

AVERTISSEMENT

L'étude ci-après pouvant être utile à ses adhérents, l'AMF la met à disposition de ceux-ci sur son site, avec l'accord de son auteur.

Pour autant, ce document ne reflète pas nécessairement les opinions et positions de l'Association des Maires de France et n'engage, quant à son contenu, que la responsabilité de son auteur.

DROIT D'AUTEUR :

- Pour ce qui concerne les adhérents de l'AMF et les Associations Départementales de Maires affiliées à celle-ci,

TOUTE PHOTOCOPIE
DE CETTE ETUDE JURIDIQUE
OU TOUT DOCUMENT LA RELATANT

DOIT IMPERATIVEMENT
MENTIONNER LE NOM DE SON AUTEUR :

La S.C.P. HUGLO LEPAGE & ASSOCIES CONSEIL,

laquelle a bien voulu l'effectuer gracieusement à cette condition. L'AMF l'en remercie.

- Pour ce qui concerne les autres personnes physiques ou morales, il leur est rappelé que :

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droits ou ayant cause est illicite (article L112-4 du code de la propriété intellectuelle) ; elle constituerait, quel que soit le procédé employé, le délit de contrefaçon, sanctionné par les articles L 335-2 et suivants du code de la propriété intellectuelle. Seules sont autorisées les "copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective", et les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple ou d'illustration (article L112-5, 2° et 3° du code de la propriété intellectuelle).

**ETUDE POUR
L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE**

**LES COMMUNES
ET LES MAREES NOIRES**

ETUDE PRESENTEE PAR

LA S.C.P. HUGLO LEPAGE & ASSOCIES CONSEIL

Avocats à la Cour de Paris

40 Rue de Monceau – 75008 PARIS

Tel. : 01.56.59.29.59 – Fax : 01.56.59.29.39

Maître Christian HUGLO

Docteur en Droit

Chargé d'Enseignement aux Universités de PARIS I et II

D.E.A. Droit de l'Environnement

Maître Corinne LEPAGE

Docteur en Droit

Professeur à l'I.E.P.

Maître Alexandre MOUSTARDIER

Avocat à la Cour

Chargé d'Enseignement suppléant aux Universités de PARIS I et II

INTRODUCTION, RESUME DE L'ETUDE, SUGGESTIONS ET OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

I^{ère} PARTIE : LA REPARTITION DES COMPETENCES EN CAS DE MAREE NOIRE

1.1.- LA COMPETENCE GENERALE DE L'ETAT ET DE SES SERVICES

1.1.1.- Lutte en mer

1.1.2.- Lutte à Terre

1.1.2.1.- En cas de pollution de faible ou de moyenne ampleur

1.1.2.2.- En cas de pollution ou de risque de pollution de grande ampleur

1.2.- L'EFFECTIVITE DU ROLE DE LA COMMUNE EN CAS DE MAREE NOIRE

1.2.1.- Le maire conserve ses pouvoirs de police

1.2.2.- Le maire conserve ses droits à réparation en tant qu'agent exécutif de la commune

1.2.2.1.- La responsabilité et l'indemnisation par les propriétaires du navire

1.2.2.2.- L'indemnisation des victimes par le FIPOL

1.2.2.3.- Les aides nationales

1.2.2.4.- Justifications juridiques et moyens d'action des demandes des collectivités publiques

II^{ème} PARTIE : LES RESPONSABILITES EVENTUELLES

2.1.- LA RESPONSABILITE ADMINISTRATIVE

2.2.- LA RESPONSABILITE PENALE

FICHE PRATIQUE DES PRECAUTIONS A PRENDRE PAR LA COMMUNE EN CAS DE POLLUTION MARINE PAR LES HYDROCARBURES

1.- Les précautions à prendre en ce qui concerne la gestion du matériel

2.- Les précautions à prendre en vue du remboursement des frais engagés

3.- Le nettoyage par des sociétés privées

RESUME DE L'ETUDE ET SUGGESTIONS

Les développements qui suivent sont relatifs à l'examen de la répartition des compétences et des responsabilités dans l'hypothèse de la survenance d'une marée noire et ont pour objet de démontrer qu'en droit administratif français, les responsabilités dans ce domaine sont toute entières entre les mains de l'Etat, même si, au titre de la police municipale, le Maire dispose, selon le Code Général des Collectivités Territoriales, au titre de ses pouvoirs de police, de certains pouvoirs et donc de l'obligation de prendre des dispositions pour lutter contre les pollutions de toutes natures.

La responsabilité du Maire et, par voie de conséquence, de la collectivité publique, ne peuvent être que subsidiaires et ce, pour deux raisons :

1.- La première est que le droit français a créé une police spéciale issue de la loi du 7 juillet 1976 qui organise les pouvoirs de l'Etat dans le domaine de la prévention et de la lutte contre les marées noires dont l'origine est liée à un accident survenu soit dans le ressort de la mer territoriale, soit dans le domaine public international.

Il s'agit d'une police spéciale qui exclut toute concurrence avec les pouvoirs de police du Maire qui s'analyse comme un pouvoir de police générale. La solution est classique en droit administratif français.

Même si certains arrêts du Conseil d'Etat récents comme l'arrêt *JAEGER* du 18 novembre 1998 reconnaissent aux maires le pouvoir d'ordonner par voie de mesure de police l'enlèvement de déchets déposés sur le territoire de la commune, cette jurisprudence ne crée pas pour autant une obligation d'agir dès lors que la compétence principale en la matière est une compétence d'Etat.

On observera également que la police du Maire sur le littoral est généralement limitée par la loi du 3 janvier 1986 sur le littoral, aux baignades et à l'utilisation des eaux de la mer pour des activités de loisirs dans une bande de 300 mètres, ce qui exclut par définition toute possibilité de mesure de prévention en amont, s'agissant d'une pollution dont l'origine et le point central se situent naturellement bien au delà.

2.- L'analyse juridique développée ci-dessus n'est pas modifiée, même dans l'hypothèse où l'organisation des plans de lutte contre la pollution marine, les plans POLMAR TERRE et POLMAR MER, peuvent être déclenchés par les Préfets compétents dans une seule commune à condition que la pollution n'ait atteint que le territoire de cette seule commune.

Tout d'abord, la situation est évidemment exceptionnelle comme le montrent les cas de marées noires déjà survenues en France : *OLYMPIC BRAVERY*, *BOEHLER*, et naturellement les grandes pollutions créées par l'*AMOCO CADIZ* (1978), le *TANIO* (1980) ou encore l'*ERIKA* (1999), montrent à l'évidence que celles-ci ont touché le territoire d'un très grand nombre de communes, voire d'un très grand nombre de départements. De même l'expérience malheureuse du *HAVEN*, survenue en Méditerranée, permet et autorise le même diagnostic.

Mais, quoiqu'il en soit, la compétence dans ce cas reste malgré tout une compétence d'Etat et à titre principal, de la commune au titre de la police municipale.

L'attention des communes littorales peut être attirée (puisque leur responsabilité administrative ou pénale ne paraît pas pouvoir être mise en cause) sur l'utilité, pour se mettre à l'abri de toute critique, de solliciter de la part des pouvoirs publics la révision des plans POLMAR.

A de nombreux points de vue, ceux-ci apparaissent obsolètes ; dans un esprit constructif, le présent mémoire qui rappelle en substance qu'en cas de marée noire, les communes sont victimes et ont donc des droits (notamment à réparation de l'ensemble des dommages qui leur sont causés directement ou indirectement), et non des obligations fait quelques suggestions sur un certain nombre de points dont la mise en œuvre par saisine des pouvoirs publics serait susceptible d'entraîner, à leur initiative, la révision des plans POLMAR dont la responsabilité incombe encore une fois à l'Etat et en l'espèce aux Préfets de Région, ou aux Préfets maritimes compétents.

