

LE PRÉFET ET LA SÉCURITÉ CIVILE

par

Bertrand PAUVERT (*)

*Maître de conférences en Droit — Université de Haute-Alsace,
membre du C.E.R.D.A.C.C.*

(Centre Européen de Recherches sur le Droit des Accidents Collectifs et des Catastrophes)

« La sécurité civile a 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 » (1). La définition législative semble claire et donne à chacun la mesure de l'ampleur des notions que recouvre le concept de sécurité civile. Toutefois, si cette ampleur enrôle quantité de domaines dans l'étude de la sécurité civile (2), elle ne favorise guère ni la détermination des éléments permettant de connaître précisément la nature exacte de la sécurité civile, ni celle des différentes compétences en ce domaine. Or, celles-ci sont aujourd'hui primordiales, lorsqu'il s'agit de répondre aux attentes accrues de citoyens inquiets.

L'objet de la sécurité civile. La sécurité civile est assurément un concept difficile à cerner, tant il est vrai qu'elle résulte d'une construction empirique, « tout à la fois concept, mission, service, elle est surtout le produit de l'histoire et de la nécessité pour les groupements humains, puis les collectivités locales, de faire face aux risques collectifs de la vie quotidienne. (...) Les textes, l'organisation, les procédures, l'intervention de l'État, ont presque toujours été des phénomènes seconds, qui venaient sanctionner des pratiques, des réussites... et des échecs » (3).

La sécurité civile, telle qu'elle est définie par la loi de 1987, vise à protéger les populations en cas de survenance d'accidents ou de sinistres majeurs (4), elle est ainsi l'héritière d'une préoccupation aujourd'hui ancienne ayant donné naissance à une multitude de concepts (5). Cette hétérogénéité conceptuelle n'a d'ailleurs d'égale que la diversité des acteurs concernés par la sécurité civile (6) — diversité d'ailleurs justifiée par l'ampleur de son objet. Il résulte de cette situation une difficulté à saisir la nature exacte de la sécurité civile et de ses acteurs, « le droit de la sécurité civile n'est donc pas fortement architecturé. Il est complexe, incomplet, fluctuant. Il n'aide pas à comprendre ce qu'est la sécurité civile ni à cerner son champ de compétence » (7). Si l'objet, la nature ou les acteurs de la sécurité civile ne se définissent pas aisément, il semble

(*) L'auteur tient à remercier la direction et les personnels du service interministériel de défense et de protection civile de la préfecture du Haut-Rhin pour leur disponibilité ainsi que pour la gentillesse de leur accueil. Cet article leur doit beaucoup, tant d'un point de vue documentaire, qu'au regard des échanges relatifs aux difficultés pratiques parfois suscitées par l'application de telle ou telle disposition textuelle.

(1) Art. 1er de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs (JO du 23 juillet, p. 8199).

(2) L'étude des services de secours, des catastrophes naturelles, de la réglementation relative aux accidents technologiques ou industriels — notamment — relève ainsi de l'étude de la sécurité civile.

(3) Vincent Dye, *La sécurité civile en France*, PUF, Que sais-je ?, n° 1682, 1995, p. 3.

(4) En temps de paix comme en période de guerre.

(5) Ce sont d'abord les dispositions de la loi du 8 avril 1935, portant organisation des mesures de sauvegarde de la population civile qui évoquent la défense passive (ainsi que la loi du 11 juillet 1938, sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre). A celle-ci est substituée en 1944 la protection civile, dont la responsabilité incombera désormais au ministère de l'intérieur (en lieu et place de la Défense); l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense (JO du 10, p. 691) évoque pour sa part la défense civile (art. 17), composée de « l'ensemble des mesures préparées, mises en œuvre ou coordonnées par l'autorité civile, ayant pour objet d'assurer l'ordre public, de protéger les installations et ressources d'intérêt général, de permettre la sauvegarde des populations et d'affermir la volonté de défense de la nation ». « Lexique des termes de la Défense non militaire ». SGDN, sans date. Enfin, c'est en vertu d'un décret de 1975, que la Direction de la sécurité civile a remplacé le Service national de la protection civile (D. n° 75-714 du 23 juillet 1975 relatif à l'organisation centrale du ministère de l'intérieur, JO du 9 août, p. 8117), avant que la loi de 1987 ne donne un cadre législatif à ses missions.

(6) Les services d'incendie et de secours composés de sapeurs-pompiers (militaires ou civils, volontaires ou professionnels), les unités d'intervention de la sécurité civile, les services du déminage, les services hospitaliers d'urgence (SAMU et SMUR), les associations (Ordre de Malte, Croix-Rouge, Société Nationale de Sauvetage en Mer, Spéléo-Secours français, Fédération nationale de la protection civile...) figurent notamment parmi les acteurs de la sécurité civile.

(7) V. Dye, op. cit., p. 32.

plus simple d'envisager ses moyens, lesquels, en définitive, « s'appliquent à tous les risques qui concernent la population civile, qu'ils soient d'origine militaire ou civile, en temps de paix ou en temps de guerre » (8); l'ampleur de cette mission explique aisément la difficulté qui existe dans la détermination de la répartition exacte des compétences.

La répartition des compétences en matière de sécurité civile. Lorsqu'il s'agit de déterminer les compétences en matière de sécurité civile la loi semble, ici encore, de prime abord fort claire, qui confie au maire « le soin de prévenir par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature » (9); la clarté s'étiole si l'on considère que les préfets « de façon quasi ininterrompue, (...) ont vu leurs attributions s'élargir au cours des dernières décennies dans le domaine de la prévention des risques naturels et industriels, ainsi que dans celui de la gestion des crises » (10). La clarté disparaît enfin, si l'on ajoute le partage des missions de sécurité civile entre une multitude d'acteurs; pluralité qui ne saurait être gage d'une excessive intelligibilité, lorsqu'il s'agit de connaître en détail responsabilités et compétences des uns et des autres.

La sécurité civile est un domaine de compétences partagées. Le premier des partages, vertical, s'opère entre l'État et les collectivités territoriales. Si la compétence de principe appartient aux communes, elles disposent de la possibilité de faire appel à l'État dès lors que l'ampleur ou la gravité des événements les rendent incapables d'y faire face; le préfet, représentant de l'État dans le département, possède comme mission de répondre à cet appel et dispose d'importants pouvoirs à cet effet. De fait, le devoir de solidarité entre les citoyens justifie l'intervention de la puissance publique afin de faire face aux malheurs accablant la Nation (11). Le second partage, horizontal, se

produit au sein même de l'État, trouvant sa source dans le caractère interministériel des compétences en matière de sécurité civile (12). Sur le plan institutionnel, cette pluralité de décideurs rend complexe l'étude de la sécurité civile, ne facilitant pas le discernement précis des responsabilités (13). Toutefois, pour obscur que puisse paraître ce partage au néophyte, force est de constater qu'en matière de sécurité civile, « près de vingt ans après le profond mouvement de décentralisation opéré sur la base de la loi du 2 mars 1982, l'institution préfectorale a largement compensé, du côté du droit de la déconcentration de l'État, la perte de compétences qu'elle a légitimement subie comme exécutif des départements ou des régions » (14). L'essor de la compétence préfectorale s'explique notamment par la demande sociale accrue d'une intervention publique sur tout ce qui peut relever des questions de sécurité civile.

La sécurité civile, un impératif social. Il existe aujourd'hui de la part des citoyens une demande sans cesse accrue que soit assurée leur sécurité; demande favorisée par la conscience de l'ampleur des risques technologiques, sanitaires et par la persistance des catastrophes naturelles (15). Ayant évacué toute réponse objective à l'ordre du monde, nos sociétés acceptent de plus en plus difficilement

(8) Michel Prieur, « La réorganisation de la sécurité civile et la prévention contre les risques majeurs ». *RFDA*, 1987, p. 928.

