

N° 339

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 juin 2004

## RAPPORT

### FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de modernisation de la sécurité civile (Urgence déclarée),*

Par M. Jean-Pierre SCHOSTECK

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, président ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balarello, Robert Bret, Georges Othily, vice-présidents ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Bêteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, secrétaires ; MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Charles Guené, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Jean Louis Masson, Mme Josiane Mathon, MM. Jean-Claude Peyronnet, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.*

Voir le numéro :

Sénat : 227 (2003-2004)

---

Sécurité civile .

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Après avoir entendu MM. Dominique de Villepin, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, et Jean-François Copé, ministre délégué à l'intérieur, la commission des Lois, réunie le mercredi 9 juin 2004 sous la présidence de M. René Garrec, président, a examiné, sur le rapport de M. Jean-Pierre Schosteck, le projet de loi n° 227 (2003-2004) de modernisation de la sécurité civile.

M. Jean-Pierre Schosteck, rapporteur, a tout d'abord rendu hommage à l'efficacité et au dévouement des secours. Il a indiqué que ce texte très attendu tendait, après une longue concertation, à actualiser l'organisation de la sécurité civile en :

- améliorant la prévention et la gestion des crises ;
- en développant une véritable culture de la sécurité civile en France ;
- en confortant le rôle des départements dans la gestion des services d'incendie et de secours ;
- en réaffirmant la reconnaissance de la Nation envers les sapeurs-pompiers.

La commission a adopté 62 amendements ayant principalement pour objet de :

### *1. Compléter les orientations de la politique de sécurité civile :*

- en affirmant l'**importance de l'engagement civique** pour que la sécurité civile soit véritablement « *l'affaire de tous* » et en rappelant la **participation de la France aux dispositifs communautaires de protection civile (orientations annexées à l'article 3)**.

### *2. Améliorer la prévention et la gestion des crises :*

- en prévoyant l'**actualisation régulière des plans de secours** par le représentant de l'Etat compétent (**article additionnel après l'article 19**) ;
- en prévoyant que la commune, dans le cadre de ses compétences, supporte la charge des seules dépenses relatives aux besoins immédiats des populations (**article 22**).

### *3. Rationaliser le dispositif des réserves de sécurité civile :*

- en **supprimant les réserves départementales** de sécurité civile, dont la pertinence ne semble pas évidente, et en **confortant les réserves communales** en précisant leurs missions d'appui aux acteurs des secours et en prévoyant leur création sur délibération du conseil municipal (**articles 25, 26, 27, 29, 60, 65, 68, 69 et 70**).

### *4. Améliorer l'organisation et le fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours :*

- en prévoyant que la **conférence nationale des services d'incendie et de secours** est composée pour **moitié au moins de représentants des conseils d'administration** des services d'incendie et de secours, qu'elle est **consultée sur l'ensemble des projets de loi ou d'acte réglementaire** concernant les missions, l'organisation, le fonctionnement ou le financement des services d'incendie et de secours et dotée d'un **pouvoir de proposition** (**article 39**) ;

- en rendant obligatoire la **consultation des communes et des établissements publics de coopération intercommunale** avant l'adoption du **règlement opérationnel** des services d'incendie et de secours (**article 40**) ;

- en donnant aux **maires** et aux **présidents des établissements publics de coopération intercommunale** compétents en matière d'incendie et de secours le **pouvoir de nommer seuls les sapeurs-pompiers volontaires** des centres de première intervention non intégrés (**article 43**) ;

- en prévoyant que le **conseil d'administration** des services départementaux d'incendie et de secours est **présidé par le président du conseil général** ou par un membre du conseil d'administration qu'il désigne et que **l'un au moins des trois vice-présidents** du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours est **choisi parmi les représentants des communes** ou des **établissements publics de coopération intercommunale** (**article 46**) ;

- en **rationalisant l'organisation de la direction des services départementaux d'incendie et de secours** avec l'institution, auprès du directeur départemental, d'un directeur adjoint chargé de le seconder et de le suppléer dans ses fonctions opérationnelles, qui serait nommé conjointement par le ministre chargé de la sécurité civile et le président du conseil d'administration, et d'un directeur adjoint chargé de la gestion administrative et financière de l'établissement, qui serait librement choisi par le président du conseil d'administration et dont la nomination serait facultative. Pour prévenir les risques de blocage, l'adjoint chargé des fonctions opérationnelles aurait autorité sur l'adjoint chargé de la gestion administrative et financière en cas d'absence ou d'empêchement du directeur départemental (**articles 47 et 49**).

*5. Préciser les dispositions applicables au bataillon de marins-pompiers de Marseille :*

- en prévoyant l'association du maire de Marseille et du commandant du bataillon aux travaux de la **conférence nationale des services départementaux d'incendie et de secours** pour les questions qui les concernent, une adaptation du **schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR)** ainsi que l'éligibilité de Marseille au **Fonds d'aide à l'investissement** des services départementaux d'incendie et de secours (**articles 39, 42 et additionnel après l'article 50**).

*6. Clarifier les dispositions relatives aux sapeurs-pompiers :*

- en précisant que la **surcotisation de 2 %** imposée aux collectivités contributrices au CNFPT pour la mutualisation des moyens de formation des SDIS en faveur des officiers sapeurs-pompiers est **affectée** à ladite formation ;

- en permettant la **validation** de l'ensemble **des formations des sapeurs-pompiers volontaires** par le directeur départemental des services d'incendie et de secours, afin d'éviter de leur imposer des contraintes de formation superflues (**article additionnel après l'article 54**) ;

- en clarifiant les dispositions permettant le **recrutement de sapeurs-pompiers saisonniers, explicitement** rattachées à la loi du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale (**article 55**).

*7. Compenser les charges nouvelles induites par le projet de loi :*

- en posant le principe d'une **compensation des charges** résultant pour les collectivités territoriales **des transferts, créations et extensions de compétences** réalisés par le présent projet de loi, dans les conditions déterminées par une loi de finances (**article additionnel après l'article 74**).

**La commission propose d'adopter le projet de loi ainsi modifié.**

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi n° 227 (2003-2004) de modernisation de la sécurité civile, dont le Sénat est saisi en premier lieu, a pour objet d'actualiser les principes de la sécurité civile en France, posés par 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, afin de tirer les leçons des crises passées.

Lors de son audition devant votre commission des Lois, le 26 mai dernier, M. Dominique de Villepin, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, soulignait que : « *La sécurité civile est au cœur de la préoccupation des Français. Ils ont conscience que notre pays, comme tous les autres pays européens, est confronté à des risques naturels ou technologiques de plus en plus graves, de plus en plus fréquents. Face à cette situation, ils demandent aux pouvoirs publics de faire preuve de volonté et de garantir leur sécurité. Cette exigence est légitime. Il est de notre devoir commun d'y répondre.* »

Les ravages occasionnés chaque année par les feux de forêt, la répétition de catastrophes majeures, naturelles (tempêtes de 1999 ; inondations de 2000, 2002 et 2003) ou industrielles (explosion de l'usine AZF en 2001), l'apparition de risques qui étaient auparavant insuffisamment pris en compte, comme la canicule, et la menace d'attentats terroristes ont tristement illustré son importance.

L'efficacité de la sécurité civile repose sur des principes opérationnels simples mais surtout sur le professionnalisme, le courage et le dévouement des acteurs des secours, au premier rang desquels figurent les sapeurs-pompiers, auxquels votre commission des Lois tient à rendre un hommage mérité. Au quotidien comme lors des drames de grande ampleur qui frappent régulièrement notre pays, ils suscitent à juste titre l'admiration et l'attachement profond de nos compatriotes.

La réforme envisagée a pour objet d'améliorer la prévention et la gestion des crises, de développer une véritable culture de la sécurité civile en France, de conforter le rôle des départements dans la gestion des services d'incendie et de secours et de réaffirmer la reconnaissance de la Nation envers les sapeurs-pompiers.

Après avoir rappelé les attentes suscitées par ce texte, qui a été précédé d'une longue phase de concertation, votre commission vous présentera les dispositions qu'il contient, qui témoignent d'un projet ambitieux, et les amendements qu'elle vous soumettra pour en améliorer la portée.

## **I. UNE MODERNISATION ATTENDUE DE LA SÉCURITÉ CIVILE**

La modernisation de la sécurité civile constitue une nécessité tant son organisation est contestée, son financement semble mal assuré et ses contours restent incertains.

### ***A. UNE ORGANISATION COMPLEXE***

La gestion des services d'incendie et de secours relève de la compétence des communes et des départements mais les règles applicables sont définies par l'Etat. Cette dichotomie est source d'incompréhension et de ressentiment.

#### **1. Un rôle de proximité des communes irremplaçable**

Les missions de secours aux personnes ont longtemps été assurées par les seules communes.

Aujourd'hui encore, **les opérations de secours sont conduites sous l'autorité du maire**, au titre de ses pouvoirs de police, **et leurs frais sont, en principe, à la charge de la commune.**

Depuis la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services départementaux d'incendie et de secours, **les moyens des services d'incendie et de secours sont mutualisés au niveau du département et leur gestion est assurée par un établissement public**, le service départemental d'incendie et de secours. Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de secours et de lutte contre l'incendie contribuent à son financement et sont représentés au sein de son conseil d'administration. Ce dernier est toutefois composé en majorité de représentants du département.

Par ailleurs, **les communes et les établissements publics de coopération intercommunale qui le souhaitent ont pu conserver la responsabilité de leurs centres de première intervention.** Ces derniers, au nombre de 3.000 environ, ont été confortés par la loi du 27 février 2002 et leurs liens avec les services départementaux d'incendie et de secours se sont resserrés.

La loi a ainsi prévu la signature d'une convention tripartite entre l'établissement public, le préfet et la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale afin de fixer les modalités d'intervention opérationnelles du centre de première intervention « *non intégré* », la participation du service départemental à son fonctionnement ainsi que les conditions dans lesquelles le centre peut acquérir, louer ou construire les biens nécessaires à son fonctionnement. Auparavant, le service départemental d'incendie et de secours détenait une compétence exclusive en la matière et pouvait donc imposer ses vues aux centres communaux et intercommunaux.

**Les maires sont également appelés à jouer un rôle croissant en matière de prévention des risques et de sauvegarde des populations locales.** Ainsi, dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques d'inondation prescrit ou approuvé, ils sont tenus d'informer la population au moins une fois tous les deux ans et de procéder à l'inventaire des repères de crues afin de mettre en valeur ceux qui correspondent aux plus hautes eaux connues. Nombre de communes prennent des initiatives dignes d'intérêt – qu'il soit permis à votre rapporteur de citer les plans de sauvegarde communaux de Toulouse et de Chamonix – dont la sécurité juridique n'est pas assurée.

**Les retours d'expérience des catastrophes récentes ont mis en exergue à la fois la pertinence de l'échelon communal** pour apporter une première réponse à la crise et sa prise en compte insuffisante dans les dispositifs en vigueur. Le département n'en reste pas moins appelé à jouer un rôle croissant dans l'organisation des secours.

## **2. Une implication croissante du département**

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a renforcé le contrôle du conseil général sur la gestion du service départemental d'incendie et de secours en contrepartie de charges supplémentaires.

Depuis 2003, **les départements supportent seuls la charge de l'augmentation des budgets des services départementaux d'incendie et de secours.**

Après une période transitoire de gel de leur montant global jusqu'en 2005, les contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale seront supprimées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006. Elles seront remplacées par un prélèvement sur leur dotation globale de fonctionnement, reversé aux départements selon un mécanisme analogue à celui mis en place, au titre de la suppression des contingents d'aide sociale, par la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle.

Afin de réduire des disparités criantes, les conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours conservent, au cours de cette période transitoire, la possibilité de modifier les contributions individuelles des communes et des établissements publics de coopération intercommunale. Ils y ont même été conviés puisque la loi du 27 février 2002 a prévu l'organisation, dans les six mois suivant sa promulgation, d'un débat d'orientation à cet effet et remplacé la condition de majorité qualifiée des deux tiers requise pour y procéder par une exigence de majorité simple.

Appelés à devenir les principaux financeurs des services d'incendie et de secours, **les départements ont obtenu, en contrepartie, la majorité au sein des conseils d'administration** de ces établissements.

14 sièges sur 22 sont ainsi réservés à leurs représentants et 4 à ceux des communes et des établissements publics de coopération intercommunale. Les autres sièges doivent être répartis par le conseil d'administration proportionnellement aux contributions respectives du département, d'une part, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, d'autre part.

Pour permettre aux conseils généraux d'exercer rapidement leurs nouvelles responsabilités, les conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours ont été intégralement renouvelés en 2002.

Enfin, la loi du 27 février 2002 a rendu possible l'**intégration du service départemental d'incendie et de secours dans les services du département à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006**. La décision devra être prise par délibérations concordantes du conseil général et du conseil d'administration de l'établissement public. Dans cette hypothèse, un conseil d'exploitation, dont la composition sera déterminée selon les mêmes modalités que le conseil d'administration, sera associé à l'administration du service d'incendie et de secours intégré.

### 3. Une mission régaliennne de l'Etat

La sécurité civile constitue **l'une des missions régaliennes de l'Etat** qui, à ce titre, définit les normes applicables et veille à la cohérence des interventions.

Elle fait intervenir les services de **plusieurs ministères** : écologie et développement durable (prévention des risques naturels et technologiques), santé (sécurité sanitaire liée aux aléas climatiques), agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales (dispositifs de prévention des feux de forêts), équipement, transports, aménagement du territoire, tourisme et mer (sauvetage en mer) ou encore défense (sécurité maritime, renforts en cas de crise...).

Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, sa **direction de la défense et de la sécurité civiles** au niveau central et les **préfets** de département ou de zone, au niveau déconcentré, sont chargés de veiller à la **cohérence des interventions** et de prendre en charge la **coordination de la réponse des pouvoirs publics en cas de crise de grande ampleur**, en appliquant les principes opérationnels qui sont à l'origine de l'efficacité des secours français : unité de commandement, mutualisations des moyens...

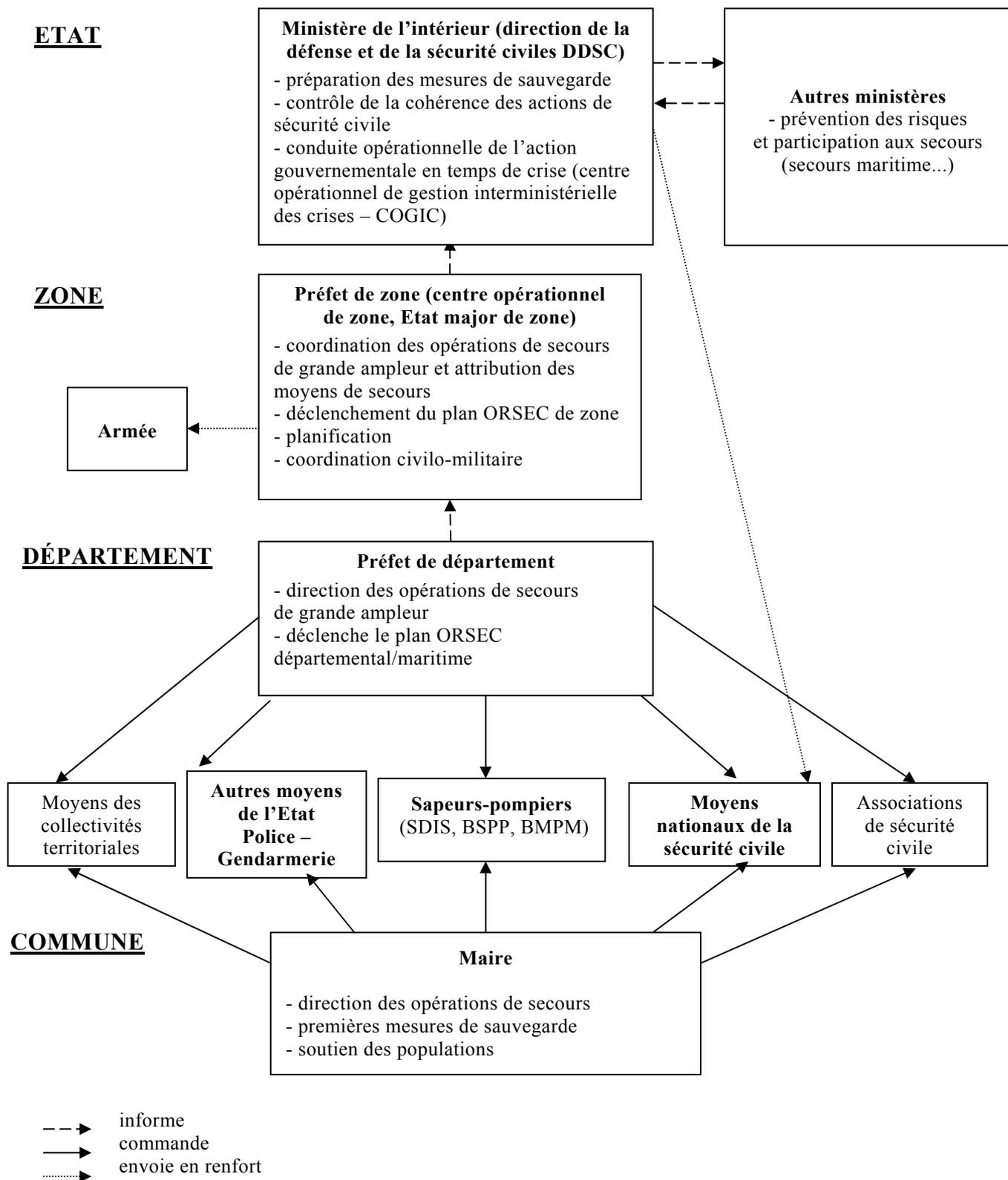
L'Etat joue ainsi un **triple rôle de planification, de coordination et de soutien** des services de secours locaux **qui atteint aujourd'hui ses limites** au regard de la coexistence de plans de secours multiples et obsolètes, de l'absence d'identification claire des autorités compétentes pour la conduite de certaines opérations, telles que les secours en montagne ou les transports sanitaires d'urgence, et de l'insuffisance des moyens nationaux particulièrement criante depuis la suspension de la conscription.

S'il est légitime et même nécessaire que l'Etat édicte les **règles applicables** en matière de sécurité civile et maintienne leur cohérence, leur **profusion** et leurs **incidences sur les budgets des collectivités territoriales** provoquent le **ressentiment des élus locaux**.

Notre collègue M. Michel Mercier soulignait ainsi dans son rapport pour avis au nom de votre commission des Finances sur la loi relative à la démocratie de proximité, que *« le paradoxe veut cependant, alors qu'il fixe des normes ayant une incidence financière, que l'Etat n'en assume pas le coût financier, qui repose sur les conseils d'administration des SDIS. En matière de sécurité civile, les collectivités locales payent mais ne commandent pas. »*

Afin d'apaiser leurs relations, la loi du 27 février 2002 a prévu la création, au sein du **Conseil national des services publics départementaux et communaux**, d'une **section** chargée de donner un avis sur tout projet de texte législatif ou réglementaire ayant une incidence sur le fonctionnement, le financement ou les personnels **des services d'incendie et de secours et de secours**. Toutefois, elle ne s'est jamais réunie.

# L'ORGANISATION DE LA SÉCURITÉ CIVILE EN FRANCE



La dégradation des relations entre les élus locaux et l'Etat est telle que se sont fait jour des **demandes tendant à l'étatisation des services d'incendie et de secours**. La question du financement constitue ainsi la pierre d'achoppement de la modernisation de la sécurité civile.

## ***B. UN FINANCEMENT MAL ASSURÉ***

Compte tenu de la modicité du budget de l'Etat, la charge du financement de la sécurité civile pèse principalement sur les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les départements, directement ou par l'intermédiaire des services départementaux d'incendie et des secours.

### **1. Un budget de l'Etat modique malgré une forte augmentation**

Les crédits budgétaires engagés par l'Etat au titre de la direction de la défense et de la sécurité civiles du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales s'élèvent à 337 millions d'euros en 2004. Depuis 1999, ils ont augmenté de 81 %.

	<b>Crédits votés pour 2003</b>	<b>Crédits votés pour 2004</b>	<b>Evolution en %</b>
<u>Dépenses ordinaires</u> (DO)			
- Titre III : moyens des services	193,61	201,16	+ 3,9
- Titre IV : interventions publiques	12,40	14,30	+ 15,32
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>206,02</b>	<b>215,46</b>	<b>+ 4,58</b>
<u>Dépenses en capital</u> (CP)			
- Titre V : investissements de l'Etat	72,22	76,70	+ 6,7
- Titre VI : subventions d'investissement	45,15	45,00	-0,33
<b>Total dépenses en capital</b>	<b>117,37</b>	<b>121,70</b>	<b>+ 3,69</b>
<b>TOTAL DO + CP</b>	<b>323,39</b>	<b>337,17</b>	<b>+ 4,26</b>
Autorisations de programme (Titre V)	65,99	73,7	+ 11,68

(en millions d'euros)

Garant de la solidarité nationale, l'Etat finance logiquement les moyens nationaux qu'il envoie en cas de crise de grande ampleur. Il assume la responsabilité financière « *des dépenses exceptionnelles supportées par les collectivités territoriales et par les établissements publics* » issues de la mise en œuvre de moyens de secours publics par le Gouvernement au profit d'un Etat étranger (secours d'urgence après un tremblement de terre...). Enfin, il contribue, modestement, au budget des services départementaux d'équipements par l'intermédiaire d'un Fonds d'aide à l'investissement créé par la loi de finances pour 2003 et de la dotation globale d'équipement.

Si l'on prend en compte les crédits des autres ministères consacrés à la sécurité civile, le total des crédits de l'Etat pour les missions de sécurité civile s'élève à **638,56 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement** et à **143,56 millions d'euros en autorisations de programme** en 2004.

Ce montant est cependant faible au regard du budget de la Croix Rouge française de 710 millions d'euros et, surtout, des dépenses exposées par les collectivités territoriales qui assument, de fait, l'essentiel du financement des services d'incendie et de secours.

## **2. Une forte croissance des dépenses des services départementaux d'incendie et de secours**

Les budgets des services départementaux d'incendie et de secours et, en conséquence, les contributions des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et des départements ont connu une **progression extrêmement rapide au cours des dernières années, de 235 % entre 1997 et 2001**, pour atteindre un montant total de **3,2 milliards d'euros en 2003**.

Leur financement est assuré, en moyenne, à **55 % par les communes**, à **37 % par les départements** et à 8 % par diverses recettes : Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, Fonds d'aide à l'investissement des SDIS, dotation globale d'équipement, facturation des prestations de services... Ces moyennes masquent toutefois d'**importantes disparités**. Ainsi, la dépense par habitant, d'un montant moyen de 51 euros, est de 25 euros dans l'Aube mais de 130 euros en Corse-du-Sud. La contribution des départements s'avère également très inégale : 9 % dans le Loiret mais 95 % dans l'Essonne.

Les **causes** de cette inflation sont multiples. La réforme de 1996 était censée sinon entraîner des économies d'échelles du moins être neutre financièrement, puisqu'il ne s'agissait que de mettre en commun les moyens existants. En fait, elle a rendu nécessaire une mise à niveau des équipements et une harmonisation des rémunérations des sapeurs-pompiers intégrés dans un corps départemental unique après avoir appartenu à des corps communaux aux statuts hétérogènes. Parallèlement se sont multipliées les dispositions réglementaires coûteuses : réforme de la filière, mise en place de l'aménagement et de la réduction du temps de travail, renforcement des normes de sécurité... Enfin, les interventions des services d'incendie et de secours connaissent une croissance continue.

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a institué **deux sources complémentaires de financement** au bénéfice des services départementaux d'incendie et de secours.

Désormais, **les interventions effectuées à la demande de la régulation médicale du centre 15**, à défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés et si elles ne relèvent pas des missions légales des services départementaux, **doivent être prises en charge financièrement par les établissements de santé, sièges des services d'aide médicale d'urgence (SAMU)**. Les conditions de cette prise en charge doivent être fixées par une convention entre le service départemental d'incendie et de secours et l'hôpital siège du SAMU selon des modalités fixées par arrêté interministériel.

Parallèlement, **les interventions effectuées par les services départementaux d'incendie et de secours sur le réseau routier et autoroutier concédé doivent faire l'objet d'une prise en charge par les sociétés concessionnaires**, dans des conditions déterminées par une convention conclue entre les parties concernées, selon des modalités fixées par arrêté interministériel. Cette convention doit également prévoir les conditions de mise à disposition des services départementaux de l'infrastructure routière ou autoroutière pour les interventions urgentes dans le département.

Ces ressources, dont la perception s'avère parfois difficile, restent toutefois insuffisantes au regard de la croissance des charges imposées aux services départementaux d'incendie et de secours qui ont, plus que jamais, besoin de nouvelles sources de financement.

### **3. Des communes incapables de prendre en charge le coût des opérations de secours réalisées sur leur territoire**

La loi du 22 juillet 1987 a posé le principe du **remboursement** par la collectivité publique bénéficiaire des secours des « *dépenses directement imputables aux opérations engagées par l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics* », ainsi que des charges supportées par les personnes privées, en particulier en cas de réquisition.

La rigueur de ce principe connaît quelques **tempéraments**. Il est ainsi possible de prévoir des « *règles particulières de prise en charge des dépenses des services d'incendie et de secours dans le cadre du département* » et les dépenses de l'Etat, des collectivités territoriales d'une même zone de défense et de leurs établissements publics exposées pour la mise en œuvre d'un plan ORSEC ou d'un dispositif de secours couvrant une même région ou plusieurs départements plus particulièrement exposés à certains risques ne donnent pas lieu à remboursement.

A l'initiative du Sénat, l'article 54 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a permis aux communes de demander aux intéressés une **participation aux frais** qu'elles ont engagés à l'occasion d'**opérations de secours** consécutives à la pratique d'une activité sportive ou de loisir. Il reprenait une proposition de loi de notre collègue M. Jean Faure,

adoptée par le Sénat le 16 décembre 1999 sur le rapport de notre collègue M. Jean-Paul Amoudry mais jamais inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Néanmoins, comme l'ont souligné MM. Jean-Paul Bacquet et Jean Proriol, membres du bureau de l'Association des maires de France lors de leur audition par votre rapporteur, la règle du remboursement des dépenses exposées pour des opérations de secours sur leur territoire plonge un **grand nombre de communes**, en particulier les plus petites d'entre elles, **dans des difficultés financières considérables**.

Cette règle est d'autant plus douloureusement ressentie que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale participent au financement des services d'incendie et de secours. Le montant de leur contribution est décidé par le conseil d'administration de l'établissement et revêt le caractère d'une dépense obligatoire. Aussi éprouvent-ils parfois le sentiment de subir une « **double facturation** » pour les opérations de secours.

### ***C. DES CONTOURS INCERTAINS***

Les fondements de la sécurité civile, posés par la loi du 22 juillet 1987 ont vieilli. Ses missions sont aujourd'hui mal définies. Les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires qui sont chargés à titre principal de les mettre en œuvre éprouvent le sentiment de ne pas être suffisamment considérés. Il convient de mobiliser de nouveaux acteurs pour que la sécurité civile devienne l'affaire de tous.

#### **1. Des missions mal définies**

Aux termes de l'article premier de la loi du 22 juillet 1987, la sécurité civile a pour missions « *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* ». Selon, le Conseil constitutionnel, la protection de la sécurité des personnes et des biens constitue un principe à valeur constitutionnelle<sup>1</sup>.

Cette énumération inclut implicitement les secours d'urgence, le soutien aux victimes d'une catastrophe et la prévention des risques de toute nature. En revanche, elle ne prend malheureusement pas en compte l'information et l'alerte des populations, alors qu'elles font partie intégrante des dispositifs de secours.

---

<sup>1</sup> *Décision n° 80-117 DC du 22 juillet 1980.*

La sécurité civile se distingue par ailleurs, même si elle entretient des liens étroits avec elles :

- de la **protection civile**, terme autrefois préféré à celui de sécurité civile, qui désigne désormais les mécanismes de collaboration entre Etats européens face à une crise majeure,

- de la **défense civile**, qui concerne la défense non militaire du pays,

- de la **sécurité intérieure**, qui a notamment la responsabilité de la lutte contre le terrorisme.

La définition des missions de la sécurité civile mérite ainsi d'être actualisée.

## **2. Des sapeurs-pompiers en quête de reconnaissance**

Les sapeurs-pompiers sont **au cœur de l'organisation des secours**.

Au nombre de **240.000** environ, répartis en **30.000 professionnels**, régis par le statut de la **fonction publique territoriale** et **210.000 volontaires**, ils sont regroupés dans des centres de secours, placés sous l'autorité du préfet et du maire pour la conduite des interventions et du service départemental d'incendie et de secours ou de la commune, le cas échéant d'un établissement public de coopération intercommunale, pour leur gestion.

Pour des raisons historiques, les sapeurs-pompiers des départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, regroupés au sein de la **brigade des sapeurs-pompiers de Paris**, et ceux de Marseille, qui composent le **bataillon de marins-pompiers de Marseille**, sont des **militaires**.

Les sapeurs-pompiers effectuent **trois millions d'interventions par an**, soit une toutes les neuf secondes. Initialement concentrées sur la lutte contre les incendies, ces interventions se diversifient de plus en plus face à l'évolution des risques. Ainsi, la lutte contre l'incendie ne représente plus que 10 % des interventions, alors que plus de 60 % d'entre elles concernent le secours aux victimes.

**Les contraintes et les dangers qu'implique l'exercice de leurs missions doivent être mieux pris en compte.**

Les sapeurs-pompiers sont ainsi soumis à un régime de gardes et d'astreintes afin d'être disponibles en permanence. Pour être viable, ce régime suppose des effectifs conséquents. Il risque d'être fragilisé par la mise en œuvre de la loi sur la réduction et de l'aménagement du temps de travail et du développement du droit communautaire.

**Les conséquences de l'application de l'aménagement  
et de la réduction du temps de travail  
sur la disponibilité des sapeurs-pompiers professionnels**

- Avant la réforme, le nombre de garde de 24 heures était en moyenne annuelle de 135. Sans dispositif dérogatoire, ce nombre serait passé immédiatement à 67.

- En 2002, ce nombre s'est établi à 101 périodes de gardes annuelles et devrait être de l'ordre de 95 par an en 2005 (équivalence de 1504 heures par an).

**La dangerosité du métier de sapeur-pompier est incontestable.** 25 d'entre eux sont décédés en 2002, 13 en 2003, 5 en 2004. En 2002, près de 16.000 accidents en service ont été recensés, qui ont entraîné environ 500.000 jours d'arrêt de travail et 250.000 jours d'arrêt maladie pour les sapeurs-pompiers professionnels et 60.000 jours d'arrêt pour les sapeurs-pompiers volontaires.

Reconnaissant la « dangerosité » des missions des sapeurs-pompiers, M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, et son successeur, M. Dominique de Villepin, ont lancé une réflexion globale sur le droit et les procédures en vigueur afin d'améliorer la sécurité des personnels.

**Les mesures prises pour conforter le volontariat ont connu un échec relatif.**

La stabilité du nombre de sapeurs-pompiers volontaires au cours de ces vingt dernières années s'est accompagnée d'une diminution de la durée des engagements. Cette dernière s'élève en moyenne à 8 ans mais un tiers des volontaires a moins de 5 ans d'ancienneté.

Dans un contexte d'augmentation du nombre d'interventions et de mutations socio-culturelles profondes (obligations professionnelles et familiales plus importantes, réduction de la disponibilité en journée liée à l'éloignement du centre de secours, développement de l'individualisme...), le **risque d'une crise du volontariat** fragilisant le maillage territorial de la sécurité civile et le fonctionnement des services d'incendie et de **secours est réel.**

Pour y répondre, une mission, présidée par M. Jean-Paul Fournier, maire de Nîmes, a été mise en place en 2002 par M. Nicolas Sarkozy afin de formuler des propositions tendant à raffermir le volontariat. Ses conclusions, rendues en mars 2003, tendent à valoriser l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires. A la suite de cette réflexion établie en concertation étroite avec les élus locaux et les représentants des sapeurs-pompiers, plusieurs dispositions destinées à fidéliser le volontariat sapeur-pompier ont été mises en œuvre par un décret du 28 novembre 2003.

**Les mesures prises par le décret n° 2003-1141 du 28 novembre 2003  
pour « fidéliser » le volontariat sapeur-pompier**

L'âge de recrutement a été abaissé de 18 à 16 ans et la prolongation de la durée d'engagement est autorisée jusqu'à 55 ans par la suppression de tout âge butoir (60 ans pour les médecins des sapeurs-pompiers).

Les conditions d'aptitude physique et médicale ont été révisées pour tenir compte des missions effectivement confiées aux sapeurs-pompiers volontaires.

Les sapeurs-pompiers volontaires ont désormais « *vocation à participer à l'encadrement des services de secours* ».

Les modalités de mutation géographique des volontaires ont été assouplies. Les conditions d'attribution de l'allocation de vétérance, prévue par la loi du 3 mars 1996, ont également été améliorées.

Ces mesures doivent être confortées par une reconnaissance du service accompli par les sapeurs-pompiers volontaires.

### **3. Une nécessaire culture de sécurité civile**

La faiblesse de la culture de sécurité civile en France est inquiétante.

Les demandes toujours accrues de sécurité des individus les conduisent logiquement à se tourner vers les pouvoirs publics mais sont aussi à l'origine d'évolutions préoccupantes : les contentieux à l'encontre des acteurs des secours se multiplient lorsque leur intervention n'a pas permis de sauver l'ensemble des victimes ou aurait fait naître un préjudice. **Or, le risque « zéro » n'existe pas** et le professionnalisme des services de secours ne doit pas amoindrir l'importance de la responsabilité de chaque citoyen. L'efficacité de la sécurité civile repose avant tout sur une connaissance des risques et des « bonnes pratiques » pour en limiter les conséquences. Celle-ci n'est manifestement pas assez développée en France, à de rares exceptions telles que les mesures de prévention des tornades tropicales outre-mer.

L'amélioration de l'information préventive et l'alerte des populations doivent être précédées par la **mise en place d'une sensibilisation** susceptible de permettre aux citoyens « *de s'intégrer utilement dans l'organisation collective* » des secours en cas de crise.

Les déficiences françaises en matière de culture de sécurité civile résultent aussi d'un **retard de la recherche et de la prospective**, en dépit des travaux de l'Institut national d'études de la sécurité civile, du Haut comité français pour la défense civile, présidé par notre collègue M. Paul Girod, et de quelques pôles universitaires, faute d'instances réunissant l'ensemble des acteurs concernés pour recenser les risques et les réponses à y apporter.

Dans le même temps, **l'engagement civique des bénévoles au service des autres est insuffisamment reconnu.**

Les associations - la Croix rouge, la Société nationale de sauvetage en mer, « Spéléo Secours » pour ne citer qu'elles - apportent une contribution déterminante à la mise en œuvre de la sécurité civile. Or seules quelques activités spécifiques comme le secourisme font l'objet d'un agrément.

La prise en compte des associations dans le dispositif de sécurité civile permettrait non seulement de consacrer leur rôle essentiel mais également d'accroître l'efficacité des interventions.

## **II. UN PROJET DE LOI AMBITIEUX**

Le projet de loi de modernisation de la sécurité civile tend à préciser les contours de la sécurité civile, à conforter le statut d'établissement public des services départementaux d'incendie et de secours et à améliorer le statut des sapeurs-pompiers.

### ***A. PRÉCISER LES CONTOURS DE LA SÉCURITÉ CIVILE***

Il s'agit de clarifier les responsabilités et de faire en sorte que la sécurité civile devienne l'affaire de tous.

#### **1. Clarifier les responsabilités**

##### *a) Une politique renouvelée*

Les **missions** de la sécurité civile seraient clarifiées et étendues. Elle aurait ainsi pour objet : « *la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales, des autres personnes publiques ou privées* » (**article premier**).

Les **acteurs** seraient recensés et leurs compétences précisées (**article 2**).

Les **objectifs** à atteindre seraient définis dans une annexe à la présente loi qui, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>1</sup>, serait dépourvue de portée normative (**article 3**).

*b) La simplification de la planification des secours*

L'**article 10** du projet de loi tend à instaurer des **plans communaux de sauvegarde**, arrêtés par le maire ou, à Paris, par le préfet de police, obligatoires dans les communes devant être pourvues d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles ou comprises dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention et qui devraient déterminer les mesures immédiates de sauvegarde et de protection de la population.

Dans un souci de simplification, la détermination de l'organisation des secours, le recensement des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre et la définition des conditions de leur emploi par l'autorité compétente feraient l'objet, dans chaque département, dans chaque zone de défense et en mer, d'un **plan ORSEC**, issu d'un arrêté du représentant de l'Etat dans le territoire concerné (**article 11**).

Les dispositions spécifiques des plans ORSEC énonceraient les mesures à prendre et les moyens de secours à mettre en œuvre pour faire face à des risques de nature particulières ou liés à l'existence et au fonctionnement d'installations ou d'ouvrages déterminés (**article 12**).

*c) La détermination de la direction des opérations de secours*

Les **articles 13 à 19** ont pour objet de définir l'autorité de police compétente pour le **déclenchement du plan ORSEC** (départemental, zonal, maritime) et la direction des opérations de secours en fonction de l'étendue et de la nature de la catastrophe.

L'**article 20** tend à préciser que le **règlement opérationnel**, arrêté par le préfet après avis du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours, détermine l'organisation du commandement des opérations de secours et permet au commandant de ces opérations de prendre les mesures nécessaires à la protection de la population et à la sécurité des personnels engagés.

---

<sup>1</sup> Décision n° 2002-460 DC du 22 août 2002 sur la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

*d) La clarification de la répartition de la prise en charge des dépenses imputables aux opérations de secours et aux réquisitions ainsi que de certaines procédures*

L'**article 22** du projet de loi tend à **clarifier la répartition des charges supportées, au titre des opérations de secours**, par les communes, le service départemental d'incendie et de secours et l'Etat :

- les dépenses directement imputables aux opérations de secours seraient prises en charge par le service départemental d'incendie et de secours ;

- les dépenses relatives au soutien des populations et à la satisfaction de leurs besoins immédiats incomberaient à la commune bénéficiaire des secours ;

- l'Etat prendrait à sa charge les dépenses relatives à l'engagement des moyens extérieurs au département mobilisés par son représentant, celles qui ont été engagées par des personnes privées dont les moyens ont été mobilisés par le préfet maritime dans le cadre d'un plan ORSEC maritime, et celles qui résultent de l'intervention de ses moyens et des interventions effectuées au profit d'un Etat étranger.

L'**article 23** tend à préciser les modalités des pouvoirs de réquisition des autorités de l'Etat en matière de sécurité civile.

La protection des salariés requis par le représentant de l'Etat et victime d'un dommage résultant d'une atteinte à la personne serait renforcée (**article 24**).

Enfin, le projet de loi prévoit explicitement l'**évaluation et le contrôle** par l'inspection générale de l'administration, avec l'aide éventuelle de l'inspection de la défense et de la sécurité civiles, des actions de sécurité civile menées par les collectivités territoriales, par leurs établissements publics et par les associations de sécurité civile (**articles 36 à 38**).

## **2. Faire de la sécurité civile « l'affaire de tous »**

### *a) Le développement d'une culture de la sécurité civile*

Le projet de loi prévoit que tout élève, dans le cadre de sa formation scolaire, bénéficie d'une sensibilisation à la prévention des risques et aux missions des services de secours ainsi que d'un apprentissage des gestes élémentaires de premier secours (**article 4**).

Il tend à autoriser la création **réserves de sécurité civile (articles 25 à 30)** pour concourir au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités et au renfort des centres opérationnels de la sécurité civile.

Mises en œuvre par l'autorité de police compétente, ces réserves seraient départementales, instituées sur décision du conseil d'administration du SDIS (**article 26**) ou communales (**article 27**). Elles seraient composées sur la base du volontariat de personnes qualifiées qui s'engageraient par contrat pour une durée de un à cinq ans renouvelable.

