



Au cœur de la gestion de crise et planification d'urgence

Quand la responsabilité des pouvoirs locaux peut-elle être engagée ?



Union des Villes
et Communes
de Wallonie asbl



Wallonie

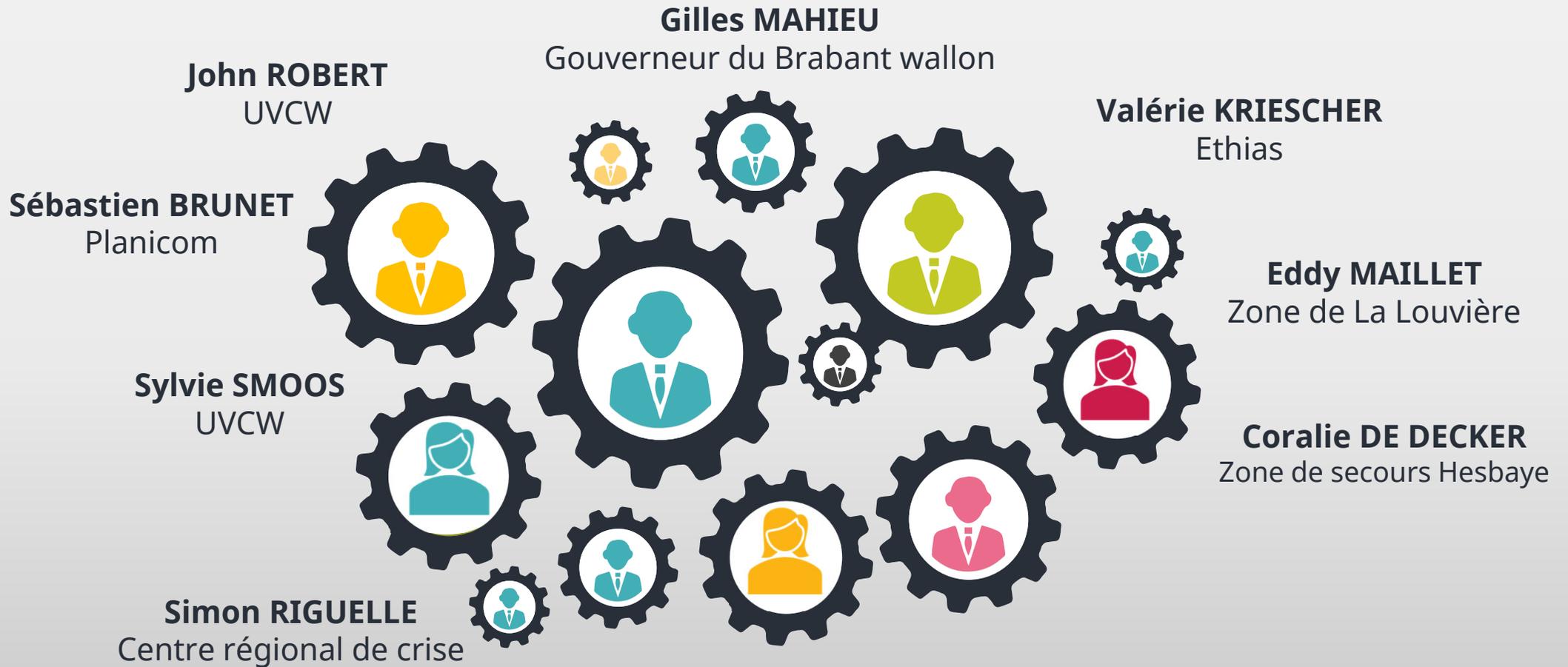
Webinaire – 26 juin 2023

Menu de la séance

- 01** Gestion de crise et planification d'urgence au niveau local
- 02** Focus sur la responsabilité pénale
- 03** De la responsabilité civile des pouvoirs locaux
- 04** Retour d'expérience
- 05** Table ronde



Nos invités



01

02

03

04

05

Gestion de crise et planification d'urgence au niveau local

John ROBERT
Conseiller expert - UVCW



Gestion de crise et planification d'urgence au niveau local

1. Base légale de la matière (Fiche *Focus*)

3 niveaux de compétences (4 « phases ») // 5 disciplines // planologie multiple et exercices + évaluation // coordinations // « rétablissement »
= CHARPENTE, pas remise en question

2. PLANU, Bourgmestres et Covid (article MC 12/2020, p. 48)

Quelle crise la PLANU doit-elle gérer ? Pandémie ? Crise oui, mais est-ce une « catastrophe » géographiquement et temporellement circonscrite ?
Valse-hésitation entre 2020 et 2022, résolue ainsi : PAG d'un côté, loi pandémie de l'autre, et PLANU si nécessaire