(9) Art. L. 2212-2-6° du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

(10) Claude Gilbert, « Traitement des risques collectifs et actions des préfets », in *Le retour des préfets?*, sous la dir. de Jean-Jacques Gleizal, PU Grenoble, 1995, p. 130.

(11) En vertu du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, « la Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales »; ce qui constitue dès lors un véritable principe de solidarité a également été reconnu par le Conseil constitutionnel, « la protection de la santé et la sécurité des personnes et des biens (...) a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle », décision n° 80-117 DC, du 22 juillet 1980, *Protection des matières nucléaires*, Rec., p. 42.

(12) Si le ministère de l'Intérieur dispose de l'essentiel des moyens nationaux de secours et se trouve chargé de la planification des mesures de sauvegarde, au moyen de la direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC), de nombreux ministères participent à cette mission. Les ministères de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement coordonnent l'action pour ce qui touche aux risques naturels majeurs. La prévention des risques technologiques relève des services du secrétariat d'État à l'Industrie. Les politiques relatives à l'aide médicale d'urgence (SAMU et SMUR) sont rattachées à la Santé. La réglementation relative à la sécurité contre l'incendie dans les immeubles d'habitation dépend du ministère du Logement. Les services de l'Équipement sont également concernés, tandis que la prévention des accidents et sinistres dans les entreprises relève enfin du ministère de l'emploi.

(13) Pour Mickaël Sotto, « l'organisation de la sécurité civile (...) soulève certaines interrogations quant à la répartition des compétences opérationnelles entre l'État et les collectivités territoriales », in « La réforme des services d'incendie et de secours », *Droit et Défense*, 1999, n° 2, p. 24. Grégory Gutierrez rappelle également qu'en ce domaine, « aucun texte ne pose clairement les limites de compétences entre les collectivités locales et l'État », in « Collectivités locales et catastrophes naturelles », *Droit et Défense*, 2001, n° 4, p. 17.

(14) Olivier Gohin, « Les préfets de zone de défense », *RDP*, 2001, p. 1357.

(15) Les risques existent et concernent de très nombreuses communes. Parmi nos plus de 36.000 communes, 7.500 sont susceptibles de connaître des inondations, 3.000 sont considérées comme pouvant être affectées par des mouvements de terrain et plus de 1.400 par des séismes. On a également recensé à peu près 600 sites classés « Seveso », au titre de la protection de l'environnement. Il s'agit donc de risques importants, multiformes, face auxquels il est demandé que les autorités publiques soient en mesure de faire face et de répondre à tout moment.

la survenance d'événements venant perturber son fonctionnement, « *l'approche moderne situe donc la catastrophe dans le domaine de l'intolérable, parce qu'aucune théologie ne vient plus la justifier et qu'elle relève à présent d'un jeu mécanique de forces naturelles que l'homme est présumé connaître sinon maîtriser. Sa survenance est d'autant plus intolérable que la complexité technique et économique de la société actuelle la rend susceptible de produire des conséquences à l'échelle de la planète et de l'espèce humaine tout entière* » (16). La sensibilisation croissante de la population aux risques naturels et technologiques entraîne de sa part une forte demande d'intervention publique afin de réguler ces risques « *les citoyens souffrent d'une vulnérabilité accrue face aux risques : l'urbanisation, les modes de vie, la perte des réflexes d'autoprotection, la complexité même et parfois l'instantanéité des menaces y ont leur part. Cette vulnérabilité se traduit tout naturellement par une demande sociale accrue de sécurité* » (17). Les préfets reçurent comme fonction supplémentaire d'accueillir cette demande, ce qui a justifié l'extension de leurs compétences en matière de sécurité civile.

L'étude du rôle du préfet en matière de sécurité civile nous montre un acteur central, situé au carrefour de préoccupations différentes, si ce n'est parfois antagonistes. Intermédiaire entre les collectivités locales et l'État, représentant de ce dernier auprès de populations inquiètes et responsable déconcentré de la mise en œuvre d'une compétence interministérielle, le préfet est tout à la fois un acteur de la sécurité civile privilégié par les textes (I), mais dont les compétences tendent à être limitées par les faits (II).

I. LE PRÉFET, UN ACTEUR PRIVILÉGIÉ PAR LES TEXTES

La sécurité civile privilégie l'intervention étatique, au moyen du préfet de département, puisque « *la préparation et la mise en œuvre des plans de secours relèvent, en application de la*

loi du 22 juillet 1987, de la compétence exclusive de l'autorité étatique. Dans le cadre du département, c'est au préfet qu'il incombe de préparer et, s'il y a lieu, de déclencher le plan O.R.S.E.C. départemental et les plans d'urgence » (18). La sécurité civile ne saurait toutefois se voir limitée à ces seuls plans de secours, dans la mesure où ceux-ci n'interviennent qu'au-delà d'un certain seuil de gravité des événements ayant justifié la mise en œuvre des secours ; en deçà d'une telle limite, la décentralisation réserve en effet une compétence de principe, en matière de secours, à l'autorité municipale.

Les pouvoirs du préfet en matière de sécurité civile respectent cette distinction de compétence, tout en lui confiant un rôle central. Représentant de l'État, le préfet est un acteur privilégié de la sécurité civile, tant en ce qui concerne la prévention des dommages, par sa mission de coordination de la prévision des secours (A), qu'en ce qui touche à la résorption des catastrophes et des accidents, par son rôle de direction des actions de secours (B).

A. La coordination des mesures de secours

Les efforts de prévention des dommages sont essentiels en matière de sécurité civile, la rapidité et l'efficacité des réactions contribuant ensuite de manière forte à limiter les effets d'une catastrophe. Ce résultat est conditionné par une planification et une coordination adéquate des moyens de secours ; planification qui est d'ailleurs « *l'outil essentiel de l'organisation française des secours. Elle a pour but de permettre la mise en place rapide et efficace de tous les moyens de secours disponibles* » (19). L'examen de l'ordonnancement juridique français en matière de planification des secours témoigne de la place privilégiée accordée au préfet, véritable coordonnateur de la prévention des dommages. Ce rôle se vérifie ainsi tant par la mission préfectorale de contrôle des mesures de police, que par l'exclusivité de la compétence du préfet en matière d'élaboration de plans de secours.

1. Le contrôle des mesures de police

En matière de risque ou de danger, il convient de rappeler que la responsabilité de l'action

(16) Philippe Ségur, « La catastrophe et le risque naturels — Essai de définition juridique », *RDP*, 1997, p. 1694.

(17) Joël Lebesch, « A propos des risques collectifs majeurs », in *Le retour des préfets ?*, op. cit., pp. 194 et 195. Joël Lebesch est préfet, ancien Directeur de la Sécurité Civile. Un constat identique est opéré par Jean-Bernard Auby et Hugues Périnet-Marquet, qui ont pu noter à propos de la loi du 22 juillet 1987, que « *la complexité du droit, l'augmentation des normes en tous les cas ne sont pas souvent dus aux goûts pervers des professionnels du droit et des fonctionnaires, mais, profondément, à une demande sociale de protection sans cesse renouvelée et diversifiée* », in « Les récentes modifications législatives affectant le droit de l'urbanisme : lois des 17 et 22 juillet 1987 », *RFDA*, 1988, p. 116.

(18) Xavier Prétot, « L'État, les collectivités territoriales et la sécurité civile », *Les cahiers du CNFPT*, 1993, n° 39, p. 21.

(19) V. Dye, op. cit., p. 82.

incombe en premier lieu aux communes, en la personne du maire (20).

