi les causes et non les conséquences de l'événement (*D.*, 1998, jurispr., p.11).

Compte tenu de la sévérité croissante des magistrats, on peut se demander s'ils ne seront pas enclins à considérer qu'un événement qui s'est déjà produit dans un passé lointain, lui conférera un caractère prévisible pour le reste du temps<sup>190</sup>.

De plus, lorsque la jurisprudence administrative reconnaît la force majeure, l'exonération de responsabilité n'est pas toujours totale. Le juge vérifie en effet que la force majeure est bien la seule cause du dommage, en raisonnant dans le domaine de la responsabilité pour faute, en termes de causalité du fait dommageable<sup>191</sup>. L'application de la théorie de la causalité adéquate a pour effet de n'exonérer l'administration qu'en proportion du rôle causal qu'a eu la force majeure dans la production du dommage. De ce fait, si un autre événement a contribué à la production du dommage, son auteur devra réparer à la mesure de cette participation. Par conséquent, si le comportement fautif de la personne publique a eu pour résultat de concourir à la survenance du dommage ou d'en aggraver ses conséquences préjudiciables, une part de responsabilité sera laissée à sa charge par le juge.

En matière d'information préventive, il n'existe apparemment pas pour l'instant de jurisprudence relative à la force majeure. Les autorités publiques peuvent-elles d'ailleurs invoquer la force majeure pour s'exonérer de leur responsabilité en cas d'absence d'information préventive ? La réponse à cette question appelle des précisions. En tout état de cause, l'administration ne pourra vraisemblablement pas s'exonérer de sa responsabilité en invoquant la force majeure par rapport au fait de délivrer une information. Il semble logique de ne pas accepter un tel argument dans la mesure où aucun obstacle insurmontable n'empêche de mettre en œuvre une procédure d'information. En revanche, les autorités publiques peuvent invoquer la force majeure relative à l'événement naturel qui, en raison de son caractère imprévisible et/ou irrésistible n'aura pas permis de signaler clairement le danger aux populations concernées, encore faut-il, compte tenu des développements précédents, que l'événement ne soit pas du tout connu.

Le manquement à l'obligation d'information des autorités publiques en vertu de leur pouvoir de police engage donc leur responsabilité. Et les magistrats de l'ordre administratif semblent de plus en plus sévères à l'égard de cette obligation, l'information étant considérée comme l'élément fondamental de toute mesure de prévention. Cependant, la diffusion d'information en matière de risque naturel incombe aussi à certaines personnes privées qui engagent leur responsabilité en cas de carence.

## **§ 2 : LA RESPONSABILITE CIVILE POUR DEF AUT D'INFORMATION**

Si la responsabilité des dommages que sont susceptibles de causer les phénomènes naturels sanctionne avant tout les personnes publiques en raison de leurs carences, elle concerne également les personnes privées. En effet, la responsabilité encourue par une personne privée peut se substituer en tout ou partie à celle des personnes publiques, lorsque le dommage a été causé partiellement ou en totalité non pas en raison d'une absence ou d'une insuffisance d'une personne publique, mais en raison d'une faute de la victime ou de personnes avec qui celle-ci conclut en vue d'une opération immobilière.

### **A. La responsabilité des professionnels à l'occasion d'un acte portant sur un bien immobilier**

L'obligation d'information en matière de risques naturels n'incombe pas seulement aux personnes publiques. L'obligation d'information s'inscrit d'une manière générale dans une société scientifique et technique dans laquelle les connaissances sont fragmentées et les compétences spécifiques sont l'apanage des seuls spécialistes. Les magistrats considèrent qu'une personne, ignorante dans les disciplines qui lui sont étrangères, est en droit de recevoir une information notamment lorsqu'elle s'apprête à s'engager par la voie contractuelle. Prenant

---

<sup>190</sup> Fornacciari, Exonération ou atténuation de responsabilité, n° 18, *Encyclopédie Dalloz, RPP*.

<sup>191</sup> J.-F. Couzinet, *op. cit.*, p.1411.

appui sur l'article 1135 du Code civil<sup>192</sup>, la jurisprudence a ainsi renforcé l'obligation de loyauté inhérente à tout contrat<sup>193</sup> en y insérant des clauses non écrites et notamment les obligations d'information, de renseignement, de conseil. On appelle cela, la technique de "forçage du contrat" .

Pour le droit civil, informer consiste à faire connaître au futur cocontractant ses droits et ses obligations. Cette obligation d'information, de renseignement doit être respectée dès la formation du contrat, quel qu'il soit et se poursuit pendant son exécution. Tous les contractants sont débiteurs d'un devoir de renseignement et de conseil. Cependant, cette obligation pèse plus lourdement sur les professionnels, quel que soit leur domaine d'activité. Le renseignement est neutre, sans orientation. Il peut se matérialiser par la remise pure et simple de documents<sup>194</sup>. Si le renseignement existe sans le conseil, en revanche, celui-ci implique le renseignement. La jurisprudence utilise d'ailleurs souvent les termes « obligation de conseil et d'information » ensemble, quand il s'agit du devoir de conseil<sup>195</sup>. L'obligation d'information, complétée par un devoir de conseil, constitue le stade supérieur de l'obligation de coopération, en mettant l'accent sur l'opportunité de conclure un contrat du point de vue technique mais aussi pécuniaire, voire juridique dans certains cas. La jurisprudence a mis à la charge des professionnels les plus divers cette dernière obligation.

En effet, l'obligation d'information et de conseil s'impose plus particulièrement au professionnel lorsqu'il s'apprête à conclure un contrat avec un non professionnel, en raison du rapport inégalitaire entre les deux contractants. L'obligation générale d'information qui pèse sur tout professionnel vendeur de biens ou prestataire de services, est ainsi devenue l'accessoire du contrat de vente ou de prestation de service. Elle a été rappelée par la loi n° 92-60 du 18 janvier 1992 sur la protection du consommateur<sup>196</sup>. L'article L 111-1 du Code de la consommation dispose : "*tout vendeur de biens ou prestataire de services doit, avant la conclusion du contrat, mettre le consommateur en mesure de connaître les caractéristiques essentielles du bien ou du service*". Toutes ces informations doivent être données sous forme claire et intelligible, adaptées aux connaissances présumées des personnes auxquelles le produit est destiné. Il faut en outre qu'elles soient exactes. En revanche, l'obligation de renseignement, de conseil et la responsabilité corrélative du professionnel en cas de manquement à cette obligation, s'amenuise voire n'est plus exigée, lorsque le client en raison de ses compétences notamment professionnelles, est considéré comme averti. Toutefois, dans ce cas, la jurisprudence exige que le client et le fournisseur appartiennent à la même profession.

Ainsi, toute personne effectuant des opérations immobilières, professionnelles ou non, est tenue à une obligation d'information, de renseignement voire de conseil pour les professionnels. Cette obligation implique de renseigner le futur contractant des éventuelles restrictions, contre indications et incompatibilités affectant l'usage de la chose ou l'exécution du contrat, faute de quoi le futur contractant ne peut prendre sa décision en toute connaissance de cause. La preuve de l'information pèse en général sur le professionnel et peut être rapportée par tous moyens<sup>197</sup>. Afin d'exercer cette obligation dans sa plénitude, celui-ci est tenu de procéder à certaines recherches ou démarches.

---

<sup>192</sup> "Les conventions obligent non seulement à ce qui y est exprimé, mais encore à toutes les suites que l'équité, l'usage ou la loi donnent à l'obligation d'après sa nature".

<sup>193</sup> La loyauté implique d'exécuter en donnant à sa prestation la plus grande efficacité possible.

<sup>194</sup> La preuve du respect de l'obligation d'information incombe au débiteur de cette obligation. Cf. le principe du renversement de la charge de la preuve qui dépasse le domaine médical avec l'arrêt de la Cour de cassation du 25 février 1997 (Cass.civ. 1<sup>ère</sup>, GP, Rec. 1997, jur., p. 274, rapp. P. Sargos).

<sup>195</sup> C. Emon, « Le devoir de conseil de l'entrepreneur. Solution miracle ou alibi ? Point de vue d'un praticien », *GP* 2001, doct., p. 2.

<sup>196</sup> JO

<sup>197</sup> Cass. civ. 1<sup>ère</sup>, 14 octobre 1997, JCP 1997.II.22942.

En cas de carence, la personne mal renseignée au moment de la conclusion du contrat peut par la suite engager une action en justice, si des troubles de jouissance liés en particulier à des risques naturels se manifestent. Elle peut exercer son action sur le fondement de l'article 1134 du Code civil, en vertu duquel les conventions doivent être exécutées de bonne foi. Le vendeur doit donc informer l'acquéreur de la façon la plus complète et la plus pertinente possible<sup>198</sup>. La loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001 a d'ailleurs prévu explicitement une information en matière de vente de biens immobiliers soumis au risque d'incendie de forêt - article L 151-38-1 du Code rural -, que l'acte soit notarié ou sous seing privé. L'obligation d'information est appréciée souverainement par les juges du fonds en fonction des circonstances particulières de chaque affaire.

La responsabilité peut être également mise en jeu en vertu des dispositions du Code civil relatives au vice du consentement. Les magistrats estiment que dès les pourparlers contractuels une obligation de loyauté pèse sur les futurs contractants, lesquels doivent s'informer mutuellement de certains faits susceptibles de déterminer leur consentement. Il s'agit d'une application du devoir de bonne foi ou de prudence qui pèse sur toute personne dans ses rapports avec autrui et que sanctionne la responsabilité délictuelle.

En cas de silence volontaire de la part du vendeur ou de son mandataire sur l'existence de risques naturels, la victime pourra demander l'annulation de la vente pour dol (articles 1116<sup>199</sup> et suivant du Code civil) et obtenir des dommages et intérêts. De même, lorsque des servitudes destinées à faire prendre en compte les risques au moment de la construction n'ont pas été déclarées lors de la vente, le vendeur s'expose à des sanctions civiles ou à l'annulation du contrat. En effet, les articles 1626 et 1638 du Code civil imposent au vendeur de garantir l'acquéreur pour les servitudes et charges non déclarées lors de la vente. Pèse donc sur le garant un véritable devoir de faire connaître au futur acquéreur les charges ou troubles susceptibles d'atteindre la jouissance paisible de la chose vendue<sup>200</sup>. Pour la jurisprudence, les servitudes qui découlent du régime ordinaire de la propriété et apparaissent comme une conséquence normale de la nature et de la situation de l'immeuble, sont réputées connues de l'acheteur. En revanche, les servitudes qui résultent d'actes administratifs que l'état des lieux ne révèle pas (ex. servitudes d'urbanisme résultant de plans d'aménagement relevant de la collectivité, servitudes d'utilité publique d'un PPR) peuvent légitimement rester ignorées de lui et doivent donc être déclarées<sup>201</sup>. Les servitudes d'urbanisme relatives aux risques naturels doivent donc faire l'objet d'une information de la part du vendeur, faute de quoi il engage sa responsabilité.

Le vendeur d'un bien, l'agent immobilier comme le lotisseur ont donc l'obligation de renseigner les futurs acquéreurs de la situation du bien immobilier et notamment de l'existence de servitudes, de vérifier le caractère constructible d'un terrain, de les informer des risques potentiels pesant sur ce bien. Récemment, la Cour d'appel de Papeete a rappelé que l'agent immobilier est tenu à ce devoir de conseil, obligation de moyen qui s'apprécie en tenant compte de la qualité des parties, de celle de l'agent immobilier, professionnel et du client profane<sup>202</sup>.

Par ailleurs, le contrat de vente est assorti d'un certain nombre de garanties légales, parmi lesquelles figure la garantie contre les vices cachés. En vertu de l'article 1641 et suivant du Code civil, le vendeur est tenu de la garantie à raison des défauts cachés de la chose vendue qui la rendent impropre à l'usage auquel elle est destinée, ou qui diminuent tellement cet usage, que l'acheteur ne l'aurait pas acquise, ou n'en aurait donné qu'un moindre prix, s'il les avait

---

<sup>198</sup> Absence d'information sur les vices de construction affectant la solidité de l'immeuble (Cass.civ. 3<sup>ème</sup>, 8 oct. 1997, JCP G 1997.IV.2290) ; absence d'information sur le mauvais état du sous-sol qui a déjà provoqué des effondrements (CA Pau, 14 oct. 1998, juris-data n° 048226).

<sup>199</sup> "Le dol est une cause de nullité de la convention lorsque les manœuvres pratiquées par l'une des parties sont telles, qu'il est évident que sans ces manœuvres, l'autre partie n'aurait pas contracté. Il ne se présume pas et doit être prouvé".

<sup>200</sup> P. Jourdain, « Le devoir de « se » renseigner (contribution à l'étude de l'obligation de renseignement) », *D.* 1983, Chron., p. 140.

<sup>201</sup> Voir référence de jurisprudence in P. Jourdain, « Le devoir de « se » renseigner (contribution à l'étude de l'obligation de renseignement) », *D.* 1983, Chron., p. 141.

<sup>202</sup> 27 juillet 2000, juris-data n° 123201.

connus. En revanche, le vendeur n'est pas tenu des vices apparents que l'acheteur après un examen diligent aurait pu remarqué. L'action résultant des vices rédhibitoires doit être intentée par l'acquéreur, dans un bref délai à compter de la découverte de ceux-ci. La question qui se pose est de savoir si un acheteur peut se retourner contre le vendeur d'un bien immobilier lorsque celui-ci a été endommagé par un phénomène naturel. En théorie, rien n'empêche une telle action si elle est intentée dans de brefs délais après la découverte du vice. Cependant, dans la réalité, ce fondement n'est pas invoqué en matière de vente d'immeuble. D'une part, la jurisprudence exige que le vice soit interne à la chose, ce qui n'est pas le cas pour un événement naturel. D'autre part, si le bien en question fait l'objet d'une garantie décennale prévue par l'article 1792-1 du Code civil, en vertu d'un principe juridique constant selon lequel le spécial déroge au général, c'est cette garantie particulière qui s'appliquera. Elle présente toutefois l'inconvénient de limiter dans le temps la garantie due par l'entrepreneur : cette garantie court non pas à compter de la découverte du vice, mais dès la réception des travaux. De même, la vente d'immeuble à construire fait l'objet d'une garantie spécifique pour les vices apparents qui exclut le droit commun de la vente.

De nombreuses décisions de justice sanctionnent la carence d'information des professionnels de l'immobilier notamment en ce qui concerne les risques naturels.

Le lotisseur, c'est-à-dire la personne effectuant une division d'un terrain, conformément à l'article R 315-1 du Code de l'urbanisme, est tenu à une obligation d'information et de renseignement. Logiquement, le lotisseur ne peut commercialiser son opération qu'après avoir satisfait à ses obligations (notamment les travaux de viabilité et d'équipement du lotissement) et obtenu la délivrance par le préfet d'un certificat<sup>203</sup>. Par conséquent, un lotisseur ne peut pas obtenir ce certificat si le terrain est exposé à un risque naturel, en raison du contrôle préfectoral. Mais, la délivrance de cette autorisation n'empêche pas d'engager la responsabilité du lotisseur, lorsque celui-ci n'a pas effectué les études géologiques d'ensemble préalablement à la commercialisation des lots, alors que cette étude aurait été propre à éclairer les acquéreurs de lot et l'autorité compétente pour délivrer les permis de construire. La Cour administrative d'appel de Lyon a procédé dans ce cas à un partage de responsabilité, en condamnant pour moitié le lotisseur et pour l'autre moitié l'Etat<sup>204</sup>.

L'architecte, concepteur intellectuel de l'ouvrage, a pour mission l'établissement du plan architectural, la préparation des devis, des marchés et des autorisations administratives, la surveillance et la maîtrise des travaux. La jurisprudence tend à lui imposer un devoir de conseil et d'assistance du client. De ce fait, il est semble possible d'engager la responsabilité de l'architecte au titre d'un manquement à son obligation d'information et de conseil, lorsqu'il aura omis de se renseigner sur la nature exacte du terrain et sur les modalités de construction adaptées aux risques auxquels est soumis le terrain. La jurisprudence qualifie de vice de conception le fait de laisser un immeuble s'implanter sur un terrain impropre à la construction<sup>205</sup> ou de faute de conception le fait de prévoir l'implantation de l'immeuble près d'un talus dangereux<sup>206</sup>. L'architecte est d'autant plus responsable qu'il avait une connaissance des lieux<sup>207</sup>. Dans ce cas, indirectement, les magistrats sanctionnent le défaut d'information.

L'implantation d'une construction sur une zone exposée à un risque naturel peut aussi mettre en cause le constructeur, sur qui pèse une présomption de responsabilité, depuis la loi du 4 janvier 1978. Celle-ci a une vision large de la notion de constructeur. En vertu de l'article 1792-1 du Code civil, relatif à la garantie décennale et biennale, sont réputés constructeur les personnes liées au maître de l'ouvrage par un contrat de louage d'ouvrage. Cette disposition vise aussi bien les architectes qui conçoivent intellectuellement l'ouvrage, les entrepreneurs et techniciens dans la mesure où ils ont conclu un contrat de louage d'ouvrage. Est également réputée constructeur toute personne qui vend, après achèvement, un ouvrage qu'elle a

203 Article R. 315-36 du Code de l'urbanisme.

204 CAA Lyon, 9 décembre 1992, M et Mme Gire, req. n° 92LY00327, Droit administratif 1992, n° 127.

205 Cass. civ. 3<sup>ème</sup>, 4 mai 1984, JCP, éd. G, IV, 220 ; 3 juin 1987, Mon. TP 6 novembre 1987, p.69.

206 Cass. civ. 1<sup>ère</sup>, 10 février 1982, Bull. civ. I, n° 65.

207 Cass. civ. 3<sup>ème</sup>, 28 février 1984, arrêt n° 324.

construit ou fait construire. Il s'agit du vendeur d'immeubles à construire, mais aussi du vendeur d'immeubles « clés en main » qui vend achetés les immeubles qu'il a fait construire. Enfin, toute personne qui, bien qu'agissant en qualité de mandataire du maître de l'ouvrage accomplit une mission assimilable à celle d'un locateur d'ouvrage, est aussi réputée constructeur. Cette personne sera un promoteur ou une personne exerçant une activité voisine. Des dispositions particulières confèrent la qualité de constructeur notamment l'article L 231-2 du Code de la construction et de l'habitation pour le constructeur de maisons individuelles. L'article 1792 du Code civil énonce que sauf preuve d'une cause étrangère<sup>208</sup>, tout constructeur d'un ouvrage est responsable des dommages qui compromettent la solidité d'un ouvrage ou qui l'affectent, dans l'un de ses éléments constitutifs, ou l'un de ses éléments d'équipement, le rendant impropre à sa destination.

La responsabilité du constructeur peut être mise en jeu par l'intermédiaire de la garantie décennale, lorsque les dommages compromettent la solidité de l'ouvrage, mais aussi ceux qui l'affectent dans l'un de ses éléments constitutifs ou l'un de ses éléments d'équipement, le rendant impropres à sa destination. En revanche, en raison de cette garantie particulière, le maître d'ouvrage ne peut invoquer les vices cachés de la construction en cas de dommages causés par un phénomène naturel<sup>209</sup>.

Le défaut d'information entre soit dans le champ d'application de la garantie décennale dans les rapports maître d'ouvrage-entrepreneur, lorsque les conditions de son application sont réunies, soit dans le cadre de la responsabilité contractuelle de droit commun quand les conditions d'application de la garantie légale ne sont pas réunies.

La responsabilité du constructeur peut donc être engagée pour manquement à son obligation d'information et de conseil. Lorsque le contrat d'entreprise est relatif à une chose, l'entrepreneur est tenu à une obligation de conseil sur la chose à construire, installer ou réparer et sur la manière de l'utiliser. S'il connaît les risques naturels auxquels est soumis le terrain sur lequel la construction va être édifiée, il doit en informer son client et le cas échéant, lui conseiller des mesures de construction propres à diminuer ou à limiter les dommages. L'obligation de l'entrepreneur va ainsi au delà de l'obligation de renseignement, dans la mesure où il doit mettre en garde le maître d'ouvrage sur les risques et inconvénients de l'opération de construction, attirer son attention sur les conséquences des modalités techniques choisies. Il doit en fait véritablement prendre parti et orienter la décision du maître d'ouvrage. Le devoir de conseil se matérialisera dans ce cas par l'émission de réserves impliquant avertissement, mise en garde, solution alternative ou autre. Aucun aspect de l'opération de construction (état du sol, adéquation des procédés de construction, choix des matériaux) ne semble a priori exclu de l'obligation de conseil, quel que soit l'objet de l'intervention du constructeur et quelle que soit la qualité du maître de l'ouvrage, professionnel ou non professionnel<sup>210</sup>. En vertu de la jurisprudence, l'entrepreneur est ainsi contraint de s'immiscer dans les affaires du maître de l'ouvrage. Ce devoir de conseil très étendu implique également l'obligation pour l'entrepreneur de se renseigner lui-même, pour conseiller en toute connaissance de cause<sup>211</sup>. Cependant, le maître de l'ouvrage supporte une part des dommages subis lorsque des réserves sont formulées par l'entrepreneur et qu'il n'en tient pas compte. Il appartient dans ce cas au constructeur de prouver que le maître de l'ouvrage était bien informé. Cette jurisprudence se

---

<sup>208</sup> Ainsi, certains vices du sol imprévisibles, peuvent-ils décharger les constructeurs de leur responsabilité. Cf. Cass.civ. 3<sup>ème</sup>, 5 décembre 1990, *Mon.TP*, 3 mai 1991, p.53, pour des sondages ayant été effectués normalement et qui ne permettaient pas d'imaginer l'hétérogénéité du terrain impliquant des fondations spéciales.

<sup>209</sup> Cf. par analogie Cass. civ. 3<sup>ème</sup>, 29 mars 2000, *GP* 15 avril 2000, p.33 : " (...) l'article 1641 du Code civil sur la garantie des défauts cachés de la chose vendue est inapplicable en cas de construction réalisée sous le régime propre de la vente d'immeuble à construire prévue à l'article 1601-1 du même Code".

<sup>210</sup> La qualité de professionnel ou de non professionnel influe uniquement sur l'étendue du devoir de conseil, c'est-à-dire sur le niveau de conseil apporté. La jurisprudence a estimé que le devoir de conseil de l'entrepreneur reste entier, même en présence d'un architecte, face à un maître d'ouvrage qui accomplit lui-même certains travaux (Cass. civ. 3<sup>ème</sup>, 8 oct. 1997, *GP Rec.* 1997, *Panorama*, p. 292). Une faute de conception imputable à l'architecte ne constitue donc pas une cause étrangère exonératoire de la responsabilité de l'entrepreneur (Cass. civ. 3<sup>ème</sup>, 22 février 1989, *JCP Not.*, 24.09.1989, p. 452.

<sup>211</sup> C. Emon, *op. cit.*, p. 2.



fonde sur l'acceptation des risques aussi bien au titre des garanties légales<sup>212</sup> qu'au titre de la responsabilité contractuelle de droit commun<sup>213</sup>.

D'une manière générale, le juge sanctionne l'imprudence coupable du constructeur et n'hésite pas à procéder à un partage de responsabilité entre celui-ci et l'administration. Selon le Conseil d'Etat et les Cours administratives d'appel, le constructeur « *doit s'assurer lui-même de la sécurité des lieux où il se propose de construire* »<sup>214</sup>. L'erreur ou l'omission de l'administration n'exonère donc pas le constructeur de toute responsabilité. Celui-ci doit s'enquérir de la qualité du terrain d'assiette, de la construction envisagée et sa responsabilité peut, par exemple, être engagée s'il était informé des risques d'inondation<sup>215</sup>.

La Cour de cassation a également estimé que la mauvaise foi du vendeur n'empêchait pas d'engager la responsabilité du constructeur. En effet, la faute personnelle du vendeur ne peut constituer à elle seule une cause exonératoire de la responsabilité décennale. La Cour de cassation a cassé un arrêt de la cour d'appel de Versailles qui avait prononcé la résolution d'une vente d'appartement en raison du vice caché d'inondation dudit appartement, mais débouté le vendeur dudit appartement de son action en garantie contre les constructeurs au prétexte que la résolution avait été prononcée pour sanctionner sa faute personnelle, sa mauvaise foi de vendeur et que cela ne pouvait de ce fait donner droit à la garantie des constructeurs<sup>216</sup>.

Dans certains cas, plusieurs personnes participant à une opération de construction peuvent voir leur responsabilité engagée solidairement, lorsqu'elles ont failli à leurs obligations d'information ou de conseil, en matière de risques naturels.

Dans une espèce, la Cour de cassation a condamné in solidum le lotisseur, le maître d'œuvre et le promoteur en raison d'un risque sérieux d'effondrement, présenté par un chalet construit sur un massif de gypse. Un couple, maître de l'ouvrage, avait acquis d'une société d'aménagement, un lot faisant partie d'un lotissement approuvé par arrêté préfectoral. Par contrat du 6 mai 1975, ils ont confié la construction d'un chalet sur ce terrain à un promoteur. Le gérant de la société d'aménagement a été chargé de la maîtrise d'œuvre et un entrepreneur de la maçonnerie. La société d'aménagement, lotisseur et vendeur du terrain, avait pris soin de préciser dans son cahier des charges annexé à l'acte de vente que « *le lotisseur dégage toute responsabilité sur la nature du sol et du sous-sol du terrain vendu et de tout affaissement de celui-ci, naturel ou dû à des travaux, l'acquéreur devant faire son affaire des travaux de consolidation nécessaires* ». De plus, l'acte de vente indiquait clairement que « *l'acquéreur prendra le lot présentement vendu dans l'état où il se trouve actuellement... sans pouvoir exercer aucun recours ni répétition contre le vendeur à raison des fouilles... ou de tous éboulements qui pourraient en résulter, la nature du sol et du sous-sol n'étant pas garanties* ». De surcroît, un protocole signé le 23 septembre 1974 par la société d'aménagement et d'autres sociétés, précisait que « *les parties reconnaissent avoir une parfaite connaissance du terrain, de l'éventualité de circulation souterraine et des risques de cavernes et dolines* ». La rédaction inhabituelle de ces textes, avec leurs réserves sur la qualité du sol et du sous-sol, soulignait la connaissance qu'avait le vendeur de la nature du terrain et des risques inhérents à la dissolution des roches gypseuses.

Le lotisseur vendeur connaissant le vice du sol antérieurement à la vente ne pouvait s'exonérer de son obligation de garantie. Le promoteur, bien qu'ayant eu connaissance des documents concernant la qualité du sol avait omis de faire procéder à des sondages pour déterminer la nature des fondations nécessaires. Quant à la société d'aménagement qui connaissait antérieurement à la vente du lot, le problème géologique existant dans le lotissement, engageait sa responsabilité en raison de son obligation d'assurer à l'acquéreur la possession paisible de la chose vendue et surtout de le renseigner sur les risques encourus. En

<sup>212</sup> Cass. civ. 3<sup>ème</sup>, 15 déc. 1999, Mon. T.P., 10.03.2000, p. 76.

<sup>213</sup> Cass. civ. 3<sup>ème</sup>, 7 oct. 1998, RDI, 1998.105.

<sup>214</sup> CAA Lyon, 9 décembre 1992, M et Mme Gire, req. n° 92LY00327, Droit administratif 1992, n° 127.

<sup>215</sup> JOANQ, 3 janvier 1994, n° 5829, p. 48.

<sup>216</sup> Cass. civ. 3<sup>ème</sup>, 12 juillet 1995, Société HLM Terre et famille c/ Melle Coquereau et autres, revue de droit immobilier, 1995, p.762, obs. J.-C. Groslière et C. Saint-Halary-Houin.

revanche, l'entrepreneur de maçonnerie, qui ne disposait pas de ce document concernant le lotissement et qui avait réalisé la construction selon les instructions reçues, n'a pas été reconnu responsable. Il en a été de même pour le géomètre et l'architecte qui n'étaient pas intervenus en tant que géologues<sup>217</sup>.

Les professionnels de l'immobilier en vertu d'une jurisprudence bien établie, engagent donc leur responsabilité lorsqu'ils n'informent pas les cocontractants sur les risques naturels qui pèsent sur le bien immobilier. Un autre type de professionnel qui intervient lors d'une opération immobilière peut mettre en jeu sa responsabilité en cas de carence dans la délivrance d'information, le notaire.

#### **B. La responsabilité du notaire pour défaut d'information.**

La victime d'un risque naturel peut être tentée d'engager la responsabilité du notaire pour obtenir réparation du dommage, d'autant plus qu'il présente une garantie de solvabilité en raison de son contrat d'assurance. Par exemple, si les risques liés au sols sont occultés par le notaire, les acquéreurs peuvent engager une action en responsabilité contre lui.

Le fondement de la responsabilité délictuelle du notaire repose sur le fait personnel et notamment sur la faute. Celle-ci suppose une obligation professionnelle incombant au notaire et la méconnaissance de cette obligation. Elle s'apprécie par référence aux diverses obligations que le statut impose à tout notaire notamment une obligation de renseignement et de conseil, obligation que la jurisprudence n'a pas cessé d'étendre et de renforcer et qui concerne tous les actes pour lesquels le notaire intervient. Cette obligation d'information est si étendue qu'il revient à l'officier ministériel le soin de prendre l'initiative de renseigner les parties, même lorsque celles-ci ne lui posent pas de question. Il doit de même les conseiller sur les démarches qui correspondent au mieux aux objectifs qu'elles cherchent à atteindre. Il doit encore attirer leur attention sur tous les risques que présente l'opération en matière juridique et économique<sup>218</sup>. Il revient aux clients la charge d'établir le manquement du notaire à son obligation de conseil.

Fondée sur la responsabilité délictuelle, aucune clause d'exonération ou de limitation de responsabilité n'est admise en faveur des notaires. Mais, cette interdiction de convenir d'une décharge de responsabilité n'empêche nullement que lorsqu'il est établi que le notaire a été effectivement et délibérément tenu à l'écart des négociations et des conventions arrêtées par les parties, sa responsabilité ne peut être engagée.

Pour que la faute puisse être sanctionnée, l'obligation à laquelle était tenue le notaire ne doit pas avoir été exécutée correctement. Celui-ci est responsable de toutes ses fautes, même légères. Le plus souvent, la faute prend l'aspect d'une faute par omission.

Ainsi, le TGI de Chaumont, le 16 janvier 1992 a-t-il rappelé que le notaire, tenu professionnellement d'informer les parties et d'assurer l'efficacité des actes auxquels il prête son concours, avait pour obligation de procéder à toutes les vérifications utiles sur la situation de l'immeuble au regard des règles d'urbanisme. En l'espèce, le notaire s'était affranchi de cette obligation en faisant procéder à la signature d'un acte authentique sans avoir obtenu tous les renseignements d'urbanisme indispensables à l'information des acquéreurs, alors qu'il lui incombait de surseoir à la signature de l'acte jusqu'à réception du certificat d'urbanisme. Une telle responsabilité du notaire suppose que l'officier ministériel ait été clairement informé par son client des caractéristiques générales de l'opération à l'occasion de laquelle il lui est demandé d'intervenir. L'obligation d'informer complètement l'acquéreur s'impose de manière d'autant plus impérieuse qu'il est manifestement inexpérimenté<sup>219</sup>. En dressant l'acte de vente au vu du seul certificat d'urbanisme qui ne fournissait pas d'indications complètes et définitives

<sup>217</sup> Cass.civ 3°, 16 mars 1994, Deshayes n° 510 D.

<sup>218</sup> Toulouse, 25 janvier 1978, D. 1979 ; p. 453, note Aubert. La responsabilité du notaire peut être mise en jeu conjointement à celle du vendeur du fait d'une mauvaise information (CE, 17 oct. 1973, JCP 1974.II.17628, note Liet-Veaux), pour une absence d'information des risques liés au sol cachés par le vendeur et le notaire.

<sup>219</sup> CA Paris, 17.12.1992

sur la situation du terrain vendu et n'attirait pas de façon précise l'attention sur le risque que présentait la construction envisagée, le notaire a manqué à son devoir de conseil.

La responsabilité des notaires peut dans certaines hypothèses être assimilée à la responsabilité du constructeur. La cour d'appel d'Angers, dans un arrêt du 5 janvier 1982 a confirmé le jugement de première instance qui a prononcé la résolution de la vente et condamné *in solidum* chacun pour un tiers, le vendeur, le notaire et le maître d'œuvre. Il appartenait au notaire, en sa qualité de négociateur, de rechercher avec précision les conditions imposées à l'acquéreur dont il connaissait l'intention de bâtir. Il avait à son égard un devoir de conseil et devait l'avertir de l'obligation de construire sur pilotis ou de remblayer. Cette responsabilité semble démesurée. Pourtant, il a souvent été rappelé par diverses juridictions que le devoir de conseil du notaire ne saurait être étendu à celui à qui incomberait à un spécialiste du bâtiment, architecte ou ingénieur conseil, par exemple.

La jurisprudence tend toutefois à alléger le devoir de conseil du notaire, lorsque le client dispose de compétences juridiques ou techniques adéquates à l'opération pour laquelle l'officier ministériel a été requis d'instrumenter. Le devoir de conseil ne jouerait ainsi qu'à l'intérieur de deux limites étroites. Il ne produit complètement ses effets qu'à l'égard du client profane et qu'au regard de ce qui est essentiel pour les parties, c'est-à-dire pour tous les éléments déterminants de l'opération et non simplement pour ce qui est accessoire.

La responsabilité des notaires peut donc être engagée en cas de manquement à leur obligation d'information notamment lorsqu'ils omettent d'informer l'acheteur des risques naturels qui pèsent sur le bien immobilier. Toute opération immobilière, toute installation ou mutation d'entreprise nécessite de la part du notaire, chargé de la mettre en forme juridique, l'interrogation des services concernés à l'échelon communal ou départemental, pour s'assurer de la bonne fin de l'opération projetée. Cette enquête pourra remonter aux instances nationales. Le notaire chargé, par exemple, par les promoteurs de l'opération pour les acquisitions immobilières devra donc s'assurer du respect des règles applicables à ce type d'opération. Il sera en effet le conseil des parties en même temps que le rédacteur des actes et ses clients pourront engager sa responsabilité. Le notaire ne pourra pas non plus laisser un client acquérir un terrain en vue de l'implantation des bâtiments sans s'assurer de sa constructibilité au regard des règles d'urbanisme. Le notaire doit donc insérer la dimension environnementale et plus particulièrement celle relative au risque dans ses conseils et ses actes.

Cette obligation d'information en matière de risques naturels a été renforcée par la loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001<sup>220</sup> qui dispose à l'article L 151-38-1 du Code rural, que les acquéreurs de biens immobiliers situés dans les zones où la prévention contre les incendies de forêts est imposée doivent être informés des contraintes qu'ils subiront. Cette information doit figurer dans tout acte notarié ou sous seing privé.

Cependant, dans les faits, le notaire se trouve entravé dans ses démarches, en raison de la difficulté d'accéder aux informations en matière de risques naturels. Un certain nombre de pièces d'urbanisme parfois requises à titre obligatoire ou parfois devant être annexées à des actes de mutation pour une meilleure information des acquéreurs, sont quelquefois incomplètes. Plus dangereux du point de vue de la responsabilité des notaires, ces documents d'urbanisme n'attirent pas suffisamment l'attention du rédacteur sur les risques naturels auxquels peuvent être soumises les constructions édifiées dans tel ou tel type de zone. Par exemple, les motifs de refus de délivrance du certificat de conformité d'un ensemble immobilier sont très rarement indiqués sur les attestations émanant des communes. Or, un certificat de conformité peut ne pas avoir été délivré pour des raisons mineures, sans grande importance ou en revanche, pour des motifs plus graves (ex : glissements de terrain, non respect des normes de construction compte tenu du secteur ayant reçu la construction –zones présentant un grand aléa géologique, zone inondable...-, emprise sur terrain d'autrui).

---

<sup>220</sup> JO 11 juillet 2001.

Il faut également souligner que les notes de renseignement d'urbanisme délivrées par les services compétents des communes sont nettement moins complètes que les notes de renseignements d'urbanisme établies pour le compte des notaires par les cabinets d'architectes généralement agréés par les Chambres de notaires. En effet, les simples notes requises directement auprès de la commune, outre des délais de délivrance souvent trop longs, sont souvent incomplètes ou mal rédigées.

Par ailleurs, l'assureur du bien immobilier engage-t-il lui aussi sa responsabilité en cas d'absence d'information concernant les risques naturels pesant sur le bien de l'assuré ?

### **C. La responsabilité de l'assureur pour défaut d'information ?**

Comme tout professionnel, l'assureur est tenu à une obligation d'information et de conseil. Il doit d'abord examiner l'ensemble des données de fait et de droit particulières à la situation de l'assuré, le mettre ensuite éventuellement en garde sur les insuffisances du contrat qu'il veut souscrire et lui conseiller enfin une garantie correspondant à ses attentes. En cas de manquement à cette obligation de moyen, il revient à l'assuré de prouver la faute de l'assureur<sup>221</sup>.

La question est de savoir si leur responsabilité peut être engagée en cas de manquement à ce type d'obligation en matière de risques naturels. Pour l'instant, les magistrats n'ont pas eu à trancher ce genre de débat, mais en raisonnant par analogie, on peut penser que certaines décisions jurisprudentielles pourraient être transposées. Par exemple, la responsabilité de l'assureur est retenue lorsqu'à l'occasion de l'établissement d'une nouvelle police d'assurance contre le vol, il ne signale pas à l'assuré que la garantie n'est valable que si l'installation est pourvue de dispositifs contre ce type de risques répondant à des normes précises<sup>222</sup>. Ne pourrait-on pas penser que l'assureur engagerait sa responsabilité, si après l'établissement d'un PPR, il n'informe pas l'assuré qu'il doit procéder à des aménagements de protection pour mettre en conformité le local occupé, s'il veut continuer à être assuré comme le précise la loi du 13 juillet 1982 modifiée ? En somme, dans ce cas, l'assureur serait condamné pour ne pas avoir délivré une information dans le domaine de la prévention des risques naturels.

De même, le manquement au devoir d'information et de conseil de ce professionnel est sanctionné lorsqu'il présente à la signature de l'assuré une police qui ne couvre pas les risques auxquels celui-ci est exposé et dont l'assureur a été informé (réf. voir G. Defrance). La question qui se pose est de savoir si l'assureur engage de la même manière sa responsabilité s'il ne prévient pas l'assuré à la conclusion d'un contrat d'assurance dommages aux biens, que ceux-ci sont situés dans une zone à risque, alors que l'assureur a connaissance de ce fait dans la mesure où il a eu à indemniser des dommages survenus dans cette zone.

Cela dit, l'obligation d'information de l'assureur répond aux mêmes conditions et limites que celles qui pèsent en général sur les autres professionnels. Le devoir de conseil qui doit s'apprécier en fonction de la situation de l'assuré, s'éteint lorsque l'assuré est en mesure d'apprécier l'étendue des risques qu'il court<sup>223</sup>. Il a été ainsi jugé que le défaut de conseil ne peut être invoqué par l'assuré parfaitement au courant des risques inhérents à son activité industrielle<sup>224</sup>. De la même manière, on pourrait penser qu'il ne pourra être reproché à l'assureur de ne pas avoir informé l'assuré, dans la mesure où celui-ci a commis une négligence en ne se renseignant pas par lui-même de l'exposition des lieux.

La victime elle-même peut en effet voir son indemnisation comprise en raison des fautes qu'elle a pu commettre.

### **D. La mise en cause du comportement de la victime**

---

<sup>221</sup> G. Defrance, « Quelles limites à l'obligation de conseil des assureurs ? », *L'Argus*, 9 décembre 1994, p. 42.

<sup>222</sup> Cass. civ. 1<sup>ère</sup>, 20 janvier 1987, *RGAT* 1987, p. 278.

<sup>223</sup> Cass. civ. 1<sup>ère</sup>, 10 décembre 1991, *L'Argus*, 17 janvier 1992, p. 291.

<sup>224</sup> Cass. civ. 1<sup>ère</sup>, 12 mai 1987, *D.* 1988, IR 155.

Lorsqu'un dommage est provoqué par un événement naturel, l'administré engage souvent la responsabilité de l'administration qui ne lui a pas signalé l'existence de risques naturels et leurs conséquences. Mais, l'administration, quant à elle, estime que l'administré devrait lui-même s'informer, de sorte que la construction se situe à l'abri de risques éventuels ou en tout cas, dans une zone où les risques sont susceptibles d'être réduits ou supprimés par la mise en œuvre de modalités de construction particulières<sup>225</sup>.

La loi a reconnu le "droit à l'information" sur les risques, la jurisprudence est en train de consacrer le devoir pour tout citoyen de se renseigner. D'ailleurs, un document du Ministère de l'Environnement en matière d'inondation va dans ce sens. Ce document établit des recommandations et donne des consignes et parmi celles-ci, est exposée l'attitude que tout bon citoyen doit avoir avant d'acheter un bien immobilier : « *Renseignez-vous : le terrain est-il en zone inondable ? Est-il constructible ? Y a-t-il d'autres servitudes ? Consultez, le Plan d'Occupation des sols (mairie, DDE, préfecture...). Mais il peut y avoir d'autres documents relatifs à la prévention : dossier communal synthétique (DCS), dossier d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM), plan de prévention des risques naturels (PPR), PER, PIG, R. 111-3, article du Code de l'Urbanisme* ».

Ainsi, le juge civil a-t-il consacré le devoir de se renseigner. Cette jurisprudence relative le plus souvent au contrat de vente, est également appliquée en matière de contrat liant le maître de l'ouvrage aux professionnels de l'immobilier, voire au notaire.

Dans le domaine contractuel, l'obligation de renseignement trouve son fondement dans un déséquilibre présumé des connaissances entre contractants, en raison d'une inégalité de compétences entre professionnels et consommateurs. Mais, si la jurisprudence et le législateur ont consacré l'obligation de renseignement issue du principe de bonne foi, celle-ci est enserrée dans des limites étroites. Elle suppose d'une part, pour le débiteur, la connaissance ou le devoir de connaître un événement ou une information décisive, elle suppose d'autre part, l'ignorance corrélative du créancier. Or, l'ignorance n'est légitime que si elle est réelle et exempte de tout reproche. L'obligation d'informer autrui, quelle que soit sa nature, s'arrête là où commence le devoir de se renseigner soi-même, tant que cela demeure possible<sup>226</sup>.

Les juges refusent d'annuler un contrat lorsqu'ils relèvent une négligence ou une omission fautive de se renseigner. D'ailleurs, le contrat de vente fait toujours référence à l'acheteur sérieux procédant aux vérifications que commandent les circonstances et qu'exigent ses connaissances et compétences techniques<sup>227</sup>. En conséquence, même profane, il ne peut prétendre à garantie lorsqu'il a omis de procéder aux vérifications d'usage qui lui aurait permis de déceler les défauts évidents que toute personne moyennement diligente aurait remarqués. Il doit se montrer en toute occasion prudent et avisé. De même, en matière de louage d'ouvrage, le bailleur ne répond ni des vices que le preneur a connu ou aurait dû connaître, ni des inconvénients naturels inhérents à la chose par suite de sa situation<sup>228</sup>. Sont ainsi déclarés apparents des vices que le preneur aurait pu aisément apercevoir avec une attention plus soutenue<sup>229</sup>. De fait, est considéré comme vice caché, le vice qui n'a été révélé qu'après une expertise ou qui ne pouvait être décelé que par un spécialiste hautement qualifié<sup>230</sup>. Cette mansuétude des tribunaux ne vaut que pour le profane : le professionnel, le technicien qualifié, sont tenus d'effectuer les vérifications méticuleuses qui s'imposent en raison de leurs compétences. Bien évidemment, le contractant est considéré comme professionnel que lorsqu'il contracte dans la même branche d'activité de ses compétences.

En définitive, seul le profane qui n'a pas de compétences techniques particulières bénéficie de l'indulgence des tribunaux. En principe, il ne pourra pas lui être reproché de ne pas

<sup>225</sup> Toutefois, une autorité locale ne peut légalement mettre à la charge du demandeur du permis de construire une obligation non prévue par la législation sur le permis de construire (E. Le Cornec, « Les risques naturels et le droit de construire ou d'aménager. Aspects de la responsabilité administrative et pénale », *Les Petites Affiches*, n° 98, 15 août 1997, p.4).

<sup>226</sup> P. Jourdain, *op. cit.*, p. 139.

<sup>227</sup> Cass. civ. 29 janvier 1929, *G.P.* 1929.1.561.

<sup>228</sup> Cass. civ. 10 juin 1949, *D.* 1949.496.

<sup>229</sup> Req. 11 juillet 1900, *D.P.* 1900.1.507, inondation d'une cave.

<sup>230</sup> Cass. civ. 3<sup>ème</sup>, 29 octobre 1979, *JCP* 1980.IV.15.

avoir eu recours à un expert, sauf dans certaines circonstances<sup>231</sup>. La bienveillance des juges sera encore accrue lorsque le profane aura traité avec un professionnel auquel, en raison de sa qualité, il pouvait faire légitimement confiance. Cette confiance, corollaire de la bonne foi contractuelle transforme même l'obligation de renseignement en un véritable devoir de conseil. Ainsi, le non initié n'a pas à vérifier les informations fournies par le professionnel, ni à s'en enquérir par lui-même. Ceci vaut pour tous les contrats mettant en relation un professionnel et un consommateur, ce dernier bénéficiant alors d'une sorte de présomption d'ignorance légitime<sup>232</sup>. Malgré tout, on peut raisonnablement penser que la victime d'un risque naturel qui a effectué une opération immobilière dans une zone à risque, alors que l'information était disponible par l'intermédiaire d'un DCS, par exemple, sera déboutée en partie de sa demande en indemnisation envers un professionnel de l'immobilier, s'il s'avère qu'elle s'est montrée particulièrement négligente ou imprudente.

Les tribunaux civils se fondent sur la théorie de l'acceptation des risques pour sanctionner la négligence de la victime qui a omis de se renseigner sur la présence de risques naturels. Cependant, la théorie civile de l'acceptation des risques n'autorise un partage de responsabilité que si elle présente les caractères d'une faute et s'il s'agit de l'acceptation d'un risque anormal<sup>233</sup>.

Devant les juridictions civiles, l'obligation de vigilance, de diligence est également appréciée *in abstracto*. Le caractère apparent du vice ou de la charge, inexcusable de l'erreur ou illégitime de l'ignorance implique une référence au comportement d'un individu type, "*au bon père de famille*". Cependant, comme le souligne P. Jourdain, le type abstrait de référence que représente la personne raisonnable est très largement individualisé : sont prises en considération d'une part, toutes les circonstances externes et d'autre part, celles qui, internes à l'individu, sont objectivables et extérieurement perceptibles (particularités physiques, données économiques, qualification professionnelle...)<sup>234</sup>. En effet, il est traditionnellement admis de déroger au principe d'appréciation *in abstracto*, en prenant en compte les aptitudes particulières : ce sera par exemple la connaissance du vice ou de l'information, la compétence qui indépendamment de la qualification professionnelle, doit permettre au demandeur de s'instruire par lui-même.

En définitive, si le constructeur met en jeu sa responsabilité lorsqu'il n'informe pas son cocontractant des risques naturels pesant sur le bien immobilier, il n'en est pas de même lorsque celui-ci victime connaissait les risques. Un arrêt en date du 19 janvier 1994<sup>235</sup> a admis l'exonération partielle d'un entrepreneur par suite de l'acceptation délibérée par le maître de l'ouvrage d'un risque d'effondrement d'un immeuble en pied de falaise. Le risque s'est effectivement réalisé lors des travaux de terrassement et a causé des dommages à un fonds voisin. La décision est d'autant plus intéressante que ce n'est pas l'entrepreneur chargé de l'édification de l'immeuble qui avait avisé le maître de l'ouvrage du risque de l'effondrement de la falaise, mais un précédent entrepreneur, lequel avait refusé le chantier en raison de ce risque. L'acceptation délibérée d'un risque, alors même que le maître de l'ouvrage n'en a pas été informé par le constructeur dont il recherche la responsabilité, mais par un autre constructeur est de nature à exonérer celui dont la responsabilité est recherchée, partiellement ou totalement. Un deuxième arrêt daté du 25 janvier 1995<sup>236</sup> laisse penser qu'en matière de garantie décennale, l'acceptation délibérée d'un risque constituerait une cause d'exonération totale de la responsabilité de plein droit pesant sur les constructeurs. La Cour de cassation a retenu que le maître de l'ouvrage avait, par un choix délibéré décidé la mise hors d'eau de sous-sols aménagés en garage, alors qu'il avait été mis en garde non pas par le constructeur concerné, un cabinet d'architectes, mais par un autre constructeur, en des termes

<sup>231</sup> Bordeaux, 10 décembre 1928, *D.P.* 1929.2.81.

<sup>232</sup> P. Jourdain, *op. cit.*, p. 142.

<sup>233</sup> En revanche, dans le domaine de la responsabilité du fait des choses, l'exclusion de la responsabilité est fondée sur une acceptation des risques « normaux » ou inhérents à une activité (I. Mariani-Benigni, « L'exception de risque accepté » dans le contentieux administratif de la responsabilité », *RDP*, p.846 et s.).

<sup>234</sup> P. Jourdain, *op. cit.*, p. 142.

<sup>235</sup> Cass.civ. 3<sup>ème</sup>, Bull. III, n° 6.

<sup>236</sup> Cass.civ. III, Bull. III, n° 28.

particulièrement précis. Le juge suprême a retenu l'acceptation des risques par le maître de l'ouvrage, alors que celui-ci n'avait pas été avisé du risque par le constructeur dont il cherchait la responsabilité, mais par un autre locateur d'ouvrage<sup>237</sup>.

De même, la jurisprudence administrative de ces dernières années marque une volonté d'étendre la responsabilité de la victime, chaque fois qu'il peut être constaté que celle-ci a eu un comportement négligent<sup>238</sup>. Le juge administratif considère que le demandeur d'une autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol est censé connaître le risque. Paradoxalement, il est censé connaître une réglementation souvent complexe que d'ailleurs l'administration même souvent ignore ou n'applique pas. Il doit aussi « *s'assurer par (lui-même) de la sécurité des lieux où (il projette) d'implanter sa construction* »<sup>239</sup>. Cette règle est valable, quand bien même les terrains sont compris dans une zone constructible du POS, selon une réponse ministérielle<sup>240</sup>. D'ailleurs, en vertu d'une jurisprudence constante, les autorisations de construire ne présentent pas de garanties irréfragables contre l'inexistence de risques naturels. Le Conseil d'Etat a ainsi jugé que « *le permis de construire (...) n'a pas pu avoir pour effet de conférer au constructeur une garantie concernant la résistance du sol destiné à supporter la construction envisagée* »<sup>241</sup>. Le juge administratif considère donc que la victime, n'ignorant pas le risque, ne peut se prévaloir de son imprudence ou de sa négligence pour demander réparation du dommage. De même, le fait pour la victime d'une inondation d'avoir entreposé du matériel dans un local situé dans une zone classée inondable par le POS constitue une faute. Dans ce cas, la responsabilité de la commune a été atténuée des deux tiers<sup>242</sup>.

D'une manière générale, le juge administratif retient à la charge de la victime le fait qu'elle connaît le caractère risqué du lieu dans lequel elle s'est installée, ainsi que son imprudence et l'absence de toutes précautions<sup>243</sup>, comme le défaut d'entretien des propriétaires de forêts privées dévastées par la reprise d'un incendie mal éteint.

La responsabilité de la victime est souvent engagée à due concurrence, *ex æquo et bono*. Le partage de responsabilité par le juge, selon le principe de la compensation, tient compte à la fois de la gravité en soi des fautes des parties en présence et de leur part de causalité respective dans la survenance du dommage. Ce principe permet d'atténuer le montant de la réparation due par la collectivité ou par le concessionnaire de l'ouvrage public qui a concouru à l'aggravation du dommage.

Ainsi, la faute de la victime atténue-t-elle la responsabilité de l'administration lorsqu'elle a eu un rôle partiel dans la production du dommage. Un arrêt du Conseil d'Etat rappelle le principe de façon très explicite : « (...) *le tribunal administratif a relevé l'imprudence commise par les sociétés (...) en s'installant dans une zone dont elles ne pouvaient ignorer le caractère inondable sans prendre les précautions imposées par la nature des lieux (...); qu'en laissant à la charge des sociétés (...) 40% des conséquences dommageables des inondations, le tribunal administratif a fait une juste appréciation des responsabilités encourues* »<sup>244</sup>. De même, le fait que le constructeur victime d'une inondation avait affirmé dans l'étude d'impact qui lui avait été confiée, que les terrains en question n'étaient pas inondables exonère l'Etat des trois quarts de

---

<sup>237</sup> *Actualité juridique. Propriété immobilière*, 10 janvier 1997, p.21 et s.

<sup>238</sup> CE, 28 mai 1971, Département du Var, Rec., p.419 ; CE, 19 juin 1992, Ville de Palavas-les-Flots cité ; CAA Bordeaux, 3 avril 1995, Commune de la Tour-sur-Orbe cité.

<sup>239</sup> CE, 22 février 1989, Ministre de l'Équipement c/ Epoux Faure et autres, cité.

<sup>240</sup> JOAN (Q), 7 janvier 1991, p.28.

<sup>241</sup> CE, 20 avril 1966, Loncq, Rec., p.268.

<sup>242</sup> CE, 22 juin 1987, Ville de Rennes et compagnie rennaise de linoléum et du caoutchouc, RFD adm., 1987, n° 4, p.681.

<sup>243</sup> CAA Bordeaux, 13 décembre 1993, Anor req. n° 92BX00103, responsabilité engagée à hauteur de 30% du préjudice subi.

<sup>244</sup> CE, 14 décembre 1990, Société provençale d'équipements et autres, req. n° 46-796 ; CAA Lyon, M et Mme Gire, req n° 91LY00327 : le lotisseur a commis une faute de nature à exonérer pour 50% la responsabilité de l'Etat en n'effectuant pas d'études géologiques d'ensemble préalablement à la commercialisation des lots alors que cette étude aurait été propre à éclairer les acquéreurs de lot et l'autorité compétente pour délivrer les permis de construire.

sa responsabilité<sup>245</sup>. En raison des risques naturels, l'octroi d'autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol requiert la plus grande vigilance. L'instruction de la demande doit permettre de disposer d'une information exhaustive relative à la situation du lieu d'implantation. La vigilance qui doit présider à l'instruction des demandes d'occupation ou d'utilisation des sols s'impose ainsi non seulement à l'égard de l'autorité qui instruit les demandes, mais également envers les pétitionnaires. D'une part, ceux-ci sont censés fournir toutes les informations nécessaires à l'autorité qui instruit le dossier - il y va de la légalité de l'autorisation, mais également et avant tout du sens de la décision, octroi ou refus, que prendra le maire. D'autre part, ils doivent eux-mêmes s'informer et se renseigner sur les risques éventuels qui pèsent sur le lieu en question. Cependant, tout est affaire d'appréciation des circonstances de l'espèce par le juge. Dans l'affaire du Grand-Bornand<sup>246</sup>, par exemple, aucun élément du dossier n'a permis à la cour de retenir un fait de l'exploitant du terrain de camping qui aurait été susceptible d'exonérer totalement ou partiellement l'Etat et la commune de leur responsabilité.

Lorsque le dommage est exclusivement imputable à la victime, sa faute est si grave que le juge exonère totalement le défendeur<sup>247</sup>, même dans un système de responsabilité sans faute<sup>248</sup>. Le Conseil d'Etat estime qu'une personne qui s'est exposée sciemment à des risques ne peut prétendre à aucune indemnisation<sup>249</sup>. Est aussi considérée comme seule responsable du dommage qu'elle subit la personne qui au mépris des règles d'urbanisme en vigueur édifie une construction dans une zone à risques<sup>250</sup> ou ignore délibérément un arrêté municipal interdisant l'accès à une zone d'avalanche. A titre d'exemple, le Conseil d'Etat a jugé que l'exploitant d'un bar-restaurant-discothèque qui s'était installé dans des locaux troglodytes, ne pouvait ignorer les risques que comportait l'aménagement dans un tel site, d'autant plus que le maire avait déjà attiré son attention sur l'existence de mouvements de terrain susceptibles d'affecter la stabilité de ses caves. L'exploitant ne pouvait donc pas demander réparation à la commune en raison de la perte de sa clientèle du fait de la fermeture du lieu devenu dangereux ordonné par le maire. Dans, ce cas, le juge administratif fait référence au comportement de la victime et considère que le préjudice découle d'un aléa normalement assumé par celle-ci, ce qui n'engage pas ou dans une moindre mesure la responsabilité d'une collectivité publique et n'ouvre pas droit à réparation ou le diminue<sup>251</sup>. Cette jurisprudence dite de "*l'exception du risque accepté*" est constante depuis 1962<sup>252</sup>.

---

<sup>245</sup> TA Strasbourg, 8 novembre 1995, société Séloi, *op. cit.*

<sup>246</sup> CAA Lyon, 13 mai 1997, *op. cit.*

<sup>247</sup> CE, 28 juillet 1993, Consorts Dubouloz, AJDA, 1993, p.743.

<sup>248</sup> CE, 23 février 1973, Commune de Chamonix, Rec., p.170.

<sup>249</sup> CE, 10 juillet 1996, DA 1996, n° 543.

<sup>250</sup> Grave imprudence commise par le pétitionnaire du permis de construire, CAA Lyon, 28 février 1995, consorts Baudizzone.

<sup>251</sup> 10 juillet 1996, M. Meunier, concl. Stahl.

<sup>252</sup> CE, 29 juin 1962, Société manufacture des machines du Haut-Rhin, Rec., p.432. La victime ne peut donc prétendre à indemnisation, CE, 1<sup>er</sup> juillet 1966, Conserveries de Saint-Nazaire, Rec., p.433 ; CE, 16 février 1979, Malisson, Tables, p.870 ; CE, 7 décembre 1979, Société Les fils de Henri Ramel, Rec., p. 456. La notion de risque accepté dans la jurisprudence administrative apparaît dans deux grandes catégories de domaines. D'une part, en matière de dommages de travaux et ouvrages publics, certaines décisions se rapportent à des troubles de voisinage/troubles de jouissance, notamment les inondations trouvant ou non leur origine dans des catastrophes naturelles (CE, 28 avril 1938, Sieur Avait, Rec. Lebon, p.383, pour la crue d'une rivière ; CE, 4 février 1976, Société Alpes-Rhône d'études et de construction, RDP, 1976, p.1404 pour un orage ayant provoqué des inondations d'une « intensité exceptionnelle et imprévisible (présentant) le caractère d'un événement de force majeure » ; CE, 30 mars 1984, Société immobilière patronale au logement de Nice et des Alpes-Maritimes, req. n° 35355 pour de fortes pluies ; CE, 13 décembre 1985, M. René Monnerie, req. n° 35090 relatif à des travaux d'assainissement modifiant le cours d'une rivière ; CE, 4 juillet 1986, Commune de Mareuil-sur-Arnon c/ consorts Delille, Bragato et SCI des rives de l'Arnon, DA, 1986, n° 476). Les arrêts se rapportant à des accidents dus à la présence d'ouvrages publics et dans lesquels le juge administratif a retenu la notion de risque accepté par la victime sont moins nombreux et concernent des dommages « classiques » comme les chutes de pierres (CE, 20 mars 1987, Consorts Garzino, Rec. Lebon, p.101) et les avalanches (CE, 11 avril 1975, Département de la Haute-Savoie, AJDA, 1975, p.532).



Le juge administratif a ainsi opposé l'exception de risque accepté à la victime, alors que la puissance publique avait commis une faute en délivrant des renseignements erronés<sup>253</sup>. Cette solution jurisprudentielle pourrait-elle être transposable en matière de risque naturel ? Pourrait-on sur ce fondement admettre que l'administration qui donne des renseignements erronés sur la présence de risques naturels dans une zone, sera exonérée de sa responsabilité dans la mesure où la victime, connaissant parfaitement les risques a quand même décidé de construire dans la zone en question? La victime peut aussi ne pas obtenir réparation, non seulement en vertu de la notion d'exception de risque accepté, mais aussi parce qu'elle a participé à la réalisation du risque, son attitude ayant créé la situation dommageable<sup>254</sup>.

L'influence de la notion de risque accepté sur l'étendue de la réparation accordée à la victime dépend des circonstances de l'espèce. Le juge prend en compte d'une part, les éléments factuels pour retenir expressément ou implicitement, l'exception de risque accepté. La succession des événements dans le temps constitue l'élément de fait le plus fréquent. De même, le voisinage de l'ouvrage public peut entraîner l'application de l'exception de risque accepté à l'encontre de la victime<sup>255</sup>. Le juge prend également en compte la prévisibilité du risque pour se prononcer<sup>256</sup>. D'autre part, le Conseil d'Etat accorde une place primordiale au comportement de la victime. La méthode du « faisceau d'indices » peut amener le juge administratif à considérer que la victime avait connaissance du risque et donc l'avait accepté. Il analyse le degré de conscience de la victime et a parfois tendance à se rapprocher de la notion civile de bon père de famille. Ainsi, outre son comportement actif, l'abstention de la victime<sup>257</sup> peut-elle amener le Conseil d'Etat à décider qu'elle a accepté le risque.

Pour A. Berramdane, la responsabilité "se pare ainsi d'une coloration quasi pénale"<sup>258</sup>, dans la mesure où le juge considère désormais que la victime participe très souvent à la réalisation du dommage qui l'atteint. La victime doit donc prendre des précautions pour s'en prémunir<sup>259</sup>, faute de quoi le juge administratif, la considérant comme "complice de l'illégalité", ne lui permet pas de se plaindre de son dommage. Cette position jurisprudentielle paraît particulièrement sévère. Elle s'avère toutefois nécessaire, afin d'endiguer la pratique de construction dans les zones à risques et de responsabiliser les administrés<sup>260</sup>, se reposant le plus souvent sur l'assurance qui indemniserà une partie des dommages et sur l'administration en engageant sa responsabilité.

Cela dit, les mentalités ont évolué et à la consécration d'un droit à l'indemnisation dénué de toute connotation morale, succède un retour en force de la recherche de responsables identifiés. Cette tendance s'exprime notamment à travers la saisie des juridictions pénales. L'étude du droit pénal permettra d'envisager l'engagement potentiel de la responsabilité en cas de carence dans la mission d'information préventive.

---

<sup>253</sup> CE, 12 mars 1954, Sieur Weickert, Rec., p.152.

<sup>254</sup> CE, 30 mars 1984, Société immobilière de participation....

<sup>255</sup> Cf. CE, 30 mars 1984, Société immobilière patronale..., « ...et au risque accepté par (la victime) compte tenu de l'implantation choisie » ; CE, 20 mars 1987, Consorts Garzino, Rec., p.101, la victime « demeurant à proximité (du tronçon dangereux) connaissait le risque de chutes de pierres sur cette route... ».

<sup>256</sup> L'exception de risque accepté n'est pas retenue lorsque le risque n'a pu être envisagé par la victime, CE, 2 mai 1947, Dame veuve O'Neill, Rec., p. 178, relatif à l'inondation d'une propriété suite à l'écroulement d'une digue.

<sup>257</sup> CE, 21 mars 1986, Ville de Menton c/ M. Lafranchi et autre, req. n° 37459, la victime « qui n'a fait aucune réserve, doit être regardé(e) comme ayant accepté un certain risque ».

<sup>258</sup> A. Berramdane, « L'obligation de prévention des catastrophes et risques naturels », *RDP*, n° 6, 01.12.1997, p.1750.

<sup>259</sup> Concl. Fornacciari, CE, sect., 27 novembre 1987, Société provençale d'équipement-Commune d'Aubagne, *RFDA*, 1987, p.384.

<sup>260</sup> A. Berramdane, *op. cit.*, p.1750 et s.

### § 3 : LA RESPONSABILITE PENALE ET L'OBLIGATION D'INFORMER

La faute pénale sanctionne un manquement au corps de règles établies pour la défense de la société et définies dans le code pénal ou dans les lois spéciales.

Dans la plupart des secteurs de l'activité administrative y compris celle relative à la prévention des risques naturels, le juge de la légalité, c'est-à-dire le juge administratif saisi par un particulier, par une association ou par le préfet, remplit une mission de prévention dans le cadre du contrôle de légalité. De surcroît, les décisions administratives bénéficient généralement et *a priori* d'une présomption de légalité et d'un privilège dit de « l'autorité de chose décidée », qui devrait éviter le recours à la répression. Or, l'intervention de plus en plus fréquente du juge pénal traduit les insuffisances et les limites de ce type d'intervention du juge administratif<sup>261</sup>, d'autant plus que la prévention des risques majeurs impose des prescriptions strictes en matière de sécurité et ne tolère ni laxisme, ni dérogation<sup>262</sup>. Ainsi, même si la négligence ou l'imprudence des victimes a pour conséquence d'atténuer plus ou moins la responsabilité des autorités publiques qui ont accordé des autorisations d'occupation ou d'utilisation des sols, cette limitation de la responsabilité administrative n'entraîne pas un traitement similaire en matière pénale<sup>263</sup>. En effet, la responsabilité pénale des agents de l'administration ne peut faire l'objet d'aucune exonération dès lors que des dommages corporels ont été subis par une victime. Par conséquent, la faute de celle-ci ne fait pas disparaître le lien de causalité existant entre l'atteinte à son intégrité corporelle et la propre faute de l'auteur du dommage<sup>264</sup>, sauf lorsque la faute de la victime présente un caractère exclusif<sup>265</sup>. De ce fait, les victimes sont incitées à rechercher un coupable du côté de l'administration, monde qui leur est étranger, sans remettre en question leur propre comportement<sup>266</sup> ou le comportement d'autres citoyens, qui peuvent avoir concouru à la réalisation du dommage.

Traditionnellement, en fonction de l'équilibre institutionnel français hérité de la Révolution et mis en place par l'histoire, le juge judiciaire ne peut selon la formule classique « *connaître des activités de l'administration* ». Une exception a toujours existé en faveur du juge pénal. De plus, une jurisprudence constante depuis l'arrêt Avranches et Desmarets du Tribunal

<sup>261</sup> N. Calderaro, « Le juge administratif et la prévention des risques naturels », *Les Petites Affiches*, n° 63, 24.05.1996, p.7.

<sup>262</sup> C.Huglo, « Les délits liés au manque de précaution : risques et environnement », *Les Petites Affiches*, n° 20, 15 février 1995, p.25.

<sup>263</sup> E. Le Cornec, « Les risques naturels et le droit de construire ou d'aménager. Aspects de la responsabilité administrative et pénale », *Les Petites Affiches*, n° 98, 15 août 1997, p.10. Cf. Crim., 14 octobre 1964, Bull. n° 264 ; Crim., 27 avril 1976, Bull. n° 124, Crim., 7 juin 1988, Bull. n° 253. (à vérifier)

<sup>264</sup> Crim., 13 février 1992, n° 88-87.154 inédit, analysé par M. Céora, *in* « La responsabilité pénale des élus à raison des délits liés au manque de précaution », *Les Petites Affiches*, n° 20, 15 février 1995, p.17.

<sup>265</sup> Crim., 14 mars 1979, Bull. n° 109, Crim., 6 décembre 1983, Bull. n° 331. Il a été également jugé qu'un exploitant d'une piste de ski ne commet pas de faute pénale à l'occasion de la chute d'un surfer ayant emprunté une portion hors piste, dès lors que le dommage est dû à une faute exclusive de la victime (CA Grenoble, 2 mars 2001, juris-data n° 137813.

<sup>266</sup> Groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics, présidé par M. J. Massot, rapport au Garde des Sceaux, décembre 1999. Il existe pourtant certaines dispositions pénales en droit de l'urbanisme visant à réprimer les constructions illégales. L'article L 160-1 du Code de l'urbanisme réprime ainsi l'exécution de travaux ou l'utilisation du sol en méconnaissance des obligations imposées par les articles L 111-1 à L 111-4, ainsi que par les règlements pris pour leur application. Un système de sanctions pénales a également été prévu par la loi du 2 février 1995. L'article 40-5 met fin à un vide juridique en constituant comme infraction le non-respect du PPR lui-même. Ainsi, même les réalisations et activités ne faisant pas l'objet d'un contrôle au titre d'une autorisation administrative pourront être pénalement sanctionnées dès lors qu'elles violent un PPR. C'est évidemment une puissante incitation au respect des dispositions des PPR. Les sanctions prévues font essentiellement référence aux dispositions répressives du Code de l'urbanisme : constat des infractions (art. L 480-1), mesures conservatoires comme l'interruption des travaux ou la saisie de matériaux (art L 480-2), extinction des poursuites (art. L 480-6), modalités d'exécution des jugements (art L 480-7 à 480-9, L 480-12) et notamment les condamnations à des astreintes. La loi de 1995 prévoit aussi l'extension de la faculté de constater les infractions à une catégorie supplémentaire d'agents (art 40-5, 1er) auxquels est ouvert le droit de visite prévu à l'article L 460-1 du Code de l'urbanisme, valable pendant la durée des travaux et une période de deux ans après leur achèvement (art. 40-5,3°).

des Conflits<sup>267</sup>, a établi que le principe de la séparation des pouvoirs ne limite pas l'action des juridictions. Un juge d'instruction, un tribunal peuvent ainsi être amenés à examiner les actes administratifs qui leur sont soumis, à apprécier le bien-fondé des décisions administratives à l'origine du conflit et leur conformité avec la réglementation administrative. Cette jurisprudence ne constitue en rien une intrusion illicite dans le fonctionnement de l'administration ou un excès de pouvoirs des juges pénaux. L'article 81 du Code de procédure pénale autorise en effet le juge d'instruction à se faire communiquer les actes administratifs ou les procès-verbaux de réunion de commissions administratives, lorsqu'il estime ces pièces utiles à la manifestation de la vérité. En outre, en vertu de l'article 111-5 nouveau du Code pénal, qui a mis fin à la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation<sup>268</sup>, les juridictions pénales sont compétentes "pour interpréter les actes administratifs, réglementaires ou individuels, et pour en apprécier la légalité, lorsque de cet examen dépend la solution du procès pénal qui leur est soumis". L'appréciation de la faute pénale d'un agent public ne fait donc l'objet d'aucune question préjudicielle<sup>269</sup>. Dans le procès pénal est appliqué le principe selon lequel "le juge de l'action est juge de l'exception". La question accessoire ou question préalable est donc tranchée par le juge de l'action lui-même, ce qui lui confère une plénitude de juridiction sur tous les points dont dépend l'application des peines<sup>270</sup>. Comme le remarque C. Lepage, l'émergence d'un véritable pouvoir judiciaire implique un système horizontal de droit commun généralisé qui remplace progressivement le système vertical, régalién, dans lequel la sphère politique disposait d'une très large autonomie<sup>271</sup>.

#### **A. Les raisons du développement de la responsabilité pénale des agents publics en matière de risques naturels**

La pénalisation du droit administratif n'est pas un phénomène récent, mais elle ne cesse de s'amplifier. Dans le domaine des risques naturels, l'indemnisation versée par les compagnies d'assurance pour les dommages aux biens subis par les victimes apparaît globalement convenable. Le recours au juge pénal satisfait un autre type d'attente.

##### **1) Les raisons sociologiques**

Le recours au juge pénal découle d'une profonde évolution de la société française qui a notamment engendré un mouvement général de pénalisation des rapports sociaux et un besoin, en cas de dommages, d'identifier nommément un ou des responsables, voire des coupables à travers les diverses autorités compétentes ou encore de souligner les dysfonctionnements administratifs à l'origine du non respect ou du mauvais respect de l'obligation de sécurité<sup>272</sup>. Il s'agit d'un véritable mouvement de moralisation et de responsabilisation des décideurs publics. Ainsi, les victimes, animées par un appétit croissant pour les procédures contentieuses plutôt que pour les règlements amiables, ne se satisfont-elles plus de la condamnation du responsable à une réparation devant les juridictions civiles ou administratives, elles préfèrent saisir le juge pénal, inspirées par un désir de punition, voire de vengeance<sup>273</sup>. Ce comportement plutôt excessif est aussi lié au fait que le pouvoir hiérarchique a longtemps refusé d'exercer ses responsabilités dans le domaine disciplinaire, de sorte que les citoyens cherchent maintenant à sanctionner notamment par la voie pénale les agents publics

<sup>267</sup> T. C. , 5 juillet 1951, S. 1953, III, p.1, note Auby. Dans cet arrêt, le Tribunal des Conflits a refusé d'élever le conflit sur l'action publique.

