

COLLECTIVITÉS LOCALES ET CATASTROPHES NATURELLES

par

Grégory GUTIERREZ

*DESS d'administration des collectivités locales,
Faculté de droit de l'Université de Paris V — René Descartes*

Le terme de catastrophe naturelle apparaît, pour la première fois, dans la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles (1), puis dans la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales (2). La loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, modifiée par la loi du 2 février 1995 sur la protection de l'environnement invente le terme de « *risque naturel majeur prévisible* », dressant une liste des risques compris dans cette acception. Une distinction se dessine alors entre risques naturels prévisibles et risques non prévisibles, seuls indemnisables. Cette distinction séduisante a rapidement été abandonnée. La liste pourtant assez restrictive des risques naturels contenus par le terme de catastrophe naturelle (3) a été élargie en pratique (cas des tempêtes des 26 et 28 décembre 1999 alors que ce risque ne fait pas partie, en principe, des risques couverts par la loi d'indemnisation). La terminologie devient donc imprécise et la distinction tombe entre risques prévisibles et non prévisibles d'autant plus que, selon l'article 40-1 de la loi du 2 février 1995, deux types de risques annoncés comme « *majeurs* » certes, mais également « *prévisibles* », sont, en réalité, quasiment imprévisibles à moyen terme (éruptions volcaniques et séismes). De plus, comment peut-on concevoir qu'une inondation soit à la fois prévisible (loi du 2 février 1995) et considérée

comme catastrophe naturelle (loi du 13 juillet 1982) (4)? Cet imbroglio sémantique ne facilitera pas l'identification des compétences locales parmi celles des différents acteurs de la gestion des risques naturels (État, services déconcentrés de l'État, établissements privés), les textes étant déjà, par eux-mêmes, imprécis. Cependant, chaque collectivité locale est engagée, aujourd'hui, dans la gestion des risques, aux côtés de l'État. C'est d'abord par l'action des secours et la lutte contre l'incendie que se développent les premières initiatives de protection des populations. Naissent des solidarités locales, notamment par le bénévolat, et c'est à l'échelle communale que les textes prévoient les premières compétences en matière de gestion des risques naturels. Sous la Révolution Française, la loi du 16-24 août 1790 transférait déjà aux maires des pouvoirs importants en matière de sécurité publique en leur confiant « *le soin de prévenir par des précautions convenables et de faire cesser par la distribution des secours nécessaires les accidents et les fléaux calamiteux* » (5). Cette vaste obligation posait la première pierre de l'édifice : l'article L. 2212-2^o du Code général des collectivités locales reprend quasiment les mêmes termes pour définir une des composantes du pouvoir de police générale du maire (6). La prévention et la lutte contre les catastrophes naturelles deviennent donc, progressivement, une préoccupation grandissante des autorités locales en matière de sécurité publique. Pourtant, aucun texte ne pose clairement les limites de compétences entre les collectivités locales et l'État qui, lui aussi, a sa part de responsabilité (7).

(1) Le phénomène n'est alors défini que par ses effets : « *sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles, au sens de la présente loi, les dommages matériels ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises* » (loi n° 82-600 du 13 juillet 1982, art. 1^{er}). L'indemnisation s'effectue de plein droit par l'assureur si un contrat incendie ou dommage existe et si un arrêté interministériel constate l'état de catastrophe naturelle dans la commune concernée.

(2) Loi n° 99-291 du 15 avril 1999, codifiée à l'article L. 2212-9 du Code général des collectivités territoriales.

(3) Cette liste n'a pas été établie par le législateur mais par le gouvernement : circulaires interministérielles du 15 mai 1998 relative à la constitution des dossiers concernant les demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle (modifiant la circulaire du 28 décembre 1992) et n° 84-90 du 27 mars 1984 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, non publiées au *Journal Officiel*.

(4) Sur ce paradoxe terminologique, voir : Philippe Ségur, « La catastrophe et le risque naturels : essai de définition juridique », *RDJ* 1997, 1693.

(5) Signe qu'à l'époque, ces phénomènes ne se perçoivent plus comme une fatalité, la loi ajoute à l'action curative traditionnelle par l'action des secours, celle de prévenir les fléaux.

(6) Article lui-même issu de l'ancien Code des communes qui a codifié la loi municipale du 5 avril 1884.

(7) Selon le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel la Constitution du 4 octobre 1958 fait référence, « *la nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales* ».

La gestion des risques naturels impose au maire, non seulement d'anticiper le risque (8), mais aussi de gérer les périodes de crise, notamment par les actions de secours et d'assistance aux populations. Cette double responsabilité est clairement partagée entre l'État et les collectivités locales (9). Néanmoins, le partage des compétences n'est pas nettement déterminé par les textes; l'apport de la jurisprudence n'est, en outre, que relatif. Or, la menace des phénomènes naturels est bien présente : la prédiction du réchauffement climatique par l'effet de serre va modifier l'équilibre des phénomènes atmosphériques et en accroître la fréquence. Parallèlement, le besoin de sécurité des populations augmente (10) et la poursuite des responsables locaux devant les tribunaux se systématisent.