3. PLANU et inondations de juillet 2021 (Actu position UVCW 11/2021)

- Actions UVCW : 1^{re} position sept 2021 → réunions du GT PLANU → 2^e position → Colloque Gembloux mai 2022
- Renforcement et professionnalisation des acteurs locaux = moyens financiers ! // meilleure coordination/ collaboration / communication

4. PLANU et inondations de juillet 2021 (Recommandations PW 3/2022)

161 recommandations, en 7 thématiques (alertes hydro / concertation entre acteurs locaux et supralocaux / aménagement du territoire / gestion cours d'eau / barrages, etc.). Leur implémentation est très progressive. Initiative régionale, mais aussi fédérale = lenteurs prise de décision

5. PLANU et autorité fédérale (Rapport Commission fédérale « Schmitz » 4/2023)

46 recommandations, en 6 thèmes. Moins « détaillées » que les recommandations PW, mais mieux articulées. « Culture du risque » // « Centre national de référence (CNR) » // « National advisory council » (NAC) // formation bgms // corps de volontaires // statut de coordinateur PLANU

6. PLANU et Région wallonne (Actu sur notre avis officiel à propos projets de décret et AGW de juin 2022)

Projet de « décret-cadre » sur la gestion des crises en Wallonie : comité de suivi Région - Gouverneurs - UVCW // inventaire des moyens et équipements // annuaire des acteurs // Projet d'AGW : rôle central du CRC-W, rebaptisé « Cortex » // Finalisation ? Date d'entrée en vigueur ?

7. Rôle de l'Armée - aide à la Nation (Actu rencontre avec L. Dedonder 3/2023)

Armée : développement du rôle d' « aide à la Nation » // capacités duales (SEDEE, NederOH, cyber, hélicos, matériel lourd) // Compagnie PROTER (143 mil.) : dispo 24/24 délai 4h // rôle du commandant militaire de province // rôle des réservistes ? Encadrement des citoyens



01

02

03

04

05

Focus sur la responsabilité pénale

Sylvie SMOOS,
Conseiller expert - UVCW



1.1. Différence entre responsabilité civile et responsabilité pénale

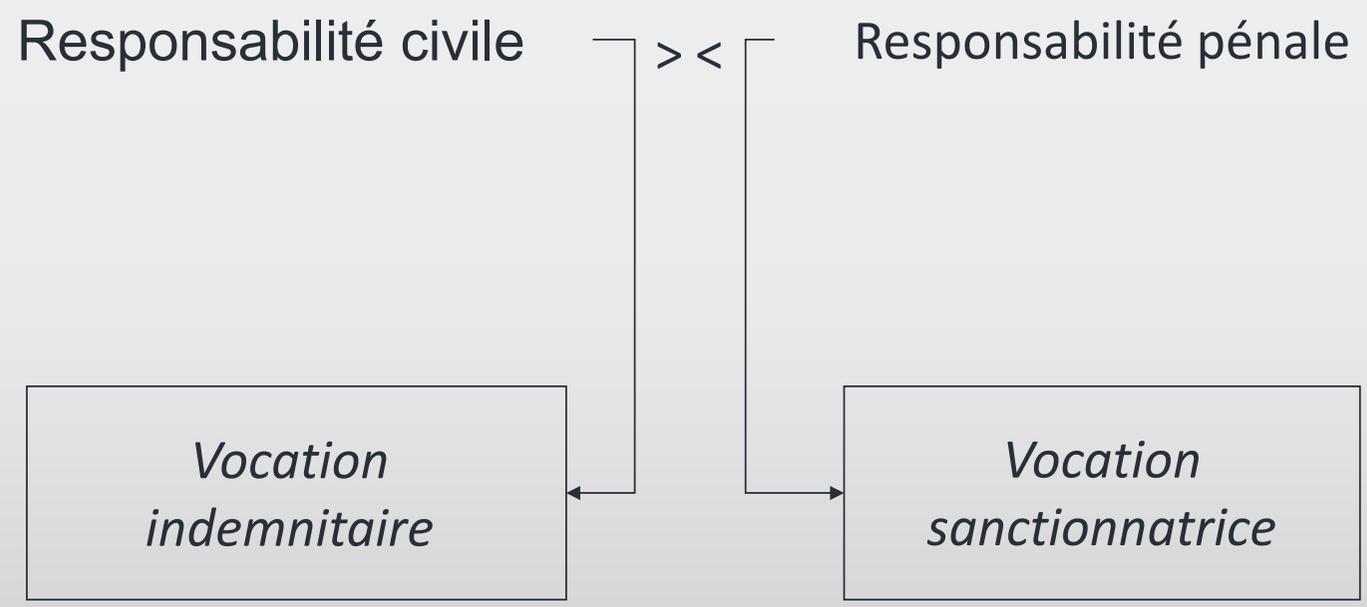
1.2. La responsabilité pénale



1.1. Différence entre responsabilité civile et responsabilité pénale



Focus sur la responsabilité pénale



1.2. La responsabilité pénale : principes généraux



- **Responsabilité pénale = personnelle**
- **Principe de la légalité du droit pénal**
- **Stricte interprétation de la loi pénale**



Article 5 du Code pénal (avant le 30 juillet 2018)

Toute personne morale est pénalement responsable des infractions qui sont intrinsèquement liées à la réalisation de son objet ou à la défense de ses intérêts, ou de celles dont les faits concrets démontrent qu'elles ont été commises pour son compte.