Le projet de loi tend à faciliter le recours aux moyens des **associations de sécurité civile** et à reconnaître l'importance de leur rôle dans l'organisation des secours par une procédure d'agrément. A la demande de l'autorité de police compétente ou dans le cadre du plan ORSEC, elles pourraient être mobilisées pour participer aux opérations de secours (**articles 31 à 35**).

L'engagement des membres de ces associations serait favorisé par un aménagement de leurs obligations professionnelles. Les associations intéressées pourraient prévoir les modalités d'engagement de leurs membres au sein des réserves de sécurité civile (**article 28**). Enfin, l'intervention de ces associations à l'étranger serait encadrée (**article 35**).

*b) La mobilisation de tous en faveur de la sécurité civile*

Le projet de loi tend à imposer aux **exploitants des réseaux stratégiques** (eau, électricité, gaz, communication électronique) de prévoir les mesures nécessaires au **maintien de la satisfaction des besoins prioritaires** de la population en cas de crise. Les responsabilités des maîtres d'ouvrages routiers, ferroviaires ou fluviaux et des exploitants de certaines catégories d'établissement recevant du public seraient également précisées (**article 5**).

Les établissements de santé et les établissements médico-sociaux pratiquant un hébergement collectif à titre permanent seraient tenus de s'assurer de la disponibilité de **moyens d'alimentation autonome en énergie** ou de prendre les mesures nécessaires pour garantir la sécurité des personnes hébergées en cas de défaillance du réseau d'énergie (**article 6**).

Les services de radio diffusion et de télévision auraient l'obligation de **diffuser gratuitement**, en cas de risque majeur ou de déclenchement du plan ORSEC, **des messages d'alerte et des consignes de sécurité** liées à la situation (**article 7**).

La **compatibilité des réseaux de communication** radioélectriques et des systèmes d'information des services publics nécessaires au bon accomplissement des missions de sécurité civile pourrait être assurée par décret (**article 8**).

Enfin, dans le cadre d'un **contrat d'assurance** garantissant un propriétaire contre les incendies de forêt, l'assureur pourrait désormais pratiquer une **franchise** supplémentaire d'un montant maximum de 5.000 euros à l'encontre de l'assuré qui n'a pas respecté l'obligation de débroussaillage de son terrain (**article 9**).

## ***B. CONFORTER LE STATUT D'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS***

Le projet de loi tend à améliorer l'efficacité des services départementaux d'incendie et de secours tout en préservant leur statut d'établissement public.

### **1. Une conférence nationale des services d'incendie et de secours**

Une **conférence nationale des services d'incendie et de secours**, composée de parlementaires, de représentants des élus aux conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours, de représentants des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires et de représentants de l'Etat, serait chargée de donner un avis sur tous les projets de loi ou de décret concernant ces services (**article 39**).

### **2. Un établissement public préservé et rénové**

Le **statut d'établissement public** des services départementaux d'incendie et de secours serait **préservé et rénové**.

La **possibilité** ouverte par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité **de les intégrer dans les services des conseils généraux** serait en effet **supprimée** (**article 41**).

Les **conseils d'administration** pourraient, au choix, comprendre entre 15 et 30 membres. Les représentants des départements disposeraient au moins des trois cinquièmes des sièges et, afin de garantir la coïncidence des majorités, seraient élus au scrutin majoritaire au lieu du scrutin proportionnel. La représentation des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, qui seraient assurés de disposer du cinquième au moins des sièges, serait modulée en fonction de leur population et non plus du montant de leurs contributions, celles-ci ayant en effet vocation à disparaître. Enfin, les conseils d'administration pourraient s'élargir, à titre consultatif, à des représentants des organismes partenaires du service départemental d'incendie et de secours tels que les centres hospitaliers, les sociétés d'autoroutes ou les industries à risques (**article 45**).

Le directeur départemental des services d'incendie et de secours serait assisté d'un **directeur adjoint**, chargé de le seconder et de le suppléer aussi bien dans ses fonctions administratives et financières que dans ses fonctions opérationnelles. Aussi ferait-il, lui aussi, l'objet d'une nomination conjointe par le ministre de l'intérieur et le président du conseil d'administration (**articles 47 et 49**). Le conseil d'administration aurait toutefois la possibilité de créer un emploi de **directeur administratif et financier** dont le titulaire serait choisi par son président (**articles 47 et 49**). Ce dernier nommerait également seul les officiers de sapeurs pompiers (**article 43**).

La **contribution financière du département** serait **déterminée par le conseil général** lui-même, sur proposition du conseil d'administration de l'établissement, et non plus par ce dernier (**article 50**).

### **3. Une autorité accrue sur les centres de première intervention non intégrés**

Le projet de loi tend à conforter l'autorité des services départementaux d'incendie sur les centres de première intervention communaux et intercommunaux non intégrés :

- en précisant que le **schéma départemental d'analyse et de couverture des risques** leur est applicable (**article 41**) ;

- en prévoyant que les **modalités de leur intervention opérationnelle** sont **déterminées par le règlement opérationnel**, arrêté par le préfet, et non par voie de convention entre l'établissement public et la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (**article 40**).

Un **délai supplémentaire** serait institué pour permettre la conclusion des **conventions de transfert** des personnels et des biens prévues par la loi de du 3 mai 1996. A défaut, ce transfert pourrait être prononcé par décret en Conseil d'Etat (**article 44**).

### **4. Une coopération interdépartementale facilitée**

L'**article 51** tend à **faciliter la création d'établissements publics interdépartementaux**, déjà prévue par la loi du 3 mai 1996, en exigeant des délibérations concordantes des conseils d'administration des services d'incendie et de secours concernés et non plus des conseils généraux, en supprimant l'obligation qui leur était faite de respecter le périmètre des zones de défense et en élargissant leur champ de compétences.

## ***C. AMÉLIORER LE STATUT DES SAPEURS-POMPIERS***

Le projet de loi tend à renforcer l'attractivité de la carrière de sapeur-pompier professionnel et à valoriser l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires

### **1. Renforcer l'attractivité de la carrière de sapeur-pompier professionnel**

Les **charges de formation** des officiers sapeurs-pompiers seraient mutualisées par la création d'un statut d'élève officier au centre national de la fonction publique territoriale (**article 52**).

Le **congé pour difficulté opérationnelle** (CDO), institué par la loi du 7 juillet 2000, serait réformé afin de prendre en compte les difficultés du métier de sapeur-pompier professionnel (**article 53**).

Le sapeur-pompier âgé d'au moins 50 ans dont une **commission médicale**, saisie par l'administration ou l'intéressé, aurait constaté qu'il rencontrait des difficultés incompatibles avec l'exercice de fonctions opérationnelles au sein des services d'incendie et de secours, pourrait bénéficier d'un **reclassement** dans un autre corps, cadre d'emplois ou emploi de la fonction publique, soit d'un **congé pour difficulté opérationnelle**, à la condition qu'il ait accompli 25 ans de services effectifs

**Jusqu'à maintenant, le sapeur-pompier acceptant de bénéficier du dispositif ne pouvait le cumuler avec l'exercice d'une activité lucrative.** Désormais, l'intéressé devrait choisir entre **un congé avec cessation d'activité**, son revenu de remplacement pouvant être cumulé avec les revenus issus d'une activité privée lucrative, et **un congé avec constitution de droits à pension**, ce dernier restant incompatible avec l'exercice d'une activité lucrative (toute violation de cette règle entraînant la suspension du versement du revenu et la répétition des sommes indûment perçues).

### **2. Valoriser l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires**

L'**article 54** tend à intégrer à la loi du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires des dispositions créées par la loi du 22 juillet 1987 relative à la sécurité civile et à étendre aux militaires la possibilité ouverte aux autres volontaires de bénéficier, dans l'hypothèse d'un accident survenu dans leur service de sapeur-pompier, de leur régime d'indemnisation principal.

Les **SDIS pourraient employer des sapeurs-pompiers volontaires dans le cadre d'un engagement à temps plein ou à temps partiel pour faire face à des besoins spécifiques**. Selon l'exposé des motifs, il s'agirait de rendre leur situation conforme au droit commun des prestations saisonnières comme la permanence des secours sur les lieux de baignade (**article 55**).

Un **avantage de retraite serait institué au profit des sapeurs-pompiers volontaires**. Les SDIS adhèreraient pour cela à une association nationale habilitée à souscrire le contrat collectif d'assurance nécessaire à la mise en place du dispositif et présidée par un conseil d'administration composé en particulier de représentants des SDIS et des sapeurs-pompiers volontaires. Cet avantage de retraite serait financé par les cotisations annuelles obligatoires des SDIS, les cotisations complémentaires versées par les sapeurs-pompiers volontaires et éventuellement par l'Etat (**article 56**).

Le Gouvernement a annoncé qu'il présenterait des amendements lors des débats parlementaires afin d'affirmer clairement la dangerosité des missions des sapeurs-pompiers et préciser les dispositifs de fin de carrière des sapeurs-pompiers professionnels ainsi que le dispositif de l'avantage de retraite des volontaires.

Le projet de loi comporte en outre des mesures de coordination et d'adaptation nécessaires à son application dans les **départements d'outre-mer** ainsi qu'à **Mayotte** et **Saint-Pierre-et-Miquelon** (**articles 57 à 72**) et des dispositions transitoires et finales (**articles 73 à 74**)

### **III. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS : APPROUVER ET CLARIFIER LES MESURES PROPOSÉES**

Votre commission vous propose de renforcer la cohérence du projet de loi, de conforter le rôle des élus locaux dans l'organisation de la sécurité civile et d'apporter des garanties supplémentaires en faveur des sapeurs-pompiers.

#### ***A. RENFORCER LA COHÉRENCE DU PROJET DE LOI***

##### **1. Clarifier certaines dispositions**

Certaines procédures prévues par le projet de loi méritent d'être clarifiées :

- les exploitants des services et des réseaux soumis aux obligations de **l'article 5** devraient désigner un responsable au représentant de l'Etat dans le département, ainsi qu'au préfet de zone lorsque leurs activités dépassent les limites départementales ;

- en cas de crise de grande ampleur dont les conséquences peuvent toucher plusieurs départements relevant de zones de défense distinctes, le ministre chargé de la sécurité civile pourrait attribuer les compétences conférées par l'article 15 aux représentants de l'Etat dans les départements des sièges des zones de défense à l'un de ces derniers (**article 16**) ;

- le préfet maritime, en cas de déclenchement du plan ORSEC maritime, informerait le représentant de l'Etat dans le département du siège de la zone de défense (**article 17**) ;

- les associations de sécurité civile seraient agréées par le ministre chargé de la sécurité civile, lorsque leurs compétences sont nationales, et par le représentant de l'Etat dans le département lorsqu'elles sont locales (**article 31**) ;

- l'inspection de la défense et de la sécurité civiles apporterait son concours aux missions d'évaluation et de contrôle conférées à l'inspection générale de l'administration par l'article 36 à la demande du ministre chargé de la sécurité civile (**article 37**).

## **2. Conforter le dispositif proposé**

Pour conforter le dispositif proposé, votre commission vous soumet des amendements tendant à :

- **préciser que la sécurité civile concourt à la sécurité intérieure et à la défense civile (article premier)** ;

- affirmer l'importance de l'engagement civique pour que la sécurité civile soit véritablement « *l'affaire de tous* » (**orientations annexées à l'article 3**) ;

- rappeler la participation de la France à un mécanisme communautaire de coopération de protection civile (**orientations annexées à l'article 3**) ;

- prévoir l'actualisation régulière des plans de secours par le représentant de l'Etat compétent (**article additionnel après l'article 19**) ;

- prévoir que la commune, dans le cadre de ses compétences, aurait la charge des dépenses relatives aux besoins immédiats des populations (**article 22**) ;

- **supprimer les réserves départementales de sécurité civile**, dont la pertinence ne semble pas évidente, et conforter les réserves communales en précisant leurs missions d'appui aux acteurs des secours et en prévoyant leur création sur délibération du conseil municipal (**articles 25, 26, 27, 29, 60, 65, 68, 69 et 70**).

## ***B. CONFORTER LE RÔLE DES ÉLUS LOCAUX***

Afin de conforter le rôle des collectivités territoriales dans l'organisation de la sécurité civile, votre commission vous propose d'assurer une meilleure représentation des élus locaux au sein de la conférence nationale des services d'incendie et de secours, de mieux associer les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à la gestion des SDIS, d'affirmer l'autorité du président du conseil général et de rationaliser l'organisation de la direction des SDIS, de clarifier les dispositions applicables au bataillon de marins-pompiers de Marseille, enfin, de prévoir la compensation des transferts, créations et extensions de compétences des collectivités territoriales.

### **1. Assurer une meilleure représentation des élus locaux au sein de la conférence nationale des services d'incendie et de secours**

Votre commission juge nécessaire de prévoir que la conférence nationale des services d'incendie et de secours est :

- composée pour **moitié au moins de représentants des conseils d'administration** des services d'incendie et de secours ;

- **consultée sur l'ensemble des projets de loi ou d'acte réglementaire** concernant les missions, l'organisation, le fonctionnement ou le financement des services d'incendie et de secours.

- dotée d'un **pouvoir de proposition (article 39)**.

Considérant qu'il importe d'éviter de multiplier les commissions administratives inutiles et coûteuses, elle vous propose, corrélativement, de supprimer le Conseil national des services publics départementaux et communaux, qui ne s'est pas réuni depuis plus de dix ans (**article additionnel après l'article 39**).

### **2. Mieux associer les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à la gestion des SDIS**

Les centres de première intervention communaux et intercommunaux jouent un grand rôle dans le recrutement des sapeurs-pompiers volontaires. Ils constituent également un maillon essentiel de la sécurité civile en cas de catastrophe naturelle comme l'a illustré le rôle déterminant des volontaires dans l'organisation des secours lors des grandes tempêtes de la fin 1999 et des inondations des trois dernières années.

Votre commission souscrit aux dispositions du projet de loi tendant à leur rendre opposables le **schéma d'analyse et de couverture des risques** et le **règlement opérationnel**. La cohérence et l'efficacité des opérations de secours seront ainsi mieux assurées.

Toutefois, il lui semble nécessaire de rendre obligatoire la **consultation des communes et des établissements publics de coopération intercommunale** avant l'adoption du règlement opérationnel car ce document emporte des conséquences importantes sur l'organisation et le financement des centres (**article 40**). Le schéma d'analyse et de couverture des risques doit déjà, quant à lui, faire l'objet d'un avis conforme du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours au sein duquel siègent des représentants des maires et présidents de structures intercommunales.

Elle vous propose également de **donner aux maires et aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale** compétents en matière d'incendie et de secours **le pouvoir de nommer seuls les sapeurs-pompiers volontaires** des centres de première intervention non intégrés (**article 43**).

Enfin, votre commission juge nécessaire, compte tenu de leurs responsabilités éminentes dans l'organisation des secours, de **prévoir que l'un au moins des trois vice-présidents du conseil d'administration** du service départemental d'incendie et de secours est choisi parmi les **représentants des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale** (**article 46**).

### **3. Affirmer l'autorité du président du conseil général et rationaliser l'organisation de la direction des SDIS**

Votre commission propose de prévoir que le **conseil d'administration** des services départementaux d'incendie et de secours est **présidé par le président du conseil général** ou par un membre du conseil d'administration qu'il désigne (**article 46**).

Afin de **rationaliser l'organisation** de la direction des services départementaux d'incendie et de secours, elle estime nécessaire de placer auprès du directeur départemental :

- un **directeur adjoint chargé** de le seconder et de le suppléer dans ses **fonctions opérationnelles**, qui serait **nommé conjointement** par le ministre chargé de la sécurité civile et le président du conseil d'administration ;

- un **directeur adjoint chargé de la gestion administrative et financière** de l'établissement, qui serait **librement choisi par le président** du conseil d'administration mais dont la nomination resterait facultative.

Pour prévenir les risques de blocage, **l'adjoint chargé des fonctions opérationnelles aurait autorité sur l'adjoint chargé de la gestion administrative et financière en cas d'absence ou d'empêchement du directeur départemental (articles 47 et 49).**

#### **4. Clarifier les dispositions applicables au bataillon de marins-pompiers de Marseille**

Votre commission juge nécessaire de clarifier les dispositions applicables au bataillon de marins-pompiers de Marseille, unité militaire de la marine nationale placée sous les ordres du maire de la ville de Marseille en application d'un décret loi de 1939, qui assure les actions de sécurité civile sur le territoire de la commune, de ses ports et de son aéroport. A cet effet, elle vous soumet trois amendements tendant à :

- prévoir **l'association du maire de Marseille et du commandant du bataillon de marins-pompiers** mais également du préfet de police de Paris et du commandant de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris **aux travaux de la conférence nationale des services d'incendie et de secours** pour les questions qui les concernent (**article 39**) ;

- prévoir que le **schéma départemental d'analyse et de couverture des risques des Bouches-du-Rhône**, document unique garant de la cohérence et de l'efficacité des opérations de secours, est composé de **trois volets**, d'une part, un volet commun, élaboré conjointement par le bataillon de marins-pompiers de Marseille et le service départemental d'incendie et de secours avant d'être arrêté par le préfet après avis conforme du conseil municipal de la commune et du conseil d'administration de l'établissement, d'autre part, un volet propre au périmètre d'intervention du bataillon de marins-pompiers de Marseille, élaboré par ce dernier et arrêté par le préfet après avis conforme du conseil municipal de la commune, enfin, un volet spécifique au reste du territoire du département, élaboré par le service départemental d'incendie et de secours avant d'être arrêté par le préfet après avis conforme du conseil d'administration de l'établissement (**article 42**) ;

- rendre la commune de **Marseille éligible au Fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours (article additionnel après l'article 50).**

## **5. Prévoir la compensation des transferts, créations et extensions de compétences des collectivités territoriales**

Conformément au quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, votre commission vous soumet un amendement ayant pour objet de prévoir la **compensation des charges imposées aux collectivités territoriales, directement ou par l'intermédiaire des services départementaux d'incendie et de secours, par les transferts, créations et extensions de compétences** prévus par le présent projet de loi, les modalités de cette compensation relevant de la loi de finances (**article additionnel après l'article 74**).

A cette fin, le Gouvernement a annoncé son intention de transférer aux départements une part de la **taxe sur les conventions d'assurance**, en les autorisant à en moduler le taux.

### ***C. AMÉLIORER LES GARANTIES OFFERTES AUX SAPEURS-POMPIERS***

Tout en soutenant les avancées du texte en faveur des sapeurs-pompiers, votre commission vous propose de renforcer la cohérence de la réforme envisagée et de fidéliser le volontariat sapeur-pompier et vous soumet des amendements tendant à :

- **préciser que la surcotisation de 2 % imposée aux collectivités contributrices serait affectée à la formation des officiers de sapeurs-pompiers (article 52) ;**

- **poser le principe de la validation des formations et de l'expérience des sapeurs-pompiers volontaires** par le directeur départemental des services d'incendie et de secours après avis du comité consultatif des sapeurs-pompiers volontaires (**article additionnel après l'article 54**) ;

- **clarifier l'engagement de sapeurs-pompiers volontaires sur contrat** pour répondre à des besoins saisonniers ou à un accroissement temporaire des risques (**article 55**).

**Au bénéfice de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter le projet de loi.**

## EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE PREMIER DISPOSITIONS GÉNÉRALES

#### *Article premier*

#### **Définition de la sécurité civile**

Cet article a pour objet de définir la sécurité civile.

**La notion de sécurité civile découle de l'histoire des secours en France**, elle-même issue de la réponse pragmatique apportée aux nouveaux risques. Elle a évolué en fonction des attentes sans cesse accrues des citoyens quant à leur sécurité.

La prévention des risques, l'organisation des secours et la protection des personnes et de leurs biens ont longtemps relevé de **la seule commune**<sup>1</sup>. **Le maire demeure aujourd'hui la première autorité responsable** de la prévention des risques et de la direction des secours au titre de ses pouvoirs de police<sup>2</sup>.

**Depuis la Seconde guerre mondiale, l'émergence de risques majeurs et le développement de moyens complexes de prévention et de secours ont cependant amené une montée en puissance des interventions de l'Etat.**

La sauvegarde des populations civiles a été à l'origine de dispositifs de défense passive (lois du 8 avril 1935 et du 11 juin 1938) initiés par le ministère de la défense. **A partir de 1944, la protection civile, confiée au ministère de l'intérieur** (service national de la protection civile en 1951, assortie en 1954 d'un service national de l'alerte) a pris en charge la préparation des dispositifs de prévention des risques et d'organisation des

---

<sup>1</sup> Le décret du 29 décembre 1875 est à l'origine de la constitution des corps de sapeurs-pompiers communaux.

<sup>2</sup> Article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales. Voir aussi le commentaire de l'article 13.

secours en temps de paix (exemple du groupement des moyens aériens). Le service national de la protection civile est transformé en direction de la sécurité civile (1975) puis en direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC).

**La loi du 22 juillet 1987<sup>1</sup> a structuré pour la première fois l'organisation de la sécurité civile et lui a donné une définition. L'Etat joue un rôle essentiel dans la coordination et la direction des secours lorsque la crise dépasse l'échelon communal ou en cas de carence du maire (ministère de l'intérieur et préfets) ainsi que dans l'élaboration du cadre juridique des actions de sécurité civile. Cette compétence lui permet de **maintenir la cohérence de l'organisation de la sécurité civile**, en dépit de la diversité des politiques et des acteurs concernés, par l'application de grands **principes opérationnels** (planification d'urgence ; unité de commandement ; mutualisation des moyens).**

**La sécurité civile est par nature interministérielle**, les dispositions relatives à la prévention des risques sont en pratique du ressort des ministères techniques, les structures spécifiques des ministères de l'intérieur (centre opérationnel de gestion interministérielle des crises – COGIC) n'intervenant que pour la coordination des secours en cas de crise.

**En outre, en matière de secours**, la responsabilité première du maire à l'échelon communal doit être conciliée avec la **départementalisation progressive des services d'incendie et de secours depuis 1996**.

La loi du 22 juillet 1987 précitée a défini la sécurité civile dans son article premier : « *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* ». **Le législateur a mis en exergue les deux missions traditionnelles relatives à la gestion des crises, la prévention et la protection** qui impliquent « *la préparation des mesures de sauvegarde et la mise en œuvre des moyens nécessaires pour faire face aux risques majeurs et aux catastrophes* », déterminées dans le cadre des plans d'organisation des secours.

**Le présent article tend à actualiser cette définition afin de comprendre l'ensemble des modalités de la gestion des risques.** Ainsi, entre « *la prévention des risques de toute nature* » et « *la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes* » seraient désormais également prises en compte « *l'information et l'alerte des populations* ».

---

<sup>1</sup> Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection des forêts contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

**Liée à la prévention des risques, l'information des populations correspond non seulement à la nécessité pour les pouvoirs publics** de faire connaître la réalité de certaines menaces aux citoyens à l'exemple de la création de comités locaux d'information et de concertation sur les risques dans les bassins industriels par la loi du 30 juillet 2003<sup>1</sup>, mais également de leur donner la possibilité de se préparer aux crises par une formation idoine<sup>2</sup> susceptible de faire émerger une véritable culture de la sécurité civile en France.

Ces objectifs seraient réalisés selon l'article premier par « *la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales, des autres personnes publiques ou privées* ».

Cette rédaction refléterait la diversité des acteurs impliqués et prendrait en considération l'importance du rôle des associations (secourisme) ou des entreprises à risques (plans de secours interne et plans particuliers d'intervention).

**Comme le rappelle l'exposé général, la sécurité civile est distincte de la protection civile**, terme générique autrefois défini en France et encore utilisé au niveau communautaire pour désigner l'ensemble des politiques de prévention des risques et de protection des populations. Elle diffère également de la **défense civile**, qui est constituée de l'ensemble des mesures tendant à l'ordre public, à la protection matérielle et morale des personnes et à la « *sauvegarde des installations et ressources d'intérêt général* »<sup>3</sup>, et de la **sécurité intérieure**<sup>4</sup>, tout en étant liée à ces dernières.

Toutefois, ce sont les mêmes services et personnels qui ont en charge la mise en œuvre de la défense et de la sécurité civiles (direction de la défense et de la sécurité civiles du ministère de l'intérieur ; services interministériels spécifiques dans les préfetures...). La préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des secours en cas de crise de grande ampleur ont pour objet de protéger les populations contre les conséquences de cette dernière, quelle que soit son origine. Ainsi, les acteurs des secours se préparent activement à intervenir contre les menaces biologiques ou chimiques qui pourraient résulter d'un attentat terroriste.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

<sup>2</sup> Voir commentaire de l'article 4.

<sup>3</sup> Ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense.

<sup>4</sup> Selon l'article premier de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, modifié par la loi n° 2003-239 pour la sécurité intérieure : « *la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'Etat a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre public, à la protection des personnes et des biens* ».

Les définitions législatives doivent refléter ces réalités opérationnelles. Votre commission vous propose par conséquent de préciser les relations entre la sécurité civile, la défense civile et la sécurité intérieure dans un souci de clarté.

Votre commission vous propose d'adopter l'article premier **ainsi modifié**.

## *Article 2*

### **Acteurs de la sécurité civile**

Cet article définit les personnels et les services chargés des missions de sécurité civile.

La loi du 22 juillet 1987 n'a pas identifié avec précision les acteurs de la sécurité civile. Les divers textes de réforme des services d'incendie et de secours ont néanmoins posé la place essentielle des sapeurs-pompiers. L'article L. 1424-5 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi du 3 mai 1996, rappelle que le corps départemental des sapeurs-pompiers est composé de sapeurs-pompiers professionnels, des sapeurs-pompiers volontaires et de sapeurs-pompiers auxiliaires du service de sécurité civile.

**Le présent article a l'ambition d'identifier clairement les acteurs de la sécurité civile après avoir défini cette dernière à l'article premier.**

L'article 2 mentionnerait tout d'abord les acteurs qui « *assurent principalement* » les missions de sécurité civile en France « *sapeurs-pompiers professionnels et (...) sapeurs-pompiers volontaires (...), militaires des unités investies à titre permanent de missions opérationnelles en matière de sécurité civile et (...) personnels des services de l'Etat investis à titre permanent des mêmes missions* ».

**En premier lieu, il rappelle le rôle premier des sapeurs-pompiers « des services d'incendie et de secours »**, dont la disponibilité au service de la population est permanente. Chargés des secours de proximité, les sapeurs-pompiers ont connu une augmentation importante de leur activité (environ 3 millions d'interventions par an). En raison de la diversification de leurs interventions, leur mission initiale de lutte contre les incendies ne représente plus que 10 % de ces dernières. Les secours à personnes (accidents domestiques ; malaises ou blessures sur la voie publique ou dans les lieux publics) constituent aujourd'hui l'activité principale (59 % des interventions) des sapeurs-pompiers avec le secours routier.

Les sapeurs-pompiers sont également mobilisés dans le cadre de la lutte contre les risques NRBC (nucléaire, radiologique, biologique et chimique) et ont développé des réponses appropriées à des menaces spécifiques (groupes de recherche et d'intervention en milieu périlleux ou

GRIMP ; groupes d'intervention subaquatique ; équipes de sauvetage-déblaiement et équipes cynophiles).

Il existe plusieurs catégories de sapeurs-pompiers :

Dans les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et les centres de première intervention (CPI) communaux non intégrés, **les sapeurs-pompiers volontaires**, régis par la loi du 3 mai 1996<sup>1</sup>, ne sont pas simplement le « *complément indispensable* » des sapeurs-pompiers professionnels, comme semble l'avancer l'exposé des motifs du projet de loi (p. 4).

**Environ 200.000 (soit 85 % des sapeurs-pompiers français)**, ils constituent plutôt **l'ossature des services d'incendie et de secours en permettant un maillage territorial fin de la sécurité civile**. Exerçant leur activité de sapeur-pompier en sus de leurs obligations professionnelles, ils doivent se soumettre à des contraintes de disponibilité en vue de participer aux missions de sécurité civile. Ils bénéficient de quelques dispositifs spécifiques (vacations horaires ; allocation de vétérance) tendant à faciliter la compatibilité de leur emploi et de leur engagement et prendre en compte les difficultés de ce dernier.

**Les sapeurs-pompiers professionnels** (environ 33.000), recrutés par concours et rattachés à la fonction publique territoriale tout en conservant certaines particularités (gardes et astreintes par périodes de 24 heures ou de 12 heures ; aptitude physique liée à leurs missions) sont affectés principalement dans les grandes agglomérations et les centres de secours les plus sollicités.

Pour des raisons historiques, des unités de sapeurs-pompiers militaires assurent les missions de sécurité civile à Paris et à Marseille :

- **la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)** (plus de 7.000 hommes) est une unité de l'armée de Terre appartenant à l'arme du Génie. Mise à disposition du préfet de police de Paris<sup>2</sup>, elle a la responsabilité des secours à Paris et dans les trois départements de la « petite couronne », Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne. Elle est également chargée de la protection des sites d'Artix, Biscarosse et Lacq ainsi que du centre national d'études spatiales de Kourou (Guyane française).

---

<sup>1</sup> Loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers.

<sup>2</sup> Le financement de la brigade est assuré par un budget spécial de la préfecture de police de Paris auquel contribuent l'Etat, la ville de Paris, les conseils généraux et les communes des trois départements de la petite couronne selon une clef de répartition fixée par le code général des collectivités territoriales.

• **le bataillon de marins-pompiers de Marseille (BMPM)**<sup>1</sup> est une unité de la Marine nationale composée de 2.100 hommes, qui intervient à Marseille ainsi que sur le complexe portuaire (Fos-sur-Mer, Port-de-Bouc) et l'aéroport de Marseille-Provence-Marignane. Hors de cette zone de compétence, il vient renforcer les moyens du service départemental d'incendie et de secours des Bouches-du-Rhône. A la charge de la ville de Marseille, le bataillon relève de diverses autorités en fonction de ses missions (maire de Marseille ; représentant de l'Etat dans le département ; ministres de la défense et de l'intérieur).

**L'Etat dispose de moyens de renforts nationaux, rattachés à la direction de la défense et de la sécurité civiles du ministère de l'intérieur** et prêts à intervenir sur tout le territoire ainsi qu'à l'étranger. Ainsi, les **unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC)**<sup>2</sup>, unités de l'armée de Terre composées de 1.500 hommes, interviennent en soutien des secours locaux pour répondre aux catastrophes, de toute nature (elles étaient ainsi déployées l'été dernier dans le sud-est du pays pour lutter contre les incendies de forêt). Elles comprennent des détachements spécialisés, adaptés à des risques particuliers (séismes ou effondrement d'immeubles ; accidents technologiques ou attentats ; pollution des réseaux d'eau...).

La nécessité de répondre aux crises exceptionnelles par la solidarité nationale justifie aussi l'existence d'autres services et personnels spécialisés de l'Etat :

• **Le groupement des moyens aériens de la sécurité civile (GMA)**, composé d'environ 390 hommes et 68 appareils (28 avions<sup>3</sup> et 40 hélicoptères), participe à la lutte contre les feux de forêts, aux opérations de secours en milieu périlleux ou aux évacuations sanitaires d'urgence. Il a ainsi été fortement sollicité lors des feux de forêts de l'été 2003 (les pilotes des bombardiers d'eau ont effectué 9.000 heures de vol opérationnel contre 4.300 en moyenne annuelle sur la période 1998-2002). Conformément aux conclusions de la mission commune d'information du Sénat<sup>4</sup>, ses moyens et sa polyvalence devraient être accrus rapidement.

---

<sup>1</sup> L'incendie du magasin « Les Nouvelles Galeries » (28 octobre 1938) où 73 personnes succombèrent, est à l'origine de la création, par un décret-loi de 1939, de bataillon des marins-pompiers de Marseille.

<sup>2</sup> Instaurées en 1968 par le général De Gaulle, les unités militaires de la sécurité civile ont pris le nom d'unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile en 1988. Les unités 1, 5 et 7, respectivement basées à Nogent-le-Rotrou (Eure-et-Loir), Corte (Haute-Corse) et Brignoles (Var) sont placées sous le commandement d'un officier supérieur de l'armée de Terre, qui suit les instructions du directeur de la défense et de la sécurité civiles.

<sup>3</sup> Hors des périodes de détachement (Ajaccio ; Bastia ; Carcassonne ; Cannes ; Bordeaux), les avions sont stationnés sur la plateforme de l'aéroport de Marignane, où sont installés le commandement et les services de soutien.

<sup>4</sup> « La France et les Français face à la canicule : les leçons d'une crise » ; rapport n°195 (2003-2004).

- les **démineurs** de la sécurité civile (environ 155) interviennent pour neutraliser des objets suspects, ou assurer la sécurité des personnalités sur les lieux sensibles. Par ailleurs, ils collectent et détruisent les anciennes munitions encore présentes dans le sol français<sup>1</sup>. En 2002, ils ont effectué 2.400 opérations sur des engins explosifs, ramassé 423 tonnes de munitions et en ont détruit 343 tonnes.

- les **personnels (358 personnes) du siège de la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC)**, situé à Asnières (Hauts-de-Seine), les hauts fonctionnaires de défense, les états-majors de zone (EMZ) avec leurs centres de coordination opérationnelle (97 personnes), les personnels des écoles de formation (INESC<sup>2</sup> et future ENSOSP) et des établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL)<sup>3</sup> contribuent à la permanence de la sécurité civile.

Mais le présent article tend à définir d'autres services et personnels qui *« concourent également à l'accomplissement des missions de la sécurité civile »*.

A ce titre, il rappellerait d'abord **l'action des « militaires des armées et de la gendarmerie nationale » ainsi que des « personnels de la police nationale »**. Les **missions des militaires des forces armées** concernent de la Défense nationale. Elles tendent à préserver les intérêts vitaux de la France contre toute forme d'agression mais aussi à assurer des tâches de service public, notamment en renforçant les organisations chargées de la défense civile du territoire. La **protection des installations stratégiques mais aussi la participation aux actions de sauvegarde des populations** (mesures de prévention contre les risques naturels et technologiques ; lutte contre les feux de forêts ; sauvetage...), sur demande des autorités compétentes, en relèvent.

Au sein de l'armée, la **gendarmerie nationale**<sup>4</sup> (environ 80.000 hommes) occupe une place particulière puisqu'elle assure, comme la police nationale, des missions de sécurité intérieure et de police judiciaire. Parmi ses missions complémentaires, elle **participe aux actions de sécurité**

---

<sup>1</sup> Zones de stockage de Suippes et de Vimy.

<sup>2</sup> L'institut national d'études de la sécurité civile (INESC), établissement public rattaché au ministère de l'intérieur, assure les formations initiales des officiers de sapeurs-pompiers (Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP)) et la diffusion d'informations sur les risques de sécurité civile et concourt au développement des études et de la recherche dans ce domaine.

<sup>3</sup> Les quatre établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL) de la sécurité civile (Méry-sur-Oise ; Marseille-la-Valentine ; Jarnac ; Mark-Marc) sont chargés de la gestion logistique des moyens de renforts nationaux, de l'étude et de la définition de certains moyens d'intervention et du soutien logistique aux opérations de secours de grande ampleur.

<sup>4</sup> Héritière de la maréchaussée de l'Ancien régime, la gendarmerie nationale a été créée par la loi du 16 février 1791.

**civile et possède des unités spécialisées dans le sauvetage en mer<sup>1</sup> et en montagne<sup>2</sup>.**

**L'aide et le secours aux personnes ainsi que le concours aux services d'incendie et de secours font partie de la mission d'assistance des personnes de la police nationale** (environ 144.800 hommes, direction centrale de la sécurité publique ; missions de sauvetage en mer et en montagne des compagnies républicaines de sécurité).

L'article 2 souligne aussi le rôle des « *agents de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements et organismes publics ou privés appelés à exercer des missions se rapportant à la protection des populations ou au maintien de la continuité de la vie nationale...* ».

L'action essentielle de certains services publics dans la réponse des secours aux catastrophes (services d'aide médicale d'urgence ou SAMU et services médicaux d'urgence et de réanimation ou SMUR regroupant plus de 3.000 personnes) est ainsi reconnue.

Cette formulation large rappelle aussi l'importance des agents des préfectures, constitués d'un service interministériel des affaires civiles et économiques de défense et de la protection civile (SIACEPDC), des personnels administratifs et techniques, des services d'incendie et de secours (opérateurs des centres de traitement de l'alerte, logisticiens...), mais aussi des agents des collectivités territoriales mobilisés en cas de crise.

L'insertion des services spécialisés dans la prévention des risques et la sécurité de certaines entreprises (industries pétrolière, nucléaire ou chimique, aéroports...) et dans l'organisation des secours, qui apportent un concours appréciable (connaissance du terrain), est en outre prise en considération.

Enfin, la contribution des membres des **associations de sécurité civile<sup>3</sup>** et des futurs **réservistes** de sécurité civile<sup>4</sup> à la protection des populations est actée.

**Cet article a pour objet de reconnaître la contribution déterminante des personnels évoqués dans la protection des populations. Cette définition doit aussi permettre au législateur et au pouvoir**

---

<sup>1</sup> La gendarmerie maritime, définie par la loi du 2 janvier 1970, est responsable de l'ordre de la sécurité et des missions de police judiciaire dans les ports. Elle exerce en outre la surveillance maritime, la police de la mer ainsi que l'assistance et le secours maritimes.

<sup>2</sup> Les spécialistes « montagne » de la gendarmerie (pelotons de gendarmerie de haute montagne – PGHM) s'occupent de la prévention et de l'information sur les risques de la montagne et assurent des missions de secours, généralement très techniques, en haute montagne.

<sup>3</sup> La définition de ces associations est donnée par les articles 31 à 35 du projet de loi.

<sup>4</sup> Les réserves de sécurité civile, créées par les articles 25 à 30 du projet de loi, seraient destinées à des missions d'appui aux acteurs des secours.

**réglementaire de fixer des contraintes spécifiques aux personnels et services concernés.** La rédaction envisagée a donc des justifications opérationnelles et ne tend pas à proposer un inventaire exhaustif de l'ensemble des intervenants, par ailleurs impossible.

Votre commission vous soumet un **amendement** de clarification rédactionnelle et vous propose d'adopter l'article 2 **ainsi modifié**.

### *Article 3*

#### **Orientations de la politique de sécurité civile**

Cet article a pour objet d'approuver des orientations de la politique de la sécurité civile définies dans l'annexe au projet de loi.

a. La valeur juridique des orientations :

**La démarche proposée, tendant à déterminer les objectifs de la politique du Gouvernement dans des orientations annexées à un texte législatif a déjà été utilisée**, par exemple pour la sécurité intérieure<sup>1</sup> et la justice<sup>2</sup>. Elle est inédite dans le champ de la sécurité civile.

Le Conseil d'Etat, saisi du rapport annexé à la loi d'orientation sur l'éducation<sup>3</sup> ou du rapport relatif aux orientations de la politique de santé et de sécurité sociale annexé à la loi du 19 décembre 1997 de financement de la sécurité sociale<sup>4</sup>, a jugé que ces documents énonçant des objectifs « *n'avaient pas la valeur normative qui s'attache aux dispositions de la loi elle-même* ».

**Cette analyse a été confortée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 22 août 2002 sur la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure** précitée<sup>5</sup>. Il a souligné que la mise en œuvre des objectifs énumérés dans les orientations ne relevaient pas du seul législateur et que les rapports d'orientation n'entraient pas dans les catégories de textes législatifs reconnus : « *Considérant que (...) les « orientations » présentées dans le rapport figurant à l'annexe I de la loi déferée ne relèvent (...) d'aucune des catégories de textes législatifs prévues par la Constitution et ne sont dès lors pas revêtues de la valeur normative qui s'attache à la loi ; que les mesures législatives ou réglementaires qui, le cas échéant, mettront en œuvre ces orientations pour leur attacher des effets juridiques pourront, selon le cas, faire l'objet de saisines du Conseil constitutionnel ou de recours devant la juridiction administrative* ».

---

<sup>1</sup> Loi n° 2002-1034 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

<sup>2</sup> Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

<sup>3</sup> Conseil d'Etat, 5 mars 1999, Confédération nationale des groupements autonomes de l'enseignement public.

<sup>4</sup> Conseil d'Etat, 5 mars 1999, Rouquette et autres.