L'action des secours et d'assistance des populations jusqu'au règlement de la crise font de la sécurité civile un service public de plus en plus sollicité. La récente réforme des services d'incendies et de secours témoigne d'une prise de conscience : la sécurité civile doit nécessairement évoluer. Elle évolue d'ailleurs souvent au rythme des catastrophes, et donc par à coups. L'expérience conduit à s'interroger sur le dispositif juridique mis en place, sur ses lacunes et sur les solutions à apporter. Sont concernés à la fois l'organisation générale des missions de sécurité civile [I] et les actions de sécurité civile des collectivités locales [II].

I. L'ORGANISATION GÉNÉRALE DES MISSIONS DE SÉCURITÉ CIVILE

L'intervention des divers acteurs suppose une organisation particulière pour éviter les initiatives hasardeuses et agir avec rapidité. C'est ainsi que la planification des secours est l'outil essentiel de prévision de l'action [1.1], préparant l'intervention des acteurs concernés [1.2].

(8) Le maire doit nécessairement prendre toutes les mesures de prévention, aussi bien à long terme qu'à court terme : CAA Lyon, 13 mai 1997, *M. Balusson et autres, Mutuelles du Mans IARD et autres, Les Petites Affiches*, 14 nov. 1997, n° 137, infirmant la position des juges de première instance : TA Grenoble, 2 juin 1994, *Claude Raymond et autres, Les Petites Affiches*, 10 février 1995, n° 18.

(9) Arrêt *Balusson et autres*, préc.

(10) Les progrès de la connaissance donnent le sentiment illusoire de pouvoir tendre un jour vers le risque zéro. Ce « vertige sécuritaire » (Paul-Henri Bourrelier, Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, Premier ministre, Commissariat général au plan, *La prévention des risques naturels*, coll. Evaluation, Paris, La Documentation française, 1997) est un facteur important d'évolution du contentieux de la responsabilité.

1.1. La planification des secours

La planification a pour but la mise en place rapide et efficace de tous moyens de secours disponibles pour faire face à un accident grave. Les types de plans officiels sont exclusivement élaborés par le préfet [1.1.1] et impliquent un régime financier spécifique [1.1.2]; ceux-ci n'empêchent pas le maire d'élaborer, même en l'absence d'obligation légale, un plan communal de prévention et de secours [1.1.3].

1.1.1. Le monopole de l'État

Les plans de secours se distinguent soit par leur caractère général comme les Plans organisation des secours (ORSEC), soit par un champ d'application plus spécifique (plan d'urgence inondations par exemple). Ces plans ne sont d'ailleurs pas exclusifs l'un de l'autre puisque la mise en œuvre d'un plan d'urgence ne fait obstacle à celle d'un plan ORSEC (11).

C'est bien le maire qui est responsable de la protection des personnes, des biens et de l'environnement sur le territoire de sa commune. Mais, dès lors que l'accident dépasse le territoire de la commune, le préfet dans son département et le Premier ministre sur l'ensemble du territoire sont responsables de la mise en œuvre de la sécurité civile. Le maire sera alors déchargé de sa responsabilité dans l'organisation de la sécurité civile (12), substitué par le préfet. Toutefois, il reste au cœur du dispositif de secours et fournit une assistance aux forces d'intervention déployées par le préfet.

En réalité, le contenu des plans ORSEC est assez pauvre et insuffisamment actualisé (13). De plus, le plan ORSEC national, annoncé par la loi voici quatorze ans, n'a jamais été élaboré. De même, les plans zonaux n'existent pas, à l'exception de la zone de défense de Paris (plan ORSEC interdépartemental zonal) et de la zone Centre-Est (plan de secours zonal). Un plan de la zone Sud-Est est en cours d'élaboration. L'opportunité de déclenchement est, de plus, assez délicate. Elle nécessite une

(11) Art. 3, al. 3 de la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre les incendies et à la prévention des risques majeurs.

(12) Ce problème est de taille pour les petites communes dotées de peu de moyens et devant faire face au coût des dommages subis par les sauveteurs. Lors d'une catastrophe de grande ampleur, ce coût serait disproportionné.

(13) A ce sujet, Sanson Gilles, *Evaluation des dispositifs de secours et d'intervention mis en œuvre à l'occasion des tempêtes des 26 et 28 décembre 1999*, rapport d'étape et rapport complémentaire au Premier ministre (rapport définitif en fin d'année), Paris, 2001.

définition politique de la gravité de la crise et la justification d'un cadre opérationnel d'exception. Souvent la puissance publique n'attend pas pareille proclamation pour recourir à tous les moyens d'intervention nécessaires dont la mise en œuvre n'est pas, au demeurant, liée au déclenchement d'un tel plan. La mise en œuvre des plans ORSEC n'est donc pas systématique et entraîne des disparités : le ministère de l'Intérieur, sans avoir nécessairement incité les préfets à prendre cette initiative, a cependant milité dans le sens de la gratuité des dépenses engagées par l'État. *A contrario*, ce régime de gratuité en faveur des collectivités locales, encadré par la loi du 22 juillet 1987 dans le cadre des plans ORSEC, n'est donc plus garanti. Plus grave encore, des situations identiques ont même donné lieu à des décisions opposées (14). S'agissant des départements atteints par les deux tempêtes successives des 26 et 28 décembre 1999, 23 % d'entre eux n'avaient organisé aucun exercice simulant le déclenchement d'un plan ORSEC, en 1998.