Lorsque la responsabilité de la personne morale est engagée exclusivement en raison de l'intervention d'une personne physique identifiée, seule la personne qui a commis la faute la plus grave peut être condamnée. Si la personne physique identifiée a commis la faute sciemment et volontairement, elle peut être condamnée en même temps que la personne morale responsable.

Sont assimilées à des personnes morales:

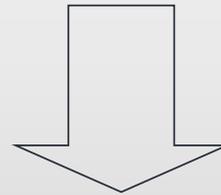
- 1° les associations momentanées et les associations en participation;
- 2° les sociétés visées à l'article 2, alinéa 3, des lois coordonnées sur les sociétés commerciales, ainsi que les sociétés commerciales en formation;
- 3° les sociétés civiles qui n'ont pas pris la forme d'une société commerciale.

Ne peuvent pas être considérées comme des personnes morales responsables pénalement pour l'application du présent article: l'Etat fédéral, les régions, les communautés, les provinces, l'agglomération bruxelloise, les communes, (les zones pluricommunales) les organes territoriaux intra-communaux, la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande, la Commission communautaire commune et les centres publics d'aide sociale.



Avant le 30 juillet 2018

~~Responsabilité pénale des pouvoirs publics
(article 5 du Code pénal)~~



**Imputabilité de l'infraction à la personne physique
qui est reconnue avoir commis l'infraction**



Article 5 du Code pénal

Depuis le 30 juillet 2018

Toute personne morale est pénalement responsable des infractions qui sont intrinsèquement liées à la réalisation de son objet ou à la défense de ses intérêts, ou de celles dont les faits concrets démontrent qu'elles ont été commises pour son compte.

Sont assimilées à des personnes morales:

- 1° les sociétés momentanées et les sociétés internes;
- 2° les sociétés visées à l'article 2, § 4, alinéa 2, du Code des sociétés, ainsi que les sociétés commerciales en formation;
- 3° les sociétés civiles qui n'ont pas pris la forme d'une société commerciale.

La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs des mêmes faits ou y ayant participé.



Article 7bis du Code pénal

Depuis le 30 juillet 2018

Art. 7bis: Les peines applicables aux infractions commises par des personnes morales, à l'exception des personnes morales de droit public visées à l'alinéa 3, sont:

1° l'amende;

2° la confiscation spéciale; la confiscation spéciale prévue à l'article 42, 1°, prononcée à l'égard des personnes morales de droit public, ne peut porter que sur des biens civilement saisissables;

en matière criminelle et correctionnelle :

1° la dissolution; celle-ci ne peut être prononcée à l'égard des personnes morales de droit public;

2° l'interdiction d'exercer une activité relevant de l'objet social, à l'exception des activités qui relèvent d'une mission de service public;

