

8 Police des lieux dangereux : quelles sont les obligations de la commune ?

Partie I : responsabilité administrative

Cyrille BARDON,
avocat associé,
Cabinet Bardon & de Faij

CONTEXTE

Par ses pouvoirs de police générale, le maire concourt, au nom de la commune, à l'exercice des missions de sécurité publique, sous le contrôle administratif du préfet. Ce pouvoir de police générale du maire s'applique à plus forte raison sur les lieux dits « dangereux ».

Ces lieux dangereux sont ceux qui présentent, du fait de leur nature, des risques particuliers tels que des risques d'éboulements, d'avalanches ou encore des dangers liés à la baignade ou inhérents au domaine skiable.

En l'absence de mesure suffisante prise pour prévenir le danger, la responsabilité de la commune se verra engagée en présence d'une faute lourde (CE, 29 déc. 1989, n° 66273, Cassagne : *JurisData* n° 1989-646927), voire même en présence d'une faute simple, en matière d'accident de ski (CE, sect., 28 avr. 1967, n° 65449, Laffont : *Rec. CE* 1967, p. 182).

L'intervention de l'autorité de police municipale, en matière de lieux dangereux, est ainsi indispensable dès lors qu'existe un risque excédant ceux contre lesquels les intéressés doivent normalement se prémunir (A). À l'instar des règles régissant la police administrative, il appartient à la commune de prendre toute mesure de sauvegarde et d'information proportionnée à la nature et à la gravité du risque (B).

COMMENTAIRE

A. - Une intervention nécessaire en cas de risque excédant ceux contre lesquels les intéressés doivent normalement se prémunir

Issue de la jurisprudence administrative, la règle est que l'intervention de la police municipale ne trouve à s'appliquer que dans le cas où il existe un danger excédant ceux contre lesquels les intéressés doivent normalement, par leur prudence, se prémunir (CE, 26 févr. 1969, *Veuve Gravier*, n° 73811 : *Rec. CE* 1969, tables, p. 951).

L'existence d'un risque appelant à un surcroît de vigilance est appréciée *in concreto* par le juge administratif, lequel en contrôle la teneur au regard des dangers existants dans des lieux similaires ou comparables (V. en ce sens : CE, 26 févr. 1969, n° 73811, *Veuve Gravier* : *Rec. CE* 1969, tables, p. 951, pour les dangers liés au cours d'eau d'une même nature. – CAA Bordeaux, 13 mai 2014, n° 12BX03269, *Cne Cilaos*, pour les risques inhérents aux sites similaires de l'île de la Réunion), et en fonction de l'affluence ou des conditions météorologiques, lesquelles doivent inciter l'intéressé à faire preuve d'une vigilance accrue (V. en ce sens : CAA Lyon, 1^{er} févr. 1995, n° 93LY00483, *Duchatel*. – TA Grenoble, 17 oct. 2013, n° 1001030).

Peut ainsi justifier l'intervention de l'autorité de police municipale la configuration des lieux (V. CAA Lyon, 11 oct. 2012, n° 11LY02217, *Cne Saint-Pierre d'Albigny* : en présence d'une pente subitement très abrupte) ou les risques liés aux circonstances météorologiques.

La jurisprudence administrative a, par ailleurs, précisé que n'appelaient pas à une intervention de la commune les risques engendrés par une installation qui, non fixée au sol, ne présente pas le caractère d'un ouvrage public (CE, 12 oct. 1973, n° 84798, *Cne Saint-Brévin-les-Pins* : *Rec. CE* 1973, p. 567). Il en va toutefois autrement s'agissant d'un plongoir,

ou d'une plate-forme flottante mise à disposition par la commune et destinée au divertissement des baigneurs (CE, 19 nov. 2013, n° 352955 : *JurisData* n° 2013-026254 ; à mentionner aux tables).

Enfin, les travaux liés à l'intervention de la collectivité ne seront mis à la charge de celle-ci que s'ils présentent un intérêt collectif. C'est notamment le cas lorsque les risques de danger sont propres à la topographie du site et non à la présence de constructions privatives (CA Lyon, 17 oct. 2013, n° 12LY03188, *Cne Sallanches*). À l'inverse, les travaux ne présentent pas un intérêt collectif lorsque la construction de l'ouvrage ne serait au bénéfice que d'une seule copropriété et que la fréquentation du public dans les zones environnantes ne saurait, par sa nature, soumettre la copropriété à des risques de chutes de pierre (CAA Lyon, 3 mai 2012, n° 11LY00157, *Cne Clusaz* / *JurisData* n° 2012-013965).

B. - Une intervention proportionnée à l'ampleur du risque

Le cinquième alinéa de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales impose à l'autorité de police municipale de prévenir, « par des précautions convenables », les risques.

Il incombe tout d'abord à la commune de procéder, si besoin par expertise, à une évaluation approfondie des dangers par une étude des zones exposées aux risques (CE, 14 mars 1986, n° 96272, *Cne Val-d'Isère* : *JurisData* n° 1986-605416 ; *Rec. CE* 1986, tables, p. 655).

