

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 juin 1982.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation d'une Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves.*

Par M. Pierre MATRAJA,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Antoine Andrieux, Georges Repiquet, Emile Didier, Jacques Ménard, *vice-présidents* ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Philippe Machefer, Francis Palmero, *secrétaires* ; Michel Alloncle, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Charles Bosson, Yvon Bourges, Raymond Bourguine, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Georges Constant, Jacques Delong, Jean Desmarests, François Dubanchet, Louis de la Forest, Jean Garcia, Gérard Gaud, Lucien Gautier, Jacques Genton, Alfred Gérin, Marcel Henry, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Louis Martin, Pierre Matraja, Jean Mercier, Pierre Merli, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Edouard Soldani, Georges Spénaie, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 367 (1981-1982).

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>A. — Le contexte dans lequel s'inscrit la Convention du 21 avril 1981</b> .....	<b>3</b>
1. La nécessité de la mise en place d'un cadre juridique déterminant les conditions de la coopération, jusqu'alors spontanée, entre les services de secours belges et français .....	<b>3</b>
2. Quelques indications sur l'évolution des moyens français en matière de sécurité civile .....	<b>4</b>
<b>B. — Les caractéristiques principales de la Convention du 21 avril 1981</b> .....	<b>5</b>
1. Sa portée très générale .....	<b>5</b>
2. Le principe de réciprocité .....	<b>5</b>
3. Le principe de la gratuité de l'assistance fournie .....	<b>5</b>
4. La souplesse d'un texte qui, dans un réel souci d'efficacité, vise à réduire au maximum les délais d'intervention .....	<b>5</b>
<b>C. — Le contenu de la Convention du 21 avril 1981</b> .....	<b>5</b>
1. Son champ d'application .....	<b>5</b>
2. Les moyens d'assistance fournis .....	<b>6</b>
3. Les autorités responsables du déclenchement et de la direction des opérations de secours .....	<b>6</b>
4. L'assouplissement des formalités de franchissement des frontières entre les deux pays en cas d'opération d'assistance .....	<b>7</b>
5. La détermination de la répartition des frais occasionnés par les opérations d'assistance .....	<b>7</b>
6. La détermination des responsabilités en cas de dommage .....	<b>7</b>
<b>Les conclusions favorables de votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées</b> .....	<b>8</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

La France et les Etats qui bordent ses frontières se sont depuis longtemps, en cas de nécessité, prêté assistance à l'occasion des catastrophes ou accidents graves divers que provoque en particulier un développement industriel qui n'a pas toujours été correctement maîtrisé.

Cependant les risques que comportent ces interventions spontanées ne sont pas négligeables et il serait regrettable que l'absence de certaines garanties vienne à compromettre des actions de solidarité, souvent utiles et parfois indispensables.

La Convention du 21 avril 1981 répond à cette préoccupation en substituant un cadre juridique à la coopération de fait, très active, qui, chaque fois que les circonstances l'ont exigé, s'est instaurée entre la Belgique et la France à l'occasion des catastrophes et des accidents graves qui ont pu se produire dans la zone frontalière voisine de ces deux Etats.

La Convention du 21 avril 1981 est analogue dans ses dispositions principales à la Convention qui a été conclue sur le même objet le 3 février 1977 entre la France et la République fédérale d'Allemagne et dont notre collègue Mercier avait analysé les dispositions en détail dans son rapport n° 293 (1979-1980).

#### **A. — Le contexte dans lequel s'inscrit la Convention du 21 avril 1981.**

La coopération entre les services de secours, et notamment les pompiers, a toujours été excellente entre la France et la Belgique.

1. La mise en place d'un cadre juridique déterminant les conditions de ces interventions a néanmoins paru nécessaire afin d'éviter que des incertitudes, notamment en matière de responsabilité, ne risquent d'en compromettre la pérennité. Cette mise en place paraît d'autant plus opportune que notre voisin belge se trouvait anormalement absent du réseau d'accords d'assistance mutuelle conclus par la France avec certains Etats limitrophes, en particulier l'Espagne (Convention du 14 juillet 1959), le Luxembourg (Convention du 10 décembre 1962) ou la République fédérale d'Allemagne (Convention du 3 février 1977).

Comme la Convention conclue en 1977 avec la R.F.A., la présente Convention a toutefois une portée plus générale que celle des deux premières Conventions précitées qui concernent l'assistance mutuelle frontalière entre les services « d'incendie et de secours ». Des négociations sont d'ailleurs actuellement en cours pour la conclusion d'un accord analogue avec l'Italie.

2. Les lacunes de la France en matière d'effectifs et de moyens de sécurité civile sont souvent dénoncées et elles sont réelles, bien qu'un certain effort existe dans ce domaine, effort qui doit être activement poursuivi notamment sur le plan quantitatif.