<sup>5</sup> Décision n° 2002-460 DC du 22 août 2002 – Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

b. Les engagements du Gouvernement énoncés par les orientations :

Rappelant que la « *protection des populations compte parmi les missions essentielles des pouvoirs publics* », les orientations constatent la diversité des acteurs des secours<sup>1</sup> ainsi que le champ étendu de la sécurité civile, résultant de la « *pluralité des risques pesant sur la population d'une société moderne* ». La participation des services de secours au dispositif d'ensemble de la sécurité intérieure, qui « *constitue une évolution marquante de la période récente* », est explicitement mentionnée<sup>2</sup>.

Par ailleurs, les orientations insistent sur la nécessité d'une « *coordination dépassant les frontières habituelles des services, de leurs attributions et de leurs prérogatives* », tirant ainsi les leçons des cloisonnements administratifs constatés lors des crises passées (canicule) et de la nature interministérielle de la sécurité civile.

Afin de rappeler l'importance de l'engagement civique dans ces orientations, **votre commission vous propose un amendement tendant à rappeler que les citoyens concourent par leur comportement à la sécurité civile.**

**Le premier axe de ces orientations tend à « s'attaquer résolument aux risques » par une amélioration de la connaissance des risques, de la planification opérationnelle et le recours à des entraînements de sécurité civile.**

Tout d'abord, la **création d'un conseil national de la sécurité civile**, présidé par le ministre chargé de la sécurité civile et rassemblant les acteurs des secours, faciliterait la mise en commun des connaissances au service de la planification, de la préparation et de la conduite opérationnelle. Ce conseil rendrait compte de son action au Gouvernement à travers un rapport public annuel et serait décliné en **conseils départementaux**, placés auprès du préfet.

Par ailleurs, le Gouvernement aurait recours plus fréquemment aux travaux des inspections générales de l'Etat et, **pour chaque risque, un ministère « chef de file » assumerait un rôle de veille** en lien permanent avec la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC) du ministère de l'intérieur.

**Cette actualisation de la « doctrine de sécurité civile » inspirerait la rénovation de la planification opérationnelle envisagée**, rendue nécessaire par le trop grand nombre et les faiblesses des plans de secours actuels (simplification autour du plan ORSEC<sup>3</sup> qui serait décliné à partir d'une organisation des secours opérationnelle en toutes circonstances, pour adapter

---

<sup>1</sup> Voir commentaire de l'article 2.

<sup>2</sup> Voir commentaire de l'article 1<sup>er</sup>.

<sup>3</sup> Voir articles 11 à 19 du projet de loi.

cette dernière à certains risques spécifiques). La réalisation de cette réforme de grande ampleur « *peut être estimée à trois ans* ». *A cet égard, votre commission, soucieuse de la qualité de la planification des secours, déterminante pour leur efficacité en cas de crise, vous propose un amendement tendant à prévoir l'actualisation régulière des plans par les autorités.*

**Enfin, l'attaque des risques impliquerait le développement des exercices de sécurité civile incluant la participation des populations :** « *A brève échéance, il convient de s'astreindre à un exercice en vraie grandeur au moins par département chaque année.* » Ces exercices seraient en outre l'objet d'une **expertise indépendante**.

**Le second axe de la politique de sécurité civile dégagé par le rapport d'orientation tend à améliorer l'information et la formation de la population, la veille opérationnelle et l'alerte ainsi que l'engagement de tous dans la crise et ses suites.**

Cet objectif suppose de créer une culture du risque qui « *cimente la réponse collective* » aux crises de sécurité civile. Les dispositions de l'article 7 du projet de loi, tendant à associer les « *media* » à la prévention des risques et à la gestion de la crise, et « *la généralisation au collège et au lycée de l'apprentissage des gestes élémentaires de sauvetage et de sécurité et de la formation sur l'organisation de la sécurité civile* » proposée par l'article 4 du projet de loi, vont dans ce sens.

Afin de mieux anticiper les crises, ces efforts seraient confortés par une **modernisation des procédures de veille** prévoyant une remontée systématique d'informations vers les centres opérationnels de zone (COZ) et le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) rattaché au ministre chargé de la sécurité civile, qui devraient être mobilisés « *dans toutes les périodes sensibles* ».

**En complément, le système national d'alerte (SNA), reposant aujourd'hui sur des sirènes, serait adapté** par une refonte de l'alerte combinant le recours à un réseau des sirènes modernisé et l'utilisation des nouvelles technologies. Cette réforme urgente pourrait faire l'objet d'une **programmation spécifique**.

Enfin, la participation de tous pour faire face à une catastrophe devrait « *être organisée, de façon prioritaire, au niveau local* », en particulier dans la commune, avec la constitution de **plans communaux de sauvegarde**<sup>1</sup> élaborés en concertation avec la population.

---

<sup>1</sup> Voir commentaire de l'article 10 du projet de loi.

La gestion de la phase du « *retour à la normale* » serait également mieux prise en considération (instauration, facultative, de réserves de sécurité civile<sup>1</sup> en appui aux services de secours ; **renforcement des modalités de l'assistance médico-psychologique apportée aux victimes par la généralisation des cellules d'urgence médico-psychologiques (CUMP) à l'ensemble des départements fin 2005 ; établissement d'un « guichet administratif unique » au profit des victimes et d'une cellule d'évaluation des situations d'urgence**, sous l'autorité du Premier ministre).

**Issu du constat que « la réponse aux catastrophes exige la mobilisation rapide de tous les moyens publics et privés et leur coordination efficace sous une direction unique », le troisième axe des orientations procéderait à une adaptation de l'organisation des secours pour tenir compte des évolutions institutionnelles et statutaires.**

A cet égard, votre commission vous propose un **amendement** faisant référence à l'engagement européen de la France en matière à la **protection des populations**. En effet, dans le respect du principe de subsidiarité, la France a contribué à la mise en place d'un mécanisme de coopération communautaire pour la protection civile, dont les objectifs sont de soutenir les efforts déployés aux niveaux national et local en matière de prévention des risques (élaboration des directives Seveso sur les risques industriels), de créer un cadre de collaboration rapide et efficace entre les services nationaux de protection civile lorsqu'une assistance mutuelle est nécessaire (exemple du 112, numéro d'appel d'urgence unique européen ; centre de suivi et d'information de l'unité « protection civile » de la commission, en service 24 h sur 24) et d'améliorer l'information du public.

**Les principes traditionnels de cette organisation comme l'unité de commandement et l'échelon zonal**, dont la pertinence a été prouvée lors de crises récentes, seraient confortés.

**Le Gouvernement s'engagerait aussi à renforcer et à valoriser les moyens des préfectures pour prévenir les crises et y répondre** (centres opérationnels ; intensification du programme d'aménagement des salles de crise).

Par ailleurs, la logique de la départementalisation des services d'incendie et de secours, initiée en 1996, serait confortée avec le maintien du **statut d'établissement public départemental des SDIS et le rôle premier du département** dans leur financement et la composition de leur organe délibérant<sup>2</sup>. **Une conférence nationale des SDIS**, composée de l'ensemble des partenaires intéressés, serait « *consultée sur toutes les mesures de caractère national susceptibles d'avoir des effets sur leur organisation, leurs missions et*

---

<sup>1</sup> Voir commentaires des articles 25 à 30 du projet de loi.

<sup>2</sup> Articles 39 à 51 du projet de loi.

leurs budgets » et la constitution d'établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours (EPIDIS)<sup>1</sup> serait encouragée.

**Le rapport d'orientation évoque aussi la réforme du financement des opérations de secours**, principalement confié aux SDIS selon « *le principe : à risque quotidien, réponse de proximité ; à situation exceptionnelle, solidarité nationale* »<sup>2</sup>, l'Etat prenant en charge les renforts nationaux ou les aides extérieures au département qu'il mobilise et les communes se chargeant « *des dépenses de soutien des populations et de restauration immédiate de la vie normale* ».

Enfin, les orientations notent l'importance de la collaboration des différents acteurs concernés pour répondre à la crise, constatant **le rôle premier des sapeurs-pompiers**, « *cœur de nos services de secours* ». Insistant sur la **nécessité de pérenniser l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires**, le rapport annexé énoncerait la création d'un avantage de retraite à l'article 56 du projet de loi, en vue de satisfaire cet objectif.

**La reconnaissance du statut des associations de sécurité civile par une procédure d'agrément**, prévue à l'article 31 du projet de loi, serait mise en valeur.

**Il convient de remarquer que l'absence de valeur normative du rapport d'orientation annexé au présent projet de loi limite la portée de l'approbation du législateur, qui se contente d'acquiescer aux engagements du Gouvernement.**

Toutefois, ces orientations constituent un véritable programme, clarifiant les principes généraux de la sécurité civile, prévoyant l'actualisation des structures et des procédures et donnant « *une impulsion renforcée et coordonnée par l'ensemble des pouvoirs publics pour assurer la protection des populations face aux risques et aux menaces de notre époque* », par rapport auquel **l'action du Gouvernement serait évaluée à l'avenir.**

Sous réserve des modifications précitées, votre commission vous propose d'adopter l'article 3 et d'approuver l'annexe **ainsi modifiés.**

---

<sup>1</sup> Article 51 du projet de loi.

<sup>2</sup> Article 22 du projet de loi.

## TITRE II ORGANISATION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ CIVILE

### CHAPITRE PREMIER OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ CIVILE

#### *Article 4*

(art. L. 312-13-1 du code de l'éducation)

#### **Formation scolaire à la sécurité civile**

Cet article insère un article L. 312-13-1 nouveau dans le code de l'éducation afin de prévoir une formation scolaire à la prévention des risques et aux missions des services de secours, comprenant un apprentissage des gestes élémentaires de premier secours.

**A l'initiative du Sénat, la loi du 22 juillet 1987 a posé le principe d'un droit général des citoyens à l'information sur les risques technologiques et sur les risques naturels prévisibles (article 21),** aujourd'hui codifié à l'article L. 125-2 du code de l'environnement, issu de la loi du 30 juillet 2003 : *« 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. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles. »*

L'information de la population sur les risques est essentielle pour améliorer la mobilisation de tous en cas de crise mais elle est indissociable d'une formation aux « bonnes pratiques » afin d'améliorer la culture de sécurité civile en France. La formation de base aux premiers secours n'a pas en France, l'importance qu'elle a dans d'autres pays. Environ 500.000 personnes en bénéficient chaque année. Or, de nombreuses vies pourraient être sauvées si une promotion significative de l'apprentissage aux gestes des premiers secours était entreprise.

Aujourd'hui, cet objectif essentiel ne se traduit pas aujourd'hui dans la scolarité des élèves français, à la différence d'autres pays où la formation scolaire à la prévention des risques et à l'apprentissage des gestes élémentaires de secours est primordiale (Japon). Ceux-ci disposent pourtant de certains enseignements ou apprentissages spécifiques essentiels pour leur formation d'individu et de citoyen :

- « *Les principes de l'organisation de la défense nationale et de défense européenne ainsi que l'organisation générale de la réserve font l'objet d'un enseignement obligatoire dans le cadre de l'enseignement de l'esprit de défense et des programmes de tous les établissements d'enseignement du second degré* »<sup>1</sup> ;

- « *L'enseignement du code de la route est obligatoire et est inclus dans les programmes d'enseignement des premier et second degrés* »<sup>2</sup> ;

- Un enseignement d'éducation civique qui « *comporte, à tous les stades de la scolarité, une formation à la connaissance et au respect des droits de l'enfant* »<sup>3</sup>.

En revanche, l'apprentissage aux gestes des premiers secours est surtout assuré en France par les associations de sécurité civile (Croix-Rouge française ; Fédération nationale de la protection civile) et les unions départementales de sapeurs-pompiers, qui jouent également un rôle essentiel de sensibilisation des jeunes à la sécurité civile (visites de casernes ; exercices d'évacuation ; formations à l'attestation de formation aux premiers secours (AFPS)).

Toutefois, ces efforts de formation sont facultatifs et dispersés. Ils ne permettent donc pas de toucher l'ensemble des jeunes Français en âge de scolarisation.

Or, la répétition de graves crises de sécurité civile et le nombre croissant des interventions pour secours à personnes des sapeurs-pompiers imposent de mieux préparer les Français aux risques dès leur scolarité afin qu'ils puissent prendre une part active à leur sécurité et suppléer utilement les secours en cas de catastrophe.

**Le présent article** introduirait donc un article L. 312-13-1 nouveau dans le code de l'éducation en vue de préciser que tout élève bénéficie, dans le cadre de sa formation scolaire, d'une sensibilisation à la prévention des risques et aux missions des services de secours ainsi que d'un apprentissage des gestes élémentaires de premiers secours.

**Selon le ministère de l'intérieur, le dispositif envisagé concernerait l'école primaire et le collège (la délivrance de l'attestation de formation aux premiers secours ou du certificat de sauveteur-secouriste serait prévue en 5<sup>ème</sup> ou 4<sup>ème</sup>). Il comporterait deux volets complémentaires.**

---

<sup>1</sup> Article L. 312-12 du code de l'éducation.

<sup>2</sup> Article L. 312-13 du code précité.

<sup>3</sup> Article L. 312-15 du code précité.

**En premier lieu**, « *l'apprentissage des gestes élémentaires de premier secours à l'école doit permettre l'acquisition des connaissances et des comportements nécessaires pour sauver des vies, en limitant les conséquences d'un dommage corporel avant l'arrivée des secours (alerte ; compressions manuelles pour arrêter les saignements ; claques dans le dos et manœuvre de Heimlich contre les étouffements ; position latérale de sécurité ; arrosage des brûlures...)* ».

Bien évidemment, cet apprentissage devrait comporter des **exercices pratiques** et être adapté aux caractéristiques du public formé (âge...). Cette formation serait mise en œuvre par une convention entre le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et le ministère de l'éducation nationale pour répartir la charge des dépenses et répondre aux besoins en personnel (coût estimé à 3 millions d'euros par an pour les cinq académies pilotes de Créteil, Dijon, Grenoble, Rennes et Versailles).

Le recours aux enseignants déjà impliqués dans cette mission et aux formateurs des associations de sécurité civile agréées et des services publics habilités (SDIS) devrait permettre une entrée en vigueur du dispositif dans des délais très courts.

**En second lieu, la sensibilisation à la prévention des risques et aux missions des services de secours constituerait une véritable éducation des élèves à la sécurité civile** : la découverte des risques, éventuellement adaptée en fonction des spécificités locales, et la présentation de l'organisation des secours française et des moyens mis en œuvre dans les interventions permettraient une prise de conscience plus globale de l'importance de la sécurité civile.

Des conventions pourraient être passées dans chaque département entre les acteurs intéressés (inspection d'académie ; conseil général ; service départemental d'incendie et de secours ; associations...) afin de préciser les modalités de leur collaboration (fonctionnement ; coût ; formation...), à l'issue d'une période d'expérimentation dans les départements volontaires.

En encourageant cette véritable éducation à la citoyenneté et à la solidarité, le Gouvernement entend aussi privilégier la prévention aux interventions « curatives », en faisant de tout citoyen le premier maillon de la chaîne des secours, capable de donner l'alerte et de pratiquer les premiers « gestes qui sauvent » face à une situation d'urgence médicale.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 4 **sans modification**.

## Article 5

### **Obligations des exploitants de services publics et de certaines infrastructures**

Cet article prévoit :

- d'une part, que les exploitants des grands réseaux de service public et les opérateurs de communication électronique doivent fixer à l'avance les mesures nécessaires au maintien de la satisfaction des besoins prioritaires de la population en cas de crise ;

- d'autre part, que les maîtres d'ouvrage et exploitants d'infrastructures de transports ainsi que de certaines catégories d'établissements recevant du public doivent garantir aux services de secours un fonctionnement satisfaisant de leurs systèmes de communication radioélectrique au sein desdites infrastructures.

Les retours d'expérience de crises récentes par les services de la sécurité civile ont mis à jour la **vulnérabilité importante** des services (électricité ; gaz ; eau...) et des réseaux essentiels à la population.

Ainsi, la vague de chaleur de l'été 2003 a souligné la nécessité de « remettre à plat » certains systèmes de gestion de l'eau (adaptation des équipements hydrauliques) pour faire face à une longue période de sécheresse et de canicule.

Elle a aussi mis en évidence la fragilité problématique des infrastructures de transport ferroviaire (la dilatation des rails des voies de chemin de fer a entraîné de fréquents et importants retards des trains de la SNCF et un surcoût évalué entre 1 et 3 millions d'euros issu du dédommagement des voyageurs) et les risques de rupture de l'approvisionnement énergétique (voir commentaire de l'article 6)<sup>1</sup>.

**Or, à l'heure actuelle, aucun dispositif global ne pose un cadre juridique incitant les exploitants concernés à prévoir la continuité de la satisfaction des besoins prioritaires de la population en cas d'accident, de sinistre, de catastrophe. En effet, le prix payé par le consommateur ne lui garantit pas, avec certitude, le maintien du service en cas de catastrophe.**

En raison de la répétition et de la fréquence des crises, le renforcement d'une culture de sécurité civile parmi les exploitants et opérateurs définis auparavant est une nécessité qui justifie les dispositions du présent article.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 195 (2003-2004) de la mission commune d'information du Sénat précitée.

**En premier lieu**, il exige que les « *exploitants d'un service, destiné au public, d'assainissement, de production ou de distribution d'eau pour la consommation humaine, d'électricité, de gaz ainsi que les opérateurs des réseaux de communication électronique ouverts au public* »<sup>1</sup> prévoient les mesures nécessaires au maintien de la satisfaction des besoins de la population lors des situations de crise (I).

Les besoins figureraient dans les cahiers des charges ou contrats « *régissant les concessions ou délégations de service public conclus, révisés ou renouvelés* » et dans les actes réglementaires régissant ces services.

Concrètement, un décret déterminera les clauses obligatoires à insérer dans ces actes et documents. Le cas échéant, des mesures transitoires pourraient être intégrées dans les actes réglementaires intéressés afin de permettre une entrée en vigueur progressive des nouvelles obligations des exploitants.

**Les besoins prioritaires des populations doivent être assurés, autant que faire se peut, en toute situation** : les mesures envisagées sont destinées à permettre cette continuité du service.

**En second lieu**, le dispositif prévu par cet article imposerait aux maîtres d'ouvrages et exploitants d'ouvrages routiers, ferroviaires ou fluviaux ainsi qu'aux exploitants de certaines catégories d'établissements recevant du public de garantir aux services de secours « *la disposition d'une capacité suffisante de communication radioélectrique à l'intérieur des ouvrages et établissements concernés* » (II), en fonction de leurs caractéristiques et des risques à couvrir.

Là encore, le Gouvernement tire les leçons des crises passées : aujourd'hui, l'efficacité des interventions des secours dans certaines infrastructures est rendue aléatoire par l'impossibilité d'utiliser leurs réseaux de transmissions, en raison des caractéristiques desdites infrastructures (tunnels routiers ou ferroviaires ; métro parisien ; stade de France).

Les catégories d'installations visées par cette « mise à niveau » des réseaux de transmissions, les niveaux d'exigence auxquels elles seraient soumises et les délais d'application des nouvelles mesures seraient définies par un décret en Conseil d'Etat.

**Enfin, la réforme proposée est issue des fréquentes difficultés rencontrées par les autorités en charge des secours pour trouver un interlocuteur disponible et compétent**, apte à prendre des mesures d'urgence

---

<sup>1</sup> Projet de loi relatif aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, adopté le 3 juin 2004. Les opérateurs visés seraient ceux qui exploitent un service de communication à destination de la population (Bouygues, France Télécom, SFR...).

en cas de crise dans les établissements précités, en raison de la diversité croissante de leur organisation.

C'est pourquoi le présent article impose aux exploitants visés par les mesures du I et du II de désigner un « *Monsieur crise* » au responsable de l'Etat territorialement compétent, « *en vue de favoriser le retour à un fonctionnement normal de ces services ou de ces réseaux en cas de crise* » (III). Par leur intervention anticipée et coordonnée, ces interlocuteurs de référence, qui jouiraient nécessairement d'un statut spécifique (responsabilités ; astreintes...), contribueraient à faciliter la tâche des services de secours dans la résolution de la catastrophe.

**Votre commission, favorable au dispositif, vous propose cependant un amendement de précision tendant à :**

- en clarifier la rédaction ;
- déterminer que les besoins prioritaires auxquels les exploitants de services essentiels devraient répondre pour la continuité de la vie du pays **seraient définis par un décret** et pris en compte dans les cahiers des charges, contrats et actes réglementaires encadrant leurs activités ;
- préciser que les exploitants de ces services et réseaux désigneraient un correspondant de référence **au représentant de l'Etat dans le département**, autorité de direction des opérations de secours importantes, ainsi **qu'au préfet de zone** lorsque leur organisation dépasse les limites départementales.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 5 **ainsi modifié**.

#### *Article 6*

### **Sécurité des établissements médico-sociaux pratiquant un hébergement collectif à titre permanent**

Cet article prévoit que les établissements de santé et médico-sociaux pratiquant un hébergement collectif à titre permanent doivent assurer la sécurité des personnes hébergées en cas de défaillance du réseau d'énergie.

**Les fortes chaleurs de l'été 2003 ont brutalement rappelé que les problèmes de défaillance des réseaux électriques ne relèvent pas de la simple théorie** : des ruptures généralisées des réseaux ont ainsi été constatées au Canada, aux Etats-Unis et en Italie. En France, la canicule exceptionnelle a engendré une augmentation de 5 à 10 % de la consommation d'électricité pour « *fabriquer plus de froid* » (climatiseurs, réfrigérateurs...) dans une période où

certaines centrales électriques étaient en situation de maintenance et où le réseau de transport a été saturé par endroits<sup>1</sup>.

La mobilisation maximale des opérateurs et des pouvoirs publics a permis d'éviter le recours au **délestage**, c'est-à-dire à des coupures maîtrisées de la consommation relativement massives, de manière à éviter des coupures incontrôlées conduisant à une mise hors tension complète du réseau français.

Le délestage est une mesure d'urgence exceptionnelle qui doit préserver le fonctionnement des installations les plus vitales<sup>2</sup>, recensées sur des listes établies par les préfets et classées selon trois niveaux croissants de priorité, dont l'arrêt induirait des dangers graves pour les personnes (établissements de soin ; maisons de retraite ; ouvrages de signalisation routière...).

**Or, la crise estivale a révélé, qu'en raison des carences des plans existants, certaines maisons de retraite auraient pu être touchées par les délestages.**

**Ainsi que le préconisait la mission commune d'information du Sénat, cette situation préoccupante implique une adaptation des plans de délestage, qui est en cours et qui tend à déterminer avec précision les personnes considérées comme utilisateurs prioritaires du réseau d'énergie (patients des hôpitaux ; personnes dépendantes hébergées en établissements).**

Par ailleurs, les carences des établissements de santé et médico-sociaux relatives à la sécurité des personnes qu'ils hébergent en cas de défaillance du réseau électrique ont été soulignées.

Une circulaire du ministère de la santé, en date du 6 octobre 1988, prévoit que les hôpitaux doivent disposer de deux sources d'alimentation distinctes et d'un ou plusieurs groupes électrogènes opérationnels à chaque instant. Mais cette obligation vise seulement la continuité des soins (blocs opératoires).

**Le présent article tend donc à fixer des contraintes de sécurité spécifiques relatives à l'hébergement collectif des personnes les plus fragiles.**

Ainsi, les établissements de santé et les établissements médico-sociaux pratiquant un hébergement collectif à titre permanent seraient

---

<sup>1</sup> Selon le rapport précité de la mission commune d'information du Sénat, « à Paris, la chaleur des sols a entraîné une recrudescence d'incidents sur le réseau souterrain de distribution : 237.000 clients d'EDF en Ile-de-France ont été concernés par des coupures momentanées » et des groupes électrogènes ont été fournis pour répondre aux urgences.

<sup>2</sup> Selon l'article 2 de l'arrêté ministériel du 5 juillet 1990, ces installations sont les hôpitaux, cliniques et laboratoires, les systèmes de signalisation et d'éclairage sur la voie publique jugés indispensables et certaines installations industrielles.

désormais tenus soit de s'assurer de la disponibilité de moyens d'alimentation autonome en énergie (groupes électrogènes), soit de prendre les « *mesures appropriées pour garantir la sécurité des personnes hébergées en cas de défaillance du réseau d'énergie* ».

Cette formule large tiendrait compte de la diversité des besoins des établissements concernés (public accueilli, structure du bâtiment...) et des solutions possibles pour répondre aux vagues de chaleurs mais aussi de grands froids (aérations naturelles ; cheminées...).

Un décret en Conseil d'Etat préciserait les catégories d'installations concernées ainsi que les délais et les modalités d'application de cette disposition.

Celles-ci différencieraient en fonction des circonstances locales, des dispositifs d'aération, d'éclairage ou de chauffage de base permettant de pallier les défaillances éventuelles dans les petits établissements.

Cependant, ces mesures devraient tenir compte de l'obligation d'établir une salle rafraîchie ou climatisée au minimum dans les établissements où sont hébergées les personnes fragiles, qui pourraient y séjourner ensemble ou à tour de rôle lors des vagues de chaleur à venir.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 6 **sans modification.**

#### *Article 7*

(article 95-1 nouveau de la loi du 30 septembre 1986)

#### **Obligations de diffusion des services de radiodiffusion et de télévision en temps de crise**

Cet article insère un article 95-1 nouveau dans la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication afin de prévoir que les services de radiodiffusion et de télévision sont tenus de diffuser les messages d'alerte et les consignes des autorités en charge des secours en temps de crise.

**La détection d'une catastrophe et le déclenchement de l'alarme s'appuient en outre sur de nombreux réseaux spécialisés** (procédures de vigilance météorologique de Météo France ; 178 stations du réseau d'alarme à la radioactivité géré par l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) ; dispositif national d'annonce des crues ; veille permanente sur les événements sismiques de l'institut de géophysique du Globe et du Commissariat à l'énergie atomique (CEA)).

Au-delà, la **diffusion** de l'alerte en cas de crise grave nécessite un **système d'alerte national** efficace. Fort de ce constat, en 1973, le Gouvernement avait fixé, par arrêté interministériel, l'organisation d'un

dispositif chargé de donner l'alarme en cas de danger aérien ou en cas de risques provoqués par une attaque nucléaire, biologique ou chimique.

Le signal national d'alerte est déclenché sur ordre du Premier ministre ou des diverses autorités de l'Etat chargées de la direction des opérations de secours, ou par les exploitants de certaines installations à risques. Consistant « *en trois émissions successives d'une durée d'une minute chacune et séparées par un intervalle de cinq secondes,* » ce signal a pour objet d'avertir la population de la nécessité de s'abriter immédiatement en un lieu protégé<sup>1</sup>. **Il est diffusé par tout moyen disponible et, en particulier, par le réseau national d'alerte, composé de 4.500 sirènes,** par les moyens de diffusion et d'alerte des installations faisant l'objet d'un plan particulier d'intervention (PPI) et par les équipements des collectivités territoriales<sup>2</sup>.

**L'article 12 de la loi du 22 juillet 1987** a prévu en outre l'élaboration par décret d'un **code d'alerte national**<sup>3</sup> afin de moderniser l'organisation de l'alerte par l'utilisation des radios et télévisions et d'en harmoniser les modalités.

Ce code d'alerte national est chargé de définir « *les mesures destinées à informer en toutes circonstances la population d'une menace grave ou de l'existence d'un accident majeur ou d'une catastrophe* »<sup>4</sup> et détermine « *les obligations auxquelles sont assujettis les détenteurs de moyens de publication et de diffusion (TV ; radios ; presse écrite)* »<sup>5</sup>.

Les mesures destinées à informer la population comprennent l'émission répétée tout au long de l'événement de messages sur les consignes de sécurité à observer par la population concernée (évacuations et mises à l'abri ; restriction de la consommation de certains aliments ; distribution et utilisation de substances protectrices...) <sup>6</sup> et sur le cas d'urgence survenu ainsi que l'émission d'un message de fin d'alerte.

**Le décret du 11 mai 1990 fixe également certaines procédures relatives à la diffusion des messages d'alerte et des consignes de sécurité dans les services de radiodiffusion sonore et de télévision :**

- les sociétés nationales de programme Radio France, les chaînes de télévision publiques (France 2, France 3...) et les services autorisés de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre desservant une zone dont la population recensée est supérieure à six millions d'habitants **programment**, pendant leurs heures de fonctionnement, et **à la demande du ministre chargé**

---

<sup>1</sup> Article 6 du décret précité.

<sup>2</sup> Article 5 du décret du 11 mai 1990 précité.

<sup>3</sup> Article 10 de la loi du 22 juillet 1987 précité.

<sup>4</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret n° 90-394 du 11 mai 1990 relatif au code d'alerte national.

<sup>5</sup> Voir note 1.

<sup>6</sup> Articles 2 et 2-1 du décret du 11 mai 1990 précité.

**de la sécurité civile ses propres messages**, ceux des autorités dirigeant les opérations de secours ou du commandement militaire responsable de la coordination des mesures de défense civile avec les opérations militaires ;

**- le signal national d'alerte incite la population à se porter à l'écoute de l'un des programmes nationaux** de radiodiffusion sonore émis par la société nationale de programme (Radio France et Radio-France outre-mer).

Les services de radiodiffusion sonore et de télévision « à l'écoute desquels doit se porter la population concernée » figurent sur une liste établie par le représentant de l'Etat dans chaque département et mise à jour au moins une fois par an<sup>1</sup>.

**Ces messages, lus à l'antenne et ou inscrits en surimpression sur les images de télévision après interruption des programmes, confirment l'alerte sur le territoire national** « et indiquent à la population la conduite à tenir et les premières mesures de protection et de sécurité à prendre ». En cas de crise locale, des procédures similaires peuvent être mises en place à la demande des préfets concernés<sup>2</sup>. Le coût des installations techniques nécessaires et de leur fonctionnement est pris en charge par l'Etat.

**Le présent article** confirme tout d'abord les dispositions de l'article 12 de la loi du 22 juillet 1987 (II).

En outre, il insère un article 95-1 nouveau dans la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication afin de préciser et de renforcer les obligations à la charge des détenteurs des moyens de radiodiffusion sonore et de télévision (I). Cette insertion tient compte du fait que la loi du 30 septembre 1986 est aujourd'hui le texte de référence encadrant l'activité des « media ».

En cas de risque majeur ou de déclenchement d'un plan ORSEC justifiant d'informer sans délai la population, **les services précités seraient donc tenus de diffuser, à titre gracieux, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, les messages d'alerte et consignes de sécurité liés à la situation.**

Fixer dans la loi les obligations de diffusion de l'alerte dans les radios et télévisions en temps de crise, **permet de préciser les procédures existantes**, parfois insuffisantes pour assurer une information satisfaisante des populations touchées (exemple des inondations de la région d'Arles à l'automne 2003).

---

<sup>1</sup> Articles 6 et 8 du décret du 11 mai 1990 précité.

<sup>2</sup> Article 7 et 9 du décret précité.

**Les délais nécessaires à la diffusion seront diminués et la mission de service public des « media », dont le rôle dans la gestion et la résolution de la crise est essentiel sera ainsi renforcé.**

Ces mesures vont de pair avec le développement d'une coopération contractuelle entre l'Etat et les sociétés concernées (exemple de la convention-cadre passée entre le ministère de l'intérieur et Radio France, prévoyant l'élaboration d'un vade-mecum à destination des préfetures et des journalistes).

Enfin, cette réforme doit être accompagnée d'une refonte du réseau national d'alerte.<sup>1</sup>

Votre commission vous propose d'adopter l'article 7 **sans modification.**

#### *Article 8*

#### **Interopérabilité des réseaux de communication**

Cet article prévoit un cadre technique national garantissant l'interopérabilité des réseaux de communication des services qui concourent à la sécurité civile.

A l'heure actuelle, les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) disposent de réseaux radioélectriques très hétérogènes et basés sur une gamme de fréquence commune (80 Mhz), destinée à être remplacée par une bande harmonisée (400Mhz) pour l'ensemble des services européens de sécurité.

*« Les réseaux sapeurs-pompiers sont (...) fondés sur des technologies analogiques. Depuis 10 ans, les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) attendent une prise de position de l'Etat sur le devenir de ces réseaux. Cette situation a conduit à un vieillissement du parc plus que préoccupant. »<sup>2</sup>.*

**Les réseaux analogiques des SDIS ne répondent pas aux exigences opérationnelles nouvelles** (sécurisation et rapidité des transmissions de données ...) et leur **faible interopérabilité** nuit à la coopération des services en charge des secours (SDIS, SAMU, police, gendarmerie) lors des interventions. L'efficacité de cette dernière est aujourd'hui en cause. En effet, la réactivité des secours est conditionnée par l'interconnexion des appels d'urgence des dispositifs de traitement de l'alerte des services d'incendie et de secours (CTA), chargés de la réception et de la réorientation éventuelle des

---

<sup>1</sup> Voir commentaire de l'article 3.

<sup>2</sup> Extrait du Livre Blanc du Haut-Comité Français pour la défense civile « 20 ans, constats, propositions », 2003. Selon le Haut-Comité, la situation serait similaire pour les réseaux des SAMU.

demandes de secours avec les centres de réception et de régulation des appels des unités participant au service d'aide médicale urgente (SAMU – SMUR) ainsi qu'avec les dispositifs de réception des appels destinés aux services de police<sup>1</sup>.

Simultanément, le réseau national numérique de communication de la police nationale (système ACROPOL) a été développé pour offrir aux intervenants une flexibilité maximale lors de crises complexes (modes multiples, chiffrement ...). Il couvre environ 65% du territoire national et doit, à terme, être déployé sur l'ensemble des « zones police »<sup>2</sup>.

Ce constat doit amener un pilotage national du renouvellement des réseaux de communication des différents acteurs des secours afin d'éviter des surcoûts importants liés à une modernisation non coordonnée de chaque réseau et de permettre l'interconnexion impérative des réseaux des SDIS, des SAMU, de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Or, les services concernés sont dépourvus d'un guide technique de référence favorisant la cohérence de leurs efforts.

**En conséquence, le présent article prévoit la détermination, par décret, des règles et normes techniques permettant d'assurer l'interopérabilité des réseaux de communication radioélectriques et des systèmes d'information des services publics nécessaires au bon accomplissement des missions de sécurité civile.**

En 2002, le Gouvernement a choisi de faire bénéficier les services départementaux d'incendie et de secours de l'infrastructure du réseau ACROPOL après expérimentation. Une structure de pilotage conduite par la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC) du ministère de l'intérieur a été mise en place et une expérimentation d'accueil des sapeurs-pompiers sur le réseau ACROPOL a été lancée dans les départements de l'Eure-et-Loir (début 2004), de la Seine-et-Marne (second semestre 2004) et des Vosges (2005), qui représentent un échantillon complet des configurations possibles. Une étude nationale devrait en outre définir la position des relais nécessaires pour assurer la couverture du territoire au-delà du réseau de la police.

Pour poursuivre les efforts d'équipement entrepris, les SDIS pourront bénéficier du **fonds d'aide à l'investissement<sup>3</sup> des services départementaux d'incendie et de secours**. Ce dernier a été créé par la loi de finances initiale

---

<sup>1</sup> Article D. 1424-32-3 nouveau du code précité.

<sup>2</sup> L'investissement de l'Etat pour le développement du réseau ACROPOL représentait :  
- 449,9 millions d'euros en autorisations de programme et 343,7 millions d'euros en crédits de paiement sur la période 1993-2002 ;  
- 80,2 millions d'euros en autorisations de programme et 61,1 millions d'euros en crédits de paiement pour 2003.

<sup>3</sup> Article L. 1424-36-1 du code général des collectivités territoriales.

pour 2003 afin de donner une vocation permanente à la majoration exceptionnelle de la dotation globale d'équipement (DGE) dont bénéficiaient les services départementaux d'incendie et de secours mise en place par la loi du 28 décembre 1999<sup>1</sup>.

Doté de 54 millions d'euros en autorisations de programme et de 45 millions d'euros en crédits de paiement en 2004, ce Fonds est réparti entre les SDIS par les préfets de zone, qui arrêtent chaque année la liste des opérations à subventionner et le montant de l'aide de l'Etat qui leur est attribué. **Ces subventions doivent en particulier contribuer à la modernisation des « équipements et matériels informatiques et de transmissions »**<sup>2</sup>.

**Votre commission partage les objectifs de cette disposition.** Elle souhaite cependant préciser la définition des services publics intéressés par l'interopérabilité des réseaux de communication, afin de faire apparaître explicitement l'ampleur de cette dernière qui est nécessaire au « *bon accomplissement des missions de sécurité civile* ».

Elle vous propose donc un **amendement** de précision qui tend à éliminer les ambiguïtés de la rédaction actuelle sur les systèmes d'information concernés par la mesure. Ceux-ci seraient bien ceux des **services qui « concourent aux » missions de sécurité civile** (sapeurs-pompiers, unités militaires de la sécurité civile, police, gendarmerie, SAMU) et non ceux de l'ensemble des services ou firmes qui peuvent apparaître utiles à l'efficacité des opérations de secours (exploitants des réseaux de communication, de services d'assainissement, de production et de distribution d'eau, d'électricité et de gaz...).

Votre commission vous propose d'adopter l'article 8 **ainsi modifié**.

#### *Article 9*

(art. L. 122-8 nouveau du code des assurances)

#### **Renforcement de l'obligation de débroussaillage en zone forestière**

Cet article tend à insérer un article L. 122-8 nouveau dans le code des assurances en vue de permettre à l'assureur d'un propriétaire ne respectant pas les exigences de débroussaillage posées par la loi, de pratiquer une franchise supplémentaire d'un montant maximum de 5.000 € sur son contrat d'assurances incendie.

---

<sup>1</sup> Loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 modifiant le code général des collectivités territoriales et relative à la prise en compte du recensement général de la population de 1999 pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Article D. 1424-32-3 nouveau du code précité.

**L'efficacité de la politique de prévention et de lutte contre les incendies de forêts est une nécessité pour la France.** En effet, avec **13 millions d'hectares de forêts**, notre territoire est particulièrement vulnérable au risque d'incendie. La forêt recouvre ainsi 60 % de la surface du département des Landes et 58 % de celle du Var.

Elle repose sur la **collaboration de plusieurs acteurs**, chargés de la **surveillance** des sites « à risques » (réseau de surveillance et d'alerte de l'office national de la forêt, guet aérien armé des bombardiers d'eau de la sécurité civile pendant l'été), de **l'entretien** de la forêt pour faciliter la défense contre l'incendie et de la lutte contre ces derniers (sapeurs-pompiers des SDIS, moyens nationaux de la sécurité civile). La politique de prévention des feux de forêt doit aussi **s'adapter aux caractéristiques des massifs forestiers concernés**.

Ainsi, dans les forêts méditerranéennes, le relief accidenté, le morcellement de la propriété (environ 70.000 propriétaires dans la forêt varoise) et la faible exploitation de la forêt ont souligné **l'importance du débroussaillage des terrains par leurs occupants**.

**L'intérêt du débroussaillage dans la prévention des incendies de forêt** s'est rapidement traduit par des **mesures incitatives ou contraignantes favorisant son utilisation**. Une loi de 1924 a institué le classement des communes en « *zones particulièrement exposées aux incendies de forêt* »<sup>1</sup>. La loi du 12 juillet 1966 a prévu la possibilité de déclarer d'utilité publique certains travaux de débroussaillage utiles pour la protection de la forêt et des plans intercommunaux de débroussaillage et d'aménagement forestier (PIDAF), approuvés par le préfet, ont été particulièrement développés dans les départements du sud de la France.

**Enfin, la loi du 6 juillet 1992, modifiée par la loi du 9 juillet 2001, a posé la définition légale du débroussaillage** dans les communes où se trouvent des bois classés ou inclus dans les massifs forestiers sensibles<sup>2</sup>. Le code forestier fixe des obligations précises en matière de débroussaillage aux propriétaires. « *On entend par débroussaillage les opérations dont l'objectif est de diminuer l'intensité et de limiter la propagation des incendies par la réduction des combustibles végétaux en garantissant une rupture de la continuité du couvert végétal et en procédant à l'élagage des sujets maintenus et à l'élimination des rémanents de coupes* ».

---

<sup>1</sup> Articles L. 321-5-3 du code forestier.