Elles démontreraient ainsi qu'elles ont fait le maximum toutes les diligences possibles compte tenu de l'état actuel du droit.

Christian HUGLO

OBSERVATIONS PRELIMINAIRES ET PLAN DE L'ETUDE

1.- Observations préliminaires

Les développements qui suivent constituent une synthèse des questions relatives à la compétence et à la responsabilité d'une commune littorale dans l'hypothèse purement théorique d'une marée noire.

Le Cabinet a conduit depuis 1972 de nombreuses procédures relatives à la pollution des mers. On évoquera ici bien entendu les procédures relatives à la pollution par les hydrocarbures : affaires du *BOEHLER* 1976, de l'*OLYMPIC BRAVERY* 1976, et surtout celles du *TANIO* 1980, tant auprès du FIPOL que devant le Tribunal de Grande Instance de BREST, et de l'*AMOCO CADIZ* (14 ans de procédure aux Etats Unis) et maintenant de l'*ERIKA*, avec Corinne LEPAGE.

Christian HUGLO a également conduit le contentieux pour le Département de la Corse, la prud'homie des Pêcheurs de Bastia, la Ville de Nice et la Ville de Marseille, dans l'affaire dite des *Boues Rouges de la MONTEDISON* qui a abouti à un jugement de condamnation du Président de la MONTEDISON (29 avril 1974) et ce, après séquestre du navire survenu le 29 septembre 1973 et ordonné par le prêteur VIGLIETTA.

L'importante décision rendue par la Cour de Cassation le 3 avril 1978 a permis d'affirmer la compétence du juge judiciaire de l'Etat riverain pour une pollution survenue en haute mer qui a incontestablement constitué un précédent important à l'usage des droits des collectivités publiques.

On comprendra que la présente note a tenté d'ajouter un exposé aussi objectif que possible et un régime juridique applicable à la matière, quelques éléments de réflexions qui peuvent être de nature à être utiles à la défense d'une commune littorale.

On insistera ici sur l'importance du sujet et la prévention de tout ce qui peut être fait pour lutter en mer contre la pollution qui est maintenant la priorité ; la marée noire ne doit pas être seulement combattue à terre lorsqu'il est trop tard, mais aussi en mer.

Ce point qui est celui du système américain et de certains Etats nordiques doit absolument être renforcé dans le cadre des perspectives et des réflexions menées par l'Union Européenne.

L'expérience montre en tous cas que si le système juridique en place est surtout inspiré du droit international bien particulier qui se réfère au seul Etat, l'action des collectivités publiques est toujours sollicitée, et leurs réactions judiciaires ont été de nature à faire avancer le droit en la matière.

L'affaire de l'*AMOCO CADIZ* a eu l'immense avantage de faire reconnaître la responsabilité des maisons mères pour leurs filiales, bien que la Convention de Bruxelles de 1969 sur la réparation des dommages par hydrocarbures ait été aussitôt amendée pour tenter d'en limiter les effets.

L'idée que les collectivités publiques puissent agir, en vertu de leurs pouvoirs de police de droit commun, comme victimes directes de la pollution, en tant qu'elles représentent des intérêts touristiques, économiques, matériels et humains, ne doit pas être négligée.

Des progrès en la matière doivent encore être recherchés dans l'affaire de l'*ERIKA* ; il s'agit de faire appliquer le droit commun de la pollution incarnée par le principe *pollueur-payeur*, c'est-à-dire finalement de rendre responsable le producteur qui est à l'origine du « déchet ».

On peut comprendre effectivement tout l'intérêt et l'utilité qu'une commune littorale peut avoir à développer sa connaissance sur ces différents sujets.

Ces observations faites, il convient d'aborder le plan de l'étude, lequel est dicté par son intitulé.

2.- Plan de l'étude

Il s'agit, dans un premier temps, de déterminer les compétences, c'est-à-dire de mesurer le champ d'action qui est ouvert aux collectivités locales par rapport à l'Etat (**I^{ère} partie**) tant en ce qui concerne le pouvoir de police et les pouvoirs d'intervention des collectivités locales qu'en ce qui concerne leurs droits à réparation et leur place à tenir dans une demande en justice ou devant le FIPOL.

La jurisprudence traite à cet égard les collectivités publiques comme de véritables agents économiques et les importants progrès qui ont pu être accomplis grâce à la décision rendue dans l'affaire de la *MONTEDISON* évoquée ci-dessus, a notamment permis de reconnaître le droit à l'image de marque d'une collectivité publique dont le littoral est atteint par la pollution.

C'est ainsi que le Tribunal de BASTIA dans sa décision du 3 juillet 1985 a alloué une somme non négligeable de 500.000 Frs (ce qui ferait le triple aujourd'hui) pour atteinte à l'image de marque de la Corse.

Le siège de la matière est d'ordre international et national ; d'excellentes brochures et ouvrages ont été rédigés sur le sujet, notamment par l'Agence judiciaire du Trésor. Le document, qui date de 1995, reste encore d'actualité même s'il ne tient pas compte des dernières révisions du Plan POLMAR.

S'agissant des droits à réparation des collectivités publiques, on reprendra sous forme synthétique des éléments et notes qui ont déjà été rédigées à l'époque de l'*AMOCO CADIZ* qui visaient les questions de la réparation des dommages écologiques.

Se référer à la décision de la Cour fédérale d'appel de CHICAGO elle-même (21 janvier 1992) dans l'affaire de l'*AMOCO CADIZ* était évidemment tentant mais les critères retenus par la juridiction américaine étant très différents, compte tenu notamment des règles de preuve, cette réforme présente un caractère subsidiaire.

Le meilleur enseignement utile est la reprise des idées de la note rédigée pour les collectivités publiques dans l'affaire de l'*AMOCO CADIZ*, et la meilleure illustration des idées développées dans la note relative à l'affaire de l'*AMOCO CADIZ* est un jugement du Tribunal de Grande Instance de CHERBOURG qui a pratiquement mot à mot repris, pour une pollution qui a touché les cotes du Département de la MANCHE, le schéma des principales catégories de dommages soutenues dans l'ensemble des marées noires que l'on appelle communément les « *14 catégories de dommages* ».

Ce système d'indemnisation a été mis au point par le cabinet et les experts commis par le Tribunal Administratif de RENNES dans l'affaire de l'*AMOCO CADIZ*.

Il a été repris également dans les expertises en cours devant d'autres tribunaux administratifs en ce qui concerne l'affaire de l'*ERIKA*.

S'agissant de la **II^{ème} partie** et ce qui pourrait être en particulier ce que l'on appelle la responsabilité de la collectivité publique du fait d'une marée noire, les développements qui suivront seront beaucoup plus brefs.

En effet, la responsabilité des collectivités publiques, sauf dans l'hypothèse où la marée noire est limitée au territoire d'une seule commune, est une responsabilité d'Etat et non pas une responsabilité, à proprement parler, communale.

On évoquera notamment un certain nombre de précautions à prendre pour éviter cette responsabilité, dans l'hypothèse où une recherche de la collectivité publique en responsabilité dans le cadre d'une marée noire soit devant les juridictions administratives, soit devant les juridictions répressives.

Il est évident qu'ici s'appliquent les textes de droit commun en matière d'accidents relatifs à des agents blessés au cours d'une opération de lutte contre une marée noire, ou mis en cause par les bénévoles des actions conduites par la commune.

Enfin, on abordera brièvement en conclusion un certain nombre des propositions des rapports parlementaires d'enquête.



S'agissant de la prévention de la pollution, la convention primordiale est la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, modifiées par un Protocole de 1978 et dite MARPOL 73/78.

Elle a pour objectif de réprimer toutes les formes de pollution survenues à l'occasion de l'exploitation des navires, la pollution par les hydrocarbures étant plus spécifiquement traitée dans l'Annexe I.