<sup>268</sup> Cass. Crim, 1<sup>er</sup> juin 1967, JCP, 1968, n° 15105. Cette chambre avait introduit un élément de complexité supplémentaire au partage de compétences entre l'ordre judiciaire et l'ordre administratif, en établissant une distinction entre un acte administratif servant de base à la poursuite et un acte invoqué comme moyen de défense par le prévenu.

<sup>269</sup> La question préjudicielle consiste à faire prévaloir le principe de la séparation des pouvoirs et à obliger le juge à surseoir à statuer, en renvoyant la question préalable à la juridiction normalement compétente pour la trancher.

<sup>270</sup> Seules les décisions individuelles font l'objet d'une question préjudicielle, sauf texte contraire autorisant pour une catégorie d'actes individuels, l'appréciation de leur légalité par le juge répressif.

<sup>271</sup> C. Lepage, « Responsabilité pénale des maires et des élus », *Les Petites Affiches*, n° 20, 15 février 1995, p.3.

<sup>272</sup> J. Hermann, « Le juge pénal, juge ordinaire de l'administration ? », *D.* 1998, chron., p.196.

<sup>273</sup> Pierre Guerder, Rapport Cour de cassation, 1998.

qui ont commis une faute. Il n'a pas non plus su définir clairement les responsabilités au sein des rouages administratifs, encourageant de ce fait les mises en examen les plus larges<sup>274</sup>.

La recherche systématique d'un coupable, au sein des élus, hauts fonctionnaires de l'administration préfectorale ou territoriale s'inscrit aussi dans une société qui témoigne d'un refus de la fatalité et en général de tout risque, inhérent à l'activité humaine ou même lié à des événements aussi naturels que des phénomènes météorologiques. Sous l'influence des médias qui stigmatisent la douleur des victimes, les citoyens sont conduits à rechercher, à l'occasion d'un accident ou d'une catastrophe, un responsable à qui sont demandés des comptes, d'autant plus que la technocratie apparaît de plus en plus coupée du citoyen ordinaire<sup>275</sup>.

Cette évolution sociale se trouve corrélativement renforcée par une profonde transformation du droit lui-même et de ses pratiques<sup>276</sup>.

## 2) Les raisons juridiques

Tout d'abord, cette transformation du droit repose sur ce que J. Hermann appelle "*la mutation du système de pouvoir*". La décentralisation a conféré aux élus locaux et notamment à leurs exécutifs des pouvoirs très importants et par voie de conséquence des devoirs et des responsabilités importants. Investis du pouvoir classique de police générale en vertu du Code général des collectivités territoriales, les maires se sont retrouvés au premier plan, ce qui a remis en valeur leurs responsabilités au titre de cette fonction de police<sup>277</sup>.

Ensuite, cette transformation du droit est la conséquence de l'apparition de principes juridiques au sein du Code pénal ou même en dehors de celui-ci. Certains de ces principes qui ont permis de développer la responsabilité pénale des agents publics, ne sont pas nouveaux. Leur insertion dans le nouveau Code pénal a permis de les regrouper de manière cohérente, sous-tendus par un principe commun celui de la transparence. Par ailleurs, le nouveau Code pénal a procédé à deux innovations. D'une part, il a créé un nouveau délit, la mise en danger délibérée d'autrui. D'autre part, il a instauré la responsabilité pénale des personnes morales y compris des personnes morales de droit public, excepté l'Etat. De surcroît, l'apparition du principe de précaution dans notre droit positif incite les agents publics à faire preuve de davantage de prudence. J. Hermann considère que ce principe a largement influé sur le développement de la responsabilité pénale des responsables publics et notamment des élus, en raison de leurs fonctions, pour des faits non intentionnels de négligence ou d'imprudence, bien avant sa consécration législative dans la loi Barnier<sup>278</sup>.

Enfin, des "*pratiques nouvelles à droit constant*" voient le jour. Les magistrats du parquet, les magistrats instructeurs comme les parties civiles cherchent de plus en plus à dévoiler les dysfonctionnements intervenus dans les sphères administratives<sup>279</sup>. Les juges pénaux, dont le rôle se trouve profondément modifié, n'hésitent plus à mettre en examen, voire à condamner les responsables publics, alors qu'ils avaient tendance auparavant à les préserver des sanctions pénales. Les personnes appartenant à la catégorie dirigeante découvrent non sans surprise les évolutions et les imperfections de la justice pénale française<sup>280</sup>. La fin des privilèges<sup>281</sup> à l'égard des agents publics a permis aux victimes de se constituer partie civile à

<sup>274</sup> Groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics, présidé par M. J. Massot, rapport au Garde des Sceaux, décembre 1999.

<sup>275</sup> *Idem.*

<sup>276</sup> J. Hermann, « la responsabilité pénale des « responsables publics » et des personnes morales de droit public à l'épreuve de la responsabilité pénale », Colloque CREDECO, Nice, octobre 1996.

<sup>277</sup> *Idem.*

<sup>278</sup> J. Hermann, « la responsabilité pénale des « responsables publics » et des personnes morales de droit public à l'épreuve de la responsabilité pénale », Colloque CREDECO, Nice, octobre 1996.

<sup>279</sup> *Idem.*

<sup>280</sup> Pour un historique de la responsabilité pénale des élus, voir M. Céora, « La responsabilité pénale des élus à raison des délits liés au manque de précaution », *Les Petites Affiches*, n° 20, 15 février 1995, p.15 et s.

<sup>281</sup> Cf. Professeur Liet-Veaux, *La caste des intouchables ou la théorie du délit de service*, D. 1952, ch. XXVIII, p. 133 et le revirement de jurisprudence opéré par la chambre criminelle de la Cour de cassation le 22 janvier 1953 (*D.* 1953, p. 109 avec le rapport du conseiller Patin).

leur rencontre, même en présence d'une faute de service. Le Tribunal des conflits<sup>282</sup> a d'ailleurs interdit que le conflit soit élevé devant le juge d'instruction sur une action tendant à la condamnation civile d'un agent public pour faute de service, alors que le garde des sceaux siégeait avec la voix décisive.

Le choix de la voie pénale résulte en partie du comportement du juge administratif, en raison de sa lenteur dans les procédures et de sa timidité dans l'usage de ses pouvoirs d'instruction ou d'octroi de provision. Plus exactement, la voie pénale est considérée comme plus rapide et plus efficace pour obtenir réparation. De plus, au cours d'un procès civil, le requérant doit apporter les preuves de ce qu'il allègue. Or, lorsqu'il s'agit de risques naturels, les victimes ne bénéficient pas le plus souvent de l'accès aux documents administratifs. Par conséquent, l'absence de preuve ne permet pas une issue favorable du procès. En revanche, le choix de la voie pénale permet à la victime d'être déchargée du fardeau de la preuve, puisque reviendra au juge d'instruction la mission de réunir les éléments de preuve. De ce fait, l'expertise pénale non contradictoire, qui reste moins onéreuse que l'expertise civile ou administrative, est un élément déterminant du choix de la juridiction pour la victime<sup>283</sup>.

Par ailleurs, cette prédilection des victimes pour le procès pénal est liée à la logique de la responsabilité administrative qui privilégie largement la faute de service, faute impersonnelle qui pour les requérants ne permet pas une personnalisation de la responsabilité des agents publics. D'ailleurs, l'extension favorable aux victimes de la notion de faute de service dépourvue de tout lien avec le service, a été assez paradoxalement, perçue par celles-ci comme un encouragement à la désresponsabilisation des agents de la collectivité publique<sup>284</sup>. Le procès administratif est, de ce fait, souvent perçu comme un procès "*entre gens de bonne compagnie*"<sup>285</sup>.

Les mutations sociales et juridiques amplifient donc les possibilités pour les citoyens, voire pour leurs associations de défense d'engager des poursuites pénales à l'encontre d'un responsable public, d'un élu ou d'un fonctionnaire, en raison d'erreurs et d'imprudences commises dans le cadre de leur fonction de police. Par voie de conséquence, la responsabilité administrative échappe progressivement au juge administratif, en s'effaçant devant la responsabilité pénale, à tel point que le juge pénal est devenu le "*juge ordinaire, normal de l'administration*", selon J. Hermann<sup>286</sup>. La responsabilité pénale constitue désormais un des modes privilégiés de régulation sociale<sup>287</sup>. En conséquence, sans changement substantiel des règles de droit, le principe de séparation des autorités est davantage remis en cause dans la mesure où le juge pénal est de plus en plus chargé de statuer sur le bien fondé de l'organisation et du fonctionnement de l'administration. L'instruction pénale l'amène en effet à examiner et apprécier en profondeur le fonctionnement des services publics<sup>288</sup>.

## **B. Les fondements de la responsabilité pénale des agents publics pour défaut d'information préventive**

Le droit de la responsabilité pénale des personnes publiques<sup>289</sup> se trouve en pleine construction. La pratique judiciaire considère que le responsable public est un responsable

---

<sup>282</sup> 6 octobre 1989, Préfet de la région Provence, Alpes, Côte d'Azur, Préfet du Rhône c/Mme Laplace, *Rec. Lebon*, p. 295.

<sup>283</sup> C.Huglo, *op. cit.*, p.23.

<sup>284</sup> Groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics, présidé par M. J. Massot, rapport au Garde des Sceaux, décembre 1999.

<sup>285</sup> J. Hermann, « la responsabilité pénale des « responsables publics » et des personnes morales de droit public à l'épreuve de la responsabilité pénale », Colloque CREDECO, Nice, octobre 1996.

<sup>286</sup> *D.* 1998, chron., p.195.

<sup>287</sup> A. Demichel, « Le droit pénal en marche arrière », *D.*1995, chron., p. 213.

<sup>288</sup> J. Hermann, *op. cit.*, p.199.

<sup>289</sup> Le terme "personne publique" renvoie aux notions d'autorité publique, de service public et de mandat électif public. Le droit pénal retient une définition fonctionnelle de l'agent public : il s'agit de toute personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public. Les agents contractuels peuvent également avoir la qualité d'agents publics comme les fonctionnaires au sens du droit administratif.

comme un autre. Le principe est que les pouvoirs dont ils disposent impliquent corrélativement des devoirs<sup>290</sup>. D'ailleurs, l'accroissement des pouvoirs des responsables publics locaux en vertu des lois de décentralisation et l'augmentation de leurs obligations en matière de sécurité sont un facteur d'extension de leur responsabilité pénale. Les pouvoirs de police du maire par exemple constituent un élément de la responsabilité pénale au titre des risques et notamment des risques majeurs.

Néanmoins, les fonctionnaires de l'Etat ou des collectivités territoriales sont rarement les auteurs matériels d'un dommage corporel. Ce sont les décisions administratives qu'ils sont amenés à prendre et donc leur pouvoir dans ce domaine qui les exposent au risque pénal. Le fait de donner l'autorisation de construire ou d'exploiter dans des conditions qui pourront être dangereuses pour la sécurité des personnes, de s'abstenir ou de négliger d'intervenir pour faire cesser une situation dangereuse alors qu'ils auraient dû le faire, d'autoriser alors qu'ils auraient dû interdire, peut entraîner des poursuites pénales à leur rencontre, pour avoir contribué au dommage corporel, qui sera la conséquence directe voire indirecte<sup>291</sup> de leur décision ou de leur inaction. Dans ces situations, la gravité de la faute<sup>292</sup> importe peu, la mise en œuvre de la responsabilité pénale, la caractérisation de la faute et son imputabilité dépendront essentiellement du particularisme des fonctions des agents publics<sup>293</sup>.

Une évolution du droit pénal a été fortement sollicitée par les élus qui se sentent devenus la cible privilégiée des victimes de dommages. Les maires, plus particulièrement, ont l'impression que leur fonction, avec ses responsabilités accrues, est particulièrement soumise au risque pénal.

Toutefois, l'inquiétude des élus locaux et plus généralement des agents publics est-elle fondée ? Selon le rapport Massot, relatif à la responsabilité pénale des décideurs publics, remis en décembre 1999 au Ministre de la Justice, même si les poursuites pénales à l'encontre des décideurs publics ont augmenté, elles restent numériquement très marginales. En matière de police comme en matière de dommages de travaux publics, seul un petit nombre d'affaires a donné lieu à des poursuites pénales à l'encontre des autorités territoriales pour des délits liés à un manque de précautions, commis dans l'exercice de leurs fonctions. De plus, J. Hermann souligne que les risques naturels ont entraîné peu de mises en examen et encore moins de condamnations<sup>294</sup>. En réalité, il semblerait que la médiatisation des affaires conduit à penser qu'un grand nombre d'agents publics est condamné. De plus, l'opinion publique ne fait pas forcément la différence entre "*mise en examen*" et "*condamnation pénale*" et les assimile, de sorte que cela accroît l'impression d'une pénalisation des sanctions à l'encontre des décideurs publics. Or, la qualification pénale des faits commis par les agents publics à l'occasion de l'exercice de leur fonction procède d'appréciations rigoureuses et restrictives.

Néanmoins, les sollicitations des élus envers le législateur ont été en partie entendues, puisque la loi du 10 juillet 2000<sup>295</sup> a notamment modifié l'article 121-3 du Code pénal<sup>296</sup>. Celui-ci est désormais rédigé de la manière suivante (en caractères soulignés, les modifications apportées par cette loi) :

" *Il n'y a pas de crime et délit sans intention de le donner,*

---

<sup>290</sup> C.Huglo, *op. cit.*, p.24.

<sup>291</sup> Lorsque l'auteur de l'infraction a violé de façon délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement ou commis une faute d'une exceptionnelle gravité exposant autrui à un danger qu'il ne pouvait ignorer.

<sup>292</sup> C'est la gravité de la faute qui est appréciée et non la gravité du dommage, élément dont le juge ne doit pas normalement tenir compte dans les infractions non intentionnelles.

<sup>293</sup> Pierre Guerder, Rapport Cour de cassation, 1998.

<sup>294</sup> *in* « Le juge pénal, juge ordinaire de l'administration ? », *op. cit.*, p.198.

<sup>295</sup> JO, 11 juillet 2000.

<sup>296</sup> Il faut signaler que les élus bénéficient depuis la loi Fauchon du 10 juillet 2000 d'une protection particulière en cas de poursuite pénale à leur rencontre. Le Code général des collectivités territoriales contient des dispositions imposant aux collectivités – commune, département, région – d'accorder leur protection aux élus exerçant des fonctions exécutives lorsqu'ils font l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de leurs fonctions. Il s'agit d'une transposition de la protection des fonctionnaires prévu à l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

*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 sécurité prévue par la loi ou le règlement, sauf si l'auteur des faits a 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.*

*Toutefois, dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé la situation qui en est à l'origine ou n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, ne sont responsables pénalement que s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute d'une exceptionnelle gravité exposant autrui à un danger qu'elles ne pouvaient ignorer*".

En principe, le manquement doit donc être intentionnel : c'est la règle posée par le premier alinéa de l'article 121-3 du Code pénal. La culpabilité non intentionnelle, énoncée dans le deuxième alinéa de l'article, qui se démarque par l'introduction de l'adverbe "toutefois", revêt un caractère d'exception<sup>297</sup>.

La question est de savoir quelle sera la qualification pénale retenue en cas d'absence d'information préventive notamment en cas d'absence de prise en compte du risque dans le POS avec en corollaire l'ouverture d'une telle zone à la construction : imprudence, négligence, manquement à une obligation de sécurité ou de prudence ou mise en danger d'autrui ? Une autre question est de savoir comment le juge répressif appréciera le terme de "risque connu" et en vertu de quelles techniques ou de quelle cartographie. On le sait, la jurisprudence administrative se montre relativement sévère, puisqu'elle refuse de plus en plus de qualifier les événements naturels de force majeure. De surcroît, la cour administrative d'appel de Lyon a jugé que l'existence d'un risque naturel probable suffit à engager la responsabilité de l'administration<sup>298</sup>. Pour le commentateur de cet arrêt, le juge administratif a introduit une présomption renforcée qui s'applique lorsque le risque résulte manifestement de la configuration des lieux. La sévérité du juge administratif aura certainement pour corollaire celle du juge judiciaire, selon J. Hermann<sup>299</sup>. Il suffit pour s'en convaincre de constater l'accroissement des cas d'annulation pour non prise en compte par les autorités compétentes des risques<sup>300</sup>.

L'absence d'information préventive peut donc être réprimée à l'encontre d'une autorité d'Etat et notamment du maire. Mais au-delà de celui-ci, d'autres responsabilités pourront être recherchées devant le juge pénal. La loi Barnier, par exemple, impose l'obligation pour l'Etat d'établir des plans de prévention des risques. En cas de survenance du risque naturel, en raison de la négligence ou du retard des services d'Etat dans la prescription et l'établissement de ces plans, le juge pénal cherchera vraisemblablement à chercher un ou des coupables<sup>301</sup>. De même, le fait de délivrer une autorisation dans une zone à risques pourra permettre de faire condamner l'auteur principal, ainsi que d'autres personnes ayant contribué à la réalisation, en tant que complices.

En fait, la présence de risques naturels oblige les agents publics et plus particulièrement les décideurs publics à faire preuve d'une diligence particulière, notamment en s'informant auprès des services de l'Etat compétents de la réalité, de l'intensité et de la période de retour de ces événements naturels, voire même lorsqu'il s'agit d'une simple présomption de risques<sup>302</sup>. Cependant, comme le remarque P. Guerder, "l'appréciation de (la) faute (pénale) éventuelle, par rapport à la spécificité de leurs fonctions, demeure problématique, et en l'état de la jurisprudence, la circonspection s'impose. Elle s'impose aux juges, qui ont à mettre en œuvre

<sup>297</sup> Par exemple, lorsqu'une loi le prévoit.

<sup>298</sup> CAA Lyon, 28 février 1995, consorts Baudizzone, req n° 94LY0091.

<sup>299</sup> J. Hermann, « Le juge pénal, juge ordinaire de l'administration ? », *op. cit.*, p.198.

<sup>300</sup> *Idem.*

<sup>301</sup> *Ibid.*

<sup>302</sup> E. Le Cornec, *op. cit.*, p.9.

*une responsabilité pénale à connotation administrative. Elle s'impose aux administrateurs, qui ont à accomplir les diligences normales susceptibles de les mettre à l'abri du risque pénal*<sup>303</sup>.

### C. Les conditions d'engagement de la responsabilité pénale

#### 1) La faute pénale personnelle

##### a) Le principe de la responsabilité personnelle

Jusqu'à récemment, le juge répressif n'était appelé qu'exceptionnellement à apprécier l'action administrative. Or, cette intervention a lieu alors que les règles concernant la responsabilité des agents de l'administration n'ont, elles, pas changé<sup>304</sup>. Formulée dès 1873 par la jurisprudence Pelletier<sup>305</sup>, la distinction de la faute personnelle et de la faute de service conduit à imputer à l'administration et à elle seule la responsabilité des fautes commises par les fonctionnaires et agents publics dans l'exercice de leurs fonctions et à mettre à sa charge l'indemnisation des dommages en résultant. Cette distinction ne s'applique pas en droit pénal : le caractère répréhensible de la faute commise par le fonctionnaire n'exclut pas l'application des principes de la faute de service, en vertu de la solution dégagée par l'arrêt Thépaz<sup>306</sup>. La faute constitutive d'infraction pénale, même s'il s'agit d'une faute de service, permet la mise en jeu de la responsabilité pénale de l'agent, mais non celle de l'administration : elle laisse entière la responsabilité personnelle de l'auteur de la faute au regard de la loi pénale<sup>307</sup>. Toutefois, le recours au juge pénal ne supprime pas intégralement l'intervention du juge administratif. En effet, la compétence du juge répressif est limitée à l'action publique dirigée contre l'agent. Il ne peut statuer sur la demande en réparation civile que si l'action est dirigée contre l'agent public, auteur d'une faute personnelle détachable du service. L'action civile dirigée, soit contre l'agent, auteur d'une faute de service, soit contre l'administration considérée comme civilement responsable de son agent reste de la compétence de la juridiction administrative. La modification de l'article 470-1 du code de procédure pénale<sup>308</sup> par la loi du 13 mai 1996 n'a entraîné, dans ce cas, aucune innovation<sup>309</sup>. De plus, la condamnation pénale d'un agent public n'entraîne pas corrélativement une responsabilité civile personnelle de cette personne, sauf cas exceptionnel<sup>310</sup>. La loi du 10 juillet 2000 ne remet d'ailleurs pas en cause la théorie de la faute de service. Toutefois, la Cour de cassation considère que la gravité de la faute commise par un agent public dans l'exercice de ses fonctions dénature celle-ci et lui confère la nature d'une faute personnelle. Cette jurisprudence exclut toute protection fonctionnelle et expose l'agent à la condamnation civile sur ses propres deniers<sup>311</sup>. En effet, l'agent public, citoyen ordinaire face

<sup>303</sup> Crim. 24 juin 1997 précité. Pierre Guerder, *Rapport Cour de cassation*, 1998.

<sup>304</sup> J. Hermann, « Le juge pénal, juge ordinaire de l'administration ? », *op. cit.*, p.195.

<sup>305</sup> TC, 30 juillet 1873, Pelletier, Rec. 1<sup>re</sup> suppl., p.117, concl. G. David.

<sup>306</sup> TC, 14 janvier 1935, Thépaz, Rec. CE, p.1224 ; S. 1935.3.17, note R. Alibert ; *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 1996, p.289.

<sup>307</sup> La Cour de cassation a estimé que « l'existence présumée d'une faute rend (l'agent) justiciable des tribunaux répressifs, la notion de faute détachable ou non détachable de la fonction (...) étant étrangère au domaine de la responsabilité pénale » (Cass. crim., 14 décembre 1971, Bull., n° 354).

<sup>308</sup> "Le tribunal saisi, à l'initiative du ministère public ou sur renvoi d'une juridiction d'instruction, de poursuites exercées pour une infraction non intentionnelle, au sens des deuxième et troisième alinéas de l'article 121-3 du Code pénal, et qui prononce une relaxe demeure compétent, sur la demande de la partie civile ou de son assureur formulée avant la clôture des débats, pour accorder, en application des règles du droit civil, réparation de tous les dommages résultant des faits qui ont fondé la poursuite.

Toutefois, lorsqu'il apparaît que des tiers responsables doivent être mis en cause, le tribunal renvoie l'affaire, par une décision non susceptible de recours, devant la juridiction civile compétente qui l'examine d'urgence selon une procédure simplifiée déterminée par décret en Conseil d'Etat".

<sup>309</sup> Pierre Guerder, *Rapport Cour de cassation*, 1998.

<sup>310</sup> C.Huglo, *op. cit.*, p.25.

<sup>311</sup> S. Petit, « A propos de la loi du 10 juillet 2000 relative à la définition des délits non intentionnels », GP, 22-23 déc.2000, chron., p.2



à la condamnation pénale, est personnellement comptable des actes répréhensibles qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions.

Le principe qui sous-tend toute condamnation pénale est celui de la responsabilité personnelle ou individuelle : « *nul n'est passible de peines qu'à raison de son fait personnel* ». Il a été affirmé à plusieurs reprises par la Chambre criminelle de la Cour de cassation<sup>312</sup>. Le Code pénal traduit exactement ce principe à l'article 121-1 en vertu duquel "*nul n'est responsable pénalement que de son propre fait*". L'article 121-4 précise par ailleurs que l'auteur de l'infraction est celui qui commet en personne les faits incriminés. Par conséquent, un individu ne peut être pénalement condamné que s'il a personnellement participé à la perpétration de l'infraction, soit comme auteur, soit comme complice<sup>313</sup>.

Le principe de la responsabilité pénale personnelle et l'article 121-1 du Code pénal sont applicables aux agents publics. Il en résulte qu'un fonctionnaire ne peut être poursuivi pénalement que pour une faute qu'il a commise lui-même, et non pour une faute commise par un subordonné. La question est de savoir quelle est la responsabilité encourue par certains fonctionnaires responsables et notamment le préfet, lorsqu'il délègue un certain nombre de missions.

Toutefois, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a précisé que "*si, en principe, nul n'est passible de peines qu'à raison de son fait personnel, la responsabilité pénale peut cependant naître du fait d'autrui dans les cas exceptionnels où certaines obligations légales imposent le devoir d'exercer une action directe sur les faits d'un auxiliaire ou d'un subordonné ; notamment, dans les industries soumises à des règlements édictés dans un intérêt de salubrité ou de sûreté publiques, la responsabilité pénale remonte essentiellement aux chefs d'entreprise, à qui sont personnellement imposés les conditions et le mode d'exploitation de leur industrie*"<sup>314</sup>. En vertu de cette jurisprudence, la responsabilité personnelle peut être engagée même en cas d'infraction commise par autrui, parce que le fait d'autrui révèle la faute personnelle de celui qui a manqué à ses devoirs. Cela ne signifie pas pour autant que la responsabilité pénale est engagée du seul fait d'autrui.

Ces réflexions nous amènent à expliquer les règles de la responsabilité pénale au regard de la délégation de pouvoirs et de signature et au regard de la responsabilité des personnes morales.

#### *Le principe de la responsabilité personnelle et la délégation de pouvoirs ou de signature.*

La délégation de pouvoirs se définit comme le fait pour une autorité investie de certains pouvoirs, de se dessaisir d'une fraction de ceux-ci et de les transférer à une autorité subordonnée. Une délégation régulière a pour effet de transférer les pouvoirs et la responsabilité corrélative à celui qui la reçoit. L'autorité délégante reste au final seule responsable. L'identification de l'auteur des faits et la désignation du responsable découlent donc de l'analyse de la délégation de pouvoirs<sup>315</sup>.

---

<sup>312</sup> Arrêts du 3 mars 1859 (Bull. n° 69) ; 3 mars 1933 (Bull. n° 49) ; 16 décembre 1948 (Bull. n° 291) ; 28 février 1956 (Bull. n° 205 ; JCP 1956, II, 9304).

<sup>313</sup> L'article 121-7 du nouveau Code pénal précise qu'"*est complice d'un crime ou d'un délit la personne qui, sciemment, par aide ou assistance, en a facilité la préparation ou la consommation, et est également complice la personne qui, par don, promesse ou menace, ordre, abus d'autorité ou de pouvoir, aura provoqué l'infraction ou donné les infractions pour la commettre*". Le droit civil, au contraire, prévoit que des personnes peuvent être civilement responsables pour les fautes commises par autrui. Ainsi, les parents sont-ils civilement responsables des dommages occasionnés par leur enfant mineur, mais ne peuvent se voir imputer pénalement les violences qu'ils a commises.

<sup>314</sup> Bull. n° 205 ; JCP 1956, II, 9304.

<sup>315</sup> Pierre Guerder, Rapport Cour de cassation, 1998.

Plusieurs dispositions prévoient les modalités administratives de la délégation. Ces délégations sont de deux ordres : la délégation de pouvoir par laquelle le délégant se dessaisit de manière permanente ; la délégation de signature par laquelle le délégataire agit au nom et sous la responsabilité du délégant qui n'est pas dessaisi de ses compétences.

Nous allons examiner plus en détail quelques exemples de délégation au sein de l'administration.

Le décret du 10 mai 1982 confère au préfet de département une autorité directe sur tous les chefs de services préfectoraux et des services extérieurs des administrations civiles de l'Etat dans le département ou la région. Le préfet peut ainsi être considéré comme le responsable administratif du département ou de la région, vis-à-vis des ministres du gouvernement. Il peut recevoir à ce titre délégation de pouvoirs d'un ministre pour certains actes de gestion, par exemple pour la gestion déconcentrée du personnel<sup>316</sup>.

Le préfet a lui-même la faculté de déléguer ses pouvoirs ou à tout le moins sa signature. En effet, cette délégation semble permise en vertu de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 50-722 du 24 juin 1950, à titre temporaire, en cas d'absence. A défaut d'une telle délégation, un transfert de compétence est aussi organisé par les textes en cas de vacance de la préfecture, d'absence ou d'empêchement du préfet. Le décret du 1<sup>er</sup> juin 1964 prévoit aussi des délégations de pouvoirs et de signature des préfets aux chefs de services de l'Etat dont la circonscription dépasse le cadre du département<sup>317</sup>. Le décret du 10 mai 1982 notamment les articles 17, 17-1 et 17-2 dresse également une liste des nombreux délégataires possibles dans les départements.

De même, la loi du 13 mai 1996 dont les dispositions ont été insérées dans le Code général des collectivités territoriales, concernant les élus, maire, président de Conseil général, président de Conseil régional, comporte une allusion à celui qui a reçu une délégation. Cependant, les délégations de compétence ou de fonctions ne sont autorisées qu'aux élus, selon l'article 2123-34 du Code pour les délégations de fonction du maire aux adjoints et aux conseillers municipaux, l'article 3123-28 pour le président du Conseil général ou un vice-président ayant reçu une délégation, l'article 4135-28, pour le président du Conseil régional ou un vice-président ayant reçu une délégation. Une décision du tribunal administratif de Versailles précise les limites des possibilités de délégation de pouvoirs. Les magistrats ont estimé que l'arrêté en vertu duquel le maire avait donné délégation au maire adjoint "*en cas d'absence ou d'empêchement du maire pour assurer le fonctionnement de la commune*", ne définissait pas avec une précision suffisante la délégation accordée. En effet, le Code général des collectivités territoriales n'autorise la délégation que d'une partie des fonctions du maire<sup>318</sup>.

En revanche, l'article 11 bis A ne fait pas allusion à cette faculté pour les fonctionnaires. Mais, ce silence ne signifie pas pour autant l'impossibilité de procéder à une délégation<sup>319</sup>. En principe, les délégations aux fonctionnaires ne sont autorisées que sous forme de délégations de signature. A l'inverse de la délégation de pouvoir, la délégation de signature ne modifie pas la répartition des compétences, l'autorité délégante conservant sa compétence normale, reste seule responsable et continue en fait à l'exercer. Le délégataire agit uniquement en qualité de « *fondé de pouvoir* »<sup>320</sup>. Ne disposant que du pouvoir de signer au nom du délégant les décisions entrant dans les matières pour lesquelles il a reçu délégation, il n'intervient donc pas personnellement<sup>321</sup>. En définitive, seuls les élus peuvent bénéficier d'une délégation de pouvoirs qui entraîne transfert de responsabilité. La délégation de signature consentie aux fonctionnaires

<sup>316</sup> Circulaire du 9 avril 1991 du Premier Ministre, décret n° 97-33 du 3 avril 1997.

<sup>317</sup> Circulaire ministérielle du 15 mars 1993, et des arrêts du Conseil d'Etat, publiés au *Recueil Lebon* : 24 février 1989 (Ministre de l'Intérieur c. dame Fortas), 13 février 1993 (Ministre de l'Intérieur c. Bouchet), 4 mars 1994 (société Régineige), 6 mai 1994 (dame Roussel), 16 novembre 1994 (Fédération CGT des services publics), 27 février 1995 (préfet de l'Essonne).

<sup>318</sup> *G.P.*, 2000, Panorama, p.13.

<sup>319</sup> Pierre Guerder, Rapport Cour de cassation, 1998.

<sup>320</sup> CE, 2 décembre 1892, Morgambury, concl. Romieu, p.836.

<sup>321</sup> CE, 4 février 1970, Ministre de l'Intérieur c/ Barré, p.80. Cependant, pour E. Breen, le fait que la délégation de signature ne s'accompagne pas en droit administratif d'un dessaisissement du délégant ne devrait pas empêcher, en principe, l'application des règles de la délégation telles qu'énoncées par la jurisprudence pénale ("*Responsabilité pénale des agents publics*", *Juris-classeurs Administratif*, fasc. 809, p.7).

territoriaux (secrétaire général, secrétaire général adjoint, directeur général des services techniques) n'a aucune conséquence en matière de responsabilité. Ces délégations ne dessaisissent pas l'autorité délégante des pouvoirs qu'elle confie à son subordonné. Cependant, dans la pratique, les secrétaires généraux, les directeurs de services, les directeurs généraux de départements et de régions prennent des décisions engageant la collectivité, sans que les attributions qu'ils exercent à cette occasion reposent sur une habilitation légale ou réglementaire. D'ailleurs, dans un arrêt du 22 février 1995, la Cour de cassation a retenu la responsabilité exclusive du directeur général des services techniques d'une commune à la suite d'un accident survenu au sein de ces services. En sa qualité de chef de service, il était en effet chargé d'assurer, sous la responsabilité du maire, la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité, conformément au décret du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et la sécurité du travail dans la fonction publique territoriale et à une note de service prise pour son application<sup>322</sup>. Il lui incombait, dès lors, de rappeler la nécessité de respecter ces règles même dans le cas d'opérations courantes et de mettre en œuvre des dispositifs permettant d'en vérifier l'observation sur les chantiers. Dans cette espèce, le maire a été déchargé de toute responsabilité dans l'accident. La solution dégagée par la Cour de cassation peut être transposable à la fonction publique d'Etat. Lorsque la faute est commise par le directeur d'un service technique, tel un directeur de l'équipement, dans l'exécution d'actes pour lesquels le préfet n'a pas de connaissances techniques particulières (exécution de travaux, par exemple), on peut considérer logique que ce directeur, délégataire de pouvoirs ou de signature, endosse seul la responsabilité pénale des faits. Le préfet n'a pas en principe à s'immiscer dans l'exécution matérielle de travaux. Toutefois, les règles générales de la répression pénale en matière de délits liés à un manque de précaution conduisent à réprimer l'infraction commise par l'agent d'un service relevant d'une autorité territoriale, à raison des faits matériels lui étant imputables, mais n'excluent pas pour autant la responsabilité pénale de l'élu sous l'autorité de laquelle il est placé, susceptible d'être poursuivi comme coauteur de l'infraction<sup>323</sup>.

Une question se pose liée à ce que l'on pourrait appeler la délégation de pouvoir implicite ou spontanée. Il s'agit de savoir à qui incombe la responsabilité pénale lorsque le subordonné du préfet, par exemple le directeur d'un service technique ou d'un service purement administratif ou encore le directeur de cabinet, prend par délégation des décisions administratives dont le préfet aurait pu conserver l'initiative. Dans cette hypothèse, la responsabilité du préfet pour faute personnelle pourrait être engagée en raison de sa négligence ou de l'absence de surveillance de son subordonné. Il pourrait être poursuivi sur le plan pénal concurremment avec ce dernier. Cependant, admettre une telle solution revient à dénier tout effet à la délégation de pouvoir ou de signature. En effet, le propre de la délégation est de permettre au délégataire d'intervenir à la place du délégant.

Le droit du travail présente les solutions les plus abouties en matière de délégation de pouvoirs, solutions qui semble-t-il peuvent être transposables à la fonction publique. Depuis plus d'un siècle, la jurisprudence fait peser sur les chefs d'entreprise une responsabilité directe lorsqu'une infraction est commise par l'un des employés. Dans le domaine des infractions d'hygiène et de sécurité, le Code du travail a consacré cette jurisprudence notamment à l'article L 263-2. Dans ces hypothèses, même si la Cour de cassation ne l'a jamais affirmé expressément, la faute de négligence de l'employeur justifiant les poursuites pénales est présumée de manière quasi irréfragable, du seul fait de l'infraction commise par le subordonné<sup>324</sup>. La délégation accordée par le chef d'entreprise peut toutefois modifier l'imputation de l'infraction. Par cinq arrêts en date du 11 mars 1993, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a décidé que le chef d'entreprise peut rapporter la preuve qu'il a délégué ses pouvoirs à une personne pourvue de la compétence, de l'autorité et des moyens nécessaires<sup>325</sup>.

<sup>322</sup> Cass. crim., 22 février 1995, Bull., n° 82.

<sup>323</sup> M. Céora, in « La responsabilité pénale des élus à raison des délits liés au manque de précaution », *Les Petites Affiches*, n° 20, 15 février 1995, p.17.

<sup>324</sup> F. Le Guehec, « Les collectivités locales et le nouveau Code pénal », *Les Petites Affiches*, n° 110, 13 septembre 1995, p.25.

<sup>325</sup> Cass. crim., 11 mars 1993 (5 arrêts), Bull., n° 112.

Qu'en est-il dans le domaine du droit public ? Le Conseil d'Etat<sup>326</sup> en a conclu que « *le caractère d'intérêt général de l'activité du décideur public n'est pas de nature à le mettre dans une situation différente de celle de toute autre personne responsable d'une organisation. Il ne semble donc pas y avoir d'obstacles de principe à une transposition de la jurisprudence de la Cour de cassation au cas des délégations de compétence à l'intérieur de l'administration* », dans un contexte de droit public. De plus, la pratique très encadrée des délégations au sein de l'administration ne devrait pas poser de problème en matière de preuve.

La jurisprudence ne s'est pas encore prononcée sur ce point : elle reste à élaborer<sup>327</sup>. Plusieurs arrêts de la Cour de cassation laissent d'ailleurs penser que la responsabilité pénale du préfet n'est pas mise en cause dans des cas similaires. Le premier exemple est donné par l'arrêt relatif à l'effondrement du barrage de Malpasset. Le préfet, qui avait été autorisé à déléguer à l'ingénieur en chef du génie rural l'entretien et la surveillance du barrage, n'avait pas été mis en cause. Dans l'affaire du stade de Furiani, si le préfet a fait l'objet d'une citation directe délivrée à la requête des parties civiles, il a bénéficié d'une décision de relaxe devenue définitive. Seule la responsabilité pénale de son directeur de cabinet a été engagée, en vertu de ses devoirs en matière de prévention et de sécurité.

Pour le domaine qui nous intéresse, le maire ne peut en principe déléguer ses pouvoirs de police, sauf à transmettre de manière officielle une mission particulière à un de ses adjoints. Dans le cadre des obligations en matière d'information préventive, pouvoir de police spéciale, la responsabilité pèse donc toujours sur le maire sauf si celui-ci a délégué cette mission à un de ses adjoints.

#### *La responsabilité personnelle et la responsabilité des personnes morales de droit public.*

Les limites de la responsabilité personnelle ont conduit certains auteurs à postuler l'existence d'une responsabilité pénale du fait d'autrui. En réalité, seule la responsabilité pénale des personnes morales, issue de la réforme du Code pénal, traduit totalement ce type de responsabilité. L'article 121-2 de ce Code dispose que "*les personnes morales, à l'exclusion de l'Etat, sont responsables pénalement (...) dans les cas prévus par la loi ou le règlement des infractions commises pour leur compte, par leurs organes ou leurs 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 de mêmes faits*".

La responsabilité pénale des personnes morales est engagée lorsque des infractions sont commises pour leur compte par leurs organes ou leurs représentants. Répondent à cette définition les organes de droit, c'est-à-dire toutes les personnes physiques qui au sein de la personne morale de droit public tiennent individuellement ou collectivement de la loi le pouvoir de la gérer et de l'engager à l'égard des tiers. Au sein des collectivités territoriales, les « organes ou représentants » prévus par la loi concernent le conseil municipal, le maire ou ses adjoints, dans la commune ou dans la région, le Conseil régional ou son président. Les agents ou les élus des institutions représentatives ne pourront donc pas engager la responsabilité pénale de la collectivité territoriale, même si les infractions ont été commises à son profit, sauf si le contrevenant a qualité pour représenter la collectivité en vertu d'un mandat délivré conformément aux dispositions réglementant la collectivité territoriale concernée. Ainsi, la notion de "*dirigeant de fait*" ne s'applique pas en matière de responsabilité pénale des personnes morales de droit public et notamment des collectivités territoriales<sup>328</sup>. De même, les agissements délictueux d'un fonctionnaire ne peuvent engager la responsabilité pénale de la collectivité car il n'agit ni en qualité de représentant, ni en tant qu'organe de celle-ci. Le Conseil

---

<sup>326</sup> Rapport précité, p.56.

<sup>327</sup> Pierre Guerder, Rapport Cour de cassation, 1998.

<sup>328</sup> F. Le Guehec, *op. cit.*, p.23.

d'Etat est formel<sup>329</sup> : « la responsabilité pénale des personnes morales suppose nécessairement l'intervention de personnes physiques qui commettent une infraction pour le compte de la personne morale. La responsabilité de la personne morale est donc « indirecte ». Mais cette responsabilité est une responsabilité du fait personnel, dans la mesure où les personnes physiques qui peuvent l'engager sont les représentants de la personne morale qui expriment sur le plan juridique la volonté même de celle-ci. Il en résulte en particulier que les employés de la personne morale ne peuvent pas engager la responsabilité pénale de celle-ci ».

En fin de compte, seuls les élus sont susceptibles de bénéficier de cette responsabilité pénale des personnes morales. Elle leur permet en effet de limiter, dans certains cas, leur responsabilité, lorsque les faits reprochés sont davantage imputables à une gestion communale défaillante qu'à une faute directement imputable à une seule personne physique<sup>330</sup>. Toutefois, la responsabilité pénale des personnes morales a un caractère non exclusif. Le législateur a en effet opté pour un cumul des responsabilités : peuvent être condamnées pour la même infraction la personne morale et la personne physique auteur ou complice des mêmes faits. Cette disposition permet d'éviter que la responsabilité pénale des groupements soit utilisée pour occulter les responsabilités encourues par des personnes physiques.

Cependant, sont exclus de la responsabilité pénale des personnes morales, l'Etat, seul détenteur du droit de punir et ne pouvant se sanctionner lui-même ainsi que les collectivités territoriales dans l'exercice d'activités institutionnelles impliquant l'usage de l'autorité et de prérogatives de la puissance publique, tels que la police administrative, le maintien de l'ordre public. Ces activités ne peuvent en effet être déléguées à des personnes morales de droit privé.

Dans son rapport au gouvernement, le Conseil d'Etat estime que « les personnes morales de droit public sont par nature, et quelle que soit leur activité, dépositaire d'une part de la puissance publique. A ce titre, elles disposent de prérogatives qui y sont attachées et sont tenues par les devoirs que comporte son exercice. Elle ne sauraient être placées sous le contrôle des juridictions répressives sans qu'il soit porté au principe de la séparation des pouvoirs une atteinte particulièrement grave »<sup>331</sup>. Mais, ce principe n'a pas de valeur absolue, le législateur peut porter atteinte au principe de séparation des autorités et placer la puissance publique sous le contrôle des juridictions judiciaires. Cette part de puissance publique induit qu'il soit en France dérogé à la compétence du juge judiciaire et aux règles de droit commun. Dans la conception française, la « part de puissance publique » ne se justifie que pour satisfaire l'intérêt général<sup>332</sup>.

En définitive, les collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent être pénalement responsables que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public. Ces activités concernent les contrats conclus entre une personne publique et une autre personne, le plus souvent privée, chargée de gérer tout ou partie d'un service public qui relève de la compétence de la personne morale de droit public contractante<sup>333</sup>. Le champ d'application de la délégation de service public est très étendue: régie de travaux, cantines, transports en commun, service de l'eau...Il concerne donc essentiellement le domaine économique.

Pour le sujet qui nous intéresse, l'obligation d'information en matière de risques naturels constituant une mission de police administrative, ne peut faire l'objet d'un contrat de concession. De ce fait, dans ce domaine, il ne peut y avoir de responsabilité pénale de la commune.

## **b) La faute pénale non intentionnelle et ses différents aspects**

<sup>329</sup> Rapport *La responsabilité pénale des agents publics, en cas d'infractions non intentionnelles*, Documentation française, 1996, p.100.

<sup>330</sup> L'hypothèse type est celle des délits de pollution causés par le mauvais fonctionnement des stations d'épuration.

<sup>331</sup> JO Sénat CR, 11 mai 1989.

<sup>332</sup> J. Hermann, « Le juge pénal, juge ordinaire de l'administration ? », *op. cit.*, p.200.

<sup>333</sup> J. Hermann, « la responsabilité pénale des « responsables publics » et des personnes morales de droit public à l'épreuve de la responsabilité pénale », Colloque CREDECO, Nice, octobre 1996.

Le système répressif français s'appuie sur la notion de faute. Or, cette notion n'a pas été définie par le législateur moderne, qui s'est contenté d'énumérer cinq comportements générateurs de responsabilité pénale dont un seul suffit à caractériser la faute. Cette absence de définition du Code pénal laisse une grande marge d'appréciation aux magistrats.

#### *La faute*

A la liste des imprudences, négligences, manquements à une obligation de prudence ou de sécurité, la loi du 10 juillet 2000 a ajouté la faute. Mais cet ajout ne présente pas vraiment d'intérêt, dans la mesure où, pour être réprimée, la faute doit revêtir les caractères d'imprudence ou de négligence. Celle-ci implique à la fois une indiscipline et une imprévoyance. L'indiscipline suppose d'avoir eu en droit et en fait la possibilité d'agir et de ne pas avoir respecté une certaine discipline sociale. L'imprévoyance sous-tend que l'auteur n'a pas prévu les conséquences de son acte. La faute n'est donc pas intentionnelle même si elle peut être la conséquence d'un comportement volontaire.

#### *L'imprudence et la maladresse*

L'imprudence et la maladresse s'analysent toutes deux comme des agissements positifs.

La maladresse témoigne soit d'un manque d'habileté ou de dextérité manuelle, soit sur le plan intellectuel, se caractérise par l'impéritie ou la faute résultant de l'ignorance des règles applicables à l'activité en cause<sup>334</sup>.

L'imprudence peut s'analyser comme la prise de risque plus ou moins consciente ou le défaut de précautions nécessaires, peu importe que les conséquences dommageables de la faute aient été ou non prévisibles pour son auteur<sup>335</sup>. Elle s'apprécie au regard de l'obligation de diligence qui s'impose à tous, en fonction du comportement normal des personnes.

La fourniture d'un renseignement erroné, à l'origine d'un dommage peut être pénalement sanctionnée. Un contrôleur aérien de Roissy a, par exemple, été déclaré responsable des conséquences dommageables d'un accident survenu lors de l'atterrissage d'un avion qu'il avait dévié d'une piste vers une autre, dans des circonstances aléatoires, alors qu'il aurait dû se borner à interrompre l'approche de l'avion<sup>336</sup>. La Cour d'appel de Grenoble a également retenu la responsabilité d'un maire pour faute d'imprudence et inobservation des règlements, parce qu'il s'était abstenu de fermer une piste de ski alors que les conditions météorologiques laissaient craindre des risques d'avalanche. La commune était de surcroît pourvue de dispositif permettant un déclenchement artificiel des plaques neigeuses présentant un danger dans un secteur signalé<sup>337</sup>. On peut penser qu'une solution similaire pourrait être prononcée en vertu de la défaillance des pouvoirs de police générale dans le cas de l'absence d'alerte de la part des autorités publiques. De même, pourrait être reconnue la responsabilité des autorités locales ou préfectorales en cas de délivrance d'autorisation d'utilisation ou d'occupation du sol dans une zone de risque sans informer les pétitionnaires ou encore la responsabilité des autorités préfectorales pour absence de délimitation de zones de risque par le biais de la procédure du PPR, ce qui ne permet pas d'avertir les populations concernées des risques qu'elles encourent.

#### *La négligence et l'inattention* <sup>338</sup>

---

<sup>334</sup> CA Lyon, 13 juillet 1973, GP 1973, II, p.830. ; Crim. 14 mars 1974, GP 1974, I, p.417 pour l'incendie du 5/7 de Saint-Laurent de Pont.

<sup>335</sup> Crim, 4 novembre 1971, Bull. n° 300.

<sup>336</sup> Crim. 9 juillet 1998 - pourvoi n° A 97-83326.

<sup>337</sup> 5 août 1992, JCP, 1992, II, n° 21559.

<sup>338</sup> L'article 11 bis A édicte un régime particulier qui, selon les travaux préparatoires et le libellé de la loi, ne concerne pas l'ensemble des faits non intentionnels. Les fautes de maladresse ou d'inattention en sont exclues, même si elles sont commises dans l'exercice des fonctions. Mais, certains s'interrogent sur l'utilité d'un régime de

Ce sont des fautes caractéristiques de comportements d'omission ou d'abstention d'accomplir un acte commandé par un comportement normal, comme le défaut d'information, le défaut de précaution par impéritie, le retard d'intervention (articles 221-6 et 222-19 du Code pénal).

La négligence est réprimée, en cas d'inaction fautive du fonctionnaire<sup>339</sup>, par exemple à l'occasion du contrôle de légalité, ou de son pouvoir de substitution. L'abstention d'un fonctionnaire peut, dans une certaine mesure, être regardée comme fautive, si confronté à des troubles à l'ordre public prévisibles, il s'est abstenu de prendre les précautions qui étaient en son pouvoir<sup>340</sup>. Ainsi, on peut penser que le préfet et le sous-préfet peuvent être sanctionnés pour négligence, en raison du contrôle de légalité qu'ils exercent sur les actes émanant du maire, spécialement sur son pouvoir de police. Ils bénéficient également d'un pouvoir hiérarchique sur le maire, lorsque celui-ci prend des mesures de police municipale, au sens des articles L 2212-1 et L 2212-2 du Code général des collectivités territoriales. Ils doivent intervenir directement, au titre de cette police lorsque les mesures à prendre affectent le territoire de plusieurs communes, ou lorsque le maire d'une commune reste indifférent à sa mise en demeure (art. L 2215-1 et L 2215-3 du même code). Toute abstention pourra dès lors être considérée comme fautive et réprimée sur le plan pénal, dès lors que des atteintes à l'intégrité corporelle ont été commises. En conséquence, toute carence en matière d'information préventive ou de diffusion d'alerte pourrait être considérée comme pénalement répréhensible.

Toutefois, la Cour d'appel d'Amiens<sup>341</sup> n'a pas retenu la faute de négligence à l'encontre du maire d'une commune littoral pour défaut d'information. Il était reproché à celui-ci, non seulement ne pas avoir signalé le danger de se promener à marée basse à longue distance du littoral par l'apposition de panneaux sur le chemin d'accès à la plage, mais aussi d'avoir laissé penser aux victimes que le lieu était sans risque en raison de panneaux indiquant que la plage était surveillée. La Cour d'appel a relevé une série de mesures attestant l'accomplissement de diligences normales par le maire, à savoir l'organisation d'un service de surveillance des plages, quand bien même celui-ci était insuffisant, l'apposition de panneaux sur les voies d'accès aux plages - la longueur du littoral ne permettant pas une information complète des usagers sur les dangers de la marée montante - le respect du plan saisonnier de secours. En filigranes, les juges semblent indiquer également que les promeneurs sont tenus à une obligation de prudence et sont censés s'informer sur les conditions de leur sécurité.

Transposée en matière d'information préventive, cette décision permet de cerner qu'elle serait la sanction éventuelle en la matière. Il semblerait que l'absence d'information en vertu du pouvoir de police générale, appréciée au cas par cas par les juges pénaux, engage la responsabilité pénale de l' élu en raison de sa négligence. Toutefois, les magistrats pourraient retenir à l'encontre de la victime le fait de ne pas avoir pris les précautions convenables en zone de risque connu.

#### *Le manquement à une obligation de prudence ou de sécurité*

Le cinquième comportement fautif consiste, selon les articles 121-3, 221-6 et 221-19 du Code pénal, dans le manquement à une obligation de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement. Le singulier employé pour désigner le règlement invite à se référer au sens constitutionnel du terme. Seuls les règlements pris par le gouvernement constituent donc les normes de référence, selon la loi du 10 juillet 2000.

La méconnaissance des obligations de prudence ou de sécurité résulte soit d'actes positifs, le fait d'accomplir une action sans respecter une règle de prudence ou de sécurité, soit

---

responsabilité pénale ambivalent subordonné, d'une part au manque de diligences et d'autre part ne tenant pas compte de cette exigence. L'inutilité de cette distinction les conduit à proposer une assimilation des fautes d'imprudence et de maladresse, de négligence et d'inattention, pour unifier les solutions (Pierre Guerder, *Rapport Cour de cassation*, 1998).

<sup>339</sup> Cette sanction est le prolongement de la jurisprudence du "cinq/sept".

<sup>340</sup> Pierre Guerder, *Rapport Cour de cassation*, 1998.

<sup>341</sup> 9 mai 2000, *GP* 9/11 juillet 2000, *jurisp.*, 32, note S. Petit.

d'actes d'abstention alors que les règles de prudence ou de sécurité commandent d'intervenir, pour remédier à une situation dangereuse ou susceptible de le devenir<sup>342</sup>. La Cour de cassation considère que les actions ou omissions aux impératifs particuliers de sécurité et de prudence sont caractérisées lorsque l'obligation est définie par référence à des éléments qui en fixent l'étendue et la limite<sup>343</sup>. Ce type d'infraction diffère des simples fautes d'imprudence ou de négligence analysées plus haut. Les manquements à une obligation de prudence ou de sécurité présentent ainsi la particularité d'être indépendants des autres comportements fautifs. L'article 223-1 du Code pénal énonce en effet que le manquement concerne une obligation particulière de sécurité ou de prudence. En d'autres termes, la loi ou le règlement précise clairement, spécifiquement les obligations de prudence et de sécurité à respecter. Dès lors que l'on se trouve en présence de blessures ou d'un décès, le manquement au règlement suffit pour poursuivre l'infraction, sans avoir besoin de rechercher un comportement imprudent. Néanmoins, même si la réglementation a été scrupuleusement respectée, on peut réprimer une faute d'imprudence ou de négligence à l'origine d'un dommage corporel<sup>344</sup>.

Cependant, même si les infractions des agents publics concernent en grande majorité la méconnaissance d'une obligation légale de sécurité ou de prudence, l'imprudence, indépendante d'une obligation légale ou réglementaire, comme on l'a vu, peut également être réprimée.

Les carences ou les défaillances en ce qui concerne la procédure d'information préventive telle que prévue par la loi de 1987 et ses textes d'application, pourraient être sanctionnées sur le fondement du manquement à une obligation de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement. En effet, la loi de 1987 et le décret de 1990 imposent d'informer les populations en matière de risques naturels. Cette mission peut être analysée comme une obligation de sécurité imposée par la loi ou le règlement. Dès lors, l'absence de respect de la procédure d'information préventive et notamment l'absence de diffusion d'information en ce qui concerne les consignes de sécurité et les mesures d'alerte pourraient faire l'objet d'une condamnation pénale en cas de victime d'un événement naturel.

#### *La mise en danger délibérée d'autrui*

Dans le chapitre III du nouveau code pénal intitulé " *De la mise en danger* " une nouvelle infraction a été introduite : le délit de risques causés à autrui. Il a été prévu afin de renforcer les dispositions destinées à prévenir plus particulièrement l'insécurité routière et les accidents du travail. Créé par l'article 121-3, il est défini par l'article 223-1 du Code pénal, comme "*le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement*"<sup>345</sup>.

Cette infraction présente une particularité essentielle qui lui confère toute son originalité. Elle a pour finalité à titre préventif de réprimer les comportements dangereux avant que ne se produise l'accident. En fait, c'est la notion de risque qui constitue le fondement des poursuites. Le seul comportement dangereux, périlleux, susceptible de porter atteinte à autrui suffit à consommer l'infraction, sans avoir à établir une intention dirigée vers le résultat. La poursuite pénale n'a plus dans ce cas une vocation uniquement répressive, elle a avant tout une fonction pédagogique et de responsabilisation.

<sup>342</sup> Cf. Cass. crim., 9 novembre 1999, *GP*, 1<sup>er</sup> avril 99, *jurisp.*, p.13, note S. Petit, incendie dans une maison de retraite et inobservation des règlements.

<sup>343</sup> Cass. crim. 23 juin 1999, *D.* 2000, *somm.*, 33.

<sup>344</sup> Pierre Guerder, Rapport Cour de cassation, 1998. Cf. Crim. 4 juin 1973, *Bull.* n° 252 ; 17 juillet 1973, *Bull.* n° 332.

<sup>345</sup> Un individu reconnu coupable d'un délit de mise en danger encourt une peine d'emprisonnement de un an et de 100 000 F d'amende. Cependant, si les risques créés se réalisent, le délit de l'article 223-1 devient une circonstance aggravante de l'homicide involontaire (article 221-6, alinéa 2 du Code pénal) ou des atteintes involontaires à l'intégrité physique (articles 222-19 et 222-20 du même code). Il est également possible d'engager des poursuites pénales contre une personne morale qui s'est rendue coupable d'une mise en danger d'autrui.



La réunion de plusieurs conditions est nécessaire pour constituer l'infraction : un élément moral et un élément matériel.

L'élément moral est constitué par la violation d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence prévue par la loi ou le règlement. Les tribunaux ont une conception stricte de la loi ou du règlement, interprétation corroborée par la loi du 10 juillet 2000. Cette obligation de sécurité ou de prudence prévue par la loi ou le règlement est entendue au sens constitutionnel du terme. Le tribunal correctionnel d'Avignon a ainsi relevé que "*les actes administratifs individuels désignant nommément une personne physique ou morale ne comportent pas de prescriptions générales et impersonnelles comme la loi ou les règlements et ne sont pas visés par l'article 223-1 du Code pénal*". De ce fait, un arrêté sous-préfectoral ne peut servir de fondement à la poursuite d'une gérante de camping qui avait maintenu l'ouverture de l'installation en dépit d'un arrêté préfectoral ordonnant la fermeture en raison des risques d'inondation<sup>346</sup>. De même, sont exclus du champ d'application de l'infraction les règlements d'origine privée, comme les règlements intérieurs d'une entreprise, par exemple.

Par ailleurs, l'incrimination met en évidence le comportement fautif de l'auteur - le risque conscient qu'il prend au détriment d'autrui : il est censé connaître d'une part, l'obligation de prudence ou de sécurité et d'autre part le danger qui résulte de sa violation. Il appartient donc au ministère public de prouver dans un premier temps que l'agent a conscience du danger créé de l'éventualité du dommage, en violant cette obligation et dans un deuxième temps, la détermination de l'auteur.

L'obligation de prudence s'apprécie par rapport à l'attitude réfléchie de l'auteur des faits quant aux conséquences de ses actes ; l'obligation de sécurité implique de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour ne pas porter atteinte à la vie ou à l'intégrité d'autrui. Cette incrimination permet d'engager des poursuites pénales spécifiques à l'encontre des comportements dangereux qui témoignent d'un mépris délibéré de la personne humaine. Toutefois, ce manquement est distinct de la simple faute d'imprudence ou de négligence, de la simple inadvertance, en raison du caractère délibéré du comportement. La faute commise de manière délibérée n'entraîne pas une transformation de la nature de l'infraction. Il s'agit, en effet, toujours d'une infraction non intentionnelle parce que, même si la faute est commise volontairement, le dommage n'est pas voulu. Une telle hypothèse est qualifiée de dol éventuel. L'auteur des faits n'a pas pour intention de provoquer un quelconque résultat dommageable, mais il a conscience du risque et de l'éventuel dommage en découlant, il espère l'éviter et persiste de ce fait dans son action<sup>347</sup>. Les magistrats du Tribunal correctionnel de Vesoul<sup>348</sup> ont défini l'élément moral de l'infraction comme "*la conscience, chez l'auteur de l'acte dangereux, que son acte risque fort de causer la mort ou du moins une mutilation ou une infirmité permanente*". C'est cet état d'esprit que traduit l'adverbe "*manifestement*", c'est-à-dire la résolution dont fait preuve l'auteur des faits en violant délibérément la norme de sécurité ou de prudence. Le Code pénal facilite ainsi la preuve de l'élément moral : il suffit de démontrer que la violation de l'obligation est délibérée pour en déduire éventuellement la conscience du risque. Pour caractériser l'infraction, les juges du fond s'appuient donc sur un faisceau d'indices de nature objective qui peuvent être juridiques (violations répétées d'une obligation) ou circonstanciels. Par ailleurs, la Cour de cassation a admis que les juges du fond se fondent aussi sur des indices subjectifs, telle l'expérience de l'auteur de l'infraction<sup>349</sup>.

Il faut ensuite, selon l'article 223-1 du Code pénal, que l'auteur des faits expose autrui à un risque grave. Le terme "*autrui*" désigne à la fois une personne isolée et une pluralité de personnes, mais certainement pas celui qui s'expose délibérément à un risque. La généralité de ce terme n'impose pas d'identifier formellement les personnes susceptibles d'être victimes du

<sup>346</sup> TGI Avignon, 15 septembre 1994, n° 1683-94, non publié.

<sup>347</sup> Pierre Guerder, Rapport Cour de cassation, 1998. Le Code pénal établit une distinction entre la faute subie qui recouvre les infractions d'imprudence ou de négligence et la faute volontaire qui consiste à braver le risque. L'intention ne se confond plus avec la volonté. C'est la volonté tendue vers un résultat dommageable qui est exigée.

<sup>348</sup> Note sous Trib. Corr. Vesoul, 6 oct.1994, *GP*, 23-24 août 1995, p. 37.

<sup>349</sup> Cass.crim., 9 mars 1999, *D.* 2000, jurispr., 81.

danger créé. Cependant, la présence d'un tiers est la condition *sine qua non* pour que l'infraction soit constituée. Ainsi, en l'absence de victime potentielle, l'infraction ne peut être constituée. A ce principe, il faut introduire une nuance subtile. Il n'est pas en effet nécessaire qu'un tiers soit effectivement en danger au moment de la violation de l'obligation de sécurité ou de prudence : il suffit que ce tiers ait pu exister. D'ailleurs, la jurisprudence actuelle fait de l'existence de victimes potentielles déterminées ayant effectivement échappé par hasard au risque d'accident, un élément d'appréciation de la dangerosité du comportement générateur du risque de mort ou de mutilation. En conséquence, on peut admettre que la présence humaine ne semble pas être un élément déterminant pour déclencher les poursuites.

L'élément moral ne suffit pas à constituer l'infraction, il faut encore amener la preuve d'un élément matériel. Celui-ci est constitué par le fait d'exposer autrui à un risque de mort ou de blessures. Le risque auquel est exposée la victime potentielle doit présenter les particularités d'être direct, immédiat, non hypothétique et d'une extrême gravité.

Le caractère immédiat de l'infraction ne peut s'apprécier qu'au jour de la violation de l'obligation car cette violation n'a pas encore engendré de risque. L'appréciation doit donc être retardée au moment où le danger lié au non-respect de l'obligation particulière se réalise. Maintenir le point de départ au moment de la violation de l'obligation revient à exclure l'application de l'article 223-1 du Code pénal dans d'autres hypothèses, dans la mesure où aucun lien de causalité direct et immédiat ne peut exister si le risque n'existe pas lui-même. Ainsi, le risque créé perdure tant que l'agent s'abstient puisque l'abstention reste dans la continuité de la violation de l'obligation. Le péril peut rester "*immédiat*" assez longtemps, mais il disparaît dès que l'agent se conforme à l'obligation ou dès que celle-ci ne se justifie plus<sup>350</sup>. Le caractère immédiat de l'infraction est établi pour la Cour d'appel d'Aix en Provence qui a condamné le propriétaire d'un terrain ayant accueilli des campeurs dans un site boisé non aménagé, pendant la période estivale alors que son terrain était soumis à un risque d'incendie de forêt<sup>351</sup>.

Toutefois, certains magistrats semblent privilégier une conception étroite de la notion de "risque immédiat", beaucoup plus restrictive que la notion d'urgence employée par le juge administratif<sup>352</sup>. Ainsi le tribunal correctionnel d'Avignon a-t-il relevé qu'"*aucune inondation n'était ni annoncée, ni prévue comme immédiate, voire même comme seulement possible*", en conséquence de quoi faisait défaut l'élément matériel de l'infraction de mise en danger d'autrui. De même, toujours en matière d'inondation, la Cour d'appel de Nîmes, dans un arrêt du 13 juin 1995 a estimé que l'élément matériel de l'infraction n'était pas caractérisé dans la mesure où les périodes de risque en matière d'inondation se situaient en septembre, octobre et janvier et non en début d'été : de ce fait, l'infraction n'était pas constituée. En revanche, la Chambre criminelle de la Cour de cassation, le 31 janvier 2001, a estimé que le propriétaire de terrains donnés en location à des personnes résidant en permanence dans des caravanes, chalets ou mobil-homes alors que ces terrains étaient classés en zone de risques graves en raison des crues de la rivière, est coupable de mise en danger délibérée d'autrui. Dans ce cas, il a été estimé que l'information délivrée aux résidents sur les risques d'inondation n'était pas de nature à décharger le propriétaire de sa responsabilité pénale<sup>353</sup>.

La difficulté réside donc dans le fait de trouver un juste équilibre entre le caractère immédiat et la notion de risque, qui désigne par essence un événement aléatoire, relativement indéterminable, dont on ne sait pas s'il va se produire, ni où, ni quand. La notion de risque met en effet l'accent sur la probabilité du dommage. Pour éviter les difficultés d'application du texte liées à l'indétermination du dommage, le législateur a limité l'incrimination aux risques les plus graves, tels que les risques de mort ou de blessures. Deux éléments de preuve doivent donc être apportés : la création d'un risque et la gravité de celui-ci. En l'état actuel de la

<sup>350</sup> A. Cerf, note sous Cass. crim, 16 février 99, *D.* 2000, jurispr., 9.

<sup>351</sup> 1<sup>er</sup> déc. 1997, *Juris-Data* n° 048405.

<sup>352</sup> J. Viret, "La responsabilité de l'administration et de ses agents à l'épreuve du droit pénal contemporain", *AJDA*, 20 novembre 1995, p.769.

<sup>353</sup> *Juris-data* n°008587.

jurisprudence, il n'existe pas de critères permettant de déterminer *a priori* les comportements dangereux. Les juges du fonds se livrent en effet à une analyse méticuleuse des faits. Ainsi, quelle que soit l'intensité de la violation de l'obligation de sécurité ou de prudence en cause, la mise en danger d'autrui semble découler d'un ensemble des circonstances qui entourent cette violation au moment même où elle a eu lieu. Il ne peut donc pas y avoir de présomption de mise en danger.

Le caractère direct et immédiat du risque implique également d'établir le lien de causalité entre le comportement dangereux et le dommage potentiel. Là encore, l'absence de dommages avérés pose également quelques problèmes pour prouver ce rapport causal. En réalité, la jurisprudence se contente d'établir que la violation de la norme de prudence ou de sécurité a créé une très grande probabilité d'accident corporel. Cela consiste à démontrer l'étroite proximité entre le risque créé et son éventuelle survenance. De ce point de vue, l'absence de survenance du dommage résulte uniquement du hasard.

Les manquements aux obligations en matière de police générale comme en matière de police spéciale peuvent être réprimés sous l'incrimination de mise en danger d'autrui. Par exemple, la création d'un camping autorisée dans une zone exposée à un risque naturel, alors que des dommages sont déjà survenus auparavant, témoigne d'une violation délibérée des obligations en matière de sécurité ou de prudence. Par ailleurs, on peut se trouver dans le cas d'un responsable public qui limitera les obligations de sécurité pour des raisons essentiellement économiques<sup>354</sup>, mais qui encourra les mêmes sanctions. Cependant, dans le domaine de l'information préventive, il semble difficile d'engager la responsabilité pénale des autorités publiques. Pour ce faire, il faudrait que les différentes autorités chargées de cette mission d'information s'abstiennent de toute intervention, en toute connaissance de cause. On serait dans le cas d'autorités publiques, ayant connaissance du risque mais qui volontairement ne délivrent aucune information aux administrés. Cette situation ressemble à une hypothèse d'école plutôt improbable dans la réalité.

### **c) Les modalités d'appréciation de la faute pénale des agents publics**

La responsabilité pénale des agents publics est enserrée dans un cadre strictement administratif.

Pour être pénalement réprimée, la faute non intentionnelle commise par un agent public doit répondre à plusieurs critères.

Les faits incriminés doivent tout d'abord avoir été commis dans l'exercice des fonctions. Les infractions involontaires sont ainsi généralement considérées comme des fautes de service<sup>355</sup>.

La faute non intentionnelle que peut commettre un agent public doit entrer dans la définition introduite par la loi du 13 mai 1996<sup>356</sup> dans celle du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. La responsabilité pénale des agents publics est désormais précisément définie par l'article 11 bis A : "*Les fonctionnaires et les agents non titulaires de droit public ne peuvent être condamnés sur le fondement du troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de leurs fonctions que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie*". La rédaction de l'article 11 bis A paraît plus stricte ou plus précise que celle de l'article 121-3. L'expression "*sauf si l'auteur des faits a accompli les diligences normales*" est remplacée par une formule conditionnelle : le fonctionnaire ne peut être condamné "*que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales*". Cette rédaction indique en même temps que la preuve de cet élément de l'infraction incombe à la partie poursuivante, y compris dans les

<sup>354</sup> J. Hermann, « la responsabilité pénale des « responsables publics » et des personnes morales de droit public à l'épreuve de la responsabilité pénale », Colloque CREDECO, Nice, octobre 1996.

<sup>355</sup> TC, Pelletier, 30 juillet 1873, D. 1874, 3, 5 ; Thépaz, 14 janvier 1935, S. 1935, 17.

<sup>356</sup> JO 15 mai, p.7211.

instances en cours<sup>357</sup>. Compte tenu du caractère général de l'article 121-3 du Code pénal, ces "*déclinaisons*" montrent la volonté du législateur de voir le principe de l'appréciation *in concreto* de la faute pénale appliquée avec une attention particulière aux agents publics.

La loi a modifié le 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 121-3 du nouveau Code pénal, en ajoutant un critère permettant d'analyser les diligences normales accomplies par l'auteur des faits, de manière totalement subjective, au regard "*de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait*". L'objectif de la loi est de conduire le juge pénal à prendre en compte dans son analyse le contexte de l'acte commis et les difficultés propres aux missions que la loi confie à l'auteur des faits, sans pour autant impliquer une analyse psychologique de l'auteur du dommage. La prise en considération du soin apporté par l'agent public à l'exécution de ses tâches conduit donc à analyser ses compétences, son ou ses pouvoirs, les moyens dont il disposait. L'article 11 bis A ajoute même la prise en considération des "*difficultés propres aux missions que la loi lui confie*". Cette adjonction n'est pas anodine, car elle introduit dans le procès pénal l'étude des attributions légalement dévolues au fonctionnaire concerné, ce qui revient à apprécier le contexte de l'environnement fautif au regard de la pression du service public et du fonctionnement des mécanismes décisionnels en droit public. Ces dispositions constituent le prolongement, pour les agents publics et les militaires<sup>358</sup>, de dispositions semblables introduites dans le code général des collectivités territoriales pour le maire, le président de Conseil général, le président de Conseil régional<sup>359</sup>. L'article 11 bis A de la loi du 13 juillet 1983 modifiée consacre ainsi le cadre administratif de leur responsabilité<sup>360</sup>. Il rappelle également leur absence de privilège de juridiction et d'immunité pénale, disposition introduite pour certains élus et agents publics par la loi n°93-1 du 4 janvier 1993.

Toutefois, la consécration du principe de précaution remettra-t-il en cause le principe de l'appréciation *in concreto* de la faute, même si la loi impose d'apprécier les compétences de l'auteur des faits ? D'une manière plus large, quelle va être son influence dans la mise en jeu de la responsabilité pénale ? Les décideurs publics ou privés craignent en effet une multiplication des poursuites pénales à leur encontre. Pour répondre à cette interrogation, nous nous appuyons sur les éléments de réponse fournis par le Rapport au Premier Ministre élaboré par P. Kourilsky et G. Viney relatif au principe de précaution<sup>361</sup>.

L'introduction dans le Code pénal d'incriminations vagues, définies en termes très larges, laisse penser que la voie est ouverte à l'interprétation des magistrats, ce qui éveille les craintes de ces décideurs. Les articles 221-6 et 221-19 à 21 du Code pénal, par exemple, répriment "*toute maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement*", dès lors que ce fait a entraîné soit la mort, soit une incapacité totale de travail, quelle que soit la durée de celle-ci. Or, les termes vagues d'"*imprudence*", d'"*inattention*", ou de "*négligence*" peuvent conduire à rapprocher leur interprétation de la définition d'un manque de précaution, « *d'un défaut de prise en compte d'un risque dont l'existence ou les conséquences ne sont pas démontrées de façon irréfutable, du moment que leur probabilité est suffisante pour alerter une personne raisonnable* », conception déjà retenue auparavant par le juge pénal à propos de l'imprudence et de la négligence. Cependant, il semblerait que du point de vue juridique, les craintes exprimées par les décideurs publics ou privés n'aient pas lieu d'être.