<sup>2</sup> Selon l'article L. 321-6 du code précité, ces massifs sont ceux des « régions Aquitaine, Corse, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et dans les départements de l'Ardèche et de la Drôme, à l'exclusion de ceux soumis à des risques faibles figurant sur une liste arrêtée par le représentant dans le département concerné ... ».

### **Le respect de l'obligation de débroussaillage :**

Le débroussaillage ou le maintien du terrain en état débroussaillé est obligatoire sur les zones situées à 200 mètres de terrains en nature de bois, forêts, landes, maquis, garrigue, plantations ou reboisements et répondant à l'une des situations suivantes :

- abords des constructions, chantiers, travaux et installations de toute nature, sur une profondeur de 50 mètres, ainsi que des voies privées y donnant accès, sur une profondeur de 10 mètres de part et d'autre de la voie ;

- terrains situés dans les zones urbaines délimitées par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé, ou un document d'urbanisme en tenant lieu dans le cas des communes non dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu dans les zones d'urbanisation diffuse. Le représentant de l'Etat dans le département peut porter l'obligation précitée au-delà de 50 mètres sans excéder 200 mètres, après avis du conseil municipal et de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité et après information du public ;

- terrains servant d'assiette à certaines opérations d'urbanisme (zones d'aménagement concerté ; lotissements ; remembrements ou groupements de parcelles, conservation de secteurs sauvegardés ...) ou utilisés pour le camping ;

- terrains situés dans les zones délimitées et spécifiquement définies comme devant être débroussaillées et maintenues dans un état débroussaillé en vue de la protection des constructions par un plan de prévention des risques naturels prévisibles<sup>1</sup>.

**Les travaux nécessaires sont à la charge des propriétaires des constructions ou terrains intéressés.** Ils peuvent être effectués par les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les

---

<sup>1</sup> *Constitués par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, ces plans, qui succèdent aux plans de prévention des risques (PPR) de la loi du 2 février 1995, ont pour objet de maîtriser l'urbanisation dans les zones les plus sensibles afin de réduire les risques et protéger les constructions existantes. Etablis par les préfets en concertation avec les collectivités territoriales concernées, ils sont approuvés par arrêté préfectoral au terme d'une enquête publique. Couvrant les inondations ou les incendies de forêt, ils valent servitude d'utilité publique, sont pris en compte dans les documents d'urbanisme et sont immédiatement opposables à toute personne. Ces plans peuvent imposer le débroussaillage de certaines surfaces et leur maintien en état débroussaillé.*

syndicats mixtes<sup>1</sup>. Des contraintes spécifiques sont prévues à proximité des lignes électriques<sup>2</sup>, des routes<sup>3</sup> et des voies ferrées<sup>4</sup>.

**Tout comme le préfet, le maire de la commune intéressée informe les propriétaires de leurs obligations. Il en assure le respect et peut les renforcer** (obligation de débroussaillage sur une profondeur de 100 mètres au lieu de 50 mètres aux abords des constructions ; obligation de nettoyage).

Si les propriétaires visés n'effectuent pas les travaux nécessaires, **la commune y pourvoit d'office après mise en demeure de ces derniers** et à leur charge. **En cas de carence du maire, le représentant de l'Etat dans le département se substitue à la commune.**

**Le propriétaire d'un terrain soumis à une obligation de débroussaillage qui n'exécute pas lui-même les travaux requis ne peut s'opposer à leur réalisation.** Le propriétaire négligent peut être contraint de respecter l'obligation précitée dans un certain délai accompagné d'une astreinte (entre 30,49 et 76,22 € par jour et par hectare). En cas de retard ou d'échec, l'astreinte est liquidée. De plus, **en cas de non-respect de l'obligation précitée, le propriétaire visé est passible d'une amende** (ne pouvant excéder 30 euros par mètre carré en cause), après mise en demeure du maire ou, le cas échéant, du représentant de l'Etat dans le département.

**Après plusieurs années de bons résultats en matière de lutte contre les incendies de forêts, les données de l'année 2003 apparaissent comme catastrophiques** avec le décès de 10 personnes et une superficie de 72.500 hectares touchée par le feu (contre une moyenne de 19.000 hectares lors des dix dernières années), dont 61.500 environ pour les seuls départements méditerranéens : il s'agit pour ceux-ci, **du bilan le plus lourd depuis 30 ans.**

**A ce titre, le Gouvernement n'a pu que constater l'échec des dispositifs prévus pour l'application de l'obligation de débroussaillage par les propriétaires de terrains forestiers :** *« malgré les campagnes de communication, de nombreux propriétaires ne respectent pas l'obligation de débroussaillage. Une conséquence majeure de cette situation est de*

---

<sup>1</sup> Article L. 322-4-2 du code forestier.

<sup>2</sup> Article L. 322-5 du code forestier. Le préfet peut prescrire au transporteur ou au distributeur d'énergie électrique de prendre à ses frais le débroussaillage d'une bande de terrain autour des lignes aériennes.

<sup>3</sup> Article L. 322-7 du code précité. L'Etat et les collectivités territoriales propriétaires de voies ouvertes à la circulation publique, ainsi que les sociétés concessionnaires d'autoroutes doivent procéder au débroussaillage d'une bande de terrain dont la largeur est fixée par le représentant de l'Etat dans le département et qui ne peut excéder 20 mètres de part et d'autre de l'emprise de ces voies, dans la traversée des forêts ou dans les zones situées à moins de 200 mètres de terrains forestiers ou sauvages.

<sup>4</sup> Article L. 322-8 du code précité. Les propriétaires d'infrastructures ferroviaires sont autorisés à débroussailler une bande longitudinale sur une largeur de 20 mètres à partir du bord extérieur de la voie.

*détourner les sapeurs-pompiers de la lutte contre la propagation du feu en forêt pour protéger les habitations et les personnes. Les communes, si elles effectuent des mises en demeure, n'exécutent que trop rarement les travaux de débroussaillage en cas de carence des propriétaires »<sup>1</sup>.*

Tirant les leçons de l'été 2003, **le Gouvernement a souhaité améliorer le respect de l'obligation de débroussaillage par les propriétaires de terrains forestiers avec le dispositif proposé par le présent article.** Ce dernier insérerait un article L. 122-8 nouveau dans le chapitre II du titre II (règles relatives aux assurances de dommages non maritimes), du livre I<sup>er</sup> (le contrat) du code des assurances relatif aux assurances contre l'incendie<sup>2</sup>. Selon le système prévu, l'assureur pourrait, s'il était établi que l'assuré ne s'était pas conformé aux obligations précitées découlant des articles L. 322-3 à L. 322-10 du code forestier, pratiquer, en sus des franchises prévues le cas échéant au contrat, une **franchise supplémentaire d'un montant maximum de 5.000 €.**

Cette mesure est conforme à l'une des recommandations de la mission commune d'information du Sénat : *« La mission ne peut qu'être favorable à un tel système. Cette réforme, fondée sur une logique de responsabilisation nécessiterait une modification du code des assurances qui instaurerait une franchise supplémentaire, dont le montant –nécessairement significatif– pourrait varier entre 3.000 et 6.000 €<sup>3</sup> ».* La modulation de la franchise des assurés « à risques » est déjà en place pour d'autres types de contrats d'assurances (assurances automobiles).

La mesure retenue aurait un effet incitatif évident pour les propriétaires, permettant, par conséquent, un meilleur respect des obligations légales de débroussaillage.

Sous réserve d'un **amendement** de précision mentionnant les articles du code forestier que les propriétaires doivent respecter pour éviter l'application de la franchise supplémentaire, votre commission vous propose d'adopter l'article 9 **ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Communication de M. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'intérieur, sur le bilan des feux de forêt de l'été 2003, au conseil des ministres du 1<sup>er</sup> octobre dernier.

<sup>2</sup> Selon l'article L. 122-1 du code des assurances : *« L'assureur contre l'incendie répond de tous dommages causés par conflagrations, embrasement ou simple combustion. Les dommages matériels résultant directement de l'incendie ou du commencement d'incendie, auxquels sont assimilés les dommages occasionnés par les secours et par les mesures de sauvetage, sont seuls à la charge de l'assureur, sauf convention contraire ».*

<sup>3</sup> p. 122 du rapport n° 195 (2003-2004) précité.

## CHAPITRE II PROTECTION GÉNÉRALE DE LA POPULATION

### *Article 10*

#### **Plan communal de sauvegarde**

Cet article institue des plans communaux de sauvegarde relatifs à la prévention et à la protection des populations, qui seraient obligatoires dans les communes devant être dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou comprises dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention.

**L'état de préparation des communes pour faire face à une crise de sécurité civile est aujourd'hui hétérogène.** En charge de la police municipale, **le maire est responsable de la direction des opérations de secours sur sa commune**, sous réserve que la catastrophe en cause n'en dépasse pas les limites<sup>1</sup>.

La planification des secours établie par la loi du 22 juillet 1987 ne fait pourtant pas référence à d'éventuels plans communaux de secours. Ces derniers n'ont pas non plus d'existence réglementaire. En pratique, seuls quelques documents administratifs mentionnent des plans communaux de secours (les plans POLMAR prescrivent des « *déclinaisons communales* »).

Simultanément, les maires ont parfois pris l'initiative d'élaborer de tels plans (Toulouse ; Narbonne, Chamonix ; Givet...) afin d'améliorer la prévention des risques et la sauvegarde des populations locales. Certaines préfectures ont ainsi développé des procédures d'accompagnement des communes, désireuses de se doter de tels plans.

**La sécurité juridique de ces dispositifs est donc mal assurée.**

**Or, les « retours d'expérience » des récents accidents, sinistres ou catastrophes ont montré la nécessité de la préparation de l'organisation des secours au niveau communal et de l'intégration de celle-ci dans la planification départementale et zonale des opérations.**

L'anticipation de la crise par la définition a priori des mesures de sauvegarde à engager, des moyens à mobiliser et du rôle de chaque acteur en cas de crise doit permettre une mobilisation rapide de la commune au moment où elle survient.

---

<sup>1</sup> Sur les pouvoirs de police municipale du maire et son rôle dans la direction des opérations de secours, voir le commentaire de l'article 13 du projet de loi.

Le droit en vigueur prévoit déjà certains documents favorisant l'information des populations. A titre d'exemple, il convient de rappeler que le décret du 11 octobre 1990<sup>1</sup>, relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs reconnu par la loi du 22 juillet 1987, et la loi du 30 juillet 2003<sup>2</sup> ont confié au maire une responsabilité importante de prévention des risques menaçant la commune<sup>3</sup>.

Selon le décret précité, les maires de certaines communes établissent un **document d'information** qui recense les mesures de sauvegarde répondant aux risques pouvant toucher le territoire communal, à partir d'un dossier synthétique établi par le préfet dont ils font connaître l'existence par un avis affiché en mairie pendant deux mois.

Dans les communes sur le territoire desquelles a été prescrit ou approuvé un plan de prévention des risques naturels prévisibles, le maire informe la population sur les caractéristiques du ou des risques naturels connus dans la commune, les mesures de prévention et de sauvegarde possibles, les dispositions du plan, les modalités d'alerte, l'organisation des secours, les mesures prises par la commune pour gérer le risque et les garanties apportées dans les contrats d'assurances.

**Le présent article institue la possibilité pour les communes d'élaborer un plan communal de sauvegarde.**

Ce dernier :

- regrouperait « *l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information à titre préventif et à la protection de la population* » ;

- déterminerait, « *en fonction des risques auxquels la population est exposée, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection de la population* » (modalités d'évacuation ; mesures d'organisation urgentes) ;

- fixerait « *l'organisation pour la diffusion de l'alerte et de consignes à la population* » (sirènes ; messageries électroniques ; téléphones...) ;

---

<sup>1</sup> Décret n° 90-918 du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs, pris en application de l'article 21 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de l'article 21 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.

<sup>2</sup> Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

<sup>3</sup> Communes où existent certains plans (plan particulier d'intervention ; plan de prévention des risques miniers), situées dans une zone sismique particulièrement exposée à un risque d'éruption volcanique ou à un risque d'incendies de forêt ou, dans les départements d'outre-mer, à un risque cyclonique ou soumises à un risque majeur particulier.

- recenserait les moyens disponibles (structures de gestion et de suivi de la crise) ;

- définirait « *la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien à la population* » (hébergement ; ravitaillement ; aide physique et morale aux sinistrés).

**Le contenu de ces plans serait à « géométrie variable »**, en fonction de la taille et des moyens de la commune intéressée (par exemple, liste destinée à contacter les élus et moyens d'ouvrir la salle municipale en cas de crise pour les petites communes). Il recenserait les dispositifs existants sans en imposer de nouveaux.

Le plan communal de sauvegarde, arrêté par le maire de la commune et, pour Paris, par le préfet de police<sup>1</sup>, **devrait être compatible avec les plans ORSEC** départementaux et zonaux, définis à l'article 11 du projet de loi. Ces procédures rénovées doivent s'appuyer sur les liens du maire avec la population pour le conforter en tant que premier maillon de la chaîne des secours (information, alerte, mesures immédiates de protection...).

Instauré à la discrétion du maire dans la plupart des communes, il serait néanmoins obligatoire dans les communes devant être dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé<sup>2</sup> ou comprises dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention<sup>3</sup>.

Aujourd'hui, **environ dix mille communes** situées dans les zones à risques devraient donc adopter un plan communal de sauvegarde, dont le contenu et les modalités d'élaboration seraient déterminés par décret en Conseil d'Etat.

Ces plans contribueraient à conforter une culture de sécurité civile au niveau communal et à favoriser par conséquent l'efficacité des secours en cas de crise.

Votre commission vous propose un **amendement** tendant à préciser que l'instauration d'un plan communal de sauvegarde serait obligatoire dans les communes **dotées** d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles.

Elle vous propose d'adopter l'article 10 **ainsi modifié**.

---

<sup>1</sup> Voir commentaire de l'article 19.

<sup>2</sup> Sur ces plans, voir commentaire de l'article 9 et ci-dessus.

<sup>3</sup> Voir commentaire de l'article 12.

## **CHAPITRE III ORGANISATION DES SECOURS**

### *Article 11* **Plan ORSEC**

Cet article actualise la planification des secours en instituant un plan unique d'organisation de ces derniers (plan ORSEC) dans chaque département, chaque zone de défense et en mer.

#### **1. Le droit en vigueur**

**La loi du 22 juillet 1987 a donné une base légale à la planification des secours en France, organisée à partir des plans ORSEC**, institués par une instruction interministérielle du 5 février 1952, et des **plans d'urgence**<sup>1</sup>.

**Le plan ORSEC** (Organisation des Secours) fixe les modalités de mobilisation des secours et de fonctionnement de la « chaîne » de commandement. **En 1987**, notre collègue René-Georges Laurin<sup>2</sup>, alors rapporteur de la commission des Lois, rappelait les principes fondamentaux régissant l'élaboration des plans ORSEC :

- unité géographique correspondant au département ;
- unité de commandement, confié au représentant de l'Etat dans les départements ;
- recensement et organisation de moyens existants sans création de moyens nouveaux ;
- définition de fonctions opérationnelles ;
- plan de secours utilisable à tout moment.

Selon l'article 2 de cette loi, « *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* ».

**Le texte de 1987 a distingué le plan ORSEC national des plans ORSEC de zone et des plans ORSEC départementaux**, définis en fonction de la nature et de l'importance des moyens à mettre en œuvre.

---

<sup>1</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi du 22 juillet 1987 précitée.

<sup>2</sup> Rapport n° 206 (1986-1987), Sénat, première lecture.

**Il précise en outre que le plan ORSEC départemental est déclenché par le représentant de l'État dans le département**, chargé de préparer les mesures de sauvegarde, de coordonner les moyens de secours publiés et d'assurer la mise en œuvre des moyens de secours publics et privés sur ledit territoire, lorsque les circonstances le justifient<sup>1</sup>.

Le déclenchement d'un plan ORSEC par le préfet amène la mise en place immédiate d'un **état-major de crise** composé d'un poste de commandement d'opérations, situé à proximité de la catastrophe (recensement des informations, coordination des secours) et d'un poste de commandement fixe (définition de la stratégie de lutte contre la catastrophe et coordination des renforts).

**L'organisation des secours s'appuie également sur les zones de défense** instaurées par l'article 23 de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation de la défense<sup>2</sup>, qui constituent le lieu privilégié de la coordination des secours en cas de catastrophe étendue à plusieurs départements.

**L'ampleur de la catastrophe peut en effet conduire au déclenchement de plusieurs plans ORSEC départementaux ou d'un plan de zone.** Le représentant de l'Etat dans le département où se trouve le siège de la zone de défense déclenche **le plan ORSEC de zone** lorsque la crise s'étend sur plusieurs départements. Lorsque plusieurs départements sont plus particulièrement exposés à certains risques, ces prérogatives peuvent toutefois être confiées par le Premier ministre au représentant de l'Etat dans l'une des régions où se trouvent l'un ou les départements concernés<sup>3</sup>.

**Enfin, en cas de crise grave, le Gouvernement dispose du centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC).** La loi du 22 juillet 1987 a de plus institué un **plan ORSEC national**, établi par le ministre chargé de la sécurité civile, qui a la responsabilité de la préparation des mesures de sauvegarde, de la coordination des moyens de secours relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics sur l'ensemble du territoire, et de l'attribution des moyens nécessaires à l'autorité responsable de la direction des secours. **Cependant, c'est le Premier ministre qui est responsable de son déclenchement.**

Le plan général peut être complété par des **plans spécialisés** (ORSEC TOX pour les matières toxiques – ORSEC RAD pour les radiations nucléaires ; POLMAR pour les pollutions marines). Par ailleurs, des plans

---

<sup>1</sup> Article 9 de la loi précitée.

<sup>2</sup> Selon ce dernier, en effet, « dans chaque zone, un haut fonctionnaire civil détient les pouvoirs nécessaires au contrôle des efforts non militaires prescrits en vue de la défense, au respect des priorités et à la réalisation des aides réciproques entre services civils et militaires, en vue de la défense civile et de la sécurité intérieure du territoire ».

<sup>3</sup> Articles 7 et 8 de la loi du 22 juillet 1987 précitée.

annexes prennent en compte des risques strictement délimités (plans SAMAR relatifs à la recherche et au sauvetage en mer ; SNCF pour les accidents ferroviaires et SATER pour la recherche et le sauvetage en cas d'accidents aériens).

**Les plans d'urgence**, établis par un décret en Conseil d'Etat, ont un champ d'application plus restreint que les plans ORSEC : ils prévoient les mesures à prendre et les moyens de secours à mettre en œuvre **pour faire face à des risques de nature particulière ou liés à l'existence et au fonctionnement d'installations ou d'ouvrages déterminés**. Ces plans sont constitués des plans particuliers d'intervention (PPI), des plans destinés à porter secours à de nombreuses victimes et des plans de secours spécialisés liés à un risque défini.

**La mise en œuvre d'un plan d'urgence ne fait pas obstacle au déclenchement d'un plan ORSEC.**

Depuis 1987, les divers plans de secours ont été adaptés et déclinés à l'émergence de nouveaux risques au prix d'une hétérogénéité et d'une complexité aujourd'hui pénalisantes pour l'efficacité de la sécurité civile (voir liste en annexe). Près de 2.100 plans de secours sont ainsi recensés en France et 600 autres doivent encore entrer en vigueur.

**Difficiles à tester régulièrement au cours d'exercices et à actualiser à la suite des retours d'expérience de catastrophes récentes, ces plans n'intègrent pas toujours les nouveaux moyens de gestion des crises** (concepts d'organisation ; utilisation des nouvelles technologies de l'information et de communication).

## **2. Les dispositions du projet de loi**

Les articles 11 et suivants du projet de loi tendent donc à **simplifier la planification des secours en définissant une « troisième génération de plans ORSEC » regroupant l'ensemble des plans de secours.**

L'organisation des secours revêtant une ampleur ou une nature particulière ferait l'objet dans chaque département, dans chaque zone de défense ou en mer, d'un plan dénommé plan ORSEC (I), ces plans étant élaborés et révisés dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

Articulé autour d'un **recensement des risques précis** et d'une **organisation de gestion de crise simplifiée et décliné par niveaux**, le nouveau plan ORSEC comprendrait des dispositions générales prévoyant un dispositif valable en toutes circonstances (structure de gestion de crise ; procédures de vigilance et d'alerte des services et des populations ; actions prioritaires et modalités de déclenchement des procédures). Elles seraient éventuellement complétées par des dispositions propres à certains risques spécifiques, identifiés au préalable.

**Le plan ORSEC départemental (II)**, arrêté par le représentant de l'Etat dans le département ou par le préfet de police pour Paris et sa « *petite couronne* » (départements des Hauts de Seine, de la Seine Saint Denis et du Val de Marne), déterminerait, compte tenu des risques existant dans le département, l'organisation générale des secours et recenserait l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre. Il définirait en outre les conditions de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours<sup>1</sup>.

L'instauration d'un **plan ORSEC maritime**<sup>2</sup>, réunissant l'ensemble des « *plans de secours maritimes* » permettrait de renforcer la cohérence des dispositifs de secours, terrestres et maritimes. Ce plan, arrêté par le représentant de l'Etat en mer, aurait le même objet que le plan ORSEC départemental et comprendrait, lui aussi, des dispositions générales et d'autres relatives à des risques particuliers.

**Les plans ORSEC précités s'inscriraient dans le plan ORSEC zonal (III)**. L'échelon zonal est particulièrement pertinent pour assurer la coordination et le soutien logistique des secours. Le plan ORSEC de zone, arrêté par le représentant de l'Etat dans le département du siège de la zone de défense, recenserait l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre en cas de catastrophe affectant deux départements au moins de la zone de défense ou rendant nécessaire la mise en œuvre de moyens dépassant le cadre départemental.

Il serait surtout destiné à fixer les conditions de la coordination des opérations de secours, de l'attribution des moyens et de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours.

L'utilisation « *banalisée* » du plan ORSEC, prévoyant une réponse globale, progressive et déclinée par niveaux, aux catastrophes, devrait encore améliorer la réactivité des acteurs des secours.

Sous réserve d'un **amendement** rédactionnel, votre commission vous propose d'adopter l'article 11 **ainsi modifié**.

---

<sup>1</sup> Voir aussi le commentaire de l'article 14 du projet de loi.

<sup>2</sup> Voir aussi le commentaire de l'article 17 du projet de loi.

## *Article 12*

### **Dispositions spécifiques des plans ORSEC**

Cet article prévoit que les dispositions spécifiques des plans ORSEC fixent les mesures et les moyens nécessaires pour faire face à des risques de nature particulière ou liés à l'existence et au fonctionnement de certaines installations.

**La loi du 22 juillet 1987 a institué les plans d'urgence** pour adapter l'organisation et la réponse des secours à ces « *risques de nature particulière ou liés à l'existence et au fonctionnement d'installations et d'ouvrages déterminés* ». **Le décret du 6 mai 1988<sup>1</sup>** précise qu'ils sont **préparés et arrêtés par le préfet du département** « *en liaison avec les autorités, les services et les organismes qui sont compétents pour prendre des mesures de sauvegarde ou dont les moyens sont susceptibles d'être mis en œuvre pour faire face à des risques particuliers* »<sup>2</sup>.

**Une réactualisation de ces plans est obligatoire tous les cinq ans.**

Ils recensent les mesures à prendre et les moyens susceptibles d'être mis en œuvre pour faire face à un risque particulier et précisent les conditions d'engagement des moyens précités. En outre, ils définissent les modalités d'organisation et de commandement sur les lieux des opérations et mentionnent les procédures de transmission de l'alerte, les liaisons à établir, ainsi que les procédures d'information de la population.

**Les plans d'urgence regroupent en fait plusieurs catégories de plans de secours.**

En premier lieu, **les plans particuliers d'intervention (PPI)<sup>3</sup>**, préparés par le représentant de l'Etat dans le département, après avis des maires et de l'exploitant concernés, sont établis pour faire face aux **risques particuliers liés à l'existence ou au fonctionnement d'ouvrages ou d'installations dont l'emprise est localisée et fixe.**

---

<sup>1</sup> Décret n° 88-622 du 6 mai 1988 relatif aux plans d'urgence, pris en application de la loi n° 87-586 du 22 juillet 1987 précitée.

<sup>2</sup> En raison de la nature et de l'étendue des risques, des plans d'urgence peuvent être arrêtés par le préfet désigné par le Premier ministre pour plusieurs départements ou par le préfet du département où se trouve le siège de la zone de défense pour les départements situés dans la même zone.

<sup>3</sup> Article 4 de la loi du 22 juillet 1987 précitée.

## Les ouvrages et installations faisant l'objet d'un PPI<sup>1</sup>

1. Les sites comportant au moins une installation nucléaire de base, qu'elle soit ou non secrète, de type suivant :

- Un réacteur nucléaire d'une puissance thermique supérieure à dix mégawatts ;
- Une usine de traitement de combustibles nucléaires irradiés ;
- Une usine de séparation des isotopes de combustibles nucléaires ;
- Une usine de conversion chimique de combustibles nucléaires ;
- Une usine de fabrication de combustibles nucléaires ;
- Une usine de production de matières radioactives à usage militaire ;
- Une unité de fabrication, d'assemblage ou de mise en œuvre d'éléments intégrant des matières radioactives à usage militaire.

2. Les installations classées, définies par le décret<sup>2</sup> prévu au IV de l'article L. 515-8 du code de l'environnement (installations classées).

Les installations classées relèvent d'un régime de déclaration ou d'autorisation préfectorale, en fonction de la gravité des risques issus de leurs activités.

La nomenclature des installations classées, fixée par le décret du 20 mai 1953 précité, tient compte des activités concernées ainsi que de la quantité et de la dangerosité des produits utilisés.

3. Les stockages souterrains de gaz combustible, d'hydrocarbures liquides ou liquéfiés, ou de produits chimiques de base à destination industrielle prévus respectivement par le décret du 6 novembre 1962 susvisé, le décret du 13 janvier 1965 susvisé et la loi n° 70-1324 du 31 décembre 1970 ;

4. Les aménagements hydrauliques qui comportent à la fois un réservoir d'une capacité égale ou supérieure à quinze millions de mètres cube et un barrage ou une digue d'une hauteur d'au moins vingt mètres au-dessus du point le plus bas du sol naturel ;

5. Les lieux de transit et d'activités présentant des dangers ou des inconvénients graves.

L'élaboration des règles afférentes à la mise en œuvre de ces plans résulte d'un **travail interministériel** (arrêtés conjoints du ministre chargé de la sécurité civile et des ministres chargés du contrôle de la sûreté des sites).

---

<sup>1</sup> Article 6 du décret du 6 avril 1988 précité.

<sup>2</sup> Décret n° 53-578 du 20 mai 1953, modifié à plusieurs reprises.

**Une procédure de consultation publique<sup>1</sup>** précède l'approbation du plan par le préfet, qui le notifie aux collectivités territoriales et à l'exploitant. Ce dernier doit produire une **étude de dangers** afin de déterminer une stratégie globale de prévention et de lutte contre les accidents industriels (plan d'opération interne<sup>2</sup>...).

Le plan particulier d'intervention doit comporter la description de l'installation ou de l'ouvrage en cause, la liste des communes concernées, les mesures d'information et de protection prévues au profit des populations et les mesures incombant à l'exploitant (conditions de remise en état du site...) dont l'Etat assure le respect, à travers l'inspection des installations classées<sup>3</sup>.

**La loi du 30 juillet 2003** précitée a amélioré l'information des populations voisines d'installations et de sites à risques, la sécurisation des zones riveraines (intégration des plans de prévention des risques technologiques intégrés dans les plans locaux d'urbanisme (PLU)) et des personnels concernés.

**Par ailleurs, ces dispositifs s'inscrivent dans un strict encadrement des activités industrielles par la législation, modifiée à plusieurs reprises afin de tenir compte de l'évolution de la réglementation communautaire<sup>4</sup>.**

**Sur le territoire français, environ 450.000 installations sont soumises à déclaration et 63.000 (dont 21.000 élevages) sont soumises à autorisation préfectorale, dont 10.000 présentent de graves dangers ou inconvénients.** Environ 1.250 sites « Seveso » appartiennent aux secteurs de la chimie, du pétrole et du gaz, considérés comme particulièrement dangereux.

**Parmi les plans d'urgence, il convient aussi de mentionner les plans de secours spécialisés, « établis pour faire face aux risques technologiques qui n'ont pas fait l'objet d'un plan particulier d'intervention ou aux risques liés à un accident ou à un sinistre de nature à porter atteinte à la vie ou à l'intégrité des personnes, des biens ou à l'environnement »<sup>5</sup>.**

---

<sup>1</sup> Article 8 du décret précité.

<sup>2</sup> Ce plan prévoit les mesures internes à adopter et les moyens à mobiliser en cas d'accident majeur, ainsi que les modalités d'alerte des populations et collectivités extérieures.

<sup>3</sup> Les fonctionnaires chargés de l'inspection des installations classées interviennent sous l'autorité des préfets. Ils appartiennent aux directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) des ministères en charge de l'industrie et de l'écologie et aux directions départementales des services vétérinaires (DDSV) du ministère chargé de l'agriculture (établissements agricoles).

<sup>4</sup> La directive communautaire n° 82/501 du 24 juin 1982 dite « Seveso » prévoit un dispositif global de prévention des risques industriels (réalisation d'études de danger ; élaboration de plans particuliers d'intervention (PPI) ; information des populations riveraines). La directive n° 96/82 du 9 décembre 1996 dite « Seveso II », renforce les obligations des établissements relatives à la prévention des accidents majeurs et élargit son champ d'application.

<sup>5</sup> Article 12 du décret précité.

**Préparés par le préfet** en liaison avec les services et organismes concernés, ils sont adoptés après consultation des maires des communes intéressées. Les plans de secours spécialisés destinés à faire face en mer aux risques liés aux activités s'y exerçant sont établis par le préfet maritime<sup>1</sup>.

Enfin, **les plans destinés à porter secours à de nombreuses victimes (dénommés « plans rouges »)** prévoient les procédures de secours d'urgence à engager en vue de remédier aux conséquences d'un événement entraînant ou pouvant entraîner de nombreuses victimes. Ils déterminent les moyens, en particulier médicaux, à affecter à cette mission. Chaque plan est préparé **par le préfet** en liaison avec les autorités locales et les services et organismes qui participent à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires.

**Le présent article tend à simplifier la planification des secours, en rassemblant les divers plans d'urgence, dont le contenu conserverait toute sa nécessité<sup>2</sup>, dans les dispositions spécifiques des plans ORSEC (I).** Celles-ci auraient pour objet, comme les actuels plans d'urgence, de prévoir les mesures à prendre et les moyens de secours à mettre en œuvre pour faire face à des risques de nature particulière ou liés à l'existence et au fonctionnement d'installations ou d'ouvrages déterminés. **Il ne modifierait pas le droit en vigueur pour imposer de nouvelles obligations aux divers acteurs.**

**Un décret en Conseil d'Etat** fixerait les caractéristiques des installations et ouvrages pour lesquels le plan ORSEC devrait définir, après avis des maires et de l'exploitant intéressés, un plan particulier d'intervention (PPI) en précisant les mesures qui incomberaient à l'exploitant sous le contrôle de l'autorité de police. Il déterminerait en outre les catégories d'installations et d'ouvrages pour lesquelles les plans particuliers d'intervention feraient l'objet d'une **consultation du public**, les modalités de cette consultation, ainsi que les conditions dans lesquelles ces plans seraient rendus publics.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 12 **sans modification.**

---

<sup>1</sup> Article 13 du décret précité. Dans les départements d'outre-mer, ces prérogatives sont exercées par le délégué du Gouvernement. Si la mise en œuvre d'un plan de secours relève pour partie de la compétence du préfet maritime et de celle du préfet, le plan peut être arrêté conjointement par les deux autorités.

<sup>2</sup> Le plan rouge a ainsi été activé à la suite de l'effondrement du terminal 2E de Roissy, le 23 mai dernier.

### Article 13

#### **Direction des opérations de secours**

Cet article confirme le principe de la compétence du maire dans la direction des opérations de secours et à prévoir des exceptions dans les situations où lesdites opérations dépassent le cadre communal.

**Selon l'article 5 de la loi du 22 juillet 1987 précitée** qui serait abrogé par le présent projet de loi, la direction des opérations de secours appartient déjà en principe « à l'autorité de police compétente en vertu des articles L. 131-1 et L. 131-13 du code des communes », c'est-à-dire le maire de la commune (la référence aux articles du code des communes est manifestement dépassée puisque les compétences du maire en matière de secours sont désormais définies par le code général des collectivités territoriales).

Les opérations de secours de proximité, sont assurées **par le maire. Mais, lorsqu'elles concernent plusieurs communes, les opérations de secours sont dirigées par le représentant de l'Etat dans le département.** Il va de même en cas de déclenchement d'un plan ORSEC ou d'un plan d'urgence.

Lorsqu'elles concernent plusieurs départements, le Premier ministre peut placer l'ensemble des opérations de secours sous la direction du représentant de l'Etat dans l'un de ces départements. Enfin, les opérations de secours en mer sont dirigées par le préfet maritime.

**Le présent article confirme**<sup>1</sup> le rôle premier du maire dans la direction des opérations de secours sur le territoire de sa commune en actualisant les références à ses prérogatives définies aux articles L. 2211-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (I).

Il convient en effet de rappeler que « *concourant par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique* »<sup>2</sup>, le maire a la charge « *d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques* »<sup>3</sup>.

La police municipale comprend en particulier « *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, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties,*

---

<sup>1</sup> Cette compétence du maire s'inscrit dans la continuité de ses responsabilités en matière de prévention des risques (voir commentaire de l'article 10), renforcée par la possibilité d'instituer des plans communaux de sauvegarde.

<sup>2</sup> Article L. 2211-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> Article L. 2212-2 du code précité.

*de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure. »*

En outre, « *en cas de danger grave ou imminent (...), le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances* » et en informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département en lui faisant connaître les mesures prescrites<sup>1</sup>. Le rôle serait conforté par ailleurs par la création des plans communaux de sauvegarde.

**En contrepartie, la responsabilité de la commune peut être mise en cause** devant le juge administratif (absence de mesures permettant d'anticiper et de limiter les conséquences d'une avalanche<sup>2</sup> ; retard de l'intervention des secours constitutif d'une faute simple de ladite commune<sup>3</sup>).

Ce dernier cas de responsabilité est aujourd'hui atténué par l'évolution des services d'incendie et de secours et le développement de la mise en cause de la responsabilité des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) qui l'accompagne. **Cette évolution n'exonère cependant pas le maire de ses responsabilités en matière de police municipale.**

**La responsabilité pénale du maire ou des élus municipaux peut aussi être recherchée en cas de dommage ou d'accident.** « *Il y a (...) délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait. »*

Ainsi, les personnes physiques « *qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité (...), soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer* »<sup>4</sup>.

Toutefois, cette responsabilité pénale du maire pour faits d'imprudence ou de négligence, introduite par la loi du 13 mai 1996, ne peut être mise en cause pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions **que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont**

---

<sup>1</sup> Article L. 2212-4 du code précité.

<sup>2</sup> Conseil d'Etat, 14 mars 1986, commune de Val d'Isère et autres.

<sup>3</sup> Conseil d'Etat, 26 juillet 1918, Epoux Lemercier.

<sup>4</sup> Article 121-3 du code pénal.

**il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie<sup>1</sup>.**

Si les fautes constatées ne sont pas détachables de l'exercice des fonctions municipales, la commune est tenue d'accorder sa **protection** au maire ou à l'élu municipal en cause. En outre, l'élu bénéficie de la protection prévue par l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires **s'il agissait en qualité d'agent de l'Etat.**

Si le maire assure la police municipale, le représentant de l'Etat dans le département, seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publique dont le champ d'application **excède le territoire communal**, dispose de certaines prérogatives définies à l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales et destinées à assurer coûte que coûte les missions de police municipale et de protection des populations.

Ainsi, le représentant de l'Etat dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, **toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.** Ce droit peut être exercé en cas de carence du maire après mise en demeure restée sans résultat<sup>2</sup>.

Disposant d'une bonne connaissance des réalités locales et responsable de la sécurité de la population sur le territoire de la commune, **le maire joue un rôle essentiel** dans la surveillance et la prévention des risques (crues...), la transmission de l'alerte, les mesures immédiates d'assistance aux populations touchées par une catastrophe (évacuations, hébergement) et leur soutien après celle-ci.

Les articles 14 à 19 du projet de loi, et non 12 à 16, comme cela est mentionné au (I) du présent article, précisent les situations où d'autres autorités administratives, par exception, assureraient la direction des opérations de secours.

Par coordination, la mention de ces articles 14 à 19 du projet de loi serait insérée à l'article L. 2211-1 de code général des collectivités territoriales (II). **Votre commission vous propose un amendement tendant à remplacer, au premier alinéa du présent article, la référence erronée aux articles 12 à 16 du projet de loi par la référence aux articles 14 à 19 précités.**

Elle vous propose d'adopter l'article 13 **ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels (dite « loi Fauchon »).

<sup>2</sup> Conseil d'Etat, 31 janvier 1997, Sarl Camping « Les Clos ».

#### *Article 14*

### **Direction des opérations de secours par le représentant de l'Etat dans le département**

Cet article prévoit que le représentant de l'Etat dans le département est responsable de la direction des opérations de secours qui dépassent les limites ou les capacités d'une commune et qu'il déclenche le plan ORSEC départemental.

**Selon le droit en vigueur**, le principe de la responsabilité du représentant de l'Etat dans le département dans la direction des opérations de secours est posé si plusieurs communes sont concernées<sup>1</sup>.

**La loi du 22 juillet 1987**<sup>2</sup> a, par ailleurs, donné une consécration législative aux dispositions de l'instruction interministérielle du 5 février 1952 prévoyant que les opérations de secours sont placées, dans chaque département, sous l'autorité du représentant de l'Etat dans ledit département, en cas de déclenchement d'un plan ORSEC ou d'un plan d'urgence.

Chargé de la préparation des mesures de sauvegarde, de la coordination des moyens de secours publics dans le département et de la mise en œuvre des moyens de secours publics et privés (éventuellement au moyen de réquisitions<sup>3</sup>), le représentant de l'Etat dans le département déclenche le plan ORSEC départemental<sup>4</sup>.

**Le présent article confirme le rôle essentiel du représentant de l'Etat dans le département dans la direction des opérations de secours**, en cas de catastrophe dépassant les limites ou les capacités d'une commune et sa **compétence exclusive pour le déclenchement du plan ORSEC départemental. Sa capacité à mobiliser les moyens de secours** relevant de l'Etat (moyens nationaux de la sécurité civile...), des collectivités territoriales et des établissements publics (services départementaux d'incendie et de secours) ainsi que les moyens privés nécessaires aux secours est également affirmée explicitement (alors qu'il était auparavant seulement responsable de leur « mise en œuvre »).

**Cette unité du commandement permet la cohérence des opérations et constitue l'un des principes fondamentaux de la sécurité civile française** qui garantit son efficacité.

---

<sup>1</sup> Selon l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales : « le représentant de l'Etat dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune ».

<sup>2</sup> Article 5.

<sup>3</sup> Article L. 2215-1 du code précité et article 23 du projet de loi.

<sup>4</sup> Article 9 de la loi du 22 juillet 1987 précitée.

**En pratique, le service interministériel des affaires civiles et économiques de défense et de protection civiles<sup>1</sup>** est en charge de la planification et de la mise en œuvre des divers plans de secours.

**Il assiste en permanence le préfet dans ses missions de prévention des risques et de gestion des crises.** En cas de crise, l'action du préfet s'appuie surtout sur le service départemental d'incendie et de secours (SDIS). Ce dernier est chargé de la prévention, de la protection et de la lutte contre les accidents, les sinistres et les catastrophes<sup>2</sup>. Il est placé pour emploi sous l'autorité du maire ou du préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police<sup>3</sup>.

Ces derniers mettent en œuvre les moyens des services d'incendie et de secours dans les conditions prévues par un règlement opérationnel arrêté par le préfet après avis du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours<sup>4</sup>.

