

## DROIT ET RESPONSABILITÉ

Les séismes ne sont pas prévisibles mais certaines règles peuvent en atténuer les effets. La judiciarisation de la société fait que lors de catastrophes naturelles, de plus en plus de procédures sont enclenchées pour trouver des responsables. Parce que la Convention Européenne des Droits de l'Homme mentionne le droit à la vie comme fondement de l'Union, tout défaut de prévention et de précaution peut être condamnable, comme l'a confirmé le procès et la sentence de l'affaire Xynthia. Avec la modification du zonage sismique, certains élus souhaitent réduire les contraintes réglementaires, ce qui pourrait leur être reproché.

### RESPONSABILITÉ ET PRÉVENTION

En 1987, une première loi définit la sécurité civile comme ayant pour objet « *la prévention des risques de toute nature ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes* » (art. 1 Loi n°87-565 du 22 juillet 1987). En 2004, sa modernisation actualise cette définition afin d'y inclure l'ensemble des modalités de la gestion des risques. La puissance publique apparaît alors dans la prévention des risques et cela va questionner sa responsabilité.

Le concept de **responsabilité** est central dans la **mise en place des politiques d'aménagement**. Jusque dans les années 1980, les personnes publiques (dites aussi personnes morales de droit public, qui représentent une entité - état, collectivités, institutions...- qui ont des droits et des obligations, notamment parce qu'elles ont un devoir d'intérêt général et de respect de la réglementation du droit administratif) ne peuvent être poursuivies.

Le terme de responsabilité (du latin *respondere* qui signifie « répondre de ») amène à justifier ce que nous avons fait ou dit. De nos jours, c'est l'idée qui implique « *la mise en place de mécanismes permettant de mettre en cause une personne en raison de la non-réalisation d'un engagement qu'elle a pris, ou d'un dommage qu'elle a causé* » (Cans et al., 2014). À partir des années 80, la judiciarisation de la société à comme effet **d'engager pénalement des poursuites contre les élus**. Ce changement est provoqué par la nouvelle attitude des victimes, comme l'illustre la condamnation de l'état dans l'affaire de l'amiante.

Depuis, la question de la responsabilité des élus devient un sujet sensible et ces derniers craignent les poursuites engageant leur responsabilité. Ils tentent à deux reprises de réagir :

Lors de la **loi du 13 mai 1996**, relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence (Loi n°96-393 du 13 mai 1996), qui impose une appréciation de ces délits qui ne sont constitués que lorsqu' « *il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait* ».

Lors de la **loi du 10 juillet 2000** (dite loi Fauchon) qui précise la définition des délits non intentionnels (Loi n°2000-647 du 10 juillet 2000). « *L'objectif est de réduire le domaine de la responsabilité pénale des personnes physiques, et exige désormais une faute qualifiée lorsque le lien de causalité entre la faute et le dommage est direct* ».

Ainsi, « *les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter* » peuvent être reconnues pénalement responsables qu'en cas de faute qualifiée : soit en ayant « *violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit en ayant commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elle ne pouvait ignorer* ».

### LE CAS DES RISQUES NATURELS ET DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Les conditions d'engagement de la responsabilité des élus sont complexes, notamment pour le risque sismique car afin d'engager la responsabilité d'une personne, l'existence d'un dommage est le point de départ de toute action juridique : sans dommage, aucune responsabilité ne peut être engagée. Dans ce cas, la procédure pour imprudence nécessite la recherche de responsabilité le jour de l'accident, ou en amont, l'existence de moyens non mis en œuvre pour prévenir le risque, comme l'application d'une réglementation.

Encore faut-il démontrer un lien de causalité : le devoir des élus est de s'assurer que la réglementation a été mise en œuvre, notamment au moment de l'instruction du permis de construire.

De ce fait, si la réglementation n'est pas suivie, plusieurs responsabilités peuvent être engagées pour infraction de négligence en raison des obligations des différents acteurs (constructeur, élus, commune, état ou technicien).

À ce jour, aucune jurisprudence n'existe pour ce type de cas puisqu'aucun séisme majeur récent ne s'est produit. La nouvelle jurisprudence française et internationale montre pourtant que les décideurs publics sont de plus en plus interrogés sur leur responsabilité.

En France, la majorité des procès est liée à une faute au moment de la délivrance du permis de construire.

À l'étranger, et concernant le risque sismique, les jurisprudences invoquent :

1. Un défaut d'information,
2. Un défaut de contrôle et de prescriptions techniques,
3. Un défaut de conception.

Les prérogatives des élus sont claires (article L1221-1 du Code général des collectivités territoriales): devoir d'informer, de prévenir, d'alerter, de planifier et de gérer la crise. Ainsi, en analysant les jurisprudences internationales et en s'inspirant des faits concernant les risques naturels en général, il est possible de faire un parallèle et d'imaginer ce qu'il pourrait se passer en France lors d'un séisme.

La responsabilité en cas de faute reviendrait en premier lieu aux acteurs de la construction, même si elle peut être partagée. L'État peut aussi partager certaines responsabilités mais mettre en cause cette responsabilité a souvent été perçue comme une remise en cause de l'État lui-même, chose inacceptable avant 1980.