<sup>357</sup> Pierre Guerder, Rapport Cour de cassation, 1998.

<sup>358</sup> La loi du 19 décembre 1996 a inséré un article 16-1, en termes identiques dans la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires.

<sup>359</sup> Le maire ou un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation (Art. 2123-34), le président du Conseil général ou un vice-président ayant reçu une délégation (Art. 3123-28), le président du Conseil régional ou un vice-président ayant reçu une délégation (Art. 4135-28), ne peuvent être condamnés sur le fondement de l'article 121-3 du Code pénal pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie.

<sup>360</sup> Pierre Guerder, Rapport Cour de cassation, 1998.

<sup>361</sup> Octobre 1999, La documentation française.

D'abord, en vertu du principe de légalité, règle fondamentale de valeur constitutionnelle, une condamnation pénale ne peut être fondée que sur une incrimination déjà prévue et définie par la loi avant l'engagement des poursuites. De ce fait, la violation d'une obligation de précaution ne peut être pénalement réprimée que si cette infraction a été définie par le Code pénal ou une loi spéciale. Or, actuellement, le manquement à l'obligation de précaution n'a fait l'objet et ne fera sans doute l'objet d'aucune incrimination de portée générale, compte tenu de la difficulté de formulation d'une telle infraction.

Ensuite, en vertu de l'article 111-4 du Code pénal, corollaire du principe de légalité, le juge doit interpréter les textes d'incrimination de façon étroite, c'est-à-dire dans le sens le moins défavorable au prévenu. Ainsi, les fautes énoncées par le Code pénal (imprudence, négligence, inattention...) doivent-elles être caractérisées pour être pénalement réprimées. Sanctionner un défaut de précaution implique alors d'établir l'existence d'un soupçon sérieux de risque, suffisamment étayé scientifiquement et dont le prévenu a eu connaissance au moment des faits qui lui sont reprochés.

Enfin, la loi impose de prouver un dommage (mort ou blessures ayant provoqué une incapacité totale de travail) et un lien de causalité entre le comportement du prévenu et ce dommage. En matière judiciaire, l'établissement de la causalité n'implique pas une certitude absolue, mais seulement une probabilité suffisante. De ce fait, il n'est pas impossible de condamner en vertu d'un risque dont tous les effets ne sont pas scientifiquement établis. Il semble en revanche inconcevable de fonder une condamnation sur un danger purement hypothétique<sup>362</sup>. Cependant, la preuve d'un dommage n'est pas nécessaire pour réprimer le délit de mise en danger d'autrui, qui n'exige pas la réalisation d'un dommage. Cette incrimination peut-elle s'appliquer dans les cas où le risque n'est pas scientifiquement démontré ? Logiquement la réponse doit être négative, compte tenu des conditions constitutives de l'infraction qui en limitent la portée, sauf à violer le principe d'interprétation stricte énoncé par l'article 111-4 du Code pénal. En effet, le texte exige la preuve du risque immédiat de mort ou de blessures graves, ce qui exclut les risques dont les conséquences sont mal connues ou qui ne se manifesteront que dans un avenir indéterminé. Il impose également d'établir une exposition directe d'une ou de plusieurs personnes au risque. De surcroît, l'élément moral de l'infraction, la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence, se rapproche de celui qui est requis pour les infractions intentionnelles, ce qui de prime abord ne correspond pas à un manquement à une attitude de précaution.

Par conséquent, une répression pénale en raison d'un défaut de précaution ne semble pas envisageable et *a fortiori* en matière de risques naturels. En définitive, comme le remarquent P. Kourilsky et G. Viney<sup>363</sup>, « *la formulation actuelle du principe de précaution n'a (...) rien d'une innovation fondamentale. Elle met seulement l'accent sur un aspect longtemps méconnu de la prudence, à savoir l'obligation, pour les décideurs, en particulier les décideurs publics, de prendre en considération les risques qui ne sont pas totalement avérés* ». L'émergence du principe de précaution relève encore d'un phénomène perceptible davantage dans les médias que dans le droit positif et ne témoigne pas d'une transformation fondamentale des concepts juridiques.

#### **d) La gradation de la faute**

La faute pénale, dans ses divers aspects, peut revêtir des degrés d'intensité variable : de la faute légère ou très légère à la faute lourde, équipollente au dol. De plus, il faut distinguer selon que la faute est commise par mégarde, en raison d'un défaut de réflexion, voire d'une insouciance passagère, ou encore de manière délibérée. Toutefois, quel que soit le degré d'intensité de la faute, elle sera pénalement réprimée. La gravité de la faute non intentionnelle est ainsi prise en compte par le législateur pour fixer la mesure de la répression de l'infraction qui ne dépend pas uniquement de la gravité du dommage. Seul le manquement "délibéré" à une obligation de sécurité ou de prudence est considéré par les articles 221-6 et 222-19 du

<sup>362</sup> P. Kourilsky, G. Viney, *Le principe de précaution*, rapport au Premier Ministre, 15 octobre 1999.

<sup>363</sup> *Idem*.

Code pénal, comme une circonstance aggravante des infractions d'homicide et de blessures involontaires. D'une part, il aggrave les peines correctionnelles encourues (art. 221-6, alinéa 2, 222-19, alinéa 2), d'autre part, il transforme en délit une atteinte corporelle qui, en l'absence de ce comportement délibéré, ne serait qu'une contravention (art. 222-20).

## **2) Les éléments complémentaires de la faute punissable.**

Pour qu'un fait soit répréhensible sur le plan pénal, la commission d'une faute ne suffit pas, encore faut-il qu'il y ait un dommage, dans la majorité des cas, et un lien de causalité entre la faute et le dommage.

### **a) Le dommage**

Le nouveau code pénal a dérogé à cette règle, en réprimant, en l'absence de dommage, *la mise en danger d'autrui*. Mais, en principe, l'engagement des poursuites pénales contre l'auteur des faits reprochés est soumise à la survenance d'un dommage et plus particulièrement pour le dommage qui nous intéresse, une atteinte à l'intégrité corporelle ou une atteinte à la vie. La réalisation de cette atteinte matérialise ainsi l'infraction et constitue le point de départ de la prescription de l'action publique. Pour les délits intentionnels, la prescription de trois ans court en principe à compter du jour de la commission des faits. En matière de délits involontaires, la jurisprudence a jugé que le délai de prescription ne court pas à compter de la commission de la faute, mais seulement à partir du jour où apparaît le dommage résultant de cette faute et où l'état de la victime permet de déterminer la nature de l'infraction<sup>364</sup>.

Le plus souvent, la faute et le dommage sont concomitants. Mais, le dommage peut apparaître bien plus tard après la commission de la faute. Par exemple, un bâtiment construit en méconnaissance des règles de l'art peut ne pas s'écrouler aussitôt après son édification. La ruine, intervenant plus de trois ans après la construction, on pourrait penser que le délai de prescription a couru et que l'action est éteinte. Or, dans un cas similaire, ce délai ne court qu'à compter du jour où seront décédées ou blessées les victimes de l'effondrement<sup>365</sup>.

### **b) Le lien de causalité entre la faute et le dommage**

Le dernier élément permettant d'engager la responsabilité pénale, après l'établissement d'une faute et d'un dommage est le rapport causal entre une faute et un dommage corporel. Dans la plupart des situations, la causalité est si évidente que toute discussion apparaît superfétatoire. En revanche, on peut se trouver en pleine incertitude lorsque l'infraction semble être la conséquence de plusieurs facteurs dont le rôle a été plus ou moins important. La tâche se complique d'autant plus que plusieurs agissements ou omissions ont concouru, à des degrés divers, à la réalisation de dommages, qu'ils soient imputables à des tiers ou à la victime elle-même<sup>366</sup>.

La question est de savoir si seul le facteur le plus important suffit à établir le lien causal ou s'il faut retenir tous les agissements ayant concouru à la réalisation du dommage, même le plus éloigné. Les juridictions civiles et administratives ont choisi de favoriser la théorie de la causalité adéquate ou causalité directe, en vertu de laquelle l'événement dommageable est rattaché à celui de ses antécédents qui étaient normalement de nature à le produire. En revanche, la jurisprudence pénale semble privilégier la théorie de l'équivalence des conditions. Toutefois, elle ne s'y réfère pas explicitement : elle adopte simplement une conception très extensive de la causalité, en écartant le critère de proximité. En conséquence, pour engager des poursuites pénales, il n'est pas nécessaire que la faute soit commise par un seul auteur ni

<sup>364</sup> Ch. Mixte, 26 février 1971, *Bull.* n° 67, Crim. 22 octobre 1979, *Bull.* n° 291, Crim. 4 novembre 1985, *Bull.* n° 339, Crim. 4 décembre 1990, *Bull.* n° 413.

<sup>365</sup> Pierre Guerder, *Rapport Cour de cassation*, 1998.

<sup>366</sup> Groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics, présidé par M. J. Massot, rapport au Garde des Sceaux, décembre 1999.

qu'elle soit directement à l'origine du dommage : il suffit qu'elle y ait concouru ou qu'elle ait créé les conditions qui ont rendu ce dommage possible.

Il en résulte que peuvent faire l'objet de poursuites, non seulement celui qui est directement à l'origine du dommage, mais encore tous ceux qui, à des degrés divers, de près ou de loin, y ont contribué. Par exemple, le fonctionnement défectueux d'un chauffe-eau ayant entraîné une intoxication des utilisateurs au monoxyde de carbone entraînera la responsabilité pénale de l'installateur, ainsi que celle du gérant d'immeuble responsable de la location de l'appartement, et de la vérification de l'état des lieux<sup>367</sup>.

Autre exemple tristement célèbre, celui de l'incendie du "Cinq-Sept" de Saint-Laurent-du-Pont en 1970 qui avait causé la mort à près de 150 personnes. La Chambre criminelle de la Cour de cassation, dans son arrêt du 14 mars 1974<sup>368</sup>, a confirmé les condamnations prononcées à l'encontre de l'ensemble des personnes ayant eu un rôle dans la survenance du dommage. Ont été ainsi condamnés les exploitants du dancing, en raison de la violation évidente des prescriptions de sécurité du permis de construire, la suppression d'issues de secours, l'accumulation de matières inflammables, l'emploi d'un matériau dangereux à l'origine de l'incendie, l'ouverture de l'établissement au public sans l'autorisation administrative exigée par les règlements ; le fournisseur de mousse de polyuréthane inflammable qui n'avait pas informé les acheteurs des dangers que pouvait présenter ce produit, utilisé pour la décoration intérieure de l'établissement, dont la combustion a provoqué l'asphyxie ; le maire de la commune, chargé d'exécuter l'arrêté préfectoral ayant accordé le permis de construire sous réserve de prescriptions formelles destinées à assurer la sécurité des personnes, et qui n'avait veillé ni à l'observation de ces prescriptions, ni au respect des prescriptions du décret du 13 août 1954 relatif à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public<sup>369</sup>.

L'effondrement de la tribune du stade de Furiani, dont l'enquête révélera qu'elle a résulté d'un cumul de fautes, a aussi donné lieu à des condamnations multiples : le constructeur de la tribune, auteur direct du dommage, le représentant de la Socotec, et les organisateurs de la rencontre sportive<sup>370</sup>.

Toutefois, cette conception large du lien de causalité se trouve limitée à une exigence de preuve : celle de la certitude du rapport causal. Ainsi, même si la faute n'est pas nécessairement la cause directe, immédiate et exclusive du dommage, l'existence du lien de causalité doit être en revanche absolument certaine. Par exemple, la rupture du barrage de Malpasset a donné lieu à des poursuites contre plusieurs personnes, dont aucune n'a été reconnue coupable. La Chambre criminelle, dans un arrêt du 7 décembre 1967<sup>371</sup>, a justifié la relaxe des ingénieurs en chef du génie rural ou des gérants de la société de photo topographie chargés de la surveillance du barrage, en raison de l'absence de faute en relation médiate ou immédiate avec la catastrophe. L'absence de certitude du lien de causalité a également conduit les juges répressifs à ne pas retenir de condamnation à l'encontre du maire de Furiani<sup>372</sup>.

Cependant, depuis la loi du 10 juillet 2000, l'article 121-3 du Code pénal exige que la faute non intentionnelle soit la cause directe du dommage. Le texte déplace la notion de causalité entre l'auteur et le dommage, alors que classiquement elle se situe entre la faute et le dommage<sup>373</sup>. Si la faute est indirecte, elle devra revêtir les caractères d'une violation manifestement délibérée d'une obligation de sécurité ou de prudence ou encore être d'une exceptionnelle gravité exposant autrui à un danger que l'auteur ne pouvait pas ignorer. En cas

<sup>367</sup> Crim. 1er juillet 1976, *Bull.* n° 240 ; 11 juillet 1977, *Bull.* n° 261 ; 13 septembre 1988, *Bull.* n° 321. Pierre Guerder, *Rapport Cour de cassation*, 1998.

<sup>368</sup> *Bull.* n° 115.

<sup>369</sup> Pierre Guerder, *Rapport Cour de cassation*, 1998.

<sup>370</sup> Crim. 24 juin 1997, *Bull.* n° 251.

<sup>371</sup> *Bull.* n° 320.

<sup>372</sup> Crim. 2 mars 1994, *Bull.* n° 85. Pierre Guerder, *Rapport Cour de cassation*, 1998.

<sup>373</sup> M.-F. Steinlé-Feuerbach, « La portée de la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 : à propos de la catastrophe du Drac (Cass. Crim., 12 décembre 2000) », *Les Petites Affiches* n° 4, 5 janvier 2001, p.18.

de relation indirecte, la répression ne pourra s'exercer qu'en cas de faute qualifiée qui peut être assimilée à la faute inexcusable telle que définie par la jurisprudence en matière d'accident de la circulation<sup>374</sup> ou du droit du travail<sup>375</sup>. Cette précision permet de distinguer la faute personnelle extrêmement grave notamment des responsables locaux, du simple dysfonctionnement au sein de l'administration. Mais, les magistrats ne seront-ils pas enclins à considérer, compte tenu des circonstances, que la causalité est directe<sup>376</sup> ? Ne seront-ils pas incités à davantage motiver leurs décisions<sup>377</sup> ?

Quelques décisions donnent un aperçu de l'application de la loi Fauchon du 10 juillet 2000 et de l'appréciation de la faute indirecte de l'agent public.

Une première décision a été rendue le 7 septembre 2000 par le tribunal correctionnel de la Rochelle, à propos d'un décès causé par la chute d'une cage de football mobile<sup>378</sup>. Les magistrats n'ont pas considéré le maire comme pénalement responsable, en raison du caractère indirect de la faute simple d'imprudence qu'il avait commise. Cependant, les circonstances plaidaient pour une telle qualification dans la mesure où cette cage de football n'appartenait pas à la commune mais avait été fabriquée à l'initiative du club de football et déposée sur un terrain communal, après avoir été remise auparavant sur une aire inoccupée. Le maire ne pouvait donc pas être considéré comme l'auteur direct d'un accident causé par un tel équipement qui n'appartenait pas à la commune, sauf à établir à son encontre une violation manifestement délibérée d'une obligation de prudence ou de sécurité prévue par loi ou le règlement ou encore une faute caractérisée qui aurait exposé autrui à un risque d'une particulière gravité. La Cour d'appel de Poitiers a confirmé cette décision<sup>379</sup>.

Dans une deuxième affaire, la cour d'appel de Rennes<sup>380</sup> a eu l'occasion de rendre un arrêt sur la base de la nouvelle loi pour des faits jugés en première instance sous l'empire de l'ancienne rédaction de l'article 121-3 du Code pénal<sup>381</sup>. Les juges du fond avaient retenu l'infraction d'homicide volontaire à l'encontre d'un directeur d'école et d'enseignants chargés de la surveillance d'une sortie à vélo au cours de laquelle un enfant avait fait une chute mortelle d'une falaise. Le maire avait également été condamné en raison des carences relevées dans la mise en œuvre de ses pouvoirs de police, plus particulièrement l'absence d'information des dangers que comportait un tel itinéraire. Cette omission coupable avait été jugée en relation directe avec l'accident. La Cour d'appel de Rennes a confirmé le jugement de première instance quant à la responsabilité des enseignants et du directeur de l'établissement scolaire, les premiers en raison de la relation directe entre leur faute de surveillance et l'accident, le deuxième en raison des fautes commises dans l'organisation de la sortie. Le directeur se devait de vérifier ou de faire vérifier le caractère dangereux du littoral notoirement connu comme tel. En revanche, la Cour d'appel a relaxé le maire. Elle a refusé de reconnaître à la faute commise par celui-ci le caractère de faute indirecte caractérisée. En effet, les magistrats ont estimé que le caractère dangereux du littoral était notoirement connu, ce qui faisait présumer la connaissance du danger par les promeneurs. De plus, matériellement, il était impossible de

---

<sup>374</sup> "Est inexcusable au sens de l'article 3 de la loi du 5 juillet 1985, la faute volontaire, d'une exceptionnelle gravité, exposant sans raison valable son auteur à un danger dont il aurait dû avoir conscience" (Cass.civ. 2<sup>ème</sup>, 20 juillet 1987 (dix arrêts), *Bull.* n° 160 ; Ass. Plén. 10 novembre 1995; *D.* 1995, 633, note Chartier). La Cour de cassation, en date du 28 février

<sup>375</sup> La Cour de cassation, en date du 28 février 2002, a redéfini la faute inexcusable comme l'attitude de l'employeur qui avait ou aurait dû avoir conscience du danger auquel était exposé le salarié et n'a pas pris les mesures nécessaires pour l'en préserver (dépêches internet du site Juris-classeur).

<sup>376</sup> Cf. les réserves émises par les Professeurs G. Viney et J Pradel en commission des lois du Sénat.

<sup>377</sup> Cf. les nombreuses décisions motivant déjà la relation causale, citées par J. Steinle-Feurbach et P. Le Bas, *JAC* n° 2.

<sup>378</sup> Cf. *G.P.*, n° 315-316, p.39, note S. Petit.

<sup>379</sup> CA Poitiers, 2 février 2001, *Juris-data* n° 140967.

<sup>380</sup> 19 septembre 2000, *G.P.*, n° 315-316, p.30, note S. Petit.

<sup>381</sup> Les dispositions d'une loi nouvelle s'appliquent aux infractions commises avant leur entrée en vigueur et n'ayant pas donné lieu à une condamnation passée en force de chose jugée, lorsqu'elles sont moins sévères que les dispositions anciennes (article 112-1 du Code pénal).



procéder à un affichage sur tout le littoral. L'information à ce sujet disponible à l'office du tourisme était suffisante.

Enfin, la Cour de cassation, dans un arrêt du 12 décembre 2000, concernant l'affaire du Drac, a eu l'occasion d'appliquer la loi du 10 juillet 2000 à une espèce en cours de procédure judiciaire. Sur les pourvois de l'institutrice et de la directrice de l'école, la Chambre criminelle annule l'arrêt rendu par la Cour d'appel de Grenoble le 12 juin 1998 et renvoie les parties devant la Cour d'appel de Lyon, afin que celle-ci procède à un nouvel examen des faits au regard des nouvelles dispositions de la loi du 10 juillet 2000. En termes très laconiques, la Cour de cassation précise notamment que l'institutrice n'a pas causé directement le dommage. Dans ses conclusions, l'avocat général estimait d'ailleurs que seuls les cadres d'EDF, qui avaient procédé au lâcher d'eau sans mettre en œuvre les mesures de sécurité qui s'imposaient, étaient les auteurs directs du dommage ; les fautes de la directrice et l'institutrice, malgré les termes employés par la Cour d'appel de Grenoble, étaient indirectes. En effet, les omissions et les négligences commises ne pouvaient provoquer le dommage : elles ne faisaient seulement qu'y contribuer.

En revanche, le tribunal de correctionnel de Millau, dans une décision en date du 12 septembre 2001, a pour la première fois reconnu la responsabilité pénale d'un maire en tant qu'auteur indirect du dommage, suite au décès d'un enfant sur une piste de luge en raison du passage d'un engin de damage. Pour engager la responsabilité pénale d'un auteur indirect, il semblerait que la faute doive revêtir trois caractères : la faute commise doit être caractérisée, elle doit avoir fait courir un danger à autrui ; l'auteur ne pouvait ignorer le risque. Dans cette espèce, le tribunal a estimé que le maire avait commis une double faute : il n'a pas réglementé la circulation des engins de damage et il n'a pas réuni la commission chargée de veiller à la sécurité des pistes en vertu de son pouvoir de police générale. Quant à la connaissance du risque, le tribunal relève laconiquement que la connaissance du danger par le maire découlait de l'évidence de celui-ci, relevé d'ailleurs par de nombreux témoins et de la connaissance qu'avait l' élu de la disposition des lieux<sup>382</sup>.

---

<sup>382</sup> cf. le commentaire de M.-F. Steinlé-Feuerbach, *Petites affiches*, 6 mars 2002, n° 47, p.13 et s.

## Conclusion

L'information sur les risques naturels apparaît comme la mesure préventive fondamentale, afin de protéger dans une certaine mesure les populations exposées à ce type de risque.

Ce droit à l'information avant d'être consacré par le législateur en 1987 apparaissait comme une obligation en filigranes du pouvoir de police des autorités publiques. La jurisprudence a ainsi déduit du pouvoir de police générale détenu par le maire en vertu de l'article 2212-2 du Code général des collectivités territoriales, une obligation d'informer ses administrés des risques naturels auxquels ils peuvent être soumis. De même, en instaurant les PER, PSS, PSZIF, article R 111-3, remplacés par les PPR en 1995, le législateur a doté les autorités publiques d'un instrument permettant une diffusion de l'information en matière de risques naturels. Les documents d'urbanisme issus du pouvoir de police spéciale permettent aussi d'informer indirectement les administrés de la présence de risques naturels dans les zones d'occupation ou d'utilisation du sol.

Cela dit, l'information au titre du pouvoir de police générale ou spéciale reste parcellaire dans la mesure où elle ne concerne le plus souvent que la signalisation des risques encourus, sans entrer dans le détail de l'analyse des risques. En revanche, l'information préventive telle qu'entendue par la loi du 22 juillet 1987 apparaît beaucoup plus complète. La loi du 22 juillet 1987 et son décret d'application (décret n° 90-918 du 11 octobre 1990, complété par les circulaires du 13 décembre 1993 et du 21 avril 1994) ont prévu un ensemble de dispositions très détaillées visant à informer les citoyens sur les risques naturels auxquels ils sont exposés. Cette information concerne la description des risques et de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, ainsi que l'exposé des mesures de sauvegarde prévues pour limiter leurs effets. L'obligation d'information pèse à la fois sur le préfet, le maire, les propriétaires de certains immeubles.

Le dossier est établi par le préfet avec l'aide de la Cellule d'Analyse des Risques et d'Information Préventive (CARIP), composée des principaux acteurs départementaux (les services déconcentrés, les leaders d'opinion, les collectivités locales, les services médicaux sociaux et les associations protectrices de l'environnement, les médias). La cellule fixe la liste des communes à risques, établit les cartes d'aléas et d'enjeux qui précisent les zones du territoire communal où l'information préventive doit être développée. Cette cellule élabore le Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM), contenant les informations sur les risques majeurs naturels et technologiques du département et le Dossier Communal Synthétique (DCS) relatif aux informations essentielles des différents plans de sauvegarde contre les risques naturels et technologiques majeurs encourus par les habitants des communes concernées. A partir du dossier communal synthétique du préfet, le maire établit un document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) qui recense les mesures de sauvegarde répondant au risque sur le territoire de leur commune, notamment celles qu'il a prises en vertu de ses pouvoirs de police. Les maires font connaître au public l'existence du dossier synthétique et du document d'information par voie d'affichage. L'ensemble des documents peut être librement consulté en mairie. De plus, la circulaire du 21 avril 1994 conduit le maire à développer une véritable campagne de communication sur les risques de la commune et les mesures de sauvegarde pour s'en protéger : action médiatique, campagne de presse, articles dans le bulletin municipal, action dans les écoles...

L'information préventive sur les risques naturels et technologiques doit être effectuée tous les 5 ans.

Le bilan de la mise en œuvre des modalités de l'information préventive est globalement médiocre. Le ministère de l'Environnement remarquait dans la note méthodologique du 21 avril 1994 que cette information préventive était encore peu développée en France et que seulement deux communes (Avignon et Lambesc) l'avaient réalisée dans les conditions prévues par

l'article 21 de la loi du 22 juillet 1987 et son décret d'application du 11 octobre 1990. Le Ministère constatait que cette obligation s'est heurtée à de nombreux obstacles administratifs, financiers, économiques ou politiques qui se sont révélés lors de l'expérimentation menée dans une vingtaine de départements durant les années 1991 et 1992. En 1999, le rapport Dauge a également souligné que beaucoup de CARIP, après avoir élaboré les dossiers départementaux des risques majeurs, sont actuellement en sommeil. De ce fait, peu de DDRM ont été mis à jour. Seulement 99 dossiers ont été conçus, alors que 20 000 communes sont concernées par un ou plusieurs aléas. Au final moins de 20% des dossiers communaux synthétiques et moins de 2% des documents d'information communal sur les risques majeurs ont été réalisés sur le territoire national. La Cour des Comptes dans son rapport de 1999 concernant la prévention des inondations, dresse le même constat. Très peu de dossiers DICRIM ont été constitués pour sensibiliser les populations aux risques d'inondation<sup>383</sup>. Selon le Ministère de l'Environnement, en réponse au constat dressé par le rapport de la Cour des Comptes de 1999, l'application de l'article 21 de la loi de 1987 a conduit à la réalisation de 98 dossiers départementaux des risques majeurs et de plus de 2000 dossiers communaux synthétiques, ceux-ci seraient élaborés à un rythme de 1500 par an.

Dans les Alpes-Maritimes, la mise en œuvre de l'information préventive accuse un retard tangible, puisque les premières actions en la matière datent des années 1995/1996. Cependant, les autorités préfectorales témoignent d'une certaine volonté. La création d'une cellule « risques naturels » au sein de la DDE du département, la mise sur calendrier des actions d'information permettent d'accélérer la procédure. Cela dit, le retard est loin d'être comblé au sein des autorités locales pour diverses raisons. En général, on constate que la prévention des risques naturels ne fait pas partie des préoccupations principales des municipalités, compte tenu de la gestion des affaires quotidiennes. De plus, bien souvent, ces autorités disposent de peu de moyens financiers et humains pour mener les actions d'information préventive. Par ailleurs, l'inertie de la population, peu sensibilisée à ce type de démarche, rend les actions menées relativement inefficaces. Sans campagne locale d'information, il est illusoire d'espérer que le seul dépôt des dossiers en mairie permette d'informer correctement les citoyens et que l'affichage soit réalisé. La population, habituée à être « assistée », fait peu d'effort pour rechercher des informations, *a fortiori* dans un domaine, les risques naturels, qu'elle ne connaît pas ou peu. En outre, pour prendre connaissance du DCS et du DICRIM, encore faut-il savoir de quoi il s'agit, à quoi cela peut servir et donc connaître les dispositions légales en vigueur.

Le rapport Dauge de novembre 1999 a ainsi dressé une liste de propositions visant à améliorer la connaissance et la prise en compte du risque. Il préconise à ce sujet un programme de formation et d'information pour rétablir une culture du risque (formation en milieu scolaire mais aussi formation continue des opérateurs techniciens, des industriels, des artisans avec exercices d'alerte). Il souligne d'ailleurs qu'une telle démarche existe en Suisse en matière d'inondation et en France, dans le domaine nucléaire, avec l'organisation d'exercices fréquents concernant toute la population vulnérable.

Ce rapport propose également de diffuser l'information à travers l'inscription des risques « *dans la vie de la parcelle* », c'est-à-dire au fichier immobilier géré par la conservation des hypothèques. Les risques seraient ainsi susceptibles d'être rappelés à l'occasion de chaque publicité foncière. Cette mesure serait une priorité pour conserver la mémoire des risques. Il serait aussi souhaitable que le propriétaire puisse rappeler le risque à chaque étape de la vie de la parcelle: bail d'habitation, bail commercial etc. Toutefois, cette mesure nécessite une modification législative.

La solution est-elle dans l'instauration d'un débat social sur les risques majeurs, ce qui permettra de mieux prendre en compte ces risques dans l'urbanisme et l'aménagement, de mieux comprendre les plans d'alerte et de secours des populations? Dans les recommandations remises au secrétariat général au plan en décembre 1997, l'Instance

---

<sup>383</sup> Rapport public de la Cour des Comptes, 1999.

d'évaluation des politiques publiques de prévention des risques naturels constatait, en général, l'absence de débat public organisé et continu sur les enjeux de prévention des risques naturels. Le rapport Dauge, s'inscrivant dans la lignée des recommandations de cette instance, a été chargé de conduire une mission permettant d'évaluer les enjeux et modalités de création d'un éventuel "lieu de débat" sur les politiques publiques de prévention des inondations en France métropolitaine et outre mer. Il propose notamment d'instaurer un débat public et la création d'une instance nationale, lieu de débat et de concertation entre tous les acteurs de la connaissance et de la gestion des risques naturels (scientifiques, techniciens et décideurs). *« Une structure qui provoque le débat et la concertation extérieure correspond vraisemblablement plus à l'attente sociale qu'une structure qui ne débat qu'entre ses membres. La création d'une structure qui manque pour provoquer le débat et la concertation au sein des structures existantes et de la société tout entière serait souhaitée ».*

Par ailleurs, cette recherche visait à étudier les évolutions du droit de la responsabilité au regard de l'émergence de l'information préventive. La reconnaissance légale du droit à l'information n'a pas pour l'instant modifié fondamentalement la jurisprudence en matière de responsabilité, d'autant plus qu'il n'existe pas encore de décision rendue sous l'empire de la loi de 1987. Cela dit, les juges ont déjà eu à statuer sur des faits mettant en cause l'absence d'information en matière de risques naturels. La jurisprudence a en effet consacré, depuis longtemps déjà et de manière constante, une obligation d'information relative à ce type de risques qui pèsent à la fois sur les personnes publiques et privées. C'est cette jurisprudence qui a été développée dans cette recherche. En raisonnant par analogie, elle permet de dresser les contours des solutions prétoriennes qui pourraient être rendues sur le fondement de l'article 21 de la loi du 22 juillet 1987.

Les juges administratifs sanctionnent les carences de la puissance publique ou de ses agents ou les actions défailtantes c'est-à-dire la lenteur, le retard, sur le fondement de la responsabilité pour faute. Lorsque les services administratifs connaissent le risque naturel et qu'ils n'informent pas les administrés, ils engagent leur responsabilité en cas de dommage. Et la jurisprudence, de plus en plus sévère dans l'appréciation de la connaissance du risque, semble aller dans le sens de l'aggravation de la responsabilité notamment à l'égard des services chargés de la gestion de l'occupation du sol.

De plus, la jurisprudence administrative admet de moins en moins souvent l'exonération de responsabilité pour force majeure, c'est-à-dire en raison d'un événement imprévisible, irrésistible et extérieur. Les magistrats se montrent de plus en plus exigeants pour admettre l'existence de ses éléments constitutifs, de sorte que les autorités publiques ne peuvent se retrancher derrière le caractère imprévisible ou irrésistible de l'événement naturel pour justifier leur carence en matière d'information.

Par ailleurs, la responsabilité en raison des dommages inhérents à l'absence d'information concerne également les personnes privées. La victime peut donc engager la responsabilité des personnes effectuant des opérations immobilières en raison d'une absence d'information sur les risques naturels, responsabilité qui se substitue alors en tout ou partie à celle des personnes publiques. Ainsi, toute personne effectuant des opérations immobilières, professionnelles (agent immobilier, constructeur, architecte, lotisseur, notaire...) ou non, est-elle tenue à une obligation d'information, de renseignement voire de conseil pour les professionnels, en matière de risques naturels.

La victime elle-même n'échappe pas à sa responsabilité, lorsqu'elle se sera montrée particulièrement négligente et qu'elle ne se sera pas renseignée sur les risques auxquels elle pouvait s'exposer. La loi du 22 juillet 1987 a consacré le « droit à l'information » sur les risques, la jurisprudence, tant administrative que civile, a, quant à elle, consacré le devoir de se renseigner. La jurisprudence administrative de ces dernières années marque une volonté d'étendre la responsabilité de la victime, chaque fois qu'il peut être constaté que celle-ci a négligé de s'informer. De même, le juge civil a consacré le devoir de se renseigner, en vertu

duquel la victime est déboutée de toute action en responsabilité lorsqu'elle n'a pas pris soin de se renseigner elle-même.

Par ailleurs, l'absence de délivrance d'information en matière de risque peut conduire à engager la responsabilité pénale des personnes chargées de délivrer l'information. Pour l'instant, seuls les agents publics et plus particulièrement les maires semblent constituer la cible privilégiée de ce type de procédure. Cependant, il semblerait que pour l'instant aucune action n'ait été encore intentée sur le fondement de l'absence d'information préventive, telle que prévue par la loi du 22 juillet 1987.

L'absence ou les carences dans la délivrance d'information en matière de risque naturel pourra être qualifiée d'infraction non intentionnelle, dont le régime est prévu par l'article 121-3 du Code pénal. Le défaut d'information pourra être sanctionné par l'imprudence, la négligence ou le manquement à une obligation de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement.

Pour autant peut-on parler d'une nouvelle rationalité juridique dans le domaine de la responsabilité et de l'information préventive ? Rien n'est moins sûr. Les solutions jurisprudentielles existantes dans le domaine de l'information consacrent une responsabilité essentiellement administrative fondée sur la faute de service, donc sans recherche directe de la personne physique responsable du dommage. Par ailleurs, la responsabilité civile sanctionnant l'absence d'information sur les risques naturels est le plus souvent absorbée par la prise en charge du dommage par les assureurs. En effet, lorsque la responsabilité d'un professionnel est reconnue, celui-ci ne supporte pas véritablement l'indemnisation qu'il devra verser à la victime puisque c'est son assurance qui s'en charge. La fonction indemnitaire de la responsabilité civile prime ainsi sur la fonction moralisatrice, en sorte que responsabilité et indemnisation inversent leur relation de subordination : la responsabilité devient une fonction de l'indemnisation<sup>384</sup>. Poussée à son paroxysme, cette évolution a engendré la sensation pour certaines victimes que leurs dommages ne font l'objet que d'une indemnisation pécuniaire au sein d'un système complètement déshumanisé dans lequel le responsable disparaît du fait de la dilution de l'attribution de la charge des dommages. La responsabilité étant envisagée comme un mécanisme d'indemnisation de la victime, il importe alors de trouver un répondant, qui par la médiation de son assureur, pourra le plus sûrement indemniser la victime.

Seul le droit pénal permet une personnalisation de la responsabilité, en sanctionnant personnellement un individu qui aura commis une faute parce qu'il aura omis d'informer ou qu'il aura donné de mauvaise information. Mais, là encore, pour l'instant, aucune juridiction judiciaire n'a rendu de décision sous l'empire de la loi de 1987 et de ses textes d'application.

---

<sup>384</sup> F. Ewald, « Responsabilité-solidarité-sécurité », *Risques* n° 10, avril-juin 1992, p.9

## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages

- ◆ I. Bernard et alii, *La prévention des risques naturels. Echec ou réussite des Plans d'exposition aux risques ?*, SFDE, 1993.
- ◆ P.-H. Bourrelier, *Rapport de l'instance d'évaluation relatif à la prévention des risques naturels*, La Documentation Française, 1997.
- ◆ E. Desmons, *la responsabilité pénale des agents publics, Que sais-je ?*, PUF, 1998.
- ◆ J.-P. Gilli, H. Charles. J. de Lanversin, *Les grands arrêts du droit de l'urbanisme*, Dalloz.
- ◆ H. Jacquot, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz.
- ◆ P. Jourdain, *Les principes de la responsabilité civile*, Dalloz, coll. Connaissance du droit.
- ◆ *Risque et société*, sous la direction de M. Tubiana, C. Vrousos, C. Carde, J.-P. Pagès, Ed. Nucléon, 1999
- ◆ J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, Dalloz.

### Articles

- ◆ P.-H. Antonmattéi, *Contribution à l'étude de la force majeure*, LGDJ, Bibliothèque de droit privé, T. 220
- ◆ A. Berramdane, « L'obligation de prévention des catastrophes et risques naturels », *RDP*, n°6, 01.12.1997, p.1717 à 1751.
- ◆ E. Breen, "Responsabilité pénale des agents publics", *Juris-classeurs Administratif*, fasc. 809
- ◆ N. Calderaro, « Le juge administratif et la prévention des risques naturels », *Les Petites Affiches*, n°63, 24.05.1996
- ◆ N. Calderaro, « Dans quelles conditions la responsabilité des collectivités publiques peut-elle être engagée du fait de l'illégalité d'un plan d'urbanisme ? », Note sous Tribunal administratif de Nice, *Bulletin de jurisprudence du droit de l'urbanisme*, juillet 1994, p.96 à 101.
- ◆ I. Cassin, « les nouveaux documents d'urbanisme issus de la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains », *Gazette du Palais*, janvier 2001, doct., p.5 à 11.
- ◆ M. Céoara, « La responsabilité pénale des élus à raison des délits liés au manque de précaution », *Les Petites Affiches*, n°20, 15 février 1995, p.15 à 22.
- ◆ R. Christini, « Protection contre risques et nuisances », *Juris-Classeurs Collectivités territoriales*, fasc, 1174
- ◆ J.-F. Couzinet, « Cas de force majeure et cas fortuit : causes d'exonération de la responsabilité administrative », *Revue de Droit Public*, p.1385 à 1425
- ◆ G. Defrance, « Quelles limites à l'obligation de conseil des assureurs ? », *L'Argus*, 9 décembre 1994, p.40 à 43.
- ◆ Demichel, « Le droit pénal en marche arrière », *Dalloz*1995, chron.
- ◆ J.-P. Demouveau, B. Lamorlette, « responsabilité en matière d'urbanisme », *Juris-Classeurs Administratif*, fasc. 871.
- ◆ Denoit de Saint-Marc, Imputabilité du dommage, *Rép. Dalloz, Responsabilité administrative*, fasc. n°98.

- ◆ C. Emon, « Le devoir de conseil de l'entrepreneur. Solution miracle ou alibi ? Point de vue d'un praticien », *Gazette du Palais* 2001, doct, p.2 à 6.
- ◆ D. Fornacciari, Exonération ou atténuation de responsabilité, n° 18, *Encyclopédie Dalloz, RPP*.
- ◆ B. Godbillon, « L'autorisation de construire et le risque naturel », *L'actualité juridique. Droit immobilier*, 10 décembre 1999, p.768 à 777.
- ◆ J. Hermann, « la responsabilité pénale des « responsables publics » et des personnes morales de droit public à l'épreuve de la responsabilité pénale », Colloque CREDECO, Nice, octobre 1996.
- ◆ J. Hermann, « Le juge pénal, juge ordinaire de l'administration ? », *Dalloz* 1998, chron.
- ◆ C.Huglo, « Les délits liés au manque de précaution : risques et environnement », *Petites Affiches*, n°20, 15 février 1995, p.22 à 28.
- ◆ H. Jacquot, « Le refus d'un permis de construire sur un terrain exposé à un risque naturel important », note sous Conseil d'Etat 23.10.1987, *Revue Française de Droit Administratif*, mai-juin 1988, p.543 à 547.
- ◆ P. Jourdain, « Le devoir de « se » renseigner (contribution à l'étude de l'obligation de renseignement) », *Dalloz* 1983, Chron, p.139 à 144
- ◆ D. Larralde, « Projet d'intérêt général et POS », *Semaine juridique* 1993, Ed. N, prat.
- ◆ P. Lascoumes, « L'information, arcane politique paradoxal », séminaire du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise, 8<sup>ème</sup> séance, 12 juin 1997, CNRS
- ◆ M. Latournerie, « De la faute et du risque à propos des dommages causés par les travaux publics », *Revue de Droit Public*, 1945
- ◆ E. Le Cornec, « Les autorités de l'urbanisme face aux risques naturels », *L'actualité juridique. Droit immobilier*, 10 mars 1999, p.198 à 206.
- ◆ E. Le Cornec, « Les risques naturels et le droit de construire ou d'aménager. Aspects de la responsabilité administrative et pénale », *Petites Affiches*, n°98, 15 août 1997, p.4 à 10.
- ◆ E. Le Cornec, « prévention et lutte contre les phénomènes naturels. Dispositifs Généraux », *Juris-Classeurs Environnement*, fasc. 950.10.
- ◆ E. Le Cornec, « prévention et lutte contre les phénomènes naturels. Champ d'application », *Juris-Classeurs Environnement*, fasc. 950.12.
- ◆ F. Leduc, « Catastrophe naturelle et force majeure », *Revue Générale de Droit Administratif*, 1997, n°2
- ◆ F. Le Guehec, « Les collectivités locales et le nouveau Code pénal », *Petites Affiches*, n° 110, 13 septembre 1995p.21 à 26.
- ◆ C. Lepage, « Responsabilité pénale des maires et des élus », *Petites Affiches*, n° 20, 15 février 1995p.3 à 5.
- ◆ « Les scènes locales du risque », Séminaire du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise, 10<sup>ème</sup> séance, 19 mars 1998, CNRS
- ◆ A. Mariani-Benigni, « L' « exception de risque accepté » dans le contentieux administratif de la responsabilité », *Revue de Droit Public*, p.841 à 877.
- ◆ J.-F. Merlet, « Cartes communales : le clair-obscur d'un nouveau régime », *Petites affiches*, n°50, 12 mars 2001, p.4 à 9.
- ◆ J. Moreau, *Juris-Classeurs Administratif*, fasc. 700, n°138

- ◆ S. Petit, « Contributions du Tribunal des Conflits, du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation à l'évolution de la notion de faute de service (par référence à sa gravité) », *Gazette du Palais*, oct. 2001, p.2 à 4.
- ◆ S. Petit, « Délits non intentionnels : la loi et le juge », *L'actualité juridique. Fonctions publiques*, janvier-février 2001, p.42 à 46.
- ◆ S. Petit, « A propos de la loi du 10 juillet 2000 relative à la définition des délits non intentionnels », *Gazette du palais*, 22-23 déc.2000, chron
- ◆ S. Petit, « la responsabilité pénale des agents publics et des élus », *Gazette du Palais*, nov. 1999, doct., p.3 à 10.
- ◆ P. Planchet, « Le précédent, moyen d'évaluation du risque naturel », *Revue Juridique de l'Environnement* 4/1998, p.485 à 495.
- ◆ M. Pochard, « Responsabilité des élus », *Juris-Classeurs Administratif*, fasc. 812.
- ◆ J.-M. Pontier, "L'imprévisibilité", *Revue de Droit Public*, 1986, p.5 à 42.
- ◆ C. Shaegis, Note sous Cour administrative d'appel de Lyon, *Dalloz* 1998, jurisp., p.11 à 14.
- ◆ F. Servoin, « La responsabilité des collectivités publiques à l'occasion des catastrophes naturelles », note sous TA Grenoble 2 juin 1994, *Les Petites Affiches*, n° 18, 10 février 1995, p.15 à 20.
- ◆ M.-C. Sordino, « Un skieur averti en vaut deux : une décision qui risque de « faire boule de neige » », note sous Cour de Cassation, crim. 9 mars 1999, *Dalloz* 2000, jurisp., p.81 à 86.
- ◆ M.-F. Steinlé-Feuerbach, « La portée de la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 : à propos de la catastrophe du Drac (Cass. Crim., 12 décembre 2000) », *Petites Affiches* n° 4, 5 janvier 2001
- ◆ M.-F. Steinlé-Feuerbach, « Accidents de sports d'hiver : un premier maire condamné pour homicide involontaire dans le cadre de la loi du 10 juillet 2000 », note sous Tribunal correctionnel de Millau 12 sept. 2001, *Petites affiches*, 6 mars 2002, n° 47, p.13 à 18.
- ◆ P. Villeneuve, « La responsabilité de l'Etat en matière de contamination par l'amiante » note sous TA Marseille, 30 mai 200, *Petites Affiches*, n° 176, 4 septembre 2000
- ◆ J. Viret, "La responsabilité de l'administration et de ses agents à l'épreuve du droit pénal contemporain", *Actualité Juridique de Droit Administratif*, 20 novembre 1995p.763 à 780.

### Rapports

- ◆ P. Kourilsky, G. Viney, *Le principe de précaution*, rapport au Premier Ministre, octobre 1999.
- ◆ Groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics, présidé par M. J. Massot, rapport au Garde des Sceaux, décembre 1999
- ◆ Rapport public de la Cour des Comptes, 1999
- ◆ P. Guerder, Rapport Cour de cassation, 1998
- ◆ La responsabilité pénale des agents publics, en cas d'infractions non intentionnelles, Documentation française, 1996

### Thèses, Mémoires

- ◆ N. Euler, , *La notion de risque en droit public*, Thèse, Grenoble II, 1999, p.313



- ◆ L. Dujardin, *La prévention des risques naturels dans les Alpes-Maritimes*, mémoire de DEA Nice, 1998
- ◆ L. Ristori, *Risque naturel et responsabilité*, mémoire de DEA Nice, 1995.

## Liste des personnes interrogées

- ◆ M. CALDERARO : Président du tribunal administratif de Nice
  - ◆ Lieutenant THOMAS : SDIS Grasse, responsable du service communication
  - ◆ M. DEMAI : Service Interministériel de la Protection Civile (SIDPC) Préfecture Nice
  - ◆ M. VETTORI : responsable de la cellule risque DDE 06
  - ◆ Enseignants, principal Collège Saint Hilaire, Lycée technique Saint Claude Grasse
  - ◆ M. PATTE : responsable académique de la formation aux risques, plan SESAM
- 
- ◆ M. BAYLET : directeur, direction de la prévention des risques urbains, Mairie Nice
  - ◆ M. SPARTA : juriste, idem
  - ◆ M. STREITZ : responsable secteur environnement, Mairie de Valbonne
  - ◆ M. BARDOUILLET : directeur, direction service sécurité, prévention, Mairie de Cannes
  - ◆ M. BRIAL : adjoint
  - ◆ M. MASSACRIET : stagiaire
  - ◆ M. SAULNIER : coordinateur administratif, Mairie de Villeneuve-Loubet
  - ◆ M. ISSALY : juriste, Mairie de Beaulieu
  - ◆ M. RAY : service technique, Mairie de Vallauris
  - ◆ M. AICARDI : directeur, Protection civile urbaine, Mairie d'Antibes
  - ◆ M. EXBRAYAT : Mairie de Grasse
  - ◆ M. BLANCHI : maire de Valdeblore, Conseil général 06
  - ◆ M. BREUVARD : service urbanisme, mairie de Mougins
  - ◆ M. PRUFER : service urbanisme, mairie de Vence
  - ◆ M. CARROZA : service urbanisme, mairie de Mouans-Sartoux
  - ◆ M. TORNATORE : maire de Le Broc
  - ◆ M. VARONNE : maire de Auribeau sur Siagne
  - ◆ M. PAGLIONE : adjoint à l'environnement, mairie de Carros
  - ◆ Services techniques, mairie de Menton
  - ◆ M. GUERA : service de l'urbanisme



PROGRAMME EVALUATION ET PRISE EN COMPTE DES RISQUES NATURELS ET TECHNOLOGIQUES

***IMPACT DE L'INFORMATION PREVENTIVE SUR L'EVOLUTION DE LA  
RESPONSABILITE DANS LE CADRE DES RISQUES NATURELS MAJEURS***

*Le cas des Alpes-Maritimes*

(Aspect sociologique)



# LA VALLEE DU PAILLON

ENQUETE SUR :

- LES RESPONSABILITES FACE AUX  
CATASTROPHES NATURELLES
- LES RESPONSABILITES EN MATIERE  
D'INFORMATION DU PUBLIC
- LES INDEMNISATIONS

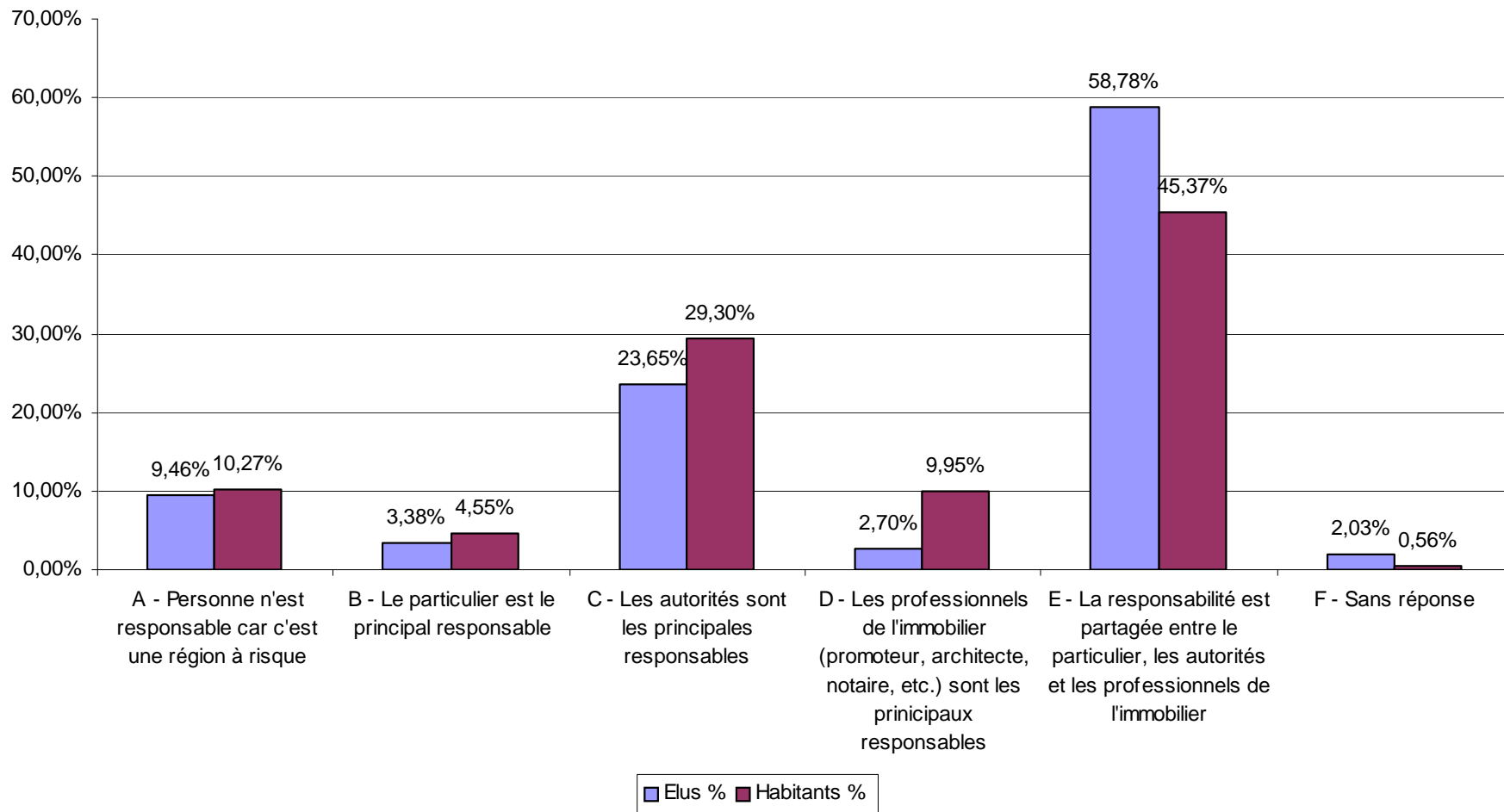
Audrey VERDIER-CHOUCHANE  
(CEMAFI)

## Programme de recherche

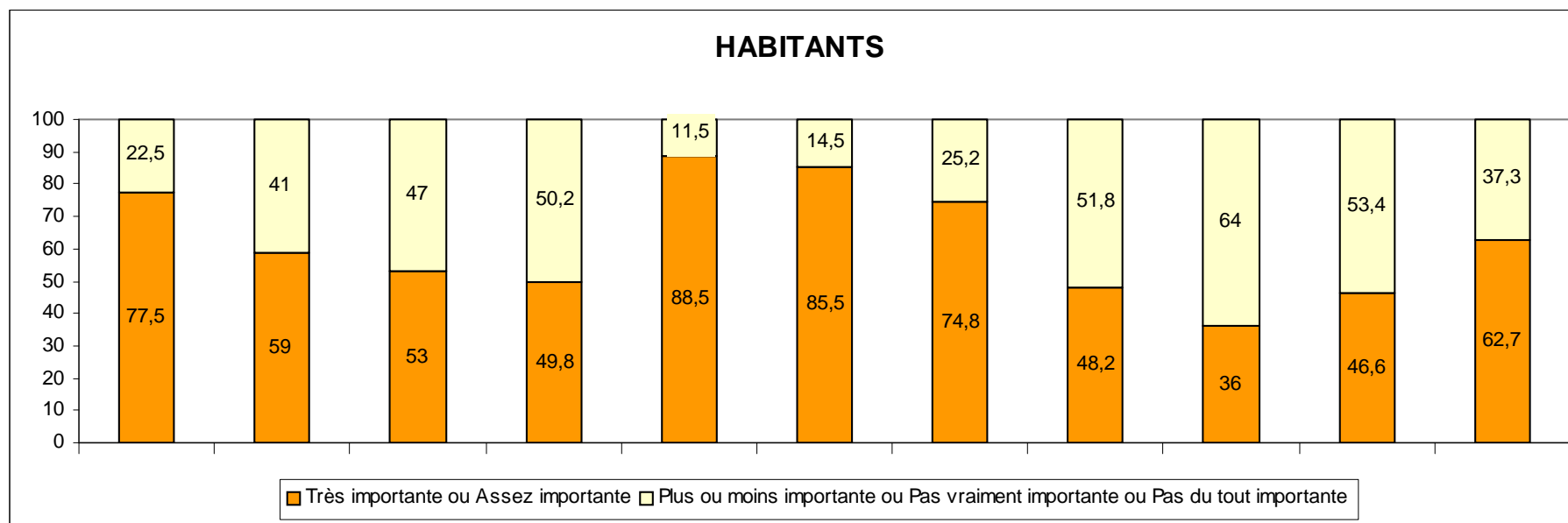
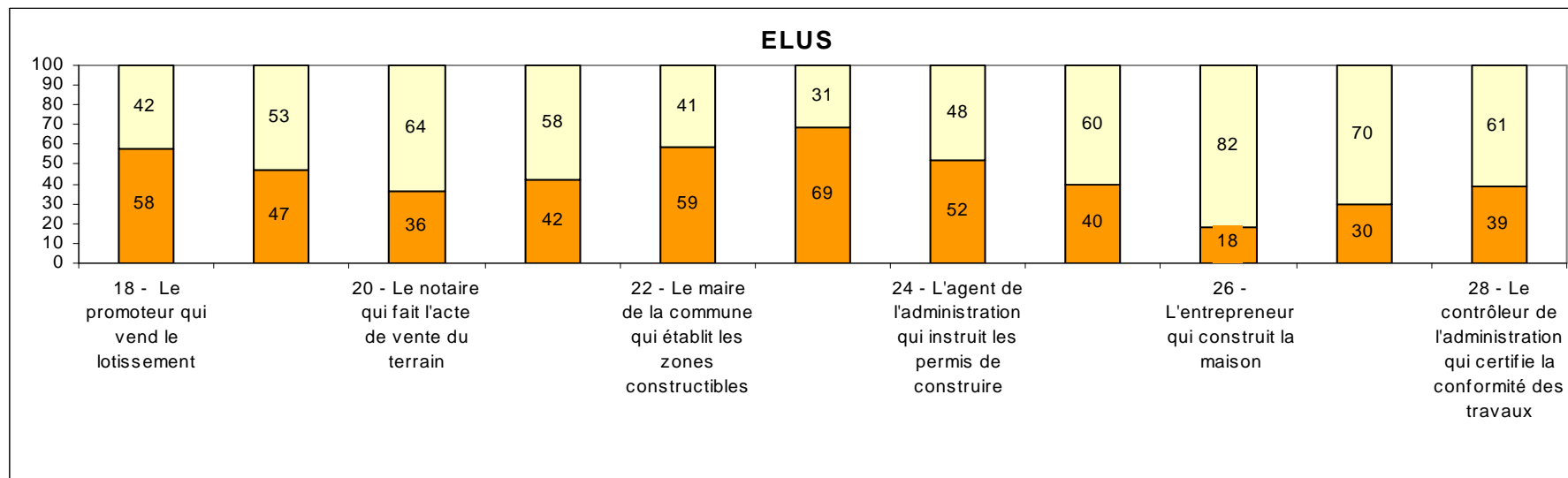
### « Evaluation et prise en compte des risques naturels majeurs »

Q3 - Prenons un cas concret dans le département. Imaginons qu'un particulier achète un terrain faisant partie d'un lotissement situé dans un endroit dangereux - d'inondations, par exemple – et y fasse construire une maison. Celle-ci est construite en conformité avec le Plan d'Occupation des Sols de la Commune puisqu'il s'agit d'une zone constructible. Le Plan élaboré sous l'autorité du préfet pour déterminer si ce lieu fait partie d'une zone à risque naturel est en cours d'élaboration. La maison est détruite à cause d'une inondation.

### Selon vous, qui est responsable ?

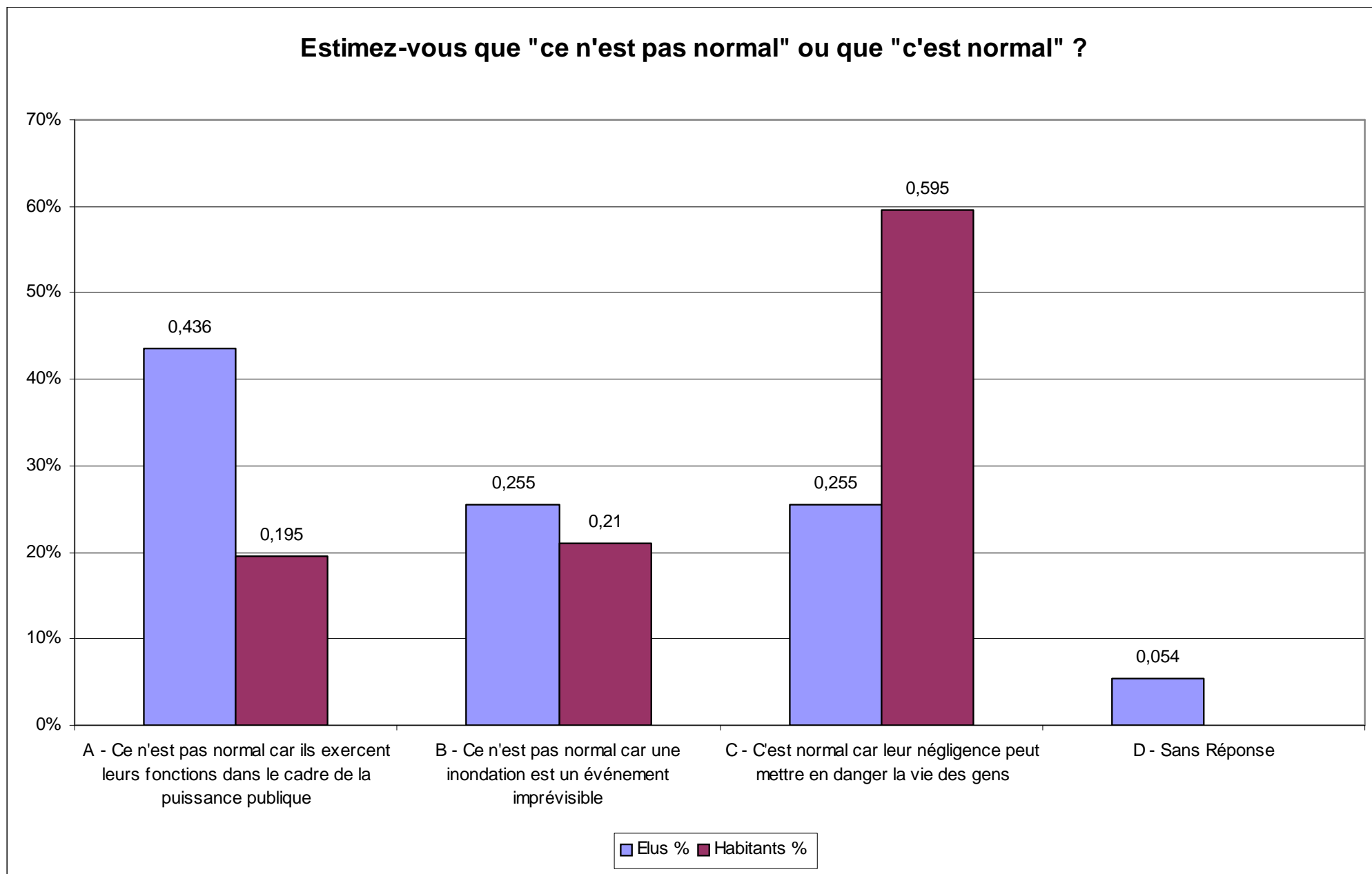


Q4 - Si vous avez jugé que « personne n'est responsable », ne répondez pas à la question qui suit. Dans les autres cas, pouvez-vous préciser si la part de responsabilité de chacune des personnes suivantes est plutôt « très importante », « assez importante », etc.



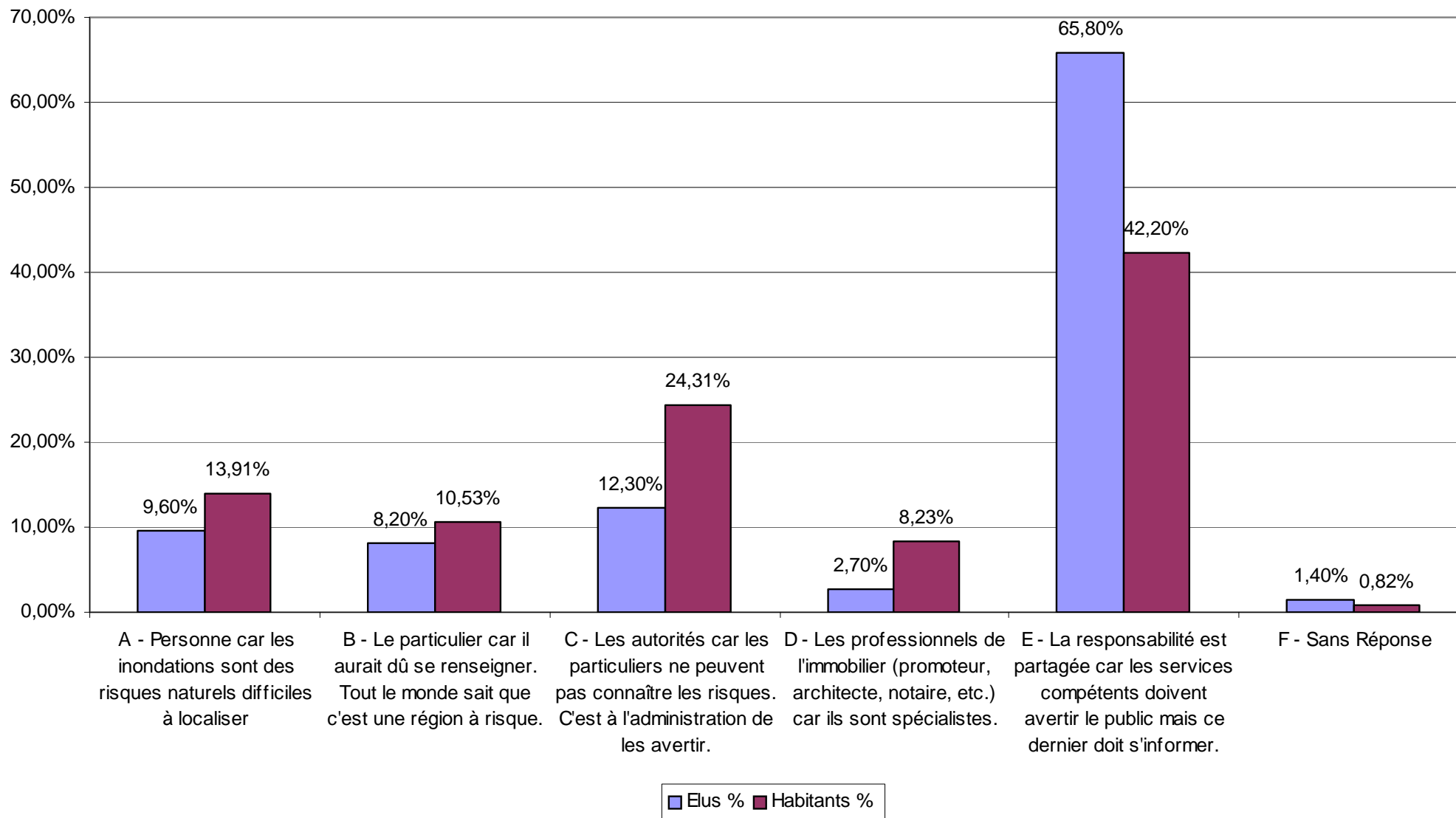


Q5 - Juridiquement, la responsabilité personnelle des préfets ou des maires peut être engagée en cas d'accident. Dans le cas précédent, estimez vous plutôt que « ce n'est pas normal » ou que « c'est normal » que leur responsabilité individuelle soit mise en cause ?

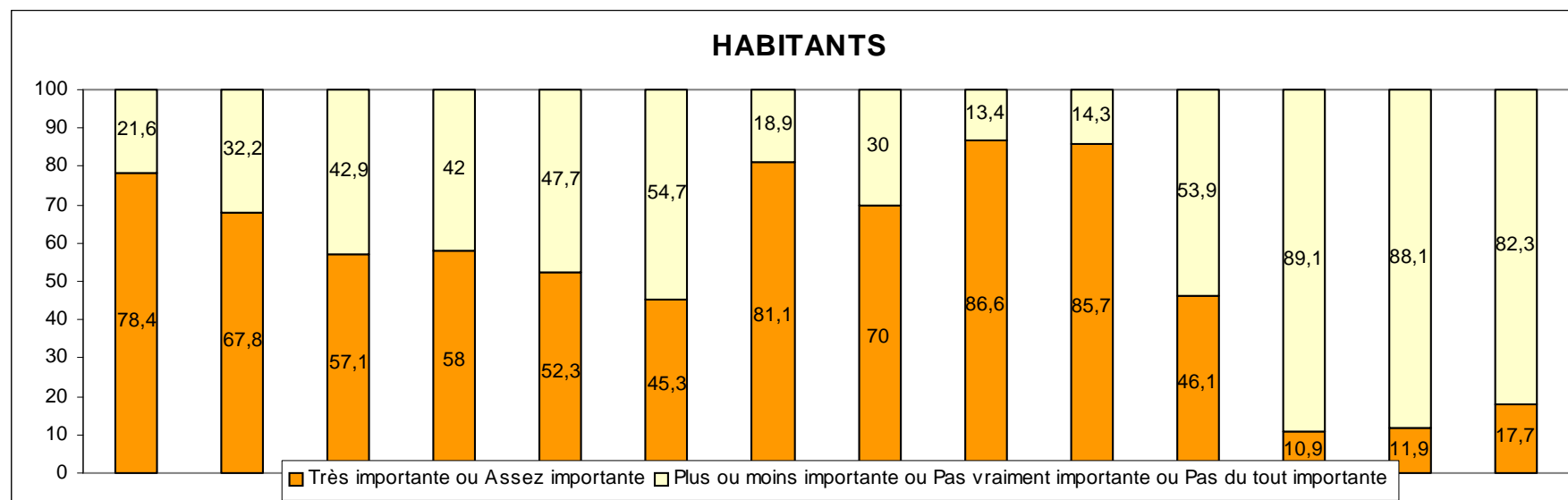
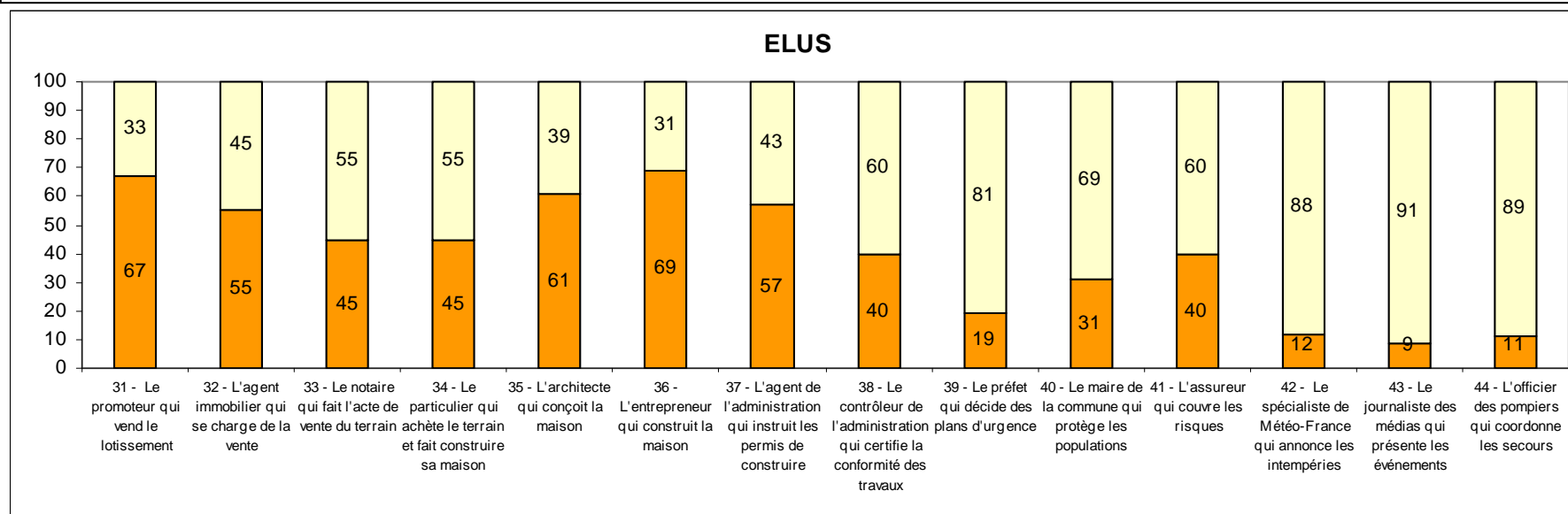


Q6 - Le particulier qui a acheté le terrain était ignorant du risque d'inondation. Il ne connaissait pas non plus les précautions à prendre en matière de construction ou d'aménagement ni les consignes de sécurité à appliquer en cas de sinistre. Personne ne l'avait prévenu. Lui-même n'avait fait aucune démarche pour se renseigner. Selon vous, qui peut-on considérer comme responsable de cette ignorance ?