Le maire remplit ses missions en matière de sécurité civile par l'exercice de son pouvoir de police administrative générale (21) et dispose en outre de la possibilité d'agir pour prévenir un risque relevant d'une police spéciale, en cas d'urgence ou de carence de l'autorité s'en trouvant habituellement chargée (22). Un puissant moyen d'action du maire, en matière de prévention des accidents, réside dans la compétence qu'il détient en matière d'urbanisme et qui lui confie une très large latitude en matière de prévention des dangers (23). L'existence de risques, naturels ou technologiques, se traduit de manière normative par l'incorporation au sein du Code de l'urbanisme d'une multitude de dispositions visant à prévenir la survenance d'accidents (24). Le préfet exerce ici un rôle particulièrement important au moyen de la procédure du « porter à connaissance » par laquelle il informe l'autorité souhaitant élaborer ou réviser un document d'urbanisme des dispositions particulières applicables au territoire concerné (25). Il existe en outre des plans de prévention des risques naturels prévisibles (26) dont la procédure de mise en place est conduite

(20) La loi de 1987 sur la sécurité civile n'a rien modifié au droit en vigueur, les dispositions précitées de l'art. 2212-2 du CGCT, provenant de la grande loi municipale du 5 avril 1884, laquelle retranscrit sur ce point la loi des 16 et 24 août 1790 énonçant qu'appartient au maire le soin de prévenir par des précautions convenables et de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux.

(21) Art. L. 2212-1 du CGCT.

(22) Voir not., pour l'imminence du péril, CE, 6 janvier 1997, *Soc. AS Conseil Formation*, Rec., p. 8.

(23) De fait, nulle autre législation que l'urbanisme ne prend autant en compte l'idée de risque, puisque « par sa nature même, tout acte d'urbanisme s'intègre dans le voisinage et qu'il convient nécessairement de prendre en compte celui-ci, avant toute opération d'utilisation du sol », Bertrand Pauvert, « Voisin, voisinage et droit de l'urbanisme », *Petites affiches*, 6 avril 2000, n° 69, p. 4.

(24) Voir, d'Alain Le Saux, « L'urbanisation des sites à risque », *Etudes foncières*, déc. 1989, n° 45, p. 44.

(25) Art. L. 121-2, R. 121-1 et R. 123-15 du Code de l'urbanisme. De plus, en matière de plan local d'urbanisme, de schémas de cohérence territoriale ou d'enquête publique, le Service Interministériel de Défense et de Protection Civile est consulté pour avis, examinant le projet au regard des sujétions de défense et de protection civile (art. 6 du décret n° 83-321 du 20 avril 1983, relatif aux pouvoirs des préfets en matière de défense de caractère non militaire, JO du 21, p. 1240). Le préfet peut éventuellement se substituer au maire (art. L. 123-14), si celui-ci n'a pas tenu compte d'éléments indiqués dans le « porter à connaissance » et ayant trait à des impératifs de sécurité civile (le projet d'intérêt général évoqué à l'art. L. 123-14, pouvant être destiné, « à la prévention des risques » art. R. 121-3).

(26) Art. L. 562-1 du Code de l'environnement, ils proviennent de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (JO du 3, p. 1840) et remplacent les plans d'exposition aux risques issus de la loi du 22 juillet 1987.

à la diligence du préfet (27) et prévoit la consultation des conseils municipaux des communes concernées, tout en soumettant ce plan à enquête publique.

Pour couronner ces dispositions, le préfet dispose enfin d'un large pouvoir de contrôle de l'action municipale, par le contrôle de la légalité des actes municipaux — spécialement en matière d'urbanisme (28) — et peut ainsi vérifier le respect des impératifs de sécurité civile par les conseils municipaux. Informé de l'existence des actes (dont la transmission est obligatoire), le représentant de l'État peut en demander le réexamen ou l'annulation auprès du juge administratif. L'ampleur des possibilités de contrôle des actes des autorités locales justifie d'ailleurs que la responsabilité de l'État soit mise en cause lorsque le contrôle n'a pas été exercé de manière satisfaisante (29).

Le rôle du préfet en matière de prévention des risques est d'autant plus important qu'en définitive il s'agit souvent de se substituer à des collectivités locales défaillantes; de fait en ce domaine, les politiques publiques (PER, PPI...) « on été relativement peu portées par les collectivités et ne se sont jamais substituées à des actions lancées par elles. La prévention heurtant généralement des intérêts particuliers immédiats, sa mise en œuvre est d'autant moins aisée qu'elle est pilotée par des autorités proches, par leur mandat, de ces intérêts » (30). Ainsi, l'intervention du préfet en matière de prévention, ne se produit-elle le plus souvent que de manière subsidiaire à celle des autorités

(27) Voir sur ce point, de Laure Halna du Fretay, « Les plans de prévention des risques : un contre-exemple de la décentralisation ? », *Gazette du Palais*, 24/25 juin 1998, pp. 48 à 51.

(28) Voir Hubert Charles, *Droit de l'urbanisme*, PUF, 1997, pp. 119 et 120.

(29) CAA Lyon, 13 mai 1997, (94LY00923 et 94LY01204), *M. Bahusson et autres et Mutuelles du Mans IARD et autres*, à propos de la coulée de boue ayant submergé le camping du Grand Bornand en 1987. Le juge a admis une responsabilité solidaire de l'État par l'action du Préfet (il avait accordé l'autorisation de création puis d'extension du camping dans un secteur inondable, sans prescrire de mesures de protection particulières) et de la commune (le maire n'ayant pas exercé ses pouvoirs de police). Solution identique pour une affaire dans laquelle une zone de risque n'avait pas été délimitée dans un secteur inondable (le maire ayant délivré un permis de construire), CAA Bordeaux, 8 avril 1993, (91BX00268), *M^{me} Destouères*, Rec., T., p. 1025, *Petites Affiches*, 23 juin 1993, p. 21 et *AJDA*, 1993, p. 709. A moins de pouvoir prouver la faute de la victime qui connaissait le risque, TA Strasbourg, 8 novembre 1995, (n° 91-1508), *Sté Seloï c. commune de Saint-Julien-les-Metz et Préfet de la Moselle*, *BJDU*, 1996, n° 3, pp. 217 à 222.

(30) J. Lebesch, propos tenus au cours d'une table ronde entre acteurs de la sécurité civile, in *Les cahiers du CNFPT*, 1993, n° 39, p. 164.

locales (31); il en est tout autrement lorsqu'il s'agit de procéder à l'élaboration des plans de secours.

2. L'élaboration des plans de secours

La planification de l'intervention des secours répond assurément à des impératifs de sécurité civile. Il s'agit alors soit d'assurer ou de maintenir l'ordre public, la protection des installations et des activités essentielles au fonctionnement de l'État, soit de prévenir des risques et d'organiser les secours. Outre de la précocité de l'alerte, l'efficacité des secours dépend également d'une planification adéquate des moyens d'intervention, laquelle repose sur l'existence de différents plans de secours ou d'intervention d'urgence (32), et « les plans de sécurité civile deviennent les instruments prévisionnels fondamentaux qui [doivent] permettre une bonne organisation des secours et une bonne utilisation des matériels à tous les niveaux territoriaux de l'État » (33).

La sécurité des personnes et des biens étant un objectif de valeur constitutionnelle, il est normal que ce soit « à la seule autorité étatique qu'incombe (...) la préparation des mesures de sauvegarde en prévision des crises susceptibles d'affecter la sécurité » (34); la loi confie ainsi au préfet une compétence exclusive pour l'élaboration des divers plans de secours (35). Il convient de distinguer, avec la loi de 1987, les plans d'organisation des secours (dits aussi de structure) de type ORSEC, et les plans d'action (dits aussi d'urgence). Les plans ORSEC « recensent les moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre en cas de catastrophe

et définissent les conditions de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours » (36). Ces plans possèdent une portée générale et n'ont pour objectif que d'établir, dans chaque département et sous l'autorité du préfet, un plan d'action d'ensemble permettant de faire face à tout événement d'ampleur exceptionnelle et dépassant les possibilités opérationnelles des secours locaux, en organisant le commandement de manière à répondre utilement à la situation.