La Convention MARPOL régleme rigoureusement les rejets d'hydrocarbures et comporte en outre des prescriptions techniques relatives à la construction et à l'exploitation des pétroliers, prévoyant par exemple la présence d'équipements techniques destinés à prévenir la pollution.

Le dispositif institué par MARPOL a été complété par la Convention de Bruxelles de 1969 sur le droit d'intervention en haute mer qui, rompant avec le principe de la liberté absolue de la haute mer, autorise l'Etat riverain à intervenir en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures.

Une Convention internationale sur la prévention, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, adoptée en novembre 1990, tend par ailleurs à mettre en place un dispositif de coordination mondiale des actions de riposte en cas de catastrophe due à la pollution.

On pourra citer pour exemple, plus spécifiquement à la pollution de la Mer Méditerranée, la Convention de Barcelone de 1976 fixe les engagements généraux de la France en ce qui concerne la prévention et la lutte contre la pollution de la Mer Méditerranée.

Ainsi, dans son article 4.1, la Convention précise que « *toutes mesures appropriées conformes aux dispositions de la présente Convention et de protocoles en vigueur auxquels elles sont parties* » doivent être prises « *pour prévenir, réduire et combattre la pollution dans la zone de la mer Méditerranée...* ».

La Convention de Barcelone est la base légale d'un Plan d'action pour la Méditerranée, établi en même temps que cette convention par les Etats européens et la Commission européenne. Un Protocole relatif à la pollution par les hydrocarbures a été ouvert à la signature en même temps que la Convention de Barcelone : le Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nuisibles en cas de situation critique.

Selon les articles 1 et 2 de ce protocole, celui-ci s'applique dans le cas d'une présence massive, d'origine accidentelle ou résultant d'un effet cumulatif, d'hydrocarbures ou autres substances nuisibles polluant ou risquant de polluer les eaux de la mer Méditerranée et constituant en cela un danger grave pour le milieu marin, les côtes, les activités maritimes côtières, l'attrait historique et touristique de la région, la santé des populations côtières ou la conservation des ressources vivantes.

La prévention et la lutte effectives sont laissées à chaque Etat dans son cadre national. La France a adopté un système national général qui s'applique sur tout le territoire et qui ne laisse aucune spécificité à la lutte contre la pollution de la mer Méditerranée.

C'est ce cadre national qui va délimiter les limites d'intervention de chaque acteur, et notamment des collectivités locales.



I^{ère} PARTIE LA REPARTITION DES COMPETENCES EN CAS DE MAREE NOIRE
--

1.1.- LA COMPETENCE GENERALE DE L'ETAT ET DE SES SERVICES

Les pollutions marines produisent leurs premiers effets à l'égard du milieu marin, avant, bien souvent, de toucher la terre. Il convient donc de distinguer les opérations de lutte en mer (1.1.1) et de lutte à terre (1.1.2).

Au regard des textes, les collectivités locales n'ont presque aucun rôle à jouer dans la prévention et la lutte contre la pollution, si ce n'est se mettre leurs moyens au service des autorités étatiques compétentes.

Cependant dans la pratique, les communes sont amenées à jouer un rôle primordial qui engendre une désorganisation totale dans la lutte du fait de leur impréparation.

1.1.1.- Lutte en mer

Dans le cadre du droit français, il convient de distinguer la compétence générale du préfet maritime des compétences d'attribution d'autres autorités administratives en mer.

Dans sa version modifiée par le décret du 14 juillet 1991, l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret n° 78-272 du 9 mars 1978 relatif à l'organisation des actions de l'Etat en mer dispose que « *le préfet maritime, dépositaire de l'autorité de l'Etat, délégué du Gouvernement et représentant direct du Premier ministre et de chacun des ministres, a autorité de police administrative générale en mer à partir de la laisse de basse mer, sauf...* ».

Par conséquent, le préfet maritime, autorité militaire dotée de pouvoirs civils, possède une compétence générale en mer et est ainsi investi « *d'une responsabilité générale dans tous les domaines où s'exerce l'action de l'Etat, notamment en ce qui concerne la défense des droits souverains et des intérêts de la nation, le maintien de l'ordre public, la sauvegarde des personnes et des biens* ».

Le préfet maritime possède donc une compétence générale en mer, qui se voit renforcée en cas de déclenchement du plan POLMAR (cf. *infra*).

L'article 2 du décret du 9 mars 1978 prévoit que « *les pouvoirs dévolus par l'article 1^{er} au préfet maritime ne font pas obstacle aux compétences attribuées par des textes législatifs ou réglementaires à d'autres autorités administratives* ».

L'article 3 précisant que « *dans l'exercice de leurs activités spécifiques, les administrations demeurent seules compétentes pour la gestion et la mise en œuvre de leurs moyens* ».

Tout d'abord, ces compétences d'attributions sont exercées par les maires des communes riveraines.

C'est le cas des maires des communes riveraines, s'agissant du prolongement en mer de la compétence territoriale exercée en matière de police sur terre jusqu'à la limite des eaux au sens des eaux territoriales.

Dans ce cas, les maires des communes riveraines sont habilités à étendre l'exercice de la police municipale à la mer territoriale sans méconnaître pour autant la compétence de principe du préfet maritime en matière de police en mer.

Des textes spéciaux précisent les hypothèses de compétences d'attribution au profit des maires des communes concernées.

Il en est ainsi notamment de la police des baignades et des activités nautiques pratiquées, de façon limitative, à partir du rivage avec des engins de plage ou non immatriculés, dans une bande de 300 mètres le long du rivage à compter de la limite des eaux et dans une zone surveillée en conséquence.

Il convient de préciser que, selon le texte, la limite des eaux signifie la *laisse* de mer ; par conséquent, la limite géographique de la police municipale des baignades et activités nautiques varie au gré des marées.

En ce qui concerne plus particulièrement la sécurité maritime, le préfet maritime est chargé de plusieurs missions :

- il a la charge de la prévention des pollutions ; à ce titre, il est en droit de prendre diverses mesures réglementaires ou opérationnelles telles que la prise d'arrêtés relatifs au transit à proximité des côtes de certaines cargaisons dangereuses ou la surveillance du trafic maritime ;
- il peut également intervenir d'office ;
- dans le cas où une pollution serait déclarée, le préfet maritime dirige les opérations de lutte contre la pollution dans le cadre précis du plan POLMAR MER ;

- enfin, il dirige les opérations des CROSS en matière de sauvetage des personnes qu'il peut également décider de conduire en personne.

Le préfet maritime a de larges pouvoirs afin d'accomplir ses missions.

Tout d'abord, il dispose d'un pouvoir de police administrative générale.

En effet, l'article 1^{er} du décret du 9 mars 1978 indique que « *le préfet maritime (...) a autorité de police administrative générale en mer* ». En vertu de ce pouvoir, il est habilité à prendre toute décision réglementaire ou individuelle en vue d'assurer la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques en mer.

A côté de ce pouvoir de police général, il dispose de délégations pour exercer des pouvoirs de police spéciale telles que la police du passage inoffensif dans les eaux territoriales, la police des épaves maritimes, **la police de la pollution** et celle des navires abandonnés.

Cette police administrative est accompagnée d'un pouvoir d'intervention lorsque l'ordre public est menacé. Il a alors le devoir d'agir afin de conserver ou de rétablir cet ordre public.

Titulaire de la responsabilité générale de l'Etat en mer, le préfet maritime a pour mission de coordonner l'action des différentes administrations.

Enfin, il a la responsabilité de l'emploi de la coercition et de la force en mer.

1.1.2.- Lutte à terre

La lutte à terre contre les pollutions venues de la mer concerne plus directement les communes littorales, celles-ci subissant la pollution sur leur territoire.