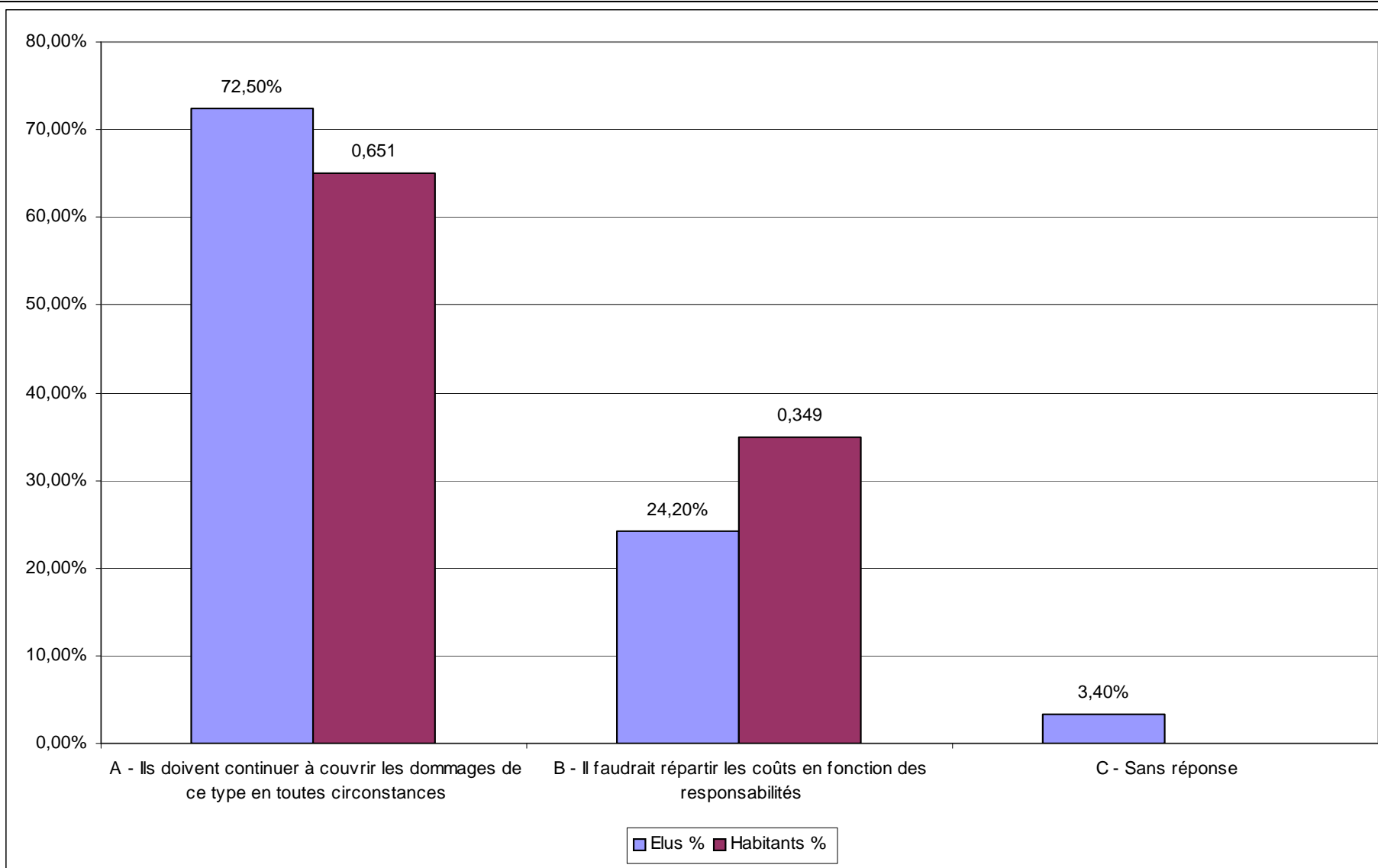
### Qui peut-on considérer comme responsable de cette ignorance ?



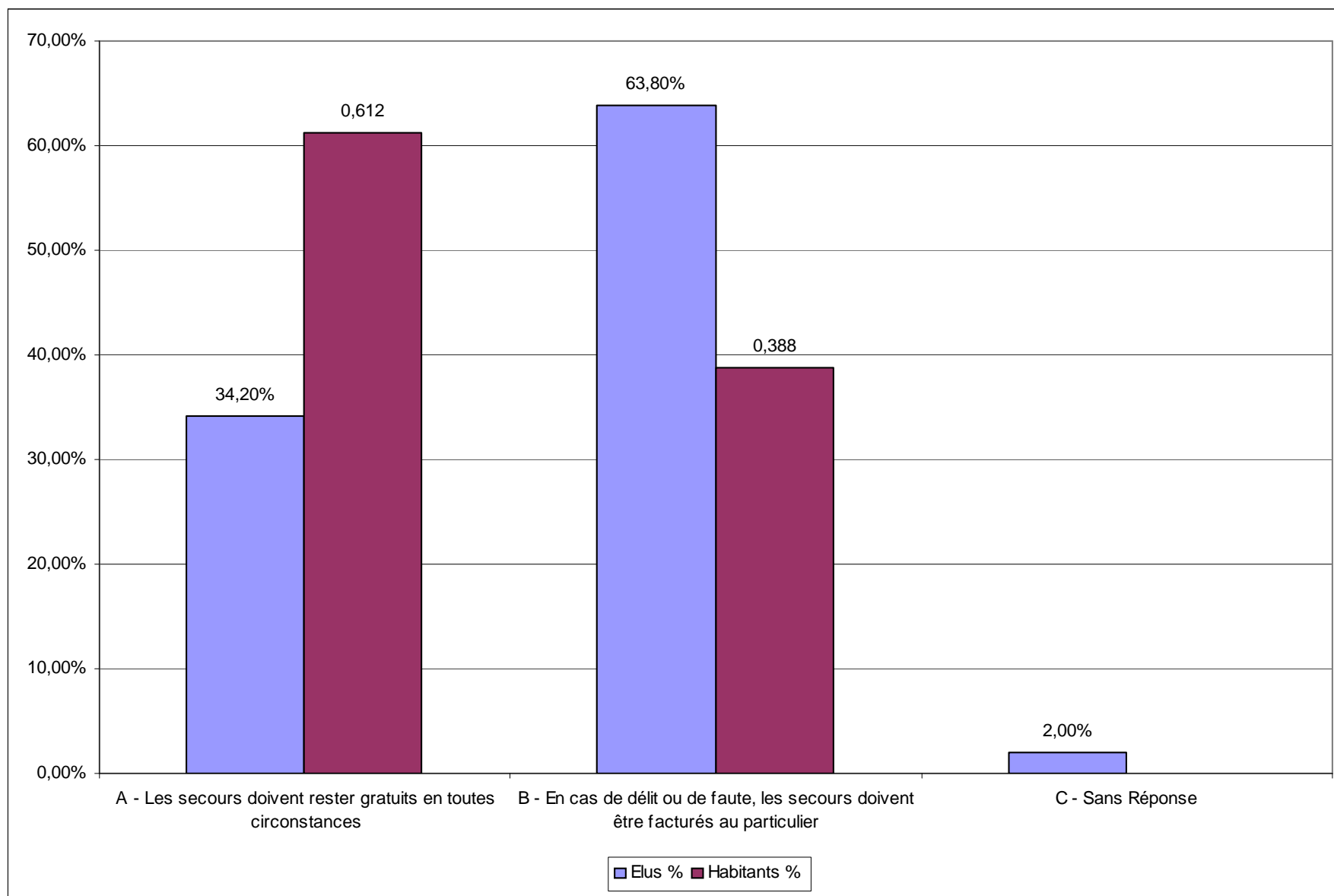
Q7 - Si vous avez jugé que « personne n'est responsable », ne répondez pas à la question qui suit. Dans les autres cas, pouvez-vous préciser si la part de responsabilité de chacune des personnes suivantes est plutôt « très importante », « assez importante », etc.



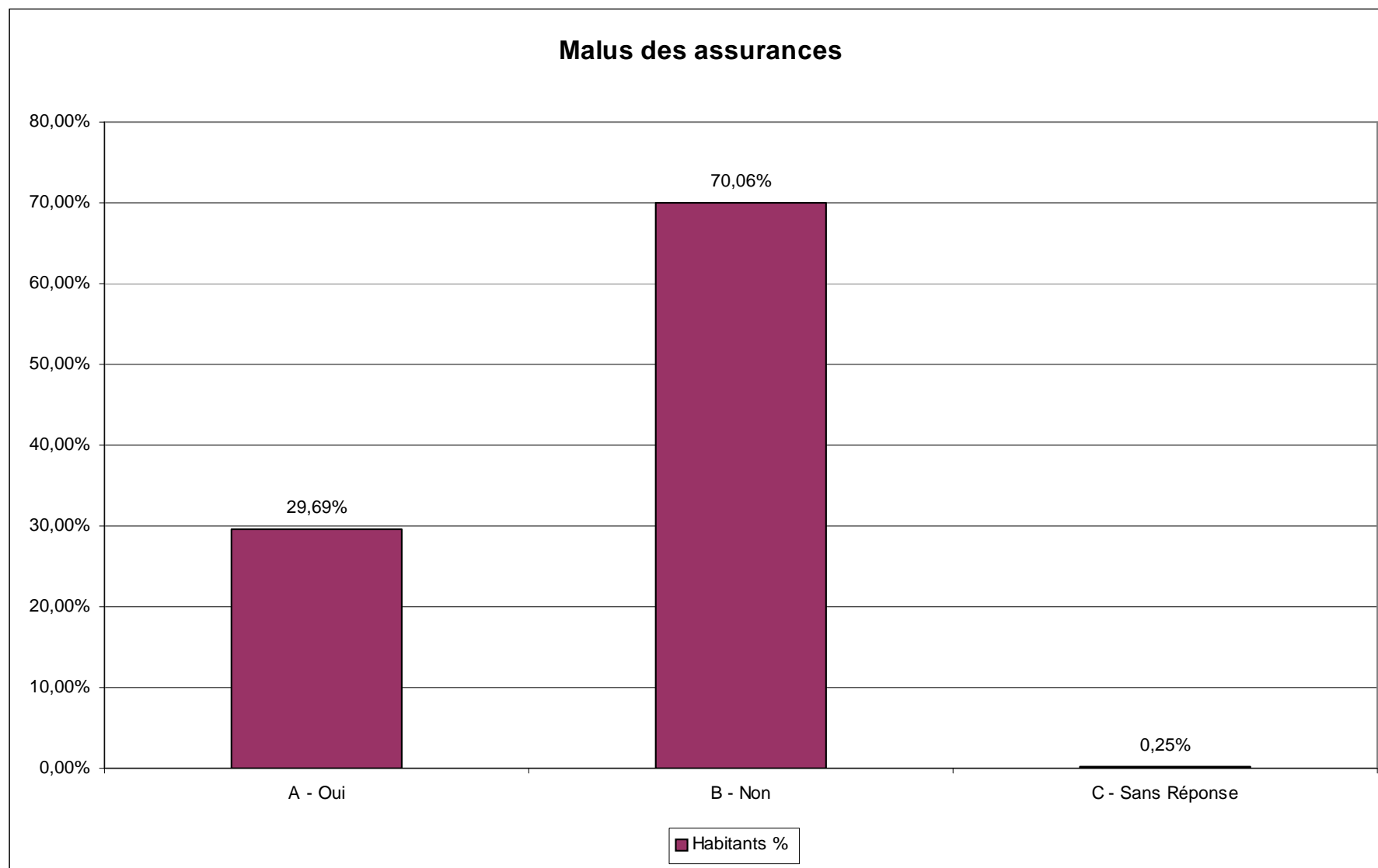
Q10 - En cas de catastrophe naturelle, l'état et les sociétés d'assurance prennent en charge l'indemnisation des victimes.  
Pour l'avenir estimez- vous que :



Q11 - En cas d'accident grave, les secours sont gratuits. Pour l'avenir, pensez-vous que :



Q12 - Dans les cas de catastrophes identiques répétées dans un même lieu, estimez- vous normal que les assurances imposent des malus aux particuliers ?



Un test du  $X^2$ , au risque de 10 %, montre que les réponses des élus sont toujours différentes de celles du public.

Il est intéressant de noter que si l'on regroupe les réponses D et E  
celles de la question Q3, **il n'y a pas de différence significative.**

**Programme de recherche**  
**« Evaluation et prise en compte des risques naturels majeurs »**

**X<sup>2</sup> partiel sur chaque sous-question**  
**pour mieux cerner les différences de réponse entre le**  
**public et les élus**

<b>Q4</b>	<b>X<sup>2</sup></b>
18	22,94
19	65,8
20	15,67
21	2,96
22	74,97
23	29,86
24	23
25	3,36
26	17,12
27	13,8
28	27,36

A	> 30
B	2,56
C	> 30

<b>Q6</b>	<b>X<sup>2</sup></b>
A	2,29
B	0,76
C	10
D	6,4
E	27,74

<b>Q7</b>	<b>X<sup>2</sup></b>
31	0,88
32	10,34
33	6,54
34	7,76
35	3,49
36	>20
37	>50
38	>50
39	>100
41	2,11
42	0,15

<b>Q5</b>	<b>X<sup>2</sup></b>
-----------	----------------------

<b>Risque</b>	<b>20%</b>	<b>10%</b>	<b>5%</b>	<b>1%</b>
<b>X<sup>2</sup> théorique ddl = 1</b>	1,64	2,7	3,84	6,63



**Programme de recherche**  
**« Evaluation et prise en compte des risques naturels majeurs »**

## LA CONFRONTATION DES DISCOURS DES ELUS ET DES HABITANTS DES ALPES MARITIMES SUR LES RISQUES NATURELS ET LEUR GESTION

Anne LALO, Université de Nice

### RESUME

La recherche a pour but de montrer comment le principe de l'information du public sur les risques majeurs est susceptible d'affecter le régime juridique de la responsabilité. Là où prévalait encore récemment une logique purement financière d'indemnisation, la recherche des responsabilités effectives est de plus en plus fréquente en cas de sinistre. Ce changement atteste les limites du mode de réparation des dommages propre à l'*Etat providence* qui, grâce à une mutualisation des gains et des pertes basée sur la solidarité, tendait à déresponsabiliser les agents publics comme les usagers. C'est ainsi qu'en ce qui concerne les risques naturels, la procédure de déclaration "d'état de catastrophe naturelle" a été utilisée de façon croissante sans pour autant donner lieu à des mesures corrélatives de prévention. Les dispositions de la loi "Barnier" du 2 février 1995 vise à corriger cet état de fait en incitant les acteurs publics à faire preuve de plus de dynamisme dans la mise en oeuvre des PPR (Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles). Dans cette recherche, la question de la responsabilisation des citoyens et des agents publics a été appréhendée au travers des risques d'inondation. Pour ce faire, 646 habitants de la vallée du Paillon, fleuve qui traverse notamment la ville de Nice, ont été soumis à une enquête sociologique. Sollicités par la préfecture, 149 des 163 maires du département y ont également participé.

Problématique: les limites de l'*Etat providence* dans la prévention des catastrophes naturelles

Partant du principe que l'intervention des personnes privées dans l'action publique aide à renforcer l'efficacité de la prévention des risques et non à en freiner le déroulement, le droit de l'Environnement fait une large part à la participation des citoyens dans le processus de décision publique (1). En s'efforçant de promouvoir un mode différent de légitimation des politiques publiques, requérant une contribution plus directe des populations dans les procédures administratives, l'information des citoyens contribuerait ainsi à l'émergence d'une nouvelle rationalité de gestion du bien public, porteuse d'une responsabilisation accrue des acteurs face aux dommages environnementaux. *Au-delà du principe de droit, cette recherche se propose d'apprécier la portée réelle, dans les faits, de cette redistribution des pouvoirs entre l'Etat et la société civile afin de déterminer en quoi elle favorise un changement tangible du fonctionnement des institutions et n'est pas un simple adjuvant au dispositif de sécurité en vigueur, juxtaposé artificiellement aux mesures existantes pour mieux satisfaire la demande sociale d'un droit de regard sur les arcanes de l'Etat ou calmer les ardeurs d'une opinion publique de plus en plus angoissée par la multiplication des affaires mettant en cause la santé et l'environnement.*

Pour apprécier la validité de cette hypothèse, le cadre retenu est celui de l'information du public sur les risques naturels majeurs. En effet, une part nouvelle est désormais attribuée aux citoyens comme entité à part entière au sein de la politique de maîtrise des désastres naturels, qu'il s'agisse des inondations, des incendies de forêts, des tremblements de terre, des avalanches etc. Les habitants qui résident dans des zones dangereuses sont ( ou tout au moins *doivent être* ) directement associés à la mise en oeuvre des plans de prévention des catastrophes alors qu'antérieurement celle-ci ne relevait que des autorités et était protégée, en toute légitimité, par le sceau du secret. Le droit à l'information du public sur les risques majeurs a été notifié par l'article 21 de la loi du 22 juillet 1987 relative à *l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs*, et ses modalités d'application ont été précisées par le décret 90-918 du 11 octobre 1990. Plus récemment, la loi du 2 février 1995 relative au *renforcement de la protection de l'environnement*, dite loi "Barnier", a réitéré cette nécessité d'informer les citoyens sur les risques auxquels ils sont soumis. Au côté des *principes de*

*précaution, d'action préventive et pollueur-payeur, le principe de participation* fait partie des quatre grands principes qui doivent guider l'action publique en matière d'environnement et notamment celle qui concerne les risques naturels. Il établit que: "...chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses."

La législation impose désormais aux pouvoirs publics, préfet et maires, d'afficher le risque. Le préfet a pour mission de recenser les risques existant dans le département et de transmettre cette expertise aux maires afin que ces derniers procèdent à l'information préventive proprement dite auprès de leurs administrés. Cette procédure a une double finalité: favoriser l'identification des zones les plus exposées et une meilleure connaissance de la nature des risques naturels mais également faire connaître au public les mesures de précaution qui doivent être prises pour diminuer les dégâts en cas de sinistre tout comme les consignes qui doivent être appliquées pour se protéger lors des accidents. Elaborée au sein de structure de concertation ( CARIP ou Cellule d'Analyse des Risques et d'Information Préventive ), elle s'inscrit dans le cadre plus général de l'élaboration des PPR ou Plans de Prévention des Risques naturels prévisibles visant à limiter les dommages susceptibles d'être causés par les catastrophes.

Or, en imposant au citoyen le respect de mesures de précaution sous peine de sanction, l'information préventive du public risque de modifier par contre-coup la place accordée à la responsabilité de chacun dans les politiques publiques de maîtrise des risques et dans le système juridique de la responsabilité civile. En effet, cette responsabilisation des personnes privées implique un engagement individuel dans l'action publique qui est en contradiction avec la conception moderne de la sécurité civile dont les fondements reposent sur une démarche institutionnelle de prévention et pas sur une initiative personnelle de prévoyance. Comme l'a montré en effet F. Ewald (2), le paradigme de la prudence au XXème siècle est le fruit d'un processus d'objectivation du dommage, articulé autour du concept de risque, dont l'essence même est de créer une rupture dans la relation de causalité qui associe la faute commise au préjudice causé. Grâce à l'essor des sociétés d'assurances, l'indemnisation des sinistres a été privilégiée à la recherche des fautes. Dans ce cadre, le mode d'imputation des coûts est basé sur le principe de la solidarité et s'appuie sur un mécanisme de mutualisation collective des gains et des pertes et non sur une prise en charge individuelle des frais.

Dans son ouvrage *l'Histoire de l'Etat Providence*, ce même auteur (3) développe la thèse selon laquelle la fonction d'assurance ne serait, au sein d'un tel système, que le "supplétif" du pouvoir régalién de l'Etat. C'est ce dernier qui serait le grand organisateur de la solidarité, à la fois directement en assumant sa mission de sécurité et de protection des populations grâce à l'organisation des secours au sein de la Sécurité Civile et indirectement en encadrant les modalités de l'assurance. En France, le dispositif prévu pour les désastres naturels, qui a été spécifié par la loi du 13 juillet 1982 relative à *l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles*, s'inscrit dans la droite ligne de cette logique de *l'Etat providence*. Pour faire face à la fois au coût de la solidarité et au surcoût exorbitant que représentent les situations exceptionnelles de sinistre majeur, l'Etat a opté pour le principe d'une épargne supplémentaire. Ainsi, il double sa mission normale de protection civile des citoyens, dont la charge est assumée par l'impôt, par une "*superprotection*", financée par un fonds spécial imposé par la loi, qui va bien au-delà de la logique du régime assurantiel courant.

Paradoxalement cependant, le principe d'une indemnisation solidaire peut avoir pour effet pervers de favoriser une déresponsabilisation sociale qui s'avère préjudiciable aux efforts de prévention engagés par la collectivité. A ce titre, la succession répétitive de désastres identiques dans un même lieu a montré les limites de la logique de l'Etat providence. Elle a conduit à se demander si la déclaration d'"état de catastrophe naturelle" n'était pas utilisée parfois comme un "parapluie" commode, susceptible de rendre onéreuse et vaine toute velléité de prévention. En généralisant -de façon mécanique- un statut de victime à tous les cas de figure, ce mode d'indemnisation ne favorise ni les initiatives individuelles ni l'action publique. C'est ainsi que le nombre d'arrêtés "cat nat" ( catastrophes

naturelles ) est allé crescendo au cours de ces vingt dernières années alors que, dans le même temps, celui des PPR stagnait, comme l'attestent les évaluations réalisées par la Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques au sein du ministère de l'Environnement (4).

Face à ces abus, la restauration d'une individualisation du risque est patente dans le régime juridique de la responsabilité civile. Pour inciter les autorités publiques à agir plus rapidement qu'elles ne le font pour l'instant, il est prévu de réduire dorénavant le montant des indemnités en cas de sinistre lorsqu'aucun PPR n'a pas été prescrit. Le manque de zèle des agents de la fonction publique se répercutera donc directement sur le taux de remboursement des assurances. Trois arrêtés récents, datés du 5 septembre 2000, viennent de définir les modalités d'application de ces "malus". Ils établissent une franchise qui est proportionnelle au nombre d'arrêtés "cat nat" pris antérieurement sur un même site et pour un même risque. Plus le nombre d'arrêtés est élevé, moins les dommages seront indemnisés. En faisant pression sur les assurés, l'Etat espère ainsi qu'ils se retourneront contre l'administration pour faire progresser la prévention. Certes, il peut paraître étrange de faire subir au particulier les conséquences d'une négligence qu'il n'a pas commise, mais on peut aussi y voir l'indice de la détermination de l'Etat à associer le citoyen à l'action publique, quitte à employer pour ce faire une méthode quelque peu vigoureuse et volontariste.

Au-delà de la loi, il importe de savoir comment le passage de la solidarité à la responsabilité est appréhendé concrètement par les habitants comme par les acteurs institutionnels. Pour confronter les exigences réglementaires aux attentes sociales, une enquête d'opinion a été menée auprès des décideurs publics, d'un côté, et des personnes qui résident dans une zone à risque, d'un autre côté. En ce qui concerne les services publics, et notamment les maires, cette investigation s'attache à préciser si les modalités de la concertation engagée au sein des structures destinées à concevoir la politique d'information préventive ( CARIP ) contribuent ou non à infléchir ce processus de responsabilisation des décideurs et des agents de la fonction publique. Au niveau des populations, la question est de savoir si les habitants de zones exposées à des risques naturels restent encore attachés à une logique de solidarité et d'Etat providence ou s'ils sont disposés à accepter l'idée d'une modification du calcul des montants indemnisables et de l'utilisation éventuelle de surprimes ( ou malus ) dans les cas de dommages répétés dans un même lieu.

Cadre théorique: la confrontation des discours au sein de l'Espace public

La question des fondements de la démocratie, et plus précisément de la participation des citoyens aux décisions politiques, est au coeur de la pensée du philosophe J. Habermas (5). Celle-ci résulterait du double jeu du débat public et du droit, de "*l'intrication du principe de la discussion et de la forme juridique*"<sup>(1)</sup>. Ni simple émanation de la loi, ni fruit unique de la volonté générale, elle se fonderait dialectiquement sur le droit et la confiance des citoyens. L'auteur suggère d'employer une démarche historique pour rendre compte de la construction réciproque de la discussion publique, grâce à laquelle les lois sont élaborées sur la base d'un consensus public, et du droit, qui garantit en retour à la société un cadre d'équité et de justice.

Conçu comme une instance de négociation et de contre-pouvoir face à l'Etat, l'"*espace public*" est la catégorie conceptuelle qu'Habermas (6) utilise pour caractériser les échanges qui relient la société civile et les institutions. Son investigation historique des ressorts de la démocratie l'a amené à conclure que la figure la plus achevée de cette forme d'organisation politique trouve ses racines au siècle des lumières. Pour contester les orientations et les décisions politiques de l'Etat, un mouvement littéraire se serait alors formé au sein de la bourgeoisie et aurait employé la critique comme arme pour se battre, opposant avec subtilité "la force immanente du discours rationnel au principe transcendant de l'autorité"<sup>(2)</sup>. Désireuses de faire valoir leurs intérêts face à ceux du pouvoir, des personnes privées se

seraient ainsi appropriées "la sphère publique contrôlée par l'autorité" pour la remodeler en un espace démocratique ouvert. Citant Kant, Habermas souligne que le médium de cette opposition entre la société civile et l'Etat repose sur l'argumentation et l'usage public du raisonnement car sans la liberté de "s'exprimer publiquement.. La vérité ne saurait se manifester"<sup>(3)</sup>. Dès lors, les questions relatives à l'intérêt général ne furent plus le seul apanage du roi et devinrent l'objet de discussions publiques.

Le modèle de démocratie valorisé par le XVIIIème siècle repose sur le pari d'une convergence possible, sans confusion, des enjeux socio-économiques privés et des exigences publiques, des intérêts particuliers et de l'intérêt général. A ce titre, le *consensus public* qui se dégage de la confrontation d'intérêts pluriels suppose, dans la mesure où il est soumis au cadre juridique de lois universelles, un saut qualitatif vers la définition d'un bien commun qui ne saurait se concevoir simplement comme la sommation d'une multiplicité d'intérêts particuliers ni même comme le compromis qui peut s'instaurer entre intérêts partisans.

La garantie morale de la transsubstantiation des *vices privés en vertus publiques*<sup>(4)</sup> s'appuie sur le tribunal moral de l'opinion publique, sur la vigilance de la presse ainsi que sur la publicité des décisions de l'Etat. Guidées "par la volonté de rationaliser la politique au nom de la morale"<sup>(5)</sup>, la presse et l'opinion publique s'efforcent de "démystifier la domination politique" en soumettant "personnalités et problèmes" à "l'usage public de la Raison" de telle sorte que "les décisions politiques soient révisables" à tout moment. La "*publicité*" quant à elle ( de nos jours, on dirait plus volontiers la "transparence" ) est le principe recteur de la rationalisation des procédures institutionnelles, qu'il s'agisse des débats parlementaires ou judiciaires comme des décisions administratives. La théorie critique de "l'espace public" est donc, en premier lieu, une contribution à la compréhension des fondements historiques de la démocratie moderne et de la naissance de "l'opinion publique" comme contre-pouvoir à la domination de l'Etat fondée alors sur l'arbitraire.

Avançant une compréhension originale des interactions sociales, Habermas (7) fait l'hypothèse que le consensus public s'organiserait *dans* et *par* la structure illocutoire du dialogue. Selon lui, le fondement de la rationalité ne doit pas être recherché dans la conscience du sujet isolé mais plutôt dans l'intersubjectivité qui est issue de l'échange verbal. C'est pourquoi il pense que l'argumentation morale ne repose pas simplement sur des actes de foi, d'adhésion ou d'obéissance et que le respect des normes n'est pas réductible au fait d'obtempérer à un ordre. Dans son esprit, elle présuppose plutôt la reconnaissance intersubjective d'un code commun partagé: "Le modèle approprié serait plutôt celui de la communauté de communication des parties concernées qui examinent dans une discussion rationnelle d'ordre pratique la prétention à la validité des normes et qui, dans la mesure où elles acceptent pour des raisons précises cette prétention à la validité, parviennent à la conviction que, dans les circonstances données, les normes proposées sont correctes"<sup>(6)</sup>. Dans le contexte d'un débat contradictoire, on ne voit pas comment des normes communes pourraient se construire à partir d'impératifs arbitraires; Habermas (8) pense qu'elles ne peuvent s'établir, au contraire, qu'à partir d'un accord motivé et de raisons suffisamment pertinentes pour susciter un consensus.

A ce propos, il avance l'idée d'une *éthique de la discussion* (9). Il considère que le débat public s'appuie sur des justifications verbales, "des intellections, autrement dit (...) des énonciations critiquables qui sont en principe accessibles à une clarification argumentée"<sup>(7)</sup>. Dans les délibérations publiques, la recherche en commun de la vérité serait avant tout motivée par la force rationnelle du *meilleur argument*. En s'engageant dans un échange de ce type, les interlocuteurs se plient à cette règle du jeu tacite et admettent de confronter mutuellement leurs points de vue en mettant à l'épreuve leurs

*prétentions à la validité*. Habermas conçoit donc le débat public comme une relation contractuelle qui crée des attentes comportementales mutuelles chez chacun des interlocuteurs.

Dans *Sociologie et théorie du langage* (10), il fait référence aux réflexions de la phénoménologie et aux acquis de la pragmatique linguistique pour en formaliser la construction. Il distingue quatre types de prétentions à la validité : la prétention à la vérité, la prétention à l'intelligibilité, la prétention à la sincérité et la prétention à la justesse. La prétention à la vérité renvoie aux modèles cognitifs que le locuteur utilise pour appréhender le monde; les propositions qu'il avance sur des faits, des objets ou des expériences traduisent alors le niveau de certitude ou d'incertitude qu'il est prêt à assumer dans ses jugements. La prétention à l'intelligibilité se réfère à la cohérence interne de son système de pensée, au cadre conceptuel et sémantique qui donne sens à sa vision des choses. Quant à la prétention à la sincérité, elle permet plutôt de rendre compte de sa franchise et de sa loyauté dans le débat. Enfin, la prétention à la justesse exprime ses convictions morales, ses valeurs et sa compréhension de ce qui est juste et bien. En Français, le terme "justesse" n'est pas aussi explicite que le mot anglais "rightness" qui traduit dans le même vocable l'idée d'équité et de rationalité, c'est-à-dire de ce qui est *juste* à la fois au sens d'*équitable* que de *pertinent ou bien adapté*.

Dans la recherche empirique présente, nous nous proposons de confronter les prétentions à la justesse émises par les habitants et les élus des Alpes-Maritimes au sujet de l'indemnisation des catastrophes naturelles. Les propos recueillis dans l'enquête ont été interprétés comme des énonciations. A ce titre, ils n'ont de sens que comme indices susceptibles de clarifier la configuration du débat public sur cette question et non comme le reflet de la pensée authentique des personnes qui les ont émis.

## Méthodologie

### Enquête auprès des habitants résidant dans la vallée du Paillon

#### Choix du territoire de l'enquête

Pour tester l'hypothèse du passage de la solidarité à la responsabilité, une enquête sociologique a été menée dans les Alpes-Maritimes. Si l'on définit la notion de "risque" comme la combinaison d'un "aléa" -ou source accidentelle- et d'un "enjeu" -ou vulnérabilité du cadre de vie humain- ce département est probablement celui qui est le plus exposé en France aux risques naturels. En effet, il combine à la fois de nombreux "aléas" naturels majeurs tout en présentant, dans le même temps, des "enjeux" considérables. Parmi les aléas, notons les inondations, les crues torrentielles, les incendies de forêts, la sécheresse, les séismes, les glissements de terrain et les chutes de blocs de pierre, les avalanches et même les tempêtes en mer. Quant aux enjeux, ils tiennent tout autant à l'existence d'une urbanisation de la bande côtière qui est quasiment continue entre Menton et Cannes qu'au coût élevé de l'immobilier, lié au caractère prestigieux de la Côte d'Azur.

Pour être cohérent avec notre hypothèse, le choix du territoire de référence devait se rapporter à une zone de PPR ( Plan de Prévention de Risque Naturel Prévisible ). Concernant le choix du risque à prendre en considération, le critère retenu devait tenir compte de la fréquence antérieure des arrêtés "cat nat". C'est ainsi que le risque d'inondation a été retenu. Ce dernier représente en effet, 65 % des arrêtés "cat nat" pris dans le département depuis 1982 . Le site de l'enquête devait donc faire partie de l'un des divers "PPR inondation" déterminés par la préfecture. Deux questions restaient alors à trancher: était-il préférable de choisir un lieu où le PPR était déjà notifié ou en cours d'élaboration ? Fallait-il plutôt s'orienter vers un bassin présentant une relative unité géographique, urbanistique et sociologique ou plutôt vers une vallée présentant des contrastes notables sur ces trois plans ?

En accord avec la DDE et la préfecture des Alpes-Maritimes, il a été jugé plus opportun de s'en tenir à un PPR inondation déjà terminé. Celui du Paillon répondait à cette exigence puisqu'il venait d'être notifié aux maires et approuvé le 17 novembre 1999. Cette vallée présentait en outre l'avantage d'être représentative de la configuration de l'urbanisme des Alpes-Maritimes avec une forte concentration d'habitations au bord de mer, le Paillon traversant la ville de Nice et une banlieue défavorisée, et un arrière-pays peu peuplé, géographiquement beaucoup plus encaissé, dont la vocation est plus résidentielle que rurale. En dehors de Nice, huit autres communes sont concernées par le PPR du Paillon: Drap, La Trinité, Cantaron, Blausasc, L'Escarène, Contes, Peille et Peillon.. Il importe de souligner la disparité géographique de ces cités: alors que Nice et la banlieue se situent en plaine, au niveau de la mer ou à peine au-dessus, les communes rurales sont clivées en deux, comprenant une partie basse près du fleuve alors que le village proprement dit est plutôt en hauteur. Ainsi, Contes, Peille et Peillon sont trois jolis villages typiques de la Côte d'Azur, perchés sur les rochers abruptes et escarpés. Moins protégés, L'Escarène, Blausasc et Cantaron s'étagent en terrasses sur des collines plus vallonnées.

Le Paillon se caractérise par des crues imprévisibles, brutales et très dévastatrices qui sont caractéristiques du régime torrentiel méditerranéen. Pour anticiper leurs survenues, neuf stations de mesures hydrologiques ont été installées sur le bassin versant du fleuve. Chaque station est équipée d'un pluviomètre et de trois sondes: pour la température, l'hydrométrie et le niveau ultrasonique. Un ordinateur central interroge les stations toutes les six minutes et déclenche l'alerte le cas échéant. Cependant, malgré la confiance des hydrologues dans l'efficacité de ce réseau d'alerte, la préfecture est consciente des risques de débordements possibles du Paillon, surtout à l'entrée de Nice. La vulnérabilité de cet endroit tient non seulement au fait que les quatre bras du Paillon ne font alors plus qu'un mais aussi, et surtout, au brusque changement opéré dans l'écoulement des eaux qui passe d'un cadre aérien et ouvert à un système couvert et souterrain. A Nice en effet, le lit du Paillon est aujourd'hui entièrement couvert.

Pourtant les sautes d'humeurs du Paillon sont historiquement célèbres et Nice a été inondée à de multiples reprises. En 1529, la ville s'est retrouvée entièrement sous les eaux; il est vrai néanmoins que sa superficie restait alors très modeste. Il en fut de même en 1773, en 1862 et surtout en 1882, date de la dernière crue centennale. Le DCS ( Dossier Départemental Synthétique ), élaboré par la préfecture des Alpes Maritimes pour les maires du département, mentionne bien d'autres catastrophes: 1886, 1911, 1913, 1940, 1951, 1982, 1990 et 1994. Dans les Alpes-Maritimes, le Paillon détient sans conteste la palme des inondations.

#### Choix des échantillons de l'enquête

La détermination des échantillons de l'enquête a été faite à partir des spécificités géographiques et sociologiques des communes de la vallée du Paillon. Cinquième ville de France, Nice comprend 343 123 habitants d'après le recensement de 1999. Les villes de banlieue, La Trinité et Drap, en totalisent respectivement 10 041 et 4 333 à la même date. Le nombre de personnes recensées dans les communes rurales attestent l'écart de peuplement entre le bord de mer et l'arrière-pays: 6 550 à Contes, 2 126 à L'Escarène, 2 042 à Peille, 1 256 à Cantaron et à Blausac et 1 230 à Peillon.

Compte tenu du déséquilibre numérique existant entre Nice et les autres villes, il n'aurait pas été pertinent de respecter les proportions réelles d'habitants dans chaque commune pour établir notre échantillon d'enquête. Nice, par son ampleur, aurait effacé les propriétés des autres cités. Aussi avons-nous préféré distinguer trois groupes équivalents en nombre: un groupe urbain -la ville de Nice-, un groupe de banlieue -Drap et La Trinité- et enfin un groupe rural -les six autres villes et villages de l'arrière pays -. Nous avons interrogé 247 personnes à Nice, 184 en banlieue et 215 dans l'arrière-pays; ce qui nous fait un total de 646 individus.

Afin que les échantillons soient parfaitement représentatifs, nous avons procédé en trois temps. Nous avons tout d'abord déterminé les quotas d'âge, de sexe et de catégories socio-professionnelles des trois groupes en nous appuyant sur les données fournies par l'INSEE. Au fur et à mesure que se déroulait l'enquête, nous avons réajusté les profils des personnes à interroger en fonction des besoins. Enfin, les passations terminées, nous avons procédé à une pondération des données. L'échantillon recueilli à l'issue des entretiens étant déjà très proche des données théoriques, cette correction s'est avérée très marginale, portant sur une variation de moins de 1% .

#### Procédure

Le questionnaire a été conçu en collaboration étroite avec le responsable du SIDPC de la préfecture des Alpes-Maritimes, largement partie prenante de la recherche, le chargé de mission de la Diren-Paca qui a la responsabilité de promouvoir la politique d'information préventive sur les risques majeurs dans la Côte d'Azur, le responsable de la Sécurité Civile de Nice et enfin les chercheurs qui dirigent le projet de recherche global dont fait partie cette enquête. En effet, cette investigation s'inscrit dans une réflexion plus large, dirigée par V. Godfrin, juriste à l'Ecole des Mines de Paris, qui vise à confronter les exigences juridiques en matière d'indemnisation des dommages consécutifs à des catastrophes naturelles et les aspects sociologiques d'acceptabilité de ces mesures par le public. Ce projet est financé par le programme de recherche EPR du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

L'enquête s'est déroulée en novembre 2000. Elle a été faite pendant une période où les pluies ont été diluviennes et les inondations du fleuve quasi continues pendant le mois, entraînant des affaissements de terrain et des chutes de blocs de pierres qui ont même bloqué la chaussée pendant plusieurs jours, notamment à Blausasc. L'actualité, suscitant un réel intérêt pour l'enquête, a largement facilité les passations des questionnaires. Celles-ci ont été faites par une quinzaine d'étudiants du département STID de Menton ( Statistique et Traitement informatique des données ). Chaque entretien, réalisé en tête-à-tête, durait une vingtaine de minutes. Le questionnaire comprenait quelques vingt questions, soit un document A3 recto-verso, mais seules trois questions ont été exploitées dans ce présent article. Les données ont été enregistrées puis traitées avec les logiciels Sphinx, Excel et SAS.

#### Enquête auprès des maires du département

Le but de cette recherche était d'appréhender également la façon dont les maires envisageaient leur action, confrontés à la fois aux exigences de la loi Barnier et aux attentes de leurs administrés. Pour ce faire, il nous a paru très insuffisant de nous en tenir aux seuls élus locaux des communes du Paillon. C'est pourquoi tous les maires des Alpes Maritimes ont été sollicités: 149 sur les 163 maires du département ont répondu au questionnaire, soit un taux de retour de 92 %. L'exploitation détaillée des questionnaires a permis en outre de constater que les maires avaient répondu en personne dans 67 % des cas. Ce chiffre très élevé s'explique en grande partie par le fait que celui-ci leur était adressé par le préfet lui-même à qui ils devaient le retourner.

Le nombre très conséquent de questionnaires remplis par les élus permet de penser que les réponses obtenues sont très représentatives du discours des maires des Alpes-Maritimes sur la question de l'indemnisation des dommages. Toutefois, compte tenu de la différence d'échelle entre le territoire de référence des élus et celui des habitants, les résultats ne sont pas directement comparables entre les deux groupes. Il faudra donc se contenter de les considérer comme deux discours distincts, respectivement représentatifs des maires et des habitants du Paillon, sans vouloir nécessairement tirer des conclusions définitives sur les écarts que l'on pourrait relever entre eux.

#### Résultats



Pour vérifier si les habitants de la vallée du Paillon et les maires des Alpes-Maritimes restaient attachés à un mode de réparation des dommages basé sur la solidarité ou s'ils se montraient prêts à assumer dans l'avenir une plus grande responsabilité, une alternative simple leur a été soumise: *"En cas de catastrophe naturelle, l'Etat et les sociétés d'assurance prennent en charge l'indemnisation des victimes. Pour l'avenir, estimez-vous que..."* *"Ils doivent continuer à couvrir les dommages de ce type en toutes circonstances"* ou bien que *"Il faudrait répartir les coûts en fonction des responsabilités"*. Les réponses obtenues révèlent la volonté manifeste de chacun de garder le régime antérieur: 73% des maires et 65% des habitants optent pour la solidarité ( voir tableau N° 1 ).

Cette résistance à une évolution du système en vigueur donne à penser que les mesures de la loi Barnier et les arrêtés de septembre 2000 qui prévoient une modulation des taux d'indemnisation dans les sites non couverts par un PPR risquent de susciter des réactions d'incompréhension, notamment chez les jeunes qui se montrent particulièrement hostiles à ce changement. En effet, lorsqu'on entre dans le détail statistique des données, il apparaît que le seul paramètre qui joue de façon significative est celui de l'âge: plus on vieillit et plus on se montre favorable à une démarche de responsabilisation. Chez les retraités et les personnes de plus de 66 ans, on arrive même à une répartition presque équilibrée entre la solidarité et la responsabilité. Les autres variables testées se sont avérées peu pertinentes, qu'il s'agisse du lieu d'habitation ( Nice/banlieue/rural ), du sexe, de la profession, du type d'habitat ( immeuble/maison individuelle ), du statut foncier ( locataire/propriétaire ) ou même du vécu antérieur d'un sinistre.

Plus précise, une seconde question visait à évaluer directement l'acceptabilité des arrêtés de septembre 2000, traduits dans le questionnaire par l'idée de "malus". A la question *"Dans les cas de catastrophes identiques répétées dans un même lieu, estimez-vous normal que les assurances imposent des "malus" aux particuliers ?"*, on retrouve le même rejet de toute idée de responsabilisation des citoyens avec 70% de réponses négatives. Comme précédemment, la variable la plus significative est celle de l'âge: en vieillissant, on accepte plus volontiers l'idée de malus.

La dernière question était centrée sur le coût des interventions en cas de sinistre. Dans la mesure où les collectivités locales contribuent au financement des opérations d'urgence, on pouvait se demander si l'attachement des maires au principe de la solidarité serait aussi fort que dans le cas précédent de l'indemnisation des dommages. Ce doute s'est avéré justifié. A la question *"En cas d'accident grave, les secours sont gratuits. Pour l'avenir, pensez-vous que..."* les réponses divergent notablement selon les groupes. Alors que 61% des habitants de la vallée du Paillon se déclarent favorables au fait que *"les secours doivent rester gratuits en toutes circonstances"* les proportions sont inversées pour les maires : 64% d'entre eux estiment en revanche qu'*"en cas de délit ou de faute, les secours doivent être facturés aux particuliers"*. Ainsi , lorsque le budget de leur commune peut se trouver affecté par un surcoût dû à l'imprudence d'une personne privée, les maires se montrent réticents pour maintenir le principe de la gratuité des secours et ils revendiquent alors une responsabilisation des usagers. Leur attachement à la solidarité est donc tout relatif. Il tient moins, semble-t-il, à une position de principe moral qu'à un mode de gestion des coûts.

## Conclusion et discussion

Le coût exorbitant des dommages dus à la multiplication des inondations ( une trentaine de milliards de francs selon la Mission Risques Naturels ) atteste les limites de la politique de réparation des catastrophes naturelles telle qu'elle fut conçue par la loi de 1982. Certes, le principe d'une épargne spéciale alimentée par les contrats d'assurance *dommages aux biens* n'est pas remise en cause mais sa vocation initiale ne se limite plus désormais à la seule dimension de l'indemnisation. La loi Barnier impose en effet un meilleur couplage entre le volet de l'assurance et celui de la prévention, en permettant notamment un financement partiel des PPR et une responsabilisation accrue des usagers. Grâce à la mise en place d'un fonds public ad hoc, l'Etat se fixe comme objectif d'adopter 5000 nouveaux PPR dans le courant des cinq années à venir (11).

Mais il ne suffit pas de décréter un plus grand sens civique des responsabilités face aux risques naturels pour que celui-ci soit pour autant effectif dans les moeurs, d'autant plus que cette exigence est en contradiction avec la philosophie même de l'*Etat providence* qui a privilégié, tout-au-long du XXème siècle, une démarche institutionnelle et collective de prévention des risques, au détriment de l'initiative individuelle. Cette responsabilisation des acteurs n'est pas concevable sans une évolution radicale des mentalités qui implique, selon l'expression de F. Ewald (12), un véritable changement de paradigme de la conception même que nous nous faisons de la sécurité. Valoriser la responsabilité de chacun dans la prévention -politiques, agents de l'administration, citoyens, entreprises privées- exige un bouleversement complet des pratiques courantes en matière d'assurance qui, en recherchant à tout prix le dédommagement des victimes, ont conduit avec le temps à réduire les principes de la responsabilité civile à une question d'argent, déconnectée de toute dimension morale.

De fait, en cherchant coûte que coûte à privilégier une logique pécuniaire, dont le seul but est de donner une indemnisation financière aux victimes, le régime juridique moderne a eu tendance à déresponsabiliser les agents de l'administration comme les citoyens. Chez les premiers, il a favorisé un sentiment d'impunité, voire d'irresponsabilité, dans la mesure où ils n'étaient guère individuellement inquiétés en cas d'accident, sauf pour faute lourde. Chez les seconds, il a valorisé une mentalité de victimes recherchant avant tout une réparation économique sans se soucier d'expliquer les faits, "Si tout est indemnisable, si tout est compris comme un dommage qui doit être réparé, nous sommes donc tous des victimes, nous pouvons toujours nous penser comme victimes"<sup>(8)</sup>, remarque L. Engel (13). En se voulant plus juste parce que plus objectif, ce système juridique a donc engendré paradoxalement par contre-coup le désengagement des citoyens.

Alors qu'un tel système juridique est concevable dans un univers où domine une gestion anonyme de la sécurité, quasiment planifiée administrativement, il n'est plus adapté lorsque les risques ne sont plus entièrement maîtrisables. En effet, l'apparition de risques catastrophiques d'une ampleur sans précédent peut compromettre la validité à long terme du système assurantiel moderne et remettre en cause, selon F. Ewald (14), "le grand pacte social du XX<sup>e</sup> siècle en matière de risques et d'acceptabilité des risques"<sup>(9)</sup> qui repose sur la notion de *responsabilité sans faute*. Héritage de la loi de 1898 sur les accidents du travail, ce mode de réparation des dommages se fonde sur une dissociation entre le préjudice subi et la cause qui l'a suscité en faisant dès lors supporter le coût de la réparation à l'ensemble de la collectivité ( et non plus à l'individu qui est à l'origine de l'accident ) grâce à une mutualisation des gains et des pertes basée sur la solidarité. Le même auteur ajoute à ce sujet que "les tribunaux, depuis cette époque, n'ont cessé de conforter cette équation: vous faites courir un risque, vous payez; ce n'est pas la peine de discuter sur la cause, la faute, le comportement du "responsable"<sup>(10)</sup>.

Or, le recours quasi systématique à la responsabilité sans faute dans les procédures civiles a conduit, selon S. Charbonneau (15), à une bipolarisation du droit qui a cristallisé exagérément l'opposition existant entre le volet subjectif de l'acte générateur de l'accident, liée au comportement des individus, et son volet objectif, s'attachant à la réalité matérielle de ses conséquences, c'est-à-dire au dommage. La séparation entre l'acte et le dommage a eu tendance à se calquer sur la distinction pénal/civil, contraignant par là-même à réduire la dimension de la responsabilité soit au caractère délibérément délictueux de l'action d'une personne soit à la recherche d'un dédommagement financier."On doit en fait évoquer un réel dérèglement, donnant à voir un droit schizophrène, souhaitant déculpabiliser d'un côté pour ne viser que l'indemnisation, mais inculquant de l'autre avec d'autant plus de vigueur"<sup>(11)</sup>, ajoute L. Engel (13).

Cet auteur pense que la dissociation entre acte et dommage, subjectivité et objectivité, a contribué à accentuer la coupure entre le droit et la morale. Le cynisme inhérent du droit de la responsabilité sans faute, qui ne s'appuie que sur des arbitrages économiques en termes de gains et de pertes, a relégué au second plan les questions éthiques. Privé de son substrat social, moral et politique, le principe de la responsabilité sans faute est devenu une fin en soi.

L'objectivation progressive du droit civil, qui s'est traduite par l'abandon d'une responsabilité subjective - pour faute - au profit d'une responsabilité objective - pour risque -, a abouti ainsi à restreindre les sanctions se référant aux valeurs du *bien* et du *juste* au seul univers du pénal. L'exercice de la morale s'est trouvé ainsi cantonné au cadre des délits et des crimes et coupé de *la vie civique et civile ordinaire*. Certes, c'est volontairement que le droit positif moderne s'est démarqué de la morale afin de juger avec plus d'impartialité les dérèglements des relations interindividuelles et de l'organisation des institutions mais en ne prenant plus en compte la dimension éthique des normes sociales de l'agir et des décisions politiques, le droit a aussi négligé son rôle de lien social permettant au citoyen d'avoir prise, grâce à lui, sur la vie de la cité (16).

En se centrant uniquement sur le dédommagement financier du préjudice et en rendant superfétatoires les enquêtes approfondies sur les causes, le régime juridique de la responsabilité sans faute aurait suscité un sentiment d'insatisfaction, à la fois intellectuel et moral, dans la société civile. L'"appel d'air" créé par ce manque, selon l'expression de L. Engel (13), expliquerait notamment la recrudescence des recours au pénal car ce dernier offre au justiciable l'opportunité de comprendre le sens de ce qui s'est passé grâce aux investigations qui peuvent être menées pour clarifier la part de responsabilité de chacun dans le dommage causé. Il est vrai que, même si sa portée a été réduite en juillet dernier, la loi du 13 mai 1996 établissant la responsabilité des décideurs publics en cas "d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité" a largement favorisé le développement des poursuites pénales. Les affaires de Furiani, de Barbotan, du Grand Bornand ou encore du Drac en ont été le témoignage direct.

On comprend dès lors pourquoi la volonté étatique de responsabiliser les citoyens et les agents de la fonction publique à l'égard des risques naturels suscite autant de résistances. L'enquête menée dans les Alpes-Maritimes a montré l'attachement de chacun, élus ou habitants, à une conception de l'indemnisation des catastrophes naturelles qui reste conforme à la philosophie de l'Etat providence et à la solidarité. En théorie, chacun est prêt à admettre le bien fondé d'une participation accrue des citoyens à l'action publique et d'une meilleure information sur les risques mais, en pratique, chacun tend à rejeter sur l'autre les responsabilités plutôt que d'admettre un quelconque sacrifice. Il serait bien dans l'avenir de faire prévaloir l'éthique de la discussion dont rêve J. Habermas afin que, comme il le prétend, la force morale du meilleur argument puisse prévaloir sur les intérêts particuliers au profit de l'intérêt général.

## RESULTATS DES ENQUETES

TABLEAU N° 1 : L'INDEMNISATION DES CATASTROPHES NATURELLES

*"En cas de catastrophe naturelle, l'Etat et les sociétés d'assurance prennent en charge l'indemnisation des victimes. Pour l'avenir, estimez-vous que..."*

	Les maires N = 149	Les habitants N = 646
<i>"Ils doivent continuer à couvrir les dommages de ce type en toutes circonstances".</i>	73 %	65 %
<i>"Il faudrait répartir les coûts en fonction des responsabilités".</i>	24 %	35 %
Non réponse	3 %	-

TABLEAU N° 2 : L'ETABLISSEMENT DE FRANCHISES D'ASSURANCE

*"Dans les cas de catastrophes identiques répétées dans un même lieu, estimez-vous normal que les assurances imposent des "malus" aux particuliers ?"*

	Les habitants N = 646
"Non"	70,1 %
"Oui"	29,7 %
Non réponse	0,2 %

TABLEAU N° 3 : LA GRATUITE DES OPERATIONS DE SECOURS

*"En cas d'accident grave, les secours sont gratuits. Pour l'avenir, pensez-vous que..."*

	Les maires N = 149	Les habitants N = 646
<i>"Les secours doivent rester gratuits en toutes circonstances"</i>	34%	61,2%
<i>"En cas de délit ou de faute, les secours doivent être facturés aux particuliers"</i>	64%	38,8%
Non réponse	2%	

## BIBLIOGRAPHIE

- 1- PRIEUR M., *Droit de l'environnement*, Dalloz, 3<sup>e</sup> édition, 1996.
- 2- EWALDF., *Le risque dans la société contemporaine*, pp 41-54, in *Risque et Société*, sous la direction de M. Tubiana, C. Vrousos, C. Carde, J.P. Pagès, Edition Nucléon, 1998.
- 3- EWALD F., *Histoire de l'Etat providence, les origines de la solidarité*, Grasset, 1986.
- 4- AFFELTRANGER B., *Risques majeurs et DICRIM: quelles conditions à l'information préventive dans les collectivités locales*, Note de synthèse, DPPR, MATE, Janvier 2000.
- 5- HABERMAS J., *Théorie de l'agir communicationnel*, Tomes 1 et 2, Fayard, 1987.
- 6- HABERMAS J., *L'espace public, archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Payot, 1986.
- 7- HABERMAS J., *Droit et démocratie, entre faits et normes*, Gallimard, 1997.
- 8- HABERMAS J., *Raison et légitimité*, Payot, 1978.
- 9- HABERMAS J., *De l'éthique de la discussion*, Cerf, 1992.
- 10- HABERMAS J., *Sociologie et théorie du langage*, Armand Colin, 1995.
- 11- NUSBAUM R., *Pourquoi une mission Risques Naturels ?*, Revue Risques N°42, Avril-Juin 2000.
- 12- EWALD F., *Philosophie de la précaution*, in *L'Année sociologique*, volume N°46, sous la direction de J. Lautman, Editions PUF, 1996.
- 13- ENGEL L., *La responsabilité en crise*, Hachette, 1995.
- 14- EWALD F., *L'acceptabilité du risque au seuil du XXI<sup>e</sup> siècle: de nouveaux modes de régulation s'imposent*, Revue Passages N°93:94, pp 22-23, 1998.
- 15- CHARBONNEAU S., *La gestion de l'impossible*, Economica, 1992.
- 16- HABERMAS J., *Morale et communication*, Cerf, 1991.

## CITATIONS

- 1- p. 139, in HABERMAS (7).
- 2- p. 64, in QUERE L., *Des miroirs équivoques*, Aubier, 1982.
- 3- p. 115, in HABERMAS (6), citation de E. Kant, p. 74 in *Projet de paix perpétuelle*, Vrin, 1975.
- 4- p. 119, in HABERMAS (6).
- 5- p. 117, in HABERMAS (6).
- 6- p. 146, in HABERMAS (8).
- 7- p.19, in HABERMAS (7).
- 8- p. 17, in ENGEL ( 13 ).
- 9- p. 22, in EWALD (14).
- 10- p. 22, in EWALD (14).
- 11- p. 54, in ENGEL (13 ).

LE DEBAT PUBLIC SUR LES CATASTROPHES NATURELLES:  
CAS DES INONDATIONS DANS LES ALPES-MARITIMES  
Anne LALO, Université de Nice

RESUME

Compte tenu des obligations imposées par la loi, il s'agit d'établir comment l'information du public peut contribuer, dans les faits, à une responsabilisation accrue des acteurs vis-à-vis des risques naturels majeurs. Là où prévalait encore récemment une logique purement financière d'indemnisation, la recherche des responsabilités effectives est de plus en plus fréquente en cas de sinistre. Ce changement atteste les limites du mode de réparation des dommages propre à l'*Etat providence* qui, en se basant uniquement sur la solidarité collective, avait tendance à déresponsabiliser les agents publics comme les habitants concernés. C'est ainsi que la procédure de déclaration "d'état de catastrophe naturelle" a été utilisée de façon croissante sans pour autant donner lieu à des mesures corrélatives de prévention à la hauteur des objectifs affichés. Les dispositions de la loi "Barnier" du 2 février 1995 vise à corriger cet état de fait en incitant notamment les maires à faire preuve de plus de dynamisme dans la mise en œuvre des PPR (Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles). Dans cette recherche, la question de la responsabilisation des acteurs, privés et publics, a été appréhendée au travers des risques d'inondation. Afin de déterminer la cohérence respective des discours en présence au sein de l'*Espace public*, une double enquête sociologique a été réalisée : 646 habitants de la vallée du Paillon, fleuve qui traverse neuf communes (dont la ville de Nice), ont été interrogés dans des entretiens de face-à-face et 149 des 163 maires des Alpes-Maritimes ont également répondu par écrit aux mêmes questions.

**1. Problématique: les limites de l'*Etat providence* dans la prévention des catastrophes naturelles**

Le droit de l'Environnement fait une large part à la participation des citoyens dans le processus de décision publique (1). L'information des populations contribuerait ainsi à l'émergence d'une nouvelle rationalité de gestion du bien public, porteuse d'une responsabilisation accrue des acteurs face aux dommages environnementaux. En prenant comme point de départ les obligations réglementaires qui imposent un "droit à l'information du public", cette recherche se propose d'apprécier la portée réelle de cette redistribution des pouvoirs entre l'Etat et la société afin de déterminer si, au-delà de la règle de droit, cette mesure favorise effectivement un changement tangible du fonctionnement des institutions. L'investigation entreprise a donc une visée sociologique et non juridique, même si le cadre initial à partir duquel la problématique a été conçue s'inscrit dans le champ du droit.

Pour apprécier la validité de cette hypothèse, le domaine retenu est celui des risques naturels majeurs. Le principe du droit à l'information du public sur ces dangers a été notifié par l'article 21 de la loi du 22 juillet 1987 relative à *l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs*; ses modalités d'application ont été précisées par le décret 90-918 du 11 octobre 1990. Plus récemment, la loi du 2 février 1995 sur le *renforcement de la protection de l'environnement*, dite loi "Barnier", a réitéré cette nécessité d'informer les habitants des zones dangereuses sur les risques auxquels ils sont soumis. Au côté des *principes de précaution, d'action préventive et pollueur-payeur*, le *principe de participation* fait partie des quatre grands principes qui doivent guider l'action publique en matière d'environnement et notamment celle qui concerne les risques naturels. Il établit que: "chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses." Ainsi, une part nouvelle est attribuée dorénavant aux citoyens comme entité à part entière au sein de la politique de maîtrise des désastres naturels, qu'il s'agisse des inondations, des incendies de forêts, des tremblements de terre, des avalanches etc. Les habitants qui résident dans des zones exposées sont (ou tout au moins *doivent être*) directement associés à

la mise en place des plans de prévention des catastrophes alors qu'antérieurement, c'est-à-dire avant 1987, celle-ci ne relevait que des autorités et était protégée, en toute légitimité, par le sceau du secret.

La législation oblige désormais les pouvoirs publics, préfets et maires, à afficher le risque. Le préfet a pour mission de recenser les risques existant dans le département et de transmettre cette expertise aux maires afin que ces derniers procèdent à l'information préventive proprement dite auprès de leurs administrés. Cette procédure a une double finalité : favoriser l'identification des zones les plus dangereuses et faire connaître au public les mesures de précaution qui doivent être prises pour diminuer les dégâts en cas de sinistre tout comme les consignes qui doivent être appliquées pour se protéger lors des accidents. Elaborée au sein de structures de concertation (CARIP ou Cellule d'Analyse des Risques et d'Information Préventive), elle s'inscrit dans le cadre plus général de l'élaboration des PPR ou Plans de Prévention des Risques naturels prévisibles visant à limiter les dommages susceptibles d'être causés par les catastrophes.

Or, en imposant aux habitants concernés le respect de mesures de précaution sous peine de sanction, l'information préventive du public risque de modifier par contrecoup la place accordée à chacun dans le système juridique de la responsabilité civile. En effet, cette responsabilisation des personnes privées implique un engagement individuel dans l'action publique qui est en contradiction avec la conception moderne de la sécurité civile dont les fondements reposent sur une démarche institutionnelle de prévention et pas sur une initiative personnelle de prévoyance. Comme l'a montré F. Ewald dans son *Histoire de l'Etat Providence* (2), le paradigme de la prudence au XX<sup>ème</sup> siècle est le fruit d'un processus d'objectivation du dommage, articulé autour du concept de risque, dont l'essence même est de créer une rupture dans la relation qui associe la faute au préjudice. Grâce à un mode d'imputation des coûts basé sur la solidarité collective et non sur une prise en charge individuelle des frais, l'indemnisation des victimes peut être privilégiée à la recherche des fautes. Ajoutons que, sans le développement des sociétés d'assurances et la politique d'ingérence de l'Etat dans la production économique, l'essor d'un tel modèle de sécurité civile n'aurait pas été possible.

En France, le dispositif prévu pour les désastres naturels, qui a été spécifié par la loi du 13 juillet 1982 relative à *l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles*, s'inscrit dans la droite ligne de la logique de *l'Etat providence*. Pour faire face à la fois au coût de la solidarité et au surcoût exorbitant que représentent les situations exceptionnelles de sinistre majeur, l'Etat a opté pour le principe d'une épargne supplémentaire. Ainsi, il double sa mission normale de protection civile des citoyens, dont la charge est assumée par l'impôt, par une "*superprotection*", financée par un fonds spécial imposé par la loi, qui va bien au-delà de la logique du régime assurantiel courant. Dans ce système, la fonction d'assurance n'est plus que le "supplétif" du pouvoir régalien de l'Etat. C'est ce dernier qui est le grand organisateur de la solidarité, à la fois directement, en assumant sa mission de sécurité et de protection des populations grâce à l'organisation des secours au sein de la Sécurité Civile, et indirectement, en encadrant les modalités de l'assurance. Cet équilibre entre le rôle de l'Etat et celui des assurances, entre la solidarité et la mutualisation, n'est pas remis en cause et reste considéré, malgré son coût élevé, comme un bon compromis (R. Nusbaum, 3).

Paradoxalement, le principe d'une indemnisation solidaire a pour effet pervers d'encourager une déresponsabilisation sociale, s'avérant préjudiciable aux efforts de prévention engagés par la collectivité. A ce titre, la succession répétitive de désastres identiques dans un même lieu a montré les limites du mécanisme CTA NAT de "superprotection". Elle a conduit à se demander si la déclaration d'"état de catastrophe naturelle" n'était pas utilisée parfois comme un "parapluie" commode, susceptible de rendre

onéreuse et vaine toute velléité de prévention. En généralisant de façon mécanique un statut de victime à tous les cas de figure, ce mode d'indemnisation ne favorise ni les initiatives individuelles ni l'action publique. C'est ainsi que le nombre d'arrêtés "Cat Nat" (catastrophes naturelles) est allé crescendo au cours de ces vingt dernières années alors que, dans le même temps, celui des PPR progressait moins vite, comme l'attestent les évaluations réalisées par la Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques au sein du ministère de l'Environnement (4).

Face à ces abus, on assiste aujourd'hui à la restauration d'une individualisation du risque dans le régime juridique de la responsabilité civile. Pour inciter les autorités publiques à agir plus rapidement qu'elles ne le font pour l'instant, il est prévu de réduire dorénavant le montant des indemnisations en cas de sinistre lorsqu'aucun PPR n'a pas été prescrit. Le manque de zèle des agents de la fonction publique se répercutera donc directement sur le taux de remboursement des assurances. Trois arrêtés récents, datés du 5 septembre 2000, viennent de définir les modalités d'application de ces "malus". Ils établissent une franchise qui est proportionnelle au nombre d'arrêtés "Cat Nat" pris antérieurement sur un même site et pour un même risque. Plus le nombre d'arrêtés est élevé, moins les dommages seront indemnisés. En faisant pression sur les assurés, l'Etat espère ainsi qu'ils se retourneront contre l'administration pour faire progresser la prévention. Certes, il peut paraître étrange de faire subir au particulier les conséquences d'une négligence qu'il n'a pas commise, mais on peut aussi y voir l'indice de la détermination de l'Etat à associer le citoyen à l'action publique, quitte à employer pour ce faire une méthode quelque peu vigoureuse et volontariste.

Quoi qu'il en soit, la loi reste lettre morte tant qu'elle n'est pas relayée au sein de l'*Espace public* par un discours qui s'en fait l'écho. Or, face à la pression médiatique, cette volonté de responsabilisation est susceptible de n'avoir aucune portée sur le terrain. Comment faire pour infléchir les habitudes prises par un siècle de désengagement individuel et de prérogative étatique sur les questions de sécurité civile ? A chaque nouvelle inondation, les médias s'apitoient sur le désespoir des sinistrés et fustigent l'incurie des pouvoirs publics. Dans un tel contexte, on n'imagine mal comment le gouvernement -quelle que soit son appartenance politique- pourrait ne pas débloquer de fonds ad hoc pour témoigner son désir de venir au secours des victimes. Aussi assiste-t-on plutôt, en dépit du dispositif en vigueur déjà très protecteur, à une surenchère du discours de la solidarité nationale en situation de crise plutôt qu'à un appel à la responsabilisation de chacun. L'application des nouvelles dispositions de la loi Barnier risque donc de se heurter à l'incompréhension des habitants concernés, des assureurs comme des agents de la fonction publique, si elle ne tient pas compte des enjeux en présence au sein du débat public.

Avant de mettre en évidence la façon dont ces enjeux prennent corps dans une enquête faite dans les Alpes-Maritimes, nous rappellerons brièvement le cadre théorique qui a servi de support à la formalisation du concept de débat public.

## **2. Méthodologie d'analyse du discours**

### **2.1 Le modèle théorique de référence**

Pour identifier la configuration des débats publics, D. Maingueneau (5) préconise de repérer au préalable les discours qui s'y trouvent en concurrence afin de savoir s'ils sont reliés par un rapport de neutralité, d'opposition, d'alliance etc. Parmi les différentes variantes possibles, il recommande une attention particulière aux échanges de nature polémique, dans lesquels deux thèses antagonistes



s'affrontent. De même, J. Courtès (6) remarque que *"la structure polémique caractérise une majorité de récits, elle intervient pratiquement dès que l'on commence à sortir du récit minimal"* (1). Ainsi, un discours peut difficilement être apprécié en lui-même sans être confronté à celui dont il se démarque car il est d'abord, explicitement ou tacitement, un anti-discours. Ceci signifie que chaque discours ne prend sens que par un jeu de contrastes et d'oppositions qui le différencie des autres.

Dans le langage courant comme dans le domaine des sciences sociales, le terme de "discours" renvoie à de multiples acceptions. Il correspond aussi bien à la matérialité de la parole, qu'il s'agisse d'un propos que l'on tient ou d'un exposé plus oratoire (tel qu'une conférence), qu'à un texte ou une production théorique (exemple "le discours de la méthode"). Il peut être aussi utilisé pour qualifier un système de pensée abstrait, qu'il soit de nature idéologique (comme le "discours féministe") ou conceptuel (ainsi parle-t-on du "discours psychanalytique"). Cette polysémie n'est pas pour autant une source de confusion, selon D. Mainguenneau (7), mais au contraire une opportunité pour mieux articuler entre elle des réalités complexes. Car ce vocable n'est pas non plus un signifiant flottant, une notion fourre-tout qui pourrait être utilisée pour dénommer des réalités disparates. De fait, ces multiples productions langagières ont pour trait commun d'être ancrées dans le vécu d'un sujet et d'être reliées à un contexte donné. C'est la raison pour laquelle on oppose communément le concept de langue et celui de discours, le premier relevant uniquement de la linguistique alors que le second requiert des investigations connexes en sociologie, psychologie, histoire etc. A ce titre, l'analyse du discours est une discipline hétérogène qui recoupe l'ensemble des démarches qui se donne pour objet de *"penser le dispositif d'énonciation qui lie une organisation textuelle et un lieu social déterminé"* (2).

Conformément à M. Foucault (8), Mainguenneau procède conjointement à une double analyse du discours : sur le plan de l'étude des textes et au niveau du système de pensée. Dans le premier cas, il s'agit d'analyser un corpus d'énoncés -qu'il s'agisse de livres, d'actes administratifs, d'échanges épistolaires etc.- et dans le second cas de reconstituer la rationalité qui lui donne sens. En partant de l'étude lexicologique et sémantique des mots qui composent le corpus retenu, il s'efforce d'établir les règles de construction qui rendent homogène l'ensemble composite des énoncés produits et de générer ainsi une vision du monde cohérente, c'est-à-dire une "idéologie", un "courant", une "doctrine", une "école" etc.

Nous avons procédé de façon comparable pour l'étude empirique. En ce qui concerne le corpus utilisé comme matériau de base, il est pour partie constitué de propos réels, recueillis dans la presse locale et des réunions publiques, et pour partie le fruit d'une pure construction puisqu'il a été finalisé par un groupe de travail dirigé par la préfecture des Alpes-Maritimes. Le questionnaire qui en est le résultat est composé à la fois d'opinions communes, présentées explicitement comme telles dans le texte, et d'interrogations plus institutionnelles, se présentant sous la forme du *récit d'un cas d'inondation*.

Les récits sont interprétés par les sémioticiens, spécialistes de l'analyse des discours, comme des constructions narratives où se succèdent des énoncés d'états et de faire, marquant le plus souvent l'alternance de dégradations et d'améliorations. Après A. Greimas (9), J. Courtès rapporte la structure des discours à un *schéma narratif canonique*, c'est-à-dire à un modèle de base qui organise trois types d'épreuves: *"l'épreuve qualifiante qui permet au héros de se donner les moyens d'agir, l'épreuve décisive (dite aussi parfois principale) qui a trait à l'objectif essentiel visé et l'épreuve glorifiante qui proclame les hauts faits accomplis"*(3). L'épreuve qualifiante se caractérise par l'acquisition d'une compétence, sans laquelle il n'y aurait pas de performance possible tandis que l'épreuve glorifiante est la sanction d'une action; elle présuppose l'existence d'un contrat entre le sujet de l'action et un commanditaire, protagoniste

de la demande initiale que l'auteur nomme "manipulation" (comprise comme simple "faire-faire", c'est-à-dire sans aucune connotation morale).

## 2.2 Le scénario retenu pour l'enquête

Pour savoir si les habitants de la vallée du Paillon et les maires des Alpes-Maritimes se montrent prêts à assumer dans l'avenir une plus grande responsabilité face aux catastrophes naturelles, nous avons eu recours à un cas concret, décrivant une suite fictive d'événements (des inondations répétées) et une série de décisions et d'actions (permis de construire, construction de la maison etc.) . L'histoire présentée se décompose en cinq tableaux ; nous avons demandé à nos interlocuteurs de prendre position à chaque étape du récit en jugeant si les actions effectuées justifiaient ou non l'indemnisation de la victime. Il s'agit donc de sanctionner une action. C'est pourquoi, alors que la présentation du contexte de l'histoire a été rédigé sur un mode descriptif, sa finalité étant de présenter des faits, les questions posées ont pris volontairement la forme d'interrogations normatives puisque leur objectif était de simuler des prétentions à la justesse, d'où l'intitulé "*estimez-vous qu'il est normal que...*". De même, parmi les réponses possibles, les choix proposés font explicitement référence à la dimension du devoir et à la conformité de l'action par rapport au contrat initial: "*Oui, car il a respecté...*" ou encore "*Oui, ....même si ce n'était pas une obligation*". Appliqué à l'enquête, le schéma narratif canonique est le suivant:

### TABLEAU N° 1 SCHEMA NARRATIF D'UN CAS DE CONSTRUCTION DANS UNE ZONE A RISQUE à partir du "*schéma narratif canonique*" de J.Courtès

MANIPULATION  
permis de construire,  
arrêté PPR inondation  
SANCTION  
indemnisation,  
destruction de la maison  
ACTION  
construction  
dans une zone à risque  
COMPETENCE  
connaissance du risque  
PERFORMANCE  
mesures de précaution

Conçu à partir du schéma narratif canonique de J. Courtès, le récit présenté dans le questionnaire comporte cinq scènes:

2.2.1 *Scène 1 : le contexte.* Cette scène précise qu'une ACTION donnée, en l'occurrence la construction d'une maison dans une zone à risque, est conforme aux contraintes imposées par la MANIPULATION, à savoir les prescriptions du POS : "*Prenons un cas concret dans le département. Imaginons qu'un particulier achète un terrain faisant partie d'un lotissement situé dans un endroit dangereux - d'inondation, par exemple- et y fasse construire une maison. Celle-ci est construite en conformité avec le Plan d'Occupation des Sols de la commune puisqu'il s'agit d'une zone constructible. Le Plan élaboré sous l'autorité du préfet (PPR) pour déterminer si ce lieu fait partie d'une zone à risque naturel est en cours d'élaboration. La maison est détruite à cause d'une inondation*". Suivent alors plusieurs questions destinées à circonscrire la répartition des responsabilités entre les divers acteurs, publics ou privés, qui ont

contribué à la prise de décision initiale d'autorisation ou à la construction de la maison (préfet, maire, promoteur, notaire etc.).