L'utilité des plans ORSEC est incontestable. Mais la pratique démontre qu'une relance des plans est nécessaire. Il faudrait tout d'abord obliger les préfets à réactualiser systématiquement leur contenu sur tout le territoire du département (15). Il paraît également nécessaire d'y associer les élus locaux, aussi bien au cours de l'élaboration que de l'actualisation des plans. Actuellement, aucun texte ne l'impose. Pourtant, cette association aurait pour conséquence une participation plus rationalisée et plus efficace des collectivités locales, notamment par la signature de protocoles d'accords entre l'État et ces collectivités : avec les communes pour les moyens matériels et les hébergements d'urgence principalement; avec les départements pour la participation de personnels médico-sociaux dépendant des conseils généraux. En cas de crise grave, ces mesures éviteraient les hésitations de collectivités locales à engager leurs moyens par crainte de supporter une trop grande charge financière. De plus, une réactualisation de la circulaire du 13 septembre 1989, prise en application de la loi du 22 juillet 1987, serait nécessaire pour

(14) Selon la mission interministérielle présidée par Gilles Sanson, beaucoup de préfets ont « fait de l'ORSEC » sans jamais l'avouer. Cette attitude n'est condamnable, selon la mission, qu'en ceci : elle couvrait l'ensemble du territoire; elle aurait pu être perçue différemment, notamment comme une marge supplémentaire laissée à disposition des préfets, si les tempêtes n'avaient concerné qu'un seul département. Cette situation a créé une inégalité entre les départements sur l'application du principe de gratuité des secours.

(15) C'est un des objectifs du projet de loi sur la modernisation de la sécurité civile en cours d'élaboration.

répondre aux réticences parfois constatées de certains conseils d'administration des SDIS.

1.1.2. Le régime financier induit par la planification

Justifié par la nécessité publique (16), le principe de gratuité des secours implique une prise en charge des dépenses par la collectivité publique. Mais l'article 13 de la loi du 22 juillet 1987 pose la règle du remboursement par la collectivité qui en a bénéficié. La répartition des dépenses dépend du déclenchement du plan ORSEC : le plan ORSEC permet, selon la loi, un transfert des dépenses (17) des collectivités locales vers l'État. Le régime veut que les dépenses effectuées par les collectivités, en dehors des zones de défense, soient remboursées par la collectivité bénéficiaire.

Si les clés de répartition sont à peu près claires en théorie, le système ne fonctionne que très rarement en pratique. Très souvent les SDIS, comme l'État, n'envoient pas la facture de remboursement aux communes. Cependant, la nouvelle organisation des services d'incendies et de secours provoque progressivement un glissement des mécanismes de solidarité vers les collectivités locales de rang supérieur. Leur implication s'accroît, au fur et à mesure, en marquant un retrait progressif de l'État : son désengagement, malgré la prise en charge d'une quantité importante des dépenses, notamment lors des dernières inondations, n'est peut-être pas inéluctable.

1.1.3. Le plan communal de prévention et de secours (PCPS)

Compte tenu des responsabilités qui incombent au maire en matière de sécurité publique, il est de son intérêt d'avoir prévu une organisation de crise à l'échelon communal. Si le maire est pleinement responsable de la sécurité des populations sur son territoire, tant qu'un plan d'urgence ou un plan ORSEC n'a pas été déclenché par le préfet (et même jusqu'à l'arrivée des secours supplémentaires envoyés par lui), il a tout intérêt à connaître le risque qui menace la commune et les moyens dont il dispose pour une première intervention. En règle générale, un plan communal de prévention et de secours se décompose en deux parties : une première partie sur l'analyse des

(16) CE, 5 décembre 1983, *Ville de Versailles c/ Mme Lopez de Arias*, AJDA 1985. 105.

(17) Ces dépenses concernent à la fois les moyens publics et privés, dont les réquisitions civiles et les mesures prises en application des pouvoirs de police du maire et du préfet.

risques qui peut s'inspirer des données du Plan de prévention des risques naturels (PPR), s'il existe, élaboré selon les données de la Direction départementale de l'équipement (DDE), et une deuxième partie sur l'organisation de crise qui, sur ordre du maire, se mettrait en place autour de lui pour lui permettre, en cas d'événement grave, d'assumer ses responsabilités tout en connaissant l'étendue de ses compétences (18). Cette seconde partie est essentielle pour mettre en œuvre les pouvoirs du maire.

1.2. Les acteurs de l'organisation des secours

L'implication croissante des services de secours dans la gestion des risques sont de nouveaux enjeux pour les services d'incendie et de secours [1.2.1] et pousse à s'interroger sur la situation des personnels concernés [1.2.2].

1.2.1. De nouveaux enjeux pour les services d'incendies et de secours (SIS)

Les services d'incendie et de secours n'ont cessé de s'adapter au nouveaux besoins de sécurité. Aujourd'hui encore, les services d'incendies et de secours constituent des structures en mutation et la gestion des risques naturels est une préoccupation nécessairement croissante de ces services. La répétition des catastrophes a pu montrer, ça et là, des carences de fonctionnement; le manque de moyens financiers, et donc matériels et humains, a amené le législateur à imposer une nouvelle organisation des services assurant, en principe, une égalité de prestations entre les populations.