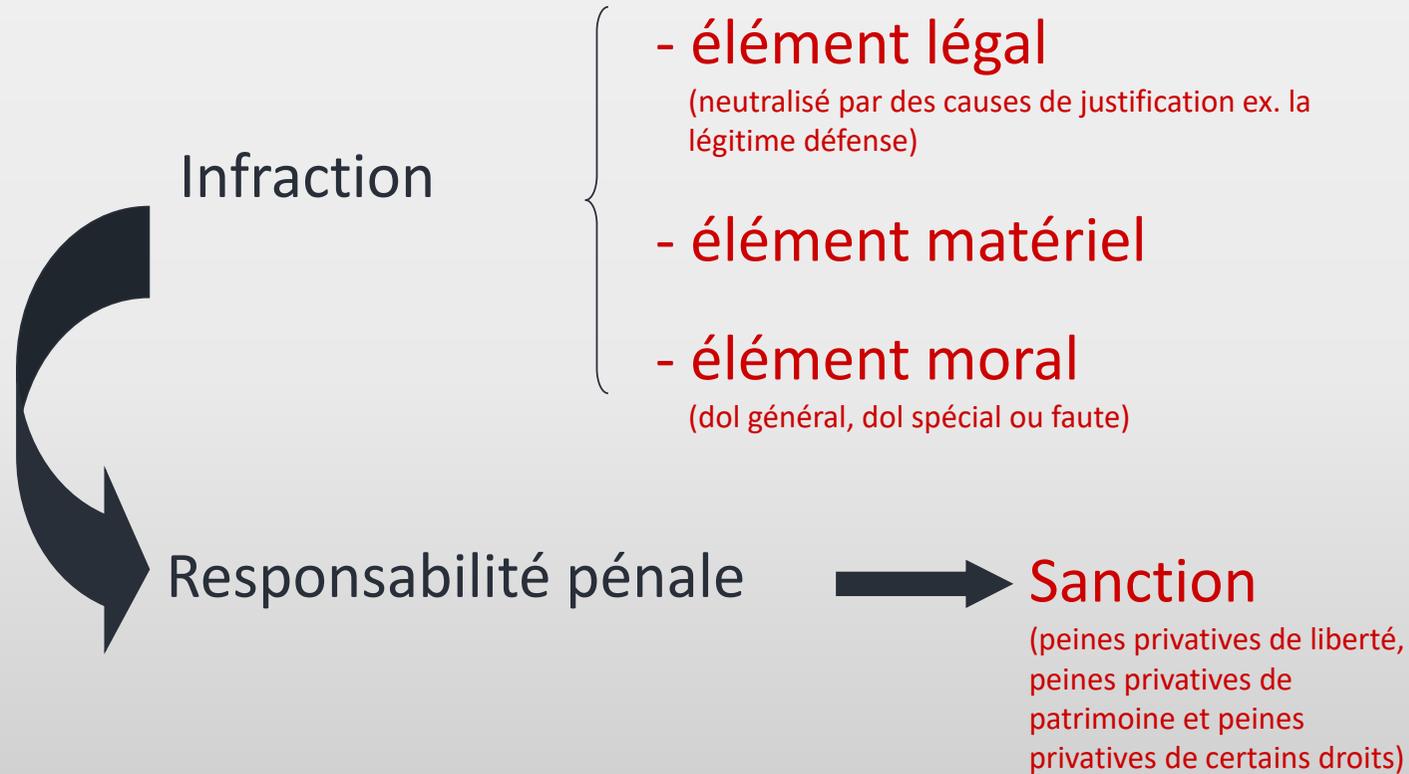
3° la fermeture d'un ou plusieurs établissements, à l'exception d'établissements où sont exercées des activités qui relèvent d'une mission de service public;

4° la publication ou la diffusion de la décision.

En ce qui concerne l'Etat fédéral, les Régions, les Communautés, les provinces, les zones de secours, les prézones, l'Agglomération bruxelloise, les communes, les zones pluricommunales, les organes territoriaux intracommunales, la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande, la Commission communautaire commune et les centres publics d'aide sociale seule la simple déclaration de culpabilité peut être prononcée, à l'exclusion de toute autre peine.



Focus sur la responsabilité pénale



Les infractions en fonction de l'élément moral

Les infractions intentionnelles

(commises avec connaissance et volonté)

Deux types :

- Infractions nécessitant le dol général
Ex: corruption, violation de domicile, arrestation arbitraire en tant qu'officier public...
- Infractions nécessitant le dol spécial
Ex: détournement, destruction de titre, faux en écritures publiques,...



Les infractions en fonction de l'élément moral

Les infractions non intentionnelles

(défaut de prévoyance ou de précaution)

Nécessitent la simple faute
Ex: coups et blessures involontaires
homicide involontaire



Articles 418 à
420 du Code
pénal



01

02

03

04

05

De la responsabilité civile des pouvoirs locaux

Principes et retours d'expériences

Valérie KRIESCHER

Head of B2B Product & Marketing - Ethias



PLAN DE LA PRÉSENTATION

- I. La responsabilité des pouvoirs locaux - principes**
- II. La responsabilité des pouvoirs locaux dans le cadre de la sécurité civile**
- III. Assurances de responsabilité civile – champ d’application**
- IV. Retour d’expérience : examen de jurisprudence**

I. LA RESPONSABILITÉ DES POUVOIRS LOCAUX - PRINCIPES

A. RESPONSABILITÉ CIVILE

1) Cadre légal

La responsabilité civile des communes et de ses organes ou préposés peut être engagée sur la base du droit commun de la responsabilité civile (articles 1382 et suivants de l'ancien Code civil)

Article 1382 de l'ancien C.C. :

- Faute
- Dommage
- Lien de causalité

Article 1384 al 3 de l'ancien C.C. : présomption irréfragable de responsabilité du fait d'autrui (préposés)

I. LA RESPONSABILITÉ DES POUVOIRS LOCAUX - PRINCIPES

A. RESPONSABILITÉ CIVILE

2) La notion de faute

Manquement à une norme de conduite + imputabilité du manquement à son auteur

Le manquement peut être de deux ordres :