**2.2.2 Scène 2 : la connaissance initiale.** Cette scène à préciser le niveau de connaissance préalable, c'est-à-dire l'état des ressources ou des manques de la **COMPETENCE**: *"Le particulier qui a acheté le terrain était ignorant du risque d'inondation. Il ne connaissait pas non plus les précautions à prendre en matière de construction ou d'aménagement ni les consignes de sécurité à appliquer en cas de sinistre. Personne ne l'avait prévenu. Lui-même n'avait fait aucune démarche pour se renseigner"*. Comme auparavant, une liste d'acteurs est présentée à la personne interrogée pour lui permettre de déterminer la part de responsabilité de chacun, celle-ci étant restreinte en l'espèce au cadre strict de l'information.

**2.2.3 Scène 3 : l'impact de l'information.** Cette scène se rapporte aux modalités de l'indemnisation, c'est-à-dire à la **SANCTION** dans le schéma narratif canonique. L'histoire se continue de la sorte: *"En revanche, s'il est vérifié que le particulier connaissait ce risque et qu'il a tout de même construit sa maison sur un terrain dangereux en toute connaissance de cause, estimez-vous qu'il est normal que les dommages lui soient remboursés, malgré tout ?"*. Afin de préserver un choix ouvert, nous avons proposé un cas de figure où l'on pouvait reporter la responsabilité aussi bien sur les autorités que sur les particuliers et, pour évaluer le niveau d'acceptation ou de rejet existant à l'égard des dispositions de la loi Barnier, nous avons également introduit la dimension de la précaution.

**2.2.4 Scène 4 : l'expérience de dommages répétés.** La quatrième scène soumise à la sagacité des enquêtés correspond à la situation des arrêtés de septembre 2000. Elle a pour but de mettre en évidence si le raisonnement de la scène précédente est maintenu après des sinistres répétés. Il s'agit de vérifier si la nature de la **SANCTION** change lorsque le particulier ne tire pas la leçon de l'expérience et que sa **PERFORMANCE** reste la même malgré le vécu d'une inondation. Le récit se poursuit ainsi: *"Le particulier fait reconstruire sa maison. Il obtient un autre permis de construire. Admettons qu'une nouvelle inondation se produise. Estimez-vous qu'il est normal que les dommages lui soient remboursés, malgré tout ?"*

**2.2.5 Scène 5 : la publication du PPR.** Elle a pour finalité d'établir les formes que prend la **SANCTION** (parmi lesquelles il faut envisager notamment la destruction de la maison) après une nouvelle **MANIPULATION**, à savoir la notification d'un PPR pour le site en question: *"Le préfet publie alors le plan des zones à risque. La maison fait partie d'une zone où toute nouvelle construction est désormais interdite. Le maire inscrit cette interdiction dans le Plan d'occupation des Sols. Que suggérez-vous pour la maison existante ?"*

### **3. Enquête de terrain**

#### **3.1 L'enquête auprès des habitants de la vallée du Paillon**

##### **3.1.1 Le choix du territoire de l'enquête**

Une enquête sociologique a été menée dans les Alpes-Maritimes pour savoir si les habitants de zones exposées à des risques naturels étaient encore attachés à une logique de solidarité et d'Etat providence ou s'ils étaient disposés à accepter l'idée de malus dans les cas de dommages répétés dans un même lieu. Si l'on s'en tient à la définition des concepts de risque, d'aléa et d'enjeu donnée précédemment, ce département est probablement celui qui est le plus exposé en France aux risques naturels. En effet, il

combine à la fois de nombreux "aléas" naturels majeurs tout en présentant, dans le même temps, des "enjeux" considérables. Parmi les aléas, notons les inondations, les crues torrentielles, les incendies de forêts, la sécheresse, les séismes, les glissements de terrain et les chutes de blocs de pierre, les avalanches et même les tempêtes en mer. Quant aux enjeux, ils tiennent tout autant à la beauté des paysages et à la diversité des plantes ou des animaux qu'au caractère prestigieux de la Côte d'Azur, induisant un coût élevé de l'immobilier sur toute la bande côtière dont l'urbanisation est quasiment continue entre Menton et Cannes.

Pour être cohérent avec notre hypothèse, le choix du territoire de référence devait se rapporter à une zone de PPR (Plan de Prévention de Risque Naturel Prévisible). Concernant le type de risque à prendre en considération, il importait de tenir compte de la fréquence antérieure des arrêtés "Cat Nat". C'est ainsi que le risque d'inondation a été retenu puisqu'il représente 65 % des arrêtés de ce type pris dans le département depuis 1982. Avant de statuer définitivement sur le site le plus pertinent parmi les divers "PPR inondation" prévus pour les années à venir, deux questions restaient à trancher : était-il préférable de choisir un lieu où le PPR était déjà terminé ou plutôt un site où il était en cours d'élaboration ? Fallait-il plutôt s'orienter vers un bassin de risque ayant une relative unité géographique, urbanistique et sociologique ou plutôt vers une vallée présentant des contrastes notables sur ces trois plans ?

En accord avec la DDE et la préfecture des Alpes-Maritimes, il a été jugé plus opportun de s'en tenir à un PPR inondation déjà terminé. Celui du Paillon répondait à cette exigence puisqu'il avait été d'ores et déjà notifié aux maires et approuvé le 17 novembre 1999. Cette vallée avait en outre l'avantage d'être représentative de la configuration de l'urbanisme des Alpes-Maritimes avec une forte concentration d'habitations au bord de mer, le Paillon traversant la ville de Nice ainsi que sa banlieue, et un arrière-pays plus encaissé, peu peuplé, dont la vocation est plus résidentielle que rurale. En dehors de Nice, huit autres communes sont concernées par le PPR du Paillon : Drap, La Trinité, Cantaron, Blausasc, L'Escarène, Contes, Peille et Peillon . Il importe de souligner la disparité géographique de ces cités: alors que Nice et sa banlieue sont dans une plaine, au niveau de la mer, les communes rurales se situent en hauteur, sur les contreforts des Alpes. Contes, Peille et Peillon sont trois jolis villages typiques de la Côte d'Azur, perchés sur des rochers abrupts et escarpés; moins protégés, L'Escarène, Blausasc et Cantaron s'étagent en terrasses sur des collines plus vallonnées. Aussi, seule la partie basse de ces communes, près du fleuve, est-elle vraiment concernée par un risque d'inondation.

Le Paillon est sujet à des crues imprévisibles, brutales et très dévastatrices qui sont caractéristiques du régime torrentiel méditerranéen. Pour anticiper leurs survenues, neuf stations hydrologiques ont été installées sur le bassin versant du fleuve. Chaque station est équipée de pluviomètres et de sondes mesurant la température et l'hydrométrie. Un ordinateur central interroge les stations toutes les six minutes et déclenche l'alerte le cas échéant. Cependant, malgré la confiance des hydrauliciens dans l'efficacité de ce réseau d'alerte, la préfecture des Alpes-Maritimes est consciente des risques de débordements possibles du Paillon, surtout à l'entrée de Nice. La vulnérabilité de cet endroit tient non seulement au fait que les quatre bras du fleuve se rejoignent pour ne plus former qu'un seul lit mais aussi, et surtout, au brusque changement opéré dans l'écoulement des eaux qui passe d'un cadre aérien et ouvert à un système caché et souterrain. A Nice en effet, le Paillon est aujourd'hui entièrement recouvert par des bâtiments ou des jardins.

Ce recouvrement a été décidé alors que les sautes d'humeurs du Paillon était pourtant historiquement célèbres et que Nice a été inondée à de multiples reprises. En 1529, la ville s'est retrouvée entièrement sous les eaux; il est vrai néanmoins que sa superficie restait alors très modeste. Il en fut de même en 1773,

en 1862 et surtout en 1882, date de la dernière crue centennale. Le Dossier Départemental Synthétique, élaboré par la préfecture des Alpes-Maritimes, mentionne bien d'autres catastrophes: 1886, 1911, 1913, 1940, 1951, 1982, 1990 et 1994. Dans ce département, le Paillon est sans conteste le fleuve qui est le plus souvent à l'origine d'inondations catastrophiques.

### *3.1.2 Le choix des échantillons*

La détermination des échantillons de l'enquête a été faite à partir des spécificités géographiques et sociologiques des communes de la vallée du Paillon. Cinquième ville de France, Nice comprend 343 123 habitants d'après le recensement de 1999. Les villes de banlieue, La Trinité et Drap, en totalisent respectivement 10 041 et 4 333 à la même date. Le nombre de personnes recensées dans les communes rurales attestent l'écart de peuplement entre le bord de mer et l'arrière-pays: 6 550 à Contes, 2 126 à l'Escarène, 2 042 à Peille, 1 256 à Cantaron et à Blausasc et 1 230 à Peillon.

Compte tenu du déséquilibre numérique existant entre Nice et les autres villes, il n'aurait pas été pertinent de respecter les proportions réelles d'habitants dans chaque commune pour établir notre échantillon d'enquête. Nice, par son ampleur, aurait effacé les propriétés des autres cités. Aussi avons-nous préféré distinguer trois groupes équivalents en nombre: Un groupe urbain -la ville de Nice-, un groupe de banlieue -Drap et La Trinité- et enfin un groupe rural -les six autres villes et villages de l'arrière pays -. Nous avons interrogé 247 personnes à Nice, 184 en banlieue et 215 dans l'arrière-pays; ce qui nous fait un total de 646 individus.

Afin que les échantillons soient parfaitement représentatifs, nous avons procédé en trois temps. Nous avons tout d'abord déterminé les quotas d'âge, de sexe et de catégories socio-professionnelles des trois groupes en nous appuyant sur les données fournies par l'INSEE. Au fur et à mesure que se déroulait l'enquête, nous avons réajusté les profils des personnes à interroger en fonction des besoins. Enfin, les passations terminées, nous avons procédé à une pondération des échantillons. Le nombre de questionnaires recueilli étant déjà très proche des données théoriques, cette correction s'est avérée très marginale, portant sur une variation de moins de 1% .

### *3.1.3 Le déroulement de l'enquête*

L'enquête a été effectuée en novembre 2000. Elle s'est déroulée pendant une période où les pluies ont été diluviennes et les inondations du fleuve quasi continues pendant le mois, entraînant des affaissements de terrain et des chutes de blocs de pierres qui ont même bloqué la chaussée pendant plusieurs jours, notamment à Blausasc. L'actualité, suscitant un réel intérêt pour l'enquête, a largement facilité les passations des questionnaires. Celles-ci ont été réalisées par une quinzaine d'étudiants du département STID de Menton (Statistique et Traitement informatique des données). Chaque entretien, réalisé en tête-à-tête, durait une vingtaine de minutes. Le questionnaire comprenait quelques vingt questions, soit un document A3 recto-verso, mais seules trois questions ont été exploitées dans ce présent article. Les données ont été enregistrées puis traitées avec les logiciels Sphinx, Excel et SAS.

## **3.2. L'enquête auprès des maires du département**

Le but de cette recherche était d'appréhender également la façon dont les maires envisageaient leur action, confrontés à la fois aux exigences de la loi Barnier et aux attentes de leurs administrés. Pour ce faire, il nous a paru très insuffisant de nous en tenir aux seuls élus locaux des communes du Paillon. C'est

pourquoi tous les maires des Alpes-Maritimes ont été sollicités: 149 d'entre eux sur 163 ont répondu à cette requête, ce qui fait un taux de retour vraiment très bon puisqu'il s'élève à 92 %. En outre, l'exploitation détaillée des fiches a permis de constater que les maires avaient répondu en personne dans 67 % des cas. Ces chiffres très élevés s'expliquent en grande partie par la collaboration décisive que nous a apportée la préfecture puisque c'est elle qui a écrit aux élus, les a relancé à deux reprises et a collecté, pour finir, les questionnaires en retour.

Le nombre conséquent de questionnaires remplis par les élus permet de penser que les réponses obtenues sont bien représentatives du discours des maires des Alpes-Maritimes sur la question de l'indemnisation des dommages. Toutefois, compte tenu de la différence d'échelle entre le territoire de référence des élus et celui des habitants, les résultats ne sont pas directement comparables entre les deux groupes. Il faudra donc se contenter de les considérer comme deux discours distincts, respectivement représentatifs des maires et des habitants du Paillon, sans vouloir nécessairement tirer des conclusions définitives sur les écarts que l'on pourrait relever entre eux.

### ***3.3 L'élaboration du questionnaire***

La finalisation du questionnaire a exigé une dizaine de réunions. Conçu par nous, il a été remodelé par un groupe de travail réunissant le responsable du SIDPC de la préfecture des Alpes-Maritimes, le chargé de mission de la Diren-Paca qui encadre la politique d'information préventive sur les risques majeurs dans la Côte d'Azur, le responsable des pompiers de Nice et enfin les chercheurs qui dirigent le projet de recherche global dont fait partie cette enquête. La construction des phrases et le choix des mots ont fait l'objet d'une concertation minutieuse dans laquelle le responsable du SIDPC a eu un rôle décisif puisque, sans son accord, l'intitulé des questions n'aurait pas été validé. Ainsi, c'est à son initiative que la plupart des termes administratifs ont été ajoutés, notamment "Plan d'Occupation des Sols" ou "PPR". Le texte a été travaillé jusqu'à ce que la préfecture donne son agrément, sachant que c'est elle qui adressait le questionnaire aux maires.

## **4. Résultats**

Les résultats présentés ci-après sont relatifs aux tableaux 3, 4 et 5.

A première vue, les réponses données dans le tableau 3 (construction dans une zone à risque en toute connaissance de cause) tendent à confirmer l'hypothèse avancée précédemment, à savoir la tendance de chacun des deux groupes sollicités à se rejeter mutuellement les responsabilités : à la question "*estimez-vous qu'il est normal que les dommages lui soient remboursés, malgré tout ?*" 34,9% des habitants de la vallée du Paillon contre 20% des élus déclarent "*Oui, car il a respecté le permis de construire*" alors qu'ils ne sont respectivement que 14,5% contre 33,7 % pour se prononcer en faveur du "*non*". Malgré tout, un examen plus approfondi révèle qu'on ne peut pas non plus se contenter d'invoquer une mentalité de personnes assistées, s'abritant derrière un Etat providence tout puissant, dans la mesure où l'argument le plus choisi reste celui d'une co-responsabilité. Sous prétexte qu'il existe un permis de construire, le particulier ne doit pas être exonéré pour autant de toute responsabilité s'il n'a pas pris de son côté des mesures pour se protéger. Ainsi, 49,9% des habitants et 44% des élus jugent que les dommages ne doivent lui être remboursés qu'"*à la condition qu'il ait pris des précautions de construction, même si ce n'était pas une obligation.*"

La solution majoritairement retenue est donc celle qui met en avant le sens civique de chacun tout en ménageant la légitimité des décisions administratives. Néanmoins, il importe de ne pas perdre de vue que ces déclarations sont le reflet de prises de position qui correspondent à une argumentation morale, censée exprimer la conception de l'équité et de la justice la plus communément admise. Rien ne dit que les réponses auraient été les mêmes si la question avait mis directement en cause l'habitation de la personne interrogée. Il est évidemment plus facile de prôner des idées généreuses lorsqu'on n'est pas soi-même directement concerné. Il est d'ailleurs frappant de noter que ce sont surtout les urbains, à savoir les Niçois, qui choisissent en priorité l'argument de la précaution (dans 67% des cas), les autres se montrant beaucoup plus circonspects puisque 35% seulement des personnes qui résident en banlieue et 42% des ruraux retiennent cette option. Plus conscients que les citadins de résider dans une zone exposée, ces derniers ont probablement quelque difficulté à envisager la situation de façon neutre sans se projeter personnellement dans la situation. Aussi est-il permis de penser que leur choix traduit plutôt un compromis entre l'argument moral de ce qu'ils considèrent comme "juste" pour le commun des mortels et "juste" pour eux-mêmes.

Dans le tableau 4, les maires changent d'attitude alors que les habitants gardent peu ou prou le même argumentaire. Certes, la réponse "non" a quelque peu progressé chez ces derniers puisqu'elle passe de 14,5% à 22,4% mais cela ne modifie pas de façon significative l'ordre des solutions retenues dans la mesure où l'alternative de la précaution est toujours évoquée en priorité (46,8% contre 49,9% antérieurement), suivie par la justification qui se réfère à l'existence d'un permis de construire (30,5% contre 34,9% auparavant). Chez les élus en revanche, l'ordre antérieur est modifié. Le fait que le particulier prenne des mesures de précaution pour reconstruire sa maison n'est pas un argument jugé vraiment pertinent et cette éventualité ne représente plus que 28 % des réponses contre 44% dans la scène précédente. Par contre, le "non" progresse très nettement (de 32,7% à 49,3%). Dans les cas de sinistres graves et répétés, les élus pensent qu'il ne suffit pas que le particulier se contente de simples précautions d'aménagement pour être exonéré de toute responsabilité.

Ainsi, tandis que les habitants de la vallée du Paillon défendent une logique de solidarité dans les cas de désastres répétés dans un même lieu, les élus revendiquent une plus grande responsabilisation des personnes. Dans leur esprit, le fait que le particulier fasse reconstruire sa maison dans l'endroit où il a déjà subi une inondation est le signe d'un comportement inconscient qui mérite d'être sanctionné. A leur yeux, la solidarité a des limites et ils estiment injuste que le particulier soit indemnisé lorsqu'il fait preuve d'inconséquence. Alors que la majorité d'entre eux admettait qu'il soit dédommagé dans le tableau 3, ce n'est plus le cas dans le tableau 4. Si dans le premier cas, le particulier avait simplement connaissance de l'existence d'un risque, dans le second cas en revanche, il en a eu l'expérience. On passe alors du niveau de la menace à celui de la réalité du danger. Tant qu'il n'avait pas été personnellement confronté à un sinistre, on pouvait supposer qu'il était de bonne foi, d'autant plus qu'il avait obtenu un permis de construire, mais le doute n'est plus permis lorsque la preuve de l'existence du danger s'est concrétisée par une inondation. Se protéger derrière l'existence d'un permis de construire ou même derrière l'argument de "mesures de précaution" n'a plus, en l'occurrence, de sens pour élus.

Les choix opérés pour résoudre le problème posé dans le tableau 5 ("*Le préfet publie alors le plan des zones à risque...Que suggérez-vous pour la maison existante ?*") tendent à confirmer les conclusions qui se dessinaient dans les questions précédentes, à savoir la volonté des maires d'associer les particuliers à l'action des pouvoirs publics en les responsabilisant: 27,8% d'entre eux contre 17,3% des personnes qui résident dans la vallée du Paillon jugent en effet nécessaire d'*imposer au particulier des mesures pour aménager la maison et au lotisseur -ou au maire- des mesures pour aménager les alentours*". De leur

côté, les habitants recherchent plutôt des solutions qui les dédouanent de toute initiative et qui s'en remettent aux autorités: 27,4% des habitants contre 14,7% des élus répondent: "*Rien pour la maison mais imposer au lotisseur -ou au maire- des mesures pour aménager les alentours: aménager les berges, faciliter l'écoulement des eaux etc.*". D'une façon générale, les maires semblent plus convaincus de la nécessité d'agir que leurs administrés. Ne se contentant plus de situations d'attente et de tergiversations, ils ne retiennent guère l'argument selon lequel il n'y a rien à faire "*puisque'elle est déjà construite*" (8,7% seulement défendent cette idée contre 18,9% dans l'autre groupe).

Ajoutons pour finir que, parmi les options choisies, la part accordée à la destruction pure et simple de la maison est assez inattendue. Cette mesure radicale ("*Détruire la maison si le lieu est trop dangereux et indemniser le particulier*") remporte une adhésion somme toute assez forte chez les élus comme chez les habitants (respectivement 28,7% et 24,7%). Rappelons que cette alternative devrait justement être facilitée par la création d'un fonds spécial préconisé par la loi Barnier afin de pouvoir dédommager les personnes qui pourraient être concernées. La connaissance de l'existence de cette mesure est d'ailleurs peut-être un des éléments qui expliquent les réponses des maires. On peut éventuellement invoquer aussi la crainte de poursuites pénales. En revanche, il est plus difficile d'interpréter le choix des habitants. Des investigations complémentaires, d'ordre qualitatif, seraient utiles pour mieux en interpréter le sens.

## 5. Conclusion et discussion

L'Etat s'est fixé comme objectif d'adopter 5000 nouveaux PPR dans le courant des cinq années à venir. Indépendamment des moyens qui seront directement alloués dans ce but par le ministère de l'Environnement, d'autres ressources devraient aussi aider à leur réalisation. En effet, grâce à la mise en place d'un fonds spécial, un meilleur couplage est prévu entre le volet de l'assurance et celui de la prévention. De fait, si le principe d'une épargne spéciale alimentée par les contrats *dommages aux biens* des compagnies d'assurance, tel qu'il fut conçu par la loi de 1982 sur l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles, n'est pas remis en cause, sa vocation initiale ne se limite plus désormais à la seule dimension du dédommagement des sinistres. En outre, afin de diminuer le coût exorbitant des dégâts causés par la multiplication des inondations (une trentaine de milliards de francs d'après R. Nusbaum de la Mission Risques Naturels, 10), la loi Barnier s'est donnée également comme but de responsabiliser les citoyens à cette politique nouvelle de prévention.

Les propos recueillis dans l'enquête des Alpes-Maritimes présentée dans cet article montrent que le débat sur l'indemnisation des catastrophes naturelles n'est pas bloqué entre les élus et les habitants concernés, même s'il atteste des divergences notables. Encore convient-il d'être prudent avant de conclure définitivement en ce sens car il ne s'agit en l'occurrence que d'une argumentation morale, c'est-à-dire de déclarations de principe, et non d'avis mettant en cause directement l'intérêt personnel des individus interrogés. Quoi qu'il en soit, il est intéressant de noter que la référence à un Etat providence tout puissant, censé prendre en charge entièrement l'ensemble des mesures de prévention nécessaires, n'est pas la thèse jugée la plus conforme à ce qui est considéré comme "juste", même si à cet égard les résidents de la vallée du Paillon mettent encore volontiers en avant les prérogatives de la puissance publique au détriment des initiatives des particuliers.

Ne s'en tenant pas à des considérations fatalistes ou attentistes, les élus de leur côté affichent leur volonté d'agir et semblent décidés à associer les administrés à leur action. Dans leur esprit, la nécessité de prendre des mesures pour mieux se prémunir contre les catastrophes naturelles ne doit pas se limiter à des dispositions administratives et exige aussi la mobilisation des citoyens. Pour inciter ces derniers à devenir



directement partie prenante de la politique publique de prévention des désastres naturels, c'est-à-dire à ne plus être uniquement des bénéficiaires passifs mais aussi des protagonistes actifs, ils admettent l'idée d'une modulation des indemnités en fonction des mesures de précaution prises. En ce sens, leur position est conforme à la philosophie des arrêtés de septembre 2000.

Ainsi, tandis que les personnes privées restent encore très attachées à une conception de la sécurité faisant essentiellement appel à la solidarité collective, les représentants publics en revanche se montrent favorables à l'idée d'élargir le système existant vers une plus grande responsabilité individuelle. Ces conclusions ne confirment donc que partiellement l'hypothèse de F. Ewald relative à la responsabilité incombant à l'Etat dans le paradigme émergent de la précaution. Car si les riverains de la vallée du Paillon apparentent les mesures de précaution mises en œuvre pour réduire la vulnérabilité face aux risques naturels à un prolongement de la politique antérieure de prévention de l'Etat providence, les maires les assimilent plutôt à une conception nouvelle de la sécurité, impliquant une responsabilisation conjointe des habitants des zones à risque.

#### TABLEAU N° 2: LE CONTEXTE

*"Prenons un cas concret dans le département. Imaginons qu'un particulier achète un terrain faisant partie d'un lotissement situé dans un endroit dangereux -d'inondation, par exemple- et y fasse construire une maison. Celle-ci est construite en conformité avec le Plan d'Occupation des Sols de la commune puisqu'il s'agit d'une zone constructible. Le Plan élaboré sous l'autorité du préfet (PPR) pour déterminer si ce lieu fait partie d'une zone à risque naturel est en cours d'élaboration. La maison est détruite à cause d'une inondation."....."Le particulier qui a acheté le terrain était ignorant du risque d'inondation. Il ne connaissait pas non plus les précautions à prendre en matière de construction ou d'aménagement ni les consignes de sécurité à appliquer en cas de sinistre. Personne ne l'avait prévenu. Lui-même n'avait fait aucune démarche pour se renseigner."*

#### TABLEAU N° 3: L'IMPACT DE L'INFORMATION

**Question:** *En revanche, s'il est vérifié que le particulier connaissait ce risque et qu'il a tout de même construit sa maison sur un terrain dangereux en toute connaissance de cause, estimez-vous qu'il est normal que les dommages soient remboursés, malgré tout ?*

		MAIRES(N=149)	HABITANTS(N=646)
- Oui, car il a respecté le permis de construire.	20%	34,9%	
- Oui mais à la condition qu'il ait pris des précautions de construction, même si ce n'était pas une obligation.	44%	49,9%	
- Non.	32,7%	14,5%	
( Non réponse )	3,3%	0,7%	

TABLEAU N° 4: L'EXPERIENCE DE DOMMAGES REPETES

**Question:** *Le particulier fait reconstruire sa maison. Il obtient un autre permis de construire. Admettons qu'une nouvelle inondation se produise. Estimez-vous qu'il est normal que les dommages lui soient remboursés, malgré tout ?*

MAIRES(N=149) HABITANTS(N=646)		
- Oui, car il a respecté le permis de construire.	16%	30,5%
- Oui mais à la condition qu'il ait pris des précautions de construction, même si ce n'était pas une obligation.	28%	46,8%
- Non.	49,3%	22,4%
( Non réponse )	6,7%	0,2%

TABLEAU N° 5: LA PUBLICATION DU PPR

**Question:** *Le préfet publie alors le plan des zones à risque. La maison fait partie d'une zone où toute nouvelle construction est désormais interdite. Le maire inscrit cette interdiction dans le Plan d'Occupation des Sols. Que suggérez-vous pour la maison existante ?*

MAIRES(N=149) HABITANTS(N=646)		
- Détruire la maison si le lieu est trop dangereux et indemniser le particulier.	28,7%	24,7%
- Détruire la maison et ne pas indemniser la particulier.	2%	1,5%
- Rien puisqu'elle est déjà construite.	8,7%	18,9%
- Rien pour la maison mais imposer au lotisseur ou au maire- des mesures pour aménager les alentours: aménager les berges, faciliter l'écoulement des eaux etc	14,7%	27,4%.
- Imposer au particulier des mesures pour aménager la maison et au lotisseur-ou au maire- des mesures pour aménager les alentours.	27,3%	17,3%
- ( Non réponse )	10,3%	18,7%

## BIBLIOGRAPHIE

- 1- PRIEUR M., *Droit de l'environnement*, Dalloz, 3<sup>e</sup> édition, 1996.
- 2- EWALD F., *Histoire de l'Etat providence, les origines de la solidarité*, Grasset, 1986.
- 3- NUSBAUM R., *Place des sociétés d'assurances dans la gestion des risques naturels. Vers une gestion intégrée des risques*, communication du 12 décembre 2000 à l'ENTPE d'Aix-en-Provence.
- 4- AFFELTRANGER B., *Risques majeurs et DICRIM: quelles conditions à l'information préventive dans les collectivités locales*, Note de synthèse, DPPR, MATE, Janvier 2000.
- 5- MAINGUENEAU D., *Sémantique de la polémique*, L'âge de l'homme, Lausanne, 1983.
- 6- COURTES J., *Analyse sémiotique du discours, de l'énoncé à l'énonciation*, Hachette, 1991.
- 7- MAINGUENEAU D., *L'analyse du discours*, Hachette, 1991.
- 8- FOUCAULT M., *L'archéologie du savoir*, Gallimard, 1969.
- 9- GREIMAS A., *Du sens II*, Seuil, 1983.
- 10-NUSBAUM R., *Pourquoi une mission Risques Naturels ?*, Revue Risques N°42, Avril-Juin 2000.

## CITATIONS

- 1- p. 95, in COURTES J., *Analyse sémiotique du discours*.
- 2- p. 13, in MAINGUENEAU D., *L'analyse du discours*.
- 3- p. 98, in COURTES J., *Analyse sémiotique du discours*.

## CAS CONCRETS

*Cas de destruction de maison avec indemnisation.* En novembre 2000, la ville de Menton a subi de graves inondations et des glissements de terrain. Face à des risques imminents d'effondrement, le maire a pris des arrêtés de péril et plusieurs maisons ont été détruites sur son instruction. Les propriétaires ont été indemnisés.

*Cas de destruction de maison sans indemnisation.* A la même période, le village d'Aspremont a également connu des problèmes comparables. En raison d'un risque de chute de bloc de pierre, une maison a été détruite sur injonction du maire. Toutefois, la compagnie d'assurance du propriétaire a refusé d'indemniser ce dernier car le maire n'avait pas pris "d'arrêté de péril" avant de prendre sa décision. Cette dernière estime que le fait qu'un "arrêté Catastrophe Naturelle" ait été pris à cette occasion n'est pas un argument suffisant pour justifier une indemnisation. L'affaire est toujours en cours.

*Aménager les berges, faciliter l'écoulement des eaux.* Si l'entretien des rivières est du ressort de la commune, celui des berges relève du particulier. Toutefois, dans le cas de travaux conséquents, tels que la construction de digues, c'est à la commune de réaliser les travaux. Des prescriptions de drainage peuvent être ajoutées lors de la publication de l'autorisation de construction (exemple à Sospel en bordure de la Bevera). Dans les PPR, il est également recommandé aux particuliers de fixer solidement les installations extérieures aux bâtiments comme les cuves à mazout ou les citernes de gaz.

*Aménager la maison.* Dans les cas extrêmes, il peut être nécessaire de consolider les fondations des bâtisses mais les précautions plus élémentaires consistent à mettre en place des dispositifs visant à rendre les ouvertures étanches: soit en surélevant le niveau des seuils d'accès (des caves, des soupiraux ou des parkings souterrains), soit en installant des batardeaux, c'est-à-dire des systèmes de rails fixés dans l'encadrement des ouvertures qui peuvent recevoir, le cas échéant, des planches de protection.

PROGRAMME EVALUATION ET PRISE EN COMPTE DES RISQUES NATURELS ET TECHNOLOGIQUES

**IMPACT DE L'INFORMATION PREVENTIVE SUR L'EVOLUTION DE LA  
RESPONSABILITE DANS LE CADRE DES RISQUES NATURELS MAJEURS**

*Le cas des Alpes-Maritimes*

(Analyse des médias)

Sandrine GLATRON

TABLE DES MATIERES

<b>I. CORPUS ET METHODOLOGIE</b>	<b>192</b>
<b>II. ETUDE STATISTIQUE</b>	<b>194</b>
a. Une inflation très récente du nombre des articles	
<b><i>Une distribution saisonnière peu homogène</i></b>	
b. Un traitement statistiquement très disparate des types d'événements	198
c. La nature des articles traitant des risques naturels	200
<u>Les rubriques accueillant les articles</u>	
<u>La taille des articles</u>	202
<u>Les illustrations</u>	203
<b>III. LES RISQUES NATURELS ET LA QUESTION DES RESPONSABILITES</b>	<b>206</b>
a. La description des phénomènes	206
<u>Les phénomènes naturels</u>	206
<u>Les dégâts</u>	208
<u>Les rappels d'autres catastrophes : construction d'une mémoire que l'on dit manquer</u>	210
b. Responsabilités et catastrophes naturelles	211
<u>L'émergence de la thématique de la responsabilité ?</u>	211
<u>Qui désigne-t-on ?</u>	215
<u>Quel type de responsabilité ?</u>	228
c. La prévention des risques naturels	230
<u>L'information préventive</u>	230
<u>Les mesures de prévention proposées suite à une catastrophe</u>	234
<u>Les procédures d'urbanisme pour limiter les risques</u>	235
d. Les mécanismes de réparation : catastrophes naturelles et assurancialité	237
<u>La procédure de classement des catastrophes naturelles par arrêté ministériel</u>	237
<u>Les mécanismes et régimes d'indemnisation</u>	239
<b>Conclusion</b>	242
<b>Références bibliographiques</b>	245
<b>ANNEXES</b>	<b>246</b>

« Comment la mise en œuvre du principe du droit à l'information du public sur les risques majeurs est-elle susceptible de modifier le régime juridique de la responsabilité » ? C'est la question principale qui nous a conduit à tenter de cerner l'évolution de la « culture des risques ». A travers 10 ans de presse nationale écrite, nous tenterons de retracer l'évolution de la perception des risques naturels, leurs modalités « d'appropriation » par le public (dont les journalistes) telles qu'elles transparaissent dans la presse.

Nous chercherons en particulier à discerner si les différentes phases de l'histoire de la prise en compte des risques majeurs, et plus particulièrement la traduction législative du « droit à l'information » qui se concrétise à partir de 1987, ont des répercussions perceptibles dans la presse. L'angle de la responsabilité sera privilégié pour servir de toile de fond à nos travaux d'ensemble : voit-on se modifier la recherche de coupable(s) lors des événements relatés ? Les modes d'imputation des dommages, le régime d'indemnisation sont-ils détaillés ? Corollairement, voit-on évoquer les mesures préventives ?

Le droit à l'information du public sur les risques majeurs qui le menacent trouve sa première traduction législative sous cette appellation dans l'article 21 de la loi du 22 juillet 1987 *relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs*.

**Loi n°87-565 du 22 juillet 1987**  
***relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et***  
***à la prévention des risques majeurs***  
**EXTRAIT**

Art.21.- Les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles. Un décret en Conseil d'Etat définit les conditions d'exercice de ce droit. Il détermine notamment les modalités selon lesquelles les mesures de sauvegarde sont portées à la connaissance du public ainsi que les catégories de locaux dans lesquels les informations sont affichées.

Le décret n°90-918 du 11 octobre 1990 *relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs*, pris en application de cette loi, consacre l'exercice de ce droit. Ce sont ces deux jalons qui ont servi de point de départ à notre recherche, du point de vue chronologique : le corpus étudié, la presse quotidienne écrite publiée à l'échelon national, part donc de 1991.

On se demande en effet si, à partir du moment où sont renforcés les moyens d'information et de prévention, la perception que les citoyens se font des risques se modifie, notamment sous l'influence de la médiatisation des événements (et éventuellement des politiques).

L'hypothèse initiale est que le fait de pouvoir prétendre à une indemnisation (et de le savoir de mieux en mieux) induit des changements de comportement des citoyens à l'égard du risque, en particulier dans l'appréhension des aléas et des risques, dans les réactions aux catastrophes d'une part, dans la recherche de responsabilités lors de sinistres et dans le sentiment de responsabilisation vis-à-vis des dangers d'autre part.

En première approximation, les quotidiens nationaux sont considérés comme reflétant une "opinion publique" qu'ils contribuent également à influencer, sinon à façonner dans un complexe jeu de miroirs, éventuellement déformants.

A partir du milieu des années 1990, de nouvelles dispositions sont votées, suite à l'hiver 1993-94 qui connaît de dramatiques inondations. La loi Barnier (Loi 95-101 du 2 février) *relative au renforcement de la protection de l'environnement* formalise dans son titre II ce que le

programme d'action du 24 janvier 1994 préconisait pour améliorer la prévention des risques naturels. La simplification de la procédure d'élaboration des plans de prévention des risques naturels s'accompagne d'un renforcement des mesures d'alerte. En outre, un effort supplémentaire est consenti pour que l'information des citoyens soit mieux assurée. Il s'agit là essentiellement de moyens développés pour prévenir les risques. Le récit des catastrophes survenues en France à partir de ce moment-là (1995) est-elle l'occasion de faire écho à ces dispositions ? Peut-on déceler des modifications de "perception" ou d'appréhension des risques naturels depuis lors ?

Notre corpus s'étend sur près de 10 ans afin de déceler d'éventuelles évolutions dans le discours médiatique sur les risques.

## I. CORPUS ET METHODOLOGIE

La définition des risques considérée ici se fonde sur la législation française relative à la prévention des risques naturels majeurs telle que la pose, pour l'essentiel, la loi de 1982. Nous avons donc repris les catégories du risque couvert par les indemnités accordées aux victimes de catastrophes naturelles, c'est-à-dire, pour une recherche fondée sur une approche lexicale, outre "catastrophe, risque et calamité naturelle", les termes d'inondation, séisme / tremblement de terre, avalanche, éboulement / coulée de boue / glissement de terrain, chute de pierres / chute de blocs, feu / incendie de forêt, sécheresse. Y ont été ajoutés des risques sortis du contexte "catastrophes naturelles" en termes d'indemnisation, puisqu'ils font partie du régime normal des assurances (tempête, chute de neige), mais n'en contribuent pas moins à marquer les esprits et donc à influencer l'appréhension des risques naturels. Enfin, nous avons retenu des articles sur les grands froids lorsqu'ils mentionnent la problématique de la prévention et font apparaître les comportements des citoyens et usagers face aux intempéries (par exemple en janvier 1997).

Le corpus examiné est constitué par la presse nationale écrite à grand tirage : les quotidiens *Le Monde*, *Le Figaro* pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 1991 au 31 décembre 1999, *Libération* entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 1999 (période informatisée).

La recherche des articles autour des risques naturels relève d'une méthodologie différenciée selon le quotidien concerné. En effet, *Le Monde* et *Libération* ont intégré l'ensemble de leurs articles dans de puissantes bases de données et il est alors possible de faire une recherche informatisée. Celle-ci a porté sur le texte intégral des articles et sur l'indexation par sujet proposé par le logiciel, car les titres ne sont pas toujours très significatifs du contenu, surtout pour le journal *Libération* qui s'exprime fréquemment par jeux de mots. Les termes retenus pour la recherche informatisée sont de type générique (risque naturel, catastrophe naturelle, calamité naturelle) ou renvoient à la nature de l'événement, avec un éventail de termes qui dépasse la stricte définition française de la catastrophe naturelle, liée à la loi de 1982 (inondation/crue, séisme / tremblement de terre, avalanche, chute de neige, éboulement / coulée de boue / glissement de terrain, chute de pierres / chute de blocs, feu / incendie de forêt, tempête, sécheresse, froid). Ce sont ces catégories qui sont ensuite retenues pour effectuer un classement statistique des articles suivant le type d'événement traité.

*Le Figaro*, quant à lui, ne dispose d'aucune informatisation. Il a donc fallu lire chaque quotidien pour les 9 années concernées et tenter de retenir articles, photos, résumés qui traitaient des risques. Le revers de cette méthode "manuelle" est qu'il est fort possible que nous ayons laissé passer quelques informations au cours de ce long et fastidieux recueil. Cela est notamment le cas, vraisemblablement, des critiques de télévision ou d'ouvrages, qui n'ont pas été systématiquement lus, même si tout laisse à penser qu'il y aurait éventuellement eu des articles concernant notre sujet, comme c'est le cas pour *Le Monde*.



Nous avons exclusivement retenu les articles portant sur des événements survenus sur le territoire national, comme il en avait été convenu avec les partenaires de cette recherche. Nous avons même opéré un choix très restrictif puisque nous nous sommes limité au strict hexagone. Néanmoins, des catastrophes concernant d'autres parties du monde sont souvent l'occasion de description des phénomènes, de comparaisons ou de rétrospectives mondiales qui peuvent intéresser notre territoire national.

Enfin, si nous ne l'avons pas fait ici faute de moyens, il conviendrait de signaler des articles qui constituent une trame contextuelle non sans influence, à mon sens, sur l'évolution des manières d'envisager les risques naturels : par exemple les affaires ou commentaires concernant les questions d'indemnisation liées à l'aléa thérapeutique, aux risques alimentaires... Mais il s'agirait alors de réunir une somme qui s'éloigne de nos considérations immédiates.

La recherche systématique des mots clés dans le corps du texte, ou des thèmes dans l'ensemble d'un journal aboutit au recueil d'articles très divers : de l'analyse scientifique à la "brève", en passant par les entretiens, les photos légendées voire les cartes, ou l'annonce des arrêtés parus au JO.

Le traitement de nos articles, étant donné le corpus rassemblé, s'est trouvé lui aussi différencié selon le quotidien considéré. Une approche statistique et thématique a été facilitée par le corpus numérisé du *Monde*. Pour ces derniers, cependant, avec les fichiers textes (et les images), nous ne possédons pas d'information concernant la disposition des articles sur la page du quotidien. Pour l'analyse textuelle, nous avons fait une tentative de numérisation des articles du *Figaro*, tels que photocopiés à partir d'originaux ou de microfilms ; mais cela n'a pas donné de résultats probants, en dépit des performances croissantes des logiciels de reconnaissance de caractères. Cela eut en outre exigé un temps de manipulation conséquent, étant donné le volume du corpus (plus de 900 articles). Le problème est que nous possédons aujourd'hui un ensemble de texte très hétérogène du point de vue de la forme, ce qui entraîne également des méthodes d'analyses tout à fait différentes.

## II. ETUDE STATISTIQUE

L'inventaire des articles récoltés permet de se faire une idée sur le traitement des catastrophes dans la presse. Cela nous fournit une première indication sur la répartition annuelle et saisonnière des articles, sur le volume consacré à chaque type de catastrophe. Cela nous permet également d'avoir une comparaison d'ensemble entre les différents quotidiens analysés.

### a. Une inflation très récente du nombre des articles

Dans les trois quotidiens nationaux, *Libération* offre le moins grand nombre d'articles consacrés aux risques naturels (290 sur les 5 ans, contre 550 pour *Le Monde* et *Le Figaro* au cours de ces mêmes années de référence). Sur la courte décennie étudiée, nos deux grands quotidiens nationaux à grand tirage proposent un petit millier d'articles, respectivement 961 et 943 articles. Pour tous, le nombre des articles est sensiblement égal d'une année sur l'autre au cours de la décennie 1990, avec une centaine d'articles par an, 1996 constituant une année faible pour *Le Figaro* (54 articles) et, dans une moindre mesure, *Le Monde* (78 articles) et *Libération* (44 articles pour une moyenne annuelle tournant autour de 60). La seule véritable inflexion –et inflation– apparaît en 1999 avec un doublement du nombre des articles (cf tableau 1). Cela tient notamment aux inondations dramatiques de novembre et aux deux tempêtes de la fin décembre 1999. Mais ces événements de fin d'année ne font que corroborer une inflation survenue auparavant tout au long de cette année 1999, où les pointes "annuelles" régulièrement observées sont accentuées : celle de l'hiver (les mois de décembre, janvier et février, traditionnellement gonflés par les inondations et les avalanches), celle de l'été, les incendies de forêt culminant au mois d'août.

Tableau 1 - Répartition annuelle des articles concernant les catastrophes naturelles

année	Le Monde		Le Figaro		Libération	
	Nb d'articles	%	Nb d'articles	%	Nb d'articles	%
1991	50	5.2	92	9.8		
1992	104	10.8	124	13.1		
1993	1125	13.0	93	9.9		
1994	103	10.7	102	10.8		
1995	88	9.2	106	11.2	59	18.0
1996	78	8.1	54	5.7	44	18.9
1997	100	10.4	101	10.7	56	22.5
1998	75	7.8	81	8.6	35	12.3
1999	238	24.8	190	20.1	96	28.4
<b>TOTAL</b>	<b>961</b>	<b>100</b>	<b>943</b>	<b>100.0</b>	<b>290</b>	<b>100</b>

### Une distribution saisonnière peu homogène

Ce qui frappe dans les courbes de répartition annuelle et saisonnière des articles est le très grand parallélisme entre les journaux : les grandes catastrophes sont répercutées à peu près de la même façon par l'information nationale. Ainsi de l'inondation de Vaison-la-Romaine, en septembre 1992, de l'avalanche du Tour, en février 1999, ou d'épisodes plus diffus sur le territoire comme la sécheresse d'avril 1997 (et les réactions gouvernementales notamment). Les fortes variations saisonnières du nombre des articles correspondent souvent à des événements particuliers eux aussi très saisonniers, plutôt qu'à une accumulation de "petites catastrophes" de nature éventuellement variée et répartie sur tout le territoire. C'est le cas par exemple de l'avalanche des Orres en janvier 98 et du procès du guide Daniel Forté qui lui a fait suite, en novembre 1999, ou du feu aux portes de Marseille fin juillet 1998.

Deux modalités de distribution temporelle peuvent être relevées (cf graphiques séries 1 et 2) :

1. Le récurrent : les mois d'hiver (novembre à février) sont toujours plus fournis en catastrophes : inondations et avalanches se combinent (et ce sont les événements relatés les plus nombreux comme l'indique la répartition par type d'événement mise en relief ci-après). Cette accumulation hivernale vaut surtout pour l'hiver 1993-1994 et pour les années comprises entre 1997 et 1999. Les mois d'été, juillet et août, combinent feux de forêt, sécheresse et orages. Cette inflation estivale est particulièrement marquée pour *Le Figaro* qui annonce avec une attention particulière les feux et les orages.

2. L'exceptionnel : les points saillants des courbes concernent, le plus souvent, un événement particulier, précisément délimité dans le calendrier :

- Vaison-la-Romaine fin septembre 1992, qui occasionne une trentaine d'articles dans *Le Monde* et *Le Figaro*,

- l'avalanche des Orres en janvier 1998,

- l'avalanche du Tour en février 1999,

- les tempêtes de fin décembre 1999 ;

ou une série dramatique comme :

- les inondations fin 1993 et début 1994,

- les inondations de l'hiver 1994-1995. Bilan : 43 départements touchés. 15 morts et 5

disparus, 5 000 personnes évacuées. 40 000 foyers sinistrés, 233 000 foyers privés d'eaux.

8 000 personnes au chômage technique.

- la sécheresse du milieu de l'année 1997,

- les inondations du Sud-Ouest (Aude, Tarn, Pyrénées Orientales) en novembre 1999.

Bilan : 4 départements sinistrés soit 329 communes deux jours après les pluies des 12 et 13 novembre. 33 morts, 2 disparus. 1,1 milliards de francs d'aide débloqués par l'Etat.

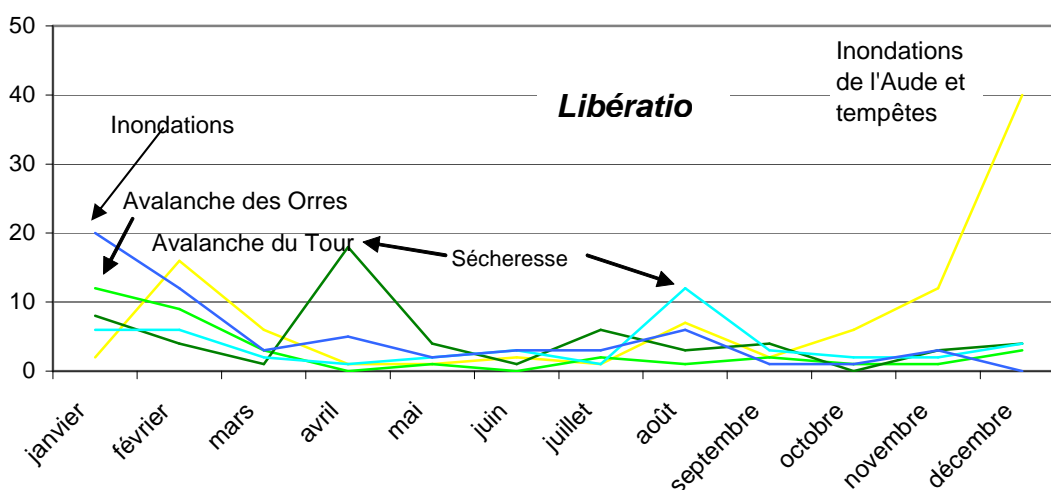
1999 constitue le summum de la courbe en dents de scie, avec 4 pointes au moins, ce qui incite à s'interroger sur l'effet cumulatif des catastrophes au cours de l'année. En outre, ce profil peu régulier souligne bien la prédilection de la presse pour le « sensationnel ». Globalement, il y a

peu de différence statistique notable dans la couverture médiatique des catastrophes par nos trois quotidiens nationaux, les événements très marquants faisant régulièrement l'objet de pointes assez semblables d'un journal à l'autre.

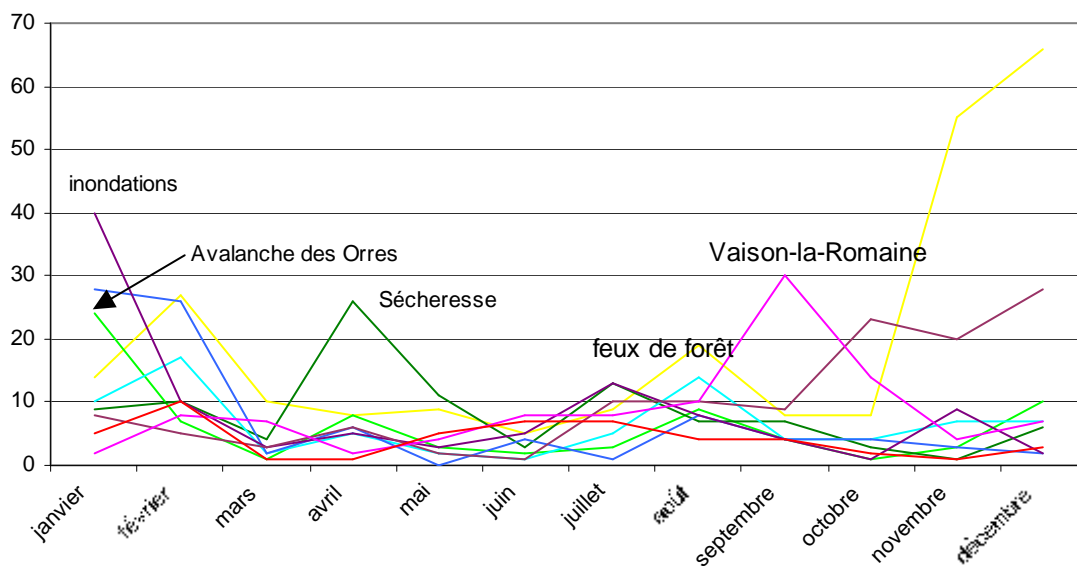
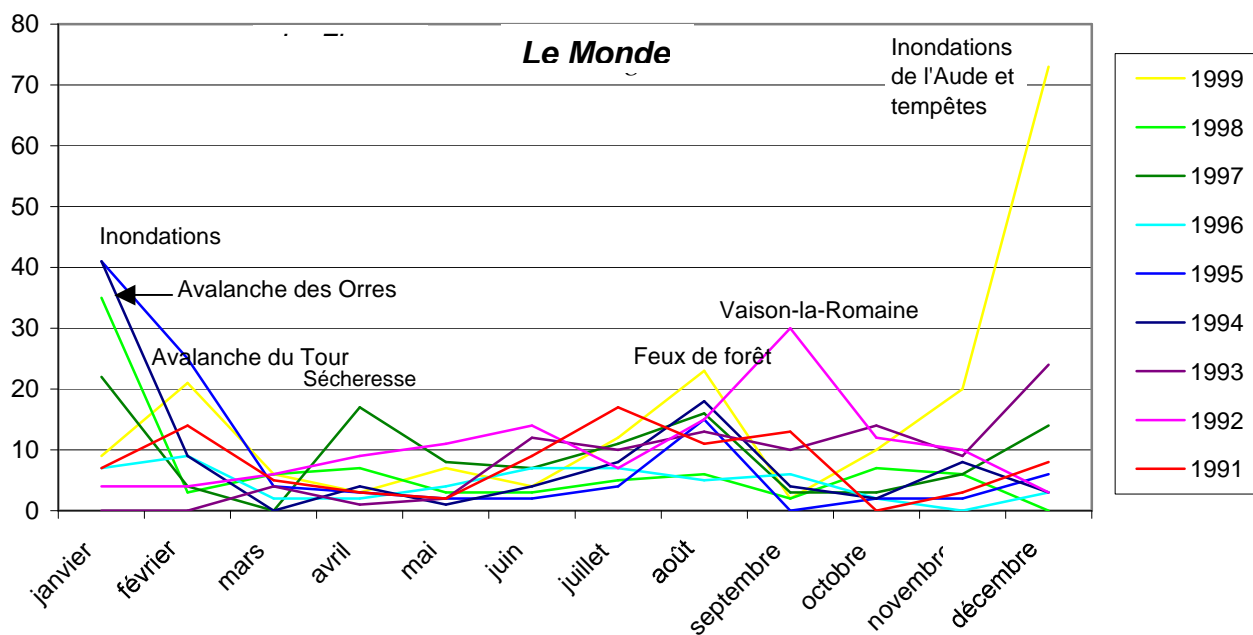
Si l'on observe les courbes mensuelles du nombre des articles publiés chaque année (figures série 2), l'année 1999 se démarque assez nettement, en particulier pour ce qui est des mois de novembre et décembre (inondations et tempêtes). Le mois de janvier domine partout depuis 1994, suivi de près par février. Surtout, ces deux mois présentent des pointes très marquées en 1994 et 1995. Début 1994 : c'est le moment des inondations catastrophiques et de l'annonce du renforcement du programme de lutte contre les inondations par le gouvernement. Cela se traduira, au début de l'année suivante, par la Loi Barnier (le 2 février 1995) dont le titre II est entièrement consacré à la prévention des risques naturels (codifié dans le Code de l'environnement). Cette publication fait immédiatement suite à de nouvelles inondations. Pour les autres mois, les particularités sont moindres, août dominant légèrement tout au long de notre période d'étude, dans *Le Figaro* plus que dans les autres quotidiens, pour les raisons évoquées ci-dessus. Les pointes correspondent à des événements mentionnés comme « exceptionnels », ce qui recoupe l'information qui se dégage des courbes annuelles de la série 1.

Il reste, bien entendu, à analyser la tournure prise par les informations au cours de ces événements particuliers.

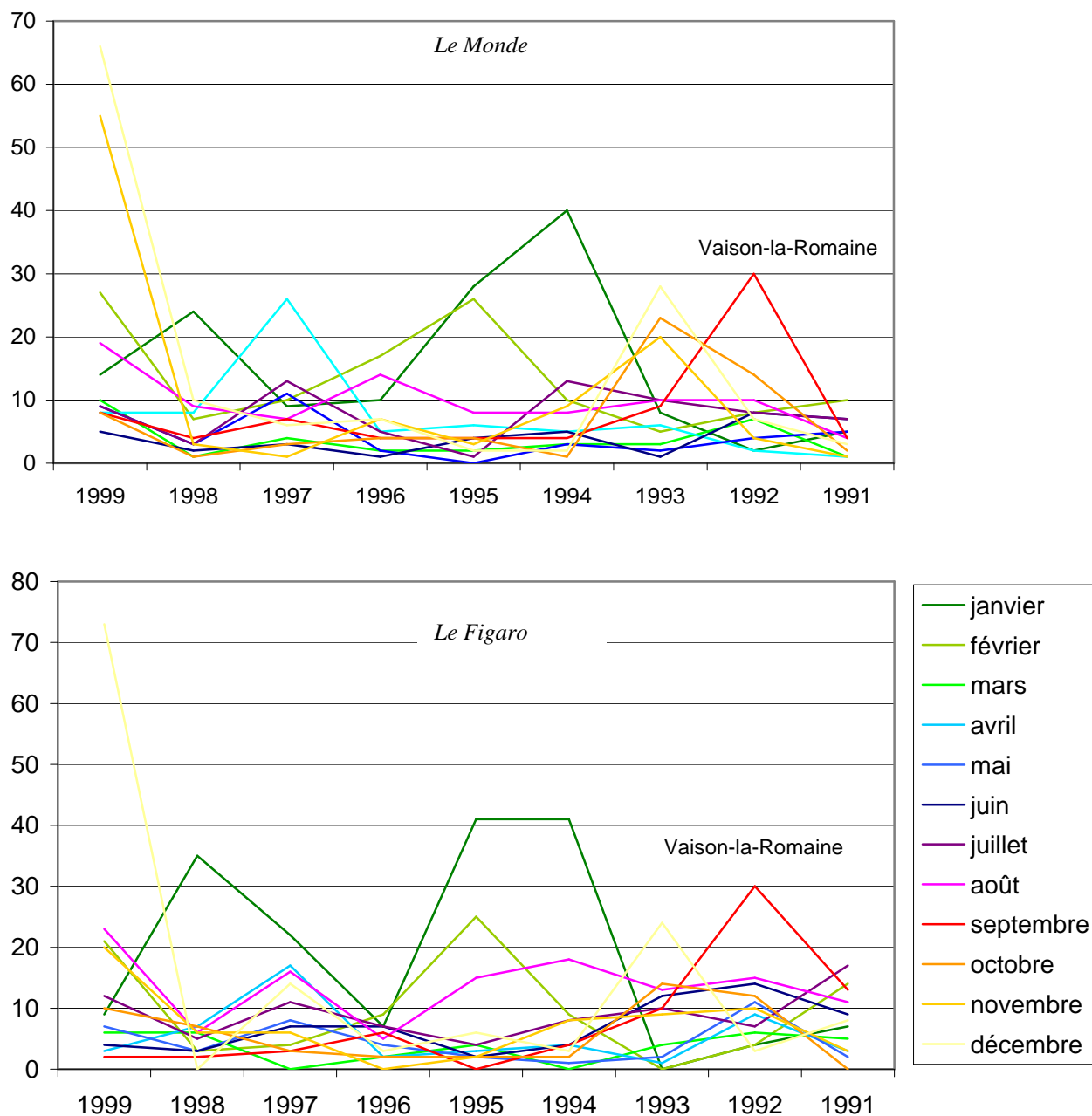
Figures série 1 - Répartition du nombre d'articles par année selon les mois

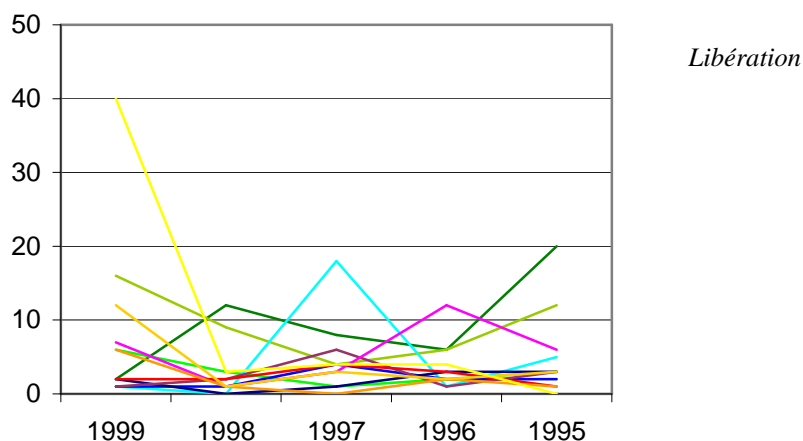


Impact de l'information préventive sur l'évolution de la responsabilité dans le cadre des risques naturels majeurs.  
Le cas des Alpes-Maritimes



Figures série 1b - Répartition du nombre d'articles par mois selon les années





Nota : les tableaux détaillés des résultats chiffrés figurent en annexe 3

### b. Un traitement statistiquement très disparate des types d'événements

La répartition des articles par type d'événement a nécessité un classement par genre un peu complexe et qui pourra apparaître arbitraire. En effet, il n'est pas rare qu'un article concerne simultanément plusieurs types d'événements, tempête et inondation par exemple, parfois même sécheresse et inondation lorsque les deux types de sinistres sont mis en parallèle. Nous avons choisi d'indexer l'événement qui était au centre de l'article et qui figure généralement dans le titre. Lorsque ce sont plus de deux phénomènes qui sont concernés, dans des articles concernant les assurances, par exemple, c'est le générique « catastrophe naturelle » qui a finalement été choisi.

Tableau 2 - Répartition des articles suivant le type d'événement

Type d'événement	Le Monde		Le Figaro		Libération	
	Nb d'articles	%	Nb d'articles	%	Nb d'articles	%
<b>Générique = cat. nat, RN, calamité naturelle + plusieurs phénomènes</b>	217	22.7	26	2.8	39	13.3
<b>Inondation</b>	271	28.2	326	34.6	27	9.2
<b>Séisme</b>	41	4.3	35	3.7	12	4.1
<b>Avalanche</b>	133	13.8	127	13.5	82	28.0
<b>Chute de neige</b>	42	4.4	34	3.6	2	0.7
<b>Eboulement, chute de pierres/de blocs</b>	32	3.3	19	2.0	9	3.1
<b>Feu/incendie de forêt</b>	81	8.3	130	13.8	37	12.6
<b>Tempête</b>	50	5.2	100	10.6	50	17.1
<b>Affaissement de terrain</b>	5	0.5	4	0.4	4	1.4
<b>Foudre/orage</b>	24	2.5	74	7.8	0	0.0
<b>Sécheresse</b>	65	6.8	68	7.2	31	10.6
<b>TOTAL</b>	<b>960</b>	<b>100.0</b>	<b>943</b>	<b>100.0</b>	<b>293</b>	<b>100.0</b>

Globalement, on ne note pas d'uniformité dans l'importance accordée à chaque type de catastrophe d'un journal à l'autre, sauf pour les concentrations d'articles consacrés à un événement donné (cf graphiques série 1) rendu médiatique. De même le nombre et le volume des articles consacrés aux différents aléas ne correspondent pas tout à fait aux catastrophes qui donnent lieu à indemnisation, ou qui font l'objet de plans de prévention. En effet, ce sont très nettement les inondations qui remportent la palme des catastrophes "officielles", du montant des indemnisations consenties aux victimes de catastrophes naturelles (généralement

plus de 80% au cours des années considérées<sup>385</sup>), elles concernent le plus de communes (43% des communes à risque) et font l'objet de la majorité des plans de prévention (58% du nombre total approuvé). Elles sont suivies des mouvements de terrain (22% des communes à risque et 33% des plans de prévention). Dans la presse, ce sont bien les événements les plus décrits, mais leur proportion dans l'ensemble des articles est sans comparaison avec la proportion qu'ils occupent dans les arrêtés de catastrophes naturelles, les indemnisations ou les plans de prévention : moins de 1/3 d'articles sont consacrés aux inondations et toujours moins de 5% aux mouvements de terrain. En revanche, les grandes inondations donnent lieu à de nombreuses discussions sur le coût des catastrophes, les modalités de prévention et les responsabilités, comme le montrent les exemples du *Figaro* au début de 1995 et du *Monde* en novembre 1999.

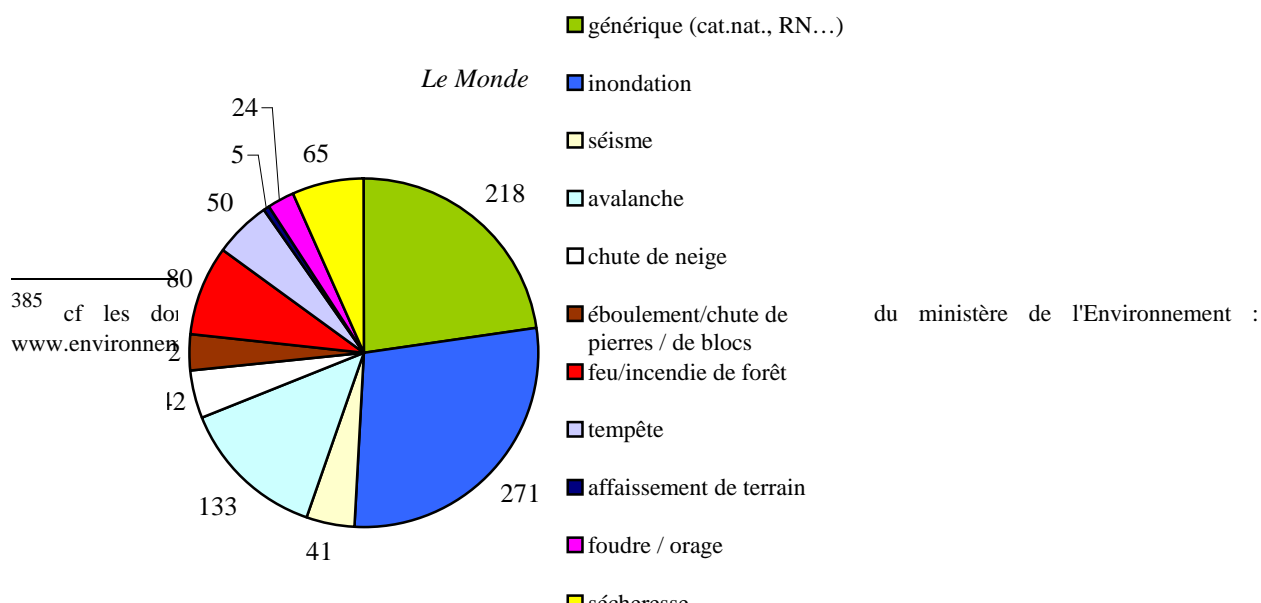
Quelques spécificités notables peuvent être relevées : variables d'un quotidien à l'autre, elles relèvent plutôt d'une "culture" des risques que l'on détaille ci-après.

Ainsi du point de vue thématique, *Le Monde* fait plus volontiers paraître des données générales, analytiques ou comparatives sur les risques naturels, avec près de 20% des articles classés sous le terme générique "risque / calamité / catastrophe naturelles" contre seulement 2,6% pour le *Figaro* et 11,7% pour *Libération*. Lors du recueil des articles, l'indexation "générique", en utilisant les mots "catastrophe naturelle", "calamité naturelle" ou "risque naturel", a souvent pu être précisée car elle recouvrait un type particulier d'événement, dès lors reclassé plus précisément (sécheresse, d'inondation, d'avalanche, etc.).

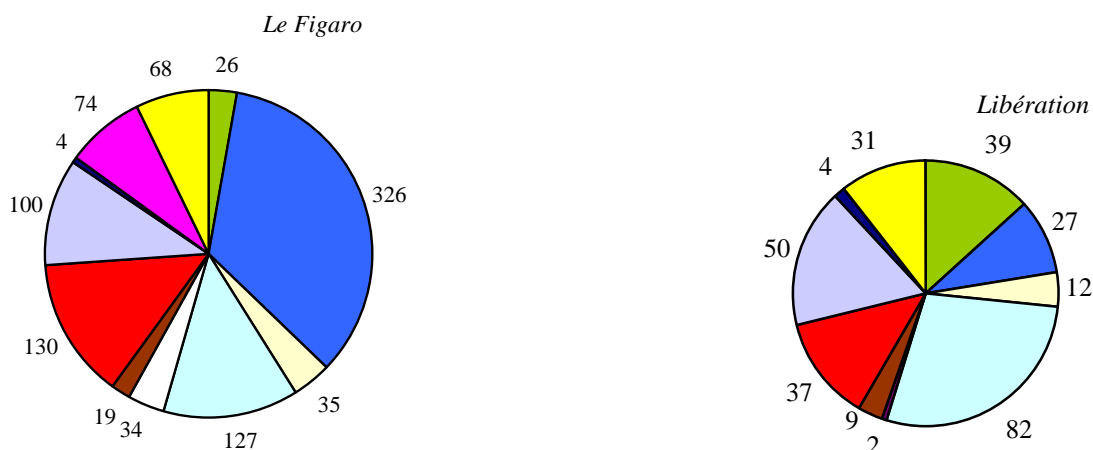
On constate dans le *Figaro* une prédilection pour les orages et la foudre, classés avec les tempêtes d'une part, pour les inondations et pour les feux de forêt dans une moindre mesure. Dans *Libération*, ce sont les avalanches qui, curieusement, arrivent en première position, notamment grâce à de nombreux articles parus au début de l'année 1999, peut-être en raison d'une surveillance accrue exercée par les journalistes en "souvenir" de l'avalanche des Orres, un an auparavant. Ils sont suivis par les "coups de froid". Si le *Monde* paraît beaucoup moins axé sur les tempêtes que les deux autres quotidiens, c'est surtout parce que nous n'avons relevé que 12 articles en décembre 99 (contre 60 pour le *Figaro* et 35 pour *Libération*) : non moins proluxe que ses concurrents, *Le Monde* a rédigé des articles dont beaucoup relèvent davantage de dossiers composites, en détaillant systématiquement les dégâts région par région, par exemple. Le volume de l'information est, en réalité, comparable aux deux autres quotidiens sur les deux tempêtes dévastatrices de fin décembre 1999.

Calamité naturelle est en général employée dans le cadre des sinistres climatiques affectant les récoltes. Sont alors engendrés des mécanismes de réparation, mais d'un autre ordre que ceux relevant de la procédure d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles telle qu'elle a été instituée par la loi de juillet 1982.

Figures série 2 – Répartition des articles en fonction du type d'événement traité



## Programme de recherche « Evaluation et prise en compte des risques naturels majeurs »



### c. La nature des articles traitant des risques naturels

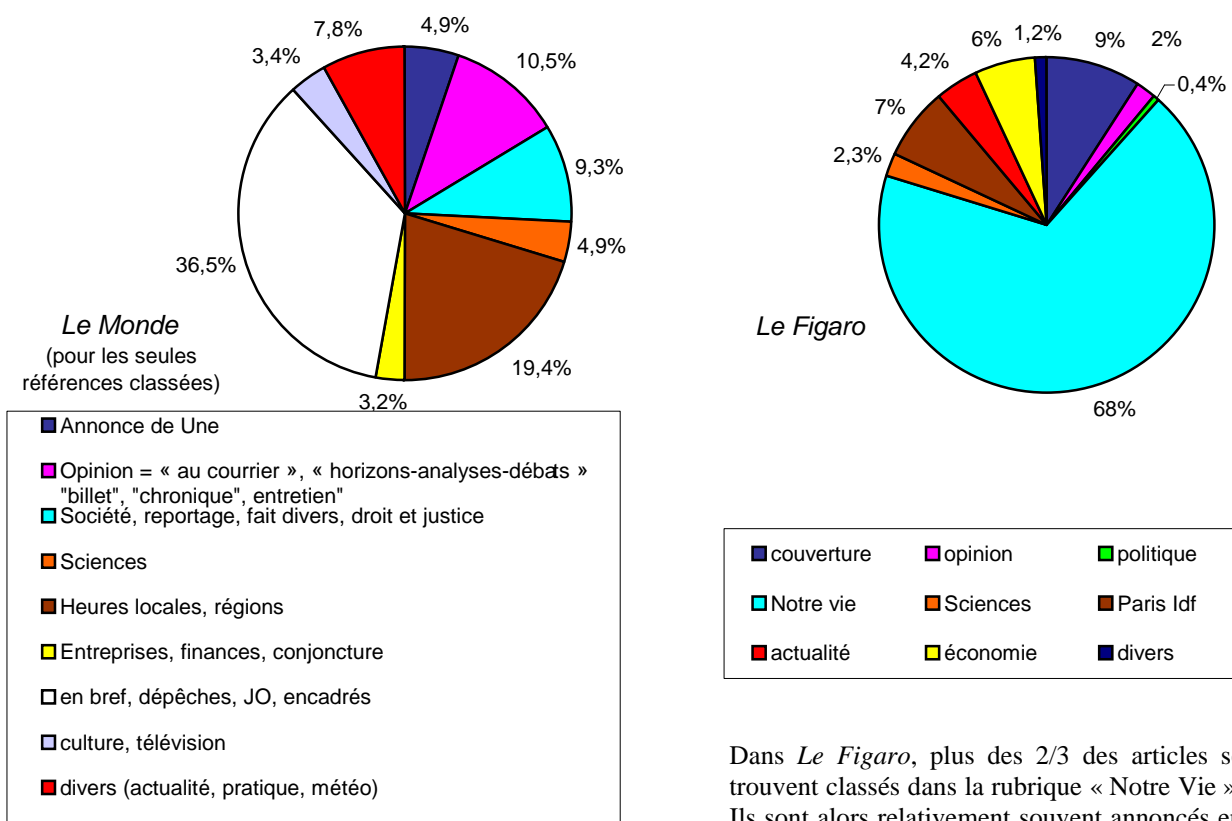
#### Les rubriques

Les articles ont été classés d'une part en fonction de la rubrique à laquelle ils appartiennent, d'autre part en fonction de leur nature (brève, photo, etc.) et de leur importance en taille. Les quotidiens nationaux, à ce sujet, traitent l'information très diversement. En outre, le rubriquage a changé au cours de notre décennie. Il est donc impossible de fournir un classement valable pour l'ensemble de la période considérée, pour nos quotidiens pris séparément, *a fortiori* valable pour *Le Figaro* et *le Monde* comparativement (nous nous en sommes tenus à ces deux quotidiens pour cette analyse). Dans certains cas, tels que l'annonce de Une, les opinions ou l'actualité, la présentation de l'information se recoupe. Mais c'est plutôt l'exception. La manipulation des journaux (ou microfiche) pour *Le Figaro* a ici joué en faveur d'un classement rigoureux. A l'inverse, la fiche documentaire proposée dans la version informatique du *Monde* ne donne pas d'indication systématique sur la rubrique d'appartenance de l'article. Il s'agit donc d'une analyse très parcellaire, qui concerne moins de la moitié des articles recueillis, et qui mériterait d'être retravaillée en complétant les relevés effectués lors de notre travail de récolte.