La lutte à terre se constitue en principe autour des plans de secours départementaux POLMAR TERRE.

Ces plans ont pour objet de répondre à un souci d'anticipation et de programmation de la lutte contre la pollution des zones côtières ou littorales.

Au-delà du principe même de ces plans de lutte à terre, il convient de s'interroger sur l'autorité compétente pour mettre en œuvre la lutte contre la pollution.

Il convient alors de distinguer selon l'ampleur de la pollution :

1.1.2.1.- En cas de pollution de faible ou de moyenne ampleur

Les pollutions de faible ou moyenne ampleur ne font pas l'objet du déclenchement du plan de secours POLMAR TERRE.

La lutte incombe alors aux communes. Elle est dirigée par les maires concernés dans l'exercice de leur pouvoir de police générale avec, le cas échéant, une coordination par le préfet, et le conseil et l'assistance des services techniques départementaux.

Les plans de secours communaux ou intercommunaux doivent pouvoir s'intégrer dans le dispositif opérationnel départemental de façon à garantir une cohérence d'ensemble.

C'est dans ce cadre que le rôle des collectivités locales est reconnu, l'organisation de la lutte leurs étant confiée.

En revanche dans le cadre d'une pollution de plus grande ampleur, ce rôle devient minime pour laisser place à une organisation étatique.

1.1.2.2.- En cas de pollution ou de risque de pollution de grande ampleur

Les pollutions de grande ampleur ou d'ampleur exceptionnelle justifient le déclenchement du plan de secours spécialisé POLMAR TERRE dans chaque département concerné.

L'Etat prend alors le relais des collectivités locales dans l'organisation et la responsabilité de la lutte contre la pollution.

Les plans de secours départementaux POLMAR TERRE font intervenir de nombreux intervenants (collectivités locales, services déconcentrés, administrations centrales de différents ministères), ce qui n'arrange pas la compréhension de ce système qui peut, au premier abord, sembler complexe, d'autant plus que même si ces plans ont été prévus dans un cadre départemental, il est certain que la pollution ne se limite pas à une délimitation administrative.

Le principe des plans départementaux POLMAR TERRE est le suivant (*Instruction du Premier ministre du 4 mars 2002 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin, abrogeant celle du 17 décembre 1997*) :

« Les plans doivent comporter notamment l'inventaire précis et hiérarchisé des zones à protéger en priorité, l'inventaire exhaustif et

tenu à jour des matériels et produits de lutte, les plans précis de pose et de maintenance des barrages, l'inventaire des sites de stockage et des centres de traitement des produits polluants récupérés, la liste des entreprises privées spécialisées dans la lutte antipollution, les moyens d'évaluer les risques, les possibilités d'hébergement des personnels de lutte et, dans les régions conchylicoles, un plan de sauvetage des cultures marines par transfert. Les plans traitent également du nettoyage et de la restauration du littoral. »

La responsabilité relative à l'organisation de la lutte contre la pollution incombant exclusivement aux services de l'Etat en cas de déclenchement du plan POLMAR, le rôle des communes littorales touchées se restreint à mettre à disposition tous les moyens dont elles disposent.

Si la théorie développée par les textes relatifs à la mise en œuvre des plans POLMAR laisse à l'Etat et à ses services déconcentrés l'essentiel de l'organisation de la lutte, il en est autrement dans la pratique.

Comme cela a été précisé, en matière de lutte contre la pollution, le déclenchement du Plan POLMAR a pour effet de dessaisir en principe les maires de toute compétence en la matière au profit du Préfet qui constitue l'autorité de police spéciale compétente en matière de lutte contre la pollution.

Les maires ne conservent leurs compétences que dans des domaines annexes.

Ainsi, lors du naufrage de l'*ERIKA*, les maires ont interdit, par arrêté, la baignade ou l'accès aux plages, mais n'ont pas utilisé davantage leurs pouvoirs de police.

Pourtant, lors des catastrophes telles que celle de l'*AMOCO CADIZ* ou celle de l'*ERIKA*, la pratique a révélé un tout autre aspect que celui prévu par les textes.

Le rôle des communes est prépondérant, celles-ci étant le plus à même de gérer la situation sur le terrain et surtout sur leur territoire.

Le fait que leur rôle constaté dans la pratique ne soit pas reconnu par les textes n'a fait qu'accroître le défaut d'organisation qui régnait dans le cadre de la lutte contre la pollution.

Dans l'obligation d'agir dans l'urgence et devant la lenteur de la mise en œuvre du plan POLMAR, les communes ont, malgré toute leur bonne volonté, rencontré de grandes difficultés pour agir efficacement du fait de leur manque de préparation et d'association au plan POLMAR.

L'absence de formation et d'information était telle que certains maires ont pu dire, pendant la crise de l'*ERIKA*, qu'ils ne connaissaient même pas l'existence du plan POLMAR. Bien souvent, quand ils en avaient connaissance, c'était dans les grandes lignes sans en connaître les détails.

Il paraît dès lors nécessaire d'associer les communes de l'élaboration et la mise en œuvre des plans POLMAR TERRE. Ceci est d'autant plus vrai que l'analyse juridique démontre qu'en droit le maire ne peut être considéré comme dessaisi en cas de marée noire, ni de ses pouvoirs de police, ni de ses droits à réparation.

1.2.- L'EFFECTIVITE DU ROLE DE LA COMMUNE EN CAS DE MAREE NOIRE

1.2.1.- Le maire conserve ses pouvoirs de police

Il n'est pas contesté que, de façon générale, le maire est investi d'un pouvoir de police générale sur le territoire de sa commune lui permettant entre autre, d'intervenir au titre de la législation sur l'élimination des déchets (*Conseil d'Etat, 18 novembre 1998, JAEGER, req. n° 161612*) : « **L'autorité titulaire du pouvoir de police peut, après mise en demeure, assurer d'office l'élimination desdits déchets** » (voir également en ce sens, *Cour Administrative d'Appel de Nancy, 24 octobre 2002, COMMUNE DE HEGENHEIM, req. n° 97NC02458*).

Il en résulte que le maire n'est pas pour autant dessaisi de cette compétence par la mise en place du plan POLMAR.

En effet, il est vrai que le Plan POLMAR TERRE institue une police spéciale dont l'exercice est confié au préfet, mais il convient de rappeler que « **la règle est que l'existence d'une police spéciale ne fait pas nécessairement obstacle à l'exercice de la police générale, sauf textes contraires...** ». « *Il est rare que [...] seule la police spéciale puisse être exercée* » (*CHAPUS, Droit Adm. général, t. 1, 9^e éd., p. 631*).

Cette position doctrinale, incontestée, est confirmée par une jurisprudence constante du Conseil d'Etat considérant que l'existence d'une autorité de police spéciale ne dessaisit pas pour autant le maire des ses pouvoirs de police générale.

Ainsi, le Conseil d'Etat a considéré dans l'arrêt *JAEGER* du 18 novembre 1998 (*req. n° 161612*) que « **l'autorité investie des pouvoirs de police municipale est fondée, alors même que le préfet est susceptible d'intervenir au titre des pouvoirs de police spéciale qu'il tient de la loi susvisée du 19 juillet 1976 [...] à prendre les mesures d'élimination prévues à l'article 3 précité** ».

Dans une autre espèce, le Conseil d'Etat (8 mars 1993, *COMMUNE DES MOLIERES*) a jugé que « *les dispositions législatives et réglementaires du code de l'aviation civile, qui attribuent compétence au ministre, n'ont ni pour objet, ni pour effet, de dessaisir le maire de ses pouvoirs généraux de police* ».