Le transfert progressif de la gestion des SIS vers le département, imposé par la loi 3 mai 1996 relative aux services d'incendies et de secours, prévoit également la possibilité, pour les collectivités gestionnaires des Centres de première intervention (CPI) (19), de choisir de transférer ou non la gestion de leur corps de sapeurs-pompiers. En réalité, comme le souligne le rapport Fleury (20), le choix laissé aux collectivités est contrecarré par l'ensemble des dispositions opposables aux sapeurs-pompiers. Ainsi la protection sociale et la formation sont des compétences dévolues aux SDIS. Celui-ci est également compétent en matière d'acqui-

(18) Le plan peut, par exemple, prévoir les lieux disponibles pour loger les populations en cas de blocage des routes par d'abondantes chutes de neige, etc.

(19) Classés de tel à cause du faible effectif qu'ils peuvent instantanément déployer.

(20) Jacques Fleury, *Bilan de la mise en œuvre de la réforme de 1996*, rapport au Premier ministre, 19 avril 2000.

tion, de location et de construction des biens nécessaires à son fonctionnement. Il détermine pour cela les matériels qui seront mis à disposition des centres d'incendies et de secours relevant des communes et établissements publics de coopération intercommunale (21). Par ces mesures, les centres gérés par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale sont menacés de disparition. Pourtant, leur présence est essentielle : les dernières tempêtes de décembre 1999 l'ont encore démontré (22). Ils ont permis une mobilisation rapide de leurs personnels aptes à prendre les premières mesures conservatoires, leur parfaite connaissance de l'environnement et la solidarité de proximité manifestée. Un aménagement de la loi du 3 mai 1996 a été à maintes reprises demandé afin d'éviter une concentration excessive des moyens dans un souci de trop grande rationalisation budgétaire, amenant à une démobilitation des bonnes volontés locales liée à la perception d'un éloignement des centres de décision.

La loi du 3 mai 1996 n'est pas un texte financier : l'État n'a pas alloué de crédits supplémentaires aux collectivités locales pour faire face aux nouvelles dépenses. Elles doivent pourvoir elles-mêmes, sur leurs propres ressources, au financement des services d'incendie et de secours (23). Mais la rationalisation du financement des secours est difficilement conciliable avec ce type de service public; car il s'agit bien ici de sauver des vies. Si, selon l'adage commun, la vie n'a pas de prix, sa protection par les collectivités locales en a un désormais. D'ailleurs, les nouvelles compétences générales attribuées aux SDIS par la loi du 22 juillet 1987 viennent élargir leur champ d'intervention, sans pour autant se traduire par une augmentation en ressources financières. La participation à des tâches telles que la prévention des risques de toute nature et la protection de l'environnement (24) risque de peser davantage au fil des années au détriment des activités de secours plus essentielles. Ce n'est pas tant le coût des SDIS en lui même qui est remis

(21) Article L. 1424-12 du Code général des collectivités territoriales.

(22) Le rapport d'étape de la mission interministérielle présidée par Gilles Sanson a insisté sur le caractère irremplaçable des CPI de par leur proximité et l'engagement des sapeurs-pompiers (la plupart volontaires) envers une population dont ils se sentent proches.

(23) Cette charge sera d'autant plus grande que les politiques locales de prévention sont loin d'être efficaces sur l'ensemble du territoire : une amélioration de la prévention permettra sûrement à certains SDIS d'alléger leurs activités et réserver leur budget aux nouveaux besoins.

(24) En l'occurrence non définies par la loi.

en cause, mais leur capacité de répondre aux tâches premières qui leur incombent (25). La pertinence d'une gestion quotidienne et rationalisée est, de plus, difficile à concilier avec les nécessités de faire face aux phénomènes exceptionnels et de grande ampleur. L'augmentation progressive des risques naturels durant ces dernières années (26) incite à mener une réflexion de fond : les tempêtes de décembre 1999 qui ont ravagé une grande partie du territoire national (27), ont poussé jusqu'à leurs limites les capacités d'intervention des SDIS. Au total, 90 % des effectifs départements ont été mobilisés. Dans vingt-trois départements, la mobilisation fut, en une semaine, supérieure à l'activité habituelle effectuée en un trimestre. Même si, dans l'ensemble, le déploiement des effectifs a été remarquable, il paralysait du même coup toute marge de manœuvre supplémentaire en cas de crise aggravée (28). D'ailleurs, le maintien des effectifs s'est révélé pénible sur le long terme.

On aurait tort de croire que le dispositif ainsi mis en place répond à toutes les situations. Il demeure, néanmoins, une nécessité et son efficacité, lors des dernières catastrophes, a démontré son caractère indispensable. Pour éviter que les SDIS ne se transforment en simple gestionnaire du risque courant ne pouvant faire face à l'ampleur des catastrophes naturelles, il serait préférable de réfléchir sur les effets néfastes du phénomène de concentration et de rationalisation de la gestion des services d'incendies et de secours.

1.2.2. Le personnel des secours

Les corps de sapeurs-pompiers des collectivités sont désormais de deux catégories : les sapeurs-pompiers volontaires qui représentent la majeure partie des effectifs, et les sapeurs-pompiers professionnels (environ 10 %) qui sont en majorité affectés dans les grandes agglomérations et où l'activité des services dépasse deux interventions par jour. Une troisième catégorie disparaît : celle des sapeurs-

pompiers auxiliaires (29). Cette catégorie constituait une forme spécifique du service national, dénommée service de sécurité civile, aujourd'hui devenue obsolète en raison de la suspension récente des incorporations; elle était la plupart du temps composée de sapeurs-pompiers ayant déjà une expérience en la matière et leur nombre était limité à 10 % de l'effectif dans les SDIS.