Comme on peut le constater sur les graphiques ci-après, la répartition des articles en fonction des rubriques diffère considérablement d'un grand quotidien à l'autre.



Figures série 3 – Répartition moyenne des articles par rubrique durant la décennie 1990



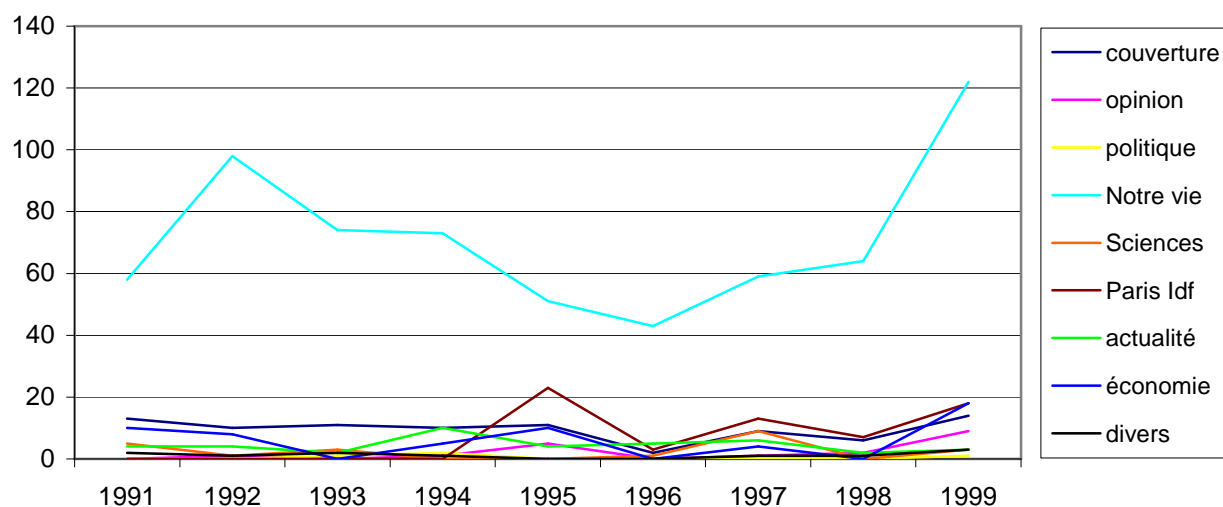
Dans *Le Monde*, faute d'un classement systématique des articles par rubrique, il faut garder présent à l'esprit que le classement présenté ne porte que sur 40% des articles. La multiplicité des rubriques et leur fréquente variation au cours de la décennie ont rendu cette opération extrêmement difficile et ont nécessité des regroupements. Ce qu'on peut lire, néanmoins, rend assez bien compte de la diversité des articles : loin de ne figurer que sous l'angle des faits divers ou des faits de société, le récit des catastrophes naturelles et l'analyse des risques apparaissent à travers le prisme des sciences, des conseils (rubriques « pratique » et météo), de la culture. On note également une certaine territorialisation des risques avec de nombreuses pages « heures locales » ou « régions » - selon l'époque - faisant référence aux risques naturels.

On remarque également plus de propos signés : ce qui a été rassemblé sous « opinion », qui rassemble les articles publiés sous « horizons- analyses- débats », « au courrier du *Monde* », « billet », « chronique » ainsi que les entretiens, accueille des propos variés, ceux de journalistes habituels du monde, mais aussi de lecteurs plus anonymes ; à la page « opinions » du *Figaro*, généralement la page 2 du quotidien, ce ne sont pour ainsi dire que des lecteurs qui s'expriment, les points de vue des journalistes étant un peu moins présents dans les articles.

Dans *Le Figaro*, plus des 2/3 des articles se trouvent classés dans la rubrique « Notre Vie ». Ils sont alors relativement souvent annoncés en couverture (près de 10% des articles sont des annonces), surtout lorsqu'il s'agit de catastrophes de grande ampleur qui font la Une plusieurs jours de suite : les annonces sont alors réitérées, comme lors de Vaison-la-Romaine en septembre 1992, lors des inondations de l'hiver 1993-1994 (annonces de Une les 26, 27, 28, 29 décembre 1993 et les 1, 8, 10, 11, 13, 25 janvier 1994), ou encore celles de 1995 (annonces de Une les 25, 26, 27, 28, 30, 31 janvier et 1<sup>er</sup> février 1995), l'avalanche des Orres en janvier 1998 (24, 26, 27, 28 janvier) et les tempêtes de décembre 1999.

Troisième rubrique en importance, « Paris Ile-de-France ». En dépit de ce que l'on pourrait penser, relativement à l'exposition de la région capitale, les catastrophes naturelles apparaissant dans la rubrique « Ile-de-France » représentent en effet 12% des articles publiés sur le thème entre 1995 (date d'apparition de la rubrique sous le nom « la vie à Paris ») et 1999. 1995 représente un pic (cf figure 3b ci-dessous) avec les inondations de février. Cette importance de la rubrique montre le « centralisme » du quotidien national mais dénote également une certaine territorialisation de l'information sur les risques (le lectorat du *Figaro* n'est-il pas en majorité parisien ?), qui tendrait à prouver la prise d'importance de ce thème et, peut-être, une certaine forme d'appropriation. On gagnerait à affiner cette analyse en comparant cette répartition avec celle d'un quotidien régional, ce qui n'a pu être fait pour le moment.

Figure 3b – Le Figaro : répartition des articles par rubrique, selon les années



#### La taille des articles

A défaut d'une information systématique et calibrée sur la taille des articles, des indices peuvent nous être apportés par d'autres biais. Pour *Le Monde*, grâce à l'informatisation des articles, les résumés fournis dans les archives internet, nous renseignent sur le nombre de caractères des articles. Pour *le Figaro*, l'indication de la taille de l'article peut être apportée par sa nature même : il est évident que les « en bref » sont des brèves ; pour les autres, ils sont de taille moyenne ou longue, mais rarement aussi longue que ceux que l'on peut trouver dans *Le Monde* et qui constituent parfois de pleines pages d'analyse ou d'entretien (8 à 12 000 signes).

Tableau 3 – Les brèves dans les quotidiens nationaux

	<i>Le Monde</i>			<i>Le Figaro</i>			<i>Libération</i>		
	Nb d'articles < 1500 signes	Nb total d'articles	% des brèves	Nb de « en bref »	Nb total d'articles	% des brèves	Nb d'articles brefs ou de brèves	Nb total d'articles	% des brèves
<b>1991</b>	16	49	30.8	27	92	29.3			
<b>1992</b>	41	104	39.4	35	124	28.2			
<b>1993</b>	55	125	44.7	23	93	24.7			
<b>1994</b>	37	103	35.9	27	102	26.5			
<b>1995</b>	36	88	40.9	22	106	20.8	5	59	8.5
<b>1996</b>	36	78	46.2	25	54	46.3	10	44	22.7
<b>1997</b>	36	100	36.0	35	101	34.7	21	56	37.5
<b>1998</b>	33	75	45.8	31	81	38.3	10	35	12.3
<b>1999</b>	58	238	24.2	22	190	11.6	13	96	28.6
<b>TOTAL</b>	<b>348</b>	<b>960</b>	<b>36.2</b>	<b>247</b>	<b>943</b>	<b>26.2</b>	<b>59</b>	<b>290</b>	<b>20.3</b>

\* en sont exclus les encadrés qui font toujours partie d'un ensemble d'articles ou sont annexés à un article plus long, ne constituant pas une information en eux-mêmes.

*Le Figaro* est le quotidien qui traite le plus souvent les informations sur les risques naturels majeurs comme des brèves : dans la rubrique « Notre vie » (déjà plus des 2/3 de tous les articles sur le sujet), les « en bref » en représentent 39%, ce qui correspond au quart de l'ensemble des articles. Dans *Le Monde*, cette forme d'article est sensiblement moins fréquente pour ce qui est des articles classés tels que nous avons pu les relever de façon partielle, puisque articles classés comme dépêches (« en bref » jusque fin 1994), « repères », « encadrés » et extraits du Journal officiel, représentent seulement 15,5% de l'ensemble des

articles. Cependant, en se fondant sur la taille des articles, que nous connaissons précisément puisque nous avons le nombre de caractères pour chacun d'eux, les articles comptant moins de 1500 signes représentent tout de même entre 30 et 46% du total des articles.

Il convient de noter une rubrique « originale » du *Monde*, celle qui reprend les informations du journal officiel, à partir de 1995. On peut penser que ces informations contribuent à forger une connaissance des mécanismes liés à la loi de 1982 sur l'indemnisation des catastrophes naturelles, puisque la « constatation par arrêté de l'état de catastrophe naturelle » est bien spécifiée. En revanche, on remarque bien dans cette rubrique la faible territorialisation des événements, car aucun des 13 avis ne spécifie de lieu, la plupart mentionnant « dans plusieurs / divers départements ». Enfin, *Libération* rend compte des catastrophes naturelles sous forme de brèves pour 20% des articles consacrés au sujet.

On peut évidemment conclure de ce traitement par brève que le sujet n'est souvent pas très développé, que les événements sont plutôt abordés sous la forme de faits divers, car les brèves ont un contenu généralement centré sur les victimes. Cela contribue à dessiner l'un des traits constitutif de ce que nous appelons ci-dessous « culture » de quotidien. On peut déceler une évolution dans cette manière de traiter l'information pour la dernière année de notre décennie seulement : pour *le Monde*, la proportion des articles de moins de 1500 signes y est très stable entre 1992 et 1998, oscillant entre 35 et 45% du total des articles. Pour *Le Figaro*, la proportion oscille entre 24 et 34%. Quand le sujet est très secondaire, comme en 1996, la proportion des brèves croît : près de la moitié des articles appartiennent à la rubrique « en bref ». En 1999, en revanche cette proportion chute respectivement à 24% et 11% : non seulement le nombre des articles a doublé cette année-là, mais le volume consacré aux catastrophes naturelles s'est d'autant accru que la taille des articles s'est également allongée. Il y a très nettement un intérêt croissant porté à la question des risques naturels en 1999. Cela est-il conjoncturel ou relève-t-il d'une tendance ? La période considérée pour l'étude ne permet pas de le déterminer et mériterait d'être prolongée.

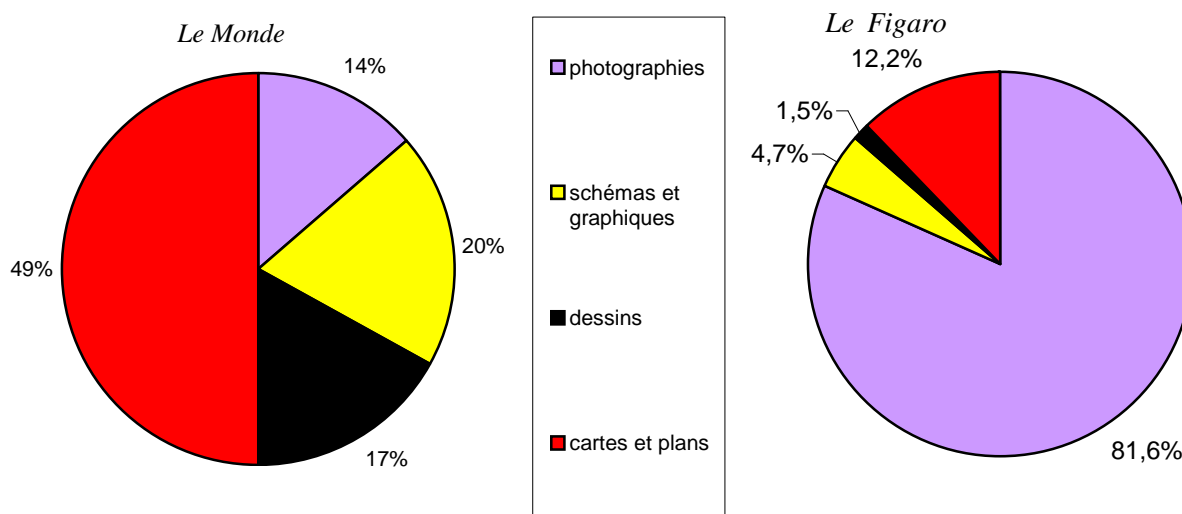
### Les illustrations

Les quotidiens n'ont pas recours au même type d'illustration : *Le Figaro* et *Libération* font beaucoup plus souvent appel aux photos. Dans *Le Figaro*, elles représentent même parfois l'essentiel de l'information, en particulier pour jouer le rôle d'annonce de Une. Le nombre de « photos légendées » constituant un article à lui tout seul est de 37. *Le Monde*, qui propose plus souvent des articles d'analyse des phénomènes ou des entretiens avec des scientifiques, recourt alors à des cartes de localisation ainsi qu'à des schémas et des graphiques, mais très peu aux photos qui exploitent plutôt la dimension sensationnelle des événements.

Tableau 4 – Les illustrations dans *Le Monde* et *Le Figaro*

	<i>Le Monde</i>		<i>Le Figaro</i>	
	Nombre	% des articles illustrés, hors brèves	Nombre	% des articles illustrés, hors brèves
<b>Photographies</b>	20	3.3	280	40.2
<b><i>Dont photos légendées</i></b>	-		<b>37</b>	<b>5.3</b>
<b>Schémas/graphiques</b>	29	4.7	16	2.3
<b>Dessins</b>	25	4.1	5	0.7
<b>Cartes ou plans</b>	74	12.1	42	6.0
<b>Total illustrations</b>	148	24.2	343	49.3

Figures série 4 – Répartition du type d'illustrations durant la décennie 1990



Les articles du *Figaro* sont très abondamment illustrés puisque près de la moitié comportent une illustration (un peu moins puisque certains articles comportent plusieurs illustrations). Dans 82% des cas, il s'agit de photos. Mais les cartes de localisation ne sont pas absentes (10% des illustrations). En revanche, les schémas y sont moins nombreux que dans *Le Monde*, où ils sont utilisés très souvent pour expliquer les phénomènes naturels, à l'occasion d'un événement ou en dehors d'une occurrence catastrophique. Cette abondance des schémas dans *Le Monde* montre la vocation plus « encyclopédique » du quotidien, tandis que les photos participent de l'esprit dévoilé par le classement des articles par rubriques : les catastrophes relèvent du sensationnel, du fait divers plus que de phénomènes naturels (dont la mécanique peut s'expliquer) et de société analysés en tant que tels.

Face à cette répartition par genre d'article (taille, rubrique) et à la caractérisation des illustrations, à la lecture des articles enfin, on peut affirmer que chacun des quotidiens nationaux analysés a une « culture des risques » bien spécifique.

#### Discussion autour des enjeux des "risques naturels" ou "catastrophes naturelles" explicitement annoncée dès le titre des articles dans *Le Monde*

A mesure que l'on avance vers l'an 2000, des articles de plus en plus nombreux développent des arguments généraux sur les modalités de prévention des risques, les régimes d'indemnisation, les formations, les questions de responsabilités, de manière transversale ou comparative pour différents types d'événements. Ils prennent souvent "prétexte" de l'occurrence d'une catastrophe particulière (hexagonale ou non). *Le Monde* est le journal qui offre le plus fréquemment ce type d'article, avec des analyses et des discussions, particulièrement

nombreuses en 1999, autour du principe de précaution et de la recherche de responsabilité<sup>386</sup>, un dossier entier consacré aux formations de "risque manager". Les bilans annuels des catastrophes sont plus régulièrement effectués depuis 1991. Il faut aussi mettre au nombre de ces articles "génériques", la publication fréquente des arrêtés de catastrophes naturelles, à la rubrique "au journal officiel" dans la deuxième moitié de la décennie. Globalement, le *Monde* répartit les articles sur les risques dans toutes ses rubriques : événements (ou Aujourd'hui), société, économie, sciences, et même radio-télévision-multimédia, traitant le problème dans toutes ses dimensions : sociétales, économiques (à la fois en termes de coût et de mécanismes assuranciers) et scientifiques, avec de nombreux articles sur les phénomènes naturels (et anthropiques) en cause dans les catastrophes, sur les débats autour des techniques de prévention, en mettant en scène les incertitudes et les avis divergents.

### **La catastrophe davantage envisagée comme "fait divers" dans *Le Figaro***

A l'opposé, *Le Figaro* joue sur un registre presque exclusivement dramatique et "social" : témoignages, notamment photographiques, perturbation de la vie quotidienne, traumatismes, dommages matériels et humains. Cela se marque en première approche par le classement de plus de 95% des articles relevés dans la rubrique "Notre vie", plus rarement dans "L'actualité" en quatrième de couverture. Plusieurs incursions dans le domaine des coûts financiers et quelques brèves descriptions du régime d'indemnisation sont faites en 1995 (en liaison avec la politique nouvellement "relancée" ?), notamment quand l'information est traitée dans le cahier *Economie*<sup>387</sup>. Dans cette rubrique "Notre vie", qui devient "France/société" en décembre 1999, l'événement n'est alors pas nécessairement développé puisque 157 articles, soit près du tiers du total, sont des brèves, mais il n'est souvent pas qualifié par le terme "catastrophe" : on trouve l'annonce des dégâts ou de l'événement par le titre "intempéries", "inondation" ou "avalanche" par exemple, ou encore selon la localisation "Rhône-Alpes", "Dordogne" ou "Marseille".

Les analyses de fond ou les rétrospectives ne sont évidemment pas absentes du *Figaro*, dont l'information se rapproche très fortement de celle publiée dans l'autre grand quotidien national. Mais la visibilité de ce type d'information n'est pas immédiate en raison de la présentation même des articles d'une part (titres, photos), du choix des rubriques dans lesquelles les articles paraissent d'autre part.

### **Drames "individuels" mais aussi faits de société pour *Libération***

A mi-chemin entre la forte tendance à l'analyse du *Monde* et la plus grande prédilection pour "l'anecdotique" (même s'il est de grande ampleur) du *Figaro*, *Libération* traite plus souvent des événements du point de vue du drame individuel, mais sans oublier la perspective sociale. Il offre un mélange d'articles de mise en perspective historique et réflexifs, et d'articles plus "médiatiques", avec des témoignages, des entretiens, des reportages, et comme le *Figaro*, de nombreuses photos qui tiennent lieu parfois d'annonce des événements.

On observe une bonne imprégnation du vocabulaire lié à la politique de prévention des catastrophes naturelles : dès 1995, les journalistes font grand cas de la dimension assurancière des événements couverts. La terminologie "catastrophe naturelle" et, surtout, les mécanismes d'indemnisation qui sont liés à cette appellation dans le cadre de la loi de 1982 font manifestement partie de la "culture" du quotidien, en tous cas de ses journalistes.

## **Conclusion et Transition**

---

<sup>386</sup> par exemple, les articles suivants : "Un nouvel ordre climatique ?" par Jean-Paul Besset - 26/11/99, "Le risque et la fatalité" éditorial du 22/11/99, "Les plans de prévention des risques" 16/11/99, "Il n'y a pas de catastrophes naturelles" par Hervé Kempf le 21/8/99, "Catastrophes naturelles", chronique de Daniel Schneidermann le 26/10/98, etc.

<sup>387</sup> Suite aux inondations de janvier 1995, trois articles paraissent dans le cahier économie : "Inondations : un coût de 2 à 3 milliards pour les assurances" le 1/02/95, "Plus de 600 millions de francs de dégâts" pour les Ardennes le 23/02/95, "Ardennes. Inondations : le gouvernement promet 30 millions de francs" le 2 mars 1995. S'y ajoutent parfois des articles à consonnance monétaire et "juridique", comme "Inondations. Dédommagement", brève du 9 février 1995 concernant l'Île-de-France.

### **III. LES RISQUES NATURELS ET LA QUESTION DES RESPONSABILITES**

Afin de mener à bien notre contribution à l'étude de l'évolution de la perception des risques naturels à travers nos articles de presse, une analyse thématique et lexicale plus fine doit être menée sur notre corpus. Il s'agit de s'intéresser à la description des événements d'une part, au traitement de la question des responsabilités d'autre part, toujours dans une perspective historique, c'est-à-dire, autant que possible, en envisageant les évolutions intervenues au cours des dix dernières années du 20<sup>ème</sup> siècle.

#### **a. La description des phénomènes**

Nous cherchons ici à étudier de quelle manière sont mentionnés ou décrits les phénomènes naturels, c'est-à-dire le danger ou l'aléa, en prenant soin de noter l'usage ou non de ces termes qui sont employés par les pouvoirs publics en charge de la gestion des risques naturels. Au-delà de l'analyse purement lexicale, qui peut facilement être menée dans les journaux dont les textes sont informatisés (*Le Monde, Libération*), mais requiert une minutie hors de portée du temps disponible pour cette enquête lorsqu'il s'agit de lire attentivement près de 1000 articles, pour *Le Figaro*, il s'agira de voir de quelle manière sont présentés les événements : quelle est la mise en contexte géographique ? De quelle manière sont décrits les phénomènes ? Est-ce par la quantification des dégâts ? Sous quelle forme celle-ci est-elle faite : le nombre des victimes seulement, les destructions et les dommages à l'environnement également ? Le montant estimé des dégâts ?

Nous nous interrogeons également sur l'effet de miroir d'une catastrophe à l'autre, et partant, sur les effets cumulatifs des sinistres, en supposant qu'ils jouent en faveur de la mise en place d'une culture des risques, et contribuent à la constitution d'une mémoire des événements.

Il convient de qualifier, en quelques mots, la caractérisation des événements dans les dépêches : ce qui est alors mis en avant, dans *le Figaro*, c'est plutôt les dommages corporels (nombre et état des victimes). Les circonstances de l'accident sont très brièvement décrites. Pour *Le Monde*, les dépêches sont beaucoup plus variées, pouvant concerner des procès, des comptes-rendus de journal officiel ou de déclarations politiques.

#### **Les phénomènes « naturels »**

On peut relever deux manières de les décrire :

- celle qui relève de situations précises, et qui donne lieu à des données souvent chiffrées sur les hauteurs d'eau ou le débit des rivières, les vitesses du vent, le tout très localisé (surtout dans *Le Figaro*) :
- celle, plus générique, qui consiste à expliciter, généralement dans des termes et des rubriques scientifiques, le phénomène physique et, très souvent, ses différentes déclinaison : crue de plaine ou de torrent, avalanches de poudreuse ou de plaques par exemple.

#### *Les situations localisées*

*Le Figaro* surtout, excelle dans l'étalage de chiffres concernant les précipitations, pour les cas des inondations, les rafales pour les tempête, la quantité d'hectares mangés par les flammes. Les hauteurs d'eau, les vitesses du vent, variant suivant les localités sont nombreuses à être passées en revue. Quelques exemples illustrent le style du quotidien sur ce point, parfois proche de la litanie :

« les précipitations responsables de ces importantes perturbations ont atteint des niveaux exceptionnels : 68,2mm à Paris ou 98,4 mm à Villaine dans le Val-d'Oise ».

## Impact de l'information préventive sur l'évolution de la responsabilité dans le cadre des risques naturels majeurs. Le cas des Alpes-Maritimes

in « Le déluge a noyé l'Ile-de-France en une nuit », Benoît Charpentier et Jean-François Guyot, *Le Figaro* du 2/06/92 p.9.

« Hier, les pluies ont redoublé d'intensité sur l'ouest de la Bretagne, ce qui s'est traduit par une pluviométrie qui a parfois atteint des volumes six à sept fois supérieurs à la normale pour un mois de janvier, selon des indications communiquées par Météo-France. C'est en Bretagne centrale, principalement dans les monts d'Arrée, que les hauteurs d'eau enregistrées du 17 au 25 janvier ont été les plus importantes. On a ainsi compté 260 litres d'eau au mètre carré à Pouray ; 252 litres/m<sup>2</sup> à Rostrenen ; 222 à Pouguenast ; 214 à Keper ; 205 à Pontivy. Il tombe habituellement dans cette zone, pour tout le mois de janvier, de 120 à 150 litres/m<sup>2</sup>.

Dans tout l'est de la Bretagne, notamment en Ille-et-Vilaine, mais aussi en Mayenne, en Sarthe et en Basse-Normandie, la pluviométrie « normale » en janvier est de 60 à 80 l/m<sup>2</sup> en 31 jours. Or il est tombé ces neuf derniers jours près de 150 l/m<sup>2</sup> dans la région de Rennes, 168 à Vire (Calvados), 165 à Valognes (Manche), 176 à Pré-en-Pail (Mayenne). »

In « Inondations : les crues persistent », *Le Figaro* du 27/01/95 p.11.

« La ligne orange qui a traversé la Bretagne à la veille du week-end a accentué la violence des coups de vent, expliquait hier Henri Cazes, ingénieur météo. Des pointes à 192 km/h ont ainsi été enregistrées à Lorient (Morbihan). Le précédent record datait justement de 1987 avec 165 km/h. Dans le département, le barrage de Guerlédant, qui évacue 40 mètres cubes d'eau par seconde, a été placé sous surveillance.

A la pointe du Raz (Finistère), le vent atteignant 137 km/h, 122 km/h à Saint-Brieux, 115 km/h à la Hague. »

In « Av is de tempête sur l'Hexagone », Alain Cessou, *Le Figaro* du 3-4/01/98 p.26.

**Le Monde est généralement moins précis. Il donne toutefois quelques chiffres, en prenant soin de les localiser très précisément. Ici, la précision porte plus sur la localisation que sur les données mesurables des phénomènes météorologiques :**

« Environ 800 hectares de forêts de pins d'Alep ont été brûlés au cours de ce premier grand sinistre de l'été sur les communes de La Tour-d'Aigues, Grambois, Beaumont-de-Pertuis et Mirabeau, entre les montagnes du Luberon et la Durance, dans le parc régional naturel du Luberon. »

in « Maîtrisé grâce à d'importants moyens L'incendie du Luberon a détruit 800 hectares de pinèdes », Guy Porte, *Le Monde* du 22/07/91 p.7.

« Depuis le début du mois de juin, à Clermont-Ferrand, il est tombé 171 millimètres de pluie (1 millimètre correspond à 1 litre au mètre carré), contre 353 millimètres pour toute l'année 1991. Les sols n'arrivent plus à absorber la pluie et les cours d'eau débordent. L'Allier, qui coulait la semaine dernière au rythme de 29 mètres cubes par seconde, en était jeudi 11 juin à 800 mètres cubes par seconde... »

in « Intempéries Déluge sur l'Auvergne et le Sud-Ouest », Repères du *Monde* du 13/06/92 p.10.

On remarquera que le point avec les moyennes ou les records est fait, donnant du sens à ces chiffres qui pourraient, effectivement, rester bien peu significatif pour le lecteur moyen. Ainsi, une sorte de référentiel est constitué.

« Contrairement à une opinion reçue, la forêt provençale ne brûle pas plus aujourd'hui qu'hier. En dépouillant les archives départementales, un chercheur indépendant, Marcel Faure, a pu remonter jusqu'à 1271 et prouver que le feu, depuis des temps immémoriaux, ravage périodiquement la forêt varoise. Tout l'Estérel, par exemple, a brûlé en 1764. De 1838 à 1848, 40 000 hectares de forêt sont partis en fumée. Pour la seule année 1864, 11 000 hectares ont été détruits, dont la célèbre forêt du Dom. En 1899, il a brûlé 9 000 hectares, soit autant qu'en 1986, année considérée comme " rouge " !

Dans la période contemporaine, la forêt varoise a perdu en moyenne 3 500 hectares par an depuis 1972, avec des pointes en 1979 (11 000 ha), 1982 (9 000 ha) et 1986 (9 000 ha). »

in « La tradition du feu », encadré de l'article « Des arbres phénix Chaque année, plus de 30 000 hectares de forêt provençale partent en fumée. Les forestiers savent maintenant comment procéder pour la faire reverdir », Roger Cans, *Le Monde* du 2 /05/91 p.11.

« Jamais, depuis un demi-siècle, Toulouse n'avait connu un tel déluge : il y est tombé 915 litres d'eau par mètre carré en 1993. La moyenne des précipitations, calculée depuis 1947 est de 650l/m<sup>2</sup>, et le précédent record, datant de 1974, était de 882 l/m<sup>2</sup>. »

in « Pluie sur Toulouse », encadré de « Retour de la neige : on a vu rouge », *Le Figaro* du 3/01/94 p.8.

« Avec des pointes proches de 190 km/h en Bretagne, et de l'ordre de 120 km/h dans les terres jusqu'en Ile-de-France, la tempête d'hier s'est avérée « violente mais tout de même pas exceptionnelle (...). La « tempête du siècle » reste celle subie par la Bretagne et la Normandie voici un peu plus de dix ans, dans la nuit du 15 au 16 octobre 1987 : une rafale de 208 km/h avait été enregistrée à la pointe du Raz, dans le Finistère (...). De même, en région parisienne, on est resté loin, hier, de la rafale historique de 160 km/h enregistrée par la station météo de Brétigny (Essonne) le 3 février 1990. »

encadre « Tous les dix ans » in « Coup de tabac sur le nord de la Loire », Jean-Paul Croizé, *Le Figaro* du 5/01/98.

### Les phénomènes physiques dans leur fonctionnement



Les **inondations** sont les phénomènes les plus fréquents, mais ne sont pas beaucoup explicitées, à l'exception notable des causes évoquées pour les expliquer (cf paragraphe sur les responsabilités : la faute à l'occupation des sols...)

« Sur le plan technique. Il existe (...) deux types d'inondations bien différentes : Les inondations de torrents (...), les inondations de plaine (...). »

in « Réponses sur un « raz-de-marée », Jean-Paul Croizé, *Le Figaro* du 27/12/93 p.9.

La **foudre**, pourtant relativement marginale dans les risques naturels, au moins du point de vue de l'ampleur des dégâts occasionnés, fait, elle, l'objet de descriptions très minutieuses, dans nos deux quotidiens :

« Le risque reste pourtant difficile à établir avec certitude. La foudre est un phénomène qui demeure encore mal connu. On sait simplement qu'elle est due à une énorme et très brève décharge électrique, qui naît dans un nuage d'orage, et va rejoindre le sol. L'intensité moyenne d'un courant de foudre est d'environ 30 000 ampères pendant quelques microsecondes. Dans certains cas, cela peut aller jusqu'à 200 000, voire, mais c'est très rare sous nos latitudes, 1 million d'ampères. Chiffre à comparer aux 32 ou 64 ampères disponibles sur les compteurs électriques domestiques les plus puissants. »

in « La foudre reste dangereuse malgré de nouveaux systèmes de protection », Christiane Galus, Aujourd'hui Sciences, *Le Monde* du 8/6/95 p.21.

Même type de description, un peu moins scientifique toutefois, sous la plume de Jean-Paul Croizé dans « Les coups de foudre de l'été » (*Le Figaro* du 7/08/9 p.26), lors d'une série d'articles relatant les dommages occasionnés par les orages (*Le Figaro* des 7, 8, 13, 14, 24 août 1995).

Les **avalanches** sont analysées dans tous les quotidiens de façon récurrente

« Trois types d'avalanches menacent en montagne » (*Le Monde* du 31/01/95) ; « Poudreuse, humide ou de plaques » rappelle l'encadré de l'article sur le « système de détection sismique des avalanches » expérimenté dans l'Oisans (*Le Monde* du 16-17/02/97 p.16). Ce « piège connu des scientifiques » ou encore les « Trois catégories de coulées neigeuses » sont rappelées notamment lors de la catastrophe des Orres » (*Le Figaro* du 24-25/01/98 p.8 et *Le Monde* du 26/01/98 p.7) et l'hiver suivant : « En haute montagne, un laboratoire étudie les avalanches. Un risque naturel difficile à maîtriser », « Trois scénarios pour déstabiliser le manteau neigeux » et « Les trois visages de la " mort blanche » nous rappellent de nouveau les différents phénomènes (*Le Monde* du 13/01/99 p.24 , du 12/02/99 p.13, du 27/02/99 p.10).

### Les dégâts

Ce sont tout d'abord les victimes qui sont mises en avant dans l'énumération des dégâts. Elles constituent le point central de l'information délivrée par les dépêches, en particulier celles du *Figaro*. Mais les articles plus longs les mentionnent également lorsqu'il y a lieu. Décès, blessés, mais aussi évacués ou sans abris sont énumérés. Parfois, c'est sous forme de bilan, notamment pour les avalanches : « Les avalanches ont tué au moins soixante personnes dans les Alpes », *Le Monde* du 27/02/99 p.10 par exemple).

Le décompte des dommages en termes de surfaces endommagées, vient en premier quasi systématiquement, pour les feux sous forme d'un inventaire localisé des hectares brûlés, ou pour les dommages agricoles en surfaces touchées. Est aussi précisé le nombre de maisons abîmées, etc. :

« Trois appellations d'origine contrôlée, Margaux, Médoc et Haut-Médoc, ont été particulièrement touchées par la grêle qui s'est abattue samedi 8 août en fin d'après-midi sur le vignoble bordelais du plateau d'Arsac, de Cantenac, Labarde et du secteur de Valeyrac et Queyrac, au nord du Médoc. Selon le Conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux (CIVB), les dégâts sont très variables d'une propriété à l'autre; les exploitations les plus exposées ont subi des pertes de 80 %.

Au total, 25 % de l'appellation Margaux (soit 300 hectares), 10 % de l'appellation Médoc (500 hectares) et 5 % du Haut-Médoc (150 hectares) ont été touchés, précise le CIVB. Conformément à la procédure habituelle en cas de catastrophe naturelle, la préfecture de la Gironde a constitué une mission d'enquête. »

in « en Gironde et dans l'Hérault Plusieurs vignoble d'appellation d'origine contrôlée ont été endommagés par la grêle », *Le Monde* du 13/08/92 p.14.

« En Haute-Corse, les incendies qui ont ravagé vendredi et samedi plus d'un millier d'hectares étaient hier en voie de réduction.



## Impact de l'information préventive sur l'évolution de la responsabilité dans le cadre des risques naturels majeurs. Le cas des Alpes-Maritimes

Selon une première estimation, 625 hectares de pinède et de garrigue ont brûlé entre Draguignan et Figanières et 83 autres sont partis en fumée près de Carnoule. Par ailleurs on doit signaler la destruction d'une maison, celle de nombreux véhicules, les graves dommages subis par plusieurs villas léchées par les flammes, la coupure de kilomètres de lignes électriques et (...) la mort atroce de milliers de petits animaux carbonisés. »

In « Le Midi en état d'alerte », Robert des Nauriers, *Le Figaro* du 9/8/93 p.7.

Le graphique « Les surfaces brûlées annuellement en France » résume 15 ans de dégâts,

In « Des moyens de plus en plus importants, *Le Monde* du 29/07/97 p.24.

« (...) le sinistre a déjà détruit près de 2000 hectares de pinède et de garrigue, soit plus de 10% de la superficie totale du massif, particulièrement entre Saint-Rémy-de-Provence, Maussane et Mouriès, un secteur très touristique. Le vent, qui engendre des reprises de feu et gêne le travail des avions, continuait, samedi matin, de souffler à 80 km/h. »

in « Les incendies continuent de ravager les Alpilles », *Le Monde* du 26/07/99 p.24.

**Les atteintes aux biens des particuliers ou aux services d'eau et d'électricité sont également très souvent mentionnées :**

« Dans l'Aude, 15 000 foyers avaient été privés d'électricité à la suite de ruptures de lignes sous le poids de la neige : la plupart des abonnés - sauf ceux du littoral - avaient de nouveau du courant tôt dans la matinée du vendredi 24 janvier. Au sud de Toulouse, dans les départements de l'Ariège et de la Haute-Garonne, 1 500 usagers - sur les 2 000 touchés par ces coupures - avaient de nouveau de l'électricité. Mais dans les Pyrénées-Orientales quelque 60 000 foyers étaient toujours privés de courant (et parfois même d'eau). En revanche 90 % des lignes téléphoniques coupées étaient rétablies au tout début de la matinée de vendredi ».

in « Après la neige, la pluie. La situation météorologique s'améliore lentement dans le Sud de la France », *Le Monde* du 25/01/92 p.9.

« Le premier bilan officiel, diffusé après dix jours d'intempéries, est lourd : quinze décès et cinq disparitions, "40 000 foyers sinistrés, 5 000 personnes évacuées, 233 000 foyers privés d'eau" et "8 000 salariés au moins mis en chômage technique" »

in « L'ampleur des inondations s'explique en partie par les nouvelles pratiques agricoles » *Le Monde* du 1/02/95 p.11.

**Enfin, nous pouvons remarquer que beaucoup des dégâts sont donnés sous la forme d'un montant de dommages ou de pertes, soit de façon plus ou moins vague et plus ou moins globale :**

« Après les pluies torrentielles du Sud-Est de la France M. Pasqua évalue à 500 millions de francs le montant des dégâts dus aux intempéries » *Le Monde* du 8/10/93 p.10.

« Le ministère du budget évalue le montant total des dégâts des inondations survenues en France entre octobre et janvier à plus de 3 milliards de francs. Sur ce total, les deux tiers portent sur des biens privés relevant des assurances, et le tiers restant (dégâts de voirie et équipements publics) incombe à l'Etat, qui a déjà dépensé plus de 1 milliard de francs. »

in « Inondation. Plus de 3 milliards de francs de dégâts », en bref *Le Monde* du 12/03/94 p.22.

« Ce ne sont pas 2 à 3 milliards de francs, mais 4 milliards que devraient coûter aux assureurs les inondations qui ont touché 43 départements français en janvier et février. Depuis la publication, le 8 février, d'un décret constatant l'état de catastrophe naturelle, les demandes de dossiers affluent vers les sociétés d'assurances, qui cernent mieux les indemnités à verser. »

in « Les inondations coûteront 4 milliards de francs », *Le Monde* (entreprises) du 16/02/95 p.20.

« L'ensemble des dégâts dus à la foudre est évalué, dans notre pays, à plusieurs milliards de francs par an. Lorsqu'une installation industrielle non protégée est frappée, elle peut être immobilisée pour plusieurs mois. Depuis 1993, un arrêté impose une protection aux installations industrielles à risques (dites classées). Cette mesure a été prise à la suite d'un grave accident qui fit quatre morts en 1986 dans une fonderie d'aluminium d'Issoire (Puy-de-Dôme).

Selon Météorage, l'essentiel des dégâts, au sens économique du terme, est dû aux effets indirects de la foudre, qui génère de puissantes ondes électromagnétiques. Ces dernières perturbent le fonctionnement des systèmes informatiques, provoquent des arrêts intempestifs, des dysfonctionnements d'outils de production et des destructions de matériel, qui peuvent se traduire par des manques à gagner de plusieurs centaines de millions de francs par an pour les entreprises. Elles détériorent aussi les circuits électriques et électroniques des appareils domestiques (téléviseurs, fours à micro-ondes, congélateurs), du Minitel et des micro-ordinateurs. En effet, "le champ électromagnétique induit par le courant de foudre crée, en se couplant sur un conducteur ou une structure métallique, un courant électrique et une surtension. Véhiculée par les câbles du réseau électrique ou de téléphone, cette surtension peut avoir des effets à plusieurs kilomètres de l'impact", souligne André Bonamy »

in « La foudre reste dangereuse malgré de nouveaux systèmes de protection », Christiane Galus, Aujourd'hui Sciences, *Le Monde* du 8/6/95 p.21.

**ou plus précise, en forme de bilan (très fréquent) ou d'un récapitulatif –généralement annuel– des dommages soit fait à l'occasion d'un événement particulier).**

« Chaque année, plus d'un million d'impacts sont relevés sur la France. On attribue annuellement à la foudre, outre ces deux milliards de francs de dégâts, la mort de 20 à 40 personnes et de plus de 20 000 animaux, environ 15000 incendies, plusieurs centaines de transformateurs et environ 50 000 compteurs électriques endommagés plus ou moins gravement, ainsi que la destruction de plusieurs dizaine de milliers d'appareils électroménagers. »

in « La foudre, une menace oubliée », Jean-Paul Croizé, *Le Figaro* du 10/8/93 p.7.

### Les rappels d'autres catastrophes : construction d'une mémoire que l'on dit manquer ?

Il est bien souvent rappelé les catastrophes antérieures, Nîmes (1988) au moment de Vaison-la-Romaine ou lors d'autres inondations :

« (...)cinq ans après la catastrophe du 3 octobre 1988, qui avait fait onze victimes, la ville de Nîmes (Gard) a présenté, mardi, un plan de protection contre les inondations. Celui-ci prévoit notamment la construction de vingt et un bassins rétenteurs d'eau en amont de la cité et la réalisation d'une trentaine de kilomètres de canalisations dans la ville même, destinées à diriger l'eau vers seize bassins " écrêteurs de crue " en aval. Le coût de ces travaux, qui doivent commencer à la mi-1994 et durer au moins six ans, est estimé à 670 millions de francs.

Le financement sera assuré pour un tiers par l'Etat et pour les deux tiers par la région, le département et la ville. D'autres travaux d'aménagement, d'un montant de 72 millions de francs, sont en cours, en particulier la mise en place de 3,5 km de canalisations souterraines et d'un bassin de rétention à l'est de Nîmes. Enfin, un système d'alerte, composé de six sirènes, a été installé. »

In « Après les pluies torrentielles du Sud-Est de la France M. Pasqua évalue à 500 millions de francs le montant des dégâts dus aux intempéries » *Le Monde* du 8/10/93 p.10.

In « Les élus peuvent avoir des comptes à rendre devant les tribunaux. Les leçons de la catastrophe de Nîmes », Françoise Chirot, *Le Monde* du 18/07/94 p.12.

L'avalanche de Val d'Isère 1970 qui emporta un chalet de l'UCPA et tua 39 personnes (*Le Monde* du 13/01/99 p.24 par exemple), et même la brusque crue du Drac lors de l'avalanche des Orres. Parfois, c'est un véritable récapitulatif qui est proposé :

« La hauteur [de la Seine] prise à l'échelle du Pont d'Austerlitz, était de 3,80 mètres hier matin, contre 3,60 mètres, lundi. (...) Entre 20 et 30 millimètres cubes d'eau par mètres carrés sont encore à venir dans les trois prochains jours. (...) On est loin des 4,80 mètres de janvier 1994 et encore plus des 8,62 mètres de 1910 qui avaient inondé 473 hectares et touché directement 200 000 personnes. (...) » indique cet article qui propose en illustration l'échelle des crues de la Seine, schématisée par les hauteurs atteintes par le fleuve le long du Zouave du pont de l'Alma au cours du siècle dernier... relativisant par là l'épisode de 1995.

in « Le niveau de la Seine doit encore monter », Eric Biétry-Rivierre, *Le Figaro* du 25/01/95 p.18.

Sans qu'il s'agisse de véritables catastrophes, mais dans l'objectif manifeste de rappeler que la France est soumise au risque de tremblement de terre, *Le Monde* par exemple rappelle tous ceux qui ont été enregistrés depuis le début du 20<sup>ème</sup> siècle en précisant leur magnitude - supérieure à 3,5 sur l'échelle de Richter (encadré, « les précédents séismes en France », in « Deux tremblements de terre rappellent l'activité sismique en France », Laurent Rouquette, *Le Monde* du 20/02/96 p.9).

### **Conclusion**

La notion de danger n'est pas particulièrement soulignée à travers les récits des événements eux-mêmes. Mais les catastrophes sont toujours l'occasion de proposer des explications des phénomènes, surtout dans le *Monde*. Les aléas sont décrits avec une particulière minutie, quand il s'agit d'articles consacrés d'une part aux mécanismes de prévention des risques comme c'est le cas pour les séismes dans le *Figaro* et pour les avalanches dans le *Monde* (cf références en note 3). D'autre part, les rubriques scientifiques proposent parfois, hors contexte de crise ou à l'occasion de sinistres, des rétrospectives et des explications, comme ces articles sur "Les principaux types de nappes" ou "La lente pérégrination de l'eau sous la terre" (*Le Figaro*, 24/4/97, en pleine période de sécheresse). Quant au "danger", il semble bien que seul le *Monde* aborde vraiment clairement la notion, avec la recherche de "facteurs aggravants" et de vulnérabilité différenciée du territoire, notamment à l'occasion des inondations de 1995 et plus généralement en 1999, sans que les termes mêmes soient discutés. De manière plus

globale, le danger, et surtout l'exposition au danger de catastrophe naturelle renvoient aux responsabilités, mises en cause *a-posteriori* lors de l'occurrence d'événements dramatiques.

#### **b. Responsabilités et catastrophes naturelles**

Après nous être intéressée à l'événement en tant que tel, il s'agit d'envisager l'évolution de l'emploi des termes *prévention*, *prévision (précaution ?)*, *information du public* et *responsabilité*. La première étape consiste à étudier l'occurrence de ces termes dans les titres de nos articles, d'une part parce que nous en avons une version informatisée et uniformisée, d'autre part parce que l'on peut considérer les titres comme représentatifs des contenus et, surtout, ils rendent compte de ce que l'auteur souhaite mettre en avant.

#### **L'émergence de la thématique de la responsabilité ?**

Sur l'ensemble des articles récoltés dans les trois quotidiens nationaux, seuls 10 font apparaître « responsabilité » dans leur titre. Nous avons donc élargi notre recherche à la nébuleuse sémantique de la responsabilité : les termes relevant de la justice ont été retenus (« justice », « jugement », « procès », « correctionnel(le) », « tribunal et administratif », « examen », « instruction / information judiciaire »).

Tableaux série 5– Responsabilité et justice

Le Monde

Date	Auteur	Titre	rubrique	Taille
15 décembre 1992	Claude FRANCILLON	Un rapport du centre d'étude de la neige de Grenoble. La <b>responsabilité</b> de la station serait partiellement engagée dans l'avalanche de Val-Thorens		3 648
27 mars 1993		Ouverture d'une <b>information judiciaire</b> après la catastrophe de Vaison-la-Romaine		608
21 décembre 1993	Claude FRANCILLON	Pour assister les victimes de catastrophes Des magistrats grenoblois plaident pour la mise en place d'un "SAMU <b>judiciaire</b> "		1 863
11 avril 1994	Jacques MONIN	LES RATES DE PORT MARIANNE La <b>justice</b> ordonne l'arrêt des travaux de la faculté de droit de Montpellier, mais l'Etat pourrait passer outre (zone inondable)	Languedoc-Roussillon	5 184
23 mai 1994	Claude FRANCILLON	Sept ans après la crue torrentielle, la <b>justice</b> s'interroge sur la <b>responsabilité</b> des pouvoirs publics dans la catastrophe du Grand-Bornand.	Justice	3 584
11 juin 1994	Claude FRANCILLON	Au <b>tribunal administratif</b> de Grenoble		1 664
18 juillet 1994	Françoise CHIROT	A la suite de la décentralisation, les élus peuvent avoir des comptes à rendre devant les <b>tribunaux</b> . Les élus sous la surveillance de la <b>justice</b>		10 944
18 juillet 1994	Françoise CHIROT	Les élus peuvent avoir des comptes à rendre devant les <b>tribunaux</b> Les leçons de la catastrophe de Nîmes	Heures locales	moyen
18 juillet 1994	Françoise CHIROT	les élus peuvent avoir des comptes à rendre devant les <b>tribunaux</b> Profession : cindinicien	DOSSIER	2 240
13 janvier 1995		Le corps préfectoral en conflit avec la <b>justice</b> (Vaison-la-Romaine)	Une	1 354
13 janvier 1995	Anne CHEMIN	Des préfets s'insurgent contre leur mise en cause par la <b>justice</b> (Vaison-la-Romaine)	Société	5 824
13 janvier 1995		Risque et responsabilité	Editos	2750
21 août 1995		CANYONING : après l'accident de canyoning de Beuil, le parquet de Nice a ouvert une <b>information judiciaire</b>		864
11 janvier 1996		AVALANCHE : ouverture d'une <b>information judiciaire</b> contre X pour " homicide par imprudence " à l'Alpe d'Huez (Isère)		384
5 décembre 1996	Philippe REVIL	Des moniteurs de ski responsables d'une avalanche mortelle en <b>procès</b>		1 312
15 janvier 1997		AVALANCHES : le <b>tribunal correctionnel</b> d'Albertville a reconnu coupables d'" homicide involontaire " quatre moniteurs après le décès de deux skieurs en Savoie.	Dépêches	704
1 avril 1997		<b>JUSTICE</b> : des peines de trois à douze mois de prison assorties du sursis requises contre deux responsables du service des pistes de la station de l'Alpe d'Huez (Isère)	Dépêches	800
19 avril 1997	Claude FRANCILLON	La <b>responsabilité</b> de l'Etat mise en cause dans la catastrophe du Grand-Bornand		2 880
19 mai 1997	Claude FRANCILLON	Deux décisions de <b>justice</b> contradictoires sur la prévisibilité des avalanches		3 296
19 septembre 1997		Un ancien préfet mis hors de cause par la <b>justice</b> (Vaison-la-Romaine)	régions	1 184
26 novembre 1997	Philippe REVIL	L'administration accusée au <b>procès</b> de l'avalanche de la Plagne		2 752
22 décembre 1997		<b>Non-lieu</b> annulé dans l'affaire de l'avalanche de Val-Thorens		1 152
23 janvier 1998		Trois amateurs de ski hors-piste, <b>responsables</b> d'une avalanche interdits d'accès pendant dix-huit mois dans les stations des Alpes-Maritimes.	Dépêches	699
16 septembre 1998		<b>JUSTICE</b> : mise en examen du directeur du centre UCPA d'Embrun	Dépêches	512
3 décembre 1998		Le <b>procès en correctionnelle</b> pour déterminer les responsabilités de l'avalanche de la crête du Lauzet aura lieu fin 1999.		
7 janvier 1999		<b>JUSTICE</b> : un skieur hors piste a été condamné à une peine de huit mois de prison avec sursis et 2 000 francs (304,88 euros) d'amende.	Dépêches (avalanche)	640
25 janvier 1999		<b>JUSTICE</b> : un moniteur de ski a été mis en examen, pour " homicide involontaire ". (avalanche)	Dépêches	544
23 juin 1999		Avalanche des Orres : deux personnes renvoyées devant le <b>tribunal</b>		672
27 octobre 1999	Acacio PEREIRA	La responsabilité des guides au centre du procès de l'avalanche des Orres		9 728
28 octobre 1999	Acacio PEREIRA	Au <b>procès</b> de la catastrophe du Lauzet, un expert décrit la complexité des avalanches	Société PROCES	4 544
29 octobre 1999	Acacio PEREIRA	Au <b>procès</b> de la randonnée de la crête du Lauzet, les larmes du guide de haute montagne Daniel Forté	PROCES	6 208

### Le Figaro

Date	Auteur	Titre	Type d'article	Rubrique
24 novembre 1992		Val Thorens Après l'avalanche, la polémique sur les <b>responsabilités</b> est engagée	annonce	couverture
28 mars 1993		Vaison-la-Romaine <b>Information judiciaire</b>	en bref	Notre vie
15 février 1995	François GUILLAUME (député)	Inondations : un faux <b>procès</b> Les opérations de remembrements portent leur part de responsabilité mais ce n'est pas l'essentiel, et de loin.		opinions
14 septembre 1996	Serge PUEYO	Une avalanche en <b>justice</b>		Notre vie
26 août 1998		Incendiaire présumé <b>en examen</b>	en bref	Notre vie
15 septembre 1998		Avalanche des Orres. Le directeur du centre <b>en examen</b>	en bref	Notre vie
26 avril 1999	Françoise LEMOINE	Des agriculteurs des Pyrénées-Orientales assignent météo-France. Tempête <b>judiciaire</b> inédite après un orage de grêle	judiciaire	Notre vie
23 juin 1999	S.P.	Avalanche des Orres. Le guide renvoyé en <b>correctionnelle</b>	juridique	Notre vie
27 octobre 1999		Le guide des Orres répond aux questions du <b>tribunal</b> de Gap	annonce couv	couverture
30 octobre 1999	Pierre BOIS	Les <b>responsabilités</b> diluées d'un drame de montagne	Chronique judiciaire	Notre vie

### Libération

Date	Auteur	Titre	Rubrique	Taille
17 janvier 1995	Guy BENHAMOU	Drame de Vaison-la-Romaine : un ex-préfet du Vaucluse a été <b>mis en examen</b>		court
3 janvier 1996	Bernard FROMENTIN	Avalanches : la <b>justice</b> patine sur le hors-piste. L'accident de l'Alpes-d'Huez relance le débat sur les responsabilités de ces skieurs	France	moyen
14 septembre 1996		Cinq <b>mises en examen</b> pour une avalanche meurtrière	France	Brève
24 novembre 1997		Procès après l'avalanche mortelle de 1991 à La Plagne	société	court
26 janvier 1998	Hervé VAUDOIT	Avalanche des Orres : le guide placé en garde à vue. Une <b>information judiciaire</b> devrait être ouverte aujourd'hui	société	moyen
13 février 1998	Blandine GROSJEAN	Sécurité en montagne : souvent <b>justice</b> varie. La jurisprudence fluctue au gré du type d'accident et des circonstances	Vous	moyen
15 septembre 1998		Avalanche des Orres : le directeur du centre UCPA <b>mis en examen</b>	société	brève
2 mars 1999	Dominique SIMONNOT	Faut-il engager la <b>responsabilité pénale</b> des imprudents ? Les sermons sur la montagne. Après le sauvetage de la Vanoise, le débat sur la sécurité et les sanctions est relancé	événement	long
3 septembre 1999	Dominique SIMONNOT	Couvrez ces <b>menottes</b> que l'on ne saurait voir (avalanche des Orres)		court
11 septembre 1999		<b>Procès</b> de l'avalanche des Orres.	société	Brève
27 octobre 1999	Michel HENRY	Le <b>procès</b> de l'avalanche des Orres. J'ai déterré Marine sous les racines. Elle était morte". Onze randonneurs, dont 9 enfants, sont morts en 1998.	société	moyen
28 octobre 1999	Michel HENRY	Le <b>procès</b> de l'avalanche des Orres. Daniel Forté, un guide seul, désespérément seul. Tous les autres adultes qui encadraient le groupe se défilent	société	moyen
29 octobre 1999	Michel HENRY	Le <b>procès</b> de l'avalanche des Orres. "Vous êtes parti imprudemment". Trois ans de prison, dont du sursis, requis contre le guide.	société	moyen
30 octobre 1999	Michel HENRY	Le <b>procès</b> de l'avalanche des Orres. "Toute sa vie, il se sentira responsable". L'avocate du guide Daniel Forté réclame la relaxe. Jugement en janvier	société	court

Les articles explicitement consacrés aux questions de responsabilité ne sont pas en nombre considérable. De même que ce sont les événements catastrophiques qui motivent la majorité des articles qui portent sur les risques naturels, sauf exception (un dossier à propos de l'exposition des élus à la justice en cas de catastrophe naturelle, le 18 juillet 1994 dans *Le Monde*), ce sont les mises en examen, les procès ou les jugements en cours qui motivent ces

articles concernant explicitement les recherches de responsables. Dès lors, ces événements procéduraux engendrent des informations très parallèles pour *Le Monde* et *Le Figaro*, un peu moins pour *Libération*. Quelques jalons se dégagent de l'extrait d'inventaire détaillé ci-dessus :

- novembre / décembre 1992, l'avalanche de Val-Thorens ;
- 27-28 mars 1993, ouverture d'une information judiciaire pour Vaison-la-Romaine, juste après la catastrophe ;
- septembre 1998, mise en examen du directeur du centre UCPA à propos de l'avalanche des Orres ;
- 23 juin et 27-30 octobre 1999, procès de l'avalanche des Orres, en particulier du guide Daniel Forté.

Une très nette supériorité est accordée aux questions de responsabilités dans le cas d'avalanches, qu'il s'agisse de leur déclenchement, le plus souvent par des skieurs, ou de la responsabilité prise par des guides ou personnel d'encadrement dans l'exposition d'individus aux effets de ces phénomènes naturels. Or ces articles constituent un cas limite de notre étude sur les risques naturels, lorsqu'il s'agit de skieurs emportés par des avalanches, sur les domaines skiables (même si, le plus souvent, une pratique sportive hors piste est en cause).

*Le Monde* se montre très nettement le plus sensible des journaux à ces questions de responsabilité, puisqu'il évoque des procédures ou des problèmes de responsabilité 29 fois, contre 11 pour *Le Figaro* (respectivement 20 et 8, et 14 pour *Libération* pour la période 1995-1999). Il convient d'évoquer ici le rôle des journalistes en charge de ces articles : Claude Francillon, correspondant du quotidien *Le Monde* à Grenoble et régulièrement envoyé spécial dans les Alpes, paraît très réceptif à la question des procédures administratives et juridiques relatives aux risques naturels. Or il est souvent signataire des articles relatant les catastrophes alpines.

Le faible échantillon des articles que nous avons ainsi relevé ne permet pas de déceler d'évolution de manière absolument certaine, sinon dans *Libération* où l'inflation est particulièrement nette à la fin de la période (1998-99).

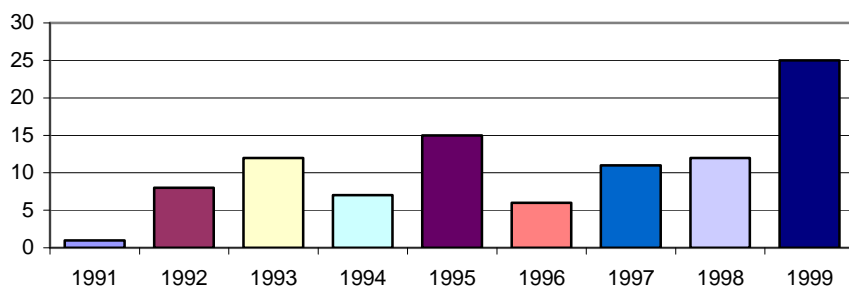
En outre, les titres rendent imparfaitement compte des tendances. Ainsi, une étude sur la fréquence des termes mentionnés ci-avant comme révélateurs de la problématique de la responsabilité (« justice », « jugement », « procès », « correctionnel(le) », « tribunal et administratif », « mise en examen », « instruction / information judiciaire », « non-lieu » mais aussi « fatalité » qui renvoie à l'absence de responsable désigné) révèle cette évidente discordance entre titre et contenu. Pour le Monde, quand ces termes sont seulement présents dans 29 titres, on les trouve utilisés dans 97 articles ainsi répartis tout au long de notre période.

Tableau 6

*Les occurrences du thème de la responsabilité dans les articles du Monde*

année	Nombre d'articles comportant une occurrence au moins	Nombre total d'articles par année	% de ces articles / reste des articles
1991	1	49	2,0
1992	8	104	7,6
1993	12	125	9,6
1994	7	103	6,8
1995	15	89	16,8
1996	6	78	7,7
1997	11	100	11,0
1998	12	75	16,0
1999	25	238	10,5
<b>total</b>	<b>97</b>	<b>961</b>	<b>10,1</b>

Graphique X – Nombre d'articles comportant une référence à la recherche de responsables dans Le Monde



La recherche des responsabilités est bien présente dans la presse, en particulier dans *Le Monde* qui désigne volontiers le personnel politique comme responsable en puissance. *Le Figaro* se montre nettement plus « fataliste » et « mécaniste ». Cette désignation plus ou moins explicite des responsables dans la survenue de catastrophes naturelles ou les dommages provoqués n'est pas une nouveauté à la fin de la décennie, mais les mises en causes sont nettement plus claires et fréquentes à partir de 1995 (1996 constituant une année creuse à tous égards).

### Qui désigne-t-on ?

**La fatalité**, qui semblerait caractériser les catastrophes naturelles est parfois invoquée, généralement par ceux que l'on pourrait désigner comme responsables d'erreurs ayant entraîné l'événement, comme on le constate dans le cas de l'avalanche de Val-Thorens, en novembre 1992 :

« " Depuis la construction de la station, il y a vingt ans, cinq millions de personnes ont traversé cette combe sans le moindre pépin. Cette avalanche n'était pas prévisible. C'est la **fatalité** qui est en cause ", estime le maire de Saint-Martin-de-Belleville, M. Georges Cumin (divers droite) »

in « Sept morts dans une avalanche à Val-Thorens. Le drame d'un hiver trop précoce », Claude Francillon, *le Monde* du 24/11/92, p. 11.

« La fatalité. Pour les montagnards de Belleille, c'est la seule explication de l'avalanche qui, samedi après-midi, a enseveli neuf skieurs dont sept ont été tués, sur la piste noire balisée Jean-Béranger de Val-Thorens, dans le massif de la Tarentaise ».

in « Val-Thorens : déjà la polémiques », Yves Léridon, *Le Figaro* du 24/11/92, p.10.

causalité confirmée peu après :

« Les responsables de la station de Val-Thorens (Savoie) et le maire de la commune de Saint-Martin-de-Belleville, M. Georges Cumin, avaient invoqué la "**fatalité**" comme unique cause de l'avalanche qui a englouti sept personnes sur une piste de ski le 21 novembre. Le rapport remis il y a deux jours au procureur de la République d'Albertville par la commission d'enquête, composée de spécialistes du Centre d'études de la neige (CEN) de Grenoble, fait apparaître que la coulée meurtrière est d'" origine accidentelle ". " Mais elle a été déclenchée par un phénomène naturel ", précise son directeur, M. Eric Brun. »

in « Un rapport du Centre d'études de la neige de Grenoble La responsabilité de la station serait partiellement engagée dans l'avalanche de Val-Thorens », Claude Francillon, *Le Monde* du 15/12/92, p. 10),

et de nouveau après enquête du parquet d'Albertville :

« L'enquête menée par le parquet d'Albertville à la suite de l'avalanche qui a fait sept morts, le 21 novembre 1992, sur une piste de ski de la station de Val-Thorens (Savoie), n'a pas permis de démontrer la responsabilité du maire de la commune, Georges Cumin, et des services techniques chargés de la gestion du domaine skiable où est survenu le drame. Le procureur de la République, Guy Samuel, a décidé de ne pas ouvrir une information judiciaire et il a classé sans suite ce dossier. (...)

« Les responsables de la station avaient aussitôt invoqué la "**fatalité**" comme unique cause de la coulée meurtrière. Quelques jours plus tard, le Centre d'étude de la neige de Grenoble, qui avait été chargé par le procureur de la République d'une mission d'enquête technique, soulignait " l'origine accidentelle " de cette avalanche qui se serait déclenchée à la suite de la rupture d'une grosse corniche de neige située juste au-dessus d'une pente moyennement inclinée. Le choc devait provoquer un écoulement dense de neige froide, sèche et pulvérulente sur une largeur de plus de 150 mètres. Le parquet a retenu la thèse de l'imprévisibilité de ce phénomène naturel pour classer cette affaire ».

in « Cinq mois après l'avalanche meurtrière Le parquet d'Albertville classe sans suite le drame de Val-Thorens »,  
Claude Francillon, *Le Monde* du 27/04/93, p.12.

Généralement, cependant, si la fatalité est évoquée, c'est plutôt pour la mettre en cause, pour l'écartier, même dans le cas de l'avalanche du 21 novembre 1992 à Val-Thorens. Dans ce cas, en effet, en dépit de l'expertise démontrant l'imprévisibilité de l'événement et alors même que le parquet d'Albertville n'a pas jugé opportun d'ouvrir une enquête judiciaire pour déterminer les éventuels responsables de cet accident, les parents des victimes déposent plainte en novembre 1993 « pour homicide involontaire contre le directeur du service des pistes de la station et le maire de la commune », **car « Selon eux, l'accident survenu sur l'une des pistes les plus anciennes et les plus fréquentées de Val-Thorens ne doit rien à la seule fatalité. »** (in « Un an après avoir provoqué la mort de sept skieurs. L'avalanche de Val-Thorens garde son mystère », Claude Francillon, *Le Monde* du 27/11/93, p. 16).

Cette mise en cause est de plus en plus explicite et fréquente au fil des années, mais elle apparaît dès 1992, au lendemain de l'inondation meurtrière de Vaison-la-Romaine, Antoine Waechter, porte-parole des verts, décrète qu'« il n'y a pas de fatalité dans le domaine des risques naturels ».

En 1994, ce sont les urbanistes qui s'expriment pour absoudre la fatalité :

« Michel Cantal-Dupart. Il n'y a pas de fatalité en matière d'urbanisme et d'intempéries Des imprudences, certainement. Mais aussi une absence de responsabilités lorsqu'un projet est engagé. »

in « Un urbaniste : « trop de laisser aller », propos recueillis par Jean-Alphonse Richard, *Le Figaro* du 10/01/94 p.32.

« Le caractère imprévisible des intempéries ne doit pas déguiser en " **fatalité** " les conséquences de décisions délibérées face aux risques connus. Pour la Seine et l'Oise, par exemple, le retour d'une crue de 1910 (+ 8,62 mètres à Paris) n'est plus exclu, et des crues de l'ordre de 6 à 7 mètres ont été atteintes tous les vingt ans.

Comme urbaniste, je suis frappé par la pression de propriétaires pour obtenir le droit de construire ou d'agrandir des logements dans des zones connues comme inondables (et évitées jusqu'ici) : si le premier occupant - ou son promoteur - est informé du risque, l'acquéreur ultérieur sera-t-il averti que sa maison peut être inondée dans la nuit ? (...).

in « Un simple trait de bon sens », au courrier du *Monde* du 15/01/94, p.2.

Et bien sûr, l'absence de fatalité apparaît dans la discussion sur les responsabilités, au moment du procès de la catastrophe du Grand-Bornand (1987) :

« (...) les experts s'accordent pour reconnaître qu'un phénomène d'une telle ampleur ne peut se reproduire statistiquement que dans " une fourchette de 250 à 400 ans ". Dans le cas de catastrophes naturelles, la jurisprudence considère comme " imprévisibles " les phénomènes qui se renouvellent au-delà d'une période de cent ans, et que, seule, " la leçon d'un siècle doit être valable pour le suivant ".

Le caractère exceptionnel des précipitations, et la crue qui s'ensuivit, constituent, selon le commissaire du gouvernement, " deux phénomènes sans précédents, dont le temps de retour est de l'ordre de deux cents ans. La catastrophe du 14 juillet 1987 résulte, dès lors, d'un événement de force majeure ". Avant lui, Me Frédéric Thiriez, qui plaidait pour le compte de l'Etat, avait expliqué que notre société " n'accepte plus la **fatalité** et [qu'elle] recherche toujours un responsable. Mais il existe encore des cas où la nature l'emporte sur l'homme. Il est vain alors de vouloir, à tout prix, chercher un responsable ". »

in « JUSTICE Sept ans après la crue torrentielle La justice s'interroge sur la responsabilité des pouvoirs publics dans la catastrophe du Grand-Bornand », Claude Francillon, *Le Monde* du 23/5/94, p.7.

Curieusement absente de l'épisode d'inondations qui traverse l'hiver 1993-1994, la fatalité reparaît pour être mise en doute durant celles de l'hiver suivant :

"On ne peut pas invoquer la **fatalité** pour expliquer le niveau de ces inondations", assure Gérard Borvon, porte-parole régional des Verts. "Nous sommes allés trop loin dans le remembrement", dit Guillaume Roué [éleveur de porcs, président de la chambre départementale d'agriculture du Finistère], qui reste cependant réservé sur la reconstruction des talus. (...) »

in « La suppression du bocage favorise-t-elle les inondations ? Agriculteurs et écologistes du Finistère s'opposent sur l'efficacité des talus contre la montée des eaux », Simon Gabriel, *Le Monde* du 30/01/95, p.9.

"Loin de nous la tentation de verser dans le poujadisme, mais on peut légitimement s'inquiéter de la gravité des inondations qui frappent le pays avec une régularité que la **fatalité** n'explique pas seule. (...) »

écrit *La libre Belgique*, en écho,

in « Dans la presse. Les crues en Europe du Nord », *Le Monde* du 1/02/95, p.32



« La principale interrogation est de savoir si l'on peut freiner l'arrivée de l'eau. Entre ceux qui s'en remettent à la **fatalité** "On reste impuissant", dit le conseiller général du Faou et ceux qui mettent en accusation le système agricole, il est difficile de se faire une religion.

In « Après les crues de 1995 la Bretagne cherche toujours des solutions . Les mêmes pluies produiraient les mêmes effets », Simon Gabriel, *Le Monde* du 30/01/96, p.8

Puis en 1998, notamment au moment du procès de Daniel Forté :

« En prévision des discussions sur les responsabilités, d'aucuns ont soulevé le caractère de **fatalité** "imprévisible" des tragédies d'avalanche survenues malgré l'assistance directe des spécialistes de haute montagne. Un parallèle pourrait être tracé avec les accidents médicaux. On parle d' "aléa thérapeutique" inhérent à tout acte médical, ce qui revient à exonérer partiellement la responsabilité du praticien, donc à instaurer une responsabilité partagée avec l' "usager de la médecine", ce à divers degrés. Celui de l'usager passif qui se soumet à une indication opératoire, et celui de l'usager actif qui sollicite de son plein gré un acte médical, par exemple esthétique. Notons enfin que le concept d'aléa thérapeutique est loin d'être reconnu en matière judiciaire. Etablira-t-on, en matière d'avalanche, le distinguo entre la personne (ou le groupe) qui sollicite activement une randonnée en haute montagne enneigée et ces collégiens (ou leurs familles) qui se soumettent passivement à un programme de randonnée dont beaucoup de ces enfants pourraient même ignorer le contenu... »

in « **Fatalité** imprévisible », Docteur Pham, au courrier du *Monde*, 19/01/98, p. 15.

Ou hors contexte catastrophique :

« (...) Ce qui a changé, c'est que la société, qui considérait autrefois le risque météorologique comme une **fatalité**, ne l'accepte plus aujourd'hui."

In « Les météorologues mettent les Alpes sous haute-surveillance ».

Enfin en 1999, la fatalité est révoquée à plusieurs reprises, lors d'événements survenus en France comme l'avalanche du Tour, des inondations de novembre dans le Sud-est, des tempêtes de fin d'année ; mais aussi à l'occasion de catastrophes hors hexagone :

« **Fatalité** d'une nature aveugle ? Dès 1756, dans une lettre du 18 août, Rousseau répondait à Voltaire : s'il y a eu drame, ce n'est pas la faute de la nature, car ce n'est pas elle qui " a rassemblé là vingt mille maisons de six à sept étages ". Si les habitants s'étaient dispersés ou logés autrement, poursuit Jean-Jacques Rousseau, "on les eut vus le lendemain à vingt lieues de là, tout aussi gais que s'il n'était rien arrivé".

Les experts donnent aujourd'hui raison à Rousseau : il n'y a pas de catastrophe naturelle mais, selon Claude Gilbert, responsable du programme Risques collectifs du CNRS, "un risque constitué par la relation entre un aléa et une vulnérabilité". L'aléa naturel existe, mais c'est le contexte social qui va le transformer en catastrophe ou en simple gêne.

(...) Au total, les moyens pour parer les périls d'origine naturelle sont connus. Il reste que, comme le note Philippe Masure, un spécialiste du Bureau des ressources géologiques et minières, " ce n'est pas parce que les scientifiques et les ingénieurs ont des solutions qu'on les met en oeuvre ". Ces solutions ont en effet un coût et requièrent un effort durable d'organisation qui fait reculer les responsables politiques, d'autant plus qu'on oublie assez vite le désastre, et que l'idée qu'il s'agit d'une **fatalité** est encore répandue. »

in « Il n'y a pas de catastrophes naturelles », Hervé Kempf, *Le Monde* du 21/08/99, p.1.