Outre le plan ORSEC, il existe également des plans dits d'action ou d'urgence (37), venant cerner plus directement la réalité opérationnelle de l'organisation des secours. Ces différents plans « constituent des outils de gestion de crise plus spécialisés. Ils ont pour objet de répondre à des situations localisées, dont l'ampleur et les effets peuvent être connus à l'avance » (38). Elaborés par le préfet, en liaison avec les services, organismes et collectivités compétents, les plans d'urgence sont des instruments d'anticipation qui opèrent, chacun pour une situation donnée (ou un type de situation), un recueil des renseignements sur celle-ci et une planification de l'emploi des moyens visant à y faire face (39). Tous ces plans se caractérisent par la volonté de mettre en place de manière préalable et préventive une structure opérationnelle susceptible de faire face aux situations de crise : unité et centralisation du commandement, coordination et planification des modalités de mise en œuvre des moyens d'intervention. Le préfet est encore compétent pour

(31) Il convient de ne pas oublier que la fonction de coordination des mesures de prévention s'exerce également au moyen de diverses polices spéciales, dont le respect est obligatoire pour l'exercice de certaines activités. Ces mesures imposées de manière réglementaire aux particuliers, souvent qualifiées de « mesures de sécurité » voient leur respect assuré par les services départementaux compétents (commissions de sécurité, services de lutte contre l'incendie, conseil départemental d'hygiène...). Parmi ces nombreuses réglementations, citons pour mémoire, les dispositions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement, aux établissements recevant du public, à l'organisation de la sécurité lors de grands rassemblements (sportifs, culturels ou politiques...).

(32) Le plan de secours se définit « comme l'ensemble des mesures ou des procédures à mettre en œuvre pour assurer l'organisation des secours aux populations face à une situation brutale, inhabituelle et de grande ampleur, pouvant mettre en péril leur vie et menacer leurs biens : c'est le secours aux personnes et aux biens dans une situation d'urgence collective », observe René Noto, « Plans de secours », in *Traité Catastrophes — de la stratégie d'intervention à la prise en charge médicale*, sous la dir. de Pierre Huguenard, Editions scientifiques et médicales Elsevier, Paris, 1996, p. 59.

(33) M. Prieur, op. cit., p. 929.

(34) X. Prétot, op. cit., p. 20.

(35) Art. 9 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 précitée.

(36) Art. 2 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 précitée : ces plans peuvent être nationaux, zonaux ou départementaux. Ces plans ont été créés par une instruction ministérielle du 5 février 1982. Leur reconnaissance législative intervient avec l'art. 101 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (JO du 3, p. 730).

(37) Art. 3 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 précitée.

(38) V. Dye, op. cit., p. 84.

(39) Parmi les plans d'urgence, la loi distingue les Plans Particuliers d'Intervention (PPI) qui planifient l'organisation des secours extérieurs à une installation classée pour la protection de l'environnement et leur mise en œuvre se conjugue avec les dispositions de sécurité interne au site industriel en cause (l'exploitant d'une installation faisant l'objet d'un PPI doit élaborer un plan d'organisation interne, document opérationnel visant à lutter contre un accident dans l'établissement). Le PPI est le seul plan d'urgence pour lequel est sollicité l'avis du maire concerné. Les « plans rouges » concernent la conduite à tenir lorsqu'une catastrophe entraîne la présence de nombreuses victimes; il existe enfin des Plans de Secours Spécialisés (PSS), qui apportent une « réponse opérationnelle adaptée aux risques les plus variés et pour lesquels l'absence de localisation du lieu d'occurrence est un élément aggravant » observe A. Lapique, « Les plans de secours spécialisés », in *La protection de la population face aux risques majeurs*, SGDN, France-Sélection, Paris, 1995, p. 70. Les PSS concernent ainsi des risques définis (autoroutes, aéroports ou TGV...) ou des activités particulières (transport des matières dangereuses ou radioactives, distribution d'eau potable...).

l'élaboration d'une autre série de plans, les différents plans de crise (40).

Privilegié par les textes, chargé d'assurer la coordination de l'ensemble des mesures de prévision et de planification des opérations de secours, le préfet figure au centre du dispositif de sécurité civile. Vérifiée en matière de prévention, cette place privilégiée du préfet s'observe également en ce qui concerne la mise en œuvre des secours.

B. La direction de l'action des services de secours

Le maintien de l'ordre et par conséquent la direction des opérations de secours relève en France du pouvoir municipal. Cependant, chacun des acteurs de la sécurité civile s'accorde sur la nécessité de l'intervention préfectorale pour diriger les opérations de secours, dès lors que la gravité de la situation le justifie; les textes donnent ainsi compétence à l'autorité étatique, sous les ordres du préfet de département, « pour veiller à la protection des personnes, des biens et de l'environnement chaque fois que par sa nature ou son importance, le risque implique une réponse spécifique, que caractérisent, en particulier, la mobilisation de l'ensemble des moyens de secours et leur coordination sur le terrain » (41). La direction des secours relève ainsi du préfet dans deux types de circonstances, soit lorsque la crise déborde les capacités de la commune, soit enfin lorsque la gravité des événements justifie la mise en œuvre des plans de secours réalisés sous l'autorité du préfet.

1. La déficience ou l'incapacité de la commune

La loi confie à l'autorité municipale le soin « de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toutes natures... » (42), laquelle autorité dispose en outre de la possibilité, en cas d'urgence, de prescrire l'exécution de mesures d'urgence exigées par les circonstances (43). Dès lors, la survenance

d'un accident ne justifie pas, en tant que telle, la mise à l'écart du maire, dont la compétence sur la direction des opérations de secours reste entière; simplement, les circonstances peuvent justifier que le préfet prenne lui-même la direction des opérations de secours.

Cela peut notamment se produire en cas de déficience de l'autorité municipale; le préfet dispose en effet de la possibilité (44) de se substituer au maire, après une mise en demeure restée sans résultat (45). La carence ou la défaillance du maire donne ainsi compétence au préfet pour la direction des secours (46), il en est de même, lorsqu'il s'agit de prendre des « mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publique, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune » (47); il s'agit alors que le préfet, en prenant les mesures nécessaires, prévienne « les discordances de celles que les maires auraient pu prendre » (48). De même, le préfet coordonne l'action des secours, si l'intervention de moyens départementaux se trouve requise (49).

L'intervention du préfet obéit à une sorte de logique graduée, la compétence municipale n'étant écartée que lorsque les circonstances l'exigent réellement. De la même manière, une crise plus grave encore que les précédentes et justifiant le déclenchement d'un plan de secours, vient *ab initio* confier tout pouvoir au préfet sur la mise en œuvre des opérations de secours.

2. L'ampleur ou la gravité des événements

C'est à un véritable transfert de compétence du maire vers le préfet que peut conduire la gravité ou l'ampleur des événements. En effet, confronté à de telles circonstances, le préfet peut décider de mettre en œuvre les plans préalablement préparés; plans dont la mise en œuvre lui appartient exclusivement, la loi

(40) Ces plans comprennent les mesures planifiées susceptibles d'être mises en place en cas de crise, par les autorités publiques, il s'agit des plans généraux de protection qui réunissent l'ensemble des mesures à mettre en œuvre en priorité par les autorités civiles territoriales. Ces mesures doivent notamment permettre, en cas de crise intérieure, d'assurer en toutes circonstances la protection de différents points sensibles, de maintenir l'ordre public et garantir le fonctionnement essentiel de la vie de la nation et la sauvegarde des populations.

(41) X. Prétot, *op. cit.*, p. 20.

(42) Art. L. 2212-2-6° du CGCT.