**Un centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS)** chargé de la coordination de l'activité opérationnelle des services d'incendie et de secours, lié à un ou plusieurs **centres de traitement de l'alerte (CTA)**, chargés de la réception des demandes de secours, demeure activé en permanence.

Chaque préfecture doit disposer d'une salle opérationnelle servant de poste de commandement en cas de crise. Un programme de modernisation de ces salles, engagé en 2001 par le ministre de l'intérieur<sup>5</sup>, va être intensifié.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 14 **sans modification.**

---

<sup>1</sup> Selon le ministère de l'intérieur, les effectifs de ces services vont être progressivement renforcés.

<sup>2</sup> Voir article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales et titre III du projet de loi.

<sup>3</sup> Article L. 1424-3 du code précité.

<sup>4</sup> Article L. 1424-4 du code précité.

<sup>5</sup> Selon ce dernier, les préfectures connaissent des situations très inégales :

. 63 préfectures peuvent être regardées comme bien équipées ;

. 33 préfectures ne disposent pas d'un équipement satisfaisant.

L'effort entrepris a permis d'engager des autorisations de programme en 2002 pour les préfectures de la Dordogne et du Morbihan (228.000 euros) et en 2003, pour les Alpes-de-Haute-Provence, l'Aude, le Doubs, le Gard, l'Indre, le Loiret, le Nord et le Tarn (310.200 euros). D'autres projets (Ardèche, Aude, Charente-Maritime, Doubs, Indre, Jura, Loiret, Meurthe-et-Moselle, Hautes-Pyrénées, Tarn) d'un montant de 1,9 milliards d'euros sont examinés à l'heure actuelle.

*Article 15*  
**Rôle du préfet de zone**

Cet article affirme le rôle d'attribution des moyens de secours et de coordination des opérations du préfet de zone en cas de catastrophe dépassant les limites ou les capacités d'un département, ainsi que sa compétence exclusive pour déclencher le plan ORSEC de zone.

**Les zones de défense du territoire métropolitain** comptent plusieurs régions :

- zone de Paris (Ile-de-France) ;
- zone Nord : Lille (Nord – Pas-de-Calais ; Picardie) ;
- zone Ouest : Rennes (Basse-Normandie ; Bretagne ; Centre ; Haute-Normandie ; Pays-de-la-Loire) ;
- zone Sud-Ouest : Bordeaux (Aquitaine ; Limousin ; Midi-Pyrénées ; Poitou-Charentes) ;
- zone Sud : Marseille (Corse ; Languedoc-Roussillon ; Provence-Alpes-Côtes d'Azur) ;
- zone Sud-Est : Lyon (Auvergne ; Rhône-Alpes) ;
- zone Est : Metz (Alsace ; Bourgogne ; Champagne-Ardennes ; Franche-Comté ; Lorraine).

**Elles ont été prévues par l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense**, comme des lieux privilégiés de la coopération civilo-militaire et de la cohérence des plans de défense.

Cette dernière rappelle en effet que la préparation, la conduite et la coordination des efforts en matière de défense y sont assurées.<sup>1</sup> Dans chaque zone « *un haut fonctionnaire civil détient les pouvoirs nécessaires au contrôle des efforts non militaires en vue de la défense, au respect des aides réciproques entre services civils et militaires, en vue de la défense civile et de la sécurité intérieure* »<sup>2</sup>.

Chargé de coordonner la préparation et la mise en œuvre des mesures de défense non militaires au sein de la zone, **le préfet de zone**, représentant de l'Etat dans le département du siège de cette dernière, **s'est vu reconnaître**

---

<sup>1</sup> Article 21 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 précitée.

<sup>2</sup> Article 23 de l'ordonnance précitée.

**certaines prérogatives en matière de sécurité civile par la loi du 22 juillet 1987<sup>1</sup> :**

**- il prépare les mesures de sauvegarde et coordonne les moyens de secours publics dans la zone de défense ;**

- lorsque les circonstances le justifient, le préfet de zone **attribue les moyens publics et privés nécessaires à l'autorité chargée de la direction des opérations de secours qu'il n'assume pas directement**. La priorité est donnée en effet au niveau local, c'est-à-dire au représentant de l'Etat dans le département pour la réponse opérationnelle à la crise. Le préfet de zone assure surtout un rôle de soutien logistique et de coordination des opérations de secours. **Il déclenche le plan ORSEC de zone<sup>2</sup>.**

**Les pouvoirs du préfet de zone ont été confirmés et renforcés par le décret du 16 janvier 2002 et la loi du 18 mars 2003<sup>3</sup>** qui lui confèrent un pouvoir étendu de coordination et d'attribution des moyens, soulignant par ailleurs les liens intrinsèques entre la sécurité civile, la défense civile et la sécurité intérieure. Le premier texte fait de lui le « *responsable des mesures de défense non militaires, de sécurité civile, de gestion des crises et de coordination en matière de circulation routière* ».

Dans le domaine de la sécurité civile, il « *met en œuvre l'ensemble des mesures de prévention, de protection et de secours qu'exige la sauvegarde des personnes, des biens et de l'environnement dans le cadre de la zone* ». **Il peut être amené à diriger l'action des préfets de région et de département.**

Plus généralement, il est chargé de prendre les « *mesures de coordination nécessaires* », et de mettre à disposition des préfets des départements de la zone les moyens de l'Etat qui y sont stationnés en cas de crise ou d'événements d'une particulière gravité.

**Le présent article entérine les compétences** du préfet de zone en matière de mobilisation des **moyens de secours publics** et des **moyens privés** nécessaires aux secours, en cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'un département, **d'attribution de ces moyens aux autorités chargées de la direction des opérations de secours** et de **coordination** de ces dernières.

---

<sup>1</sup> Article 7 de la loi du 22 juillet 1987 précitée.

<sup>2</sup> En pratique, le préfet de zone est assisté d'un préfet délégué pour la sécurité et la défense pour diriger le secrétariat général de zone de défense (SGZD) et l'état-major de zone (EMZ).

<sup>3</sup> Loi n°2003-239 pour la sécurité intérieure.

L'échelon zonal est ainsi conforté dans ses missions traditionnelles pour lesquelles **il a prouvé son efficacité en la matière lors de crises récentes**<sup>1</sup>.

**L'innovation essentielle de cet article réside dans la possibilité pour les préfets de zone d'user de leurs prérogatives pour répondre à une crise, sans attendre une procédure formelle de nomination des autorités nationales.**

Le deuxième alinéa de cet article permet aussi au préfet de zone de **déléguer ses attributions** au représentant de l'Etat dans l'un des départements de la zone. Ceci permet d'améliorer le traitement de crises localisées mais interdépartementales (nœuds autoroutiers ; zones industrielles...) grâce à un rapprochement entre les autorités dirigeant les opérations de secours et lesdites opérations.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 15 **sans modification.**

#### *Article 16*

#### **Crise relevant de zones de défense distinctes**

Cet article prévoit qu'un préfet de zone désigné à cet effet par le Gouvernement exerce les compétences « *de droit commun* » du préfet de zone, reconnues à l'article 15 du projet de loi, en cas de crise pouvant affecter plusieurs départements relevant de zones de défense distinctes.

**Le dispositif prévu au présent article tend à clarifier le fonctionnement de la chaîne de commandement lorsqu'une crise de sécurité civile (tempêtes ; inondations ; pollutions ...) affecte, par son ampleur, plusieurs départements appartenant à diverses zones de défense.**

**La loi du 22 juillet 1987** prévoit que le Premier ministre peut placer l'ensemble des opérations de secours concernant plusieurs départements sous la direction du représentant de l'Etat de l'un de ces départements.

**Le préfet de zone** (ou sur nomination du Premier ministre, le représentant de l'Etat dans l'une des régions où se situent les départements concernés) assure ses missions traditionnelles (attribution des renforts ; coordination des moyens publics de secours ; déclenchement du plan ORSEC de zone) dans le cadre de la zone de défense.

---

<sup>1</sup> *Le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur le naufrage du Prestige (rapport n° 1018 ; Assemblée nationale ; XIIème législature ; 10 juillet 2003) a ainsi souligné la réussite de la coordination des plans POLMAR par le préfet de zone, en appelant à accentuer ce rôle de coordination au niveau de la zone de défense.*

**Mais l'hypothèse d'une crise touchant plusieurs départements relevant de diverses zones de défense n'est pas envisagée.**

C'est le **décret du 16 janvier 2002<sup>1</sup>** qui a précisé que lorsqu'une situation de **crise** ou des **événements d'une particulière gravité affectent plusieurs zones de défense**, le ministre de l'intérieur peut désigner un des **préfets de zone concernés pour prendre les mesures de coordination nécessaires**.

**Le présent article élèverait ce dispositif au niveau de la loi en le simplifiant** : en cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences pourraient affecter plusieurs départements relevant de zones de défense distinctes, les compétences du préfet de zone, mentionnées à l'article 15 du projet de loi et non à l'article 16 comme l'affirme la rédaction du présent article, seraient exercées par le représentant de l'Etat dans le département du siège de l'une des zones de défense intéressées *« désigné par l'autorité administrative compétente »*.

**Le préfet de zone ainsi désigné aurait toutefois la possibilité de déléguer tout ou partie de ces attributions** au représentant de l'Etat dans l'un des départements des zones intéressées. La désignation d'une autorité de coordination unique pour faciliter la direction des opérations de secours face à une crise touchant plusieurs départements dans diverses zones de défense serait un **gage d'efficacité opérationnelle**.

Une telle réforme répondrait à des besoins locaux de souplesse et de réactivité de la chaîne de commandement : selon la direction de la défense et de la sécurité civiles, *« dans certaines circonstances de crises localisées, mais ayant des impacts interdépartementaux, il peut paraître utile en effet de confier à un préfet situé géographiquement au plus près de l'évènement à traiter, des attributions de gestion et de commandement. L'effet attendu par ce dispositif de « déconcentration » doit nécessairement être supérieur à ce qu'il serait si le traitement des opérations était centralisé exclusivement par la zone de défense »* (exemple des interventions sur certains nœuds autoroutiers du Massif Central, étendus sur quatre zones de défense).

Le système retenu appelle quelques observations. En premier lieu, il convient de remplacer la référence erronée à l'article 16 (c'est-à-dire le présent article) par la référence à l'article 15 qui précise les missions de droit commun du préfet de zone que le représentant de l'Etat désigné selon la procédure précitée serait amené à exercer.

En second lieu, *« l'autorité administrative compétente »* pour désigner le représentant de l'Etat n'est pas explicitement nommée. Cette imprécision est nuisible à la lisibilité et à la sécurité juridique du dispositif ;

---

<sup>1</sup> Décret n° 2002-84 du 16 janvier 2002 relatif aux pouvoirs du préfet de zone précité (article 6).

elle est en retrait par rapport au décret du 16 janvier 2002 précité qui désigne clairement le ministre de l'intérieur. Il paraîtrait d'ailleurs incongru de confier le pouvoir de désignation prévu au présent article à une autre autorité.

Votre commission vous propose donc un **amendement tendant à rétablir la bonne référence et à préciser que le ministre de l'intérieur désigne le représentant de l'Etat compétent pour exercer la mission de coordination précitée.**

Elle vous propose d'adopter l'article 16 **ainsi modifié.**

#### *Article 17*

### **Préfet maritime et plan ORSEC maritime**

Cet article tend à préciser que le préfet maritime assure la direction des opérations de secours en mer et déclenche le plan ORSEC maritime.

**A l'heure actuelle, quatre catégories de plans constituent les « plans de secours maritimes » :**

- le plan POLMAR mer (plan de lutte contre les pollutions maritimes),
- le plan de secours à naufragés (PSN) ;
- le plan en cas d'accident lors d'un transport maritime de matières radioactives (plan NUCMAR mer) ;
- le plan de recherche et de sauvetage en mer concernant un aéronef en détresse (plan SAMAR).

**Ces plans, préparés et mis en œuvre par le préfet maritime,** reposent sur la concertation étroite des divers services de l'Etat agissant en mer (Marine nationale ; affaires maritimes ; douanes ; gendarmerie maritime et départementale ; sécurité civile) qui relèvent de différents ministères (défense ; transports ; intérieur). L'action des secours bénéficie en outre de l'appui de la société nationale de sauvetage en mer (SNSM)<sup>1</sup>.

D'autres acteurs des secours, français ou étrangers, peuvent se joindre au dispositif opérationnel lorsque les plans POLMAR et PSN comportent aussi un volet terrestre, mis en œuvre par le représentant de l'Etat dans le département.

---

<sup>1</sup> Née de la fusion de deux associations centenaires (société centrale de sauvetage des naufragés ; hospitaliers sauveteurs bretons) en 1967, la SNSM est une association, loi 1901, reconnue d'utilité publique qui a pour mission le sauvetage des personnes en mer. 4.500 bénévoles se répartissent dans les 232 stations de sauvetage, réparties sur les côtes de France.

**Le nombre des intervenants et la diversité des autorités administratives en charge de la direction des opérations de secours ne doivent pas nuire à l'efficacité de ces dernières.**

Par exemple, concernant les plans POLMAR, dont la nécessité est malheureusement soulignée par les pollutions maritimes fréquentes au large des côtes françaises, l'expérience de l'insuffisante coordination entre l'action des secours à terre et en mer lors du naufrage de l'Erika a amené une clarification des plans : **le préfet de zone de défense assure donc la coordination de l'ensemble du dispositif dès lors que les plans POLMAR terre et mer ont été mis en œuvre (instruction générale POLMAR du 4 mars 2002).**

**Le présent article**, sans modifier les principes de l'organisation des secours en mer qui ont fait preuve de leur pertinence, **renforce la cohérence opérationnelle des plans de secours maritimes en les insérant dans un plan ORSEC maritime.**

En cas d'accident, de sinistre ou de catastrophe en mer, le préfet maritime mobiliserait et mettrait en œuvre les moyens de secours publics et privés nécessaires.

Chargé de la direction des opérations de secours en mer, le préfet maritime **déclencherait le plan ORSEC maritime** et en informerait les « *autorités terrestres compétentes* ».

Par ailleurs, en cas d'accident majeur ayant son origine en mer provoquant le déclenchement d'un plan ORSEC maritime et d'un plan ORSEC départemental ou de zone, le rôle de coordination du préfet de la zone de défense territorialement compétent serait désormais explicitement affirmé au niveau de la loi en vue d'assurer « *la cohérence des actions terrestres et maritimes* ».

**Les plans ORSEC maritimes pourraient ainsi être intégrés à un plan ORSEC de zone.** L'ensemble de ces dispositions tend donc à harmoniser les appellations des dispositifs de secours terrestres et maritimes, à clarifier les responsabilités de chaque intervenant et à améliorer encore la collaboration des services concernés. Sa dimension maritime serait ainsi, pour la première fois, explicitement affirmée.

**Votre commission vous propose de préciser ce dispositif par un amendement** tendant à déterminer « *les autorités terrestres compétentes* » prévenues par le préfet maritime lorsque ce dernier déclenche le plan ORSEC maritime, c'est-à-dire **le représentant de l'Etat dans le département du siège de la zone (préfet de zone).**

Elle vous propose d'adopter l'article 17 **ainsi modifié.**

*Article 18*  
**Interventions ministérielles  
en cas de crise nationale**

Cet article tend à préciser le rôle d'attribution des moyens et de coordination de leur mise en œuvre par les ministres chargés de la sécurité civile et de la mer.

**Selon le droit en vigueur, le ministre chargé de la sécurité civile, aujourd'hui le ministre de l'intérieur**, prépare les mesures de sauvegarde et coordonne les moyens de secours relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics sur l'ensemble du territoire pour faire face à une catastrophe.

**Lorsque les circonstances le justifient, il attribue les moyens publics et privés<sup>1</sup> nécessaires à l'autorité chargée de la direction des opérations de secours** (dans l'état actuel du droit, le préfet de département ou un préfet désigné par le Premier ministre en raison de l'étendue de la crise).

Des prérogatives similaires lui sont reconnues en tant que responsable de la préparation et de la mise en œuvre de la défense civile<sup>2</sup>.

**La préparation du plan ORSEC national est assurée par le ministre chargé de la sécurité civile mais son déclenchement est le fait du Premier ministre**, conférant une solennité particulière à la mise en œuvre de ce dispositif.

**Le projet de loi supprimerait le dispositif du plan ORSEC national**, qui n'a pas été utilisé, dans un souci de simplification de la planification des secours. Le ministre en charge de la sécurité civile, par conséquent, ne serait plus responsable de la préparation des mesures de sauvegarde, assurée par les divers plans précités.

**Face à l'ampleur nationale d'une catastrophe, le rôle du ministre de la sécurité civile dans l'attribution des moyens et la coordination de leur mise en œuvre serait confirmé par le présent article.**

---

<sup>1</sup> Ces moyens sont mis en œuvre à partir de conventions d'assistance passées avec les partenaires concernés ou par la voie de la réquisition.

<sup>2</sup> Article 17 de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense.

A ce titre, le ministre concerné dispose des services de la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC) et du centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC).

#### **Le COGIC :**

Installé à la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC), à Asnières (Hauts-de-seine), le COGIC est mis à la disposition du ministre en charge de la sécurité civile.

Sous l'autorité du directeur de la défense et de la sécurité civiles, 40 agents de différents cadres (unités militaires d'instruction et d'intervention de la sécurité civile, sapeurs-pompiers...) se relaient en permanence au centre qui est **chargé d'informer le ministre de l'intérieur de tout événement pouvant conduire à la mise en place d'un dispositif de défense ou de sécurité civile** et fournissant aux ministères concernés les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences.

**Le COGIC est également responsable de la diffusion des informations et de l'envoi des renforts** (avions, hélicoptères, ...) nécessaires aux préfets pour la conduite de leurs actions de protection des populations en cas de crise. En outre, il favorise la coordination des divers acteurs intervenant dans les opérations de secours.

Le COGIC dispose :

- d'un **centre opérationnel**, chargé de la veille permanente et de la gestion courante des opérations de secours. Il traite et exploite les informations lui parvenant de son réseau de partenaires (Météo France ; centres opérationnels départementaux d'incendie et de secours ; hauts fonctionnaires de défense des ministères ; centre national d'information routière ; commissariat à l'énergie atomique ; SNCF ; EDF ; GDF ; France Télécom ; associations de sécurité civile...) et est en contact étroit avec les **états-majors des zones de défense**, les **préfectures** et les unités opérationnelles de la sécurité civile ;

- d'un **centre de crise**, activé lorsqu'un événement de portée nationale risque de générer une situation de crise ( Coupe du Monde de Football en 1998) ou qu'une catastrophe nécessite une coordination interministérielle immédiate (tempêtes de 1999). Ce centre rassemble alors toutes les informations et les compétences utiles tout en coordonnant l'action des pouvoirs publics face à une crise majeure ;

- d'un **centre de transmissions** reliant les établissements et centres opérationnels de la direction, le centre à l'ensemble des services du ministère de l'intérieur et ce dernier aux autres ministères. Le centre a la particularité de disposer d'un studio radio, immédiatement opérationnel en cas d'alerte nationale pour diffuser des messages sur les ondes de France Inter ou France Info et une liaison directe avec l'Agence France Presse (AFP) permet l'envoi rapide de communiqués de presse.

Ces pouvoirs ne remettent pas en cause l'action des autres ministères (ministères en charge de l'écologie, de l'industrie, de l'agriculture, de la santé, de la mer...) en matière de prévention des risques, ce qui nécessite une coordination étroite entre leurs administrations centrales et locales.

**« Le cas échéant », le ministre chargé de la mer bénéficierait cependant désormais des mêmes fonctions d'attribution et de coordination en cas d'accident, sinistre ou catastrophe maritimes d'ampleur nationale.**

Cette innovation semble être destinée à améliorer la réponse du Gouvernement pour faire face à une catastrophe maritime importante, à l'exemple des naufrages de l'Erika ou du Prestige.

Il faut noter cependant que dans les deux exemples précités, la coordination des secours à l'échelon zonal a semblé pertinente et que seule une crise plus grave ou exclusivement maritime nécessiterait donc le pilotage des opérations par le ministre chargé de la mer.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 18 **sans modification.**

#### *Article 19*

(article L. 2521-3 du code général des collectivités territoriales)

#### **Direction et coordination des secours à Paris et dans sa « petite couronne »**

Cet article tend à préciser le rôle du préfet de police de Paris, des préfets des départements de la « petite couronne » et des maires concernés dans la direction et la coordination des secours.

**La loi du 22 juillet 1987** ne fait pas référence à l'organisation des secours spécifique<sup>1</sup> de Paris et sa « petite couronne » (Hauts-de-Seine ; Seine-Saint-Denis ; Val-de-Marne). **La brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)<sup>2</sup>** y est chargée de **la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies** qui couvre 760 km<sup>2</sup> et représente 6,2 millions d'habitants (elle effectue environ 1.200 interventions par jour)<sup>3</sup>. Elle concourt à la **protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes**, à l'évaluation et à la **prévention des risques technologiques ou naturels** dans les limites territoriales précitées.

Elle intervient également dans la prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile, la préparation des mesures de sauvegarde et

---

<sup>1</sup> L'article L. 1424-49 du code général des collectivités territoriales rappelle que les dispositions de droit commun relatives aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ne s'y appliquent pas.

<sup>2</sup> Lors d'une soirée à l'ambassade d'Autriche à Paris donnée par le prince de Schwarzenberg en l'honneur de l'empereur Napoléon 1<sup>er</sup>, le 1<sup>er</sup> juillet 1810, un terrible incendie causa la mort de 10 personnes. A la suite de ce drame, le décret impérial du 18 septembre 1811 instaura le bataillon des sapeurs-pompiers de Paris afin d'organiser la lutte contre le feu. En 1867, le bataillon fut transformé en régiment. Et, en 1967, le régiment devint la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, rattachée à l'arme du génie depuis 1965.

<sup>3</sup> La brigade des sapeurs-pompiers de Paris, composée de 7.000 hommes et de 800 véhicules, est constituée de 5 groupements (3 groupements d'intervention ; 1 groupement d'instruction et 1 groupement des services), répartis en compagnies et en centres de secours (77).

l'organisation des moyens de secours, la **protection des personnes**, des biens et de l'environnement, l'assistance et les **secours d'urgence** aux personnes en détresse ou victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation et dans l'élaboration et la mise en œuvre des mesures prévues en matière de défense civile.<sup>1</sup>

A ce titre, elle est placée, pour emploi, **sous l'autorité du préfet de police de Paris**<sup>2</sup> dont les attributions trouvent leur fondement dans l'arrêté du 12 Messidor an VIII (1<sup>er</sup> juillet 1800).

Exerçant ses missions au titre de l'Etat ou de la ville, il doit assurer la sécurité des personnes et des biens, **lutter contre l'incendie et organiser les secours**. Il est en particulier responsable de la **protection du public** (sécurité, hygiène et salubrité dans les locaux recevant du public), de la lutte contre les nuisances et de la protection de l'environnement. **Sa compétence territoriale pour les secours et la défense contre l'incendie s'étend aux départements de la « petite couronne »**.

**Le préfet de police de Paris est également le préfet de la zone de défense de Paris** ( Ile-de-France). A ce titre, il prépare les **plans et les mesures de défense à caractère non militaire**, qui visent à assurer la sécurité des pouvoirs publics et des administrations, à maintenir l'ordre public, à **garantir la poursuite des activités indispensables à la vie de la population**, à **prévenir et à organiser les secours**.

**Or, cette organisation particulière des secours dans l'agglomération parisienne est parfois à l'origine d'interrogations et de risques de confusion** quant aux missions du préfet de police et des représentants de l'Etat dans les départements concernés .

**Ainsi, le premier objet de cet article serait de clarifier au niveau législatif cette répartition des rôles** en prévoyant que les **compétences attribuées au représentant de l'Etat dans le département par les dispositions du présent projet de loi seraient exercées à Paris et dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, par le préfet de police (I)**.

Il serait par conséquent chargé de mobiliser les moyens de secours relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics, ainsi que les moyens privés nécessaires aux secours, et, d'autre part, d'assurer la direction des opérations de secours, cette mission étant explicitement fixée au présent article.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2000-1162 du 28 novembre 2000 relatif aux missions et à l'organisation de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris.

<sup>2</sup> Les recettes et les dépenses de la brigade sont d'ailleurs inscrits au budget spécial de la préfecture de police de Paris auquel contribuent l'Etat, la ville de Paris, les conseils généraux et les communes de la « petite couronne ».

Par ailleurs, **il arrêterait**, après avoir pris l'avis du représentant de l'Etat de chacun des départements concernés, **le plan ORSEC interdépartemental**. La mention de ce dispositif dans la loi répondrait à la nécessité d'assurer la sécurité juridique des décisions préfectorales en matière de sécurité civile.

**La modification de l'article L. 2521-3 du code précité permettrait d'assouplir le dispositif, en tant que de besoin, par la possibilité laissée au préfet de police de déléguer ses compétences** relatives aux secours et à la défense contre l'incendie aux représentants de l'Etat dans les départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne (II).

**Le rôle des maires des communes des départements précités, à l'exception de Paris, dans ce dispositif serait ainsi précisé. Il convient en effet de rappeler que le maire de Paris ne dispose pas des compétences de droit commun des maires en matière de direction des opérations de secours**, étant seulement chargé de la « *police municipale en matière de salubrité sur la voie publique, des bruits de voisinage ainsi que du bon ordre dans les foires et marchés* »<sup>1</sup>.

**Les maires des communes des départements de la « petite couronne » restent chargés** « *sous la surveillance du représentant de l'Etat dans le département et sans préjudice des attributions, tant générales que spéciales, qui leur sont conférées par les lois, de tout ce qui concerne la voirie communale, la liberté et la sûreté de la voie publique (...) la salubrité des constructions privées, les secours aux noyés...* »<sup>2</sup>.

Comme les autres maires de France, ils assurent la **protection des populations face aux risques naturels et technologiques**, définies à l'article 2212-2-5° du code général des collectivités territoriales<sup>3</sup>. **Le présent article** ferait référence à cette compétence essentielle du maire en indiquant que la prévention des risques relève de la compétence du maire et du représentant de l'Etat dans le département agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police. Le maire pourrait en outre préparer et mettre en œuvre un **plan communal de sauvegarde**.

Enfin, la réforme envisagée **constaterait explicitement que les compétences attribuées au représentant de l'Etat dans le département du siège de la zone de défense par les dispositions du projet de loi** seraient exercées par lui dans la zone de défense précitée (III).

**A l'issue de la canicule de l'été dernier** au cours de laquelle les faiblesses de la communication de la préfecture de police de Paris et de la coordination des différents auteurs des secours par cette dernière sont

---

<sup>1</sup> Article L. 2512-13 du code précité.

<sup>2</sup> Article L. 2521-2 du code précité .

<sup>3</sup> Voir commentaire de l'article 13 du projet de loi.

apparues, **le préfet de police s'appuie sur une organisation opérationnelle renouvelée début 2004**. Celle-ci s'inspire des dispositifs déjà en place dans les autres zones (**secrétariat général de la zone, état-major de zone (EMZ), centre opérationnel de zone (COZ)**, en charge de la veille permanente et de la coordination des services).

Sous réserve d'un **amendement** rédactionnel, votre commission vous propose d'adopter l'article 19 **ainsi modifié**.

*Article additionnel après l'article 19*  
**Actualisation des plans de secours**

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de permettre l'actualisation permanente des divers plans de secours par les représentants de l'Etat compétents.

Comme le rappellent les orientations annexées à l'article 3 du projet de loi, « *les plans d'urgence et de secours sont nombreux (plus d'une vingtaine dans chaque département) et, par conséquence, souvent tenus de façon incomplète, voire laissée en déshérence* ».

La planification des secours, essentielle pour anticiper les crises et coordonner les différents acteurs lorsqu'elles surviennent, serait donc simplifiée autour du plan ORSEC par les articles 11 à 19. L'actualisation permanente des plans de secours par le représentant de l'Etat compétent semble en effet nécessaire pour disposer en toutes circonstances de documents mis à jour et opérationnels. Une fois la nouvelle planification instituée, cette actualisation serait plus aisée.

Ces efforts seraient facilités par le renforcement et la valorisation des services de défense et de protection civiles (SIACEDPC), annoncés dans les orientations (dotations en outils informatiques de planification).

Tel est l'objet de l'**article additionnel** que votre commission vous propose d'insérer après l'**article 19**.

*Article 20*  
(art. L. 1424-4 du code général des collectivités territoriales)  
**Commandement des opérations de secours**

Cet article modifie l'article L. 1424-4 du code général des collectivités territoriales afin de préciser que :

- le règlement opérationnel du service départemental d'incendie et de secours précise les modalités du commandement des opérations de secours ;

- le commandant desdites opérations, en cas d'urgence absolue, prend toutes les dispositions nécessaires et en rend compte au directeur des opérations.

**La loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours a institué plusieurs types de documents qui doivent encadrer l'action des services précités au niveau départemental :**

- **le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR)**, élaboré par le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) sous l'autorité du préfet, dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels il doit faire face<sup>1</sup> ;

- **le règlement opérationnel des services d'incendie et de secours**, qui est arrêté par le préfet après avis du conseil d'administration du service précité, fixe les modalités de mise en œuvre de ses moyens par le maire et le préfet, dans l'exercice de leurs pouvoirs de police<sup>2</sup>.

Mais, si les conditions d'intervention des services d'incendie et de secours et la direction des opérations de secours semblent bien définies par la loi, **il n'en va pas de même pour le commandement des opérations de secours.**

En effet, c'est une disposition réglementaire, issue du **décret n° 97-1225 du 26 décembre 1997 relatif à l'organisation des services d'incendie et de secours**, qui prévoit que le commandement desdites opérations relève, sous l'autorité du préfet ou du maire, « *du directeur départemental des services d'incendie et de secours<sup>3</sup> ou, en son absence, d'un sapeur-pompier professionnel ou volontaire, officier, sous-officier ou gradé, dans les conditions fixées par le règlement opérationnel* ».<sup>4</sup>

**Or, cet état du droit n'empêche pas, en pratique, des conflits de compétences avec les représentants des autres services concourant à l'organisation des secours** (police et gendarmerie ; administrations sanitaires ; médecins ; association de sécurité civile...) qui peuvent fragiliser leur coordination et, par conséquent, celle de l'efficacité des secours.

**C'est pourquoi le présent article (premier alinéa) modifie l'article L. 1424-4 du code précité en vue de préciser que le règlement opérationnel détermine en particulier l'organisation du commandement des opérations**

---

<sup>1</sup> Article L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Article L. 1424-4 du code général des collectivités territoriales. Le règlement opérationnel fixe « Les consignes opérationnelles relatives aux différentes missions des services d'incendie et de secours et détermine obligatoirement l'effectif minimum et les matériels nécessaires... » (article R. 1424-42 du code précité).

<sup>3</sup> Ce dernier est un officier de sapeurs-pompiers professionnels du grade de commandant, lieutenant-colonel ou colonel (article R. 1424-19-1 du code précité).

<sup>4</sup> Article R. 1424-43 du code précité.

**de secours.** La détermination a priori du commandant des opérations de secours et des conditions de son remplacement dans le règlement, en fonction de l'importance de la catastrophe et des moyens mobilisés, devrait permettre d'améliorer la lisibilité de la chaîne de commandement et l'efficacité de la réponse des secours en supprimant les conflits de compétences.

Les inondations récentes ou les incendies exceptionnels de l'été 2003 ont souligné la nécessité pour le commandant des opérations de secours de pouvoir prendre dans l'urgence des mesures de protection immédiate des populations et des personnels (fermeture d'une autoroute).

Préconisée par le rapport Pourny, **la réforme envisagée** (second alinéa) **confierait au commandant des opérations de secours, en cas d'urgence absolue, la responsabilité de prendre les mesures nécessaires à la protection de la population** (évacuations ; limitation de la circulation) et à la sécurité des personnels engagés (délimitation d'un périmètre de sécurité), afin d'éviter des drames semblables à ceux de Lorient, en 2002, où cinq sapeurs-pompiers ayant décidé d'intervenir pour secourir les victimes d'un accident de la circulation avaient été tués par un automobiliste. En conséquence, il devrait rendre compte des dispositions mises en œuvre au directeur des opérations de secours (maire ; préfet ; préfet de zone...).

Tout en approuvant ces mesures, votre commission vous propose une **amélioration rédactionnelle** du dispositif et une **modification tendant à préciser que le commandant des opérations de secours** bénéficierait des prérogatives précitées « *en cas de péril imminent* », formule plus explicite que celle « *d'urgence absolue* » et synonyme de danger vital.

Elle vous propose d'adopter l'article 20 **ainsi modifié**. *Article 21*  
**Dispositions diverses**

(article L. 2215-6 nouveau du code général des collectivités territoriales ;  
article L. 321-12 du code forestier)

Cet article insère dans le code général des collectivités locales un article L. 2215-6 prévoyant la mise à disposition du préfet du laboratoire du service vétérinaire départemental en cas de crise et, d'autre part, modifie l'article L. 321-12 du code forestier pour permettre au commandant des opérations de secours de recourir aux feux tactiques contre les incendies de forêts.

**En premier lieu, la mise à disposition du préfet du laboratoire des services vétérinaires du département est prévue, à l'heure actuelle, à l'article 14 de la loi du 22 juillet 1987.** « *En cas de menace ou d'atteinte grave pour la santé publique* » (épidémie ; infections alimentaires...), *le représentant de l'Etat dans le département peut en effet en disposer sans délai et en tant que de besoin* ».

Cette mise à disposition ne pose aucune difficulté pratique mais le **présent article tiendrait compte de l'abrogation de la loi du 22 juillet 1987** précitée par l'article 74 du projet de loi en insérant un article L. 2215-6 nouveau dans le code général des collectivités territoriales (chapitre V du titre 1<sup>er</sup> du livre II du code, consacré au pouvoir du représentant de l'Etat dans le département) spécifiquement consacré à cette procédure (premier alinéa). Néanmoins, l'article L. 2215-6 du code précité existait déjà<sup>1</sup>. Votre commission vous proposera un **amendement** pour substituer au présent article le L. 2215-8.

**En second lieu, l'article 21 modifie l'article L. 321-12 du code forestier en vue de faciliter le recours aux « feux tactiques »** dans le cadre de la lutte contre les incendies de forêt.

**L'article L. 321-12 actuel du code forestier fait déjà exception au principe d'interdiction du feu dans les zones sensibles au risque d'incendie<sup>2</sup>** en prévoyant que, dans les périmètres de certains massifs forestiers où des travaux « *d'aménagement et d'équipement pour prévenir les incendies, en limiter les conséquences et reconstituer la forêt* » ont été déclarés d'utilité publique et, en dehors des périodes d'interdiction, **lesdits travaux effectués par les collectivités territoriales peuvent comprendre le brûlage dirigé de certaines parcelles**. Ce dernier peut aussi être utilisé par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements ou leurs mandataires (office national des forêts ; services départementaux d'incendies et de secours ; associations syndicales autorisées), hors des périmètres précités dans le cadre de la politique d'entretien de la forêt.

Conformément aux obligations légales du code forestier sur le débroussaillage, ce dernier obéit à un cahier des charges arrêté par le représentant de l'Etat dans le département. Propriétaires et occupants des terrains concernés sont prévenus au moins un mois avant le début des opérations (affichage municipal).

**Ces travaux sont effectués avec l'accord écrit ou tacite des propriétaires.**

**Le présent article ajouterait une dérogation supplémentaire à l'interdiction précitée en prévoyant que le commandant des opérations de secours pourrait, même en l'absence d'autorisation du propriétaire ou de ses ayants droit, pour les nécessités de la lutte contre l'incendie, recourir à**

---

<sup>1</sup> Cet article est relatif aux troubles à l'ordre public provoqués par l'activité des établissements de ventes à emporter d'aliments assemblés et préparés sur place.

<sup>2</sup> Sous réserve des dispositions de l'article L.321-12, il est défendu à toutes les personnes autres que les propriétaires de terrains boisés ou non, ou autres que les ayants droit de ces propriétaires, de porter ou d'allumer du feu sur ces terrains et jusqu'à une distance de 200 m des bois, forêts, plantations, reboisements, ainsi que des landes, maquis et garrigues... » (article L 322-1 du code forestier).

**des feux tactiques.** Il se peut en effet que ceux-ci soient absents au moment où un incendie de grande ampleur se propage, impliquant une réponse immédiate des secours. Le propriétaire ne serait pas pour autant privé des avantages liés à son droit de propriété.

#### **Qu'est-ce qu'un « feu tactique ?**

Le feu tactique ou « contre-feu » est une technique de lutte contre les incendies de forêt utilisée depuis l'Antiquité, qui consiste à s'appuyer sur une zone dépourvue de végétation (route ; piste coupe-feu) pour allumer un **feu**, à une certaine distance au devant et dans l'axe d'un **incendie de forêt**, afin que leur rencontre enrayer la propagation des flammes (suppression du combustible et de l'oxygène à la pointe de l'incendie).

Les feux tactiques sont utilisés dans les départements du Sud de la France au relief accidenté (Ardèche, Haute-Corse, Gard...), où leur intérêt opérationnel a été prouvé (exemple de l'été 2000).

**Ce faisant, l'article 21 clarifie l'état du droit, dont l'ambiguïté pourrait avoir de lourdes conséquences envers la responsabilité pénale et civile de leurs auteurs alors que ces derniers tentent de sauver des vies.**

**Un guide des manœuvres en feux de forêts**, réalisé par le ministère de l'Intérieur précise les conditions d'exécution des feux tactiques et une formation spécifique est en cours d'élaboration afin de garantir leur utilisation pertinente.

**Le choix de réserver la décision de recourir au feu tactique au commandant des opérations de secours constituerait un seconde garantie** au souci de maintenir la cohérence d'intervention souvent complexe par l'unité du commandement.

**Le principe même de la lutte contre les incendies et la protection des personnes, des biens et de leur environnement constitue une mission d'intérêt général.** De plus, ces feux tactiques ne seraient mis en œuvre par le commandant des opérations de secours que si « *les nécessités de la lutte contre les incendies* » le justifiaient, impliquant une situation de force majeure. La décision du commandant des opérations de secours tend finalement, à protéger la vie et les biens du propriétaire concerné.

Sous réserve d'un **amendement** réparant l'erreur matérielle précitée et insérant un article L. 2215-8 nouveau dans le code général des collectivités territoriales, votre commission vous propose d'adopter l'article 21 **ainsi modifié**.

## Article 22

### Financement des opérations de secours

Cet article tend à préciser les règles de répartition du financement des opérations de secours.

**Le principe de la gratuité des secours** a été posé en France par l'ordonnance royale du 11 mars 1733, puis confirmé ultérieurement par la législation et la jurisprudence. **Résultant d'un pouvoir de police administrative tendant à mettre fin à une atteinte à l'ordre public, les interventions des services de secours sont donc logiquement payées par l'ensemble de la population à travers l'impôt.**

**La prise en charge financière des opérations de secours par les communes bénéficiaires est progressivement devenue la règle**, confirmée par la loi du 7 janvier 1983, **l'Etat participant à ce financement en cas de sinistre grave** (déclenchement d'un plan ORSEC ou d'un plan d'urgence) et en fonction de la situation budgétaire de la collectivité.

**La loi du 22 juillet 1987 a mis fin à certaines incertitudes en répartissant le financement des opérations de secours entre les collectivités bénéficiaires et l'Etat, tout en prévoyant une solidarité interdépartementale.**

Le principe du remboursement des « *dépenses directement imputables aux opérations engagées par l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics* », ainsi que des charges supportées par les personnes privées (réquisitions ...) par la **collectivité publique bénéficiaire des secours a alors été affirmé.**

**Toutefois, le législateur a immédiatement nuancé cette responsabilité financière en limitant son champ d'application.**

En effet, le principe précité ne devait pas faire obstacle à l'application « *des règles particulières de prise en charge des dépenses des services d'incendie et de secours dans le cadre du département* ».

Par ailleurs, les **dépenses** de l'Etat, des collectivités territoriales d'une même zone de défense et de leurs établissements publics issues du déclenchement d'un **plan ORSEC ou d'un dispositif de secours couvrant une même région ou plusieurs départements plus particulièrement exposés à certains risques, ne donnent pas lieu en principe à remboursement.** Cette dérogation n'est toutefois pas valable si des modalités particulières de répartition des dépenses précitées ont été fixées dans le cadre d'une convention ou d'une institution interdépartementale. (dans l'esprit du législateur de 1987, cette dernière devait être effective avec la création **d'ententes interdépartementales**).