Avalanche du  
Tour

« La meilleure compréhension de ces phénomènes naturels, le recours à des modèles numériques de plus en plus sophistiqués ou encore l'expérimentation de nouvelles techniques - comme la détection sismique des avalanches - ont permis d'affiner efficacement la prévision des risques. Mais nul n'est encore capable de prédire où et quand se déclencheront une coulée, ni quelle sera sa violence. " La fatalité n'est pas de mise, mais, contre une avalanche exceptionnelle comme celle de Chamonix, il n'y a pas grand-chose à faire, estime François Sivardière . L'homme doit se rappeler qu'il est petit devant la nature. "

in « L'avalanche de la vallée de Chamonix a déjoué les dispositifs de sécurité. Trois scénarios pour déstabiliser le manteau neigeux », Pierre Le Hir, *Le Monde* du 12/02/99, p. 13.

Inondations  
de l'Aude

« Un phénomène climatique " exceptionnel ". Lionel Jospin a répété, jeudi 18 novembre, ce que d'autres avant lui avaient martelé : les inondations qui ont ravagé il y a une semaine l'Aude, le Tarn, les Pyrénées-Orientales et une frange de l'Hérault sont une catastrophe naturelle. Avec une volonté manifeste de corriger les propos " à chaud " de Dominique Voynet sur les responsabilités des élus, le premier ministre a rendu un hommage appuyé à ces derniers, " souvent mis en cause " et pourtant " au service de leurs concitoyens.

Cette mise au point ne suffit pas à clore un débat récurrent, dans une société qui s'accommode de moins en moins de l'évocation de la " fatalité ". »

in « Le risque et la fatalité », éditorial du *Monde* du 22/11/99, p.16.

Plus proche de l'utilisation que fait *Le Figaro* de ce champ sémantique, *Le Monde* évoque plus rarement la fatalité pour désigner une réaction des sinistrés. Elle s'apparenterait plutôt alors au fatalisme, renvoyant à un comportement d'acceptation résignée de la situation : « Les inondés du pays de Redon, entre **fatalité** et solidarité » indique ainsi que « face à cette adversité persistante, on se serrait les coudes davantage encore, tout esprit de Clochemerle disparu dans l'inondation. Une **fatalité** venue du plus profond des âges s'était à nouveau abattue sur ce bout de Bretagne "faisant office de déversoir", savait-on, pour les rivières et les barrages situés en amont. » (Danielle Rouard, *Le Monde* du 31/01/95), avec la même tonalité qu'adopte François Lemoine lorsqu'il écrit : « Fatalisme en Bretagne inondée », soulignant la solidarité des

habitants (Le Figaro du 25/01/95 p.8) ou Francis Puyalte citant le maire adjoint de Warcq, une commune inondée par la Meuse : « A Warcq, on est devenu fataliste. Nous savons tous comment réagir face aux risques en cours ou à venir. Question d'habitude, malheureusement. Mais on commence à en avoir assez d'être les plus atteints par les crues. (...) Il est temps que des mesures soient prises au niveau départemental et régional » (« Les tristes Venise de la France inondée », *Le Figaro* du 30/01/95 p.11. On pourra remarquer, au passage, que cette commune était déjà prise en « exemple » lors des inondations de... janvier 1991 : in « Les Ardennes les pieds dans l'eau, *Le Monde* du 8/01/91 p.13).

Le recours à la fatalité renvoie, enfin, non pas à des fautes imputables à du personnel politique ou administratif, mais plus généralement à une **prévention** insuffisante :

« Il suffit de remonter la chronique de l'année 1995 pour [se] convaincre [que La Nature, catastrophique par essence, s'ingénie à contourner [les] pronostics [du savant] : le séisme de Kobé, au Japon, et les inondations en France en janvier, les destructions occasionnées à Saint-Barthélemy et Saint-Martin par l'ouragan Luis en septembre ne sont que quelques uns des fléaux qui, faute de prévision efficace, revêtent le masque de la **fatalité**. Est-ce à dire que la science reste muette ? Certes non. »

in « L'impondérable battement d'ailes du papillon. La prévision des catastrophes naturelles est un "art" difficile. Un documentaire diffusé par "Science 3" révèle les limites de cet exercice », Hervé Morin, *Le Monde* Radio-télévision du 8/01/96, p. 23.

*La recherche de responsabilité apparaît de plus en plus présente dans la presse.*

Témoin de l'accentuation de la recherche de responsables au cours de la décennie 1990, cette mise en cause de la fatalité fait le titre d'articles récents du *Monde* : « Il n'y a pas de catastrophe naturelle » (Hervé Kempf, 21/08/99) et « Le risque et la fatalité » (éditorial du 21-22-11-99). Le premier met en doute la naturalité des phénomènes et rend compte des réflexions des experts sur la question, notamment suite à la clôture de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles, à Genève en juillet 1999 ; le second évoque tour à tour toutes les responsabilités en jeu dans les inondations des 12 et 13 novembre dans le Sud.. Mais 1999 ne marque en réalité qu'une résurgence de débats soulevés dès le début de la décennie, une accentuation d'une tendance perceptible dès 1992. Dès lors, c'est qu'il y a recherche de « responsables » que l'on peut nommer... et poursuivre en justice.

- *Les responsables politiques : les autorités publiques (Etat, administration et élus locaux)*

Les autorités publiques, nébuleuse parfois aussi imprécise que le suggère cette terminologie générique, sont les plus souvent désignées comme responsables. A cet égard, on note peu d'évolution au cours de la décennie, cette mise en cause étant perceptible à partir de 1992. Ainsi, tout juste après la crue meurtrière de Vaison-la-Romaine, on peut lire :

« Vaison-la-Romaine, la cité des choralies, est devenue une ville triste. Son maire, Claude Haut veille à tout (...). Il perd cependant son calme lorsque quelqu'un lui demande s'il ne se sent pas un peu responsable. N'est-ce pas sa municipalité qui a fait combler le lit de l'Ouvèze en amont du Pont Neuf afin d'y installer le camping et la zone artisanale ? Il se défend devant une telle accusation qui doit faire l'objet d'une enquête ouverte par le parquet de Carpentras ».

in « Dans les décombres de Vaison la martyre », Yves Léridon, *Le Figaro* du 24/9/92 p.9.

« Ici ont été construits, au cours des dernières années, un lotissement comprenant une trentaine de maisons, une zone artisanale et une grande surface. « Les municipalités veulent satisfaire les touristes avides de plaisirs aquatiques, les retenir sur le territoire de leur commune. Elles créent des campings sur des zones non constructibles. Elles délivrent des permis de construire le long de paisibles rivières qui peuvent se transformer en torrents furieux, ce que tout le monde sait et ignore résolument. Au mépris des plus élémentaires règles de sécurité », s'insurge un habitant. » Suivent des détails sur le POS.

(...) Il est irresponsable d'avoir autorisé la construction d'habitations aussi légère entre l'avenue Louis-Blanc et l'Ouvèze dont les crues sont périodiques et toujours plus fréquentes depuis une dizaine d'années, estime Joseph Charmettant, un commerçant. »

in « Vaison-la-Romaine : déjà la polémique », Yves Léridon, *Le Figaro* du 25/9/92 p.8.

« Pendant ce temps, la polémique sur les responsabilités de la catastrophe rebondit. Selon M. Antoine Waechter, porte-parole des Verts : " A Vaison comme ailleurs, ce n'est pas la rivière qui a tué, mais le laxisme des autorités et l'inconscience des constructeurs. Il n'y a pas de fatalité dans le domaine des risques naturels. " Pour sa part, Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement, a estimé qu'" il est trop tôt pour se prononcer sur d'éventuelles responsabilités. L'heure est plutôt à la solidarité, aux secours aux victimes ".

## Impact de l'information préventive sur l'évolution de la responsabilité dans le cadre des risques naturels majeurs. Le cas des Alpes-Maritimes

in « Les inondations dans le sud-est. Solidarité et polémique à Vaison-la-Romaine. », *Le Monde* du 26/9/92 p.13

et un peu plus tard, de nouveau :

« Haroun Tazieff a été le premier homme politique en France (...) à partir en guerre contre le risque généré depuis plusieurs décennies par « l'urbanisation frénétique ». Au lendemain des inondations dramatiques qui ont frappé le Vaucluse, l'Ardèche, la Drôme et l'Aude et avant le séisme majeur qu'il considère comme inévitable un jour ou l'autre, il confie son indignation au Figaro. Et il accuse formellement les pouvoirs publics d'avoir laissé se produire ces morts « prévisibles et annoncées.

(...) [les catastrophes de fin d'année] ont montré une fois de plus combien manquent d'efficacité les autorités responsables tant de la Sécurité civile que de la prévention des risques naturels majeurs. (...) Les autorités ne font pas ce qu'il faut pour éviter les lourds bilans des catastrophes naturelles successives ».

in « Haroun Tazieff : les inondations n'auraient pas dû tuer », propos recueillis par Jean-Paul Croizé, *Le Figaro* du 22/10/92 p.9.

« (...) les particuliers paraissent bien plus désarmés devant l'accumulation des obstacles. Eux aussi, bien sûr, s'organisent. Une association s'est créée pour veiller à l'avenir des neuf orphelins du 22 septembre. Une autre, lassée d'attendre l'aide promise, envisage d'en appeler à la mobilisation générale pour nettoyer les berges de l'Ouvèze. Une troisième s'active à défendre les intérêts des sinistrés. Elle entend porter plainte contre X... et se constituer partie civile pour " savoir " (responsabilité des autorités; prévisions météo; organisation des secours...).

in « Vaison-la-détresse. Trois mois après la catastrophe dans le nord du Vaucluse Les aides tardent et les sinistrés sont en désarroi », Philippe Broussard, *Le Monde* du 22/12/92, p.1.

*Le Figaro* se montre tout aussi prompt, lorsqu'il mentionne la recherche de responsables, 3 jours après l'avalanche de Val-Thorens ; dès la couverture, une annonce indique « Val-Thorens, la polémique sur les responsabilités est engagée », puis l'article détaille :

« Sans mettre encore en cause quiconque, il n'est pas question pour les autorités judiciaire et administrative de s'en tenir au seul « coup du sort ». S'il y a des responsabilités, elles doivent être recherchées. D'où les deux enquêtes ordonnées par le procureur de la République d'Albertville et le préfet de Savoie. »

in « Val-Thorens : déjà, la polémique », Yves Léridon, *Le Figaro* du 24/11/92 p.10.

Le quotidien *Le Monde* est manifestement le plus sensible à cette problématique des responsabilités au sens politique du terme, ainsi que le montre le suivi attentif des procès : la mise en examen de Pierre Hosteing, ancien préfet du Vaucluse, dans la catastrophe de Vaison-la-Romaine rend plus palpable que jamais la responsabilité de personnes physiques, que l'on peut nommément désigner. La mise en perspective des enjeux est réalisée à travers la comparaison avec d'autres cas. Pour Vaison-la-Romaine par exemple, Raphaële Rivais évoque « Les précédents de Mayotte, du Gers et de la Corse » (*Le Monde* du 13/01/95). Dans *le Figaro* également, dès 1992, à propos de la polémique sur les responsabilités engagées suite à l'avalanche du 21 novembre 1991 à Val-Thorens, Yves Léridon rappelle :

« Dans le massif, tout le monde a encore présent à l'esprit la condamnation, le 15 avril 1991, à deux mois de prison avec sursis et 10 000 francs d'amende, du maire de Corrençon-en-Vercors. Le tribunal de Grenoble a reconnu coupable d'homicide involontaire Gérard Sauvajon qui n'avait pas ordonné la fermeture d'une piste sur laquelle une avalanche avait provoqué la mort de deux skieurs. Ce jugement prouve, comme l'a assuré dès samedi le préfet de la Savoie, que ce sont les maires qui sont responsables de la sécurité du domaine skiable. »

in « Val-Thorens : déjà, la polémique », Yves Léridon, *Le Figaro* du 24/11/92 p.10.

Cette nébuleuse administrative est citée à de nombreuses reprises :

« (...) les habitants de Saint-Loup-sur-Thouet sont en colère. Cette bourgade d'à peine mille âmes s'en prend aux responsables administratifs après les inondations qui ont frappé dans la nuit de samedi à dimanche le village ».

in « Colère à Saint-Loup-sur-Thouet », Gilles Raimbourg, *Le Figaro* du 24/01/94 p.9.

La récapitulation des étapes procédurales est une manière de renvoyer avec insistance au débat sur les responsabilités. Lors du procès qui aboutit à mettre hors de cause de l'ancien préfet par la justice (*Le Monde* du 19/9/97), sont rappelés la mise en examen de Pierre Hosteing le 16/12/94 et le non-lieu rendu le 3/05/96. En 1997, suite à la procédure d'appel de la décision du Tribunal administratif de Grenoble qui exonérait l'Etat et la commune du Grand-Bornand de leur responsabilité dans la catastrophe du 14 juillet 1987 (*Le Monde* du 11/06/94), Claude Francillon s'interroge sur la « naturalité » du phénomène et récapitule le procès dans

deux articles successifs du 19 avril et du 15 mai (rendu de l'arrêt). Les fautes de l'administration, lors de la construction d'immeubles dans des zones dangereuses sont aussi pointées du doigt, dans le cas d'un bâtiment partiellement détruit par une avalanche, à la Plagne, le 22 décembre 1991 :

« Le tribunal correctionnel d'Albertville (Savoie) a examiné, mardi 24 novembre, la part de responsabilité de huit prévenus deux responsables de la station de La Plagne, un architecte et cinq fonctionnaires du département de la Savoie poursuivis pour homicide involontaire, dans une avalanche qui avait enseveli, le 22 décembre 1991, trois appartements d'un immeuble de Belle-Plagne, provoquant la mort de Michel Andrieu, un vacancier âgé de trente-neuf ans, père de trois enfants. Le parquet d'Albertville avait, dans un premier temps, classé l'affaire avant que la constitution de partie civile de la famille du défunt ne déclenche l'ouverture d'une instruction.

Une nouvelle enquête devait laisser apparaître de graves dysfonctionnements. "Ce procès, c'est celui de l'administration", a ainsi remarqué le président après avoir énuméré les diverses péripéties qui ont marqué la construction du bâtiment. Le premier certificat d'urbanisme avait été délivré au vu d'un plan qui devait se révéler faux, car il situait l'immeuble à près de 800 mètres de l'endroit où il a été construit : dans un secteur à risque répertorié dès 1971 sur la carte de localisation probable des avalanches. Une première coulée de neige avait envahi le chantier, en janvier 1981, et conduit la commission tripartite départementale de sécurité, présidée par le directeur départemental de la protection civile, Bernard Airenti, à découvrir l'anomalie du permis de construire. Alors que l'immeuble est achevé et les appartements vendus, cette commission, unique en France et obligatoirement consultée avant toute construction en station, émet, le 2 avril 1981, un deuxième avis favorable. Elle exige toutefois la réalisation de paravalanches en amont qui s'avéreront insuffisants ainsi que la pose de volets métalliques sur le bâtiment. Comme la façade n'a pas été conçue pour accueillir de telles modifications, elle renonce finalement à exiger cette protection. "Je n'avais pas conscience que l'immeuble se situait dans une zone avalancheuse, sinon je n'aurais pas conçu un bâtiment aussi vulnérable", a indiqué au tribunal Michel Bezançon, architecte concepteur de la station de La Plagne et de l'immeuble en cause. "Nous avons exigé le maximum de protections, compte tenu des connaissances dont nous disposions à l'époque", s'est, de son côté, défendu Bernard Airenti.

Dénonçant des fautes d'imprudence et d'imprévoyance ainsi que les reculades de l'administration, le substitut du procureur, René Ternoy, a requis de faibles peines d'amende (entre 5 000 et 10 000 francs) compte tenu de la qualité des prévenus, "professionnels aux compétences reconnues". La défense a plaidé la relaxe.

Jugement le 19 janvier. »

In « L'administration accusée au procès de l'avalanche de la Plagne », Philippe Revil, *Le Monde* du 26 novembre 1997 p.11.

L'affaire rebondit, puisqu'on trouve encore trace de ce procès début 1999 :

« La cour d'appel de Chambéry a prononcé, hier, la relaxe de trois fonctionnaires poursuivis après une avalanche qui avait fait un mort en 1991, en s'engouffrant dans un bâtiment à la Plagne (Savoie). (...) »

in « Avalanche. Trois fonctionnaires relaxés », *Le Figaro* du 14/01/99.

Le débat sur la responsabilité administrative ou politique resurgit ensuite, fin 1999, avec les inondations de l'Aude : un élu s'insurge :

« Au bout du compte, les élus locaux seraient responsables des catastrophes. Il y a là une indécence, voire une indignité, difficilement supportable

Alors, comment faire ? Continuer à chercher des " coupables " ? Certes, il ne faut pas fuir les responsabilités. Oui, dans une commune comme la nôtre, il a été très certainement trop construit à une certaine époque, dans certaines zones, augmentant les risques, d'autant plus que la multiplication des constructions dans la plaine de l'Aude était un frein à l'écoulement naturel du fleuve en crue. »

In « Mauvaise querelle d'eau », Xavier Verdejo, *Le Monde* du 18/11/99, p. 19.

*Le Monde* oppose les réactions de Dominique Voynet (ministre de l'Environnement), qui juge les élus en partie responsables des dégâts causés par les inondations, et de Lionel Jospin (Premier ministre) qui promet de débloquer rapidement des aides de l'Etat, les 16, 20 et 22 novembre 1999. Enfin, dès après la première tempête, on mentionne la responsabilité des élus dans *Le Monde*.

D'autres responsabilités autres que politiques sont mises en causes.

- *Les responsables techniques*

La responsabilité « technique » est évoquée essentiellement pour les avalanches et met en cause les personnels responsables de la sécurité des pistes, le personnel d'encadrement (civil ou militaire), et plus récemment les services de la météorologie.

#### *Les promoteurs ou aménageurs des stations*

Ils sont assez exceptionnellement mis en cause directement, car les responsables politiques ayant autorisé les constructions font généralement « écran ». Cependant, quelques cas méritent d'être cités :

Celui de l'architecte ayant proposé l'immeuble de Belle-Plagne détruit par une avalanche (cf supra, sur la responsabilité des élus et de l'administration, également mise en cause dans ce cas-là).

In « L'administration accusée au procès de l'avalanche de la Plagne », Philippe Revil, *Le Monde* du 26 novembre 1997 p.11.

« La cour d'appel [de Grenoble] a également condamné la Société d'aménagement touristique de l'Alpe-d'Huez (Sata) à payer une amende de 250 000 francs et à verser 190 000 francs de dommages et intérêts à l'épouse et aux quatre enfants de la victime, Dominique Aussedat. »

in « Avalanche. Responsables de l'Alpe-d'Huez condamné », en bref, *Le Figaro* du 26/02/98 p.10

« [La cour d'appel de Chambéry] a en revanche maintenu le jugement qui condamnait l'architecte de l'immeuble et le directeur de la société immobilière de la Plagne »

in « Avalanche. Trois fonctionnaires relaxés », *Le Figaro* du 14/01/99.

#### *Les responsables de la sécurité des pistes*

**Le cas de Val-Thorens,**( « Un rapport du centre d'étude de la neige de Grenoble. La **responsabilité** de la station serait partiellement engagée dans l'avalanche de Val-Thorens » Claude Francillon, *Le Monde* du 15/12/92 et « Un an après avoir provoqué la mort de sept skieurs L'avalanche de Val-Thorens garde son mystère », Claude Francillon, *Le Monde* du 23/11/93 p.16, qui fait état de la plainte déposée par les parents des victimes pour homicide involontaire contre le directeur du service des pistes de la station et le maire de la commune), **se répète pour d'autres stations de ski, tout au long de notre période, presque toujours avec une mise en cause conjointe du maire et du responsable des pistes ou de leur sécurité. Citons :**

- pour l'avalanche du 1<sup>er</sup> janvier 1996 à l'Alpe d'Huez

« Le substitut du procureur de la République de Grenoble a requis, jeudi 27 mars, des peines de trois à douze mois de prison assorties du sursis contre deux responsables du service des pistes de la station de l'Alpe d'Huez (Isère) et deux pisteurs-artificiers. Le 1<sup>er</sup> janvier 1996, une avalanche s'était déclenchée vers 3 000 mètres d'altitude et avait emporté un skieur de trente-cinq ans qui évoluait sur une piste balisée. Le directeur des pistes, Christian Reverbel, et ses trois collaborateurs sont poursuivis pour n'avoir pas suffisamment "sécurisé" les pentes qui entourent la piste balisée de Sarenne, longue de 18 kilomètres. (Corresp.) »

in « Justice : des peines de trois à douze mois de prison assorties du sursis requises contre deux responsables du service des pistes de la station de l'Alpe d'Huez (Isère) », *Le Monde* du 1/04/97 p.8.

« Le tribunal correctionnel de Grenoble présidé par Pascal Leclerc a considéré, jeudi 15 mai, que l'avalanche survenue le 1<sup>er</sup> janvier 1996 sur une piste de l'Alpe-d'Huez (Isère), qui fit un mort, était parfaitement "prévisible". Trois coulées de neige étaient descendues de façon quasi simultanée des versants qui entourent le glacier de Sarenne. Selon le tribunal, la raideur de la pente environ 35 degrés et l'importance du manteau neigeux 1,5 mètre rendaient ce dernier extrêmement instable. Le tribunal a condamné, pour homicide involontaire, Christian Reberbel et André Roderon, respectivement directeur des pistes et chef du secteur où se produisit l'accident, à six mois de prison avec sursis. La société des remontées mécaniques de l'Alpe-d'Huez (SATA), citée en tant que personne morale, a été condamnée à 250 000 francs d'amende. Le procureur de la République avait requis des peines de neuf à douze mois de prison avec sursis pour les deux "patrons" des pistes. »

in « Deux décisions de justice contradictoires sur la prévisibilité des avalanches, » Claude Francillon, *Le Monde* du 19/5/97 p. 11.

« La cour d'appel de Grenoble a condamné hier Christian Reverbel, directeur des pistes et André Roderon, chef de secteur, à six mois de prison avec sursis, après une avalanche qui avait fait un mort sur une piste de l'Alpe-d'Huez en janvier 1996. (...) »

in « Avalanche. Responsables de l'Alpe-d'Huez condamné », en bref, *Le Figaro* du 26/02/98 p.10.

- pour l'avalanche de Saint-Sorlin d'Arves (Savoie), survenue le 16 février 1997 :

« Le substitut du procureur de la République d'Albertville (Savoie), René Ternoy, a suggéré la fermeture, lundi 1<sup>er</sup> décembre, d'une station de ski jugée "dangereuse" à Saint-Sorlin-d'Arves (Savoie), où une petite fille de treize ans avait été emportée par une avalanche le 16 février. "Pour moi, cette station est dangereuse. Il faut la fermer mais je n'en ai pas le pouvoir. Que fait le préfet ?", s'est demandé M. Ternoy lors du procès du maire de la commune et du responsable des pistes. Le tribunal rendra son jugement le 26 janvier 1998. »

in « SÉCURITÉ : Le substitut du procureur de la République d'Albertville (Savoie) suggère la fermeture d'une station de ski jugée "dangereuse". », dépêche du *Monde* du 3/12/97 p.11.

« DES FONCTIONNAIRES responsables de la sécurité dans deux stations de ski savoyardes, La Plagne et Saint-Sorlin, ainsi qu'un élu et un agent immobilier ont été condamnés lundi 26 janvier par le tribunal correctionnel d'Albertville à des peines de prison avec sursis après deux avalanches mortelles. Le maire de Saint-Sorlin-d'Arves, Robert Balmain, ainsi que le responsable de la sécurité des pistes de la station ont été condamnés à quatre mois de prison avec sursis pour homicide involontaire, après la mort d'une adolescente de 13 ans emportée par une avalanche en février 1997. Le même tribunal a condamné trois fonctionnaires, un agent immobilier et un architecte, à des peines de prison avec sursis après la mort d'un homme, tué en 1991 par une avalanche qui s'était engouffrée dans un immeuble de La Plagne (*Le Monde* du 26 novembre 1997). »

in « Des responsables de deux stations des Alpes condamnés », *Le Monde* du 28/01/98 p.9

### *Le personnel d'encadrement*

On trouve mentionnée la responsabilité du personnel d'encadrement généralement dans le contexte de récits de procès. Dans ces cas-là, on ne peut nier qu'il s'agit aussi d'une accusation de mise en danger d'autrui, mais elle a pour cadre des pratiques « à risques » qui ont, me semble-t-il des résonances différentes dans l'esprit du public.

Pour les militaires, l'avalanche du 5 septembre 1996, avait conduit à la mise en examen et à la condamnation des officiers qui encadraient un bataillon de chasseurs alpins emporté par la coulée de neige :

« Les responsables des secours, membres de la CRS-Alpes, comme l'état-major du 13<sup>e</sup> BCA, invoquaient jeudi soir la "fatalité" et assuraient qu'il n'y avait eu "ni erreur ni imprudence". Les spécialistes font toutefois observer que la face nord-est de la Petite Ciamparella est sujette aux avalanches lorsque souffle la lombarde. Le 15 mai, deux personnes avaient été emportées dans le même secteur. », in « En Vanoise, une avalanche emporte quatre chasseurs alpins » Claude Francillon, *Le Monde* du 7/9/96, p.12.

Cette première dénégation de responsabilité ne sera pas acceptée puisque

« d'autres expertises, civiles et militaires, avaient conduit le parquet de Chambéry à ouvrir une instruction, qui devait aboutir, le 23 mars 1998, à la mise en examen des deux officiers. Les familles des victimes, qui avaient dans un premier temps accepté une transaction à l'amiable proposée par les autorités militaires, s'étaient alors portées partie civile. A la barre, leurs avocats ont fait part de leur colère. " On avait toujours dit aux familles qu'il s'agissait d'une fatalité. On a profité du moment où elles étaient en plein deuil pour leur faire accepter une transaction. Elles ont découvert, stupéfaites, à l'issue de l'instruction, qu'on les avait trompées ", a dénoncé l'un d'eux.

" Quatre morts, c'est trop grave pour qu'on puisse évoquer une fatalité ", a estimé le substitut du procureur, en relevant plusieurs erreurs qui avaient conduit au drame : mauvaise appréciation des conditions de la course, excès de confiance du chef du détachement, regroupement des différentes cordées dans la zone la plus exposée. Il a requis six à huit mois de prison avec sursis contre Christian Scellos, et dix-huit à vingt mois, toujours assortis de sursis, à l'encontre de Laurent Catelain.

L'avocat du premier a plaidé la relaxe. Quant au défenseur du second, rappelant que les deux hommes exerçaient leurs **responsabilités** " dans le cadre d'une hiérarchie ", il en a appelé à la modération et à la compréhension du tribunal. " Cet accident m'a profondément bouleversé. Je suis responsable. Je suis avec les familles ", a ajouté le capitaine Catelain. »

in « Prison avec sursis requise contre deux officiers après une avalanche qui avait tué quatre appelés », Philippe Revil, *Le Monde* du 10/11/99, p.11.

Pour les civils, il faut mentionner la mise en examen et le procès en correctionnelle très médiatisé de Daniel Forté, dont nous pouvons suivre toutes les étapes :

- écroué le 26/01/98 après l'avalanche de la crête du Lauzet qui emporta 11 personnes lors d'une promenade en raquette (« Le guide qui accompagnait le groupe des Orres a été placé en garde à vue », parmi 6 articles du *Figaro* du 26/01/98 p.2, 14 et 36 et 3 du *Monde* du 27/01/98 p.12 ; « Incarcération du guide des victimes de l'avalanche des Orres » *Le Monde* du 28/01/98 p.9 ; « Daniel Forté : maintien en détention requis », *Le Figaro* en bref, 13/02/98 et « Le parquet requiert le maintien en détention du guide des Orres », *Le Monde* du 14/02/98 p.10),

- l'instruction eu lieu courant 1998 (« Les Orres. Daniel Forté fait appel », en bref *Le Figaro* du 29/01/98 p.11, « Le procès en correctionnelle pour déterminer les responsabilités dans l'avalanche de la crête du Lauzet aura lieu fin 1999 », *Le Monde* du 3/12/98, p.10),
- et le procès fin octobre 1999 (« Le drame des Orres défie le Code Pénal », *Le Figaro* du 26/10/99 p.32 ; « La responsabilité des guides au centre du procès de l'avalanche des Orres », 3 articles du *Monde* daté du 27/10/99, p.11 ; « Le guide des Orres répond aux questions du tribunal de Gap », *Le Figaro* du 27/10/99 p.1 ; « Au procès de la catastrophe du Lauzet, un expert décrit la complexité des avalanches », *Le Monde* du 28/10/99, p.12 ; « Le guide raconte l'avalanche », *Le Figaro* du 28/10/99 p.10 et « Au procès de la randonnée de la crête du Lauzet, les larmes du guide de haute montagne Daniel Forté », *Le Monde* du 29/10/99, p.12 ; « Les responsabilités diluées d'un drame de montagne », *Le Figaro* du 30/10/99 p.11 ; « Trois ans de prison requis contre le guide de haute montagne Daniel Forté », *Le Monde* du 30/10/99, p.38 ; « Catastrophe du Lauzet : les avocats de la défense tentent de revenir sur le terrain du droit », *Le Monde* du 1/11/99, p.9).

Ce procès avait été précédé cependant par la « mise en examen du directeur du centre UCPA d'Embrun » (*Le Figaro* du 15/9/98 et *Le Monde* du 16/9/98).

Enfin, on mentionne, ici ou là, la responsabilité de moniteurs de ski, surtout à partir de 1996 : « Des moniteurs de ski responsables d'une avalanche mortelle en procès », *Le Monde* du 5/12/96 ; « Un moniteur de ski a été mis en examen pour « homicide involontaire », *Le Monde* du 25/01/99.

Dans tous ces cas, comme aussi pour les noyades survenues dans les canyons (« Trois jeunes meurent noyés dans un canyon des Alpes-maritimes. (...) Lundi 14 août, le parquet de Nice ouvrait une information judiciaire pour déterminer les responsabilités de l'accident » *Le Monde* du 15 août 1995, p.16 et « Canyoning : après l'accident de canyoning de Beuil, le parquet de Nice a ouvert une information judiciaire », *Le Monde* du 21/08/95 p.6), nous sommes dans des cas limites de « risques naturels », dans la mesure où les victimes se sont volontairement exposées aux dangers des éléments affrontés, dans le cadre de pratiques sportives. Cela n'empêche pas d'ailleurs de soulever un débat plus général sur la manière dont la société doit mutualiser ces risques individuels mais qui sont pris dans le cadre de pratiques « de masse », lorsque ces risques se réalisent et que les victimes réclament des secours ; débat récurrent au moment où les communes devraient régler la coûteuse facture des sauvetages :

« Certains procureurs de la République des départements de montagne ont été les premiers à tirer la sonnette d'alarme. " La montagne est certainement un espace de liberté, convient Michel Sélariès, procureur de la République de Gap (Hautes-Alpes), cela ne veut pas dire qu'elle doit être un espace de non-droit. Notre problème, c'est que nous sommes confrontés à un vide législatif et réglementaire, alors même que l'opinion publique n'accepte plus que l'accident soit mis sur le compte de la **fatalité**. Elle a besoin de responsables. " S'ils sont démunis sur le plan juridique, certains procureurs de l'arc alpin refusent pour autant de baisser les bras. Ils comptent sur l'organisation d'une réunion, sans doute à l'automne, pour confronter leurs expériences et tenter de rendre plus cohérente la politique judiciaire de montagne. ».

in « Prison avec sursis requise contre deux officiers après une avalanche qui avait tué quatre appelés », Philippe Revil, *Le Monde* du 10/11/99, p.11.

### *Les services météorologiques*

A l'automne 1993, on commence à soupçonner les services météo de ne pas signifier correctement les risques de précipitation. La polémique semble surtout naître suite à l'instruction menée à propos de Vaison-la-Romaine :

« (...) Un dysfonctionnement existerait-il entre les différentes administrations intéressées ? Voulant dépasser tout esprit de polémique, un chargé de recherche au CNRS, Jean-Dominique Creutin, qui travaille au laboratoire d'études des transferts en hydrologie et environnement de Grenoble (Isère), estime qu'il y a actuellement un " blocage structurel " dans le système prévisionnel français et qu'il conviendrait de réformer la coordination entre Météo-France et les services hydrologiques de l'équipement. " Il faudrait, dit-il, considérer une situation d'orages comme un phénomène unique, depuis la formation des pluies jusqu'à celle des débits, et, par voie de conséquence, regrouper tous les services concernés dans un seul organisme comme cela se passe pour EDF.

Un rapport datant de 1990. Or, selon M. Creutin, on note actuellement un trop grand partage des responsabilités, notamment entre météorologues et hydrologues, et, si chacun ne travaille certes pas dans son coin, le maillage de l'information est encore trop lâche et trop lent, même si Météo-France est en train, comme on le souligne au ministère de l'environnement, de resserrer son réseau de radars. »

in « Alors que les orages se poursuivent dans le Sud-Est Des spécialistes préconisent la création d'un organisme de prévention unique », Michel Castaing, *Le Monde* du 9/10/93 p.11.

« Aurait-on pu anticiper les inondations, alerter plus tôt et évacuer les populations ? Non, répondent les météorologistes. " Si nous savons prévoir à relativement long terme l'arrivée des phénomènes, il nous est difficile de décrire avec précision, dans ces vastes zones orageuses, le comportement des systèmes locaux plus complexes et plus violents qui s'y développent. Bien sûr, on sait observer avec des radars le coeur d'une grosse formation nuageuse, mesurer la pluie qu'elle produit et suivre sa trace. C'est ce que l'on a fait à Albertville au moment des Jeux olympiques et c'est ce que l'on fait chaque année à Roland-Garros au moment des Internationaux de France. " »

Ces dispositifs permettent de mesurer les déplacements des perturbations, mais pas toujours de prédire dans le détail leur comportement. Ainsi, en 1988 à Nîmes, fut-il impossible de prévoir que le gros orage annoncé sur la région y stationnerait pendant des heures, avec les terribles conséquences que l'on sait. »

In « Les inondations dans le sud-est. Les limites de la prévision », Jean-François Augereau et Catherine Vincent, *Le Monde* du 26/9/92 p.13

« Le rapport [concernant l'expertise commandée par Ségolène Royal au lendemain des inondations du Vaucluse –Vaison-la-Romaine] souligne aussi la nécessité pour les services de météorologie et d'hydrologie de travailler ensemble et non en solo comme cela se fait actuellement. Les experts laissent penser que les prévisions auraient certainement pu être meilleures et plus utiles le 22 septembre : " La mission propose que des rapprochements soient initiés entre les deux disciplines tant au niveau des formations initiale et continue qu'à celui de la recherche ou des activités opérationnelles." »

in « Après les inondations du Sud-Est Mme Ségolène Royal souhaite un renforcement de la sécurité pour les campings », Christiane Chombeau, *Le Monde* du 26/11/92 p.13.

" On avait prévenu, explique un météorologue de Météo-France, qu'il y aurait de fortes précipitations sur une vaste zone couvrant l'Ardèche, la Drôme et le Vaucluse. Dès le lundi 21 septembre à 15 heures, l'alerte avait été donnée. " »

Un bulletin " Alerte " fut aussitôt diffusé. La Protection civile répercuta l'information vers ses centres régionaux et les préfetures. Mardi matin, l'information était réactualisée. Le centre régional de la météo de Marignane (Bouches-du-Rhône) précisait même que certaines zones pourraient recevoir plus de 200 litres d'eau au mètre carré. Mais il était impossible de faire plus : " On ne pouvait pas prévoir le drame de Vaison-la-Romaine. " (...)

« Deux dossiers sont actuellement entre les mains de deux juges d'instruction de Carpentras. Le premier, après la plainte contre X de deux personnes physiques et de l'ADPLS pour non-assistance à personne en danger. Le second, après l'ouverture d'une information judiciaire contre X pour homicides involontaires, requise par le parquet de Carpentras, afin de déterminer s'il était possible de prévoir l'infamale colère de l'Ouvèze.

Les services météorologiques auraient prévenu de la chute de 150 mm d'eau en vingt-quatre heures sur le versant sud du mont Ventoux. Or, rappelle Claude Haut, " il est tombé plus de 300 mm en trois heures sur le versant nord ". Question de connaissances scientifiques et de moyens techniques ?

In « Vaison, la patience Alors que les dernières indemnisations viennent d'être débouclées la commune du nord-Vaucluse porte encore les stigmates de la catastrophe », Michel Castaing, *Le Monde* du 21/9/93 p.16

« Une fois de plus, les pluies " cévenoles " ont surpris par leur rapidité et leur violence. Même si, au total, elles ont fait peu de victimes en France, leurs dégâts vont encore soulever bien des polémiques sur le système d'annonce des crues. Plusieurs maires des Alpes-de-Haute-Provence, notamment, se plaignent d'avoir été avertis trop tard ou même pas du tout des risques d'inondation annoncés par les services météorologiques ».

in « Les intempéries en Europe méridionale ont fait trente-huit morts et de nombreux disparus Les carences de l'annonce des crues », Roger Cans, *Le Monde* du 8/11/94 p.12.

mais même en dehors des inondations, on entrevoit la part de responsabilité qui peut leur être attribuée :

« ces avalanches sont associées à des conditions climatiques "connues et remarquables" permettant aux météorologistes d'avertir les populations de leur imminence. »

in « Trois types d'avalanches menacent en montagne », Jean-François Augereau, *Le Monde* du 10/01/95 p.31

Cependant, cette mise en cause de la responsabilité n'aboutit pas à procès avant 1999, d'après ce qu'affirme *Le Figaro* à tout le moins :

« Les viticulteurs et agriculteurs perpignanais (...) accusent Météo-France de ne pas les avoir prévenus qu'un orage de grêle s'apprêtait à s'abattre, mercredi, dans leur région. (...) Le Syndicat des vignerons des Pyrénées-Orientales et plusieurs organismes agricoles ont donc décidé, vendredi, de porter plainte contre Météo-France. Cette première prouve que même le ciel n'échappe pas à la dérive procédurière à l'américaine. La plainte devrait être déposée à Perpignan en ce début de semaine, auprès du doyen des juges d'instruction ».

in « Tempête judiciaire inédite après un orage de grêle », François Lemoine, *Le Figaro* du 26/04/99 p.13.



Même s'il s'agit d'un cas limite du risque naturel, au sens de la loi de 1982, puisque nous sommes dans le cadre d'une calamité agricole, cet épisode montre à la fois l'accroissement de la recherche de responsables et la « dérive procédurale » qui lui est corrélative.

- *Individus et citoyens*

Si les responsabilités administratives ou politiques ayant trait à des fautes ou infractions dans l'occupation des sols (constructions en zone inondable de lotissements ou de campings par exemple) sont les plus fréquentes d'autres fautes sont souvent évoquées.

Skieurs et sportifs sont désignés comme responsables de leur mort ou de celles d'autres skieurs et randonneurs, dans le cas limite des avalanches –pour notre sujet- tel que nous l'avons exposé ci-avant. A titre d'exemple :

« Vingt-neuf skieurs ont trouvé la mort dans le massif alpin depuis le début de la saison d'hiver. Tous ont été victimes d'avalanches. La plupart étaient sortis des pentes balisées pour pratiquer le hors-piste aussi grisant que dangereux. « un véritable suicide » assurent les responsables du Centre d'étude et de recherche sur la neige et les avalanches (Cerna), installé à Albertville »

in « Avalanche : ces mortelles randonnées », Yves Léridon, *Le Figaro* du 19/02/91 p.9.

« Trois skieurs (un Français, un Suédois et un Norvégien) sont morts mardi 17 mars dans une avalanche au cours d'une randonnée à l'Envers-du-Plan, dans le massif du Mont-Blanc au-dessus de Chamonix. Selon un des gendarmes de haute montagne qui ont participé aux secours, " les trois hommes sont morts par imprudence " pour avoir voulu faire la Vallée blanche, en dépit de la recommandation à " la plus grande prudence " lancée par les services météorologiques. Les deux autres skieurs du groupe sont indemnes. Cet accident porte à 47 le nombre des morts à la suite d'avalanches en France au cours de l'hiver 1991-1992 (contre 132 l'hiver précédent). »

in « Trois morts dans une avalanche au-dessus de Chamonix », *Le Monde* du 19/3/92 p.11.

« Avalanche : ouverture d'une information judiciaire contre X pour " homicide par imprudence " à l'Alpe d'Huez (Isère) », *Le Monde* du 11/01/96 p.10.

« Trois amateurs de ski hors-piste, **responsables** d'une avalanche interdits d'accès pendant dix-huit mois dans les stations des Alpes-Maritimes », *Le Monde* du 23/1/98 p.11.

« (...) deux surfeurs hors piste, qui avaient provoqué une avalanche le 21 janvier sur une piste de la station de Montgenèvre (Hautes-Alpes), sans faire de victimes, comparaitront le 12 février devant le tribunal de grande instance de Gap pour mise en danger d'autrui.

in « Des responsables de deux stations des Alpes condamnés », *Le Monde* du 28/01/98, p.9

« JUSTICE : un skieur hors piste a été condamné à une peine de huit mois de prison avec sursis et 2 000 francs (304,88 euros) d'amende. « , *Le Monde* du 7/01/99 p.9.

Plus intéressant pour notre problématique, la responsabilité des citoyens dans la survenue des catastrophes naturelles, dans leur propre exposition aux risques naturels et à leurs conséquences, ou encore leur nécessaire responsabilisation dans la prévention de ces risques est de plus en plus discutée. Certes, les occurrences sont relativement rares ; elles apparaissent toutefois dès le début de la période :

« Quant au plan de secours proprement dit, il définit les tâches de chacun. On compte, ici, sur la "responsabilisation des habitants " et les réflexes acquis lors des actions de prévention pour réduire l'aspect meurtrier du séisme. »

in « Wickerschwihir, village parasismique Cette commune du Haut-Rhin sur le " fossé rhénan " s'est dotée d'un plan en prévision d'un tremblement de terre », Anne Schoepf, *Le Monde* du 18/2/91 p.17.

Outre la possibilité de limiter les effets des événements par un comportement adéquat, dont la responsabilité incombe à chacun, un article de Yvonne Rebeyrol évoque la part quasi active des citoyens dans la survenue des catastrophes :

« Les sociétés modernes ont à faire face à un autre genre de problème : les citoyens, non seulement ne croient pas qu'ils puissent être soumis aux aléas des catastrophes naturelles (on s'en est rendu compte lors des grandes tempêtes qui ont balayé la France au début de 1990), mais encore ils ne comprennent pas que la limitation des risques fait partie de leur **responsabilité** directe »

in « Le coût croissant des catastrophes », Yvonne Rebeyrol, *Le Monde* du 20/10/92 p.15.

De façon plus théorique, une série d'articles sur les « cindyniques » et la gestion des risques suggère, au milieu de la discussion, le problème de la « responsabilisation du citoyen » (« La gestion des risques est une science pleine d'aléas », Pierre Le Hir, *Le Monde* du 4/12/98) que plusieurs spécialistes ou experts estiment insuffisante ainsi qu'ils l'expriment fin 1999. Ainsi Philippe Masure, du BRGM ou Yves Dauge, chargé de Mission, stigmatisent la déresponsabilisation des citoyens occasionnée par la politique d'indemnisation des victimes de catastrophe naturelle qui fait suite à la loi de 1982 :

« - Pourquoi les recommandations des experts en risques naturels n'ont-elles pas plus d'effet ?

- Ce n'est plus un problème technique, c'est un problème culturel. L'état de catastrophe est décrété trop systématiquement, ce qui a pour effet de **déresponsabiliser** les citoyens et les élus. Ensuite, le comportement de l'Etat reste trop jacobin : le dialogue entre l'Etat et les collectivités locales est insuffisant, si bien que les décisions en matière de prévention au niveau local ne sont pas prises en toute connaissance de cause. Enfin, il faut que l'on développe une action de sensibilisation des élus et des citoyens sur la prévention de telles catastrophes. »

in « Les inondations du Sud soulignent l'insuffisante prévention des risques naturels Philippe Masure, expert au Bureau des recherches géologiques et minières "Nous dépensons trop pour indemniser et pas assez pour prévenir" », entretien avec Hervé Kempf, *Le Monde* du 16/11/99 p.9.

Dans un rapport à Lionel Jospin sur la prévention des inondations, Yves Dauge renchérit :

« L'absence de responsabilisation des citoyens qui s'est construite au nom même de la responsabilité des décideurs public est dommageable aux efforts de prévention. Il conviendrait de responsabiliser population et élus en les associant à la définition des risques acceptables. »

In « Un rapport propose une responsabilisation accrue des particuliers dans la prévention des inondations », Benoît Hopquin, *Le Monde* du 22/11/99 p.10.

« Le risque inondation est souvent gommé de la conscience collective », établit le rapporteur. Il préconise donc que soient mis en place les moyens de réintroduire ce risque dans les esprits. Il appelle à un débat public, au niveau national mais surtout local, sur les dangers, donnant en exemple ce qui a été mis en place pour le risque nucléaire ou la sécurité routière. Il recommande également que soit établie une échelle publique des aléas dans chaque localité. Il suggère encore que le niveau du risque soit inscrit " à chaque étape de la vie juridique d'un bien ", afin que la connaissance d'une menace soit transmise avec les clés : informées, les populations ne pourraient plus s'en prendre uniquement à la fatalité ou à l'incurie de l'Etat ou des élus. »

in « Yves Dauge suggère de lier indemnisation et prise en compte du risque », Benoît Hopquin, *Le Monde* du 22 novembre 1999 p.10.

Pour améliorer cette prise de conscience, Yves Dauge préconise un aménagement de la loi de 1982 sur l'indemnisation des catastrophes naturelles visant à « moduler l'aide aux victimes d'inondation en fonction des efforts préventifs entrepris par les particuliers ».

- *La faute à l'évolution de l'usage des sols et au système socio-économique moderne*

En dehors de responsabilités nominatives (ou institutionnelles), le débat sur la cause des catastrophes naturelles tourne souvent autour de questions moins incarnées, plus générales. Il n'en est pas moins virulent, avec de nombreux articles qui, parfois en réponse les uns aux autres, condamnent ou absolvent l'urbanisation et le « bitumage »<sup>388</sup> qui y est associé, les pratiques agricoles (remembrement et suppression des haies, labours dans le sens de la pente), la modification des cours d'eau (canalisation, suppression des champs d'expansion des crues, barrages, modification des lits d'écoulement). Nos deux quotidiens se livrent à la bataille des avis et expertises, avec une prédilection du *Figaro* pour ces causalités « techniques » et finalement assez vagues, contrairement au *Monde*, peut-être plus politique. Dès 1991, suite aux périodiques inondations hivernales :

« Phénomène naturel ? Peut-être. Mais on accuse surtout des travaux successifs d'urbanisme menés sur le territoire de l'agglomération du chef-lieu ardennais qui, dit-on, ont contribué à perturber un peu plus chaque année le cours capricieux de la Meuse qui serpente à travers Charleville-Mézières. »

in « Les Ardennes, les pieds dans l'eau », Paul Druart, *Le Monde* du 8/01/91 p.13.

---

<sup>388</sup> Terme employé comme l'une des quatre raisons ayant provoqué la catastrophe de Vaison : « Questions sur le drame de Vaison-la-Romaine », *Le Figaro* du 24/9/92 p.10.

## Puis, bien sûr, à propos de Vaison-la-Romaine :

« Cette tragédie repose le problème des erreurs de conception dans l'urbanisme moderne » titre l'édition du *Figaro* du 24/9/92 (p.1), et enchaîne :

« Un phénomène météorologique très violent, mais pas si exceptionnel qu'on pourrait le croire ; la malchance que celui-ci se produise exactement à l'endroit où il allait y avoir un effet maximal sur le débit de l'Ouvèze et de ses affluents en amont de Vaison-la-Romaine ; un sol incapable de jouer le rôle de tampon en absorbant une partie des pluies, peut-être en raison de la sécheresse, mais aussi et surtout à cause de l'urbanisation survenue autour de la vieille ville ; enfin, une politique de construction imprudente, qui n'a pas tenu compte des effets qu'elle pourrait avoir dans des zones exposées aux colères de la rivière : voici les quatre raisons qui ont permis au drame de Vaison-la-Romaine de se produire. »\*

in « Questions sur le drame de Vaison-la-Romaine », *Le Figaro* du 24/9/92 p.10.

« (...) certains parlent plutôt de chronique d'un désastre annoncé par des aménagements inconsidérés du cours de l'Ouvèze... »

in « Le patrimoine englouti de Vaison », Véziane de Vézins, *Le Figaro* du 5/10/92 p.30.

"Contrairement à ce qui a été souvent suggéré, l'imperméabilisation des sols, résultant de l'urbanisation ou des infrastructures, n'a pu intervenir que d'une manière marginale " dans la catastrophe survenue le 22 septembre à la suite de pluies diluviennes, en Ardèche, dans la Drôme et le Vaucluse, et plus précisément à Vaison-la-Romaine, a souligné mardi 24 novembre, Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement. Celle-ci présentait, avec M. Jean-Louis Bianco, ministre de l'équipement, du logement et des transports, le rapport demandé au lendemain de la catastrophe à des experts pour en déterminer les causes et suggérer des mesures de prévention. »

in « Après les inondations du Sud-Est Mme Ségolène Royal souhaite un renforcement de la sécurité pour les campings », Christiane Chombeau, *Le Monde* du 26/11/92 p.13.

« Mauvaise surveillance de l'Ouvèze et urbanisation sauvage » sont de nouveau évoquées suite à la conclusion du rapport d'instruction sur l'inondation

in « Vaison-la-Romaine : le rapport qui accuse », *Le Figaro* du 15-16/01/94 p.10.

## Lors des inondations répétitives des hivers 1993-1994 puis 1994-1995, le débat resurgit, exactement dans les mêmes termes :

« Déboisement, remembrement et urbanisation favorisent un déferlement non contrôlé des eaux »

in « Inondations : l'explication », Jean-Paul Croizé, *Le Figaro* du 8/11/94 p.11.

« Si les crues, qui se produisent actuellement dans une bonne partie de l'Europe, prennent une ampleur aussi catastrophique, c'est sans doute davantage de la faute de l'homme que de la nature, estiment aussi bien les scientifiques que les politiques. Le remembrement, qui a modifié les conditions d'écoulement des eaux, ainsi que la « perte de la mémoire collective » qui permettait autrefois de ne pas bâtir dans les zones exposées, apparaissent bien plus en cause qu'une évolution climatique, dans les réponses aux cinq questions que posent les inondations ».

in « Pourquoi la France est inondée », Jean-Paul Croizé, *Le Figaro* du 31/01/95.

Dans « Inondations : polémique sur le remembrement » (*Le Figaro* du 1/02/95) p.9, Jean-Paul Croizé ne s'interroge pas seulement sur « le rôle que joue la politique de remembrement menée en France sur l'ampleur catastrophique que prennent les inondations actuelles », mais il évoque les propos de Georges André Morin, sous-directeur de l'aménagement foncier et hydraulique agricole au ministère de l'Agriculture qui « estime que les principales causes aggravantes des crues restent les constructions en zones inondables ainsi que le mauvais curage des 274 000 km de cours d'eau situés dans des propriétés privées que compte le pays ». Arguments que contestent plusieurs lecteurs qui s'expriment dans la rubrique « opinions » : une biologiste et géologue pour qui « La cause véritable des inondations –et de la sécheresse – est la destruction par l'homme du régulateur installé par la nature : la forêt » (*Le Figaro* du 7/02/95, Opinions p.2) ; un député pour qui « Les opérations de remembrement portent leur part de responsabilité mais ce n'est pas l'essentiel et de loin ».

Même mise en cause des nouvelles pratiques agricoles dans le Monde (« La suppression du bocage favorise-t-elle les inondations ? », Gabriel Simon, *Le Monde* du 30/01/95 p.9 ; « L'ampleur des inondations s'explique en partie par les nouvelles pratiques agricoles », *Le Monde* du 1/02/95 p.11).

## L'imperméabilisation des sols est aussi très souvent mise en cause :

« Cette étude [sur l'imperméabilisation] va permettre de mesurer, à partir d'éléments objectifs, les conséquences de l' "imperméabilisation urbaine", en fonction des événements météorologiques. L'impact des constructions d'habitation, de voiries ou de parkings, l'influence du recalibrage des cours d'eau, du drainage, du démantèlement des haies, ainsi que l'évolution des cultures, vont être ainsi mesurés. L'enquête devrait être

Impact de l'information préventive sur l'évolution de la responsabilité dans le cadre des risques naturels majeurs.  
Le cas des Alpes-Maritimes

conduite par le Centre nationale du machinisme agricole (Cemagref), avec les ministères de l'environnement, de l'agriculture et de l'équipement et les agences régionales de l'eau. »

in « Sécheresses et crues ont imposé une politique de l'eau. Une étude sur les conséquences de "l'imperméabilisation urbaine" », Christophe De Chesnay ; *Le Monde* du 11/02/95 p.9.

En créant une commission d'enquête parlementaire sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier qui « se penchera notamment sur les effets du remembrement, des nouvelles pratiques agricoles, de l'urbanisation, de l'entretien des cours d'eau et de la construction d'ouvrages de protection. », l'Assemblée Nationale entérine l'importance de ce débat (« Inondations : création d'une commission d'enquête parlementaire », en bref *Le Monde* du 7/05/94, p.14). De même, affirmant que "Toutes les inondations ne sont pas fatales" (*Le Monde* du 2/02/95), Claude Allègre fait écho aux débats sur les facteurs de risques (pratiques agricoles, imperméabilisation urbaine - *Le Monde* des 30/1, 1/2 et 11/2 1995 - et déforestation - *le Figaro* du 7/2/95).

Le changement climatique est finalement assez peu mentionné, sauf quelques allusions « détournées », comme celle d'Alain Jacq, directeur adjoint de l'institution interdépartementale des barrages-réservoirs du bassin de la Seine qui indique :

« L'urbanisation, l'aménagement des zones, la déforestation ne suffisent pas à expliquer cette rapidité avec laquelle les eaux ont grimpé. Beaucoup de scientifiques se penchent sur le problème. Certaines études allemandes tendraient à montrer qu'il y a une modification de la pluviométrie. La pluie serait plus dense que par le passé.

Le même constat est dressé par le « programme interdisciplinaire de recherche sur l'environnement de la Seine », présidé par André Santini, maire d'Issy-les-Moulineaux. »

In « La Seine fait des caprices », Sophie Briard et Françoise Dargent, *Le Figaro* du 24/03/95 p.28.

Cette relative absence reflète non pas un silence autour d'un phénomène qui est bien présent sur la scène médiatique, mais bien plutôt un hiatus entre ce qui se passe en France, à l'échelle infra-régionale donc, et un mécanisme climatique qui concerne le globe. Ainsi, les « accusations » de dérèglement qui pèsent sur El Niño sont mentionnées à propos des moussons en Asie ou d'inondations en Amérique Latine.

### Quel type de responsabilité ?

Est tout d'abord mentionnée, sans discussion d'ailleurs, la responsabilité sans faute, qui est le propre d'une grande partie des problèmes environnementaux : « A Vaison comme ailleurs, les critiques aboutissent toujours au même constat : les politiques sont responsables mais pas coupables » (« Vaison-la-détresse Trois mois après la catastrophe dans le nord du Vaucluse. Les aides tardent et les sinistrés sont en désarroi », Philippe Broussard, *Le Monde* du 22/12/92, p.1).

L'éditorial « Risque et responsabilité », paru dans l'édition du 13 janvier 1995 et qui fait écho à une série d'articles sur la mise en cause d'élus dans la catastrophe de Vaison-la-Romaine, discute la nouvelle « responsabilisation administrative et pénale de l'Etat », considérée comme un changement majeur récent. Dans la même édition, Anne Chemin discute de la nature et des formes juridiques de la responsabilité (individuelle / collective ; de la fonction / de la personne physique ; pénale / administrative ; directe / indirecte) dans l'article « Des préfets s'insurgent contre leur mise en cause par la justice », débat certes moral, comme tiennent à le souligner les préfets, mais aussi formel et juridique.

Dans un rapport dont l'annonce de publication est opportunément faite en novembre 1999, Yves Dauge montre du doigt

" le risque de responsabilité pénale (...) omniprésent " pour les décideurs publics, qu'ils soient représentants de l'Etat ou élus locaux. Et de citer l'ancien préfet du Vaucluse mis en cause en 1992 dans la catastrophe de Vaison-la-Romaine, vingt ans après être parti en retraite. En regard, Yves Dauge cite le cas d' " une usine située en zone inondable et plusieurs fois sinistrée, dont l'équipement est à chaque fois remis à neuf sans rien coûter à l'entrepreneur "...

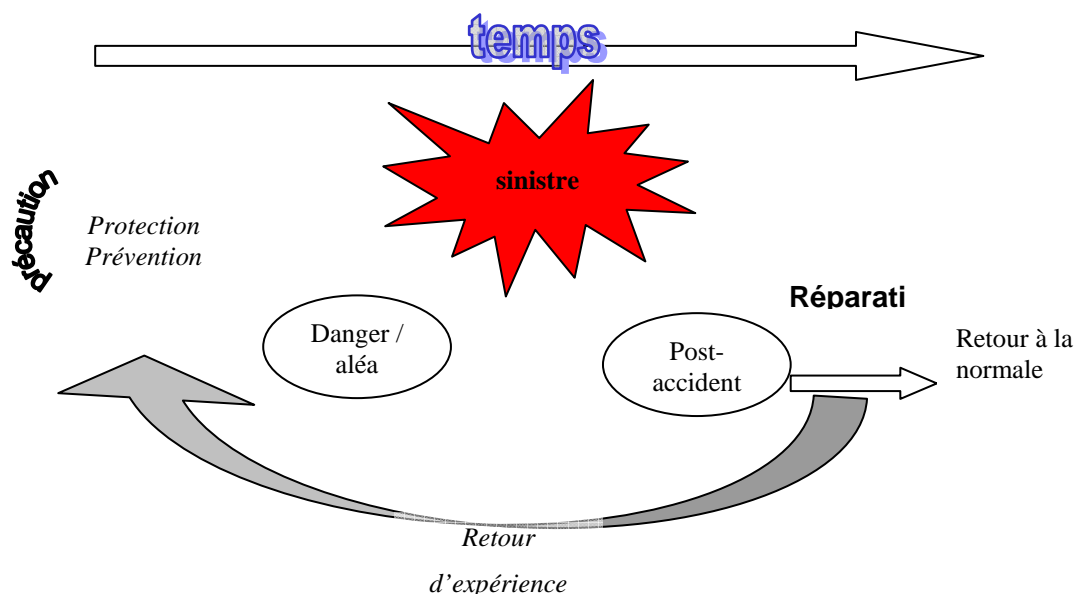
in « Un rapport propose une responsabilisation accrue des particuliers dans la prévention des inondations », Benoît Hopquin, *Le Monde* du 22/11/99, p.10.

Ce rapport est évoqué par *Libération* mais davantage sous son aspect financier ("Indemnisation des catastrophes naturelles : "on va faire sauter la caisse", *Libération* du 26/11/99).

Et bien sûr, lorsque des personnes sont mises en cause, comme c'est le cas des personnels encadrants, mais aussi, de plus en plus, des élus, c'est le tribunal correctionnel qui est évoqué. Par exemple, Daniel Forté (« Le procès en correctionnelle pour déterminer les responsabilités dans l'avalanche de la crête du Lauzet aura lieu fin 1999 » *Le Monde* du 3/12/98 p.10, « Avalanche des Orres. Le guide renvoyé en correctionnelle », *Le Figaro* du 23 juin 1999 p.10). Le tribunal correctionnel est évoqué plus fréquemment encore lorsque les événements naturels, le plus souvent des avalanches, sont imputables à des individus : « Avalanche : le tribunal correctionnel d'Albertville a reconnu coupable d'homicide involontaire quatre moniteurs après le décès de deux skieurs en Savoie », *Le Monde* du 15/1/97 p.9 ;

Globalement, il semble que le rythme des accusations et des procès s'accélère, mais cela n'est pas propre aux catastrophes naturelles, alors même que s'épanouissent la société assurantielle et son cortège de procédures. Cela explique qu'en fin de période, une discussion sur ce sujet puisse avoir lieu dans la presse : les mises en causes administratives ou politiques sont explicitement discutées dans deux articles du *Monde* sur "Le pénal et le politique" des 3/3/99 et 22/2/99. Le *Figaro* et *Libération* sont plus discrets sur la question, qui apparaît cependant lors de l'évocation des événements eux-mêmes.

La responsabilité en matière de catastrophe naturelle est nécessairement invoquée quand celle-ci a eu lieu, dépassant la dimension potentielle contenue dans le risque puisqu'il est avéré. Elle renvoie toutefois au préalable de l'événement : sa **prévention**, et nécessairement, puisque l'on se situe dans un contexte de procès, aux mécanismes de **réparation**. Si l'on reprend un schéma temporel des événements, vu du point de vue assurantiel, les différentes étapes apparaissent de la façon suivante :



\* les plans ORSEC (dont le nom a d'ailleurs changé) ont une très grande « popularité » et sont souvent mentionnés dans les articles. La mise en cause des services de secours n'est pas absente des recherches en responsabilité, notamment pour condamner la tournure dramatique

de certains événements. Citons à titre d'exemple Haroun Tazieff dont le doute sur l'efficacité de la Sécurité Civile est répercuté, lors d'un entretien du *Figaro* :

« je pose à la direction de la Sécurité civile du ministère de l'Intérieur cette autre question : comment se fait-il que l'alerte donnée plus de douze heures à l'avance par la météorologie nationale, et en principe transmise par vous aux préfets et aux maires –et cela tant pour les catastrophes du mois de septembre dernier que pour celle de Nîmes en 1988- n'ait conduit ni ces autorités administratives ni les services qui dépendent directement de vous à prendre les mesures de prévention qui s'imposaient »,

Haroun Tazieff interrogé par Jean-Paul Croizé, le *Figaro* du 22/10/92 p.9.

### c. La prévention des risques naturels

Les articles mentionnent-ils les mesures de prévention existant ou celles que les autorités pensent mettre en place suite à un événement ? Qu'en est-il par exemple de l'information préventive ? La problématique de l'aménagement du territoire, les procédures relatives aux PER puis aux PPR sont-elles évoquées ?

Le rôle des différents acteurs de la société, notamment la responsabilité des individus dans la prévention est-il discuté ?

Par suite, les lois, règlements et politiques nationaux, les principes juridiques gouvernant la prévention des risques sont-ils mentionnés, annoncés lorsqu'ils paraissent, explicités ?

#### L'information préventive

Elle suit plusieurs étapes distinctes et concerne : la connaissance des phénomènes naturels, la connaissance des moyens d'alerte et, enfin, la connaissance des comportements à adopter, l'équivalent pour les risques naturels des consignes de sécurité proposées pour les risques technologiques.

#### ***La connaissance des catastrophes naturelles et des zones dangereuses***

Le droit des citoyens à être informés de l'existence de risques sur leur commune, exprimé dans la loi de 1987 est rarement rappelé, mais on le trouve mentionné au moment de Vaison-la-Romaine :

« (...) une liste de cinquante-quatre agglomérations, grandes ou petites, menacées par le "concours de circonstances exceptionnelles " dans les départements méditerranéens a été rendue publique. Sont notamment recensées les probabilités de précipitations violentes localisées sur un bassin versant causant des ruissellements torrentiels, les possibilités d'écoulement insuffisantes en raison du manque d'infrastructures, la présence d'une urbanisation forte. En ce qui concerne le Vaucluse, le rapport avait noté que " les dégâts par ruissellements torrentiels sont a priori exclus, sauf peut-être à Apt et à Vaison-la-Romaine". (...) La loi de 1987 sur la sécurité civile et sur les risques majeurs naturels et technologiques dispose que les populations des zones exposées à de tels dangers doivent en être informées ».

in « Les inondations dans le sud-est Des risques naturels pour 54 communes », *Le Monde* du 26/09/92 p.13.

Outre les responsabilités politiques dans une occupation des sols qui entraîne l'exposition de nombreuses personnes aux colères de la nature, en plus de causalités mécaniques qui peuvent être le résultat de décisions politiques peu adéquates pour le maintien de la sécurité des citoyens, on trouve évoquée à plusieurs reprises l'absence de mémoire des hommes :

- à propos de la mise en examen du préfet Pierre Hosteing pour l'autorisation de lotissement de la zone inondable de l'Ouvèze, Véziane de Vézins écrit que « malgré une tradition orale qui savait les rives de la rivière inondables, nul n'en avait tenu compte. « La notion de lit de l'Ouvèze a disparu des POS (...). Les comparaisons entre une carte de 1937 et une des années 80 fait nettement apparaître le non-respect des « divagations de l'Ouvèze » précise les conclusions de l'instruction ». (*Le Figaro* du 12/01/95). « La population, désormais à 80% citadine, a perdu cette mémoire collective des cataclysmes que se transmettaient des générations de paysans et dont ils tiraient l'expérience multiséculaire d'une prévention pragmatique » condamne par exemple François Guillaume, député (RPR) de Meurthe-et-Moselle dans une réponse au « faux procès » fait au

remembrement ou à l'imperméabilisation des sols comme facteurs principaux des inondations (*Le Figaro* du 15/02/95, Opinions p.2).

Cette perte de mémoire des catastrophes naturelles ne constitue pas un facteur d'accroissement des aléas, tel que nous avons pu en passer plusieurs en revue ci-dessus, en examinant les responsabilités et causalités mises en relief par la presse nationale. Il s'agit bien plutôt d'un accroissement de l'aversion croissante aux risques, même si cette terminologie n'est jamais utilisée :

« (...) Il n'y avait pas de fatalité naturelle, mais un contexte économique très précis, qui provoquait de dramatiques conséquences. Ce fut un excellent exemple de pédagogie télévisuelle. Pendant les deux minutes de cette enquête, on eut le rare sentiment que l'argent du contribuable était bien employé.

Pas d'images ! Cette absence biaise en permanence notre perception des catastrophes, naturelles ou non. Se souvient-on, par exemple, du cyclone "Georges" ? Au "20 heures", à la fin du mois dernier, les téléspectateurs français ont vu et revu les habitants de la Guadeloupe clouant leurs volets et se barricadant dans l'attente du désastre. Envoyé spécial sur place, le présentateur de la météo de TF 1, Alain Gillot-Pétré, faisait monter l'angoisse. »

in « Catastrophes naturelles », chronique de Daniel Schneidermann, *Le Monde* télévision radio multimédia du 26/10/98, p.38.

Cette mémoire des événements devrait permettre de forger cette « culture du risque » que prônent certains responsables politiques (comme Haroun Tazieff) et semble indispensable pour engendrer des comportements d'évitement (ne pas construire en zone inondable, prévoir des pare-avalanches si nécessaire, etc.).

Sans constituer de véritables encyclopédies ou remplacer les cours, manuels ou autre documentation spécialisée, les quotidiens nationaux alertent sur les phénomènes naturels auxquels ils n'hésitent pas à consacrer des articles, aiguillant, le cas échéant, sur une bibliographie ou des sources plus documentées. Pour ce point, le lecteur pourra se référer au paragraphe ci-dessus consacré à la description des phénomènes, III a) (p.16), qui énumère les articles consacrés à la connaissance des risques. On peut toutefois y ajouter, dans le cadre d'une connaissance sensée améliorer la prévention des risques, les articles qui préconisent des solutions techniques pour limiter les facteurs de risque. Ainsi, à propos des phénomènes montagneux (avalanches mais aussi glissements de terrain), et suite à l'avalanche du Tour quelques jours auparavant, « Les alpages en soins intensifs » expliquent la nécessaire politique de revégétalisation, et les expériences menées par le Cemagref dans ce domaine (*Le Figaro* du 16/2/99 p.9).

#### *La reconnaissance des moyens d'alerte*

Elle permet de réagir en amont des catastrophes et pour que les événements naturels ne se transforment pas en drame. Ces moyens qui sont sensés développer la vigilance de tout un chacun sont multiples, et peuvent varier selon les différents risques. Système d'annonce des crues, risques d'orages localisés, échelles de risques pour les avalanches, secteurs météorologiques pour la prévention des incendies, ils sont tous décrits à un moment ou à un autre de notre période.

Les plus fréquentes mentions sont relatives aux bulletins d'alerte de météo-France, répercutés par la sécurité civile, les médias... on connaît la prédilection des Français pour les prévisions météorologiques. Peut-être moins connu que Météo-France, il est par exemple question de Météorage :

« On ne maîtrise pas la foudre. On la subit, à l'instar des autres phénomènes météorologiques. On peut, en revanche, tenter de prévoir son arrivée, en la suivant à la trace, comme un vulgaire anticyclone. C'est donc tout naturellement que la société Météorage, créée en 1987 par Franklin France (paratonnerres, parafoudres), s'est alliée à Météofrance pour monter un réseau de surveillance. Météorage traite et commercialise les données recueillies par seize capteurs installés par Météofrance dans ses stations réparties sur tout le territoire, auxquels viennent s'ajouter deux détecteurs en Suisse et huit en Autriche (2).

Ces dispositifs, qui enregistrent les ondes électromagnétiques émises par les éclairs, sont capables de localiser les points d'impact dans un rayon de 300 kilomètres, avec une précision de 1 à 3 kilomètres. (...) ».

## Impact de l'information préventive sur l'évolution de la responsabilité dans le cadre des risques naturels majeurs. Le cas des Alpes-Maritimes

In « Un risque naturel oublié La foudre fait chaque année entre 20 et 40 victimes », Jean Paul Dufour, *Le Monde* du 13/8/93 p.8.

De multiples occurrences des bulletins d'alerte météo sont présentées dans la presse, s'agissant des précipitations ou des risques d'avalanche. A titre d'exemples, car l'exhaustivité nous mènerait fort loin :

« Les conditions sont pourtant mauvaises et Météo-France a mis en garde contre un « fort risque accidentel d'avalanches », rendant très dangereux le hors-piste dans tous les massifs alpins »

in « Hautes-Alpes : neuf randonneurs tués par une avalanche », M.-A. L., *Le Figaro* du 15/02/91 p.9.

« Alors que l'état d'alerte avait été déclenché, mardi après-midi 5 octobre, dans les départements des Bouches-du-Rhône, du Gard et du Vaucluse, en prévision des intempéries annoncées par la Météorologie nationale, c'est le département du Rhône qui a subi, mardi soir et dans la nuit de mercredi, les plus fortes pluies. Plusieurs dizaines d'habitants ont dû être évacués dans deux communes de la banlieue de Lyon (Sainte-Foy et Oullins) et l'inondation de deux usines du Rhône, à Montagny et Vourles, a provoqué la mise en chômage technique de 350 personnes. »

in « Intempéries. Fortes pluies sur le département du Rhône », Repère du *Monde*, 7/10/93 p.14

« Au total, compte tenu des prévisions de Météo France, qui annonce de nouveaux passages pluvieux sur la France, c'est une situation d'alerte quasi générale qui prévaut. Les décrues observées ici ou là peuvent être annulées en quelques heures, car la moindre précipitation sur un sol déjà saturé entraîne une remontée immédiate des niveaux. La prudence est recommandée à tous les riverains, où qu'ils se trouvent. »

in « Alerte aux inondations dans presque toute la France Seul le Sud-Est échappe à la montée des eaux », *Le Monde* du 5/1/94 p.8.

Le système d'alerte et le service d'annonce des crues sont souvent mentionnés, voire décrits :

« Le dispositif d'alerte aux crues a été déclenché hier dans les départements du Puy-de-Dôme et de l'Allier à la suite de fortes pluies qui se sont abattues dans la nuit de jeudi à vendredi ».

in « Inondations. Alerte dans le Puy-de-Dôme et l'Allier », en bref *Le Figaro* du 6-7/06/92 p.7.

« Une vingtaine de personnes sont actuellement mobilisées dans ce centre, qui dépend de la direction régionale de l'environnement d'Ile-de-France. Les prévisions quotidiennes, tenant compte des informations météorologiques et des évolutions constatées dans le passé, sont dressées pour les quatorze stations d'annonce des crues situées sur des sites stratégiques, comme Meaux (Seine-et-Marne), Mantes (Yvelines) ou Pommeuse (Seine-et-Marne), sur le Grand-Morin, dont on a appris à l'école qu'il est un des " enfants terribles de la Seine ".