(43) Art. L. 2212-4 du CGCT, sous réserve de l'information d'urgence du préfet des mesures prescrites.

(44) Il n'est pas impossible de considérer qu'il s'agisse même, alors, d'un véritable devoir d'intervention du préfet.

(45) Art. L. 2215-1-1° du CGCT. Par ailleurs le 2° dudit article autorise le préfet à se substituer aux maires concernés — et cette fois sans mise en demeure préalable, mais après arrêté motivé — dès lors que le maintien de l'ordre se trouve menacé dans plusieurs communes limitrophes.

(46) Le terme de défaillance ne se veut pas péjoratif, car il en serait de même si le maire se trouvait hors d'état, par accident ou absence, de prescrire les mesures exigées par les circonstances, puisque le maire ne dispose pas de la possibilité de déléguer son pouvoir de police, voir CE, 29 décembre 1997. *Cne d'Ostricourt*, Rec. T., p. 706.

(47) Art. L. 2215-1-3° du CGCT.

(48) René Chapus, *Droit administratif général*, t. 1, 14^e éd., Montchrestien, 2000, n° 919, p. 702.

(49) Art. 9 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 précitée.

stipulant qu'en « *cas de déclenchement d'un plan ORSEC ou d'un plan d'urgence, les opérations de secours sont placées, dans chaque département, sous l'autorité du représentant de l'État dans le département* » (50).

Le déclenchement d'un plan fait du préfet la seule autorité compétente pour gérer la crise et de fait « *ce qui caractérise aujourd'hui (...) le rôle de l'État, c'est l'idée selon laquelle, à partir d'un certain seuil de gravité et de complexité, l'organisation et la gestion opérationnelle des secours deviennent davantage l'affaire de l'État. C'est le passage du risque quotidien à ce que l'on appelle la crise qui fait intervenir l'État* » (51). Lorsque la crise atteint une certaine ampleur, sa résolution appelle l'unité de commandement dans la direction des opérations de secours afin de faciliter leur cohérence. La mise en œuvre des différents plans permet ainsi de resserrer les structures de commandement et de décision afin de permettre une meilleure coordination des moyens engagés (52). Les plans d'urgence justifient l'intervention d'une multitude d'acteurs divers (services de secours, gendarmerie, services sanitaires...), dont la coordination est d'autant plus nécessaire que si certaines crises peuvent rester localisées, nombre d'entre-elles sont susceptibles d'évolutions difficiles à anticiper (53). Alors, l'unité et la centralisation de la coordination opérationnelle permettent au préfet d'exercer ses responsabilités en connaissance de cause et en toute efficacité.

La survenance d'une crise justifie la mise en place en préfecture d'une cellule de crise, laquelle rassemble des représentants de l'ensemble des services concernés, le plus souvent autour de la structure du service intermi-

nistériel de défense et de protection civile (SIDPC) (54).

Que ce soit en matière de coordination de la prévention ou de direction des secours, les diverses dispositions légales et réglementaires font incontestablement du préfet un acteur privilégié de la sécurité civile. Il importe toutefois de s'interroger sur la pertinence de cette place centrale accordée au représentant de l'État dans le département.

II. LE PRÉFET, UN ACTEUR LIMITÉ PAR LES FAITS

Au-delà de l'incontestable réussite des mécanismes français de sécurité civile, il y a tout de même lieu de s'interroger non sur la pertinence de l'intervention préfectorale en matière de sécurité civile, mais sur sa suffisance, puisque « *si les préfets jouent un rôle central dans la gestion des risques collectifs majeurs, toutes les interrogations ne sont pas pour autant levées et l'évolution du domaine n'est sans doute pas achevée* » (55). En effet, si les textes donnent une très large compétence aux préfets en matière de prévention et de gestion de crise, il semble légitime de se demander si ces préfets disposent réellement, dans les faits, de moyens suffisants pour remplir leurs obligations en matière de sécurité civile. La complexité contemporaine croissante des menaces et des accidents justifie en outre de se pencher sur l'adéquation du cadre départemental aux risques actuels en matière de sécurité civile. Après

(54) Répondant à une logique semblable, mais en l'envisageant de manière plus globale, un décret de 1986 met un centre opérationnel de défense (COD) à la disposition des préfets, afin de leur permettre d'exercer en temps de crise les responsabilités qui sont les leur en matière de défense de caractère non militaire (Décret n° 86-1231, du 2 décembre 1986, relatif aux centres opérationnels de défense, JO du 4, p. 14.556). L'activation du COD a lieu sur l'instruction du Gouvernement ou de la propre initiative du préfet, s'il estime que les circonstances l'exigent (il peut être activé en même temps qu'est décidée le déclenchement de plans d'urgence). Il s'agit d'une sorte d'état-major de crise mis à la disposition du préfet: cette structure se veut ainsi « *le lieu privilégié de la coopération entre les ressources civiles et les forces militaires* », elle doit permettre la direction de l'action des services déconcentrés et favoriser la coordination opérationnelle des services participant à la protection des personnes et des biens, en permettant une approche globale des diverses situations de crise. Organisme interministériel auquel sa structure modulable doit donner souplesse et efficacité, il se veut un aide à la décision. Dirigé le plus souvent par son directeur de cabinet, le COD doit assister le préfet dans la préparation de ses décisions et dans l'exécution des décisions du gouvernement. Parfaite sur le plan théorique, la structure « COD » semble toutefois n'être guère fréquemment utilisée dans la pratique, de nombreuses préfectures lui préférant de simples cellules de crises dont la gestion leur semble plus aisée et plus souple...

(55) J. Lebesch, « A propos des risques collectifs majeurs », in *Le retour des préfets ?*, op. cit., p. 195.

(50) Art. 5 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 précitée.

(51) Daniel-Georges Courtois, « Le rôle de l'État dans la gestion des crises », *Les cahiers du CNFPT*, 1993, n° 39, p. 86.

(52) La mise en œuvre d'un plan, ORSEC ou d'urgence, implique nécessairement un PC fixe situé à la Préfecture et éventuellement un PC opérationnel situé à proximité de la zone sinistrée (sous l'autorité d'un membre du corps préfectoral). De 5 à 6 plans ORSEC sont mis en œuvre chaque année.

(53) Cela spécialement lorsque différentes crises se déroulent concomitamment. Ainsi d'un accident technologique se produisant lors d'inondations, ou d'une catastrophe naturelle ayant lieu alors qu'une grève majeure paralyserait les accès à la zone touchée; ces événements pouvant se cumuler avec des phénomènes de délinquance à grande échelle...

avoir envisagé les limites matérielles de l'intervention préfectorale (A), il s'agit donc de s'interroger sur la pertinence du niveau départemental en matière de sécurité civile (B).

A. Les limites matérielles de l'intervention préfectorale

Tant la demande sociale que l'inflation des risques auxquels la population se trouve exposée ont justifié une extension croissante de la compétence préfectorale en matière de gestion des crises depuis un quart de siècle. Si nul ne s'avise de contester la pertinence de l'intervention préfectorale, une remarque iconoclaste ne peut manquer d'être formulée, « *les préfets ont-ils la possibilité d'assurer pleinement les compétences et les responsabilités qui leur sont reconnues dans un domaine de plus en plus exposé (...) ?* » (56). L'organisation française de la sécurité civile confie-t-elle à l'intervention du préfet les moyens matériels lui permettant de mettre en œuvre les compétences qui lui sont extensivement reconnues ? L'étude de la situation concrète des administrations départementales chargées du contrôle des impératifs de sécurité civile ne manque pas de faire apparaître, tant leur manque de moyens que leur insuffisante professionnalisation.