La France n'est cependant pas démunie de moyens modernes en matière de sécurité civile.

Outre les moyens traditionnels répartis sur l'ensemble du territoire national, des matériels plus modernes et très rapidement disponibles sont désormais en place. Il convient tout d'abord de mentionner les douze avions citernes Canadair basés à Marseille-Mari-gnane. Ces avions dont l'efficacité dans la lutte contre les incendies n'est plus à démontrer, peuvent être utilisés pour combattre d'éventuelles pollutions des eaux par hydrocarbures grâce à un procédé de traitement des nappes par des dispersants. Ce parc aérien a d'ailleurs été récemment renforcé par l'entrée en service de quatre avions DC 6. Leur temps de remplissage des soutes est plus long mais ils emportent une quantité d'eau supérieure aux 5.500 litres que transportent les Canadair. Pour l'ensemble du territoire national, nous disposons en outre d'une trentaine d'hélicoptères et, dès l'été 1983, de six avions de lutte contre les incendies « Trackers ».

La France dispose en outre de deux unités d'instruction et de sécurité civile constituées. L'U.I.S.C. 7, disponible en permanence, est, à bien des égards, remarquable. Cette unité, basée à Brignoles, dans le Var, dispose en particulier d'un matériel important et moderne qui la rend particulièrement apte aux missions de lutte contre l'incendie mais aussi de déblaiement et de décontamination. La cellule mobile d'intervention radiologique de l'U.I.S.C. apparaît comme un modèle en matière de lutte contre les produits chimiques dangereux et les effets radioactifs. Le renforcement de l'U.I.S.C. 7, ainsi que de l'U.I.S.C. stationnée dans la région parisienne, mais aussi la mise en place d'autres unités analogues en d'autres points du territoire national et en particulier à proximité de certaines grandes villes, devraient absolument être menés à bien afin de combler le retard pris dans ce domaine par les précédents gouvernements. De même, la mise en place effective des colonnes de secours et des compagnies d'hébergement prévues devrait-elle apparaître comme une nécessité

## **B. — Les caractéristiques principales de la Convention du 21 avril 1981.**

Le texte qui nous est soumis comporte quatre caractéristiques majeures.

Il s'agit tout d'abord d'un texte de *portée très générale*, qui concerne toutes les catastrophes ou accidents graves envisageables, sans aucune énumération limitative.

Il s'agit en second lieu d'un accord fondé sur le principe de la *réciprocité*.

Il s'agit en troisième lieu d'un accord reposant sur le principe de la *gratuité* de l'assistance fournie par la partie requise. Il est cependant fort justement prévu que l'intervention d'avions ou hélicoptères puisse donner lieu à un partage égal des frais engagés.

Enfin, le texte du 21 avril 1981 se caractérise par sa *souplesse*. La Convention est inspirée par un réel souci d'efficacité visant notamment à réduire au maximum les délais d'intervention. C'est ainsi que les rédacteurs de la Convention se sont principalement attachés à prévoir un indispensable assouplissement de diverses formalités de droit commun, notamment pour ce qui concerne le franchissement des frontières par les équipes de secours, tout en ménageant sans excessive pusillanimité de nécessaires garanties, en particulier dans le domaine financier ainsi que dans celui de la responsabilité.

## **C. — Le contenu de la Convention du 21 avril 1981.**

La Convention du 21 avril 1981 apparaît comme un texte équilibré qui concilie au mieux les exigences d'efficacité et de rapidité qui s'accommodent mal du formalisme avec le maintien de certaines garanties et de certains principes clairement déterminés, notamment dans le domaine de la responsabilité.

### *1. Son champ d'application.*

La sphère d'application territoriale du texte qui nous est soumis n'est pas déterminée *stricto sensu*. Elle peut de ce fait s'étendre au-delà des régions frontalières des deux Etats pour concerner l'ensemble de leur territoire national.

Sur le plan matériel également, la Convention a une portée très générale. Elle peut jouer à l'occasion de toute catastrophe ou accident grave. Le caractère volontairement très général de ces termes se comprend par le souci des signataires de ne pas enfermer la coopération entre les deux Etats dans le carcan d'une définition trop précise qui comporterait le risque de limiter les possibilités de coopération entre les deux Etats, notamment dans des situations dont la gravité peut précisément résulter de leur caractère largement imprévisible.

## 2. *Les moyens d'assistance fournis.*

Afin de se prémunir contre le risque d'une assistance qui serait plus massive qu'efficace, l'article 2 détermine d'une manière relativement sélective les moyens d'assistance qui font l'objet de la Convention. Il s'agit de moyens spécialisés.