Enfin, dans un arrêt du 2 juillet 1997, *M. BRICQ* (req. n° 161369), le Conseil d'Etat a estimé que « [...] *ni l'intervention de ce décret, ni l'existence des pouvoirs de police spéciale attribués au maire par l'article 2 précité du code de la santé publique, ne faisaient obstacle à ce que celui-ci usât des pouvoirs de police générale qu'il tenait de l'article L. 131-2 du code des communes précité* ».

Dans le même sens : *Conseil d'Etat*, 5 avril 1996, *SARL LE CLUB OLYMPIQUE*, *M. MARCU*, req. n° 147903 ; *Conseil d'Etat*, Sect., 18 décembre 1959, *STE « LES FILMS LUTETIA »*, rec. p. 693 ; *Cour Administrative d'Appel de Lyon*, 9 février 1995, *MME MARTINE COUPRI*, req. n° 94LY00224.

En réalité, **l'institution d'une police spéciale n'entraîne le dessaisissement des autorités de police générale que lorsque « le législateur en organisant une police spéciale a entendu supprimer toute référence au régime de police générale »** (*VEDEL et DELVOLVE, Droit administratif, 11^e éd°, 1990, t. 2, p. 673*).

Pour se situer dans cette hypothèse, rare, la loi devrait donc exprimer de façon très explicite la volonté du législateur de dessaisir l'autorité de police générale de sa compétence au profit de l'autorité de police spéciale.

Ainsi par exemple, la loi du 9 août 1849 énonce clairement que, « *aussitôt l'état de siège déclaré, les pouvoirs dont l'autorité civile était revêtue pour le maintien de l'ordre et la police **passent tout entier à l'autorité militaire**. L'autorité civile continue néanmoins à exercer ceux de ses pouvoirs dont l'autorité militaire ne l'a pas dessaisie* ».

Or force est de constater qu'il n'en est pas ainsi dans l'esprit et le texte de la loi du 23 juillet 1987 ainsi que du décret du 8 mai 1988 qui fixent les modalités du plan POLMAR TERRE.

En effet, ces textes n'évoquent nullement un retrait des compétences des maires des communes concernées par le plan, au contraire.

De même, l'instruction du 4 mars 2002 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin (*documentation nationale POLMAR*) (*NOR : PRMX0205456C, JO du 4 avril 2002, p. 5881*) n'évoque à aucun moment un dessaisissement de certaines compétences du maire.

Elle ne fait que déclarer que « *le préfet est chargé de la coordination des opérations de lutte...* » ou encore que « *le préfet maritime est chargé **d'organiser et de diriger** toutes les opérations* ».

Le préfet n'a, d'après la lettre du texte, qu'une fonction de direction et d'organisation des opérations de dépollution. On comprend bien l'intérêt d'une telle compétence pour diriger les différents agents et bénévoles qui interviennent.

Mais jamais l'instruction n'évoque expressément un dessaisissement des maires, dont d'ailleurs on ne verrait pas l'intérêt et surtout l'utilité d'une telle mesure.

En outre, il ressort de cette même instruction que la responsabilité des interventions contre la pollution accidentelle en milieu marin incombe en premier lieu aux préfets maritimes et aux préfets de département.

Il semble donc bien que l'intervention d'autres autorités, notamment les maires, reste possible, si nécessaire, et que, dès lors, le législateur n'a pas prévu expressément de dessaisir le maire de certaines de ses compétences de police générale.

Il apparaît uniquement que le législateur s'est borné à accorder aux préfets une compétence de police spéciale, dans un but de coordination des actions menées dans le cadre du plan POLMAR TERRE, afin d'assurer une meilleure efficacité de ce dernier.

Le maire a donc conservé un pouvoir de police générale qu'il détient habituellement en matière de déchets, notamment en vertu de la loi du 15 juillet 1975 (aujourd'hui codifiée aux articles L. 541-1 et suivants du Code de l'environnement), qui lui permet d'ordonner au responsable de retirer ses déchets.

Qui plus est, il semble même qu'**il s'agissait d'une obligation à la charge du maire**, et non d'une simple possibilité.

Le Conseil d'Etat considère en effet que l'existence d'une autorité de police spéciale ne dispense pas l'autorité de police générale de l'obligation de prendre les mesures qui s'imposent pour prévenir les atteintes à la sécurité publique qui pourraient résulter des pollutions de toute nature.

Cette solution semble d'ailleurs bien naturelle. En effet, le dispositif POLMAR vise à permettre une efficacité optimale de la lutte contre la pollution. Par conséquent empêcher un maire d'agir contre la pollution, alors même qu'il ne porte pas atteinte à la coordination du plan POLMAR TERRE aurait pour effet d'aller à l'encontre des effets recherchés par ce dispositif.

1.2.2.- Le maire conserve ses droits à réparation en tant qu'agent exécutif de la commune

La réparation du préjudice subi par les victimes de la marée noire provoquée par le naufrage du pétrolier *ERIKA* peut être à titre d'exemple abordée en trois étapes distinctes :

- la responsabilité et l'indemnisation par les propriétaires du navire,
- les indemnisations accordées par le FIPOL,
- la recherche d'autres responsables devant les juridictions.

1.2.2.1.- La responsabilité et l'indemnisation par les propriétaires du navire

Il existe un système international de responsabilité et de réparation spécifique aux dommages dus à la pollution par les hydrocarbures.

La convention internationale de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (CLC) est entrée en vigueur en 1975 et a été ratifiée par la France l'année suivante.

Elle fait peser sur le propriétaire du navire une responsabilité de plein droit mais limitée.

La contrepartie à ce caractère objectif est en effet la limitation de cette responsabilité à un certain montant calculé en fonction de la jauge du navire. Dans le cas du naufrage de l'*ERIKA*, la limite se situe à 12,8 millions d'euros (84 millions de francs).

Le propriétaire du navire a l'obligation de souscrire une assurance couvrant sa responsabilité civile pour dommage par pollution, et toute demande en réparation peut être formée directement contre l'assureur du propriétaire.

Lorsque le montant du dommage excède le montant de la réparation due par le propriétaire et son assureur intervient le Fonds International d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL).

1.2.2.2.- L'indemnisation des victimes par le FIPOL

La convention de 1971 crée un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL). Cette convention est entrée en vigueur en 1978 et a été ratifiée par la France la même année.

Ce fonds est alimenté par les contributions des entreprises recevant du pétrole par voie maritime. Il assure une indemnisation complémentaire au-delà de la limite de responsabilité du propriétaire mais jusqu'à un certain plafond.

Il s'agit par conséquent d'un fonds financé par l'industrie pétrolière et géré par les Etats au bénéfice des victimes de la pollution par les hydrocarbures.

Le FIPOL comporte également un plafond d'environ 183 millions d'euros (1,2 milliards de francs).

Dans la pratique, l'indemnisation par le FIPOL des sommes engagées et des dommages subis constitue un chemin de croix. En effet, les difficultés engendrées par ce système sont apparues au grand jour avec les demandes effectuées à la suite de la catastrophe de l'*ERIKA*.

◆ la conception des dossiers : la nécessité d'une présentation similaire

Tout d'abord il convient de préciser que les communes disposent de trois ans à compter de la date du naufrage pour effectuer les demandes. Il est possible d'effectuer une demande correspondante à une période déterminée ; il n'y a pas d'obligation sur ce point.

Cependant, il est certain que multiplier les demandes constitue un travail supplémentaire pour les services communaux et surtout pour les experts du FIPOL. Il est donc conseillé de faire des demandes allant de 6 mois à 1 an.

Le FIPOL a mis à disposition, dans la cadre de l'*ERIKA*, 8 types de formulaires :

- A1 : Dommages aux biens
- A2 : Opérations de nettoyage
- A3 : Exploitations aquacoles et conchylicoles
- A4 : Gisement coquillage divers
- A5 : Bateau de pêche
- A6 : Tourisme
- A7 : Entreprise de transformation de poisson
- A8 : Commerces et activités divers

Pour chaque type de dossiers, existent des formulaires de seconde demande qui sont numérotés dans la façon suivante : S1, S2, S3, S4, S5, S6, S7 et S8.