1. Le manque de moyens affectés au contrôle des impératifs de sécurité civile

Alors même que le préfet a vu son rôle et ses fonctions s'accroître en matière de sécurité civile, force est de constater que les moyens consacrés à la mise en œuvre des politiques de prévention des risques restent le plus souvent insuffisants ; dès lors, si le cadre départemental reste à de nombreux égards pertinent, l'expérience apporte la preuve que les préfetures, aujourd'hui, « *ne peuvent disposer en permanence des moyens humains, matériels et spécialisés susceptibles de répondre en temps réel à une situation exceptionnellement grave* » (57). Alors qu'une multitude de polices administratives spéciales renforcent les missions de contrôle des services de l'État (58), il est incontestable que les agents chargés des missions de contrôle existent en nombre notoirement insuffisant et que « *dans le domaine de la prévention des risques aussi bien naturels qu'industriels, on*

(56) Cl. Gilbert, « Traitement des risques collectifs et actions des préfets », in *Le retour des préfets ?*, op. cit., p. 130.

(57) J. Lebesch, « A propos des risques collectifs majeurs », op. cit., pp. 198 et 199.

(58) Police des installations classées pour la protection de l'environnement, des terrains de camping, des établissements recevant du public, relative aux immeubles de grande hauteur...

relève des insuffisances dans l'application de la loi, autrement dit l'existence d'un hiatus parfois important entre les compétences théoriques et les moyens qui peuvent être effectivement mis en œuvre, compte tenu des limitations budgétaires ainsi que des contraintes sociales et économiques de tout ordre » (59).

Dès lors, s'il est assez fréquent que « *les services de l'État en charge des procédures et contrôles (...) ne disposent pas de moyens suffisants pour accomplir leur mission, notamment en personnel* » (60), comment ne pas constater qu'en outre, il « *s'avère en général que si les élus locaux ont souvent une part de responsabilité dans certains accidents, on découvre rapidement que l'État n'a pas utilisé les prérogatives qui lui auraient permis d'intervenir à temps ou exercé ses pouvoirs de contrôle, notamment le contrôle de légalité sur certains permis de construire en zones inondables* » (61). Ce qui peut de prime abord paraître inquiétant, l'est plus encore, si l'on veut bien mettre en perspective cette carence quantitative avec l'insuffisante professionnalisation des services départementaux chargés spécifiquement des questions de sécurité civile.

2. L'insuffisante professionnalisation de l'administration de la sécurité civile

Si les personnels des services de secours ne peuvent faire l'objet d'un quelconque reproche en matière de professionnalisme et d'efficacité, est-il possible d'effectuer le même constat à propos des services préfectoraux chargés de la sécurité civile ? Il semble hélas qu'une réponse globalement négative puisse trop souvent se dessiner, tant au regard du fonctionnement des structures chargées de la coordination des mesures de sécurité civile que des caractéristiques de l'administration préfectorale elle-même.

Le préfet dispose, afin de mener à bien les missions qui lui sont confiées en matière de sécurité civile, d'un service spécialisé — le SIDPC, service de coordination chargé de l'assister pour tout ce qui a trait à la prévention

(59) Cl. Gilbert, « Traitement des risques collectifs et actions des préfets », op. cit., pp. 138 et 139. Il relève ainsi, à propos des services des Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), qu'en 1990, pour environ 58.000 établissements classés soumis à autorisation, on ne comptait que 550 inspecteurs en France.

(60) Cl. Gilbert, *ibid.*, p. 138. Lequel ajoute d'ailleurs ensuite (p. 140), « *si l'on se limite à observer l'application des textes dans le domaine des risques collectifs et des crises, force est de constater que les pouvoirs publics, et au premier rang les préfets, ne disposent pas toujours des moyens à la hauteur des compétences qui leur sont reconnues* », propos soulignés par nos soins.

(61) M. Prieur, « Analyse critique de l'évolution des dispositifs de gestion des crises », *Les cahiers du CNFPT*, 1993, n° 39, p. 38.

des crises et à la planification des secours. Cependant, si l'importance primordiale d'une telle fonction exige professionnalisme et permanence des personnels, il semble pourtant qu'au sein de ce service ne soient pas affectés des personnels — au moins à leur arrivée — spécifiquement formés à ces missions (62), tandis que l'on peut fréquemment y déplorer un taux assez élevé de renouvellement des personnels, lequel ne peut manquer de nuire à l'acquisition et à la transmission des savoir-faire, primordiaux en terme de gestion de crise (63). D'aucun allant d'ailleurs jusqu'à remettre en cause si ce n'est jusqu'à l'existence, tout au moins le rôle des SIDPC, en matière de planification et de gestion de crise (64). Enfin, la même absence de permanence et de professionnalisation des personnels se vérifie au sein de l'administration préfectorale elle-même. En effet, les logiques internes de renouvellement des cadres préfectoraux conduisent à une sorte de « tournante » des préfets, laquelle ne peut que nuire à la permanence de l'implication de ces acteurs dans les questions de prévention et de sécurité civile, domaines dans lequel les résultats ne peuvent être effectifs et visibles qu'à moyen ou long terme. Or actuellement, à l'opposé d'une telle exigence, « *la durée moyenne dans le même poste est de 22 mois pour le préfet, 26 mois pour le secrétaire général, 17 mois pour le directeur de cabinet (...). La gestion contemporaine des ressources humaines et des administrations invite à la mise en œuvre*

de projets de service installés dans une certaine durée » (65).

Le souci de développer une véritable culture de la sécurité civile semble ainsi obligatoirement devoir s'accompagner d'un allongement de la durée d'affectation et de la spécialisation des personnels chargés de ces questions, y compris au sein de l'administration préfectorale (66). La sécurité civile doit surtout devenir une véritable préoccupation pour les préfets, afin que l'État puisse assurer ses responsabilités en ce domaine. Les impératifs de sécurité civile doivent être perçus comme fondamentaux par le corps préfectoral (67), car si un préfet affrontera certainement au cours de sa carrière des crises liées au maintien de l'ordre public, « *il est également plus que probable qu'il aura un jour ou l'autre à déclencher un plan d'urgence et donc à prendre en charge la gestion d'une crise touchant le domaine de la sécurité civile* » (68).

Accroissement et professionnalisation des services départementaux chargés des questions de sécurité civile permettront sans doute de repousser les limites matérielles actuelles de l'intervention préfectorale en matière de sécurité civile (69). Si de telles mesures amélioreraient sans doute les modalités de l'intervention du préfet sur ces questions, elles n'offriraient pourtant pas de réponse adéquate à certaines interrogations quant au bien-fondé du cadre départemental en matière de sécurité civile.

(62) Aucun concours de recrutement particulier n'existe en effet à l'heure actuelle pour ce type de fonctions.

(63) Cela sans même évoquer la dyarchie qui tend à pouvoir exister en termes de prévention ou de gestion de crise entre le SIDPC et le Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS), puisque celui-ci, en application de l'art. 2 de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours (JO du 4, p. 6728), est chargé « *de la prévention, de la protection et de la lutte contre l'incendie* », ses compétences touchant à « *la prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile, la protection des personnes des biens et de l'environnement...* ». C'est enfin à celui-ci qu'est confié par l'art. 7 de la loi, l'élaboration d'un « *schéma départemental d'analyse et de couverture des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens* » (toutefois rappelons que ce schéma était déjà prescrit par l'art. 9 du décret 88-623 du 6 mai 1988 relatif à l'organisation générale des services d'incendie et de secours [JO du 8, p. 6638] souvent resté inexécuté...).

(64) V. Dye observe ainsi que « *la sécurité civile n'a rien à gagner à ce que SIDPC et SDIS assurent les mêmes fonctions, en matière de prévention et de planification, voire de régulation opérationnelle* » et qu'en raison de la montée en puissance des SDIS, « *doit-on continuer à demander aux SIDPC d'élaborer eux-mêmes des plans de secours au titre de leurs attributions relatives à la protection civile? Et ceci alors que le SDIS, (...) disposera d'atouts financiers, techniques et humains probablement supérieurs à ceux qui pourront être dégagés en faveur des SIDPC* », op. cit., p. 104.