- ***La violation d'une obligation déterminée imposée par la loi ou un règlement***
- ***La violation à l'obligation générale de prudence***
 - ⇒ Référence au critère de l'agent « honnête », raisonnable, prudent et diligent, placé dans les mêmes circonstances de fait
 - ⇒ Appréciation en fait

I. LA RESPONSABILITÉ DES POUVOIRS LOCAUX - PRINCIPES

A. RESPONSABILITÉ CIVILE

3) La responsabilité civile des agents non subordonnés : la théorie de l'organe

- Les agents communaux non subordonnés (= bourgmestre, échevins, secrétaire communal et tout fonctionnaire disposant d'une parcelle de la puissance publique) sont considérés comme des organes de la commune
- L'organe est le représentant de la Commune
 - => Sa faute, même la plus légère, est celle de la Commune
- Conséquence : coexistence de deux responsabilités
 - La responsabilité de la Commune
 - La responsabilité personnelle du mandataire ayant agi dans le cadre de ses fonctions
- En pratique : la victime a le choix :
 - Action en réparation tant contre la commune et contre le mandataire (=> condamnation *in solidum*)
 - Action de la victime contre l'organe seul ou contre la commune seule (= cas le plus fréquent)

I. LA RESPONSABILITÉ DES POUVOIRS LOCAUX - PRINCIPES

A. RESPONSABILITÉ CIVILE

4) La responsabilité civile des autres fonctionnaires communaux (préposés)

- En fonction de la nature de la mission confiée, les agents sont soit organes, soit préposés
- Les agents préposés sont :
 - soit sous contrat de travail
 - soit sous statut
- Immunité civile pour les fautes légères non répétitives des préposés
=> seuls le dol, la faute lourde et la faute légère répétitive peuvent engager leur responsabilité
- Bases légales de cette immunité :
 - article 18 de la loi du 3 juillet 1978 pour les agents sous contrat d'emploi
 - loi du 10 février 2003 pour les agents sous statut (au service des personnes publiques, hors mandataires élus)
=> La personne publique répond des fautes commises par ses agents sous statut de la même façon que les commettants pour les fautes de leurs préposés

I. LA RESPONSABILITÉ DES POUVOIRS LOCAUX - PRINCIPES

A. RESPONSABILITÉ CIVILE

5) Les causes d'exonération de responsabilité

- *La force majeure*

3 caractéristiques =

- Extériorité
- Irrésistibilité : a-t-on pris toutes les mesures raisonnables pour réduire les risques ?
- Imprévisibilité : fait défaut si l'événement est classique dans la région

La constatation administrative d'état de catastrophe n'entraîne pas automatiquement la qualification de force majeure

- *La faute lourde de la victime*

I. LA RESPONSABILITÉ DES POUVOIRS LOCAUX - PRINCIPES

A. RESPONSABILITÉ CIVILE

6) Les régimes dérogatoires au droit commun

Le décret du 10 vendémiaire an IV (2/10/1975)

= dommages occasionnés par des attroupements

⇒ Présomption irréfragable de responsabilité de la commune

⇒ la commune peut échapper à cette responsabilité si elle prouve que les faits ont été commis par des personnes étrangères et si elle a pris toutes les mesures pour prévenir les délits et en faire connaître les auteurs (obligation de moyen)

Cas d'exclusion de la police RCG des villes et communes

I. LA RESPONSABILITÉ DES POUVOIRS LOCAUX - PRINCIPES

A. RESPONSABILITÉ CIVILE

En pratique :

- **Généralement, la victime s'adresse à l'autorité publique**
- **La responsabilité civile personnelle du mandataire n'est pas épinglée en tant que telle, ou si elle est recherchée, elle est plus rarement retenue**

I. LA RESPONSABILITÉ DES POUVOIRS LOCAUX - PRINCIPES

B. RESPONSABILITÉ PÉNALE

1) Principes

Appréciation par le juge de la responsabilité de l'agent/mandataire en tenant compte des circonstances.

La loi du 4 mai 1999 organise la prise en charge par la commune des amendes pénales mises à charges des mandataires communaux (article 271 ter) et limite les recours vis-à-vis des mandataires au cas de dol, faute lourde ou faute qualifiée. Cette loi impose la souscription d'une assurance couvrant la RC des mandataires (article 329 bis).

Depuis le 30 juillet 2018, toute personne morale peut être pénalement responsable. Pour les autorités publiques, seule la simple déclaration de culpabilité peut être prononcée, à l'exclusion de toute autre peine.

Principe de l'unité de la faute civile et de la faute pénale.

Avantage de la voie pénale pour la victime :

- Instruction et charge de la preuve : Ministère Public
- Sanction à part entière....