Il faut souligner que, durant la crise de l'*ERIKA*, le FIPOL a changé à plusieurs reprises ses formulaires, ce qui n'a fait qu'allonger les délais d'indemnisation.

Les communes ont pour leur part exclusivement déposé des formulaires A1, A2 et A6.

On notera que ces mêmes formulaires ont été repris *in extenso* dans le cas du Prestige, avec les mêmes erreurs ou insuffisances dont ils pouvaient souffrir.

◆ le parcours du dossier jusqu'à l'indemnisation

Une fois le dossier rempli, le formulaire de demande d'indemnisation ainsi que les pièces jointes doivent être envoyés au Bureau des demandes d'indemnisation mis en place (à Lorient pour l'*ERIKA*) qui effectue un premier contrôle sommaire consistant à vérifier que ne manquent pas certaines pièces indispensables ou que des erreurs importantes n'ont pas été commises.

Par la suite, le Bureau des demandes d'indemnisations, représentant le FIPOL en France, attribue un numéro de dossier, avant de l'envoyer au siège du FIPOL à Londres qui va, par l'intermédiaire de ses experts ou d'experts mandatés, opérer une vérification et une estimation sur le fond.

Tout au long de cette procédure, le FIPOL pourra demander si nécessaire l'envoi de pièces complémentaires à annexer au dossier ; cet échange de correspondance avec le FIPOL ne fait que retarder les propositions d'indemnisation.

La nécessité de procéder à une préparation des dossiers minutieuse et surtout coordonnée est primordiale.

Par expérience les deux mots clés pour une indemnisation rapide sont simplicité et cohérence.

Il n'y a pas de règle quant au délai pour obtenir une proposition d'indemnisation. Il faut compter au moins 2 à 3 mois à partir de l'envoi au Bureau des indemnisations, ce délai pouvant s'avérer dans certains cas beaucoup plus long.

Quand le FIPOL a déterminé une somme au titre des préjudices exigibles, il vous envoie un premier courrier sur lequel figure le montant de la somme retenue pour l'indemnisation.

A partir de ce moment deux voies sont ouvertes :

❶ accepter cette proposition : il convient alors de signer ce courrier accompagné de la mention « *Bon pour acceptation* » et de la retourner au FIPOL.

Par un courrier, le FIPOL fait une proposition à travers une quittance pour une somme qui correspondra à un pourcentage (50 % puis 60 %, puis 80 % pour l'*ERIKA*) de la somme qui a été retenue pour la demande.

Signer cette quittance constitue une renonciation à la somme accordée et touchée, et cela devant toutes les juridictions, ce qui est juridiquement tout à fait anormal. Si cela n'empêche pas d'effectuer d'autres demandes ultérieurement, la signature de la quittance proposée fait automatiquement renoncer aux droits sur la demande à **concurrence de la somme reçue**.

Ceci ne peut pas signifier bien entendu un renoncement à toute contestation concernant cette demande pour la partie des préjudices pour laquelle l'indemnisation n'est pas intervenue, et ce pour des actions devant toutes juridictions contre toutes les personnes déclarées ou considérées responsables.

En effet, une contestation devant les juridictions est tout à fait envisageable pour la somme correspondant à ce que le FIPOL aura rejeté pour chacune des demandes effectuées ainsi que toute somme que la commune n'aura pas effectivement perçue.

② Il est sinon, en tout état de cause, possible de contester la somme qui aura été retenue par le FIPOL. Il convient alors de justifier cette contestation, le FIPOL pouvant réviser son appréciation.

1.2.2.3.- Les aides nationales

Si le Fonds POLMAR est l'aide principale, les départements et régions peuvent également être amenés à mettre en place des systèmes d'aides indépendants.

◆ le fonds POLMAR

Dans le cas où le plan POLMAR a été mis en œuvre, c'est-à-dire en cas de pollution exceptionnelle, le fonds POLMAR permet d'engager dans l'urgence les moyens nécessaires à la prévention et la lutte contre la pollution.

Géré par le ministère de l'Environnement, ce fonds a été doté pour l'*ERIKA* de 39,6 millions d'euros (260 millions de francs), et abondé par la suite. Les crédits sont répartis en fonction des besoins entre les cellules financières qui ont été mises en place par les préfets.

Dans la pratique, le déblocage des crédits est intervenu souvent avec beaucoup de retard alors que la situation d'urgence nécessitait des moyens financiers immédiats.

Face à l'urgence, les communes débloquent elles-mêmes des fonds propres sur leur budget afin de procéder à l'achat de matériels nécessaires, à l'embauche de personnels en CDD, et à la prise en charge du personnel mis à disposition par le plan POLMAR (pompiers, gendarmes...).

Le fonds POLMAR interviendra par la suite dans le remboursement des sommes engagées par les communes pour la prévention et la lutte contre la pollution.

◆ les avances des départements et des régions

Dans la lutte contre la pollution, les collectivités locales peuvent être amenées à engager des fonds très importants que le seul fonds POLMAR ne peut couvrir. Quant aux remboursements souhaités dans le cadre de l'indemnisation FIPOL, ils tardent à intervenir.

Devant l'urgence, les départements et les régions accordent des avances de fonds aux communes touchées par la pollution pour leur permettre de lutter plus efficacement. Ces aides se sont avérées nécessaires, voire indispensables pendant la crise de l'*ERIKA*.

1.2.2.4.- Justifications juridiques et moyens d'action des demandes des collectivités publiques

Du fait que les collectivités publiques sont considérées comme s'administrant librement (article 72 de la Constitution), leur droit à agir en matière de pollution ne peut faire absolument aucun doute.

De nombreuses lois, intervenues d'ailleurs depuis l'affaire de l'*AMOCO CADIZ*, ont reconnu expressément aux collectivités publiques le droit de recouvrer leurs propres dommages (législation déchets, législation l'eau, législation installations classées).

◆ les voies de droit utilisables

Théoriquement, une collectivité publique a le droit de saisir un juge judiciaire pour recouvrer les dépenses qu'elle a pu engager par l'action en réintégration du domaine qui peut prendre un aspect civil, il doit être rappelé que les collectivités publiques ne disposent pas directement comme l'Etat du pouvoir de poursuivre les auteurs du dommage causé par une pollution marine suivant la procédure de contravention de grande voirie.

Il est à noter que l'article L. 218-62 du Code de l'environnement rappelle que même en cas de poursuites pénales, l'Administration conserve « *la faculté de poursuivre selon la procédure de contravention de grande voirie, la réparation des dommages causés au domaine public* ».

Cette faculté concerne évidemment à titre principal l'Etat puisqu'il est propriétaire et gestionnaire du domaine public maritime.

Il se peut que les collectivités locales peuvent avoir en gestion un port public qui peut être atteint par la pollution et de ce fait les textes relatifs au code des ports maritimes seraient susceptibles de s'appliquer car ceux-ci, en toute hypothèse, offrent les mêmes garanties de recouvrement que celles offertes à l'Etat.

Les collectivités publiques ont une grande liberté d'action et peuvent aussi recourir à la procédure de l'état exécutoire dont l'examen ressort de la compétence du Tribunal Administratif.

◆ la justification des demandes au fond

Les questions les plus discutées ces dernières années ont été celles relatives aux catégories de dommages que les collectivités publiques sont susceptibles de réclamer en tant que personnes morales de droit public.

D'une façon générale, s'agissant des frais de remise en état, la collectivité publique a droit aux dépenses de nettoyage, dépenses de repeuplement ; s'agissant des pertes de revenus, elle a droit au préjudice touristique, aux pertes de recettes fiscales, et au préjudice moral causé pour atteinte à l'image de marque.