**L'Etat, garant de la solidarité nationale, finance logiquement les moyens dont il dispose** et qu'il envoie pour renforcer les secours locaux, **en cas de crise grave**. Par ailleurs, il a été amené à prendre en charge dans l'urgence le coût des opérations de secours lors de catastrophes de grande ampleur afin de soulager les collectivités bénéficiaires.

Enfin, la loi du 22 juillet 1987 a confié à l'Etat la responsabilité financière « *des dépenses exceptionnelles supportées par les collectivités territoriales et par les établissements publics* » issues de la **mise en œuvre de moyens de secours publics par le Gouvernement au profit d'un Etat étranger** (secours d'urgence après un tremblement de terre, renforts dans la lutte contre les feux de forêts ...).

**Cet équilibre a cependant été fragilisé indirectement par la loi du 3 mai 1996 qui a constitué ces services d'incendie et de secours en établissements publics autonomes, le service départemental d'incendie et de secours devant désormais rassembler, sauf exception, l'ensemble des corps de sapeurs-pompiers du département.**

Dans le cadre départemental, ces services ont des **missions de secours étendues**, définies à l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales<sup>1</sup>. Ils prennent en charge les coûts des interventions qui résultent de ces missions, financés par les contributions des départements, des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale<sup>2</sup>.

Or, les dépenses relatives au financement du personnel et au matériel des services départementaux d'incendie et de secours, calculées forfaitairement, sans lien avec le nombre d'interventions des secours sur leur territoire, sont des **dépenses obligatoires pour les communes**<sup>3</sup>.

Les élus des communes ont le sentiment de subir une « double facturation » pour les opérations de secours. Le législateur a de plus pris en considération la situation potentiellement insupportable des communes touristiques en choisissant d'apporter des nuances au principe de gratuité des secours, en permettant aux communes de **solliciter le remboursement des frais de secours** engagés à l'occasion d'accidents consécutifs à la pratique de certaines activités en montagne (ski alpin et du ski de fond), puis d'étendre cette possibilité d'obtenir des intéressés ou de leurs ayants-droit « *une participation aux frais qu'elles ont engagées à l'occasion d'opérations de secours consécutives à la pratique de toute activité sportive ou de loisir* »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir commentaire des articles 40 à 50 du projet de loi.

<sup>2</sup> Voir note n°1.

<sup>3</sup> Article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

<sup>4</sup> Article 54 de la loi du 27 février 2002, aujourd'hui inséré à l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

**En pratique, la coexistence de ces règles est source de difficultés d'interprétations et de litiges relatifs à la prise en charge financière d'une catastrophe car elles n'ont pas été harmonisées.**

**Le présent article tend donc à refléter l'évolution de l'organisation des secours en France depuis 1996 et à écarter les ambiguïtés du droit en vigueur.**

**En premier lieu, la responsabilité financière des services départementaux d'incendie et de secours quant à la prise en charge des « dépenses directement imputables aux opérations de secours »** serait affirmée. Conformément au droit en vigueur, ces dépenses seraient définies comme celles qui résultent des missions confiées aux SDIS par l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales<sup>1</sup>.

Ces précisions résultent de **l'accroissement du nombre d'interventions « annexes » des sapeurs-pompiers**, à l'exemple du dépannage des ascenseurs ou de la destruction de nids de guêpes, qui peuvent amener une **participation** des personnes bénéficiaires, dans des conditions déterminées par le conseil d'administration du SDIS.

Par ailleurs, la loi « démocratie de proximité » a prévu le remboursement aux services d'incendie et de secours de certaines interventions effectuées en cas de carence du service d'aide médicale urgente (SAMU) ou sur le réseau routier et autoroutier concédé.

Le dispositif proposé donnerait la possibilité aux SDIS de régler par voie de convention (déjà utilisée à l'heure actuelle) ou dans le cadre d'un établissement public interdépartemental d'incendie et de secours (EPIDIS)<sup>2</sup> la **prise en charge des dépenses issues de leurs interventions dans les départements voisins**, à la demande du service départemental intéressé. L'intervention des services des départements voisins est toutefois subordonnée à une décision de l'autorité de police compétente.

**Simultanément, le présent article limiterait la responsabilité financière des communes bénéficiaires des secours** (la formulation retenue écartant le terme équivoque de « collectivité » posé par la loi de 1987) aux « dépenses relatives au soutien des populations et à la satisfaction de leurs besoins immédiats ». Les frais issus de la prise en charge matérielle des victimes pendant la crise (alimentation ; logement d'urgence) et du « retour à la vie normale » (nettoyage des voies ; aide médico-psychologique ...) seraient concernés.

La distinction avec les dépenses directement imputables aux opérations de secours, assurées par les SDIS, serait ainsi effective, la réforme

---

<sup>1</sup> Article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Article 51 du projet de loi.

anticipant la fin de la contribution des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale au fonctionnement de ces derniers, prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

**Enfin, le rôle de l'Etat, garant de la solidarité nationale et de l'efficacité de la sécurité civile, serait confirmé et précisé.** Le présent article rendrait en effet systématique sa responsabilité financière pour les « *dépenses afférentes à l'engagement des moyens publics et privés extérieurs au département lorsqu'ils ont été mobilisés par le représentant de l'Etat* ». Selon le ministère de l'intérieur, **la procédure envisagée serait inspirée de la prise en charge des colonnes de sapeurs-pompiers** venues renforcer les secours du sud-est du pays lors des feux de forêts de l'été dernier.

Seraient donc concernées les dépenses de personnel (rémunérations ou vacations), les dépenses de trajet (carburant, péages, SNCF ...), d'hébergement et de ravitaillement des renforts ainsi que les frais couvrant le remplacement des matériels détruits.

**La responsabilité financière de l'Etat serait également engagée pour les dépenses relatives à l'engagement de moyens privés par le préfet maritime**, dans le cadre d'un plan ORSEC maritime (navires de plaisance ou chalutiers ; navires de dépollution ...).

**Enfin, la prise en charge des dépenses issues de l'envoi de secours français au profit d'un Etat étranger demeurerait étatique.** Il convient de souligner que ce dispositif concernerait logiquement les coûts engendrés par l'action des moyens nationaux mais également par celle des autres « *moyens mobilisés* » (associations intégrées dans les dispositifs de secours ...).

Dans un souci de clarté et face aux inquiétudes légitimes de certains maires, qui ont l'expérience du terrain et des crises passées quant à la création éventuelle de nouvelles charges, votre commission vous propose un **amendement** précisant explicitement que, « *dans le cadre de ses compétences, la commune pourvoit aux dépenses relatives aux besoins immédiats des populations* ».

Elle vous propose d'adopter l'article 22 **ainsi modifié.**

### *Article 23*

#### **Droit de réquisition**

Cet article tend à préciser les modalités du droit de réquisition des représentants de l'Etat territorialement compétents pour leur permettre d'assurer leurs missions en cas d'accident, de sinistre ou de catastrophe.

**La loi du 22 juillet 1987, dans son article 10,** a prévu que les autorités compétentes de l'Etat chargées de la direction des opérations de secours ou du déclenchement des plans ORSEC (Premier ministre ;

représentant de l'Etat dans le département où se trouve le siège de la zone de défense ; représentant de l'Etat dans le département), « *chacune en ce qui la concerne* », peuvent procéder à la **réquisition** des moyens privés de secours nécessaires.

**En pratique, ces réquisitions tendent à répondre à une situation d'urgence en complétant rapidement, lors d'opérations de secours, les moyens de secours disponibles par des personnels et des matériels spécialisés** (engins de dépannage spécifiques ; personnels des sociétés intervenant dans le maniement des produits chimiques dangereux). Elles ne peuvent être mises en œuvre « *en temps ordinaire* ». Les entreprises et particuliers concernés sont ultérieurement indemnisés.

La commune pour le compte de laquelle une réquisition a été faite est tenue, dans le **délai d'un mois** à compter de la demande qui lui est adressée, de verser à la personne requise, ou, en cas de décès, à ses ayants-droit, une provision proportionnée à l'importance du dommage subi dans le cadre de cette réquisition<sup>1</sup>. Puis, elle doit présenter à la victime, ou à ses ayants-droit, une offre d'indemnisation dans un **délai de trois mois** à compter du jour où elle reçoit de celle-ci la justification de ses préjudices. Cette disposition est applicable en cas d'aggravation du dommage.

L'état du droit précise en outre que les recours dirigés contre les décisions, expresses ou tacites, prises par les communes sur les demandes précitées, sont portés devant le tribunal administratif compétent, le président du tribunal ou son délégué statuant dans un délai de 15 jours.

**Le représentant de l'Etat dans le département dispose également d'un pouvoir de réquisition**, défini à l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales issu de la loi n° 2003-229 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, **au titre de ses prérogatives de police générale**.

**En cas d'urgence**, lorsque l'atteinte au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exigent et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par **arrêté motivé**, pour toutes les communes du département ou plusieurs ou une seule d'entre elles, **réquisitionner tout bien et service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin**.

L'arrêté motivé fixe la nature des prestations requises, la durée de la mesure de réquisition ainsi que les modalités de son application. Le préfet a la possibilité de faire exécuter d'office les mesures prescrites par son arrêté.

---

<sup>1</sup> Article 11 de la loi du 22 juillet 1987 précitée.

**Dans les conditions prévues par le code de justice administrative, le président du tribunal administratif ou son délégué peut, à la demande de la personne requise, dans les quarante-huit heures de la publication ou de la notification de l'arrêté, accorder une provision représentant la totalité ou une partie de l'indemnité précitée lorsque celle-ci n'est pas contestable.**

L'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales prévoit également que les magistrats précités peuvent prononcer, sur demande de l'autorité requérante, une **astreinte** à l'encontre de la personne requise en cas d'inexécution volontaire de ses obligations découlant de l'arrêté.

Il précise aussi que le **refus d'exécuter les mesures prescrites par l'autorité requérante constitue un délit qui est puni de six mois d'emprisonnement et de 10.000 € d'amende.**

**Le présent article tend donc à supprimer l'existence d'une disposition spécifique relative aux « réquisitions de sécurité civile »** telle que visée à l'article 11 de la loi du 22 juillet 1987 et à permettre aux autorités compétentes de l'Etat (représentants de l'Etat dans le département ou dans la zone ...), chacune en ce qui le concerne, de réquisitionner des moyens nécessaires aux secours pour l'accomplissement de leurs missions de sécurité civile *« dans les conditions prévues à l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales »* (I).

Les frais inhérents aux réquisitions prises à ce titre seraient supportés *« conformément aux dispositions de l'article 22 »* du projet de loi (II) (prise en charge par l'Etat des dépenses directement liées aux opérations de secours par les SDIS, des dépenses de soutien des populations par les communes et des dépenses afférentes à l'engagement des moyens publics et privés extérieurs au département mobilisés par le représentant de l'Etat).

**Les mesures de l'article 11 de la loi du 22 juillet 1987 relatives à l'indemnisation des personnes requises seraient maintenues.** La personne requise est ultérieurement rétribuée par l'Etat, mais cette rétribution doit uniquement compenser les frais matériels, directs et certains résultant de l'application de l'arrêté de réquisition (exemple d'une prestation d'une entreprise de même nature que celles fournies habituellement à la clientèle rémunérée au prix commercial) et ne peut se cumuler avec une rétribution par une autre personne.

**De plus, la nouvelle disposition permettrait d'utiliser la réquisition non seulement au profit d'une collectivité (commune) mais également d'un établissement public (SDIS)** (III).

Votre commission vous propose d'adopter l'article 23 **sans modification.**

## Article 24

### **Garanties accordées aux salariés requis**

Cet article prévoit que le salarié requis par le représentant de l'Etat pour l'accomplissement de ses missions de sécurité civile et victime d'un dommage bénéficie des dispositions du code du travail relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles.

**L'article 11 de la loi du 22 juillet 1987** a étendu le bénéfice des dispositions de la section V-I du chapitre du titre II du livre 1<sup>er</sup> du code du travail **aux salariés requis** par le représentant de l'Etat dans le cadre d'opérations de secours et victimes d'un dommage.

**Le présent article confirme ce dispositif de protection des salariés requis en visant expressément les articles idoines du code précité** : « *Le salarié requis par le représentant de l'Etat, conformément aux dispositions de l'article 23 de la présente loi et victime d'un dommage résultant d'une atteinte à la personne, bénéficie des dispositions des articles L. 122-32-1 à L. 122-32-11 du code du travail* ».

Ces dernières instituent une **protection juridique relative à la stabilité du contrat de travail du salarié concerné**. Le contrat de travail du salarié requis et victime d'un dommage est ainsi **suspendu pendant la durée de l'arrêt de travail** provoqué par l'atteinte à la personne et, le cas échéant, pendant le délai d'attente et la durée du stage de réadaptation, de rééducation ou de formation professionnelle. A ce titre, **le salarié bénéficie d'une priorité en matière d'accès aux actions de formation professionnelle**. De plus, la durée des périodes de suspension est prise en compte pour la détermination des avantages légaux ou conventionnels liés à l'ancienneté dans l'entreprise<sup>1</sup>.

L'employeur, au cours de cette période, ne peut mettre fin au contrat à durée indéterminée du salarié que s'il justifie d'une **faute grave** de l'intéressé ou qu'il se trouve dans l'impossibilité de le maintenir pour des raisons étrangères au préjudice subi.

**La résiliation du contrat à durée déterminée d'un salarié est également nulle au cours de la période précitée** sauf faute grave de l'intéressé ou force majeure<sup>2</sup>. La suspension ne fait pas obstacle à l'échéance dudit contrat mais s'il comporte une clause de renouvellement, l'employeur ne pourra refuser ce dernier que s'il justifie d'un « *motif réel et sérieux* » étranger au dommage ou, à défaut, verser une **indemnité** correspondant au préjudice subi au salarié<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Article L. 122-32-1 du code du travail.

<sup>2</sup> Article L. 122-32-2 du code précité.

<sup>3</sup> Article L. 122-32-3 du code précité.

La protection offerte aux salariés requis doit également **permettre leur réinsertion dans l'entreprise à l'issue de la période de suspension**. En principe, s'il est déclaré apte par le médecin du travail, le salarié « *trouve son emploi ou un emploi similaire assorti d'une rémunération équivalente* »<sup>1</sup>.

**S'il est déclaré inapte**, l'employeur est tenu de lui proposer un autre **emploi approprié** et aussi comparable que possible à celui qu'il occupait, compte tenu des recommandations du médecin du travail, si besoin est au moyen d'une **transformation de son poste** (qui peut bénéficier d'une aide financière de l'Etat). Si le salarié n'est pas reclassé dans l'entreprise à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la date de l'examen de reprise du travail ou s'il n'est pas licencié, il reçoit le salaire correspondant à l'emploi qu'il occupait auparavant. **L'employeur est tenu de faire connaître par écrit les motifs s'opposant au reclassement. Le licenciement du salarié en contrat à durée indéterminée ne peut être prononcé que si l'employeur justifie soit de l'impossibilité de lui proposer un autre emploi, soit du refus du salarié d'occuper ce dernier**<sup>2</sup>.

En cas de licenciement, l'employeur doit verser au salarié une **indemnité compensatrice** du préjudice subi ainsi qu'une **indemnité spéciale de licenciement**<sup>3</sup>. Si ce licenciement est prononcé en méconnaissance des règles précitées, le tribunal saisi peut proposer la réintégration du salarié dans l'entreprise (avec maintien des avantages acquis) ou, en cas de refus de l'une des parties, lui octroyer une indemnité, qui ne peut être inférieure à douze mois de salaires.

**Concernant les salariés bénéficiant d'un contrat à durée déterminée**, si l'employeur justifie son impossibilité à proposer un emploi ou si le salarié refuse un emploi offert dans ces conditions, l'employeur est en droit de demander la résolution judiciaire du contrat. La juridiction saisie prononce la résolution et fixe le montant de la compensation financière due au salarié. En cas de rupture de contrat méconnaissant les critères précités, le salarié a droit à une indemnité correspondant au préjudice subi.

Ces dispositions facilitent la mise à disposition des personnels des entreprises en leur assurant la meilleure protection sociale possible en cas de dommage.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 24 **sans modification**.

---

<sup>1</sup> Article L. 122-32-4 du code précité.

<sup>2</sup> Article L. 122-32-5 du code précité.

<sup>3</sup> Ces indemnités, dont les modalités fixées respectivement par l'article L. 122-8 et L. 122-9 du code précité, ne sont pas dues au salarié en cas de refus abusif du reclassement qui lui est proposé.

## CHAPITRE IV RÉSERVES DE SÉCURITÉ CIVILE

### *Article 25*

(Intitulé de la section I 1 nouvelle  
du chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie  
du code général des collectivités territoriales et article L. 1424-8-1)  
**Réserves de sécurité civile**

Cet article insère une section I 1 nouvelle (articles L. 1424-8-1 à L. 1424-8-9) dans le chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales et crée dans un article L. 1424-8-1 nouveau des réserves de sécurité civile.

Le bilan des crises récentes a souligné la nécessité d'accorder une attention particulière au soutien et à l'assistance des populations victimes d'une catastrophe, en vue de favoriser « *le retour à la normale* ».

Cette mission est aujourd'hui assurée par les sapeurs-pompiers, les professionnels de l'aide médicale urgente, les personnels des associations de sécurité civile ou encore les policiers et les gendarmes qui ont **cependant pour tâche prioritaire de mettre en œuvre une réponse efficace des secours face à un accident, un sinistre ou à une calamité.**

A cet effet, une section I-1 nouvelle intitulée « réserves départementales et communales de sécurité civile », comprenant les articles L. 1424-8-1 à 1424-8-9, serait insérée dans le chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales (I).

A la différence de la réserve militaire ou de la réserve civile de la police nationale, composées respectivement avant tout d'anciens militaires de carrière ou d'anciens personnels des corps actifs de la police nationale qui sont destinées à accomplir les missions des effectifs opérationnels face à un événement de grande ampleur, **les réserves de la sécurité civile** seraient **facultatives** (décision du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours ou de la commune)<sup>1</sup>, **décentralisées** (départementales ou communales<sup>2</sup>) et comprendraient des personnels recrutés **exclusivement sur la base du volontariat**<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir commentaire des articles 26 et 27.

<sup>2</sup> Voir note 1.

<sup>3</sup> Voir commentaire de l'article 28.

## Les réserves existantes

### 1) La réserve militaire<sup>1</sup> :

« La réserve a pour objet de renforcer les capacités des forces armées dont elle est une des composantes, d'entretenir l'esprit de défense et de contribuer au maintien du lien entre la nation et les forces armées ». Elle est constituée d'une **réserve opérationnelle** comprenant des volontaires et, en fonction des besoins des armées, d'anciens militaires soumis à l'obligation de disponibilité à l'issue de leur lien au service, ainsi que d'une **réserve citoyenne**, composée des autres réservistes.

- L'engagement dans la réserve militaire est soumis à des critères stricts (nationalité française ; âge de dix-huit ans au moins ; régularité de la situation au regard des obligations du service national ; absence de condamnations ; aptitude pour exercer une activité dans la réserve ; limites d'âge équivalentes à celles des cadres d'active augmentées de 5 ans fixée à 40 ans pour les militaires du rang).

- L'engagement dans la réserve opérationnelle, fixé par un contrat, est souscrit pour une durée de un à cinq ans renouvelable en vue de recevoir une formation ou un entraînement, d'apporter un renfort temporaire aux forces armées ou de dispenser un enseignement de défense. La durée des activités à accomplir à ce titre ne peut excéder 30 jours par année civile, sauf circonstances exceptionnelles ou obligation de disponibilité.

La situation des réservistes est alors similaire à celle des militaires du rang (port de l'uniforme et d'arme ; affectation en caserne). Les réservistes touchent la solde et les accessoires qui s'y attachent et peuvent bénéficier d'une prime de fidélité.

- Les membres de la réserve citoyenne sont des volontaires agréés par l'autorité militaire qui constituent les renforts de la réserve opérationnelle.

### 2) La réserve civile de la police nationale<sup>2</sup>

- Cette réserve est « destinée à effectuer des missions de soutien aux forces de sécurité intérieure et des missions de solidarité »<sup>3</sup>

- Elle est composée de fonctionnaires de la police nationale dégagés de leur lien avec le service. Dans les 5 ans suivant la fin de ce lien, les agents des corps actifs de moins de 60 ans ont une obligation de disponibilité, dans la limite de 90 jours par an. Ils peuvent ainsi rejoindre la réserve en qualité de volontaires s'ils ont moins de 65 ans et sont soumis à des conditions d'aptitude (aptitude physique).

---

<sup>1</sup> Loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense précisée par le décret n° 2000-1170 du 1<sup>er</sup> décembre 2000 relatif aux conditions de recrutement, d'exercice d'activités, d'avancement, d'accès à l'honorariat et de radiation du personnel de la réserve militaire.

<sup>2</sup> Créée par les articles 4 à 7 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure et décret n° 2003-1395 du 31 décembre 2003 fixant les modalités de mise en œuvre de la réserve civile de la police nationale.

<sup>3</sup> Article 4 de la loi précitée.

• **Les réservistes ont la qualité d'agents publics** et disposent de toutes les prérogatives liées aux fonctions qu'ils exercent (port de l'uniforme, de l'insigne du grade qu'ils détenaient lors de la cessation de leur lien avec le service, carte professionnelle et port d'armes) pendant la durée de leur mission. La gestion des réservistes est assurée par le préfet de zone qui les affecte sous l'autorité d'un chef de service.

• Un contrat d'engagement, d'une **durée de un à cinq ans** énonce les droits et devoirs du réserviste volontaire et le lie à l'Etat. Les périodes d'emplois des réservistes sont indemnisées.

**Les « réserves » de sécurité civile ne seraient pas « limitées » aux anciens sapeurs-pompiers ou militaires des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC)** : tout citoyen répondant aux conditions de l'article 28 pourrait ainsi participer aux opérations de secours dans le cadre d'une réserve sans restriction d'âge ou de profession. Leur recrutement serait volontairement le plus large possible.

Les missions confiées aux réservistes sont précisées dans l'article L. 1424-8-1 nouveau du code général des collectivités territoriales prévu par le présent article (II). Ainsi, les réserves de sécurité civile auraient *« pour objet de renforcer les services de secours en cas d'événements excédant leurs moyens habituels »*. Face à une crise exceptionnelle, l'autorité de police compétente (maire, préfet du département ou de zone), pourrait donc mettre en œuvre les moyens des réserves par une **décision motivée**.

Les réserves de sécurité civile apporteraient alors leur concours au **soutien et à l'assistance des populations** (aide matérielle aux sinistrés, soutien moral), **à l'appui logistique et au rétablissement des activités** (repas d'urgences, dégagement de voies encombrées...) et au **renfort des centres opérationnels de la sécurité civile**.

**Votre commission constate cependant que l'échelon départemental ne semble pas le plus pertinent pour l'instauration de telles réserves**. Leur nécessité opérationnelle, leur insertion dans l'organisation des secours et le fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours qui décideraient de leur création et en assureraient la gestion, ne va pas de soi.

A l'inverse, l'échelon communal paraît approprié pour des réserves de sécurité civile, à condition que la spécificité de leurs missions d'appui aux populations et aux acteurs des secours soit plus explicitement définie. Bien loin de constituer une *« recommunalisation »* des sapeurs-pompiers, elles constitueraient des équipes de renforts appréciables pour assurer une aide matérielle d'urgence, le nettoyage de parcelles incendiées ou encore le dégagement de routes bloquées...

**Votre commission vous propose donc un amendement modifiant l'article 25** pour supprimer la référence aux réserves départementales, opérer les coordinations nécessaires et charger les réserves communales d'une mission de soutien aux populations, d'appui logistique et de rétablissement des activités.

La rédaction proposée écarte ainsi toute équivoque sur une éventuelle concurrence avec les acteurs traditionnels des secours.

**La création de telles réserves de sécurité civile répond donc au double objectif de favoriser l'engagement civique dans une mission d'intérêt général relevant de la solidarité nationale et de créer des structures opérationnelles intervenant en appui des secours.**

S'il fallait retenir une formule pour les définir, il s'agirait de celle de « *bonne volonté organisée* ».

Votre commission vous propose d'adopter l'article 25 **ainsi modifié**.

#### *Article 26*

(article L. 1424-8-2 du code général des collectivités territoriales)

#### **Réserves départementales de sécurité civile**

Cet article insère un article L. 1424-8-2 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir l'institution de réserves départementales de sécurité civile sur décision du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours et leurs conditions d'engagement.

Le projet de loi tend à « *donner la priorité à l'échelon local* ». C'est pourquoi la constitution de réserves zonales a été écartée au profit de réserves départementales et communales.

**Selon le présent article, l'institution d'une réserve départementale de sécurité civile serait facultative, issue d'une décision du conseil d'administration du service départemental et de secours (CASDIS).** En fonction des circonstances et des besoins locaux, chaque service départemental d'incendie et de secours pourrait ainsi choisir de se doter d'une réserve ou d'en refuser l'instauration. **Le principe de la création de la réserve étant accepté, le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) serait responsable de sa gestion.**

**Les frais inhérents au fonctionnement de la réserve (équipement, formation, exercices) seraient donc intégrés au budget du SDIS.** Ce dernier pourrait en outre préciser le rôle de la réserve et son intégration dans les

opérations de secours, en les inscrivant dans son règlement opérationnel<sup>1</sup> qui doit définir ses conditions d'emploi (I).

La réserve départementale de sécurité civile pourrait être appelée en renfort dans un autre département, sur décision motivée de l'autorité de police compétente, ces conditions d'intervention spécifiques étant également fixées par le règlement opérationnel précité.

Elle interviendrait sur décision du représentant de l'Etat dans le département, du préfet de la zone de défense ou du ministre chargé de la sécurité civile.

La prise en charge du coût de l'activité des réserves départementales de sécurité civile serait répartie conformément aux principes posés à l'article 22 du projet de loi.

Toutefois, pour les raisons évoquées dans le commentaire de l'article 25, votre commission estime que l'instauration de réserves départementales de sécurité civile, même facultatives, ne semble pas pertinente.

En conséquence, votre commission vous soumet un **amendement de suppression** de l'article 26.

#### *Article 27*

#### **Réserves communales de sécurité civile**

(article L. 1424-8-3 nouveau du code général des collectivités territoriales)

Cet article insère un article L. 1424-8-3 nouveau (qui deviendrait L. 1424-8-2) dans le code général des collectivités territoriales afin de prévoir la création de réserves communales de sécurité civile et de préciser leurs conditions d'engagement.

**En prévoyant la possibilité pour les communes de constituer des réserves communales de sécurité civile, le présent article est issu du constat que la mobilisation des secours et des populations lors d'une crise doit s'effectuer en premier lieu au niveau communal.** La possibilité offerte aux communes par l'article 10 du projet de loi d'élaborer un **plan communal de sauvegarde** résulte bien de la reconnaissance du rôle premier de la commune pour l'information et la protection des populations et du maire dans la direction des opérations de secours.

---

<sup>1</sup> Arrêté par le préfet, après avis du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours, ce règlement prévoit les modalités de mise à disposition du maire et du préfet des moyens relevant des services d'incendie et de secours (article L. 1424-4 du code général des collectivités territoriales).

En vue de permettre la mise en œuvre rapide des premières mesures de sauvegarde et de soutien aux populations au niveau communal, ces réserves pourraient être de précieux instruments. Ainsi, elles seraient particulièrement pertinentes dans les communes « à risques », où les plans communaux de sauvegarde seraient obligatoires, pour répondre aux besoins immédiats de la population pendant et après la crise, mais aussi pour contribuer à faire émerger une culture commune de la sécurité civile.

Dans les petites communes de zone rurale, la création d'une réserve communale peut aussi s'avérer utile.

**Le choix d'instituer la réserve reviendrait à la commune** *« lorsqu'elle estime que les risques auxquels la population est exposée le justifient ».*

**Votre commission vous propose un amendement supprimant cette condition afin de ne pas limiter la possibilité de création des réserves. La cohérence de leur fonctionnement et de leurs interventions serait assurée par leur mise en œuvre par décision motivée de l'autorité de police et dans le respect du règlement opérationnel. Cet amendement préciserait en outre qu'une délibération du conseil municipal serait à l'origine de la création de la réserve communale de sécurité civile.**

Le système proposé s'inspire des **expériences réussies des comités communaux feux de forêts** qui s'intègrent dans les dispositifs de prévention et de lutte contre les incendies dans les massifs méditerranéens.

Les modalités d'organisation et de mise en œuvre de la réserve communale de sécurité civile, fixées par la commune, devraient être conformes au règlement opérationnel arrêté par le représentant de l'Etat dans le département, afin qu'elles respectent la cohérence de l'organisation des secours et, ce faisant, leur efficacité opérationnelle.

**La réserve communale serait placée sous l'autorité du maire, et les dépenses issues de son fonctionnement seraient à la charge de la commune.** Toutefois, la gestion de la réserve communale pourrait être confiée au service départemental d'incendie et de secours ou à un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'incendie, à l'exemple des communautés urbaines qui ont la gestion des services d'incendie et de secours dans leurs compétences obligatoires<sup>1</sup>, dans des conditions prévues par convention.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 27 **ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales.

## Article 28

### **Modalités d'engagement des réservistes de sécurité civile**

(article L. 1424-8-4 nouveau du code général des collectivités territoriales)

Cet article insère un article L. 1424-8-4 nouveau (qui deviendrait L. 1424-8-3) dans le code général des collectivités territoriales en vue de prévoir les **conditions** d'engagement des réserves de sécurité civile.

**Elles constituent l'une des innovations du dispositif proposé** : en effet, à la différence des réserves de l'armée ou de la police nationale, les réserves de sécurité civile seraient en effet exclusivement constituées « *sur la base du volontariat* ». Tout citoyen pourrait devenir membre actif d'une réserve de sécurité civile à condition toutefois d'avoir « *les capacités et compétences correspondant aux missions qui leur sont dévolues au sein de la réserve* », ces dernières étant définies à l'article 25.

Si les anciens sapeurs-pompiers ou personnels des UIISC pourraient donc rejoindre les réserves de sécurité civile, d'anciens militaires, policiers, membres d'associations de sécurité civile ou agents de collectivités territoriales, auraient la faculté de participer à l'activité des réserves.

**Les associations de sécurité civile agréées conformément à l'article 31 en tant que telles, pourraient fixer par convention avec l'autorité de gestion de la réserve** (commune, établissement public de coopération intercommunale, service départemental d'incendie et de secours) **les modalités d'engagement et de mobilisation de leurs membres au sein de la réserve (IV).**

Cette disposition souligne que les associations et les réserves de sécurité civile seront avisées de régler leurs relations par la voie conventionnelle prévue pour mutualiser leurs efforts.

**Par ailleurs, le présent article encadre les conditions d'engagement et de mobilisation des réservistes de sécurité civile**, en s'inspirant du droit en vigueur relatif aux réserves militaires<sup>1</sup>.

En premier lieu, l'engagement dans la réserve de sécurité civile est formalisé par un **contrat** conclu entre l'autorité de gestion et le réserviste, énonçant les droits et les devoirs de chacune des parties.

**L'engagement du réserviste à servir dans la réserve de sécurité civile est souscrit pour une durée de un à cinq ans renouvelable.** Cette durée d'engagement est également valable pour les membres de la réserve civile de la police nationale.

---

<sup>1</sup> Articles 8 et 10 de la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service militaire de défense.

**Afin de permettre au réserviste de concilier son engagement avec sa vie professionnelle, il ne pourrait être mobilisé au sein de la réserve plus de « trente jours par année civile » (II).** On peut néanmoins imaginer que cette durée pourrait être prolongée pour faire face à une crise exceptionnelle.

Les salariés ou agents publics bénéficieraient en outre des règles protectrices mentionnées à l'article 30.

**Le présent article donnerait également la possibilité à l'employeur du réserviste et à l'autorité de gestion de la réserve de préciser les modalités, la durée et les périodes d'immobilisation « les mieux à même de concilier les impératifs de la réserve avec la bonne marche de l'entreprise ou du service ».**

**Plus généralement, les garanties prévues devraient susciter des vocations des réservistes de sécurité civile. Cette procédure conventionnelle permettrait d'associer les entreprises à la démarche et de leur faire connaître le rôle et l'utilité des réserves de sécurité civile.**

Votre commission vous soumet un **amendement** de coordination et vous propose d'adopter l'article 28 **ainsi rectifié**.

#### *Article 29*

#### **Droits et devoirs des réservistes** (articles L. 1424-8-5 à L. 1424-8-9 nouveaux du code général des collectivités territoriales)

Cet article insère des articles L. 1424-8-5 à L. 1424-8-9 nouveaux dans le code général des collectivités territoriales afin de poser les droits et les devoirs des membres des réserves de sécurité civile.

Le nouvel article L. 1424-8-5 fixe les **obligations que les réservistes de sécurité civile devraient respecter**.

En vue de favoriser l'engagement des citoyens dans la réserve de sécurité civile et de pérenniser le dispositif des articles 25 à 30 du projet de loi, **cet article tend à fixer aussi clairement que possible les droits des réservistes en matière d'indemnisation et de protection sociale.**

Ils seraient ainsi tenus de répondre aux **ordres d'appel individuels** et de rejoindre leur affectation pour servir au lieu et dans les conditions qui leur seraient assignés (article L. 1424-8-5 nouveau du code précité).

Cette contrainte est inhérente à l'engagement d'une personne dans une réserve, quelle qu'elle soit, car elle a pour objectif d'alerter le réserviste d'une situation de mobilisation (urgence, exercices...) et, ce faisant, de le rendre immédiatement opérationnel.

En effet, dans le cadre du contrat conclu avec l'autorité de gestion de la réserve et de la convention que celle-ci a éventuellement conclu avec son employeur, **le réserviste de sécurité civile aurait une obligation de disponibilité**<sup>1</sup>.

Cependant, dans l'hypothèse où une personne appartenant à la réserve de sécurité civile et à la réserve militaire serait mobilisée simultanément dans ces deux réserves, elle serait dégagée de son obligation de disponibilité envers la réserve de sécurité civile.

A l'inverse, les réservistes de sécurité civile qui seraient par ailleurs affectés aux collectifs de défense, seraient tenus de répondre aux ordres d'appel de la réserve de sécurité civile, même en cas de mise en œuvre du service de défense. Le droit en vigueur prévoit déjà une telle disponibilité des affectés collectifs de défense au profit de la réserve militaire.<sup>2</sup>

### **Le service de défense et les affectés collectifs de défense**<sup>3</sup>

• « *le service de défense est destiné à assurer la continuité de l'action du Gouvernement, des directions et services de l'Etat, des collectivités territoriales, et des organismes qui leur sont rattachés, ainsi que des entreprises et établissements dont les activités contribuent à la défense, à la sécurité et la vie de la population.* » La liste des activités concernées est déterminée par arrêté ministériel.

• Les personnels de ces collectivités, services ou entreprises sont soumis à des contraintes spécifiques (actualisation permanente des renseignements relatifs à leur identité et leurs fonctions mis à disposition des hauts fonctionnaires de défense....) permettant d'assurer la continuité des l'activité en toutes circonstances. A ce titre, les personnels affectés collectifs de défense doivent en principe être maintenus à leur poste.

**L'article L. 1424-8-6** nouveau du code précité permettrait aux réservistes ne bénéficiant pas, en qualité de fonctionnaire, d'une mise en congé avec traitement au titre de la réserve de sécurité civile (qui serait créée par l'article 30), de percevoir une **indemnité compensatrice**, prise en charge par la commune, le service départemental d'incendie et de secours ou l'Etat en fonction des règles prévues à l'article 22 du projet de loi.

---

<sup>1</sup> Dans la réserve civile de la police nationale, le refus du réserviste de déférer à l'injonction du ministre chargée de la sécurité intérieure (sous la forme d'un arrêté) qui le rappelle en cas de menace ou de troubles graves à l'ordre public peut entraîner sa radiation de la réserve-articles 9 et 16 du décret n° 2003-1395 du 31 décembre 2003 fixant les modalités de mise en œuvre de cette réserve.

<sup>2</sup> Article 35 de la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 précitée : Titre III de la loi du 22 octobre 1999 et décret n° 2002-536 du 18 avril 2002 portant organisation générale du service de défense.

<sup>3</sup> Titre III de la loi du 22 octobre 1999 précitée et décret n° 2002-536 du 18 avril 2002 portant organisation générale du service de défense.

L'indemnisation des réservistes est importante car l'indemnité versée leur permettrait d'effectuer les dépenses nécessaires à leur mobilisation (déplacements...) et éviterait que leur engagement dans la réserve ne les pénalise financièrement.

Simultanément, **l'aspect purement compensatoire est essentiel pour conforter la démarche volontaire et civique des réservistes, qui demeurerait des bénévoles.** A l'évidence, le choix d'une véritable rémunération des personnels des réserves remettrait en cause cette philosophie.

L'indemnisation des réservistes de sécurité civile s'inspire des pratiques en vigueur<sup>1</sup> dans les réserves militaires et la réserve civile de la police nationale.

**Il en va de même pour les garanties qui leur seraient accordées quant à leur protection sociale** (article L. 1424-8-7 nouveau du code précité).

En premier lieu, pendant sa période d'activité dans la réserve de sécurité civile, **le réserviste bénéficierait, pour lui et pour ses ayants droit, des prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès du régime de sécurité sociale** dont il relève en dehors de son service dans la réserve. Les modalités d'exercice de ce droit seraient définies à l'article L. 161-8 du code de la sécurité sociale.

Ce dernier rappelle que *« les personnes qui cessent de remplir les conditions pour relever, soit en qualité d'assuré, soit en qualité d'ayants droit, du régime général ou des régimes qui lui sont rattachés, bénéficient, à compter de la date à laquelle ces conditions ne sont plus remplies, du maintien de leur droit aux prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès pendant des périodes qui peuvent être différentes selon qu'il s'agit de prestations en nature ou de prestations en espèces ».*

Les périodes précitées s'appliquent aussi aux autres régimes obligatoires d'assurance maladie et maternité. Toutefois, si l'intéressé devient alors bénéficiaire de l'un de ces régimes, *« le droit aux prestations du régime auquel il était rattaché antérieurement est supprimé ».*

**En second lieu, le réserviste victime de dommages subis dans le service ou à l'occasion du service, ou, en cas de décès, ses ayants droits obtiendraient de l'autorité de gestion, dans l'hypothèse où la**

---

<sup>1</sup> Les membres de la réserve opérationnelle militaire bénéficient d'indemnités de déplacement temporaire. Les réservistes de la police nationale perçoivent une indemnité et des frais de déplacement, en rémunération des missions qui leur sont assignées.

**responsabilité de cette dernière, serait fautive ou non<sup>1</sup>, la réparation intégrale du dommage subi** (article L. 1424-8-8 nouveau du code général des collectivités territoriales).

Enfin, le présent article introduit un article L. 1424-8-9 nouveau dans le code précité prévoyant un décret en Conseil d'Etat qui déterminera, en tant que de besoin, les modalités d'application des dispositions de la section I nouvelle du chapitre IV, du titre II du livre IV de la première partie du même code.

Votre commission vous propose un **amendement** de coordination qui tiendrait compte de la suppression du dispositif des réserves départementales en insérant des articles L. 1424-8-4 à L. 1424-8-8 dans le code général des collectivités territoriales.

Par conséquent, votre commission vous propose d'adopter l'article 29 **ainsi modifié**.

#### *Article 30*

(art. L. 122-24, section IV-5 nouvelle du chapitre II du titre II du livre premier du code du travail ; art. 53 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ; art. 74 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ; art. 63 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 relative à la fonction publique hospitalière)

#### **Protection des salariés et des fonctionnaires engagés dans une réserve de sécurité civile**

Cet article, d'une part, insère un article L. 122-24-11 nouveau dans le code du travail et, d'autre part, modifie les lois du 11 janvier 1984, du 26 janvier 1984 et du 9 janvier 1986 portant respectivement statuts de la fonction publique d'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière afin de protéger l'emploi et les droits sociaux des salariés et des fonctionnaires durant leur période d'engagement dans la réserve de sécurité civile.