I. LA RESPONSABILITÉ DES POUVOIRS LOCAUX - PRINCIPES

C. RÉFORME DU DROIT DE LA RESPONSABILITÉ EXTRACONTRACTUELLE

Article 6.16 du projet de loi

Responsabilité des personnes morales pour les membres des organes de gestion ou pour les représentants de la puissance publique

§ 1er. La personne morale est responsable sans faute du dommage causé par la personne qui exerce une fonction de gestion non subordonnée, dans les mêmes conditions que le commettant l'est pour son préposé.

§ 2. La personne morale publique est responsable de la même façon du dommage causé par un représentant non subordonné de la puissance publique, même si celui-ci n'est pas membre de ses organes de gestion.

I. LA RESPONSABILITÉ DES POUVOIRS LOCAUX - PRINCIPES

C. RÉFORME DU DROIT DE LA RESPONSABILITÉ EXTRACONTRACTUELLE

- ⇒ Abandon de la théorie de l'organe
- ⇒ Application de la solution retenue pour la RC du commettant
- ⇒ Responsabilité sans faute de la PM (§ 1) et de la PM publique (§ 2)

II. LA RESPONSABILITÉ DES POUVOIRS LOCAUX DANS LE CADRE DE LA SÉCURITÉ CIVILE

La planification d'urgence et la sécurité civile : une compétence communale

Quelles sont les attentes vis-à-vis des autorités locales dans les situations d'urgence/de catastrophe ?

Prévenir :

- Contrôler
- Appliquer la loi

gérer/combattre

Article 135 § 2 NLC
AR 16/02/2006 PUI

Indemniser/informer

Fonds des
calamités
(Assurances
obligatoires)

II. LA RESPONSABILITÉ DES POUVOIRS LOCAUX DANS LE CADRE DE LA SÉCURITÉ CIVILE

UNE LOI SPÉCIFIQUE POUR PRÉVENIR LES SITUATIONS D'URGENCE & INDEMNISER LES VICTIMES :

Loi du 3 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions et à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces cas :

- **Surveillance et exécution** : si les conditions ne sont pas remplies, le bourgmestre peut ordonner la fermeture de l'établissement
- **Contrôle de l'obligation d'assurance** : le bourgmestre
- **Indemnisation des victimes**. Application : attentats terroristes du 22 mars dernier à Bruxelles.

II. LA RESPONSABILITÉ DES POUVOIRS LOCAUX DANS LE CADRE DE LA SÉCURITÉ CIVILE

La planification d'urgence : une compétence communale

Augmentation des risques de mise en cause de la responsabilité du bourgmestre suite à l'adoption des articles 133 et 135 NLC

En application de l'AR du 16/02/2006 relatif aux PUI, le bourgmestre doit :

- 1) Élaborer un plan général d'urgence et d'intervention après établissement d'un relevé des risques pour tout événement important (en fonction des particularités de la commune, et y compris les fêtes, festivals, etc.) et constituer une cellule de sécurité

Art. 9§4, loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile : Dans chaque commune, le bourgmestre établit un plan général d'urgence et d'intervention qui prévoit les directives générales et les informations nécessaires pour assurer la gestion de la situation d'urgence, en ce compris les mesures à prendre et l'organisation des secours.

- 2) Organiser des exercices de simulation de situation d'urgence avec tous les intervenants
- 3) Désigner un fonctionnaire planu (= fonctionnaire chargé de la planification d'urgence, lequel devra coordonner la communication et gérer l'équipe)

II. LA RESPONSABILITÉ DES POUVOIRS LOCAUX DANS LE CADRE DE LA SÉCURITÉ CIVILE

4) Gérer la crise si elle survient (! la direction des opérations de secours incombe à l'officier des services incendie présent ayant le grade le plus élevé)

Il faut évaluer de manière précise la situation d'urgence (art. 8 §1) :

- "urgence instantanée" (catastrophe ferroviaire ou aérienne)
- "urgence croissante" (inondation)

5) Informers les citoyens concernant les mesures de protection à prendre par les personnes impliquées (art. 14 § 4)

communication de crise = communication spécifique

=> **Il s'agit pour partie d'obligations de résultat (!)**

III. ASSURANCES DE RESPONSABILITE CIVILE – CHAMP D'APPLICATION

ASSURANCES APPLICABLES

1) L'assurance « responsabilité civile objective en cas d'incendie et d'explosion »

- pour les dommages résultant de lésions corporelles : 14.873.611,49 € ;
- pour les dommages matériels : 743.680,57 €.

Les montants précités sont liés à l'évolution de l'indice des prix à la consommation, l'indice de base étant celui du mois de juillet 1991, soit 110,34 (base 1988). L'adaptation s'opère annuellement au 30 août et, pour la première fois, le 30 août 1992.