Les sapeurs-pompiers volontaires sont historiquement les premiers sapeurs-pompiers. Les communes, pour faire face à des risques peu fréquents et qui concernaient le plus souvent le risque incendie, ont fait appel à des citoyens volontaires. Ce corps a perduré et trouve encore aujourd'hui des exemples similaires dans les États européens. Mais la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires est de plus en plus une contrainte pour concilier avec leur activité professionnelle extérieure alors que les besoins de sécurité sont sans cesse croissants. A terme, on risque de voir apparaître une catégorie abandonnée au profit du professionnalisme. L'intérêt pour les populations victimes des catastrophes naturelles n'est pas dans la disparition de ce corps. La solution consisterait peut-être à créer artificiellement, avant qu'il ne soit trop tard, une distinction claire entre les sapeurs-pompiers volontaires d'une part, mieux à même de traiter des tâches courantes, les moins qualifiées ou de suppléance, et les sapeurs-pompiers professionnels d'autre part, chargés des interventions les plus complexes et concentrés dans les grandes agglomérations.

L'élargissement des compétences effectué en 1996 suscite de nouvelles vocations : la complexification des phénomènes, doublée d'une demande de protection plus forte de la part des administrés, a nécessité l'apparition d'effectifs de plus en plus spécialisés, aussi bons techniciens que pompiers. La formation de sapeurs-pompiers doit donc nécessairement évoluer. Actuellement les actions de formation qui sont menées, quels que soient les corps concernés, le sont sur des thématiques uniformes, et non en fonction des missions des SDIS et des CPI en cohérence avec le Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR). Une formation spécifique, en fonction des besoins particuliers du territoire concerné, doublée d'une mobilité obligatoire pour les cadres professionnels serait idéale. D'autres difficultés restent également à résoudre, comme l'absence de fond spécifique pour

(25) C'est-à-dire avant tout « *la lutte et la protection contre les incendies et contre les autres accidents, sinistres et catastrophes* » (décret du 6 mai 1988 relatif l'organisation générale des services d'incendie et de secours aujourd'hui obsolète).

(26) Une augmentation expliquée par la réunion de plusieurs facteurs : une fragilisation du milieu naturel par une urbanisation intense, la complexification des réseaux de communication (nouvelles technologies, dimensions nationales et internationales, etc.) et la multiplication des acteurs.

(27) 70 départements ont été touchés.

(28) Et ce, aussi bien au niveau local que national (tous effectifs confondus).

(29) Loi n° 92-9 du 4 janvier 1992 et décret n° 92-1249 du 1^{er} décembre 1992.

assurer la formation des sapeurs-pompiers volontaires.

II. ACTIONS DE SÉCURITÉ CIVILE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Si l'éloignement progressif des structures fait parfois perdre aux services de secours leur rapidité d'intervention, le maire conserve, dans une première phase d'action (en attendant une éventuelle substitution par le préfet), un pouvoir important qui fait de lui le premier directeur des opérations de secours. Le maire et les services d'incendies et de secours ont certaines compétences plus ou moins identifiables qu'ils devront connaître [2.1] sous peine de mettre en cause leur responsabilités [2.2].

2.1. Les compétences mises en œuvre

Les secours ne sont qu'un aspect de l'activité des missions de sécurité civile. Des missions premières de lutte contre l'incendie et la mise en œuvre des secours, d'autres missions, telles que la protection des biens et de l'environnement ou la prévention des risques naturels (30), sont venues élargir le domaine de compétence de ses acteurs (31). Seulement aucun texte ne définit précisément leur contenu. Ainsi l'élargissement du champ de compétence des SDIS a pour effet de dissoudre, parmi une série d'objectifs énumérés de façon peu structurée, l'essentiel de leurs compétences. On peut, en effet, se demander s'il existe des points communs entre la lutte contre l'incendie (qui, en matière de risque naturel, fait peu de victimes), les risques naturels et les risques technologiques. Les textes se réfèrent à des concepts aussi vagues que la protection de l'environnement ou la prévention des risques naturels. La question est de savoir jusqu'où les SDIS sont compétents. Le besoin croissant de sécurité a conduit à une extension de la notion de sécurité civile devenue de plus en plus floue. La clarification des compétences appelle, pour chaque acteur, une distinction plus nette entre les activités de secours, de protection des personnes, des biens et de l'environnement ainsi que les opérations qui s'y rapportent (32).

(30) Article 1^{er} de la loi du 22 juillet 1987 préc.

(31) Article L. 1424-2, note préc. : les services d'incendies et de secours « concourent » à ces missions. Aucune précision supplémentaire n'est apportée.

(32) La difficulté est aussi de définir clairement la notion de protection de l'environnement qui ne semble pas inclure, encore aujourd'hui, la notion de protection de l'homme face aux agressions de la nature.