(65) « *Evaluation du plan de modernisation des préfetures* », Inspection générale de l'administration, ministère de l'intérieur, 1993, cité par Henri Oberdorff et Jean-Charles Froment, « *L'institution préfectorale entre tradition et modernité* », in *Le retour des préfets?*, op. cit., p. 39.

(66) En ce sens, voir « *Un troisième homme pour gérer la crise?* », par Haroun Tazieff, in *La catastrophe, l'élu et le préfet*, sous la dir. de Claude Gilbert, PU Grenoble, 1990, pp. 221 s. et spéc. pp. 222 et 223. Le directeur départemental des services d'incendie et de secours tendra d'ailleurs probablement à devenir peu à peu ce troisième homme...

(67) La gestion des conséquences de l'explosion de l'usine AZF, à Toulouse, le 21 septembre 2001 a ainsi témoigné des limites de l'implication du préfet en matière d'organisation des secours, permettant à Patrick Lagadec d'observer, « *il faudrait s'interroger pour savoir si, en situation aussi critique, il est impératif d'exiger d'un préfet que sa première mission soit la réception, à l'aéroport ou ailleurs, d'un nombre non défini de personnalités arrivant dans le désordre* », in « *La culture française des crises est fondamentalement dépassée* », *Le Monde*, 11 décembre 2001, p. 18. Le préfet avait dû alors accueillir successivement le Président de la République, puis le Premier ministre...

(68) D.-G. Courtois, op. cit., p. 92.

(69) C'est sans aucun doute à cet objectif que répond notamment la loi de départementalisation des services de secours (loi n° 96-369 du 3 mai 1996 précitée), il est toutefois possible de regretter qu'en ce qui concerne l'ensemble des mesures préventives de sécurité civile (comme d'ailleurs en terme de gestion de crise, avec le CODIS), les missions du SDIS semblent parfois se superposer à celles du SIDPC sans qu'il soit toujours aisé aujourd'hui de distinguer clairement les missions respectives des uns et des autres.

B. Les limites structurelles de l'intervention départementale

Au niveau départemental, le préfet possède incontestablement un rôle privilégié en matière de direction et de coordination des secours dès lors que la crise dépasse une certaine ampleur, mais cette place centrale ne va pas toutefois jusqu'à en faire un acteur unique. Plusieurs éléments doivent être évoqués, qui tous rappellent les limites de l'intervention préfectorale dans le département. Il est d'abord nécessaire de toujours garder en mémoire qu'en matière de sécurité civile, le préfet ne peut se passer de l'intervention des collectivités locales et spécialement de celle des autorités municipales (70), leurs actions se devant d'être complémentaires. Il convient enfin d'ajouter que les dernières crises d'ampleur intervenues en France militent toutes dans le sens d'une interrogation sur la pertinence du seul cadre départemental en matière de coordination des secours.

1. L'incontournable intervention municipale ou la nécessaire complémentarité des acteurs

Le caractère incontournable de l'intervention municipale vient de se vérifier une nouvelle fois — après les tempêtes de l'hiver 1999 — à l'occasion de l'adoption de la récente modification des dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des SDIS (71). Il convient en particulier d'observer que parmi diverses dispositions techniques, la loi vient de consacrer le maintien en activité des centres de première intervention — dont la disparition était pourtant prévue (72) — certes en raison de leur fort caractère symbolique, mais surtout dans la mesure où toutes les catastrophes ont démontré tant leur intérêt, que leur utilité et efficacité.

(70) Les départements et les régions, comme collectivités territoriales n'ont encore jamais disposé de compétences en matière de sécurité civile ou de gestion des risques collectifs.

(71) Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (JO du 28, p. 3808).

(72) La loi de 1996 relative aux services d'incendie et de secours permet que des centres de première intervention soient conservés par les communes et échappent à la départementalisation, mais dans les faits, cette possibilité « se heurte aux dispositions de la même loi, relatives à la formation, la protection sociale des sapeurs-pompiers et à la gestion des biens de ces centres, qui relèvent de la seule compétence des SDIS. De ce fait, le risque de voir disparaître les centres de première intervention communaux et intercommunaux est réel » observe le sénateur Hoeffel, rapport n° 156 sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité, Sénat, 19 décembre 2001, p. 385. Une telle réforme était d'ailleurs préconisée dans un rapport remis au Premier ministre, *Bilan de la mise en œuvre de la réforme engagée en 1996*, par Jacques Fleury, La documentation française, 2000.

On ne peut manquer de regretter que les municipalités ne soient pas plus associées à la réflexion et à l'élaboration des plans de secours, puisque leur consultation n'est prévue que dans le seul cadre des PPI; de plus « le maire, responsable de la sécurité sur le territoire de la commune, ne dispose d'aucun droit d'investigation ni d'aucun moyen d'expertise sur les dangers qui peuvent résulter d'une activité industrielle, ou de transport de produits dangereux. Seuls les services de l'État ont le droit de pénétrer dans l'enceinte des entreprises pour y effectuer des vérifications, pour y enquêter... Sur ce plan, le maire est responsable mais l'exercice de cette responsabilité consiste à demander aux services de l'État d'opérer les contrôles nécessaires » (73). Si de très nombreuses communes ne disposent sans doute pas de moyens suffisants pour développer d'éventuelles actions de prévention et de secours, tel n'est pas le cas pour les plus importantes d'entre-elles (74).

Une meilleure conciliation et coordination des personnels compétents semble alors nécessaire afin d'harmoniser et d'améliorer les interventions, d'autant plus que les services municipaux sont parfois mieux en mesure de connaître les zones sinistrées et les besoins de la population locale; ainsi, « en dehors du fait qu'il a la possibilité de déclencher le plan ORSEC et donc la capacité de mobiliser un certain nombre de personnes ou de matériel, le pouvoir du préfet s'arrête là. Il n'a pas vraiment la connaissance du terrain, et il n'a pas vraiment les structures qui lui permettent d'agir; alors que les services techniques de la ville sont en permanence en place et peuvent effectivement répondre à une demande » (75). Enfin, après sa phase initiale, qui se caractérise par son caractère aigu et voit l'intervention quasi exclusive des services d'urgence, la crise nécessite une phase de remise en ordre économique et social de la cité, au cours de laquelle les services municipaux : C.C.A.S., services techniques..., joueront nécessairement et bien souvent en priorité, un rôle très important.

Les municipalités possèdent en outre un rôle primordial en matière d'information des populations concernant les risques et les dangers

(73) Michel Couetoux, propos tenus au cours d'une table ronde entre acteurs de la sécurité civile, in *Les cahiers du CNFPT*, 1993, n° 39, p. 146.

(74) Sur les capacités des communes en matière de gestion des crises, voir de Claude Collin, « L'urgence et la commune : l'interface de l'État et des collectivités locales », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 1995, n° 22, pp. 112 à 122.

(75) A. Le Saux, propos tenus au cours d'un débat retranscrit in *La catastrophe, l'élu et le préfet*, op. cit., p. 204. Les communes peuvent également organiser un plan de secours communal.

auxquels elles sont soumises. Si une telle mission ne remonte qu'à 1987 (76), elle repose sur le constat immémorial que l'information préventive constitue le meilleur moyen pour réduire l'ampleur d'une catastrophe. Il s'agit donc d'une véritable mesure de prévention, essentielle pour éviter qu'une catastrophe ne prenne trop d'ampleur (77). Le droit à l'information des populations suppose une forte implication des autorités municipales (78) chargées d'organiser l'information préventive et la sensibilisation des administrés.