Un arrêt de la Cour d'Appel de RENNES assimile le dommage écologique au dommage moral, comme l'avait, d'une certaine façon, fait le tribunal de Grande Instance de BASTIA dans sa décision non publiée du 4 juillet 1985

En tout état de cause, d'une façon résumée, on verra à la lecture de la note jointe les justifications juridiques qui permettent la prise en considération des dommages tels que ceux liés à des coûts personnels, les coûts de matériel, des coûts de l'utilisation des bâtiments, des coûts de remise en état des ports endommagés par suite des déversements d'hydrocarbures, des coûts de restauration des routes déjà effectuées ou restant à effectuer, des coûts de restauration du littoral, liés au retard dans les investissements, liés à la perte d'image de marque, à la perte de revenus municipaux, et à l'atteinte au patrimoine.

Un jugement du tribunal de grande instance de CHERBOURG fournit, il est vrai, pour l'Etat, une illustration des conditions dans lesquelles le dossier doit être présenté.

Ainsi, il résulte des considérations qui précèdent que compte tenu des précédents antérieurs liés à l'affaire de la *MONTEDISON* ou de l'*AMOCO CADIZ*, les collectivités publiques bénéficient d'un champ très vaste et d'une liberté d'action considérable en vue de faire reconnaître leurs droits à réparation par des actions en justice.

S'agissant de deniers publics et engagés par la faute d'un tiers, on ajoutera même que le recouvrement de ces dépenses par une collectivité publique constitue un véritable devoir pour elles.

Il est assez évident d'ailleurs – et ceci servira de transition pour l'étude de la question de la responsabilité – que dans l'hypothèse où une commune négligerait d'exercer ses droits, tout contribuable serait fondé à demander l'autorisation au tribunal administratif d'exercer l'action de la collectivité défaillante, et ce, dans les conditions prévues par les textes, ancien article L. 316-5 du Code des communes (décret n° 92-180 du 26 février 1992 modifié).

On comprendra qu'en dehors du cas précis de cette hypothèse, la possibilité d'une recherche de la responsabilité de la collectivité publique reste et devrait rester assez exceptionnelle. Il convient aussi de l'examiner sommairement.

II^{ème} PARTIE

LES RESPONSABILITES EVENTUELLES

Comme on a pu le relever à la lecture des éléments contenus dans la première partie, les compétences en matière de lutte contre la marée noire étant exercées à titre principal par l'Etat, la responsabilité de la commune, ne peut être, sauf dans un cas, que subsidiaire.

L'hypothèse dans laquelle la responsabilité de la commune pourrait être recherchée vise essentiellement le cas d'abstention d'agir lors de la survenance d'une marée noire. Cette hypothèse reste une hypothèse d'école ou purement théorique. C'est pourquoi il n'est pas besoin de la développer.

Les autres hypothèses plus sérieuses sont celles ou pourraient être celles de l'insuffisance d'organisation des services et l'inadaptation à limiter le risque ou l'engagement de la commune en cas d'accident survenu pendant les opérations de nettoyage.

La jurisprudence apprécie la situation avec réalisme et tient compte des moyens de la commune. Ainsi, le Conseil d'Etat a-t-il écarté la responsabilité d'une commune qui, face à une menace d'éboulements, s'était bornée à édicter une mesure d'interdiction d'habiter, faute de disposer des moyens nécessaires à l'exécution de mesures plus complètes et plus concrètes (*Conseil d'Etat, 25 novembre 1983, ALICE SICE, Dr. adm. 83, n°496*). Transposée au cas de l'espèce, cette jurisprudence signifie que la responsabilité de la commune ne peut, en principe, être recherchée à défaut de moyens adéquats de la lutte contre la marée noire. En effet, la police de la pollution marine est une police d'Etat ; c'est par conséquent, l'Etat qui doit être équipé de moyens adéquats.

D'une façon générale, la responsabilité peut être de deux ordres, la responsabilité administrative ou la responsabilité pénale.

On étudiera brièvement ces deux questions étant rappelé au préalable que toute action concernant une commune doit en principe être dirigée devant le juge répressif en ce qui concerne l'action publique, en revanche, s'agissant de l'action privée en réparation du dommage formée par la victime ne peut, sauf hypothèse extraordinairement rare de faute personnelle détachable du service, qu'être conduite devant la juridiction administrative.

2.1.- LA RESPONSABILITE ADMINISTRATIVE

On rappellera, tout d'abord, que l'on distingue deux hypothèses de responsabilité : lorsque l'autorité administrative peut agir et utiliser un délai de réflexion, sans qu'il y ait urgence, les mesures prises d'ordre juridique ou matériel sont susceptibles d'engager la responsabilité sur la base d'une faute simple (voir *Xavier PRETOT : la sécurité civile en temps de paix et le droit*, Ed. NERET, p. 53 et suivantes).

En revanche, en cas d'actions d'urgence, la faute lourde s'applique (voir *Ibid*, p. 96).

Pour apprécier la responsabilité, la jurisprudence mesure également la gravité et le caractère exceptionnel de l'événement.

Autant dire que l'hypothèse d'une responsabilité pour faute lourde de la commune est, en cas de marée noire, purement théorique.

On peut songer en revanche à une responsabilité de la commune du fait des moyens, notamment humains, mis en œuvre et des dangers causés aux tiers par un agent public.

L'agent public peut être blessé ou incommodé par des vapeurs toxiques ; il en est de même des bénévoles ; l'agent public, ou même le bénévole a droit à la garantie de celui qui utilise ses services.

C'est une décision ancienne (*COMMUNE DE SAINT-PRIEST-LA-PLAINE*) qui a fixé la jurisprudence sur le sujet, mais le juge recherchera même dans cette hypothèse la véritable cause de la responsabilité s'agissant des bénévoles.

La question a été évoquée dans l'affaire de l'*ERIKA* ; certains bénévoles ont estimé avoir été incommodés et atteints à leur santé du fait des émanations du fuel lourd n° 2 déversé sur les plages ; or la raison de cette incommodation paraît liée à l'absence ou à l'insuffisance des renseignements par l'Etat et non à une faute de la commune.

Sur ce sujet, il convient d'attirer l'attention sur le fait que dès lors que la commune est l'employeur à titre permanent ou temporaire ou qu'elle a sous sa responsabilité des collaborateurs bénévoles, sa responsabilité administrative peut être engagée en cas de dommage subi par la personne au cours des opérations de nettoyage.

Et, compte tenu de la parfaite connaissance de la toxicité du produit dans le cas du Prestige, il sera difficile de prétendre, en cas de conséquences sanitaires – certes peu probables – que les communes ignoraient la dangerosité – situation différente de celle de l'*ERIKA*.

Il est donc indispensable, s'il est reconnu à des bénévoles ou du personnel communal, que la protection des personnes soit parfaitement assurée.

On pourrait également envisager, même si cela reste théorique, une responsabilité si le nettoyage ne s'effectue pas dans des conditions optimales sur le plan écologique. A défaut, s'agissant du préjudice écologique, les responsables de la catastrophe ou les payeurs pourraient demander à ce que soit réduit le montant du préjudice dont il serait argué qu'il aurait été accru par les conditions de nettoyage. Ce débat avait été très âpre dans le précédent de l'*AMOCO CADIZ*.

2.2.- LA RESPONSABILITE PENALE

De toute évidence, aucun texte qui protège l'environnement n'est susceptible de s'appliquer à l'encontre de la commune ; la commune est ici victime de la pollution ; elle n'en est pas l'auteur, même si cette pollution est répartie sur son territoire.

La seule hypothèse envisageable dans laquelle la commune est susceptible d'être mise en cause est l'hypothèse d'un accident, coups et blessures involontaires, ou homicide involontaire.