Concernant l'activité de secours à proprement parler, le maire agit en vertu de ses pouvoirs de police générale : il doit prendre toutes les mesures nécessaires à l'alerte et à la protection des populations et pourvoit à toutes les mesures d'assistance et de secours sur son territoire (33). Cette obligation concerne aussi bien la décision elle-même (acte de police) que l'activité matérielle (34). Elle est d'ailleurs complétée par la nécessité d'avertir le préfet en lui communiquant les mesures prises (35). Par conséquent, le maire a pour tâche d'une part, d'apporter une première réponse d'urgence (36) et, d'autre part, d'apporter un soutien et une assistance constante aux services extérieures pour le règlement de la crise. Le maire doit donc, dans un premier temps, réunir les moyens humains et matériels, déclencher si nécessaire les évacuations des zones dangereuses et en interdire l'accès, préparer l'accueil des évacués et des victimes et rester en liaison continue avec les secours sur le terrain tout en prévenant le préfet.

Le maire peut également requérir des moyens adaptés à l'ampleur de la crise (37). Ce pouvoir de réquisition n'est applicable que s'il ne dépasse pas les limites de la commune ou du département, auquel cas les préfets de département ou de zone et, au plan national, le ministre de l'Intérieur, prennent les mesures à leur niveau. Il constitue par définition un pouvoir temporaire adapté aux circonstances (38) et doit, théoriquement, faire l'objet d'un acte daté et signé; quel que soit son contenu, la réquisition doit au moins être opérée par arrêté du maire.

2.2. Les responsabilités mises en cause

L'intervention des autorités locales peut parfois engager leur responsabilité alors que l'urgence et le manque de moyens plus adaptés ne pouvaient permettre une action de gestion du sinistre de manière plus efficace et différente. Lorsque la catastrophe survient, il est déjà trop

(33) Article L. 2212-2-5^o du Code général des collectivités territoriales.

(34) CE, 19 mars 1982, *Ranchoup*, Rec. 746.

(35) Article L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales.

(36) Il peut, par exemple, recourir à l'exécution forcée et enlever lui-même, aux frais du propriétaire, l'arbre abattu par la tempête sur la voie publique : CE, 20 janvier 1956, *Préfet de police c/ Brionnet*, Rec. 25.

(37) En vertu de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales. Pour des précisions sur le régime de la réquisition civile : circulaire du ministre de l'Intérieur du 25 octobre 1990 relative aux réquisitions civiles, non publiée au *Journal Officiel*.

(38) CE, 4 juillet 1947, *Navello*, Rec. 299.

tard pour savoir si l'action respecte effectivement la légalité. La lutte contre les catastrophes génèrent un contentieux que ces autorités doivent nécessairement connaître pour mieux appréhender les contours de leurs obligations. Ainsi les responsabilités administrative [2.2.1] et pénale [2.2.2] qui visent ces acteurs, doivent être précisées.

2.2.1. La responsabilité administrative lors du règlement de la crise

Le maire en tant qu'agent de la commune exerce ses pouvoirs de police en matière de prévention des risques naturels (39) et de protection des personnes et des biens par la distribution des secours et par l'entretien des biens endommagés par la catastrophe. La commune est donc tout d'abord tenue responsable du défaut d'entretien normal des ouvrages publics (enlèvement d'un arbre sur la voie publique, entretien des barrages, des cours d'eau domaniaux, etc). Elle est aussi responsable des dommages subis par les collaborateurs occasionnels du service public [a] et du dysfonctionnement des services utilisés [b]. Mais les établissements publics, gérant ces services peuvent également être tenus responsables en cas de défaut d'organisation et de fonctionnement du service public [c]. Surtout, de manière générale, le régime de responsabilité a été récemment modifié en matière d'organisation des secours pour passer de la faute lourde à la faute simple [d].

a) La responsabilité sans faute à l'égard des collaborateurs occasionnels du service public

Le régime de responsabilité sans faute a été étendu au bénéfice des collaborateurs requis comme aux collaborateurs sollicités (40) et spontanés (41). Plus spécifiquement, les dommages subis par les collaborateurs du service public communal de lutte contre les inondations engagent la responsabilité de la commune, même s'ils sont intervenus en exécution d'un plan ORSEC mis en œuvre par le préfet (42).

b) Le principe de responsabilité pour faute de la commune en cas de mauvais fonctionnement des services d'incendies et de secours

C'est l'autorité chargée de mettre en œuvre la police administrative sur son territoire qui est

responsable du défaut de fonctionnement des services. La responsabilité de la commune sur laquelle le sinistre s'est produit et chargée, par conséquent, d'exercer les pouvoirs de police qui lui incombent, n'est pas affectée par la circonstance que certaines des équipes engagées dans l'opération ne relevaient pas des autorités municipales (43). Ainsi l'État (44), pour le concours du préfet à la lutte contre le sinistre, ou la commune voisine qui met à disposition du maire son centre de secours (45) ne peuvent être tenus directement responsables. Néanmoins le Conseil d'État a admis, par une jurisprudence constante, l'action en garantie de la commune responsable de l'exécution de la police administrative envers la commune disposant du service de secours et d'incendie (46). De surcroît, toute personne publique peut faire l'objet d'un tel recours en garantie de la part de la commune tenue directement pour responsable (47).