Les articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme exigent que les autorités prennent les mesures les plus performantes possible pour la protection des biens et des personnes, ainsi que des mesures de prévention et de précaution. L'article 2 traite des catastrophes produites et des pertes humaines constatées, tandis que l'article 8 traite des catastrophes non produites et discute de leur éventualité. Ainsi « l'absence de toute législation de l'État, son inaptitude et son inapplication seront de nature à engager sa responsabilité ». Si les élus connaissent le risque et n'ont pas pris les moyens nécessaires à sa prévention, leur responsabilité pourrait être engagée en cas de séisme destructeur. Cependant, au regard des textes de jurisprudence en droit pénal, le risque est défini dans une logique de prévention et non dans une logique de précaution, c'est à dire privilégiant le risque certain du risque incertain. Pour le risque sismique, il est difficile de faire cette nuance, et l'appréciation du juge serait déterminante alors.



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Press Unit  
Unité de la Presse

Fiche thématique - Environnement et CEDH

mars 2020  
Cette fiche ne lie pas la Cour et n'est pas exhaustive

## Environnement et Convention européenne des droits de l'homme

Bien que la [Convention européenne des droits de l'homme](#) ne consacre pas en tant que tel un droit à l'environnement, la Cour européenne des droits de l'homme a été amenée à développer une jurisprudence dans le domaine de l'environnement en raison du fait que l'exercice de certains des droits garantis par la Convention peut être compromis par la dégradation de l'environnement et l'exposition à des risques environnementaux.

[Droit à la vie \(article 2 de la Convention\)](#)

### ÖZEL ET AUTRES C. TURQUIE, 17 novembre 2015.

Cette affaire concernait le décès des proches des requérants, ensevelis sous les décombres des immeubles d'habitation qui se sont effondrés dans la ville de Çınarcık – située dans une région classée comme « zone à risque majeur » sur la carte des régions sismiques – lors du tremblement de terre du 17 août 1999, qui fut l'un des plus meurtriers en Turquie. La Cour a conclu à la violation de l'article 2 de la Convention sous son volet procédural, jugeant en particulier que les autorités turques n'avaient pas fait preuve de promptitude pour déterminer les responsabilités et les circonstances de l'effondrement des immeubles ayant causé le décès des proches des requérants.

## RETOUR SUR LE PROCÈS DE L'AQUILA

Suite au **séisme de L'Aquila du 6 avril 2009**, un procès s'est tenu et a délibéré le 22 Octobre 2010 **sur la responsabilité des experts italiens accusés dans la prévention d'une catastrophe naturelle**. Ce procès est le premier à se tenir dans ce domaine contre des experts scientifiques. Les motivations sont construites en majorité sur les allégations du procureur. Elles comprennent la description de la séquence sismique et de ses précurseurs, les devoirs de la protection civile, l'analyse détaillée de la réunion de la Commission de Mars, les évaluations scientifiques des défenseurs et l'analyse de l'évaluation des risques sismiques. La seconde partie du procès se consacre à l'évaluation des liens de causalité, c'est-à-dire la manière dont les informations alléguées ont mené aux conséquences connues.

Le tribunal des Abruzzes **a retenu la responsabilité des sept experts italiens pour homicide par imprudence et mise en danger d'autrui**. En effet, le tribunal les accuse d'avoir sous-estimé les risques une semaine avant le tremblement de terre, ce qui n'a pas permis de prendre des mesures pour protéger la population. Le procureur Fabio Picuti dénonce dans son réquisitoire « *une analyse incomplète, inapte, inadaptée, coupable et trompeuse car en lisant le procès-verbal de la Commission Grands risques [Note: qui se réunit pour avis lors de catastrophes], nous trouvons des informations banales, inutiles, auto-contradictoires et fallacieuses* ». Quant au procureur Alfredo Rossini, il estime que « *ces responsables sont très qualifiés et auraient dû donner des réponses différentes à la population* ». En d'autres termes, les motivations d'une telle sentence sont déterminées par une évaluation approximative des risques et une inefficacité des activités et des devoirs de chacun pour la prédiction et la prévention. Deuxièmement, ces motivations sont renforcées par la présence d'informations incomplètes, imprécises et contradictoires sur la nature, les causes, les dangers et sur les développements futurs de l'activité sismique. « *La mauvaise analyse des risques ne se limite pas à ne pas considérer un seul facteur, mais aussi à sous-estimer plusieurs indicateurs de risque et la corrélation entre eux. Ce comportement a induit un effet rassurant sans équivoque* » (Verdict de la Cour Suprême). La sanction retenue est de six ans de prison ferme pour ces experts et à l'interdiction perpétuelle de la fonction publique.

En Appel du 10 novembre 2014, la cour de L'Aquila prend le contre-pied de la décision et **les sept experts scientifiques sont acquittés**. En effet, la cour souligne que les faits ne pouvaient constituer un délit. Cependant les juristes suggèrent une plus grande prudence pour les experts. La cour a également jugé que le premier procès était infondé affirmant qu'aucun blâme ne pouvait être attribué aux scientifiques dans la mesure où les évaluations scientifiques avaient été effectuées lors de la commission. La Cour suprême a confirmé le verdict d'appel. Seul le huitième membre de la commission, un politique, a été condamné à de la prison ferme.

**EN CAS DE SÉISME, LES RESPONSABILITÉS SERAIENT PARTAGÉES.** Cependant, l'affaire Xynthia et les jurisprudences européennes portant sur le risque sismique indiquent que les personnes publiques, et notamment les élus, seraient exposées à des poursuites en cas de non-respect de la réglementation. Le suivi et le contrôle des permis de construire sont des éléments essentiels à la protection des personnes et des biens. La suppression de cette réglementation mettrait clairement l'État et les élus en position d'être poursuivis, puisque les études d'évaluation l'affirment: la France est un pays à sismicité avérée.