**Salariés et agents publics ont une obligation de se consacrer à leurs fonctions durant leur temps de travail.** Le droit du travail définit bien la durée du travail effectif comme « *le temps pendant lequel le salarié est à la disposition de l'employeur et doit se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles* »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> A l'issue de l'évolution de la responsabilité des services d'incendie et de secours, la responsabilité de la réserve pourrait être recherchée en raison d'un préjudice ayant une faute pour origine (organisation défectueuse ou mauvais accomplissement du service – Conseil d'Etat, 29 octobre 1998 – commune de Hannappes) ou être due à l'activité ou à la situation dangereuse.

<sup>2</sup> Article L. 212-4 du code du travail.

C'est pourquoi des absences injustifiées renouvelées malgré un avertissement enjoignant au salarié de respecter les horaires<sup>1</sup> ou la prise d'un jour de congé par un cadre malgré le refus de son employeur<sup>2</sup> constituent autant de **fautes graves justifiant un licenciement**.

**La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (article 25)** rappelle quant à elle que « *les fonctionnaires consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées* », cette règle étant valable pour l'ensemble des agents publics. Ils doivent accepter les règles aménageant leurs conditions de travail dans le service<sup>3</sup>, en particulier permettre sa continuité (astreintes ; permanences ; absence de congés pendant une période).

**Ainsi, il semble nécessaire de prévoir des dispositions législatives spécifiques permettant aux réservistes de remplir leur engagement malgré leurs contraintes professionnelles.**

Le présent article insère une section IV-5 dans le chapitre II du titre II du livre premier du code du travail relative aux « *règles particulières aux salariés ayant souscrit un engagement à servir dans la réserve de sécurité civile* ».

En premier lieu, l'article L. 122-24-11 nouveau du code du travail s'inspire du droit en vigueur pour les personnels de la réserve opérationnelle militaire, posé par la loi du 22 octobre 1999, en partie codifiée aux articles L. 122-24-9 et L. 122-24-10 dudit code.

Ces règles sont autant de garanties destinées à permettre la **conciliation de l'engagement du réserviste et de son activité professionnelle** et à mettre cette dernière « *entre parenthèses* » durant la période de mobilisation dans la réserve.

**Ainsi, aucun employeur ne peut résilier le contrat de travail d'un salarié ou d'un apprenti en raison de ses absences dues à une activité dans la réserve opérationnelle.**

Le salarié ayant souscrit un engagement dans la réserve opérationnelle dispose d'une **autorisation d'absence de cinq jours par année civile**, à condition de présenter sa demande par écrit à l'employeur au moins un mois à l'avance. Au-delà de cette durée, il doit requérir l'accord de l'employeur avec un préavis de deux mois, sous réserve de dispositions conventionnelles plus favorables, **le refus de ce dernier devant être motivé et notifié à l'intéressé et aux autorités militaires.**

<sup>1</sup> Cour de cassation, Sociale, 24 juin 1998.

<sup>2</sup> Cour de cassation, Sociale, 1<sup>er</sup> juillet 1998.

<sup>3</sup> Conseil d'Etat, 26 octobre 1956, association générale des administrateurs civils.

Le contrat de travail du salarié exerçant une activité dans la réserve opérationnelle pendant son temps de travail est **suspendu** mais la période concernée est prise en compte au regard des avantages légaux et conventionnels auxquels le réserviste a droit.

**Simultanément, aucun licenciement ou aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l'encontre du salarié en cause du fait de ses absences justifiées par l'engagement dans la réserve.**

**Le dispositif proposé pour les salariés engagés dans une réserve de sécurité civile imposerait à ces derniers d'obtenir l'accord de leur employeur pour accomplir leur mission pendant leur temps de travail, « sous réserve de dispositions plus favorables résultant du contrat de travail, de conventions ou accords collectifs de travail, ou de conventions conclues entre l'employeur et l'autorité de gestion de la réserve ».** Là aussi, le refus de l'employeur devrait être motivé et notifié à l'intéressé ainsi qu'à l'autorité de gestion de la réserve dans un délai d'une semaine suivant la réception de la demande.

Le système envisagé retiendrait également la suspension du contrat de travail du salarié concerné pendant la période d'engagement dans la réserve et la prise en considération de ladite période *« pour les avantages trouvant leur fondement dans la loi, un règlement ou une convention, en matière d'ancienneté, de congés payés et de droit aux prestations sociales ».*

Enfin, là aussi, *« aucun licenciement ou déclassement professionnel »* ni aucune sanction disciplinaire à l'encontre du salarié ne pourraient être justifiés par ses absences résultant de son engagement dans la réserve de sécurité civile.

**Le présent article modifie également** les articles 53 de la loi du 11 janvier 1984, 74 de la loi du 26 janvier 1984 et 63 de la loi du 9 janvier 1986 portant respectivement dispositions statutaires de la fonction publique d'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière afin **d'étendre le congé avec traitement dont bénéficient les fonctionnaires membres de la réserve opérationnelle à ceux qui s'engageraient dans la réserve de sécurité civile.**

Ainsi, le fonctionnaire accomplissant sa période d'activité dans la réserve de sécurité civile pendant son temps de travail et pour une durée inférieure ou égale à trente jours cumulés par année civile serait alors mis en congé avec traitement.

### **Les congés avec traitement dans la fonction publique**

Certains de ces congés sont de droit pour les fonctionnaires en activité :

- congé annuel avec traitement (durée fixée en Conseil d'Etat) ;
- congés de maladie (durée totale de un an, avec traitement intégral pendant trois mois et réduit de moitié pendant les neuf mois suivants) ; congés de longue maladie (durée maximale de trois ans avec traitement intégral pendant un an, puis réduit de moitié) et congés de longue durée en cas de maladie grave (tuberculose, cancer...) pouvant être portés à cinq ans (dont deux avec traitement intégral) ;
- congé pour maternité, pour adoption, avec traitement et congé de paternité en cas de naissance ou d'adoption, avec traitement ;
- congé de formation professionnelle ;
- congés pour formation syndicale avec traitement (durée maximale de douze jours ouvrables par an) ;
- congé pour siéger, comme représentant d'une association, dans une instance, consultative ou non, institué par disposition législative ou réglementaire (neuf jours ouvrables par an).

Votre commission vous propose d'adopter l'article 30 **sans modification.**

## **CHAPITRE V ASSOCIATIONS DE SÉCURITÉ CIVILE**

### *Article 31*

#### **Agrément des associations de sécurité civile**

Cet article prévoit une procédure d'agrément des associations de sécurité civile par l'autorité administrative dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

L'article 1er de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association définit l'association « *comme la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices* ». Régies par les principes généraux du droit des contrats, les

associations de personnes peuvent ainsi « *se former librement sans autorisation ni déclaration préalable* »<sup>1</sup>.

La valeur constitutionnelle du principe de la liberté d'association a été consacrée en 1971, empêchant toute subordination de leur existence à un contrôle préalable<sup>2</sup>. Cela n'interdit pas à l'Etat de contrôler les activités associatives, en premier lieu lorsqu'elles assurent des missions de service public<sup>3</sup>.

Les associations fondées « *sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes moeurs* », ou qui auraient « *pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du Gouvernement* » sont nulles et de nul effet<sup>4</sup>

Par ailleurs, toute association désirant, « *sans aucune autorisation spéciale, ester en justice, recevoir des dons manuels ainsi que des dons des établissements d'utilité publique, acquérir à titre onéreux, posséder et administrer* »<sup>5</sup> en dehors des subventions (de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics), les cotisations des membres, le local où se tient son siège et les immeubles strictement nécessaires au but qu'elle se propose, doit être **rendue publique par ses fondateurs**.

Ceux-ci doivent pour cela faire une **déclaration préalable** à la préfecture ou à la sous-préfecture du département où le siège de l'association serait implanté. Cette déclaration, qui comprend le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements et les noms, professions, domiciles et nationalité de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration ou de sa direction.

Les associations déclarées qui ont « *pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale* » peuvent accepter les libéralités entre vifs ou testamentaires dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

**Les associations caritatives ou de secourisme**, qui ont parfois un objet plus large (actions humanitaires ; lutte contre la précarité...) que la sécurité civile mais qui sont toutefois de véritables auxiliaires des pouvoirs publics (exemple du sauvetage en mer avec la SNSM), peuvent être reconnues d'utilité publique (exemple du secours catholique/caritas France depuis 1962 ou de la fédération nationale de la protection civile depuis 1969) par décret en Conseil d'Etat à l'issue d'une période probatoire de fonctionnement d'une durée au moins égale à trois ans (qui n'est pas exigée si les ressources

---

<sup>1</sup> Article 2 de la loi du 1er juillet 1901 précitée.

<sup>2</sup> Décision n°71-44 DC du Conseil constitutionnel en date du 16 juillet 1971.

<sup>3</sup> Décision n°2000-434 DC du 20 juillet 2000-loi relative à la chasse.

<sup>4</sup> Article 3 de la loi précitée.

<sup>5</sup> Article 6 de la loi précitée.

prévisibles de l'association en cause sur un délai de trois ans, sont de nature à assurer son équilibre financier).

Les critères à remplir par les associations désireuses d'obtenir une telle reconnaissance sont plus stricts quant à la forme de la demande et des statuts<sup>1</sup>.

La demande est adressée au ministre de l'intérieur qui fait procéder, s'il y a lieu, à son instruction (demande éventuelle d'un avis du conseil municipal de la commune où l'association a son siège et d'un rapport du préfet), avant transmission au Conseil d'Etat.

**Se voir reconnaître la qualité d'association d'utilité publique permet aux associations de sécurité civile de faire tous les actes de la vie civile** qui ne sont pas interdits par leurs statuts, posséder ou acquérir les immeubles nécessaires au but qu'elles se proposent ainsi que des bois, forêts ou terrains à boiser et recevoir les dons et les legs.

Les associations ayant la sécurité civile dans leur objet social ont clairement un but d'intérêt public qui justifie leur reconnaissance. Celle-ci est essentielle pour leur survie en raison des facilités financières qui en résultent. A titre d'exemple, en 2002, les ressources de la Croix Rouge française issues de la générosité du public s'élevaient à 38,7 millions d'euros, dont 23,5 millions d'euros constitués pour les dons des particuliers et des entreprises, les legs et la quête nationale annuelle représentant 3,4 millions d'euros.

**Mais, si le statut d'association d'utilité publique favorise le maintien de l'activité des « associations de sécurité civile », celles-ci ne sont pas définies par le droit en vigueur.**

Leur taille, leurs moyens en matériels et en personnel, la formation de ce dernier et leur capacité opérationnelle pour faire face à une catastrophe sont très variables en l'absence de critères fixés par l'Etat.

Ainsi, l'encadrement de la participation des associations de sécurité civile aux opérations de secours n'est assuré que par des dispositions contractuelles (protocoles, conventions ...).

Par exemple, la fédération nationale de protection civile a passé des conventions avec les ministères de l'intérieur et de la santé (missions opérationnelles), avec la caisse nationale d'assurance maladie (enseignement du sauvetage-secourisme au travail) ou encore avec l'institut national de recherche et de sécurité (formation des moniteurs de sauvetage-secourisme au travail).

---

<sup>1</sup> Ces derniers sont fixés par le décret du 16 août 1901 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 précitée.

En outre, une procédure d'agrément des associations par le ministère de l'intérieur existe déjà pour l'enseignement des premiers secours et la formation des instructeurs de secourisme. A l'exception de cette dernière activité qui est réglementée avec précision, les conditions d'engagement et de mobilisation des associations sont donc très variables d'un département à l'autre.

**Cette variété de situations va de pair avec une variété de l'efficacité opérationnelle des associations, constatée lors de retours d'expérience** : certaines d'entre elles passent des conventions avec l'Etat pour assurer des missions (sécurité d'une manifestation sportive ; secours d'urgence) qu'elles ne peuvent assumer en réalité.

**Ainsi, la situation actuelle n'est ni satisfaisante pour les associations qui considèrent que les pouvoirs publics pourraient leur confier des tâches supplémentaires en cas de crise, ni pour ces derniers qui constatent parfois une carence associative.**

C'est pourquoi **le présent article** tend à prévoir une procédure d'agrément des « *associations ayant la sécurité civile dans leur objet social* » afin de clarifier l'état du droit et de poser une définition des associations de sécurité civile (par leur objet social et leur capacité d'engagement). Cette innovation a été saluée par les associations consultées par votre rapporteur (Croix Rouge Française, Spéléo Secours, SNSM). Les agréments concerneraient les formations aux premiers secours et la pratique de ces derniers. Le décret prévu devrait définir avec précision les modalités de la procédure d'agrément. Des listes nationales et départementales des associations agréées et conventionnées seraient établies par la suite.

La création d'un agrément doit permettre d'éliminer la participation des associations ne respectant pas un minimum de règles déontologiques et d'assurer une meilleure reconnaissance du rôle des associations dans les dispositifs de sécurité civile.

Il serait de bon sens que la procédure d'agrément des associations de sécurité civile soit adaptée à leur capacité d'action, locale ou nationale, ainsi qu'à l'organisation des secours en France. **Votre commission vous soumet donc un amendement** tendant à prévoir que :

- les **associations locales** pourraient ainsi être **agréées par le représentant de l'Etat dans le département** ;
- **l'agrément des associations ou fédérations nationales serait de la compétence du ministre chargé de la sécurité civile.**

Elle vous propose d'adopter l'article 31 **ainsi modifié**.

## Article 32

### **Missions des associations de sécurité civile**

Cet article tend à définir les missions et les conditions d'engagement des associations de sécurité civile, agréées selon la procédure prévue à l'article 31.

A l'exception des dispositions de l'instruction ORSEC de 1952 précitée qui prévoyait l'appel aux « *secouristes* » en vue de renforcer des services d'incendie et de secours pour les « *secours et sauvetages* », le recours aux **associations de sécurité civile dans les dispositifs de secours a été le plus souvent réglé par voie de convention ou de réquisition.**

En vue de mettre fin aux difficultés rappelées à l'article précédent (multiplication des associations intervenant dans les opérations de secours, en gênant parfois leur efficacité ; traitement inégal d'un département à l'autre...), **le présent article conforterait sa logique** : une fois agréées par le préfet ou le ministre chargé de la sécurité civile, les associations de sécurité civile seraient engagées « *à la demande de l'autorité de police compétente (maire ; préfet de département ou de zone) ou lors du déclenchement du plan ORSEC, pour participer aux opérations de secours, aux actions de soutien des populations et à l'encadrement des bénévoles* ».

Cette disposition rationaliserait le rôle des associations de sécurité civile et reconnaîtrait le concours qu'elles apportent aux pouvoirs publics lors des crises : **sélectionnées au préalable pour leur efficacité opérationnelle par l'agrément, elles pourraient être intégrées par l'Etat dans les dispositifs préventifs des secours.**

Ainsi, les conditions de leur engagement et de leurs interventions seraient précisées en amont de la crise, améliorant la répartition des tâches et la collaboration des différents acteurs lors de celle-ci. Cette collaboration planifiée doit en outre être expérimentée lors d'exercices.

**La réforme envisagée consacrerait également dans la loi la qualité du travail des associations en les intégrant mieux à la réponse des secours face à des catastrophes de grande ampleur** (tri et évacuation des victimes vers les hôpitaux ; alimentation et logement d'urgence ; urgences médico-psychologiques).

A titre d'exemple, le plan « *températures extrêmes* », élaboré par la préfecture de police de Paris pour prévenir notamment une éventuelle canicule lors des étés à venir, prend en considération l'importance des renforts que constituent les associations de sécurité civile en cas de crise (installation de postes de secours dans les lieux les plus fréquentés de Paris, mise en place de patrouilles mixtes (sapeurs-pompiers, policiers, secouristes) qui se rendraient chez les personnes fragiles et isolées en vue de les aider ou de les conduire dans des locaux rafraîchis).

Les associations de sécurité civile agréées et susceptibles d'intervenir en cas de crise pour renforcer l'action des secours se verraient reconnaître deux autres missions facultatives :

- en premier lieu, elles pourraient « *contribuer à la mise en place des dispositifs de sécurité civile dans le cadre de rassemblements de personnes* » (installation de postes de secours à proximité de manifestations festives ou sportives...);

- en second lieu, elles pourraient également « *assurer des actions d'enseignement et de formation en matière de secourisme* ».

**En pratique, la plupart des associations de sécurité civile assurent déjà ces missions.** Ainsi, elles assurent une initiation à l'alerte et aux premiers secours<sup>1</sup> ainsi que des formations au secourisme, dans le cadre de cours organisés pour les particuliers, les entreprises et les collectivités territoriales. Elles semblent à ce titre compétentes pour assurer la formation prévue à l'article 4.

#### **Les diplômes officiels du secourisme en France**

- Initiation à l'alerte et aux premiers secours ;
- Attestation d'initiateur aux premiers secours ;
- Attestation de formation aux premiers secours (AFPS) : elle a remplacé le brevet national de secourisme en 1991 . Elle est délivrée à l'issue d'une formation pratique et limitée (deux jours) qui permet d'apprendre à réaliser les gestes de premiers secours ;
- Attestation de formation complémentaire aux premiers secours avec matériel ;
- Attestation de formation complémentaire aux premiers secours en milieu maritime ;
- Attestation de formation complémentaire aux premiers secours sur la route ;
- Diplôme de premiers secours en milieu sportif ;
- Certificat de formation aux activités de premiers secours en équipe ;
- Certificat de formation aux activités de premiers secours routiers ;
- Brevet national de moniteur des premiers secours (BNMPS) ;

---

<sup>1</sup> Cette initiation est désormais assurée par la Croix Rouge française dans le cadre de la journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD). 450.000 jeunes doivent en bénéficier cette année.

- Certificat de formation aux activités de premiers secours en milieu sportif ;
- Brevet national d'instructeur de secourisme ;
- Brevet d'assistant sanitaire ;
- Brevet de surveillance de baignade ;
- Brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique ;
- Brevet d'assistant sanitaire ;
- Brevet de surveillance de baignade ;
- Brevet d'Etat d'éducateur sportif 1<sup>er</sup> degré activité natation ;
- Certificat d'aptitude à l'exercice de la profession de maître-nageur-sauveteur ;
- Attestation de formation à l'utilisation du défibrillateur semi-automatique ;
- Sauveteur secouriste du travail.

La définition large des compétences qui pourraient être reconnues aux associations conformément à l'article 32 tient compte de la diversité réelle de leur statut, de leur organisation et de leurs compétences. En pratique, les conventions prévues par l'article 33 qu'elles pourraient passer avec l'Etat, les SDIS ou les communes préciseraient, au cas par cas, leurs missions exactes et les modalités de leurs interventions.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 32 **sans modification.**

### *Article 33*

#### **Fixation des modalités d'intervention des associations par convention**

Cet article prévoit que les associations de sécurité civile agréées par l'Etat, peuvent conclure des conventions fixant les modalités de leurs interventions avec ce dernier, les services départementaux d'incendie et de secours et les communes.

**Le dispositif envisagé par cet article prend acte de la nécessité d'intégrer les associations de sécurité civile dans les opérations de secours, sans engendrer des difficultés opérationnelles.**

La sollicitation et l'implication des associations sont variables en fonction de leur situation et de l'organisation locale des secours.

De plus, leurs interventions engendrent des coûts parfois élevés pour la collectivité bénéficiaire des secours, à l'origine de difficultés réelles dans leur prise en charge.

**Le dispositif proposé prévoit que les associations de sécurité civile agréées auraient la faculté**, et non l'obligation de conclure une **convention** avec l'Etat, le service départemental d'incendie et de secours ou la commune en vue de préciser les missions qui pourraient leur être confiées (dans le respect des principes de l'article 32), les moyens en personnel et en matériel qu'elles mettraient en œuvre, les conditions d'engagement et d'encadrement de leurs équipes, les délais d'engagement et les durées d'intervention.

Selon la nature des objectifs et des missions en cause, les conventions intéresseraient en effet l'un ou l'autre des acteurs précités (par exemple, elles seraient passées avec les communes pour le soutien aux populations et avec l'Etat pour des missions dépassant le cadre départemental). A l'heure actuelle, de telles conventions existent déjà avec la Croix Rouge française, la Fédération nationale de protection civile ou encore Spéléo secours.

Outre cette partie opérationnelle, la convention définirait également *« le cas échéant, les modalités financières de la participation de l'association »*, conformément au partage de la responsabilité financière posé par l'article 22, afin d'éviter les problèmes récurrents de remboursement des interventions constatés à l'heure actuelle.

Ces conventions, conclues **pour un an, seraient reconductibles**.

Ce dispositif conventionnel semble pertinent au regard de la souplesse nécessaire des modalités d'engagement et de mobilisation des associations, en raison de la diversité des circonstances locales.

**Le présent article** prend cependant en considération la nécessité de fixer les modalités d'intervention des associations et de prise en charge de ces dernières en amont de la crise et dans le cadre des dispositions des articles 31 et 32 qui définissent les associations de sécurité civile. L'instauration de conventions préalables à l'engagement de celles-ci aurait l'avantage de fixer explicitement le rôle de la répartition des charges entre parties.

**Afin de dissiper les inquiétudes de certaines associations sur l'ambiguïté du texte concernant les conditions de dévolution de certaines compétences prévues à l'article 32 par les pouvoirs publics (en particulier l'encadrement de bénévoles), votre commission vous propose un amendement** tendant à indiquer explicitement que les conventions précitées auront pour objet de préciser les conditions de leur engagement (procédures, moyens, délais) *« pour l'exercice des compétences énumérées à l'article 32 »*.

Elle vous propose d'adopter l'article 33 **ainsi modifié**.

#### *Article 34*

(art. L. 122-24-12 nouveau, section IV-6 du chapitre II du titre II du livre Ier du code du travail ; art. 40-1 et 40-2 nouveaux de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique d'Etat ; art. 59-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ; art. 45-1 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière)

#### **Protection des membres des associations de sécurité civile**

Cet article tend, d'une part, à insérer un article L. 122-24-12 nouveau dans le code du travail et, d'autre part, à insérer des articles 40-2, 59-1 et 45-1 dans les lois statutaires de la fonction publique du 11 janvier 1984, du 26 janvier 1984 et du 9 janvier 1986 afin de prévoir certaines garanties professionnelles en faveur des salariés et des fonctionnaires membres d'associations de sécurité civile durant leurs périodes d'engagement.

Les membres des associations de sécurité civile assurent régulièrement leurs missions de secours, de formation et d'encadrement de manifestations collectives. Par ailleurs, en cas d'urgence, ils peuvent intervenir aux côtés des sapeurs-pompiers, des policiers et des gendarmes dans les opérations de secours.

En pratique, lorsqu'ils ne sont pas salariés de leur association, ces personnels doivent concilier leur engagement associatif et leurs obligations professionnelles, pouvant ainsi être amenés à s'absenter de leur travail. **Le besoin de règles juridiques claires pour encadrer ces absences autorisées et empêcher qu'elles ne provoquent une sanction professionnelle du salarié ou du fonctionnaire concerné**, semble donc tout aussi évident que celui qui est à l'origine des dispositions protectrices en faveur des réservistes de sécurité civile prévues à l'article 30.

**Les garanties apportées par le présent article au profit des membres des associations de sécurité civile s'inspirent elles aussi de celles qui ont été retenues pour les personnels de la réserve opérationnelle militaire.** Il convient de souligner par ailleurs que **ces dispositions ne seraient applicables qu'aux personnels des seules associations agréées selon la procédure de l'article 31**, confortant ainsi la logique de rationalisation du statut des associations de sécurité civile proposée par le texte.

**En premier lieu**, le présent article insérerait une section IV-6 nouvelle dans le chapitre II du titre II du livre Ier du code du travail, composée d'un article L. 122-24-12 et relative aux « *règles particulières applicables aux salariés participant à des opérations de secours* » (I).

Le salarié membre d'une association agréée en matière de sécurité civile, sollicité dans le cadre de la mise en œuvre du plan ORSEC ou à la demande de l'autorité de police compétente en cas d'accident, de sinistre ou de catastrophe, devrait obtenir l'accord de son employeur mais ce dernier ne pourrait s'opposer à son absence, « *sauf nécessité inhérente à la production ou à la marche de l'entreprise* ». Celle-ci relève de l'appréciation du chef d'entreprise, qui doit cependant motiver sa décision.

**Ainsi, seules des contraintes liées à la survie même de l'entreprise pourraient justifier de ne pas donner suite à une demande d'absence du salarié.**

De plus, les absences du salarié issues de son engagement dans des opérations de secours pour une association de sécurité civile ne pourraient ultérieurement être à l'origine de pénalités à son encontre : « *aucun licenciement ou déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l'encontre du salarié mobilisé en raison des absences résultant des (...) dispositions* » du projet de loi.

**Le présent article inciterait également l'employeur à prendre une part active dans la détermination des modalités de conciliation entre les exigences professionnelles et associatives de son salarié** ; les conditions de prise en compte de l'absence de ce dernier seraient définies « *en accord avec l'employeur, sous réserve de dispositions plus favorables résultant du contrat de travail, de conventions ou accords collectifs de travail ou de conventions conclues entre l'employeur et le ministre chargé de la sécurité civile* ».

Les situations d'absences autorisées seraient strictement limitées aux cas d'urgence et de crises importantes, l'activité associative « normale » du salarié ne pouvant légitimement les motiver, au risque de fragiliser le fonctionnement de l'entreprise.

**En second lieu**, le dispositif envisagé modifierait la loi statutaire de la fonction publique d'Etat du 11 janvier 1984 (nouvelle numérotation de l'article 40 bis actuel en article 40-1 et insertion d'un article 40-2 nouveau), la loi statutaire de la fonction publique territoriale du 26 janvier 1984 (insertion d'un article 59-1) et la loi statutaire de la fonction publique hospitalière du 9 janvier 1986 (insertions d'un article 45-1) (II, III, IV) afin **d'autoriser explicitement les absences des agents membres d'une association de sécurité civile** : dans les hypothèses précitées de mise en œuvre du plan ORSEC ou de demande de l'autorité de police compétente en cas d'accident, de sinistre ou de catastrophe, le fonctionnaire concerné devrait obtenir l'accord de son chef de service ou de l'autorité investie du pouvoir de nomination. Celui-ci ne pourrait s'opposer à l'absence de l'agent, « *sous réserve des nécessités du service* ».

Enfin, aucune sanction disciplinaire ne pourrait être prononcée à l'encontre de l'agent en raison de ses absences résultant d'interventions de l'association de sécurité civile dont il fait partie dans les deux situations précitées.

**Toutefois, le projet de loi distingue le statut protecteur offert au salarié ou à l'agent engagé dans une réserve de sécurité civile de celui offert aux personnels, agissant par ailleurs comme bénévoles dans une association de sécurité civile.**

En effet, les premiers bénéficient de garanties supplémentaires (autorisations étendues ; motivation et notification du refus de l'employeur ; mention explicite de l'interdiction de licenciement ou de déclassement professionnel ; absences intégrées dans la durée du travail effectif au regard des prestations sociales) en raison de la nature d'engagement civique et des contraintes spécifiques du statut de réserviste de sécurité civile.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 34 **sans modification.**

#### *Article 35*

#### **Encadrement des associations hors de France**

Cet article prévoit un encadrement clair des actions menées par les associations de sécurité hors de France.

Depuis quelques années, nombre d'associations de sécurité civile, françaises ou internationales (Croix Rouge) interviennent à l'occasion de conflits (Rwanda ; guerres de l'ex Yougoslavie et au Kosovo ; Afghanistan), de catastrophes naturelles (tremblements de terre au Honduras, en Turquie, en Algérie en 2003) pour secourir les populations (premiers secours, repas et logements d'urgence...) et les accompagner dans leur retour à une vie normale (suivi médical...) en soutien aux efforts déployés par les autorités locales.

Par ailleurs, sur demande du ministère des affaires étrangères, les renforts nationaux de la sécurité civile (UIISC) interviennent souvent hors du territoire national pour venir en aide aux pays démunis face à un accident ou un sinistre de grande ampleur. Les équipes envoyées sur place peuvent comprendre également des membres d'associations de sécurité civile.

### Les interventions de la sécurité civile à l'étranger

**Régulièrement sollicités depuis une vingtaine d'années par des Gouvernements du monde entier**, à la suite de catastrophes naturelles ou technologiques, pour venir en aide dans l'urgence à des populations en danger, **les moyens de la direction de la défense et de la sécurité civiles du ministère de l'intérieur interviennent à l'étranger dans le cadre d'une procédure précisément définie.**

Une demande formelle d'assistance ayant été nécessairement transmise au ministère des affaires étrangères, **la délégation à l'action humanitaire de ce dernier décide alors du principe de l'intervention, en relation constante avec le ministère de l'intérieur** (centre opérationnel de gestion interministérielle des crises – COGIC), qui propose une stratégie d'engagement des moyens.

**Une analyse opérationnelle de la situation opérée par un élément de reconnaissance et d'évaluation (ERE)** permet de définir la composition du détachement de secours la mieux adaptée aux besoins locaux et de préparer son arrivée. **Sous commandement unique, les détachements engagés sont placés auprès de l'ambassadeur de France et composés de sapeurs-pompiers, de militaires des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC)**, parfois accompagnés de secouristes appartenant à des associations ayant des accords de partenariat avec la sécurité civile.

**Le financement de ces opérations extérieures est totalement pris en charge par le ministère des affaires étrangères sur un fonds d'urgence humanitaire (en 2002, missions au Nigéria, dans les territoires palestiniens, en Grèce et au Maroc et en 2003, engagement de moyens d'ampleur en Algérie).**

Certaines, comme Médecins sans frontières ou Médecins du monde, sont spécialisées dans ces opérations à l'étranger qui nécessitent souvent des moyens importants (personnels ; matériels) et une grande technicité. Or, les retours d'expérience des crises majeures ayant frappé récemment les pays étrangers soulignent que **l'imprécision des modalités juridiques encadrant les interventions des associations françaises de sécurité civile à l'étranger** a été de pair avec l'affluence desdites associations sur les terrains d'opérations, rendant plus difficile la coordination de leurs actions dans l'urgence faute d'une planification rigoureuse au préalable.

De plus, certaines associations venues « *se rendre utiles* » sont parfois inconnues des services de l'Etat, créées pour l'occasion ou régies par des statuts mal identifiés et s'intègrent avec difficulté dans les dispositifs de secours prévus par les autorités du pays touché par la catastrophe.

Cette profusion d'acteurs associatifs aux compétences et à l'efficacité incertaines, qui ont tendance à se baptiser « *organisations non gouvernementales* » pour asseoir leur légitimité, peut ainsi se révéler préjudiciable à l'organisation des secours.

**Le présent article** tirerait donc les leçons de ces constats appelant une nécessaire **clarification du statut et du rôle des associations de sécurité civile intervenant à l'étranger** et de la procédure d'agrément prévue à l'article 31 : seules les associations agréées dont le concours a été sollicité par l'autorité ministérielle compétente (en pratique, le ministère des affaires étrangères) seraient intégrées dans le dispositif de secours engagé par l'Etat.

La précision selon laquelle le concours de ces associations a été sollicité par l'autorité ministérielle compétente (ministère des affaires étrangères) semble superflue pour la cohérence du système proposé puisque cette sollicitation est déjà effective aujourd'hui. Il ne semble donc pas nécessaire d'inscrire cette prérogative dans la loi.

Par ailleurs, il convient de prévoir « *la possibilité* » d'insérer les associations agréées dans les équipes de secours, en fonction des circonstances et des besoins, et non de rendre cette insertion automatique quand celle-ci n'est souhaitée ni par l'Etat ni par les associations concernées.

Votre commission vous propose par conséquent un **amendement** tenant compte de ces observations.

Cette réforme devrait éviter une prolifération des associations au profit des plus efficaces. Elle permettrait aussi à l'Etat de prévoir les mesures nécessaires de planification et de coordination des interventions des associations avec les secours français avant l'émergence d'une crise. **Ces précautions favoriseraient l'engagement d'associations disposant de compétences nécessaires pour assurer leurs missions et s'insérer dans l'organisation des secours locale, améliorant ainsi la réponse de la France aux demandes de soutien des pays touchés par une crise.**

Elle n'interdirait pas pour autant aux associations non agréées d'intervenir à l'étranger mais elles ne pourraient se prévaloir de leur insertion dans un dispositif de secours envoyé par la France pour venir en aide à un pays étranger.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 35 **ainsi modifié.**

## CHAPITRE VI EVALUATION ET CONTRÔLE

### *Article 36*

#### **Mission de contrôle de l'inspection générale de l'administration**

Cet article précise le rôle de l'inspection générale de l'administration dans la conduite du contrôle et de l'évaluation des actions de sécurité civile.

Le corps de l'inspection générale de l'administration, classé dans la catégorie A de la fonction publique de l'Etat<sup>1</sup> et placé sous l'autorité directe du ministre de l'intérieur, est régi par les **dispositions du décret du 12 mars 1981 modifié**<sup>2</sup>.

L'article premier de ce dernier lui confère une « *mission générale de contrôle, d'audit, d'étude et de conseil à l'égard des services centraux et déconcentrés qui relèvent du ministre de l'intérieur. Il assume également des missions d'évaluation des politiques publiques, de formation et de coopération internationale* ». Les membres de l'inspection exercent ainsi « *au nom du ministre, le contrôle supérieur de tous les personnels, services, établissements, institutions et organismes qui relèvent du ministre de l'intérieur* ».

Mais ce pouvoir de contrôle et d'évaluation **concerne aussi tous les personnels, services, établissements, institutions et organismes sur lesquels les préfets exercent leur contrôle** « *sous réserve, dans ce dernier cas, de l'accord express ou tacite du ministre intéressé* » ou les personnels, services, établissements, institutions et organismes relevant d'autres ministères sur décision du Premier ministre. En outre, l'inspection **formule à l'intention des ministres tous avis, études et propositions entrant dans son champ de compétences**.

**Le législateur a reconnu d'autres prérogatives à l'inspection semblables à celles de l'inspection générale des finances**. Elle dispose ainsi des pouvoirs d'investigation nécessaires à l'examen, sur pièces et sur place, des écritures, du bilan et des comptes des sociétés, syndicats, associations ou entreprises de toute nature qui ont fait appel au concours des collectivités locales, départementales ou communales. **Pour l'exercice de leurs missions, les membres de l'inspection générale de l'administration ont libre accès aux structures précitées et ceux-ci sont tenus de leur prêter leur concours**<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 29 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1924 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

<sup>2</sup> Décret n° 81-241 du 12 mars 1981 portant statut de l'inspection générale de l'administration au ministère de l'intérieur.

<sup>3</sup> Article 2 du décret précité.

**L'inspection générale de l'administration peut ainsi aujourd'hui opérer des contrôles dans les services de collectivités territoriales.** Elle peut ainsi évaluer l'organisation et le fonctionnement des services de police municipale<sup>1</sup>. Elle peut aussi être amenée, comme l'inspection générale des affaires sociales ou l'inspection générale de l'agriculture, à **contrôler** les « *autorités de gestion et de paiement, notamment les collectivités territoriales* » qui **bénéficient des fonds structurels communautaires** pour le compte de la commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les opérations cofinancées par les fonds structurels européens<sup>2</sup>.

**Enfin, l'inspection générale de l'administration joue déjà un rôle essentiel dans la conduite de missions d'évaluation à la suite d'accidents majeurs** (incendie du tunnel du Mont Blanc du printemps 1999) ou de catastrophes naturelles (tempêtes de décembre 1999). A l'issue des incendies exceptionnels de l'été 2003, l'inspection générale de l'administration a été chargée de vérifier la réalité de certains dysfonctionnements locaux dans l'organisation des secours<sup>3</sup> mais aussi de formuler des préconisations sur la protection contre les feux de forêt en collaboration avec plusieurs inspections spécialisées.

**Au-delà des missions liées aux circonstances,** l'examen de la pertinence et de la cohérence des actions menées en matière de sécurité civile n'est pas facilité par le partage des compétences.

**Le présent article clarifie les interventions de l'inspection générale de l'administration dans le domaine de la sécurité civile** en lui confiant explicitement une **mission de contrôle et d'évaluation** des « *actions relatives à la sécurité civile menées par les collectivités territoriales, par leurs établissements publics ainsi que, (...) les associations agréées* »<sup>4</sup> au titre de l'article 31 du projet de loi.

En outre, elle pourrait « *procéder à l'évaluation des actions de prévention et des dispositifs mis en œuvre à la suite de sinistres ou de catastrophes* ».

---

<sup>1</sup> Article L. 2212-8 du code général des collectivités territoriales. Ce contrôle peut être effectué à la demande du maire, du représentant de l'Etat dans le département ou du procureur de la République et sur décision du ministre de l'intérieur.

<sup>2</sup> Loi n°2002-1576 du 30 décembre 2002-loi de finances rectificative pour 2002.

<sup>3</sup> Ce rapport d'octobre 2003 sur les modalités d'intervention des secours lors de l'incendie dit de « Santa Maria di Lota » (Haute-Corse), exceptionnellement rendu public, concluait que les événements avaient mis à jour les limites du dispositif sans pour autant permettre de constater des fautes dans l'accomplissement du service.

<sup>4</sup> A titre d'exemple sur les pouvoirs de contrôle des inspections relatifs aux activités associatives, il convient de rappeler que les associations faisant appel à la générosité du public sont soumises au contrôle de l'inspection générale des affaires sociales, afin de permettre aux adhérents et aux donateurs de s'assurer de la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis (loi n°96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire).

**Le dispositif se fonde sur les compétences reconnues à l'inspection au regard des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des associations de sécurité civile par les textes précités du droit en vigueur en les étendant explicitement à la sécurité civile. Le principe de libre accès de l'inspection générale de l'administration aux services des collectivités, établissements et associations précités est ainsi affirmé.**

Ceux-ci sont « *tenus de prêter leur concours aux membres de l'inspection (...), de leur fournir toutes justifications et tous renseignements utiles et de leur communiquer tous documents, pièces et éléments nécessaires à l'accomplissement de leurs missions* ».

Ces prérogatives s'exercent « *dans les conditions fixées par le ministre chargé de la sécurité civile* », sans préjudice de celles des autres corps d'inspection et de contrôle.

**La reconnaissance de telles compétences dans la loi permettrait en premier lieu à l'inspection générale de l'administration de bénéficier d'une légitimité juridique sans équivoque pour effectuer ses missions de contrôle ou de préconisations.**

En second lieu, cette réforme répondrait à une demande des acteurs des secours, **désireux de bénéficier d'une évaluation régulière, liée à une expertise technique et à des recommandations pratiques**, afin de garantir **l'efficacité de leurs interventions.**

**En troisième lieu**, elle est une nécessité pour l'évaluation de la politique de sécurité civile, issue du principe de la solidarité nationale, posé par le douzième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, dont l'efficacité relève de l'intérêt général.

Conformément à la définition posée à l'article premier, la sécurité civile recouvre des actions de prévention des risques et de protection des populations. **Dans un souci de clarification, votre commission vous propose un amendement tendant à préciser** que « *les actions relatives à la sécurité civile* » qui pourraient être évaluées et contrôlées par l'inspection générale de l'administration « *à la demande du ministre chargé de la sécurité civile* » et conformément au premier alinéa du présent article, seraient celles « *relatives à la mise en oeuvre de la protection des populations* ». Les actions de prévention pourraient en effet déjà être l'objet d'une évaluation spécifique de l'inspection, prévue au deuxième alinéa.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 36 **ainsi modifié.**

### *Article 37*

#### **Rôle de l'inspection de la défense et de la sécurité civiles**

Cet article précise les missions d'évaluation et de contrôle de l'inspection de la défense et de la sécurité civiles.

La création d'une « *inspection technique permanente des corps de sapeurs-pompiers et des services de secours et de défense contre l'incendie des départements et des communes de territoire, à l'exception de la ville de Paris* » par un **décret-loi du 12 novembre 1938** est à l'origine de l'existence d'une structure permanente d'inspection des services d'incendie et de secours placée au ministère de l'intérieur.