Cette hypothèse n'est pas une hypothèse d'école ; des accidents de ce type ont eu lieu dans des chantiers de dépollution de nettoyage, et même dans des chantiers de stockage de produits mazoutés ou contenant une forte quantité d'hydrocarbures.

Dans ce cas, il s'agit d'un délit non intentionnel dont les éléments constitutifs ont été considérablement modifiés par la loi de 2000-647 du 10 juillet 2000.

L'arrêt de la Cour de cassation du 12 décembre 2000 rendu à propos de la catastrophe du Drac a considéré que, s'agissant de la Ville de Grenoble, que celle-ci n'était pas susceptible de poursuites pénales et la Cour suprême a cassé sans renvoi l'arrêt de la Cour en toutes ses dispositions (voir cet arrêt et son commentaire in *Les Petites Affiches*, 5 janvier 2001).

Ajoutons à cela que la responsabilité pénale des personnes morales ne peut être engagée que dans le cadre des activités susceptibles d'être déléguées et s'agissant des activités liées à la police, ou au nettoyage, il ne s'agit pas à proprement parler, au moins pour la première, d'activités susceptibles d'être déléguées.

C'est parce qu'elles doivent faire cesser la pollution au titre des dispositions du Code des collectivités territoriales dont on a rappelé l'essentiel ci-dessus que la commune intervient. En effet, le Maire a un pouvoir de police à cet égard et un devoir de le mettre en œuvre.

Et donc, il apparaît, à une première analyse, que la responsabilité de la personne morale ne devrait pas pouvoir être engagée.

Enfin, en ce qui concerne la responsabilité pénale de l'élu et des personnes représentant la commune, il est fait par la nouvelle loi du 10 juillet 2000, comme on le sait, une très large place à l'appréciation de la faute *in concreto* et la responsabilité peut être mise en jeu en prenant en considération les moyens dont disposait la collectivité publique.

La charge de la preuve de la négligence doit être ici rapportée par la victime.

Pour cette raison, la protection des personnes est également essentielle pour assurer la sécurité juridique des élus.

Pour cette raison, il serait infiniment préférable de faire appel à des sociétés privées et à les faire payer par le FIPOL, les communes voyant aussi leur responsabilité dérogée.

Fait à Paris, le 18 février 2003

Corinne LEPAGE

Christian HUGLO

Alexandre MOUSTARDIER



**FICHE PRATIQUE DES PRECAUTIONS A PRENDRE PAR LA
COMMUNE EN CAS DE POLLUTION MARINE
PAR LES HYDROCARBURES**

L'instruction du 4 mars 2002 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin précise que les pollutions de faible ou de moyenne ampleur « *incombent à la commune et sont dirigées par les maires dans le cadre de leurs attributions de police générale prévue par l'article L. 2212-2 du code des collectivités territoriales. Les communes peuvent faire appel à des moyens privés. Les Communes peuvent faire appel aux organismes professionnels spécialisés dans la fourniture de moyens et de services de lutte contre la pollution¹. Les maires participent avec les moyens de leurs services municipaux aux opérations entreprises. L'organisation des secours à l'échelon communal peut être définie dans un plan de secours communal ou intercommunal dans le cas de regroupements territoriaux* ».

Dans ce cadre, les maires ont la possibilité de « *demander les conseils et l'assistance technique des services départementaux compétents, des services déconcentrés, de l'Etat, du CEDRE ou de tout autre organisme* ».

Si la pollution est relativement importante ou intéresse plusieurs communes, le préfet coordonne l'ensemble des opérations, étant entendu que **la responsabilité de la lutte reste au maire**.

De manière générale, il appartient aux communes de supporter les frais de lutte sur leur territoire, les autres collectivités territoriales peuvent également y participer.

Pour les pollutions d'ampleur exceptionnelle, la responsabilité de la lutte, comme nous l'avons déjà abordé, incombe aux préfets des départements concernés. Les communes se doivent alors de mettre à disposition leurs moyens.

1.- Les précautions à prendre en ce qui concerne la gestion du matériel

Il est évident qu'afin de ne pas engager sa responsabilité, la commune doit mettre en place, même si cela ne lui est pas imposé par les textes, un plan communal de lutte contre la pollution, sur laquelle elle pourra se reposer en cas de pollution de faible ou de moyenne ampleur, et qu'elle pourra mettre à disposition des autorités compétentes en cas de déclenchement du plan POLMAR.

¹ Cette disposition a été ajoutée par l'instruction du 4 mars 2002 à l'instruction du 17 décembre 1997

Ce plan communal permet d'éviter toute mauvaise surprise quant à l'importance et à l'entretien du matériel à disposition.

Dans cette optique, il semble raisonnable de se calquer sur les exigences relatives au plan POLMAR lui-même.

Ainsi, le plan communal de secours devrait comporter :

- un inventaire précis des zones à protéger en priorité,
- un inventaire **exhaustif et tenu à jour** des matériels de lutte et de nettoyage, disponibles, des produits de lutte, sans oublier les matériels privés,
- un plan précis de pose et de maintenance des barrages pour protéger les zones répertoriées,
- un inventaire des sites de stockage temporaire des déchets récupérés présents dans la commune,
- un inventaire de centres de traitement des produits sur le territoire de la commune,
- les possibilités d'hébergement des personnels de lutte,
- la liste des organismes et institutions possédant une compétence en matière de lutte contre les pollutions,
- des indications à suivre dans le maniement des déchets,
- les coordonnées des personnes compétentes à joindre en cas de pollution...

Il conviendrait d'ajouter toutes les mentions que la commune jugera utiles ou spécifiques à sa région, à son département ou même à sa commune.

Par précaution, ce plan communal, ou intercommunal en cas de regroupement de plusieurs communes, devra être révisée tous les 2 ans.

2.- Les précautions à prendre en vue du remboursement des frais engagés

Dans le cadre d'une pollution n'engageant pas le déclenchement du plan POLMAR, les frais sont, en principe, à la charge de la commune. Il est alors indispensable pour celle-ci de réunir progressivement tous les justificatifs des dépenses engagées afin de minimiser les délais de remboursement.

En ce qui concerne les communes lorsqu'elles interviennent sur le fondement de l'article 2112-2 du Code Général des Collectivités Territoriales, il leur appartient de diligenter toutes mesures conservatoires, qu'il s'agisse de la collecte des preuves ou de garanties du paiement des dépenses qu'elles ont conduites à engager au titre du sinistre.

Si cette recommandation est adressée aux communes pour les pollutions de faible ou moyenne ampleur, elle vaut tout aussi bien pour les pollutions d'ampleur exceptionnelle, comme les expériences de l'*AMOCO CADIZ* ou de l'*ERIKA* ont pu le démontrer. En effet, bien que le fonds POLMAR prennent en principe en charge les dépenses relatives à la lutte contre la pollution, dans la pratique, les communes engagent très souvent leurs propres fonds dans l'urgence ; il conviendra alors également de conserver tous les justificatifs nécessaires.

Comme nous l'avons exposé antérieurement, en cas de pollution accidentelle du milieu marin par les hydrocarbures, les collectivités locales sont éligibles au système d'indemnisation du FIPOL auquel il convient d'adresser les demandes.

Le suivi régulier des justificatifs des dépenses effectué s'avère également indispensable pour la bonne marche des dossiers FIPOL.

3.- Le nettoyage par des sociétés privées

On ne pourra que souligner l'intérêt pour les communes, malgré les difficultés d'ordre juridique et financier que cela peut représenter *a priori*, de faire appel si possible à des sociétés privées pour assurer le nettoyage.

Il suffira alors dans ce cas de « présenter » la facture du nettoyage au FIPOL et/ou aux responsables de la marée noire.

✱

✱

✱