Les équipes de secours doivent en effet remplir deux conditions qui garantissent leur sérieux et leur efficacité. Elles doivent avoir reçu une *formation spéciale* d'une part, et disposer du *matériel spécialisé* nécessaire à leur tâche, d'autre part. Sans que cette énumération ait un caractère limitatif, la formation des équipes de secours concerne des domaines tels que la lutte contre les incendies, la lutte contre les dangers nucléaires et chimiques, le secourisme, le sauvetage ou le déblaiement.

## 3. *Les autorités responsables du déclenchement et de la direction des opérations de secours.*

L'article 3 précise que ce sont les ministres de l'Intérieur qui assument la responsabilité de la demande et du déclenchement des secours. Ce principe est cependant assoupli par une gamme élargie de délégations de pouvoirs au niveau régional et local. Une indispensable information réciproque sur les autorités responsables sur le terrain ainsi que l'établissement des nécessaires contacts entre elles sont opportunément prévus au dernier alinéa de l'article 3. Votre Rapporteur s'interroge sur le fait de savoir si, comme conséquence de la réforme régionale actuellement poursuivie en France, *la compétence du président du conseil général n'aurait pas dû être expressément mentionnée parmi les autorités susceptibles de demander les mesures de secours citées* au premier paragraphe de l'article 3. En tout état de cause *le terme de préfet* qui figure au point b) du premier alinéa de cet article *devrait être remplacé par le terme commissaire de la République.*

L'article 7 fixe par ailleurs fort logiquement le principe selon lequel l'autorité requérante assume la direction des opérations. Il précise tout aussi logiquement les modalités de ce principe en édic-

tant que les instructions destinées aux équipes de secours de la partie requise seront transmises exclusivement à leurs chefs appelés à régler eux-mêmes les détails d'exécution avec le personnel qui leur est subordonné. Les autorités de la partie requérante accordent naturellement protection et assistance aux équipes de secours de l'autre partie.

*4. L'assouplissement des formalités de franchissement des frontières entre les deux pays en cas d'opération d'assistance.*

Les articles 4, 5 et 6 de la Convention prévoient une simplification des formalités habituelles relatives au franchissement des frontières ainsi qu'au survol des territoires nationaux des deux Etats. Ces assouplissements se justifient naturellement par l'urgence des missions dont la Convention a pour objet de faciliter le déroulement. Les indispensables garanties sont cependant prévues : information préalable concernant les points de franchissement des frontières ou l'utilisation éventuelle d'avions ou hélicoptères ; certificats de mission ; franchissement des frontières limité à des équipements bien déterminés (« objets d'équipement, moyens de secours et biens d'exploitation »).

*5. La détermination de la répartition des frais occasionnés par les opérations d'assistance.*

L'article 8 stipule que la charge financière des opérations d'assistance incombe aux autorités de l'Etat qui apporte son aide. Il en est en particulier ainsi pour la perte ou la destruction totale ou partielle du matériel employé. Un partage des frais peut cependant être envisagé notamment en cas d'intervention par des moyens aériens.

En revanche, les équipes de secours de la partie requise doivent être nourries et logées ainsi qu'approvisionnées en biens d'exploitation lorsque leurs propres stocks seront épuisés par la partie requérante.

*6. La détermination des responsabilités en cas de dommage.*

Elle est organisée par l'article 9 autour de trois principes :

— chaque partie renonce pour elle comme pour ses subdivisions administratives ou politiques à toute demande d'indemnisation contre l'autre partie, en cas de dommage matériel causé par une opération d'assistance ;

— pour ce qui est des préjudices corporels subis par un membre d'une équipe de secours requise, chaque partie renonce également tant pour elle-même que pour ses subdivisions politiques à toute demande d'indemnisation ;

— à l'égard des tiers, la partie requérante est responsable des dommages causés sur le territoire, selon les dispositions qui s'appliqueraient si lesdits dommages avaient été causés par ses propres équipes de secours. Cela signifie que, pour la France, s'appliquent les règles de droit commun de la jurisprudence administrative. On sait que ces dernières reposent sur la distinction entre faute de service et faute personnelle avec une tendance à l'extension de la responsabilité sans faute.



Sous le bénéfice de ces observations et après en avoir délibéré lors de sa réunion du 16 juin 1982, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées vous propose d'autoriser l'approbation de la Convention du 21 avril 1981 entre la France et la Belgique, qui lui apparaît comme un texte équilibré et utile.

## PROJET DE LOI

*(Texte présenté par le Gouvernement.)*

### Article unique.

Est autorisée l'approbation de la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves, signée à Paris le 21 avril 1981, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

---

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 367 (1981-1982).