Le " seuil de vigilance " déclenche dans un premier temps la mobilisation du service d'annonce des crues. Si les eaux continuent à monter, le " seuil d'alerte " conduit les préfets, informés de la situation chaque jour par un bulletin spécial, à prendre toutes les dispositions de prévention. Les maires sont eux-mêmes alertés et une cellule de crise réunit tous les services responsables de la sécurité civile : pompiers, gendarmerie, police, directions départementales de l'action sociale et de l'industrie. »

in « La surveillance du grand Bassin parisien Entre vigilance et alerte », Christophe de Chesnay, *Le Monde* du 30/12/93 p.10.

« Nous devons donc en prendre notre parti : l'inondation est inévitable. Tout ce que l'on peut faire est s'en prémunir, soit en évitant les constructions en zone inondable, soit, lorsqu'on s'y trouve déjà, en prenant ses dispositions à l'avance pour que l'eau épargne le matériel sensible. C'est là que le système d'annonce des crues se révèle crucial et c'est là, souvent, que le bât blesse en effet. Les services météorologiques n'avertissent localement que les autorités de l'Etat (les préfetures), à charge pour elles d'alerter les maires. Par ce canal officiel, l'information parvient toujours trop tard - lorsqu'elle parvient jamais - au simple citoyen. Car les autorités se préoccupent avant tout de la sécurité des personnes, et veillent donc plus au risque de crues torrentielles, toujours dangereuses, qu'aux inondations de plaine, seulement gênantes.

In « Le territoire des eaux Faute de pouvoir empêcher l'inévitable, il faut réapprendre à gérer le débordement des rivières », Roger Cans, *Le Monde* du 7/01/94p.1.

« En raison des pluies diluviennes, trois rivières de la Dordogne, l'Auvezère, la Loue et la Vézère ont atteint samedi leur cote d'alerte. »

in « Inondations. Alerte en Dordogne et dans le Lot », en bref *Le Figaro* du 27/02/95 p.11.

« COMME toutes les régions, le Languedoc-Roussillon est surveillé par le service d'annonce des crues, qui dépend du ministère de l'environnement. Ce réseau comprend cinquante-trois centres en France, auscultant 16 000 kilomètres de cours d'eau. Il dispose pour cela de deux outils majeurs : les bulletins quotidiens de Météo France, qui donnent les prévisions pour vingt-quatre heures, et les données transmises en temps quasi réel par le système automatique de collecte. Les capteurs en rivière donnent, heure par heure, le niveau du cours d'eau, et les stations au sol relèvent la pluviométrie. »

in « Cinquante-trois centres d'annonce des crues surveillent les cours d'eau. L'information des particuliers repose sur les maires », Roger Cans, *Le Monde* du 31/01/96 p.8.

« L'alerte de crue levée hier. En fin de matinée, le fidèle soldat [le Zouave] avait déjà les pieds au sec. « Ca baisse, confirmait-on au service de la navigation de la Seine. L'alerte a été levée partout sauf à Melun mais cela ne saurait tarder. »

in « Le Petit caprice de la Seine », Françoise Dargent, *Le Figaro* du 4/05/98 p.25.



## On trouve même des détails sur le fonctionnement de cette chaîne d'alerte :

« "On avait prévenu, explique un météorologue de Météo-France, qu'il y aurait de fortes précipitations sur une vaste zone couvrant l'Ardèche, la Drôme et le Vaucluse. Dès le lundi 21 septembre à 15 heures, l'alerte avait été donnée. »

Un bulletin " Alarme " fut aussitôt diffusé. La Protection civile répercuta l'information vers ses centres régionaux et les préfetures. Mardi matin, l'information était réactualisée. Le centre régional de la météo de Marignane (Bouches-du-Rhône) précisait même que certaines zones pourraient recevoir plus de 200 litres d'eau au mètre carré. »

In « Les inondations dans le sud-est. Les limites de la prévention », Jean-François Augereau et Catherine Vincent, *Le Monde* du 26/09/92 p.13.

« Normalement, les services météorologiques déclenchent l'alerte dans un délai tel que, si chaque citoyen en avait aussitôt connaissance, il pourrait prendre les dispositions nécessaires pour se mettre à l'abri. Mais la transmission de ces alertes sur les ondes de la radio ne touchent pas tout le monde et restent trop générales pour être prises localement au sérieux. »

in « Les inondations dans le Sud-Est. Les limites de la prévention », Jean-François Augereau et Catherine Vincent, *Le Monde* du 26/9/92 p. 13.

Les services de la Météorologie nationale avertissent donc les préfets concernés pour que, à leur tour, ils mettent en garde les maires, tenus pour responsables de la sécurité publique dans leur commune. Mais un maire, même prévenu à temps, ne peut alerter chacun de ces concitoyens par téléphone. Et les moyens traditionnels (sirène, voiture haut-parleur ou tambour de ville) sont de peu d'effet lorsque chacun est calfeutré chez lui pour se protéger des trombes ou, au contraire, au volant de sa voiture. »

in « Les intempéries en Europe méridionale ont fait trente-huit morts et de nombreux disparus Les carences de l'annonce des crues », Roger Cans, *Le Monde* du 8/11/94 p.12.

« DEPUIS la tragédie de Val-d'Isère - le 10 février 1970, une coulée de neige poudreuse avait fait 39 morts -, la recherche sur les avalanches s'est organisée en France. Un réseau nivo- météorologique de 140 postes d'observation, répartis entre 1 000 m et 2 500 m d'altitude, a été installé par Météo-France sur les différents massifs des Alpes, des Pyrénées et de la Corse. Complétés par 17 stations automatiques de mesures, qui s'échelonnent entre 1 700 m et 3 100 m, ils alimentent, en permanence, 9 centres départementaux chargés de la prévision du risque d'avalanche. Une structure de recherche spécialisée, le Centre d'études de la neige (CEN), qui regroupe une trentaine de personnes à Grenoble, a été chargée de piloter ces travaux. »

in « En haute montagne, un laboratoire étudie les avalanches. Un risque naturel difficile à maîtriser », Pierre Le Hir, *Le Monde* du 24/01/99 p.24.

## Il en est de même du système de prévention des incendies de forêt qui est, en revanche, plus souvent évoqué qu'expliqué :

« (...) Le Codis 83 (Centre opérationnel départemental d'incendie et de secours du Var) a déclenché (...) hier le plan « Alerte rouge » dans ces zones [trois massifs du Var : la Sainte-Baume, les Maures et les îles de Giens] sévèrement touchées par le feu les années précédentes (20 000 hectares ravagés en 1991, 40 000 en 1990). L'Office national des forêts (ONF) a doublé ces mesures d'un quadrillage permanent des « points chauds ». »

in « Alerte dans le Var et les Alpes-Maritimes », en bref *Le Figaro* du 24/8/92 p.8.

« Malgré un degré d'humidité de 40 %, relativement satisfaisant en cette fin de saison marquée par de fréquents orages, plus de la moitié des 103 secteurs météorologiques du littoral méditerranéen ont été classés en zone à risque sévère ou très sévère. Dix mille hommes ont été prépositionnés sur le terrain ou placés en alerte. Les deux pompiers volontaires qui ont péri lundi sont les premières victimes de l'année. En 1994, les incendies avaient provoqué la mort de cinq personnes, dont quatre sauveteurs, en Corse et dans les Pyrénées-Orientales. »

in « Le mistral fait craindre de nouveaux incendies dans le Sud-Est », Guy Porte, *Le Monde* du 30/08/95 p.9.

## On décrit parfois les systèmes expérimentaux, par exemple :

- le procédé VAN pour prévoir les séismes (« Prévision des séismes : « peut mieux faire », Jean-Luc Nothias, Sciences, *Le Figaro* du 25/01/91 p.16) au centre d'une vaste polémique scientifique,
- ou le « système de détection sismique des avalanches est expérimenté dans l'Oisan » pour lequel des « chercheurs tentent d'analyser en temps réel le départ des coulées de neige » (Pierre Le Hir, *Le Monde* du 16-17/2/97 p.16) et qui devrait se révéler « adapté à la surveillance des zones exposées, pistes de ski, routes ou villages de montagne. Il devrait donc constituer un auxiliaire précieux pour les stations nivo-météorologiques une centaine dans les Alpes et une quarantaine dans les Pyrénées et en Corse, chargées de produire, quotidiennement, les bulletins "neige et avalanche" de Météo-France et d'émettre, en cas de menace, un bulletin régional d'alerte météorologique spécifique (BRAM) ». Ou encore

## **La connaissance des comportements à adopter en cas de catastrophe**

Il s'agit d'une information qui paraît périodiquement dans la presse régionale, dès avant les épisodes saisonniers de sécheresse qui s'accompagnent d'incendies dans le Sud de la France, par exemple (conseils d'entretien des friches ou bois). Qu'en est-il au niveau national ? Il semble bien que cela soit un point faible de l'information proposée par la presse nationale, corroborant la remarque souvent faite par les spécialistes lorsqu'ils évaluent les politiques de prévention des risques naturels : en France, on privilégie la réparation au détriment de la prévention. La presse n'est peut-être pas sans responsabilité dans cette situation.

### **Les mesures de prévention proposées suite à une catastrophe**

En prévision de l'été, au mois de juin 1992, une série d'articles du *Figaro* mentionne les mesures à adopter au niveau individuel et collectif, pour lutter, à court et long termes, contre la sécheresse : économies au niveau de la consommation courante, réduction de pression dans les réseaux de distribution, interdiction du prélèvement d'eau à tout autre titre que le robinet domestique, interconnexion des points de captages des eaux de surface en cas de déficience de l'un d'eux, etc. (« L'eau, nouvel or noir », Jean-Paul Croizé, *Le Figaro* du 1/06/92 p.6). Des conseils ou des moyens d'amélioration de la prévention, voire des politiques nationales font parfois suite à des catastrophes particulières (ou des épisodes de catastrophes, inondations ou feux de forêt par exemple) :

« EN juillet 1986, un grand incendie ravageait plus de 4 000 hectares sur les contreforts du massif varois des Maures (Hyères, La Londe, Pierrefeu). En 1990, le feu est revenu à la charge. Mais, cette fois, il n'est pas passé. Entre-temps, on avait créé, sur 800 hectares, un ensemble de coupures " vertes ", entretenues par un troupeau de 1 500 brebis, qui lui ont fait barrage. »

in « L'agriculture et l'élevage au secours des forêts menacées par le feu Les coupures " vertes " ont fait la preuve de leur efficacité dans le Midi. Encore faut-il pouvoir convenablement les exploiter », Guy Porte, *Le Monde* du 15/07/91 p.11.

Durant cet épisode d'incendies estivaux, Guy Porte poursuit son investigation des moyens de prévention dans :

« Les nouvelles armes anti-feu De la brumisation, expérimentée dans le Luberon, au pare-flamme en tissu les techniques de lutte contre les incendies de forêts se perfectionnent », Guy Porte, *Le Monde* du 23/07/91 p.6,

toutes propositions d'amélioration des mesures anti-feu qui sont de nouveau détaillées dans un article de Pierre Le Hir : « Comment la forêt méditerranéenne renaît de ses centres », *Sciences, Le Monde* du 19/08/99 p.19.

Plus généralement, on observe des propositions, d'ordre administratif par exemple :

- Il est indispensable, effectivement, de casser les cloisonnements. (...) Le problème est le même au plan opérationnel et exige le rapprochement des organismes et des techniques concernés. Une meilleure intégration des moyens et des connaissances météorologiques, hydrologiques et géomorphologiques permettrait, par exemple, de mieux évaluer les risques de crues et de les gérer plus efficacement. »

in « Un entretien avec un expert de la prévention des catastrophes naturelles Philippe Masure : " Nos sociétés sont de plus en plus vulnérables" », Philippe Masure interrogé par Jean-Paul Dufour, *Le Monde* du 24/11/93, p. 14.

Suite au tremblement de terre de Kobé sont rappelés « les risques français », résumé d'une annonce de Michel Barnier alors ministre de l'Environnement, à l'Assemblée Nationale, qui rappelle qu'il est moins coûteux de prévenir que de réparer et propose :

« deux plaquettes publiées pour avertir les professionnels et les particuliers souhaitant construire des habitations dans les régions à risque. Ces documents détaillent les mesures de sécurité devenues obligatoires depuis le 10 août 1993. Un autre arrêté concernant les mesures antisismiques à prendre pour la construction de ponts doit être pris dans le courant de cette année ».

encadré « Les risques français », *Le Figaro* du 19/01/95 p.11.

L'article sur « Les techniques parasismiques en France » est encore bien plus détaillé, citant les références réglementaires qui imposent la mise en œuvre de ces techniques (Charles Gautier, *Le Figaro* du 24/01/95, p.XI du cahier central). Le risque sismique attire manifestement l'intérêt des journalistes du Figaro, puisque Jean-Paul Croizé écrit encore, en mars, suite à une légère secousse dans les Hautes-Pyrénées : « Une trentaine de départements sont exposés aux

tremblements de terre. Mais un véritable programme de prévention serait extrêmement coûteux » (« Ce risque sismique que la France ignore », *Le Figaro* du 2/03/95 p.10).

Ce sont surtout les inondations qui engendrent des propositions énoncées dans la presse nationale, en particulier quand elles apparaissent comme des phénomènes à répétition (ce qui fut nécessairement le cas puisque les hivers 1993-1994 et 1994-1995 ont connu des épisodes particulièrement dramatiques). Ces propositions sont soit locales :

« Edouard Balladur, a annoncé, mardi 11 janvier sur TF 1, qu'un " plan d'ensemble pour la Camargue " sera élaboré afin de "vérifier la qualité des travaux faits au bord du Rhône »

in « Tandis que le Rhône commence sa décrue M. Balladur annonce un "plan d'ensemble pour la Camargue", *Le Monde* du 13/01/94

« (...) la préfecture [du Val-d'Oise] a annoncé le lancement d'un programme de lutte contre les crues de la vallée de l'Oise. Il aura pour première conséquence une révision imposée des zones encore déclarées constructibles dans certains plans d'occupation des sols. »

in « L'Oise se gonfle des eaux de la Seine », Jean-François Guyot, *Le Figaro* du 6/02/95 p.24.

soit nationales :

« Le plan général relatif à l'aménagement des cours d'eau annoncé par M. Balladur (le *Monde* du 13 janvier), s'étalera sur une dizaine d'années et coûtera une dizaine de milliards de francs, a indiqué, jeudi à Metz, Michel Barnier, ministre de l'environnement. Ce plan, a-t-il précisé, doit être définitivement arrêté par un comité interministériel réuni le 24 janvier. »

in « INONDATIONS: Le plan d'aménagement des cours d'eau coûtera une dizaine de milliards de francs », *Repères du Monde* du 15/01/94 p.14. »

« un plan décennal de restauration et d'entretien des rivières sera mis en place à compter de cette année, mobilisant sur dix ans 10,2 milliards de francs, dont 40% sera à la charge de l'Etat. Le reste sera financé par les agences de l'eau (...) et les collectivités locales » etc.

in « Inondations : le gouvernement colmate », Jérôme Strazzulla, *Le Figaro* du 25/01/94 p.9.

« Corinne Lepage, ministre de l'environnement, a annoncé, mardi 5 mars, l'implantation " d'ici la fin de l'année " de deux radars météo couvrant d'une part l'Ardèche et le Vaucluse, de l'autre l'Hérault. Mme Lepage s'est entretenue, à Montpellier, du programme gouvernemental de prévention des inondations, avec les élus du Languedoc-Roussillon. Après le drame de Puisserguier, 5 millions de francs supplémentaires ont été débloqués en janvier pour la prévention des risques naturels dans la région. »

in « Inondations : Corinne Lepage annonce l'implantation de de deux radars météo couvrant d'une part l'Ardèche et le Vaucluse, de l'autre l'Hérault. » ; dépêche du *Monde* daté du 7/3/96 p.8.

### Les procédures d'urbanisme pour limiter les risques

Les lois de 1982 et 1987 sur l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles et la prévention des risques majeurs, celle également de 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, instituent des plans de prévention des risques naturels successivement appelés PER et PPR. Le zonage introduit par ces plans doit être connu des citoyens qui sont exposés aux risques, que l'information préventive ait été délivrée par les autorités administratives ou qu'il se soit lui-même informé à l'occasion de démarches de construction ou de mutation foncière notamment. En quoi la presse contribue-t-elle à la connaissance de ces lois, des mesures de réduction des risques et de l'existence d'une information préventive ? A quelle occasion ces données sont-elles exposées ?

(peut-être en relation avec l'indemnisation vu que celle-ci n'est en principe proposée que si les mesures élémentaires de prévention ont été respectées).

Plusieurs articles de nos quotidiens nationaux mentionnent les plans de prévention des risques naturels, ainsi que nous le résumons dans le tableau ci-dessous.

Tableaux série 7– Les mesures d'urbanisme destinées à réduire les risques naturels

**Le Monde**

Date	Auteur	Titre de l'article	Rubrique	Taille
25 septembre 1992	Roger CANS	Les inondations dans le Sud-Est Le " risque zéro " n'existe pas		4 544
21 septembre 1993	Roger CANS	Trop de communes construisent encore en zone inondable		5 312
2 octobre 1993	Roger CANS	Nouvelles inondations dans le nord du Vaucluse Un département sans plan d'exposition aux risques		1 600
22 novembre 1993	Pascale SAUVAGE	Yvelines, Des maisons menacées d'effondrement	Heures locales	5 504
24 novembre 1993	Jean-Paul DUFOUR, Philippe MASURE	Un entretien avec un expert de la prévention des catastrophes naturelles Philippe Masure	entretien	10 432
26 janvier 1994	Roger CANS	La protection contre les inondations	Environ <sup>t</sup>	3 456
28 février 1994	Jacques MONIN	Douche froide sur Port-Marianne Le maire de Montpellier aurait sous-estimé les risques d'inondations	Heures locales	3 936
11 avril 1994	Jacques MONIN	LES RATES DE PORT MARIANNE La justice ordonne l'arrêt des travaux de la faculté de droit de Montpellier, mais l'Etat pourrait passer outre	Languedoc-Roussillon	5 184
23 mai 1994	Claude FRANCILLON	Sept ans après la crue torrentielle La justice s'interroge sur la responsabilité des pouvoirs publics dans la catastrophe du Grand-Bornand	Justice	3 584
25 mai 1994	Roger CANS	Grâce à un toilettage des codes existants M. Barnier veut accroître les pouvoirs des citoyens et des départements en matière d'environnement		6 720
21 juin 1994	Frédérique LOMBARD	Sur le plateau d'Herblay, en bordure de Seine Heurs et malheurs d'une zone d'aménagement concerté		5 376
18 juillet 1994	Françoise CHIROT	A la suite de la décentralisation, les élus peuvent avoir des comptes à rendre devant les tribunaux. Les élus sous la surveillance de la justice	Heures locales DOSSIER	10 944
19 septembre 1994	Jacques MONIN	FEU VERT A PORT-MARIANNE Il n'y a plus d'obstacle juridique au lancement du projet cher à M. Frêche	Heures locales-	2 816
24 février 1995		Des normes à appliquer	Sciences	1 120
20 février 1996	Hervé MORIN et al.	Deux tremblements de terre rappellent l'activité sismique en France Des secousses telluriques indépendantes l'une de l'autre		6 112
11 avril 1998		VAL-DE-MARNE : vingt-quatre maires de communes riveraines de la Seine et de la Marne étudient un " plan de prévention des risques naturels " (PPR)		832
26 janvier 1999	Jacques MONIN	Des habitants d'Agde refusent les contraintes de la prévention des crues	Régions	3 520
12 février 1999		Avalanche du Tour : le préfet veut modifier les zones inconstructibles (PER)		800
12 février 1999		Avalanche du Tour : le préfet veut modifier les zones inconstructibles	régions	800
12 février 1999	Stéphane THEPOT	Le danger no 1, dans les Pyrénées, ce sont les glissements de terrain	régions	2 816
1 avril 1999		BASSE-NORMANDIE : la préfecture du Calvados lance une enquête publique en vue de la mise en place d'un plan de prévention des risques (PPR) d'inondations dans la basse vallée de l'Orne	Dépêches	512
15 avril 1999	Sylvia ZAPPI	Le chantier inachevé de la prévention des risques naturels		2 368
27 avril 1999		Dix-sept mille communes menacées	Science	896
16 novembre 1999		Les plans de prévention des risques		1 888
16 novembre 1999	Benoît HOPQUIN	Mme Voynet met en cause l'inertie des élus	analyse	6 848
17 novembre 1999		Prévenir les risques	accroche de une	672
17 novembre 1999	Jean-Paul BESSET	A Saint-Laurent-de-la-Salanque, la prévention a limité les dégâts	Intempéries	6 688
22 novembre 1999		Le risque et la fatalité	Editorial	3 040

**Le Figaro (inventaire incomplet)**

25 janvier 1994	Jérôme Strazzulla	Inondations : le gouvernement colmate	Notre vie	long
23 février 1995	Christophe Cornevin	Vingt-deux villes en zone rouge	La vie à Paris	court

6 avril 1995	Jean-François Guyot	Le plan qui inquiète les victimes	La vie à Paris	court
10 avril 1998		Val-de-Marne Prévention des crues	La vie à Paris	En bref
15 avril 1998	T.B.	Les difficultés de la prévention dans les zones inondables	La vie à Paris	long
17 avril 1999	Jean-Paul Croizé	Catastrophes naturelles : une commune sur deux menacée	Notre vie	moyen

Nous pouvons distinguer trois périodes, qui correspondent à « l'époque » des PER, à celle de PPR, et entre les deux à la transition qui donne lieu à plusieurs articles du *Monde*.

Les articles de 1992, 1993, 1994 ainsi que ceux de l'année 1995 pour *Le Figaro* expliquent de façon plus ou moins détaillée ce qu'est un PER. Certains font un bilan de leur élaboration et de leur efficacité. Ils sont écrits à l'occasion des vagues d'inondations catastrophiques qui ont entraîné la mise en œuvre par le gouvernement d'un programme réactivant la politique de prévention des risques naturels et qui débouchera, en février 1995, sur la loi Barnier.

En 1994 et 1995, hors catastrophe, mais toutefois circonstanciés, car liés à l'actualité judiciaire, sont les trois articles de Jacques MONIN à propos du Port-Marianne, celui de Claude FRANCILLON sur la catastrophe du Grand-Bornand. La **transition** PER-PPR est abordée dans plusieurs articles : ceux de Roger CANS sur le « La protection contre les inondations » (26/01/94) et le « toilettage [en cours] des codes » (25/05/94) qui aboutira à la loi sur le renforcement de la protection de l'environnement incluant un chapitre sur les plans de prévention des risques naturels (PPR) dont il est question dans l'article ; celui de Françoise CHIROT détaille le passage des PER vers les prochains PPR ; celui de Jérôme Strazzulla, qui fait un bilan des PER pour annoncer que ceux-ci vont devenir PPR, « d'une conception plus simple », « dans un souci d'efficacité » du gouvernement (*Le Figaro* du 25/01/94 p.9). C'est le seul article de cette période qui n'est pas motivé par une catastrophe ou l'actualité judiciaire. Il est inclus dans un dossier sur les cindyniques, survenant au milieu du mois de juillet : à un moment où la place pour ce genre de dossier s'est avérée disponible, au regard de l'actualité ? Il convient de rappeler également, à partir de 1995, la parution périodique de « dépêches » du *Monde* qui reprennent les principaux décrets et arrêtés publiés au *Journal officiel*, dont ceux portant sur la qualification d'événement en catastrophes naturelles.

Enfin, après une nette accalmie des informations sur les plans de prévention, entre 1995 et 1998, 1999 constitue une année exceptionnelle, puisque 12 articles mentionnent et / ou détaillent les PPR. Les lois sont explicitées dans un bilan très complet sur les mesures de prévention : lors de la publication des résultats d'un rapport de l'Ifen publié dans les données de l'environnement, en avril 1999 : *Le Monde* du 15/04/99, *Le Figaro* du 17-18/04/99 expliquant des DDRM et mentionnant la loi de 1987 (+ 1995 dans *Le Monde*)

L'évolution sur notre période est ici manifeste, avec un fort accroissement des articles consacrés à la prévention et notamment aux procédures d'urbanisme, surtout en toute fin de période, à l'instar du volume des articles, de manière générale. Effet conjoncturel ou durable ? L'étude mériterait d'être prolongée pour répondre à cette interrogation aussi.

#### d. Les mécanismes de réparation : catastrophes naturelles et assurancialité

Le terme « sinistre » ou « sinistré » relève quasiment toujours du champ des assurances. Il est donc souvent associé à la question des aides, de l'indemnisation, du montant des dommages ou dégâts, etc. Quand et comment le trouve-t-on utilisé ?

Les articles mentionnent-ils la procédure « catastrophe naturelle », explicitent-ils les régimes d'indemnisation, d'assurance, de solidarité ? Evoquent-ils le mode d'imputation des dommages ?

#### **La procédure de classement des catastrophes naturelles par arrêté ministériel**

Dès le début de notre période, est mentionnée la procédure de classement des événements en catastrophes naturelles (ou calamité agricole), par arrêté ministériel, sans préciser quels en sont les enjeux :

« [Le président RPR du Conseil général, le sénateur Jacques Sourdille] a par ailleurs réclamé auprès du préfet que certaines zones soient déclarées en état de catastrophe naturelle ».

in « Les Ardennes, les pieds dans l'eau », Jean-Druart, *Le Monde* du 8/01/91 p.13.

« Lundi 7 janvier, le maire de Charleville-Mézières, M. Roger Mas, a demandé au préfet d'instruire la procédure visant au classement de sa ville en zone sinistrée au titre des catastrophes naturelles. Une centaine de communes ardennaises devraient accomplir la même démarche. »

in « Mauvais temps. Décrue provisoire », *Le Monde* du 9/01/91 p.28.

« Les agriculteurs et les éleveurs de 23 départements touchés par la sécheresse de 1990 pourront présenter leur dossier individuel en vue de bénéficier des indemnités du fonds de garantie des calamités agricoles, a indiqué le 21 janvier le ministère de l'agriculture. (suit la liste des départements concernés). »

in « Sécheresse : vingt-trois départements sont reconnus " sinistrés " », *Le Monde* du 24/01/91 p.32. Les mécanismes présidant au fonctionnement de ce fond sont détaillés dans « Quatre ans d'intempéries dans le département Les agriculteurs du Gers protestent contre le système d'indemnisation des calamités agricoles », *Le Monde* du 11/06/91 p.23.

« Les maires des villes de Franconville et de Sannois (Val-d'Oise) - plus de 60 000 habitants - ont demandé que leurs communes soient reconnues sinistrées. La mairie de Saint-Ouen a également entamé des démarches auprès de la préfecture de Seine-Saint-Denis pour que l' " état de catastrophe naturelle " soit déclaré dans cette ville. M. Eric Raoult, député RPR de Seine-Saint-Denis, a demandé " la reconnaissance par le ministre de l'intérieur de l'état de catastrophe naturelle " en région parisienne. »

in « Inondations Plusieurs communes d'Ile-de-France demandent le statut de villes sinistrées », *Repères du Monde* du 3/06/92 p.10.

« De mémoire de pompiers, on n'avait jamais vu cela depuis le 9 juin 1982. Les orages qui se sont abattus sur l'Ile-de-France dans la nuit de dimanche à lundi ont en partie paralysé la vie de la région. A tel point que certains élus réclament déjà des mesures d'urgence. Eric Raoult, député RPR de Seine-Saint-Denis, demande la reconnaissance par le ministère de l'Intérieur de l'état de catastrophe naturelle en région parisienne. Tandis que les maires de Franconville et Sannois, dans le Val-d'Oise, souhaitent que leurs communes soient déclarées sinistrées ».

in « Le déluge a noyé l'Ile-de-France en une nuit », Benoît Charpentier et Jean-François Guyot, *Le Figaro* du 2/06/92 p.9.

« La moitié sud de la France a connu une accalmie dans la nuit du mercredi 6 au jeudi 7 octobre, mais Météo-France prévoyait de nouvelles et fortes précipitations orageuses pour la fin d'après-midi de jeudi, notamment sur les régions Rhône-Alpes et Bourgogne. Tandis que le conseil des ministres de mercredi annonçait l'ouverture d'un crédit exceptionnel de 120 millions de francs et assurait que l'état de catastrophe naturelle serait constaté " sous huitaine " dans les zones sinistrées par les intempéries des 30 septembre et 1 octobre, les autorités locales faisaient un bilan des pluies torrentielles de ces dernières quarante-huit heures.

In « Après les pluies torrentielles du Sud-Est de la France M. Pasqua évalue à 500 millions de francs le montant des dégâts dus aux intempéries », *Le Monde* du 8/10/93 p.10.\*

« La commission interministérielle, réunie hier, a émis un avis favorable à la constatation de l'état de catastrophe naturelle pour près de 2 700 communes dans 31 départements (suit la liste des départements). »

in « Inondations : l'Etat se mobilise », encadré du *Figaro* du 7/02/95, p.10.

« Une demande de reconnaissance de catastrophe naturelle va être déposée après les violents orages qui se sont abattus dans la nuit de mardi 12 à mercredi 13 août sur le sud de l'estuaire de la Seine, près de Beuzeville (Eure). Les bas-côtés de la route reliant Saint-Maclou à Pont-Audemer (Eure) se sont effondrés sous la charge de deux poids lourds. Au village de La Rivière-Saint-Sauveur (Calvados), une coulée de boue a entraîné la mise hors service de la route départementale 580-A. »

in « ORAGES : demande de reconnaissance de catastrophe naturelle après les orages dans l'Eure », *Le Monde* du 15/08/97 p.6.

Soit en associant assez clairement indemnités et déclarations de catastrophe naturelle. *Le Monde* précise :

« Première étape indispensable à l'indemnisation des victimes d'une catastrophe comme celle du Sud-Est : il faut qu'un arrêté ministériel constate l'état de " catastrophe naturelle ". La garantie " catastrophes " des compagnies d'assurances peut alors s'appliquer, dans les conditions de la loi de 1982, aux immeubles d'habitation ou professionnels aux biens mobiliers, y compris les véhicules à moteur, le bétail et les récoltes. Cette procédure garantit aux victimes assurées de se faire régler la facture dans les trois mois. »

in « Les inondations dans le Sud-Est. Les conditions d'indemnisation par les assurances », *Le Monde* du 25/9/92 p.11.

« Un arrêté ministériel déclarant zones sinistrées soixante-trois communes du Vaucluse dévastées par les intempéries qui ont frappé le département le 22 septembre dernier devrait prochainement paraître au Journal officiel. Ce texte, qui devrait être signé dans un délai de dix jours, est le résultat d'une réunion tenue, vendredi 2 octobre, par une commission interministérielle composée de représentants de la sécurité civile, des ministères de l'économie et des finances, du budget, de l'intérieur. Cet arrêté - très attendu - devrait permettre une indemnisation rapide des victimes. D'ores et déjà, les compagnies d'assurances ont versé, selon la Fédération française des sociétés d'assurances, une série d'acomptes s'élevant à une quinzaine de millions de francs. »

in « Vaucluse : soixante-trois communes déclarées zones sinistrées », *Le Monde* du 5/10/92 p.10.

Et *Le Figaro* martèle :

« Selon les milieux spécialisés, même s'il est encore beaucoup trop tôt pour établir un véritable (...) un bilan, les intempéries qui ont frappé la Bretagne devraient coûter plusieurs centaines de millions de francs aux compagnies d'assurance, l'état de catastrophe naturelle devant bientôt faire être constaté par arrêté ministériel ».

in « Pourquoi le déluge a noyé la France », Jean-Paul Croizé, *Le Figaro* du 24/01/95 p.9.

« Un arrêté interministériel déclarant l'état de catastrophe naturelle sera pris dans les prochains jours. Sa publication, en principe le 6 février, facilitera les **procédures d'indemnisation** des victimes »

lit-on en manchette de l'édition du *Figaro* du 31/01/95 (Inondations : l'Etat se mobilise », p.1), un article précisant :

« (...) un arrêté interministériel de déclaration de l'état de catastrophe naturelle sera pris dans les prochains jours. La publication de ce document, qui devrait intervenir le 6 février prochain, aura pour objet de faciliter les procédures d'indemnisation des victimes d'une crue « exceptionnelle » (...). »

in « Pourquoi la France est inondée », Jean-Paul Croizé, L'Actualité du *Figaro* du 31/01/95 p.28.

« Hier à Charleville-Mézières, Edouard Balladur a assuré les sinistrés des Ardennes et des autres départements de la « *solidarité du gouvernement et de la collectivité nationale* ». Le premier ministre a précisé qu'un premier **arrêté constatant l'état de catastrophe naturelle** pourra être pris dès le début de la semaine prochaine pour toutes les communes où la décrue aura été suffisamment amorcée. (...) »

in « Balladur : « Solidarité nationale », encadré de l'article « Inondations : polémique sur le remembrement », Jean-Paul Croizé, *Le Figaro* du 1/02/95 p.9.

« La publication prochaine d'un arrêté interministériel de catastrophes naturelles permettra l'indemnisation des personnes sinistrées »

sous-titre de « L'Oise amorce sa décrue », Jean-François Guyot, *Le Figaro* du 7/02/95 p.24.

« Alors que la décrue de la Marne et de l'Oise continue, la liste des communes déclarées victimes de catastrophes naturelles après constatation des dommages causés par les récentes inondations a été publiée hier, au Journal officiel. (...) »

in « Inondations. Dédommagement », en bref *Le Figaro* du 9/02/95 p.31.

## Les mécanismes et régimes d'indemnisation

Ils sont également bien détaillés dès que l'événement relaté est suffisamment important, soit une catastrophe qui occupe le devant de l'actualité plusieurs jours durant, comme Vaison-la-Romaine, soit un épisode long et récurrent comme les inondations hivernales. On peut même être surpris par le degré de précision atteint par certains articles, surtout dans *Le Figaro*, poursuivant en cela dans la lignée très « technique » des articles que nous avons pu noter à différentes reprises.

Ainsi, à propos de Vaison-la-Romaine, dès 1992, puis encore en 1993, détail est fourni des mécanismes de réparation et même des coûts :

« Là où l'indemnisation de 71 familles a été la plus complexe : il s'agissait de rembourser la différence entre le montant versé par les compagnies d'assurances - au seul titre des dégâts constatés - et la valeur réelle des maisons. Par exemple : le propriétaire d'une habitation de 800 000 francs qui avait reçu 300 000 francs de son assureur ne pouvait, avec cette dernière somme, ni réparer sur place - zone interdite - ni acheter l'équivalent ailleurs, tout en devant continuer de payer les traites d'une maison devenue inhabitable... »

Une solution n'a été trouvée que tout récemment, avec la décision de l'Etat de débloquer 30 millions supplémentaires, ce qui a incité les conseils régional et général, les assureurs et la Croix-Rouge à déboursier de nouveau, pour aboutir à un montant global de 43 millions de francs. Les premiers acomptes (chèques de 50 000 à 200 000 francs) ont été remis aux ayants droit, mardi 14 septembre, par le préfet de Vaucluse, Joël Lebesch, qui a affirmé que tout devrait être réglé au 1 novembre, compte tenu aussi de cas spécifiques. Ainsi, trois maisons n'étaient pas assurées du tout. »

In « Vaison, la patience Alors que les dernières indemnisations viennent d'être débloquées la commune du nord-Vaucluse porte encore les stigmates de la catastrophe », Michel Castaing, *Le Monde* du 21/9/93 p.16.

« Décrets de catastrophes naturelles

A condition de posséder une assurance-incendie perte d'exploitation, qui joue automatiquement, selon la loi de 1982, à partir du moment où les pouvoirs publics prennent les décrets de catastrophes naturelles, les entreprises ne devraient pas subir de préjudices trop importants.

Le système est simple : les particuliers et les entreprises qui ont assuré leurs biens sont automatiquement garantis contre les catastrophes naturelles et perçoivent à ce titre une indemnité de leur assureur, à condition que les pouvoirs publics aient publié un arrêté au Journal officiel. Ce qui devrait être fait dans les prochains jours. Michel Barnier, ministre de l'environnement, n'a laissé planer aucun doute à ce sujet en déclarant, lundi 27 décembre, sur TF 1 : " Le gouvernement va s'attacher à déclarer les communes [touchées par les inondations] sinistrées, comme nous l'avons fait dans le Sud-Est ou en Corse." »

In « INONDATIONS Les assureurs craignent avant tout les dommages aux entreprises », Eric Leser, *Le Monde* du 29/12/93 p.8.

Par la suite, notamment lors des épisodes pluvieux de l'hiver (articles de janvier ou février), de nombreux articles expliquent les procédures d'indemnisation :

« Alors que les inondations continuent à perturber la vie des habitants de certaines communes de la région, l'état de catastrophe naturelle, à la suite de mouvements de terrain consécutifs à la sécheresse des années 1991 et 1992, a été reconnu pour quatre villes du département de Val-de-Marne. Il s'agit de Chennevières, Villiers-sur-Marne, Fresnes et Sucy-en-Brie, communes dont l'état des sols avait entraîné des fissures dans certains pavillons. La publication de cette décision dans le Journal officiel du 28 décembre doit permettre aux personnes sinistrées de déposer une demande d'indemnisation auprès des compagnies d'assurances.

Les intéressés ne disposent que d'un délai de dix jours pour effectuer leur démarche. Un délai notoirement court, qui oublie que les personnes risquent d'être informées tardivement en période de fêtes de fin d'année. Vingt-cinq communes du Val-de-Marne ont été reconnues à ce jour en état de catastrophe naturelle. De plus, pour Chennevières, c'est la seconde fois en quelques années puisqu'elle avait déjà obtenu cette reconnaissance lors de la sécheresse de 1989 »

In « INTEMPÉRIES La sécheresse indemnisée... sous la pluie dans le Val-de-Marne », Repères du *Monde* du 7/01/94 p.10.

« Dans l'hypothèse d'une crue catastrophique, les sociétés d'assurance prendraient en charge les dégâts chez les particuliers. Du moins à condition que les pouvoirs publics constatent l'état de catastrophe naturelle en publiant un arrêté au Journal Officiel. Les victimes auraient alors dix jours après la publication pour adresser une déclaration de sinistre. Seules les personnes qui possèdent une assurance « dommages » bénéficient automatiquement de la garantie « catastrophes naturelles ». Elle couvre les habitations, les entreprises commerciales, les parking et les voitures. Cependant une franchise reste toujours à la charge des assurés. Elle s'élève à 1500 francs pour les biens à usage privé et 10% du montant des dommages avec un minimum de 4500 francs pour les biens à usage professionnels ».

in « Une légère décrue est attendue », Eric Biétry-Rivierre, *Le Figaro* du 24/01/95 p.21.

« Les habitants sinistrés par les crues de la Seine en janvier devraient être indemnisés par leur compagnie d'assurances si, bien sûr, une clause de catastrophe naturelle figure sur leur contrat. La parution de l'arrêté au journal officiel est imminente. Les personnes concernées auront alors dix jours pour transmettre leur dossier à leur assureur. (suit une liste de communes franciliennes concernées »

in « Crues. Les sinistrés des Yvelines indemnisés », en bref « La vie à Paris », *Le Figaro* du 3/04/95 p.25.

Mêmes détails pratiques accompagnés d'un bilan des assurances, repris dans « Inondations : les victimes seront indemnisées », *Le Figaro-Economie* du 31/01/95 p.1.

Ou de façon plus anecdotique mais toujours lié à des épisodes d'inondations :

« Un conseil, don, à tous les habitants des régions fortement détrempées par les dernières pluies diluviennes, ou dont les terrains ont été recouverts par les crues : il faut surveiller l'état de son habitation, ne pas hésiter à la faire expertiser à la moindre apparition de fissure ou de déformation. Si ces « désordres », suivant le terme officiel, sont imputables aux intempéries, ils pourront peut-être faire l'objet d'une indemnisation au titre de l'état de catastrophe naturelle qui devrait être décrété sous peu par le gouvernement ».

in « Le cauchemar de la maison engloutie », Jean-Paul Croizé, *Le Figaro* du 6/02/95 p.12.

« Cette fois-ci, explique une personne sinistrée, nous avons eu le temps de monter les meubles au premier étage. L'année dernière, tout est allé très vite. (...) Je me demande comment va réagir notre assureur même si nous avons pu bénéficier de la procédure réservée aux catastrophes naturelles ? ».

in « En espérant que la décrue soit lente », encadré de « L'Oise se gonfle des eaux de la Seine », Jean-François Guyot, *Le Figaro* du 6/02/95 p.24.

« Le Journal officiel du 28 janvier a publié un arrêté portant constatation de l'état de "catastrophe naturelle" liée aux inondations, coulées de boue, éboulements de falaise ou de rochers, glissements ou affaissements de terrain, voire séismes, survenus entre 1992 et 1995, dans plusieurs départements français. La loi du 13 juillet 1982 prévoit que la publication, au Journal officiel, d'un arrêté de constatation de "catastrophe naturelle" autorise la victime à demander l'indemnisation de dommages qui échappent, en temps normal, au champ couvert par les assurances. La direction de la sécurité civile du ministère de l'intérieur indique que, en 1995, 7 000 communes ont été reconnues comme victimes de telles catastrophes. En janvier 1996, 315 communes sont déjà dans ce cas. »

in « La prévention des crues dans l'Hérault est freinée par le poids des enjeux immobiliers », *Le Monde* du 1/02/96 p.9.

« L'état de catastrophe naturelle a été reconnu pour cinquante-deux communes de Seine-Maritime sinistrées à la suite des graves inondations intervenues la semaine dernière. Les demandes d'indemnisations devront être présentées dans les dix jours après publication de l'arrêté interministériel au Journal officiel. »

in « INONDATIONS : L'état de catastrophe naturelle a été reconnu pour cinquante-deux communes de Seine-Maritime », Dépêche du *Monde* du 27/06/97 p.11.

puis se généralisant :

« Les rafales de vent ont atteint 170 km/h à la pointe du Raz, 160 km/h à Quessant, 130 km/h à la pointe de Penmarc'h, et 90 à 100 km/h à Rennes, Nantes, Quimper et Dinard. Le préfet du Finistère, Jean-Marc Rebière, a indiqué qu'il allait saisir les pouvoirs publics pour faire reconnaître l'état de catastrophe naturelle et obtenir une indemnisation des victimes. »

in « Une violente tempête a touché le département du Finistère », *Le Monde* du 22/12/97 p.10.

« La crue du Gapeau déclenchée par vingt-quatre heures de fortes pluies, lundi 18 janvier, a inondé trois cents maisons à Hyères (Var) et près de deux cents personnes ont dû être mises en sécurité. Selon la chambre d'agriculture du département, elle a aussi causé un préjudice "très important" aux agriculteurs et aux horticulteurs. Au total, 730 hectares ont été inondés, dont 600 cultivés, et des dégâts aux cultures ont été constatés sur 450 hectares; 120 exploitations ont été touchées, avec des préjudices situés entre 50 % et 100



% de la surface exploitée. Une expertise est en cours pour chiffrer les dégâts. Des procédures d'indemnisation pour calamité agricole et catastrophe naturelle ont été engagées. »

in « Polémiques autour des risques d'inondations sur la côte méditerranéenne. Importants dégâts à Hyères », *Me %p.de* di 26/01/99 p.14.

« L'ampleur des dommages matériels provoqués par l'orage a conduit les élus à réclamer des mesures spécifiques visant à hâter les procédures d'indemnisation. La situation " justifie la constatation de l'état de catastrophe naturelle ", a indiqué le maire de la capitale, Jean Tiberi, lundi 31 mai.

" CLASSEMENT EN CATASTROPHE NATURELLE " »

in « Trois personnes sont mortes après le violent orage en Ile-de France », *Le Monde* du 2/06/99 p.14.

« Dès mercredi, le conseil des ministres pourrait déclarer les communes inondées zone de catastrophe naturelle, ce qui permettrait d'accélérer les procédures d'indemnisation et de reconstruction. »

in « Les inondations du Sud soulignent l'insuffisante prévention des risques naturels. Vingt-six victimes, selon un bilan provisoire », Jean-Paul Besset, *Le Monde* du 16/11/99 p.8.

« UNE VICTIME de plus a été découverte, mercredi 17 novembre, dans le département de l'Aude, ce qui porte à trente le nombre des morts à la suite des inondations qui ont ravagé une partie du sud de la France. Quatre ou cinq personnes sont encore portées disparues. L'arrêté de reconnaissance d'état de catastrophe naturelle des communes, qui permet de déclencher les procédures d'indemnisation dans les quatre départements touchés, a été publié au Journal officiel jeudi 18 novembre. Il concerne 329 communes : 228 dans l'Aude, 29 dans les Pyrénées-Orientales, 33 dans le Tarn et 39 dans l'Hérault. D'autres communes, périphériques à la zone la plus touchée, feront l'objet d'un examen le 26 novembre. »

in « Le bilan des inondations dans le Sud s'alourdit », *Le Monde* du 19/11/99 p.13.

« A Durban, jeudi, M. Cathary avait installé pour la première fois dans sa librairie deux présentoirs de journaux. L'Indépendant annonce en " une " que " 228 communes de l'Aude sont classées en état de catastrophe naturelle ", ce qui ouvre le droit aux indemnisations des assurances (...).

In « Lionel Jospin dans le Sud pour " accomplir le devoir d'Etat " », Jean-Paul Besset, Ariane Chemin, *Le Monde* du 20/11/99 p.6.

Dans les articles de Benoît Hopquin : « Un rapport propose une responsabilisation accrue des particuliers dans la prévention des inondations. Yves Dauge suggère de lier indemnisation et prise en compte du risque » (*Le Monde* du 22/11/99) ou de Stéphane Mandard « Profession : gestionnaire des risques. Prévenir le danger pour mieux survivre » (*Le Monde* du 24/11/99) discutant du principe même.

Qu'elle soit événementielle, juridique ou économique, l'approche des risques naturels s'accompagne de nombreux articles détaillant le "coût" des catastrophes, dans tous les quotidiens et quelle que soit la rubrique dans laquelle ils sont classés. Les principes de l'indemnisation y sont alors très régulièrement voire très souvent évoqués tout au long de la période avec un rappel à la loi de référence, sur l'indemnisation des victimes de catastrophe naturelle, de 1982 (par exemple dans « Inondations : les victimes seront indemnisées », *Le Figaro-Economie* du 31/01/95 p.1 ; « Inondations : un coût de 2 à 3 milliards pour les assureurs » *Le Figaro-Economie* du 1/02/95 p.1). Ces principes finissent par être discutés pour eux-mêmes comme dans cet article sur "les réassureurs [qui] s'inquiètent de la fréquence des catastrophes naturelles" (*Le Monde*, 9/11/99) et la menace de "faillite" qui pèse sur le dispositif ("La France réforme son dispositif", *Le Monde*, 9/11/99). On notera, à titre de référence, que le principe de l'indemnisation est déjà discuté, dans le cadre des calamités agricoles, en 1991, avec la problématique de responsabilisation des victimes potentielles :

« S'exprimant devant les journalistes agricoles réunis en congrès à Clermont-Ferrand, M. Michel Charasse, ministre du budget, a expliqué ses projets dans deux secteurs particulièrement sensibles : l'indemnisation des calamités naturelles et la fiscalité sur la terre. (...) Il y a, estime M. Charasse, une "dérive" du principe de l'indemnisation des désastres naturels : "Ce qui a été pensé, lorsque l'on a créé le Fonds de garantie des calamités agricoles, prenait en compte le caractère exceptionnel et imprévisible d'un sinistre collectif." La loi de 1964 était très claire à ce sujet. Or l'habitude est maintenant prise de "demander l'indemnisation des dommages courants et des aléas climatiques inhérents à l'activité agricole". »

in « Souhaitant responsabiliser les professionnels M. Charasse veut réformer les aides et la fiscalité de l'agriculture », *Le Monde* du 4/06/91 p.19.

A propos des calamités agricoles, François Grosrichard mentionne également que « Les critères utilisés pour la reconnaissance des calamités, dans tel ou tel département, sont contestables » et souligne les critiques de trop grande généralisation du versement des indemnités, qui mettent en péril le système lui-même (« Calamités agricoles : trop peu de sélectivité », François Grosrichard, *Le Monde* du 27/06/92 p.18).

La question de **l'assurance et de la réassurance** est régulièrement discutée durant la décennie considérée, au sein des articles consacrés aux événements, d'une part, mais aussi dans d'autres qui concernent directement les assurances ou les coûts des dommages - dont la particularité, pour *Le Figaro*, est d'être classée dans le cahier individualisé du *Figaro-économie*. Dans ces bilans, les catastrophes naturelles sont citées comme une des causes de décroissance de l'activité ou de la rentabilité :

« La branche dommages a notamment supporté la charge cumulée de plusieurs facteurs. Les catastrophes naturelles ont déjà représenté 9,7 milliards de francs de remboursements et devraient s'élever jusqu'à environ 11 milliards. (...).

In « Croissance ralentie en 1990 L'activité internationale prend une part déterminante dans l'assurance », Claire Blandin, *Le Monde* du 27/06/91 p.29.

« En France métropolitaine, par exemple, depuis la loi du 13 juillet 1982 sur l'indemnisation des catastrophes naturelles, les compagnies d'assurance et de réassurance ont déboursé en sept ans plus de 25 milliards de francs. Le montant des dommages augmentant régulièrement, on estime que les indemnisations pourraient dépasser 10 milliards de francs par an avant l'an 2000. D'autant plus que les départements d'outre-mer, plus menacés que la métropole, bénéficient maintenant de la loi sur les catastrophes naturelles. »

in « Le coût croissant des catastrophes », Yvonne Rebeyrol, *Le Monde* du 20/10/92 p.15.

« Quant aux compagnies d'assurances, la loi de 1982, qui a créé le mécanisme automatique d'assurance des dégâts après des catastrophes naturelles, ne les met pas dans une situation impossible. Chaque assureur prélève 9 % sur tous les contrats d'assurances de biens et 0,50 % sur les contrats automobiles, en vue d'indemniser les éventuels événements climatiques classés catastrophes naturelles.

Malgré l'accroissement des perturbations climatiques au cours des dernières années, les sommes prélevées sont suffisantes, et le régime reste équilibré. Il a déjà pu faire face à 11,5 milliards de francs de remboursements sur la seule année 1990, à la suite notamment des tempêtes en mer du Nord et dans la Manche, qui avaient provoqué plus de 9 milliards de francs de dommages en France et 50 milliards dans toute l'Europe. La seule véritable angoisse des assureurs serait la réédition, bien improbable, de la crue record de la Seine de 1910, qui coûterait alors entre 40 et 60 milliards de francs ! »

in « INONDATIONS Les assureurs craignent avant tout les dommages aux entreprises », Eric Leser, *Le Monde* du 29/12/93 p.8.

## Conclusion

Nos grands quotidiens exposent très tôt la problématique des responsabilités, qui va de pair avec celle de la prévention des catastrophes naturelles et de l'indemnisation des dommages. Si le débat n'est encore que peu évoqué au cours de l'année 1991, il est très fortement présent en 1992, suite à l'inondation meurtrière de Vaison-la-Romaine (24 septembre 1992) et à l'avalanche de Val-Thorens le 24 novembre. L'hiver 93-94 est également très arrosé et relance les polémiques.

Globalement, les responsabilités mises en cause sont celles de politiques, des élus ou de l'administration. Quelques exceptions : dans « Le coût croissant des catastrophes, en 1992, Yvonne Rebeyrol évoque la responsabilité, qu'ils ne soupçonnent ni, a fortiori, ne sont disposés à admettre, des citoyens dans les catastrophes naturelles.

« Les sociétés modernes ont à faire face à un autre genre de problème : les citoyens, non seulement ne croient pas qu'ils puissent être soumis aux aléas des catastrophes naturelles (on s'en est rendu compte lors des grandes tempêtes qui ont balayé la France au début de 1990), mais encore ils ne comprennent pas que la limitation des risques fait partie de leur responsabilité directe ».

Ce qui frappe est l'importance accordée aux dégâts, comptabilisés en détail (nombre de vignobles endommagés, maisons détruites) ou plus souvent encore sous forme de coût monétaire, ce qui pousse tout naturellement à s'interroger sur les dédommagements proposés par la société, dans notre contexte d'Etat providence. Dès lors, il n'est pas surprenant du tout de trouver toutes explications utiles sur les procédures d'indemnisation et, plus « administratifs » encore, sur les arrêtés de catastrophe naturelle permettant au régime instauré

par la loi de 1982 de se mettre en place. *A contrario*, la question de la prévention et la responsabilité de chacun dans le degré de gravité des conséquences d'un événement naturel passent finalement au second plan, sans être totalement absentes du débat, car débat il y a, dont la visibilité s'accroît très nettement au fil des années.

Pour ce qui est de l'évolution de la culture des risques, vue à travers la presse écrite nationale, on constate un double mouvement qui, au cours de la période considérée, ne plaide pour un mouvement crescendo de la présence des risques naturels dans l'actualité qu'à partir de 1999. Pour la décennie 1990, on constate plutôt une courbe à deux pics :

- le premier est constitué par les années 1992-94, riches en catastrophes et en réflexions afférentes ;
- le second à partir de fin 1998 et en 1999 où l'on baigne cette fois complètement dans la société assurancière, les régimes d'assurance et d'indemnisation, les procès en responsabilité étant très largement abordés, comme rodés.

Si les événements majeurs sont couverts de façon à peu près égale par les quotidiens nationaux, qu'il s'agisse de catastrophes, bien visibles, de procès ou, plus discret, de la parution d'un rapport concernant les risques naturels, il faut revenir sur la culture différente de chaque journal : *le Figaro* se fait volontiers plus technique, tant dans l'analyse des mécanismes d'assurance que dans la description des phénomènes naturels (hauteurs ou quantité de précipitations toujours assez précises), ou encore dans la désignation des causes, plus que des responsables. Au contraire, *Le Monde* est plus politique et polémique, ce qui engendre des articles de fond plus fréquents pour présenter les phénomènes naturels ou sociaux, expliciter le fonctionnement du système d'assurance, etc.

Enfin, le rappel de la procédure de catastrophe naturelle et des mécanismes de réparation court tout au long de notre période, peut-être avec un peu plus d'insistance depuis 1995 : la législation est souvent rappelée et la presse incite les citoyens à faire fonctionner le régime d'indemnisation. C'est ce qui explique l'importance croissante des articles consacrés à la prévention, répercutant les inquiétudes des autorités qui prévoit la dérive du système (mais n'est-on pas instruit de ces situations délicates par d'autres exemples comme le régime de la sécurité sociale ?). On pourra donc se demander si Michel Normand a raison lorsqu'il écrit, en 1995 déjà :

« Se sentant menacée, la société s'est mise à traquer les responsables avec davantage de persévérance, à la grande satisfaction des assureurs, soucieux de ralentir la croissance des risques et de redorer une image souvent malmenée. "La sensibilité est tout à fait nouvelle, note François Ewald. On considère désormais que l'indemnisation ne règle pas tout, et la prévention est devenue un souci beaucoup plus présent. Indiscutablement, nous en revenons à une société de responsabilité." Méfiance, tout de même. Selon les spécialistes, la mémoire collective des catastrophes n'excède pas dix ans... »

in « Vivre avec les catastrophes », *Le Monde* du 30/01/95 p.1.

Ce qu'il manque :

La territorialisation des événements n'a pas été traitée, comme nous l'avions proposé au fil de l'avancée collective du travail. En effet, elle ne me semblait prendre tout son sens que dans la perspective d'une approche comparée entre le traitement des risques naturels au niveau national et celui qui pouvait en être fait au niveau local. Le cas des Alpes Maritimes n'ayant pu être analysé, la dimension territoriale des risques dans la presse nationale perdait grandement de son intérêt. Aussi proposons-nous de remettre à plus tard ce volet de la recherche.

En matière d'effets d'auteurs, nous pouvons en premier lieu constater que les articles consacrés aux risques naturels par *Le Figaro* sont rédigés par un nombre plus restreint d'auteurs : Jean-Paul Croizé, Robert Des Nauriers, Véziane de Vézins, sont les noms qui reviennent le plus souvent. A la lecture du *Monde*, au fil de notre examen des articles, nous avons pu relever quelques spécificités des journalistes comme Claude Francillon *du Monde*, qui suit avec attention le déroulement des procès en responsabilité pour les catastrophes

montagnardes (zone qu'il couvre habituellement), teintant le quotidien tout entier d'une sensibilité particulière à cette problématique des responsabilités. Globalement, on constate que les causalités ou responsabilités évoquées sont rarement le fait des journalistes eux-mêmes, plus visiblement dans *Le Figaro* : il s'agit presque toujours de citations des spécialistes, experts ou occupant des responsabilités techniques dans la gestion des eaux, des risques ou autre, ou bien d'élus, voire bien souvent de citoyens victimes d'une catastrophe, lors de reportages réalisés sur les lieux.

Mais notre investigation sur les effets d'auteurs auraient sans doute dû passer par des entretiens avec les journalistes, ce qui n'était pas prévu dans le contrat initial et n'a donc pas pu être réalisé.

## Références bibliographiques

*L'environnement en France* (1998). - IFEN / La Découverte. 480 p.

*La prévention commence par l'information. Le Rôle des médias dans la prévention des catastrophes naturelles* (1998). - Nations-Unies (DIPCN 1990-2000).

*La prévention des risques naturels. Rapport d'évaluation* (1997). - Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques / La documentation française. 702 p.

Loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles

Loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs

Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

## *ANNEXES*

## ANNEXE 1

### Décret 90-918 du 11 Octobre 1990

#### **Décret relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs, pris en application de l'article 21 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs**

NOR : PRME8961532D

Le Premier ministre,  
Sur le rapport du ministre de l'intérieur et du ministre délégué à l'environnement et à la prévention des risques technologiques et naturels majeurs,  
Vu le code de la construction et de l'habitation, notamment son article R 123-2 ;  
Vu le code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, notamment ses articles 48 à 54 ;  
Vu le code forestier, notamment son article L 321-6 ;  
Vu le code de l'urbanisme, notamment ses articles R 111-3 et R 443-7 ;  
Vu la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, notamment son article 6 ;  
Vu la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 modifiée relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, notamment son article 5 ;  
Vu la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, notamment ses articles 21 et 41 ;  
Vu le décret du 20 octobre 1937 portant règlement d'administration publique pour l'application du décret-loi du 30 octobre 1935 sur le libre écoulement des eaux, modifié ;  
Vu le décret n° 84-328 du 3 mai 1984 relatif à l'élaboration des plans d'exposition aux risques naturels prévisibles ;  
Vu le décret n° 88-622 du 6 mai 1988 relatif aux plans d'urgence, pris en application de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs ;  
Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,

#### Article 1

Le contenu et la forme des informations auxquelles doivent avoir accès, par application de l'article 21 de la loi du 22 juillet 1987 susvisée, les personnes susceptibles d'être exposées à des risques majeurs, ainsi que les modalités selon lesquelles ces informations sont portées à la connaissance du public, sont définis par le présent décret.

#### Article 2

*Modifié par Décret 95-1089 5 Octobre 1995 art 12 JORF 11 octobre 1995.  
Modifié par Décret 2000-547 16 Juin 2000 art 5 JORF 22 juin 2000.*

Les dispositions du présent décret sont applicables dans les communes :

- 1° Où existe un plan particulier d'intervention établi en application du titre II du décret du 6 mai 1988 susvisé ou un plan de prévention des risques naturels prévisibles établi en application de la loi du 22 juillet 1987 susvisée ou un plan de prévention des risques miniers établi en application de l'article 94 du code minier ;
- 2° Situées dans les zones de sismicité I a, I b, II et III définies par le décret n° 91-461 du 14 mai 1991 ;
- 3° Particulièrement exposées à un risque d'éruption volcanique et figurant à ce titre sur une liste établie par décret ;
- 4° Situées dans les régions ou départements mentionnés à l'article L 321-6 du code forestier et figurant, en raison des risques d'incendies de forêt, sur une liste établie par arrêté préfectoral ;
- 5° Situées dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, en ce qui concerne le risque cyclonique.

Elles sont également applicables dans les communes désignées par arrêté préfectoral en raison de leur

exposition à un risque majeur particulier.

#### Article 3

L'information donnée aux citoyens sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis comprend la description des risques et de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, ainsi que l'exposé des mesures de sauvegarde prévues pour limiter leurs effets. Elle est consignée dans un dossier synthétique établi par le préfet et reprenant notamment les informations essentielles contenues dans les documents mentionnés à l'article 2. Sont exclues de ce dossier les indications susceptibles de porter atteinte au secret de la défense nationale ou aux secrets de fabrication, ainsi que celles de nature à faciliter des actes de malveillance ou à faire obstacle à l'application des mesures prévues dans les différents documents. Le dossier est transmis au maire avec les documents mentionnés à l'article 2.

Le maire établit un document d'information qui recense les mesures de sauvegarde répondant au risque sur le territoire de la commune, notamment celles de ces mesures qu'il a prises en vertu de ses pouvoirs de police. Il fait connaître au public l'existence du dossier synthétique et du document d'information par un avis affiché en mairie pendant deux mois.

Le dossier synthétique, le document d'information et les documents mentionnés à l'article 2 peuvent être librement consultés en mairie.

Le dossier synthétique et le document d'information sont tenus à jour.

#### Article 4

Les consignes de sécurité figurant dans le document d'information et celles éventuellement fixées par les exploitants ou les propriétaires des locaux et terrains mentionnés à l'article 6 sont portées à la connaissance du public par voie d'affiches.

#### Article 5

Les affiches prévues à l'article 4 sont conformes aux modèles arrêtés par les ministres chargés de la sécurité civile et de la prévention des risques majeurs.

#### Article 6

Le maire organise les modalités de l'affichage dans la commune.

Lorsque la nature du risque ou la répartition de la population l'exige, cet affichage peut être imposé dans les locaux et terrains suivants :

1° Etablissements recevant du public, au sens de l'article R 123-2 du code de la construction et de l'habitation, lorsque l'effectif du public et du personnel est supérieur à 50 personnes ;

2° Immeubles destinés à l'exercice d'une activité industrielle, commerciale, agricole ou de service, lorsque le nombre d'occupants est supérieur à cinquante personnes ;

3° Terrains aménagés permanents pour l'accueil des campeurs et le stationnement des caravanes soumis au régime de l'autorisation de l'article R 443-7 du code de l'urbanisme, lorsque leur capacité est supérieure soit à cinquante campeurs sous tente, soit à quinze tentes ou caravanes à la fois ;

4° Locaux à usage d'habitation regroupant plus de quinze logements.

Dans ce cas, ces affiches, qui sont mises en place par l'exploitant ou le propriétaire de ces locaux ou terrains sont apposées, à l'entrée de chaque bâtiment, s'il s'agit des locaux mentionnés aux 1°, 2° et 4° de l'alinéa précédent et à raison d'une affiche par 5 000 mètres carrés, s'il s'agit des terrains mentionnés au 3° du même alinéa.

#### Article 7

Le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, le ministre de l'intérieur, le ministre de l'industrie et de l'aménagement du territoire, le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, le ministre délégué à l'environnement et à la prévention des risques technologiques et naturels majeurs, et le ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Par le Premier ministre :  
MICHEL ROCARD.

Le ministre délégué à l'environnement et à la prévention des risques technologiques et naturels



majeurs,  
BRICE LALONDE.  
Le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget,  
PIERRE BÉRÉGOVOY.  
Le ministre de l'intérieur,  
PIERRE JOXE.  
Le ministre de l'industrie et de l'aménagement du territoire,  
ROGER FAUROUX.  
Le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer,  
MICHEL DELEBARRE.  
Le ministre délégué au budget,  
MICHEL CHARASSE.  
Le ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur,  
PHILIPPE MARCHAND.

**ANNEXE 2**

INVENTAIRE DES ARTICLES ETUDIÉS

<i>Le Monde</i>	55
<i>Le Figaro</i>	75
<i>Libération</i>	108

**ANNEXE 3**

**TABLEAUX DETAILLES DES RESULTATS STATISTIQUES**

**1. Nombre d'articles par mois et par année**

**Le Monde**

année	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	Août	septembre	octobre	novembre	décembre	total articles	% total
1999	14	27	10	8	9	5	9	19	8	8	55	66	<b>238</b>	<b>24,8</b>
1998	24	7	1	8	3	2	3	9	4	1	3	10	<b>75</b>	<b>7,8</b>
1997	9	10	4	26	11	3	13	7	7	3	1	6	<b>100</b>	<b>10,4</b>
1996	10	17	2	5	2	1	5	14	4	4	7	7	<b>78</b>	<b>8,1</b>
1995	29	26	2	6	0	4	1	8	4	4	3	2	<b>89</b>	<b>9,3</b>
1994	40	10	3	5	3	5	13	8	4	1	9	2	<b>103</b>	<b>10,7</b>
1993	8	5	3	6	2	1	10	10	9	23	20	28	<b>125</b>	<b>13,0</b>
1992	2	8	7	2	4	8	8	10	30	14	4	7	<b>104</b>	<b>10,8</b>
1991	5	9	1	1	4	7	8	4	4	2	1	3	<b>49</b>	<b>5,1</b>
													<b>961</b>	<b>100,0</b>

*Le Figaro*

année	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	Août	septembre	octobre	novembre	décembre	total articles	% total
1999	9	21	6	3	7	4	12	23	2	10	20	73	<b>190</b>	<b>20,1</b>
1998	35	3	6	7	3	3	5	6	2	7	4	0	<b>81</b>	<b>8,6</b>
1997	12	4	0	17	8	7	11	16	3	3	6	14	<b>101</b>	<b>10,7</b>
1996	7	9	2	2	4	7	7	5	6	2	0	3	<b>54</b>	<b>5,7</b>
1995	41	25	4	3	2	2	4	15	0	2	2	6	<b>106</b>	<b>11,2</b>
1994	41	9	0	4	1	4	8	18	4	2	8	3	<b>102</b>	<b>10,8</b>
1993	0	0	4	4	1	2	12	13	10	14	9	24	<b>93</b>	<b>9,9</b>
1992	4	4	5	9	11	14	7	15	30	12	10	3	<b>124</b>	<b>13,1</b>
1991	7	14	5	3	2	9	17	11	13	0	3	8	<b>92</b>	<b>9,8</b>
													<b>943</b>	<b>100,0</b>

*Libération*

année	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	Août	septembre	octobre	novembre	décembre	total articles	% total
1999	2	16	6	1	1	2	1	7	2	6	12	40	<b>96</b>	<b>33,1</b>
1998	12	9	3	0	1	0	2	1	2	1	1	3	<b>35</b>	<b>12,1</b>
1997	8	4	1	18	4	1	6	3	4	0	3	4	<b>56</b>	<b>19,3</b>
1996	6	6	2	1	2	3	1	12	3	2	2	4	<b>44</b>	<b>15,2</b>
1995	20	12	3	5	2	3	3	6	1	1	3	0	<b>59</b>	<b>20,3</b>
													<b>290</b>	<b>100,0</b>

**2. Répartition des articles par type d'événement**

type d'événement	<i>Le Monde</i>		<i>Le Figaro</i>		<i>Libération</i>	
	nb articles	%	nb articles	%	nb articles	%
générique (catastrophe naturelle., risque naturel...)	217	22,6	26	2,8	36	12,4
inondation	271	28,2	326	34,6	27	9,3
séisme	41	4,3	35	3,7	12	4,1
avalanche	132	13,8	127	13,5	82	28,3
chute de neige	42	4,4	34	3,6	2	69,0
éboulement/chute de pierres / de blocs	32	3,3	19	2,0	9	3,1
feu/incendie de forêt	81	8,4	130	13,8	37	12,8
tempête	50	5,2	100	10,6	50	17,2
affaissement de terrain	5	0,5	4	0,4	4	1,4
foudre / orage	24	2,5	74	7,8	0	0,0
sécheresse	65	6,8	68	7,2	31	10,7
<b>total</b>	<b>960</b>	<b>100,0</b>	<b>943</b>	<b>100,0</b>	<b>290</b>	<b>168,3</b>

### 3. Répartition des articles par rubrique

#### Le Monde

Année	Annonce de Une	Opinions = « au courrier », « horizons-analyses-débats »	Société, reportage Fait divers Droit et justice	Sciences	Entreprises finances Conjoncture	Heur locale région	« en bref » « encadré » « repères » « dépêches journal officiel**	Cultur télévisio	Divers (actualité pratique,	Non classé	Total
1991	0	1	0	0	0	1	1	0	0	49	5
1992	1	2	3	0	0	1	10	4	6	77	10
1993	3	3	1	0	0	5	26	1	3	81	12
1994	0	6	3	0	1	16	13	0	2	62	10
1995	2	0	5	8	1	0	6	1	2	63	8
1996	2	4	0	1	1	4	17	3	2	44	7
1997	5	9	3	1	3	15	19	0	3	42	10
1998	1	2	9	2	3	5	15	1	4	30	7
1999	6	16	14	8	4	32	42	4	10	104	14
<b>Total</b>	<b>20</b> sur 42 articles en couverture	<b>43</b>	<b>38</b>	<b>20</b>	<b>13</b>	<b>79</b>	<b>149</b>	<b>14</b>	<b>32</b>	<b>552</b>	<b>96</b>
<b>% total</b>	<b>2,1</b>	<b>4,5</b>	<b>4,0</b>	<b>2,1</b>	<b>1,4</b>	<b>8,2</b>	<b>15,5</b>	<b>1,5</b>	<b>3,3</b>	<b>57,5</b>	<b>100</b>

\* « heures locales » devient « régions » à partir de 1996.

\*\*cette rubrique rassemble les articles bref (moins de 1500 signes sauf exception) qui figurent sous les intitulés : « en bref » jusqu'à la fin de 1994, « dépêches » à partir de 1996, « repères » à partir de 1992 et jusqu'en 1994, les extraits du journal officiel à partir de 1995 (sous la rubrique « Carnets »). Elle correspond à la sous-rubrique « en bref » dans *Le Figaro*.

#### Le Figaro

Année	Annonce de Une	Opinion	Politique	« Notre vie »	Sciences	Paris Idf	Actualité	Economie	Divers	Total
1991	13	0	0	58	5	-	4	10	2	92
1992	10	1	0	98	1	-	4	8	1	123
1993	11	0	1	74	3	-	2	0	2	93
1994	10	1	2	73	0	-	10	5	1	102
1995	11	5	0	51	0	23	4	10	0	104
1996	2	0	0	43	1	3	5	0	0	54
1997	9	1	0	59	9	13	6	4	1	102
1998	6	2	0	64	0	7	2	0	1	82
1999	14	9	1	122	3	18	3	18	3	191

<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>19</b>	<b>4</b>	<b>642</b>	<b>22</b>	<b>64</b>	<b>40</b>	<b>55</b>	<b>11</b>	<b>943</b>
% total	68,1	9,1	2,0	0,4	2,3	6,8	4,2	5,8	1,2	100,0

#### 4. Les illustrations

##### *Le Figaro*

année	photo	dont photos légendées	Schémas ou graphiques	dessins	Cartes ou plans	Total
1991	14	1	0	0	1	15
1992	33	5	2	0	4	39
1993	23	5	0	0	1	24
1994	30	3	1	1	3	35
1995	30	4	4	1	9	44
1996	16	5	1	1	3	21
1997	31	5	1	1	8	41
1998	23	5	0	0	2	25
1999	80	4	7	1	11	99
<b>Total des illustrations</b>	<b>280</b>	<b>37</b>	<b>16</b>	<b>5</b>	<b>42</b>	<b>343</b>
% total des articles	29,7	3,9	1,7	0,5	4,5	36,4
% total articles longs	40,2	5,3	2,3	0,7	6,0	49,3

##### *Le Monde*

année	photo	Schémas ou graphiques	dessins	Cartes ou plans	Total
1991	0	0	0	0	0
1992	2	1	4	5	2
1993	2	1	8	5	2
1994	2	1	3	2	2
1995	0	9	0	4	0
1996	1	2	1	8	1
1997	1	4	2	9	1
1998	2	3	2	6	2
1999	10	8	5	35	10
<b>Total des illustrations</b>	<b>20</b>	<b>29</b>	<b>25</b>	<b>74</b>	<b>20</b>
% total des articles	2,1	3,0	2,6	7,7	2,1
% total articles longs	3,3	4,7	4,1	12,1	3,3