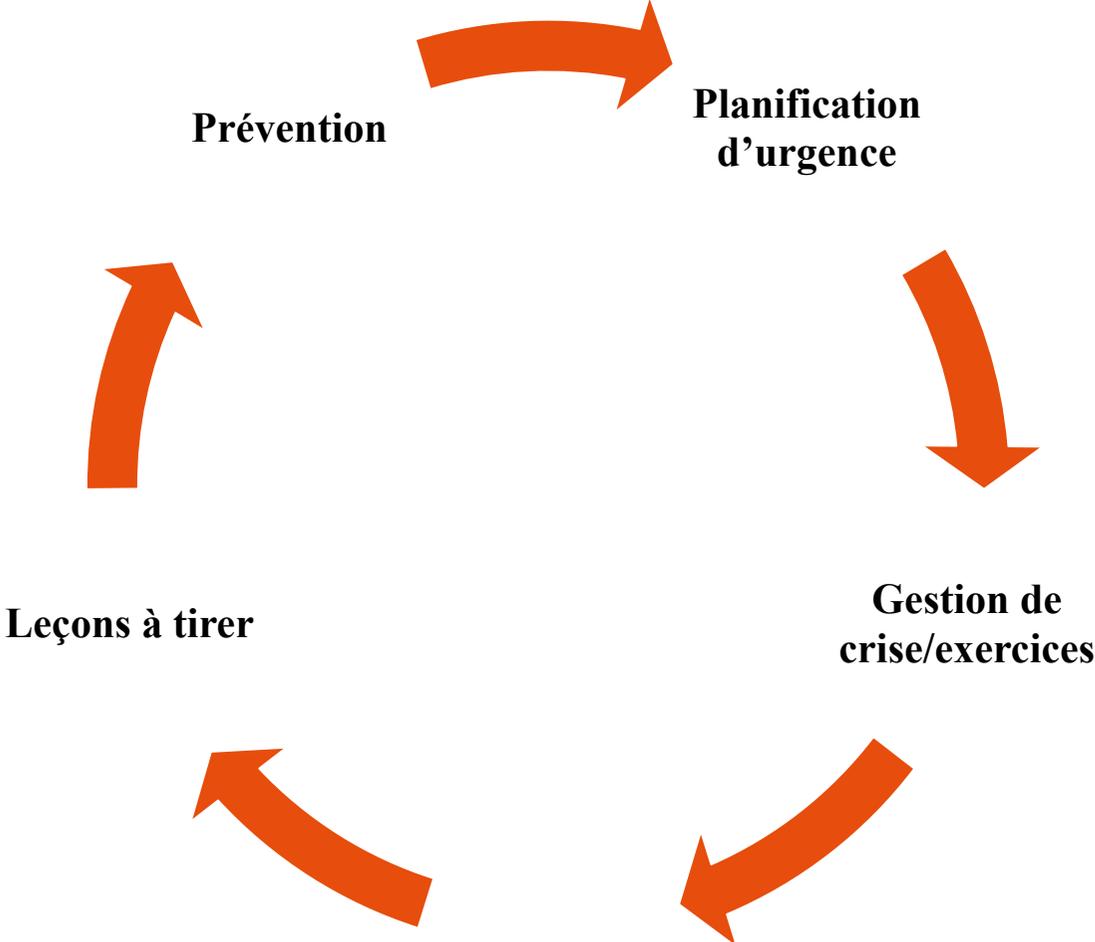
2) L'assurance « responsabilité civile générale de la commune »

Capitaux assurés : variables (généralement 25.000.000 € ou 12.500.000 € TDC)

IV. RETOUR D'EXPÉRIENCE – EXAMEN DE JURISPRUDENCE

A. PRINCIPES

Le cycle du risque :



IV. RETOUR D'EXPÉRIENCE – EXAMEN DE JURISPRUDENCE

A. PRINCIPES

- La prévention doit faire partie du processus décisionnel
- La prévention ne suffit pas, des contrôles sont nécessaires
- Il faut préparer la gestion des situations d'urgence (e.a. exercices)
- L'événement doit être combattu de la manière la plus efficace et adéquate possible
- Des enseignements doivent en être tirés pour l'avenir

IV. RETOUR D'EXPÉRIENCE – EXAMEN DE JURISPRUDENCE

B. DOSSIER “LES MÉSANGES” – INCENDIE DU 20/02/2003 D'UN IMMEUBLE SOCIAL DE LA SCRL « TOIT & MOI »

Jugement du 5/06/2013, TPI Mons, chambre correctionnelle

Bâtiment de 72 appartements sur 12 étages (6 apparts par étages, en 2 blocs) –foyer initial d'incendie au 2^{ème} étage, incendie d'origine criminelle (auteur non-identifié)