En fonction des risques ainsi détectés, il appartient à la commune d'élaborer et d'entreprendre un programme de construction des ouvrages de protection nécessaires pour assurer une protection efficace des usagers contre les risques. L'ampleur de ces travaux doit s'apprécier d'une part selon la nature et la gravité des risques encourus et, d'autre part, eu

égard aux ressources de la commune (CE, 14 mars 1986, n° 96272, *Cne Val-d'Isère* : Rec. CE 1986, tables, p. 655). Le juge administratif considère, en effet, que la commune se doit de procéder aux travaux dont la réalisation n'est pas hors de proportion avec ses ressources. C'est ainsi que la commune qui a construit des ouvrages dont l'efficacité n'a pas été suffisante pour parer entièrement au danger d'avalanche, n'a pas commis de faute, dès lors que la réalisation de travaux plus importants aurait été hors de proportion avec ses ressources (CE, 16 juin 1989, n° 59616, *Assoc. le ski alpin murois* : *JurisData* n° 1989-642821 ; Rec. CE 1989, p. 141).

Reste que si la collectivité renonce à entretenir l'ouvrage devenu inefficace, il lui appartient cependant de prendre toute mesure temporaire de nature à prévenir la réalisation du risque (V. en ce sens : CE, 29 déc. 1989, n° 66273, *Cassagne, préc.* : Rec. CE 1989, p. 514).

Les obligations de la commune s'apprécient ensuite en raison de la nature, de la gravité et de l'intensité des risques encourus. À cet effet, le juge administratif prend en compte l'existence d'accidents antérieurs, le caractère habituel ou exceptionnel de la fréquentation de la zone, les éventuels

sports pratiqués, les conditions météorologiques, et la configuration des lieux.

Compte tenu de ce « faisceau d'indices », il convient de schématiser les obligations incombant aux communes de la manière suivante. En premier lieu, la commune doit prévenir, quelques soient les circonstances, toute configuration dangereuse des lieux telle que les pentes abruptes, les obstacles ou les dénivellations difficiles à soupçonner, étant précisé que l'information doit être diffusée tant sur le site lui-même qu'à l'échelle de la commune. En second lieu, les circonstances aggravantes telles que les conditions météorologiques, l'existence d'accidents antérieurs, ou la pratique d'activités sportives ou récréatives sur les lieux doivent mener la collectivité à prendre des mesures particulières telles que la fermeture des pistes, la fermeture d'établissements, ou encore, l'interdiction d'accès, de circulation, ou de baignade.

En tout état de cause, tout risque doit faire l'objet d'une signalisation appropriée. Au surplus, en cas de mesures d'interdiction, le maire doit en outre les faire respecter matériellement sur le terrain, par les services de police municipale.

RECOMMANDATIONS

En matière de police des lieux dangereux, l'accent doit être mis sur les modalités de signalisation du danger aux usagers.

En effet, la signalisation doit être visible et lisible et mentionner l'existence d'un danger précis. Il s'ensuit, que la seule signalisation d'un « danger » est insuffisante. En conséquence, il convient de privilégier le recours à diverses signalisations, à proximité immédiate du danger, mais également à une distance plus lointaine.

S'agissant précisément des lieux touristiques, il est conseillé d'indiquer les lieux dangereux sur les différents plans de la commune distribués aux touristes. En outre, il est vivement recommandé aux maires de communes littorales de prévoir et afficher un arrêté réglementant l'usage d'installations nautiques et indiquant également le centre de secours le plus proche et ses coordonnées.

Par ailleurs, si le maire peut, en vertu de ses pouvoirs de police, prendre des mesures temporaires ou limitées de prévention et de sauvegarde, celui-ci doit cependant veiller à ne prendre aucune

mesure permanente et définitive susceptible de priver un propriétaire de l'usage de ses biens.

Enfin, il est nécessaire de rappeler que les mesures de police sont des décisions qui, conformément aux dispositions de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs, doivent être motivées et ne pouvant intervenir qu'après que l'intéressé a été mis à même de présenter ses observations.

Enfin, en dépit de l'adoption de la loi *Fauchon* du 10 juillet 2000, les juridictions pénales restent particulièrement exigeantes à l'égard des maires. Le respect du droit administratif de la responsabilité de la commune n'épuise pas le risque d'engagement de la responsabilité personnelle des autorités de police (V. *Dr. adm.* 2014, *fiche pratique* 9, à venir).

Mots-Clés : Police - Police administrative - Commune - Lieux dangereux

JurisClasseur : Administratif, Fasc. 126-20

Pour aller plus loin

TEXTES

- CGCT, art. L. 2212-2, 5°
- CGCT, art. L. 2213-23

JURISPRUDENCE

- CE, 22 déc. 1971, n° 80060, *Cne Mont-de-Lans* : Rec. CE 1971, p. 789
- CE, 4 mars 1991, n° 90267, *Cne Saint Lary Soulan* : *JurisData* n° 1991-040607 ; Rec. CE 1991, tables, p. 1190
- CE, 19 nov. 2013, n° 352955 : *JurisData* n° 2013-026254 ; CE 2013, tables à paraître
- CAA Bordeaux, 30 oct. 2001, n° 98BX00453, *Smith* : *JurisData* n° 2001-177934

- CAA Lyon, 14 oct. 2008, n° 06LY01806, *Gonzales*
- CAA Lyon, 8 nov. 2012, n° 12LY00099, *Hospices de Beaune*
- CAA Douai, 12 nov. 2013, n° 13DA00151, *Cne Wissant*
- CAA Bordeaux, 13 mai 2014, n° 12BX03269, *Cne Cilaos*

BIBLIOGRAPHIE

- J. Adda et J.P. Demouveau, *Les pouvoirs de police du maire* : Berger Levrault
- J. Moreau, comm. sous TA Marseille, 9 déc. 2003, n° 995520, *Vidal* : JCP A 2004, n° 21, 17 mai 2004, 1362, p. 735
- L. Vatna, *La responsabilité des communes du fait des mesures de police visant la prévention des catastrophes naturelles* : AJDA 2009, p. 628