La commune est donc seule directement responsable de l'exercice du pouvoir de police et des conditions d'utilisation des moyens mis en œuvre pour lutter contre les catastrophes. Le défaut d'organisation et de fonctionnement dus au service lui-même, et non à une carence du pouvoir de police, est cependant imputable à la personne publique gestionnaire : commune, État ou établissement public.

c) La responsabilité pour faute des établissements publics de secours et d'incendie

La responsabilité des établissements publics peut être recherchée directement, sans appel en garantie de la collectivité publique responsable (qui, on le rappelle, peut être également l'État). Ainsi la responsabilité des communautés urbaines, compétentes de plein droit pour gérer et organiser le service de secours et d'incendie, est directement engagée pour des dommages imputables à des défauts d'organisation ou de fonctionnements du service (48). La responsabilité peut même être entière pour

(39) Désormais sur fondement de la faute simple : CAA Lyon, 13 mai 1997, *M. Balusson et autres, Mutuelles du Mans IARD et autres*, préc.

(40) CE Ass., 22 nov. 1946, *Commune de Saint-Priest-la-Plaine*, Rec. 279; D. 1947. 315. note Blaevoet.

(41) CE sect., 17 avril 1953, *Pinguet*, Rec. 177; D. 1954. 7. note Morange.

(42) CE, 10 décembre 1969, *Simon et autres*, Rec. 567; D. 1970. 447. note Blaevoet.

(43) CAA Lyon, 20 décembre 1989, *Commune de Roquevaire*, Rec. 523.

(44) CE, 7 novembre 1984, *Commune de Corbère-les-Cabanes*, Rec. 523.

(45) CE, 8 octobre 1975, *Société d'assurance moderne des agriculteurs de France*, Rec. 906; CE, 12 juin 1953, *Ville de Toulouse*, Rec. 284.

(46) CE, 21 février 1964, *Compagnie d'Assurance « La Paternelle » et Ville de Watrelos*, Rec. 119, concl. Braibant; AJDA 1964. 578, note Moreau.

(47) CE, 19 janvier 1962, *Ministre de l'Agriculture c/ Barcons et Commune de Vernet-les-Bains*, Rec. 52.

(48) CE, 14 mars 1986, *Communauté urbaine de Lyon c/ Société SAPI*, Rec. 72; RFDA 1986. 922, concl. Roux, note X. Pretot; D. 1986. IR. 462. obs. Moderne et Bon; AJDA 1986. 298. note Azibert et Fornacciari.

l'établissement public (49). Logiquement, les SDIS aussi devraient être directement responsables des dysfonctionnements dans la gestion ou l'organisation des services. Mais le juge ne s'est pas encore prononcé en ce sens. Toutefois, l'appel en garantie des SDIS est possible (50).

d) *Le nouveau régime général de responsabilité pour faute en matière d'organisation des secours*

La faute lourde en matière de responsabilité pour faute de la personne publique est en régression depuis quelques années. Il touche notamment les activités de secours auxquelles il est appliqué un régime de faute simple. Ainsi le régime de faute lourde, lié à l'exercice d'une activité difficile, a longtemps été appliqué aux services de secours : manque de coordination des pompiers de services différents (51) ou retrait prématuré du dispositif de surveillance mis en place après l'extinction apparente du premier foyer d'un feu de forêt (52). Cependant, le Conseil d'État a procédé à un revirement définitif de jurisprudence. Désormais la faute simple suffit à engager la responsabilité des personnes publiques chargées d'assurer les secours. Ainsi une commune a commis une faute simple du fait du retard pris par les services lors d'une opération de secours (53).

Ce régime, défavorable à la personne publique, comprend cependant des exonérations possibles de responsabilité. La cause d'exonération qui peut être retenue à l'occasion des catastrophes naturelles, est essentiellement la faute de la victime. Par conséquent, sont responsables de la moitié des conséquences du dommage d'un incendie de forêt les personnes privées propriétaires d'un terrain situé dans une zone exposée à ce type de risque puisqu'ils entreposaient, sans protection particulière, des matériaux inflammables accroissant sensiblement les risques de propagation des feux de forêt (54). De même, le temps mis par le propriétaire à appeler les pompiers peut totalement exonérer

la commune de sa responsabilité si celui-ci les a prévenu trop tardivement pour être efficaces (55).

2.2. La responsabilité pénale des collectivités locales et de leurs établissements publics

S'il n'est pas fait obligation au maire de réaliser un PCPS, le champ de compétences qui lui est réservé en matière de prévention et d'organisation des secours constitue l'un des domaines où s'appliquent les mécanismes généraux de responsabilité. Le maire peut donc voir sa responsabilité pénale engagée, tant au titre des compétences de police générale que de police spéciale, pour des délits non intentionnels de négligence ou d'imprudence constitutifs d'homicides ou de blessures volontaires. Ainsi le fait de causer, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, la mort d'autrui constitue un homicide involontaire puni de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 francs d'amende (56). Lorsque l' élu est juridiquement compétent pour agir, toute inaction fautive (absence ou insuffisance de précaution ou de mesures de prévention) ou toute action entachée d'imprudence ou de négligence ou encore de manquement à une obligation de sécurité ou de prudence engagera sa responsabilité pénale. La loi du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, dite loi Fauchon, est venue atténuer le champ d'application de ces délits (57) : dès lors, est exonérée la personne publique qui n'a pas respecté son obligation de prudence lorsqu'elle ne l'a pas violé de façon manifestement délibérée ou qu'elle n'a pas commis de faute caractérisée exposant autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elle ne pouvait ignorer (58).

La responsabilité pénale rappelle les obligations incombant aux élus lors des interventions de crise. L'inobservation par le maire d'une obligation de sécurité peut donc entraîner la mise

(49) A propos du délai excessif d'évacuation d'une victime, CE, 29 décembre 1999, *Communauté urbaine de Lille* ; D. 2000, somm. 247, obs. Bon et Bechillon.

