

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 juin 1980.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification de la Convention entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou accidents graves, signée à Paris le 3 février 1977,

par M. Jean MERCIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Jacques Ménard, Emile Didier, Antoine Andrieux, Georges Repiquet, vice-présidents ; Jacques Genton, Serge Boucheny, Philippe Machefer, Francis Palmero, secrétaires ; Michel d'Allières, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Jacques Chaumont, Georges Constant, Gilbert Devèze, François Dubanchet, Louis de la Forest, Jean Garcia, Lucien Gautier, Alfred Gérin, Marcel Henry, Louis Jung, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longequeue, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Jean Mercier, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Jean Périquier, Mme Rolande Perlican, MM. Edgard Pisani, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Eugène Romaine, Abel Sempé, Edouard Soldani, Georges Spénaie, Jean-Louis Vigier, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 1287, 1394 et in-8° 293.

Sénat : 258 (1979-1980).

SOMMAIRE

	Pages
A. — Le contexte dans lequel s'inscrit la Convention du 3 février 1977	3
1. — Le développement de la coopération de fait qui s'est instaurée entre la France et la République fédérale d'Allemagne rend nécessaire la mise en place d'un cadre de droit afin d'éviter que certaines incertitudes juridiques et financières risquent, notamment en matière de responsabilité, d'en compromettre la pérennité. La Convention du 3 février 1977 s'inscrit d'ailleurs dans un ensemble d'accords semblables en vigueur ou en préparation avec les autres Etats ayant des frontières communes avec la France	3
2. — Les moyens modernes dont dispose la France en matière de sécurité civile	4
B. — Le contenu de la Convention du 3 février 1977 : un texte équilibré	5
1. — Un champ d'application défini, tant <i>ratione materiae</i> que <i>ratione loci</i> , d'une façon extensive	5
2. — La fourniture de moyens d'assistance hautement spécialisés	5
3. — La désignation précise des autorités responsables tant du déclenchement que de la direction des opérations ne fait pas obstacle aux indispensables délégations de pouvoir	6
4. — Le nécessaire assouplissement des formalités frontalières entre les deux pays est assorti des garanties de nature à prévenir tout abus	6
5. — Les frais occasionnés par les opérations d'assistance sont, pour l'essentiel, à la charge du pays qui apporte son aide	7
6. — Tant à l'égard des tiers qu'à l'égard des diverses autorités dépendant des deux Parties, les responsabilités sont fort logiquement organisées à partir de principes clairs et réalistes	7
Conclusions	7

Mesdames, Messieurs,

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

La Convention qui nous est soumise 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 France et la République fédérale à l'occasion de catastrophes et d'accidents graves.

La Convention du 3 février 1977 présente deux caractéristiques majeures.

Il s'agit tout d'abord d'un *texte de portée très générale* : par son objet qui concerne toutes les catastrophes ou accidents graves envisageables sans aucune énumération limitative, mais aussi par son champ d'application territorial qui ne se limite pas aux seules régions frontalières mais à l'ensemble du territoire des deux Etats Parties.

La seconde caractéristique essentielle du texte qui nous est soumis réside dans sa *souplesse*. La Convention du 3 février 1977 est inspirée par un réel souci d'efficacité qui a conduit ses rédacteurs à prévoir un indispensable assouplissement de diverses formalités de droit commun, tout en ménageant sans excessive pusillanimité de nécessaires garanties, notamment dans le domaine financier ainsi que dans celui de la responsabilité.

A. — Le contexte dans lequel s'inscrit la Convention du 3 février 1977.

1. — Les opérations d'assistance mutuelle entre la France et la République fédérale sont, dans les faits, fréquentes. Elles se manifestent surtout à la périphérie de la frontière entre les deux Etats sans pour autant s'y limiter. C'est ainsi que la République fédérale a fourni, lors de la marée noire qui a suivi l'échouement de l'*Amoco Cadiz*, une aide sous la forme de colonnes mobiles de

sapeurs-pompiers qui a été particulièrement appréciée par l'administration française ainsi que par les élus de la région sinistrée. La France, pour sa part, a apporté elle aussi son assistance à la R. F. A. notamment à l'occasion des missions effectuées par des avions Canadair lors des graves incendies de forêt qui ont ravagé la Basse Saxe.

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 principal voisin 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) et le Luxembourg (Convention du 10 décembre 1962).

La présente Convention a toutefois une portée plus générale que celle des deux Conventions précitées qui concernent l'assistance mutuelle frontalière entre les services « d'incendie et de secours ». Il est à noter que des négociations sont actuellement en cours pour la conclusion d'accords analogues à celui qui nous est soumis avec l'Italie et la Belgique.

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 Marignane. Ces avions dont l'efficacité dans la lutte contre les incendies n'est plus à démontrer, pourront vraisemblablement, dans un proche avenir, être utilisés pour combattre d'éventuelles pollutions des eaux par hydrocarbures grâce à un procédé de traitement des nappes par des dispersants. L'accroissement de ce parc aérien est d'ailleurs envisagé. Trois avions DC 6 entreraient prochainement en service. Leur temps de remplissage des soutes serait plus long mais ils pourraient comporter une quantité d'eau supérieure aux 5 500 litres que transportent déjà les Canadair.

La France dispose en outre de deux unités d'instruction 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 ultra-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. de Paris ainsi que la mise en place d'autres unités analogues en d'autres points du territoire national et en particulier à proximité de certaines grandes villes, devrait être envisagé.

B. — Le contenu de la Convention du 3 février 1977.

La Convention du 3 février 1977 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 strictement. Elle s'étend de ce fait 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.*

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.

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 édictant 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 frontalières 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 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.

*
**

Il paraît nécessaire à votre rapporteur en terminant de regretter vivement une fois encore que notre Haute Assemblée soit saisie de ce texte avec plus de trois années de retard sur la date de sa signature : l'aspect répétitif de ce genre de regrets leur donne l'allure d'une litanie que l'on voudrait bien ne plus avoir à chanter.

Votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées vous propose d'autoriser la ratification de la Convention du 3 février 1977, entre la France et la République fédérale d'Allemagne, qui est un texte équilibré et utile.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Est autorisée la ratification de la Convention entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou accidents graves, signée à Paris le 3 février 1977, et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le document annexé au n° 1287 de l'Assemblée Nationale.