Rapport commandant des pompiers du 22/02/1969, adressé au collègue le 25/02/1969

⇒ Transmis à la SCRL Sorelobo le 7/07/1976

⇒ Faute = ne pas avoir pris toutes les précautions pour limiter la propagation d'un incendie dans l'immeuble (pas de portes coupe-feu aux étages, pas d'isolation des gaines techniques, absence d'un système de détection d'incendie & d'alarme)

Examen de la responsabilité du bourgmestre au regard :

- de la loi du 30/07/1979 relative à la prévention des incendies

- Ce n'est pas un lieu accessible au public
- Pas de rapport des pompiers qui aurait justifié la fermeture de l'immeuble
- Aucune faute ne peut lui être reprochée

- des articles 133 et 135 de la Nouvelle loi communale

- = rappel à l'obligation générale de prudence
- Pendant la durée de son mandat, pas reçu de rapport concernant la mise en conformité de l'immeuble aux nécessités de la prévention incendie avec obligations précises
- À défaut de preuve d'une faute dans son chef, sa RC ne peut être retenue

IV. RETOUR D'EXPÉRIENCE – EXAMEN DE JURISPRUDENCE

C. DOSSIER “EXPLOSION DE GHISLENGHIEN” – EXPLOSION DE GAZ DU 30/07/2004

Arrêt CA Mons, 28/06/2011

1) RC des pompiers recherchée pour absence d'évacuation

=> Pas de formation des pompiers dans le domaine du gaz à haute pression et pas d'indication du dispatching de Fluxys

2) RC du bourgmestre et du secrétaire communal

Fautes reprochées :

- Pas de PUI, mais pas obligatoire à l'époque (seulement pour risques particulièrement graves : entreprises SEVESO et risques nucléaires)
- Pompiers pas informés complètement
- Mauvaise gestion de la catastrophe (pas de mesures prises pour remplacer le bourgmestre pendant son absence)
 - => pas de lien causal avec le dommage
 - => La Ville d'Ath a pris toutes les dispositions nécessaires pour gérer adéquatement la catastrophe
- Rapidité à délivrer un permis unique à la SA Diamant Boart pour la construction de sa nouvelle usine
 - L'octroi du permis a fait l'objet d'une procédure concertée et élaborée

RC du secrétaire recherchée dans le cadre de son rôle légal (articles 26 et 26 bis LC) => pas de faute démontrée

IV. RETOUR D'EXPÉRIENCE – EXAMEN DE JURISPRUDENCE

C. DOSSIER “EXPLOSION DE GHISLENGHIEN” – EXPLOSION DE GAZ DU 30/07/2004

Réaction du législateur : **Loi du 13/11/2011 relative à l'indemnisation des dommages corporels et moraux découlant d'un accident technologique**

=>Art. 3.§ 1er. La présente loi a pour but de réparer, dans les conditions et limites prévues ci-après, le dommage des victimes et de leurs ayants droit résultant de lésions corporelles, lorsque la catastrophe technologique de grande ampleur est déclarée sinistre exceptionnel par le Comité des sages, sans devoir attendre que les responsabilités aient été déterminées.

§ 2. Elle ne porte pas préjudice au droit de la victime ou de ses ayants droit de réclamer, conformément aux règles du droit commun, l'indemnisation de son dommage devant les cours et tribunaux.

=> Indemnisation par le Fonds des Calamités + récupération des débours auprès du responsable

CONCLUSION

ON CONSTATE UNE FRÉQUENCE ET UNE DIVERSITÉ DE PLUS EN PLUS GRANDE DE CATASTROPHES ET D'URGENCES

- D'origine naturelle : inondations, tempêtes, tornades, pandémies...
- D'origine humaine : accidents technologiques, mais aussi actes de terrorisme, cybercrime, etc.



CONCLUSION

L'ACTION (OU LA NON-ACTION) DES POUVOIRS PUBLICS EST EXAMINÉE DE PRÈS, Y COMPRIS PAR LES TRIBUNAUX

- **La lutte contre les conséquences de la catastrophe a-t-elle été bien menée ?**
- **Les autorités locales étaient-elles bien préparées ?**
 - ✓ Plans d'urgence et d'intervention : actualisés et mis en pratique ?
 - ✓ Quels sont les scénarios pour lesquels des PUI/PPUI sont élaborés ? (terrorisme ?)
- **La responsabilité des pouvoirs publics est-elle illimitée ?**

L'asbl Klimaatzaak poursuit le gouvernement fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale pour non-respect des objectifs climatiques...

Merci pour votre attention !



01

02

03

04

05

Table ronde

Avec la participation de

**Gilles MAHIEU, Coralie DE DECKER, Sébastien BRUNET,
Eddy MAILLET et Simon RIGUELLE**



Merci pour votre participation !



À bientôt !

www.uvcw.be