(50) A propos du retard à venir, CE, 29 avril 1998, *Commune de Hannapes*, Rec. 185 ; D. 1998, 535, note Lebreton ; JCP. II, 10109, note Genovese ; *Les Petites Affiches*, 10 mars 1999, n° 49, note Pieraccini ; RDP 1998, 1001, note Pretot. En l'espèce, les victimes ont engagé la responsabilité de la commune uniquement, mais le juge a rappelé que l'appel en garantie du SDIS était possible. La responsabilité directe des SDIS n'est donc pas acquise.

(51) CE, 2 décembre 1960, *Strohmaier et Compagnie « Le Phénix »*, Rec. 933.

(52) CE, 7 octobre 1966, *Société agricole d'Oyre*, Rec. 532.

(53) CE, 29 avril 1998, *Commune de Hannapes* et CE, 29 décembre 1999, *Communauté urbaine de Lille*, préc.

(54) CAA Lyon, 5 mars 1991, *Commune de Roquevaire*, préc.

(55) CE, 19 mars 1965, *Fouet*, Rec. 183.

(56) Article L. 221-6 et 121-3 du nouveau Code pénal.

(57) A titre indicatif, voir la circulaire du 11 octobre 2000 relative à l'application de la loi Fauchon.

(58) Article L. 121-3 du nouveau Code pénal.

en danger délibérée d'autrui (59). D'autres délits sont également sont également répréhensibles sous réserve des risques encourus par l'auteur ou par les tiers : refus d'assistance d'une personne en péril (60) ou abstention volontaire de prendre ou de provoquer les mesures permettant de combattre un sinistre de nature à créer un danger pour la sécurité des personnes (61). Dans l'ensemble, la loi du 10 juillet 2000 a redéfini les délits non intentionnels pour restreindre, ni plus ni moins, la responsabilité des élus. Les conditions très restrictives d'engagement de responsabilité sont au moins un retour de l'élu devant son juge naturel (le juge administratif), sinon un facteur de déresponsabilisation latent.

Plus délicate est la responsabilité pénale des SDIS. Les collectivités territoriales et leurs groupements font partie du champ d'application des délits non intentionnels commis dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégations de service public (62). Le SDIS est-il exclu du champ d'application ? Une hésitation est possible quant au caractère atypique des SDIS. Mais si le SDIS constitue bien un établissement de type nouveau et qu'il n'est pas considéré comme un groupement, alors sa responsabilité pénale est pleinement établie (63). Seuls les juges diront

(59) Article L. 223-1 du nouveau Code pénal. Voir par exemple : Trib. Corr. Avignon, 15 septembre 1994. *Ministère public c/ Van Gaver Solange épouse Bressange*, Bull. crim. n° 1683. Ce cas peut trouver à s'appliquer dans une situation où, suite à une réquisition civile ordonnée par le maire, ou par le préfet mais au bénéfice du maire, celui-ci oblige son chauffeur à conduire à très grande vitesse sans aucune visibilité. Dans le cas des récentes tempêtes, un tel comportement aurait très bien pu se produire avec le danger de ne pas voir à temps un arbre couché en travers de la route. Et la connaissance du risque est, dès lors, identifiable.

(60) Article L. 223-6, al. 2 du Code pénal.

(61) Article L. 223-7 du nouveau Code pénal.

(62) Article 121-2 du nouveau Code pénal.

(63) Voir à ce sujet, Marc Genovese, « La responsabilité pénale des services d'incendie et de secours », *La gazette des communes, des départements et des régions*, 24 avril 2000, n° 1547, p. 36.

à l'avenir si le SDIS constitue un groupement au sens du Code pénal.

La gestion des risques naturels ne bénéficie pas encore d'un cadre juridique clair. L'éparpillement et l'imprécision des textes sont une lacune importante et ne permettent pas d'isoler avec facilité les moyens des collectivités locales pour faire face aux catastrophes naturelles. La solidarité financière de l'État est, certes, indispensable, mais n'est en aucun cas constructive. Son attitude vis-à-vis des collectivités leur donne le sentiment illusoire que l'État sera toujours là pour subvenir à leurs difficultés financières. La gestion des risques trace une limite visible de la décentralisation : peu préparée à faire face aux risques naturels, les collectivités s'en remettent à l'État qui, progressivement, s'oriente vers une re-centralisation des moyens de secours (64).

La sécurité publique n'a d'ailleurs pas qu'un aspect curatif. La prévention y trouve une place de plus en plus importante : le savoir-faire des acteurs de la sécurité civile, leur expérience du terrain et leur vision pragmatique ne doivent pas être plus longtemps séparés des acteurs de la prévention. De plus, la pratique du retour d'expérience doit être élargie. Chacun contribue alors au développement progressif d'une culture du risque et, surtout, appelle à la mise en œuvre d'un droit spécifique applicable aux contraintes soulevées par les catastrophes. En attendant une possible évolution vers un véritable droit des catastrophes, ou même une simple codification des textes applicables aux collectivités locales (qui constituerait une première étape), les difficultés persistent et les risques se multiplient.

G.G.

(64) Le projet de loi sur la modernisation de la sécurité civile prévoit notamment la création d'un établissement public de secours dans chaque zone de défense, piloté par l'État.