La sécurité civile, malgré le souci légitime d'une organisation départementale qui vise à favoriser la mutualisation des services de secours, ne peut faire autrement que de reposer sur un solide enracinement municipal, garantie d'une meilleure efficacité des interventions. Cette réalité devrait pouvoir justifier une meilleure association des conseils municipaux à la réflexion sur les plans de secours. Cet attachement local ne doit toutefois pas conduire à passer sous silence la nécessité d'une prise en compte des impératifs de sécurité civile dans un cadre supra-départemental.

2. L'inéluctable développement du niveau zonal

La réflexion sur le fonctionnement des plans ORSEC a incité de nombreux acteurs à privilégier un nouveau cadre de fonctionnement et « l'importance désormais accordée à l'échelon zonal (...), traduit ainsi une volonté d'entériner le constat de la difficulté à gérer bon nombre de crises d'ampleur significative dans le cadre restreint d'une commune ou d'un départe-

ment » (79). En effet, l'ampleur de certains risques contemporains rend nécessaire une gestion supra-départementale des crises. Une telle nécessité se vérifie ainsi au regard de l'émergence « de la notion de bassins de risques liés aux grandes infrastructures de transports (TGV, autoroutes), aux risques technologiques (sites Seveso, couloir de la chimie, sites pétroliers) ou naturels (forêts méditerranéennes, façades maritimes) [aussi] (...) l'intérêt du niveau zonal (...) [émerge-t-il] progressivement, même s'il est encore trop tôt pour dire s'il doit être la pierre angulaire du système de demain » (80). Il semble bien que ces différents appels soient désormais en passe d'être entendus.

C'est en effet cette perspective qu'entérine le projet de loi de modernisation de la sécurité civile déposé au printemps devant le Parlement; projet qui se présentait comme une consécration du niveau zonal (81). La réforme et la modernisation de la sécurité civile, devant permettre que celle-ci soit désormais « coordonnée au bon niveau opérationnel : celui de la zone de défense (...). Certes, le maire, dans sa commune, le préfet, dans son département, restent les maîtres d'œuvre des opérations de secours. Mais l'expérience des tempêtes de 1999 a souligné que l'échelon de la zone de défense est le mieux adapté à la gestion de ce type de crise » (82). Le renforcement des moyens du niveau zonal devrait ainsi passer par la création d'un établissement public zonal d'incendie et de secours (sur le modèle du service départemental) et l'accroissement du rôle du préfet

(76) Art. 21 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987, précitée. « les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Le droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles ».

(77) Claude Wachtel observe que « l'information préventive constitue la première mesure de la chaîne de protection des populations. La connaissance par le public des comportements à adopter face aux catastrophes est en effet une condition indispensable à l'efficacité de l'alerte et elle permet de réduire sensiblement le nombre des victimes et la gravité des atteintes, lorsque survient l'événement redouté ». « L'information de la population dans le cadre du S.I.P.P. », in *La protection de la population face aux risques majeurs*, op. cit., p. 96.

(78) Décret n° 90-918 du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs (JO du 13, p. 12.415). Un dossier d'information communal sur les risques majeurs doit être consultable par les administrés. Ce dossier réalisé par les mairies comprend notamment deux documents envoyés par la préfecture, le dossier départemental des risques majeurs (il indique, aléa par aléa, les communes à risque du département) et le dossier communal synthétique (celui-ci regroupe les informations relatives aux risques présents dans une commune).

(79) Cl. Gilbert, « Plan Orsec et gestion de crise : bilan provisoire des débats », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 1995, n° 22, p. 96.

(80) J. Lebesch, « A propos des risques collectifs majeurs », op. cit., p. 199.

(81) Cette réforme figurait d'ailleurs parmi les propositions figurant au sein d'un rapport sur les effets de la tempête de décembre 1999 rendu au Premier ministre; Gilles Sanson, *Evaluation des dispositifs de secours et d'intervention mis en œuvre à l'occasion des tempêtes des 26 et 28 décembre 1999*, La Documentation française, juillet 2000, pp. 77 et 78 (propositions n° 23 et 24).

(82) Lionel Jospin, 6 octobre 2001, discours prononcé lors du 108^e congrès de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers. Le projet de loi a été adopté en conseil des ministres le 10 avril 2002 et aussitôt déposé devant le Parlement (projet de loi n° 291 relatif à la modernisation de la sécurité civile, Sénat, 10 avril 2002).

de la zone de défense (83). L'amélioration de la planification est également annoncée avec la réforme des plans de secours, afin de les rendre plus cohérents et plus efficaces, tant au niveau zonal que départemental; en particulier, le plan ORSEC, qui restera le cadre général de l'organisation des secours au niveau du département, devrait à l'avenir comporter une analyse des risques et un recensement de l'ensemble des moyens de secours disponibles.

Quoi qu'il advienne du projet déposé au printemps par l'ancien gouvernement, la prise en compte zonale en matière de gestion des impératifs de sécurité civile semble désormais inéluctable et d'ailleurs « *c'est bien le niveau zonal*

(83) Le préfet de zone devrait ainsi « *disposer de moyens propres — susceptibles de répondre aux besoins d'une crise importante et de longue durée — et notamment de sapeurs-pompiers. A cet effet, une unité d'intervention et de secours sera placée sous son autorité. Le préfet sera assisté d'un état-major unique : l'état-major de zone de défense et de sécurité civile, qui regroupera l'actuel secrétariat général de la zone de défense et l'état-major de sécurité civile* », annonçait également L. Jospin, *ibid.* (voir notamment les articles 4 et 26 du projet de loi). Ce nouveau niveau devrait favoriser la mutualisation de certains moyens, ainsi que le regroupement des recrutements ou de la formation. Il convient en outre de noter que la création d'une telle unité zonale d'intervention et de secours constitue une conséquence certaine de la réduction de format et de disponibilité des Armées telle qu'elle résulte de leur professionnalisation; les Armées ne sont aujourd'hui en effet plus en mesure de fournir des « bras » supplémentaires lors de crises, aux services de sécurité civile. Ces solutions sont attendues par les professionnels de la sécurité civile et figuraient d'ailleurs explicitement parmi les propositions exprimées auprès du ministère de l'intérieur à l'occasion de la consultation entreprise en 2001 et relative à la modernisation de la défense et de la sécurité civile, document consultable sur Internet www.interieur.gouv.fr/ddsc/sommaire.htm

qui est pertinent pour opérer une intégration des moyens disponibles au profit de la défense non militaire, ouvrant ainsi au préfet de zone la perspective de voir mieux consacrée sa fonction essentielle : celle d'être en définitive, l'autorité déconcentrée qui à la charge de la permanence de l'État » (84).

Ce rapide tour d'horizon des compétences du préfet en matière de sécurité civile et leur mise en perspective, montre bien l'importance cruciale de l'institution préfectorale en ce domaine. Tour à tour organisateur, coordinateur ou directeur, idéalement placé entre le niveau zonal et les autorités municipales, le préfet de département possède incontestablement un rôle de maître d'œuvre des impératifs de défense, « *pivot d'une organisation de secours qui s'appuie à la fois sur les moyens de l'État et sur les moyens des collectivités locales* » (85). Rôle essentiel impliquant pour le préfet d'avoir à cœur de rendre l'impératif de sécurité civile réellement présent dans le pays. Toutefois, un tel rôle, pour essentiel qu'il soit, ne saurait qu'être voué à l'échec, s'il n'était nettement et effectivement relayé au cœur de chaque citoyen, par un état d'esprit sensible aux impératifs de sécurité civile.

B. P.

(84) O. Gohin, « Les préfets de zone de défense », *RDP*, 2001, p. 1379.

(85) Hubert Fournier, « Le rôle de l'État face à une crise majeure au niveau local », in *La catastrophe, l'élu et le préfet*, op. cit., p. 32.