**L'inspection de la défense et la sécurité civiles** (composée aujourd'hui de six membres), dans sa dénomination actuelle est ainsi mentionnée à l'article 2 de **l'arrêté du ministre de l'intérieur portant organisation et attributions de la direction de la défense et de la sécurité civiles en date du 24 août 2000.**

L'article 3 du même arrêté prévoit les missions de l'inspection, que celle-ci exerce **sous l'autorité du directeur de la défense et de la sécurité civiles** : « *l'inspection de la défense et de la sécurité civiles contrôle l'ensemble des services de défense et de sécurité civiles et veille à l'observation par ces services des textes législatifs et réglementaires en vigueur.*

*« Elle propose en tant que de besoin toutes mesures propres à augmenter l'efficacité de ces services en matière d'organisation, d'instruction, d'équipement et d'engagement opérationnel de leurs moyens.*

*« Enfin, peuvent lui être confiées toutes missions d'enquête et de contrôle jugées utiles ».*

Dans ce cadre, l'inspection de la défense et de la sécurité civiles est appelée à contrôler et à évaluer régulièrement non seulement le fonctionnement des services de l'Etat (groupement des moyens aériens...) mais aussi celui des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), dont les missions spécifiques de prévention des risques et de protection des populations sont essentielles pour l'organisation des secours.

**L'existence d'une inspection technique nationale en soutien aux services départementaux d'incendie et de secours est une nécessité pour maintenir la cohérence technique et l'efficacité opérationnelle du dispositif national de sécurité civile.**

L'inspection de la défense et de la sécurité civiles, analyse ainsi périodiquement l'action des services départementaux d'incendie et de secours.

**Toutefois, la sécurité juridique de cette mission est mal assurée à l'heure actuelle car elle ne repose que sur des textes réglementaires.**

**Le présent article répond à ces fragilités** en prévoyant dans la loi que l'inspection de la défense et de la sécurité civiles « *assure l'évaluation périodique et l'inspection technique des services territoriaux d'incendie et de secours* ».

**Par ailleurs, ses relations avec l'inspection générale de l'administration, dont les compétences en matière de sécurité civile sont explicitement posées par l'article 36, sont précisées.**

A la demande de l'autorité ministérielle, dénomination en vérité assez floue pour signifier le ministre de l'intérieur, chargé de la sécurité civile et responsable des deux inspections, l'inspection de la défense et de la sécurité civiles apporte « *son concours à l'accomplissement des missions exercées par l'inspection générale de l'administration en application de l'article 36.* »

A nouveau, il s'agit d'élever dans la loi une pratique existante, les personnels affectés à l'inspection de la défense et de la sécurité civiles faisant déjà bénéficier l'inspection générale de l'administration de leur expertise technique depuis quelques années.

Votre commission vous soumet deux **amendements**, l'un rédactionnel, l'autre tendant à préciser que c'est à la demande « *du ministre chargé de la sécurité civile* » que l'inspection apporterait son concours à l'inspection générale de l'administration et vous propose d'adopter l'article 37 **ainsi modifié**.

#### *Article 38*

#### **Sanction des entraves à une inspection**

Cet article tend à sanctionner les entraves aux missions d'inspection opérée en application des articles 36 et 37 du projet de loi.

L'inspection générale de l'administration (IGA), qui serait chargée par l'article 36 d'une mission d'évaluation et de contrôle spécifique aux actions relatives à la sécurité civile menées par les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les associations agréées, ainsi que des actions de prévention et des dispositifs mis en œuvre à la suite de crises de sécurité civile, éventuellement aidée par l'inspection de la défense et de la sécurité civiles, disposerait pour cela de toutes les prérogatives nécessaires (libre accès aux services ; concours et fourniture de toutes les données utiles...). La détermination dans la loi des obligations des services devrait faciliter l'accomplissement satisfaisant des missions précitées.

Toutefois, afin d'éviter que les équipes de l'inspection se heurtent à une résistance des personnels concernés peu enclins à collaborer, ce qui se traduit par des difficultés dans l'obtention des documents et des

renseignements nécessaires ou même par des « *pressions* » exercées sur les interlocuteurs compétents les dissuadant d'apporter leur coopération, le présent article sanctionnerait le fait de mettre obstacle à l'accomplissement des contrôles précités d'une amende de 15.000 €.

Ce montant est comparable à ceux qui sont fixés pour des actions similaires, à l'exemple du dispositif de l'article 43 de la loi n° 96-314 du 12 août 1996 sanctionnant l'entrave aux missions de contrôle de l'inspection des finances ou de l'inspection générale de l'administration.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 38 **sans modification.**

### **TITRE III DISPOSITIONS RELATIVES AUX SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS**

#### **CHAPITRE PREMIER CONFÉRENCE NATIONALE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS**

##### *Article 39*

##### **Conférence nationale des services d'incendie et de secours**

Cet article a pour objet d'instituer une Conférence nationale des services d'incendie et de secours auprès du ministre chargé de la sécurité civile.

Cette conférence serait chargée de donner un **avis sur les projets de loi ou de décret** concernant les collectivités territoriales et intéressant les missions, l'organisation et le fonctionnement des services d'incendie et de secours ainsi que l'évolution de leurs ressources et de leurs charges.

Elle comprendrait :

- des **parlementaires** ;
- des **représentants des conseils d'administration** des services départementaux d'incendie et de secours ;
- des **représentants des sapeurs-pompiers professionnels** ;
- des représentants des sapeurs-pompiers volontaires ;
- des **représentants des administrations de l'Etat.**

Sa composition, les conditions de nomination de ses membres et la durée de leur mandat seraient précisées par décret en Conseil d'Etat.

La sécurité civile constitue l'une des **missions régaliennes de l'Etat**. Ce dernier est **fondé, à ce titre, à définir les règles applicables** en la matière.

Constatant qu'entre mai 1996 et septembre 2001, cinq lois, vingt-huit décrets, soixante-dix-huit arrêtés et vingt-deux circulaires avaient concerné les services départementaux d'incendie et de secours, notre collègue M. Michel Mercier, rapporteur pour avis de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité au nom de votre commission des Finances, soulignait que : « *Le paradoxe veut cependant, alors qu'il fixe des normes ayant une incidence financière, que l'Etat n'en assume pas le coût financier, qui repose sur les conseils d'administration des SDIS. En matière de sécurité civile, les collectivités locales payent mais ne commandent pas<sup>1</sup>.* »

Prises en l'**absence de véritable concertation** avec les responsables locaux, ces mesures ont suscité leur ressentiment et justifié la revendication, encore exprimée lors du congrès de l'Assemblée des départements de France d'octobre 2003, d'une étatisation des services d'incendie et de secours.

Le rôle historique et l'**implication forte des collectivités territoriales**, en particulier des communes, dans l'organisation des services d'incendie et de secours justifient qu'elles en conservent la responsabilité. Il est en revanche **indispensable qu'elles soient davantage associées aux décisions prises par l'Etat** tant leurs implications financières peuvent s'avérer considérables.

Ni le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ni le Comité des finances locales ne constituent l'instance idoine pour ce type de concertation. Ils ne sont en effet consultés que sur les projets concernant respectivement le statut des fonctionnaires territoriaux et les finances des collectivités locales. Or les questions intéressant les services d'incendie et de secours embrassent un champ plus large.

Telles sont les raisons pour lesquelles l'article 123 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité avait prévu la création, au sein du **Conseil national des services publics départementaux et communaux**, d'une section spécialisée qui aurait dû être consultée sur tout projet de texte législatif ou réglementaire ayant une incidence sur le fonctionnement, le financement ou les personnels des services d'incendie et de secours.

Toutefois, le Conseil national des services publics départementaux et communaux ne s'est pas réuni depuis plus de dix ans. Considérant qu'il

---

<sup>1</sup> Rapport n° 161 (Sénat, 2001-2002), page 17.

importe d'éviter de multiplier les commissions administratives inutiles et coûteuses, votre commission vous proposera de le supprimer.

Elle approuve, en revanche, la création d'une Conférence nationale des services d'incendie et de secours, sous réserve d'en préciser la composition et les missions.

A cet effet, votre commission vous soumet un premier **amendement** ayant pour objet de prévoir que la Conférence nationale des services d'incendie et de secours est composée pour **moitié au moins de représentants des conseils d'administration des services d'incendie et de secours**. Le nombre des représentants des communes, établissements publics de coopération intercommunale et départements resterait fixé par décret.

Il est légitime que les élus locaux, représentants de collectivités qui assument la charge financière des services d'incendie et de secours, puissent faire prévaloir leur point de vue au sein de cet organisme consultatif présidé par le ministre chargé de la sécurité civile, auprès duquel il est placé.

Votre commission vous soumet un deuxième **amendement** ayant pour objet de préciser que la Conférence nationale des services d'incendie et de secours :

- est obligatoirement consultée sur les **projets de loi ou d'acte à caractère réglementaire** et non pas sur les seuls projets de décret ; en effet, un décret peut consister en une mesure individuelle alors qu'un arrêté peut revêtir un caractère réglementaire et avoir des incidences sensibles sur les services d'incendie et de secours ;

- n'est pas consultée sur les projets de texte concernant les collectivités territoriales, sans quoi elle serait submergée, mais exclusivement sur ceux **relatifs aux missions, à l'organisation, au fonctionnement ou au financement des services d'incendie et de secours** ;

- peut émettre des **voeux**.

Enfin, votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de prévoir l'**association aux travaux de la conférence** du préfet de police de Paris, du maire de Marseille, du commandant de la **brigade des sapeurs-pompiers de Paris** et du commandant du **bataillon de marins-pompiers de Marseille**, ou de leurs représentants, lorsque celle-ci est consultée sur un projet de loi ou d'acte à caractère réglementaire ayant des incidences sur les missions, l'organisation, le fonctionnement ou le financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris ou du bataillon de marins-pompiers de Marseille.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 39 **ainsi modifié**.

*Article additionnel après l'article 39*  
(titre III du livre II de la première partie et art. L. 1231-1 à L. 1231-7  
du code général des collectivités territoriales)

**Suppression du Conseil national  
des services publics départementaux et communaux**

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet d'abroger le titre III du livre II de la première partie du code général des collectivités territoriales et les articles L. 1231-1 à L. 1231-7 qu'il contient, afin de supprimer le Conseil national des services publics départementaux et communaux.

L'article L. 1231-4 du code général des collectivités territoriales prévoit que cet **organe consultatif placé auprès du ministre de l'intérieur** est **divisé en plusieurs sections** pouvant valablement délibérer en son nom sur toutes les questions dont elles sont saisies.

La composition et les modalités de fonctionnement du conseil sont fixées par arrêté ministériel, ses membres et les présidents de section étant nommés par le ministre de l'intérieur.

Aux termes de l'article L. 1231-3 du code général des collectivités territoriales, il doit être consulté sur les **modèles de cahiers des charges** auxquels les départements et les communes peuvent se référer pour leurs services exploités sous le régime de la concession ou de l'affermage et sur les modèles de règlement auxquels ils peuvent se référer pour leurs services exploités en régie.

Il donne son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises concernant le fonctionnement des services publics départementaux et communaux.

L'article 123 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a prévu la création d'une **section consacrée aux services publics d'incendie et de secours**, devant être consultée sur tout projet de texte législatif ou réglementaire ayant une incidence sur le fonctionnement, le financement ou les personnels des services d'incendie et de secours.

Cette section devait être composée pour moitié de représentants des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours, pour un quart de représentants de l'Etat et pour un quart de représentants des sapeurs-pompiers volontaires et professionnels. Elle ne s'est **jamais réunie**.

Au demeurant, le Conseil national des services publics départementaux et communaux est lui-même **tombé en désuétude**. M. Daniel Vaillant, alors ministre de l'intérieur, faisait observer au Sénat, à l'occasion de

l'examen en première lecture de la loi relative à la démocratie de proximité, le 23 janvier 2002, « *que ce conseil est tombé en désuétude depuis plus de dix ans, en raison notamment de l'abandon, à la demande des élus eux-mêmes, de sa principale mission qui concernait la rédaction des cahiers des charges types par les services techniques des collectivités en matière d'eau et d'assainissement*<sup>1</sup>. »

L'article 92 du **projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales**, en instance de deuxième lecture au Sénat, **tend d'ailleurs à le remplacer par un Conseil national des politiques publiques locales.**

Cet article a été supprimé par le Sénat, sur la proposition de votre commission qui ne jugeait pas indispensable la création d'un tel organisme, avant d'être rétabli par l'Assemblée nationale en première lecture. Compte tenu des divergences entre les deux assemblées sur ce point, il convient de **s'assurer, en tout état de cause, de la suppression du Conseil national des services publics départementaux et communaux.**

Tel est l'objet de l'**article additionnel** que votre commission vous propose d'insérer **après l'article 39.**

## **CHAPITRE II ORGANISATION DES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS**

### *Article 40*

(art. L. 1424-1 du code général des collectivités territoriales)  
**Centres de première intervention non intégrés**

Cet article a pour objet de modifier l'article L. 1424-1 du code général des collectivités territoriales afin de confier au règlement opérationnel, arrêté par le préfet, le soin de déterminer les modalités d'intervention opérationnelle des centres de première intervention relevant des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.

L'organisation territoriale des services d'incendie et de secours comprend des **centres de secours principaux** (448 en 2002), des **centres de secours** (2.465) et des **centres de première intervention.**

Certains centres de première intervention (3.127) continuent de relever de la responsabilité des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, comme la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 les y

---

<sup>1</sup> *Journal officiel des débats du Sénat – séance du 23 janvier 2002 – page 635.*

autorise ; d'autres ont été transférés au service départemental d'incendie et de secours (2.478).

Ce niveau d'intégration est très variable selon les départements comme en témoigne le tableau fourni par la direction de la défense et de la sécurité civiles qui figure en annexe du présent rapport.

Les **centres communaux et intercommunaux** jouent un **rôle majeur dans le recrutement des sapeurs-pompiers volontaires**. Ils constituent un **maillon essentiel de la sécurité civile** en cas de catastrophe naturelle, comme en témoigne leur intervention déterminante lors des tempêtes de la fin de l'année 1999 ou des inondations des trois dernières années.

La loi de 1996 était cependant ambiguë dans la mesure où, tout en autorisant les centres de première intervention à rester dans le giron des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, elle confiait au service départemental d'incendie et de secours la gestion de leurs biens ainsi que la protection sociale et la formation des sapeurs pompiers.

Aussi, l'article 117 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a-t-il mis fin à cette compétence exclusive et prévu une **convention tripartite** entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale, le service départemental d'incendie et de secours et l'Etat, afin de fixer :

- les modalités d'intervention opérationnelle des centres communaux et intercommunaux de première intervention ;
- les conditions dans lesquelles les communes et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent construire, acquérir ou louer les biens nécessaires à leur fonctionnement ;
- la participation éventuelle du service départemental d'incendie et de secours au financement des centres.

Ces conventions n'ont pu être conclues dans un certain nombre de départements en raison de **désaccords** portant sur les conditions de gestion des biens nécessaires au fonctionnement des centres de première intervention et la participation du service d'incendie et de secours. La convention étant globale, **les modalités d'intervention opérationnelle des centres n'ont pu, de ce fait, être précisées**, ce qui nuit à l'efficacité des interventions.

Afin de lever cet obstacle, le présent article tend à dissocier ces questions.

**Les modalités d'intervention opérationnelle des centres communaux et intercommunaux non intégrés seraient désormais déterminées par le règlement opérationnel, arrêté par le représentant de**

l'Etat dans le département après consultation du service départemental d'incendie et de secours.

Les conditions dans lesquelles les communes et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent construire, acquérir ou louer les **biens** nécessaires au fonctionnement de leurs centres et la **participation du service départemental** d'incendie et de secours resteraient fixées par une **convention dont le représentant de l'Etat ne serait plus signataire**.

Selon la direction de la défense et de la sécurité civiles : *« il s'agit de permettre au SDIS de conserver un droit de regard sur les acquisitions de ces centres, et de veiller à ce que ces acquisitions soient réalisées en vue de l'intervention opérationnelle prévue ; en contrepartie, la convention pourra prévoir la participation financière des SDIS au fonctionnement de ces centres, qui pourra porter, par exemple, sur la prise en charge par l'établissement public de la formation des sapeurs-pompiers volontaires de ces centres. Il n'existe pas d'obligation pour les SDIS de participer au financement des CPI non intégrés. »*

**Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale pourraient donc, désormais, être contraints de prendre en charge matériellement et financièrement des opérations de secours selon des modalités qui n'auraient pas reçues leur accord.**

La cohérence et l'efficacité des interventions des services d'incendie et de secours sont sans doute à ce prix.

Certes, une telle mesure ne s'apparente pas à l'instauration d'une tutelle d'une collectivité sur une autre, désormais prohibée par l'article 72 de la Constitution, puisque le règlement opérationnel est arrêté par le préfet au titre de ses pouvoirs de police.

Certes, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale qui refuseraient les modalités d'intervention imposées à leur centre conserveraient la possibilité de le dissoudre.

Toutefois, votre commission juge nécessaire de prévoir, à tout le moins, leur **consultation** avant l'adoption du règlement opérationnel et vous soumet un **amendement** à cet effet.

Elle vous soumet également un **amendement** tendant à corriger une erreur de référence.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 40 **ainsi modifié**.

#### Article 41

(art. L. 1424-1-1 du code général des collectivités territoriales)

### **Suppression de la possibilité d'intégration des services départementaux d'incendie et de secours dans les services des conseils généraux**

Cet article a pour objet d'abroger l'article L. 1424-1-1 du code général des collectivités territoriales afin de supprimer la possibilité d'intégration des services départementaux d'incendie et de secours dans les services des conseils généraux.

Le rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par notre collègue M. Pierre Mauroy avait tracé deux pistes pour l'avenir des services départementaux d'incendie et de secours : en confier la responsabilité aux conseils généraux ou transférer intégralement la charge de la sécurité civile à l'Etat<sup>1</sup>.

Dans son rapport pour avis au nom de votre commission des Finances sur la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, notre collègue M. Michel Mercier dressait le constat suivant : « *Le bilan de cinq ans d'existence des établissements publics tend à montrer que le regroupement des moyens humains et matériels a davantage renforcé le pouvoir des pompiers, constitués en groupe de pression, que celui des collectivités locales qui constituent le conseil d'administration. **La logique institutionnelle** (un établissement public fonctionnant comme une entité de plus en plus autonome) **a prévalu sur la logique politique** (un établissement public commun aux communes et au département<sup>2</sup>). »*

Il estimait que le renforcement du contrôle du conseil général sur le fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours, s'il devait être salué, ne constituait qu'une « *première étape vers une inévitable intégration du SDIS dans les services des conseils généraux* », ajoutant que « *cette évolution s'impose compte tenu du rôle croissant que les conseils généraux seront appelés à jouer en matière financière et présente des avantages pratiques en matière de gestion des immeubles et des matériels qui en découleraient. Elle serait cohérente avec les missions de proximité confiées aux départements, qui en font l'échelon territorial le plus proche des difficultés quotidiennes rencontrées par nos concitoyens.* »

Aussi, à son initiative, **l'article 129 de la loi du 27 février 2002 a-t-il autorisé l'intégration d'un service départemental d'incendie et de secours aux services d'un département, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006**, c'est-à-dire de la suppression des contingents communaux et intercommunaux, par délibération concordante du conseil d'administration de l'établissement et du conseil général.

---

<sup>1</sup> « Refonder l'action publique locale » - rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation – La Documentation française – 2000 – page 66.

<sup>2</sup> Rapport n° 161 (Sénat, 2001-2002), page 38.

Dans cette hypothèse, le service départemental d'incendie et de secours serait administré, sous l'autorité du conseil général, par un **conseil d'exploitation** dont la composition serait identique à celle du conseil d'administration. Ainsi, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale resteraient associés à la gestion du service.

Cette proposition, votée par les deux assemblées après accord en commission mixte paritaire, a provoqué et suscite encore de **vives controverses**.

Votre **commission**, par l'intermédiaire de son **rapporteur** notre collègue **M. Daniel Hoeffel**, avait soutenu une logique inverse : *« celle de la préservation du système du SDIS avec le souci, également et surtout, de veiller à ce que la place des communes dans l'organisation du service d'incendie et de secours ne soit pas oubliée. »* Notre collègue ajoutait : *« il s'agit d'opter entre le souci de clarté totale exprimée très largement sur les différentes travées de cet hémicycle et la volonté de poursuivre dans une logique de service départemental autonome, fortement dominé néanmoins par les conseils généraux, ce qui est le point de vue de la commission des Lois<sup>1</sup>. »* Votre commission s'en était rapportée à la sagesse du Sénat.

Notre collègue **M. Jean-Jacques Hyest** s'était opposé en ces termes à l'intégration des services départementaux d'incendie et de secours dans les services des conseils généraux : *« Il me paraît nécessaire que le conseil d'administration, quelle que soit l'évolution financière, comporte, des représentants des maires. De ce point de vue, l'établissement public reste tout de même la meilleure formule. Il convient de rappeler que l'on dispose de surcroît de trois ou quatre années pour faire évoluer la situation (...) Par ailleurs, je rappelle que la responsabilité opérationnelle relève toujours du préfet. La gestion des volontaires n'est pas celle d'un service départemental ordinaire. Dès lors, banaliser le service ne me paraît pas aller dans le bon sens, ni pour le développement du volontariat ni pour le maintien des centres de première intervention, les CPI, que le Sénat souhaite. »*

Soutenant la proposition de la commission des Finances, notre collègue **M. Jean-Claude Peyronnet** avait quant à lui appelé l'attention du Sénat *« sur le fait que à la différence de ce qui se pratique actuellement au sein des conseils d'administration des SDIS, un débat public sur les services départementaux d'incendie et de secours aura lieu. Si, comme je le souhaite, un budget annexe est établi, les comptes seront votés de façon individualisée par le conseil général. Le seul inconvénient, par rapport à la création d'une fiscalité additionnelle, tiendra à ce que les dépenses du SDIS seront financées par les recettes fiscales globales du département, mais ce n'est peut-être pas très gênant (...) Je souhaite vivement que les maires soient représentés, d'une façon ou d'une autre, dans le conseil d'exploitation prévu par l'amendement.*

---

<sup>1</sup> Journal officiel des débats du Sénat – séance du 24 janvier 2002 – pages 661 et 662.

*L'adoption de ce dernier permettrait une évolution logique et marquerait une véritable rupture avec le dispositif de la loi de 1996, que tout le monde s'accorde à juger peu clair. »*

A l'appui de l'abrogation de l'article L. 1424-1-1 du code général des collectivités territoriales proposée par le présent article, le Gouvernement fait valoir que le **maintien du statut d'établissement public local**, dirigé par un conseil d'administration, permet, d'une part, de **prendre en considération la spécificité, la complexité et, souvent, la taille des services d'incendie**, d'autre part, d'**associer étroitement** à la vie du service d'incendie et de secours **les maires**, autorités de police locale et garants du lien de proximité avec la population, **et le préfet**, responsable de la conduite opérationnelle des interventions de secours.

En réponse aux questions de votre rapporteur, la direction de la défense et de la sécurité civiles souligne ainsi qu'« *Il paraît nécessaire de maintenir le SDIS dans son statut actuel d'établissement public local autonome dirigé par un véritable conseil d'administration, afin de pouvoir associer de manière directe et étroite les maires, autorités de police locale et garants du lien de proximité avec la population, à la vie et à la gestion du service d'incendie et de secours. La forte spécificité des services d'incendie et de secours, et notamment l'autorité de police confiée au préfet et aux maires, l'indispensable unité de commandement et d'intervention paraissent contradictoires avec l'intégration pure et simple à un service du conseil général. Le support d'un établissement public, la réflexion sur une évolution de son financement, par exemple par une éventuelle fiscalisation, semblent plus compatibles avec cette spécificité. Le conseil d'exploitation des régies dotées de la seule autonomie financière dispose d'une fonction limitée, exercée sous l'autorité du conseil général et du président du conseil général, seul représentant légal de l'établissement. Dans ces conditions, son rôle apparaît très amoindri, et peu compatible avec la spécificité, la complexité et souvent la taille des SDIS. »*

Souscrivant à ces arguments, qui reprennent ceux qu'elle avait avancés lors de l'examen en première lecture de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, votre commission vous propose d'adopter l'article 41 **sans modification**.

#### *Article 42*

(art. L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales)

#### **Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques**

Cet article a pour objet de modifier l'article L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales afin de rendre le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques applicable à tous les services d'incendie et de secours situés dans le département et non au seul service départemental d'incendie et de secours.

Le droit en vigueur dispose que ce document, élaboré par le service départemental d'incendie et de secours et arrêté par le préfet sur avis conforme du conseil d'administration de l'établissement public, « *dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doit faire face le service départemental d'incendie et de secours dans le département et détermine les objectifs de couverture de ces risques par ce service.* »

Cette rédaction pourrait laisser penser que les centres de première intervention communaux et intercommunaux non intégrés au service départemental sont exonérés de l'obligation de respecter les prescriptions du schéma. **La cohérence et l'efficacité des interventions exigent, au contraire, un document de planification unique.** Aussi, pour plus de clarté, le présent article tend-il à faire référence aux services d'incendie et de secours dans le département et non au service départemental.

Cette précision est cohérente avec les **dispositions de l'article 40** du présent projet de loi, qui **ont pour objet de confier au règlement opérationnel**, arrêté par le préfet après avis du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours, **le soin de fixer les modalités d'intervention opérationnelle des centres communaux et intercommunaux de première intervention.**

Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques constitue un document de planification lourd de conséquences sur les finances du service départemental d'incendie et de secours. Il est donc normal que son adoption soit soumise à l'avis conforme du conseil d'administration de l'établissement. Le règlement opérationnel, pour sa part, relève du pouvoir de police du préfet, ce qui justifie l'absence de pouvoir de blocage du conseil d'administration.

A la fin de l'année 2002, 86 schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques étaient arrêtés en totalité et 7 partiellement. 3 schémas étaient encore en cours d'élaboration.

Votre commission souscrit aux mesures proposées par le présent article, sous réserve d'un **amendement tendant à prendre en compte la spécificité de la commune de Marseille.**

Depuis un **décret-loi du 29 juillet 1939**, dont les dispositions ont été reprises à l'article L. 2513-3 du code général des collectivités territoriales, les secours contre les incendies et les périls ou accidents de toute nature menaçant la sécurité publique sur le territoire de la commune et dans les ports de Marseille sont confiés, sous la direction et d'après les ordres du maire, au **bataillon de marins-pompier de Marseille**, unité de la marine nationale dépendant, à ce titre, du ministère de la défense. Les quelques 2.300 hommes du bataillon assurent également actuellement, avec efficacité, la sécurité de

l'aéroport de Marseille. Ils sont susceptibles d'être appelés à intervenir hors de leur zone territoriale de compétence par la direction de la défense et de la sécurité civiles. Intégré dans le dispositif national de défense et de sécurité civiles, le bataillon peut être engagé, selon les directives du centre de gestion interministérielle (COGIC), dans des missions de sécurité civile sur le territoire de la République ou en intervention extérieure. Il est régulièrement appelé, sous la coordination du chef de l'état major de la zone sud, à intervenir dans cette zone.

L'article L. 1424-49 du code général des collectivités territoriales ajoute que **les dispositions de droit commun relative aux services départementaux d'incendie et de secours ne sont pas applicables à la commune de Marseille, à l'exception de certains articles** : les articles L. 1424-3, L. 1424-4 et L. 1424-7, respectivement relatifs aux pouvoirs de police du maire et du préfet, au règlement opérationnel et au schéma départemental d'analyse et de couverture des risques.

**Les spécificités de la commune et du bataillon de marins-pompiers de Marseille justifient que l'avis conforme du conseil municipal soit requis pour les dispositions du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques qui concerne la commune.** Cette dernière assume en effet la charge financière du bataillon de marins-pompiers, soit 69,4 millions d'euros en 2003.

La modification proposée par le présent article aurait pour conséquence de soumettre la commune et le bataillon de marins pompiers de Marseille aux prescriptions d'un document élaboré par le service départemental d'incendie et de secours des Bouches-du-Rhône et arrêté par le préfet après avis conforme du conseil d'administration de l'établissement public, sans même que le conseil municipal ait préalablement été consulté.

La prise en compte de leurs spécificités justifie au contraire de prévoir un **schéma départemental unique, garant de la cohérence et de l'efficacité des opérations de secours, mais composé de trois volets** :

- un **volet commun**, élaboré conjointement par le bataillon des marins-pompiers de Marseille et le service départemental d'incendie et de secours avant d'être arrêté par le préfet après avis conforme du conseil municipal de la commune et du conseil d'administration de l'établissement ;

- un **volet propre au périmètre d'intervention du bataillon des marins-pompiers de Marseille**, élaboré par ce dernier et arrêté par le préfet après avis conforme du conseil municipal de la commune ;

- un **volet spécifique au reste du territoire du département** des Bouches-du-Rhône, élaboré par le service départemental d'incendie et de

secours avant d'être arrêté par le préfet après avis conforme du conseil d'administration de l'établissement.

Il n'y a pas lieu de prévoir une dérogation analogue au bénéfice des départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, où les services d'incendie et de secours sont assurés par la brigade des sapeurs-pompiers de Paris sous l'autorité du préfet de police de Paris, dans la mesure où l'article L. 1424-49 du code général des collectivités territoriales prévoit expressément que les dispositions de l'article L. 1424-7 ne s'y appliquent pas.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 42 **ainsi modifié**.

#### *Article 43*

(art. L. 1424-9 et L. 1424-10 du code général des collectivités territoriales)

#### **Suppression des co-nominations**

Cet article a pour objet de modifier les articles L. 1424-9 et L. 1424-10 du code général des collectivités territoriales afin de donner compétence au président du conseil d'administration pour procéder seul aux nominations des sapeurs-pompiers.

Les sapeurs-pompiers officiers, professionnels et volontaires, membres du corps départemental, ainsi que les chefs de centres de secours, même s'ils ne sont pas officiers, sont actuellement nommés dans leur grade et leur emploi par une décision conjointe du président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours, autorité territoriale d'emploi, et de l'autorité compétente de l'Etat, le ministre pour les officiers supérieurs et le préfet pour les autres officiers.

En 2003, près de 300 décisions conjointes ont été prises par les présidents des conseils d'administration à ce titre avec le ministre et près de 600 avec les préfets. Ces décisions conjointes ont pu, par exemple, concerner l'avancement d'échelon d'un caporal-chef professionnel, parce qu'il était chef de centre.

**Ces procédures de gestion conjointe dérogent au droit commun de la fonction publique territoriale.** Les élus les jugent lourdes, complexes et à contresens des évolutions institutionnelles en faveur de la décentralisation et de la déconcentration.

Le présent article tend donc à supprimer les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 1424-9 et du deuxième alinéa de l'article L. 1424-10 du code général des collectivités territoriales, qui organisent le système des nominations conjointes. **Le président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours deviendrait ainsi la seule autorité disposant du pouvoir de nomination des sapeurs-pompiers**

**professionnels et volontaires**, le préfet n'en demeurant pas moins l'autorité opérationnelle de commandement.

Toutefois, la **co-nomination du directeur départemental des services d'incendie et de secours**, prévue à l'article L. 1424-32 du code général des collectivités territoriales, serait **maintenue**, et **celle d'un directeur départemental adjoint affirmée** par l'article 49 du projet de loi. En effet, ces officiers constituent des maillons essentiels de la chaîne de commandement opérationnel du préfet, ce qui justifie une gestion nationale de ces deux emplois.

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de prévoir une **mesure de simplification analogue au bénéfice des centres de première intervention communaux et intercommunaux**.

L'article L. 1424-11 du code général des collectivités territoriales dispose en effet que, dans ces centres, les sapeurs-pompiers volontaires officiers et, lorsqu'ils sont choisis parmi les sapeurs-pompiers volontaires non officiers, les chefs de centres d'incendie et de secours et les chefs de corps sont nommés dans leurs fonctions et, en ce qui concerne les officiers, dans leur grade, conjointement par l'autorité compétente de l'Etat et le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale.

Il convient de confier également au maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale l'entier pouvoir de nomination des sapeurs-pompiers volontaires de ces centres. L'avis du directeur départemental des services d'incendie et de secours demeurera requis pour ces nominations, qui devront obéir aux critères statutaires fixés notamment par la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 et le décret n° 99-1039 du 10 décembre 1999.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 43 **ainsi modifié**.

#### *Article 44*

(art. L. 1424-23-1 nouveau du code général des collectivités territoriales)

#### **Conclusion des conventions de transfert**

Cet article a pour objet d'insérer un article L. 1424-23-1 dans le code général des collectivités territoriales afin d'instituer un délai supplémentaire pour le transfert aux services départementaux d'incendie et de secours des biens et des personnels des communes, établissements publics de coopération intercommunale et départements organisé par la loi n° 96-369 du 3 mai 1996. A défaut, le transfert serait prononcé par décret en Conseil d'Etat.

Aux termes de la loi du 3 mai 1996 précitée, dont les dispositions figurent actuellement aux articles L. 1424-13 à L. 1424-19 du code général des collectivités territoriales, **les personnels et les biens nécessaires au**

**fonctionnement du service départemental d'incendie et de secours devaient être transférés par convention avec les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et le département dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de ce texte, soit au plus tard le 4 mai 2001.**

L'article L. 1424-22 prévoyait, en l'absence d'accord, l'intervention d'une **commission nationale chargée de régler la situation des personnels et des biens transférés** à l'établissement. Selon les renseignements communiqués par la direction de la défense et de la sécurité civiles, cette commission, saisie par les préfets six mois avant l'expiration du délai de cinq ans prévu par la loi, s'est prononcée sur 25 dossiers pour lesquels aucun accord n'avait pu intervenir entre les parties.

Toutefois, **à l'issue du délai prévu par la loi, les transferts n'étaient pas tous achevés** dans treize départements : l'Ariège, l'Aude, les Bouches-du-Rhône, le Doubs, l'Eure, l'Eure-et-Loir, l'Ille-et-Vilaine, la Mayenne, les Hautes-Pyrénées, la Seine-et-Marne, la Somme, les Vosges et la Guyane.

Afin de régler définitivement la situation des personnels et des biens transférés aux services départementaux d'incendie et de secours, le présent article tend :

- d'une part, à ouvrir un **délai supplémentaire** pour la conclusion des conventions de transfert, fixé au **31 décembre de l'année suivant la promulgation de la présente loi** ;

- d'autre part, à prévoir qu'à **défaut d'accord**, le transfert sera prononcé par **décret en Conseil d'Etat**.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 44 **sans modification**.

#### *Article 45*

(art. L. 1424-24 et L. 1424-24-1 à L. 1424-24-6 nouveaux  
du code général des collectivités territoriales)

#### **Composition des conseils d'administration des SDIS**

Cet article a pour objet de modifier la composition des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours.

## **1. Le droit en vigueur**

En application de l'article 119 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, codifié à l'article L. 1424-24 du code général des collectivités territoriales, ces conseils d'administration comprennent un **nombre fixe de 22 membres** :

- **14 sièges** sont réservés aux **représentants du département** ;

- **4** aux **représentants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale** compétents en matière de secours et de lutte contre les incendies, le nombre des sièges attribués respectivement aux représentants des communes et à ceux des établissements publics de coopération intercommunale étant fixé proportionnellement à leur contribution au financement de l'établissement ;

- **les autres sièges sont répartis entre le département, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale en fonction des contributions versées au service départemental.**

A cet effet, l'article L. 1424-26 prévoit que le conseil d'administration doit délibérer, six mois avant le renouvellement de ses membres, sur les modifications devant être apportées à sa composition. La répartition des sièges est ensuite fixée par arrêté préfectoral.

L'article L. 1424-24 précise les **modalités d'élection des membres du conseil d'administration.**

Les représentants du département sont élus par le conseil général en son sein à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, dans les quatre mois suivant le renouvellement par moitié ou intégral de l'assemblée délibérante.

Ceux des communes et des établissements publics de coopération intercommunale sont élus, dans les quatre mois suivant le renouvellement général des conseils municipaux par deux collèges distincts :

- les représentants des établissements publics de coopération intercommunale sont élus par les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale au scrutin proportionnel au plus fort reste parmi les membres des organes délibérants des établissements, les maires et les adjoints aux maires de leurs communes membres ;

- ceux des communes le sont par les maires des communes qui ne sont pas membres d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de secours et de lutte contre l'incendie, au scrutin proportionnel au plus fort reste, parmi les maires et adjoints au maire de ces communes.

Le nombre de suffrages dont disposent les maires, d'une part, les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale, d'autre part, au sein de leur collège électoral respectif est déterminé « *par le montant de la contribution de la commune ou de l'établissement public, à due proportion du total des contributions des communes, d'une part, et des établissements publics de coopération intercommunale, d'autre part.* »

Ces dispositions soulèvent plusieurs **difficultés**.

En premier lieu, **la suppression des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale** au financement des services départementaux d'incendie et de secours à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, prévue par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et confirmée par le présent projet de loi, **impose de modifier les critères de répartition des sièges au sein du conseil d'administration de l'établissement public**.

En deuxième lieu, et comme l'avait prédit notre collègue M. Daniel Hoeffel, rapporteur de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité au nom de votre commission, **le mode d'élection des représentants du département** au conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours **a pu se traduire**, dans certains cas, **par des difficultés de gestion** puisque la majorité du conseil général peut se trouver mise en minorité, au sein du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours, par la conjonction des voix des représentants de l'opposition au conseil général et des représentants des communes et établissements publics de coopération intercommunale.

En troisième lieu, **la fixation d'un nombre identique de sièges au sein des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours s'est avérée peu adaptée à la diversité des situations locales**.

Enfin, l'article L. 1424-27 du code général des collectivités territoriales dispose encore que le **président du conseil d'administration** du service départemental d'incendie et de secours est élu lors de la première réunion suivant le renouvellement général de ce dernier. Or, **l'élection des représentants du département, d'une part, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, d'autre part, est désormais dissociée**, la durée de leur mandat étant respectivement de trois et six ans, et les élections municipales et cantonales ne coïncident pas nécessairement, les secondes étant parfois reportées les années où doivent être organisés de nombreux scrutins.

## 2. Les dispositions du projet de loi

Pour remédier à ces difficultés, le présent article comporte quatre innovations concernant :

- le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil d'administration ;
- le mode d'élection des représentants du département ;
- la représentation des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ;
- les personnes susceptibles de siéger avec voix consultative au conseil d'administration.

Le premier paragraphe (I) tend à réécrire l'article L. 1424-24 du code général des collectivités territoriales afin de n'y faire figurer que le principe selon lequel le service départemental d'incendie et de secours est administré par un conseil d'administration composé de représentants du département, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de secours et de lutte contre l'incendie.

Le second paragraphe (II) tend à insérer dans le code général des collectivités territoriales six nouveaux articles L. 1424-24-1 à L. 1424-24-6 afin de modifier la **composition** des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours.

Aux termes du texte proposé pour l'article L. 1424-24-1, celle-ci pourrait être adaptée à la taille du département et comprendre, au choix du conseil d'administration, de **15 à 30 membres**. Le nombre des sièges attribués au **département** ne pourrait être inférieur aux **trois cinquièmes du total**, tandis que celui des sièges attribués aux **communes et aux établissements publics de coopération intercommunale** ne pourrait être inférieur à **un cinquième** du total.

Le nombre et la répartition des sièges resteraient déterminés par le conseil d'administration puis arrêté par le préfet.

Aux termes du texte proposé pour l'article L. 1424-24-2 du code général des collectivités territoriales, **les représentants du département seraient désormais élus au scrutin majoritaire** par le conseil général, en son sein, dans les quatre mois suivant son renouvellement.

La coïncidence des majorités au sein du conseil général et du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours serait ainsi assurée.

Le texte proposé pour l'article L. 1424-24-3 du code général des collectivités territoriales tend à maintenir le mode d'élection des représentants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.

En revanche, **le nombre de suffrages dont disposeraient chaque maire et chaque président d'établissement public de coopération intercommunale**, au sein de son collège électoral, ne serait plus fonction de la contribution de la commune ou de l'établissement au budget du service départemental d'incendie et de secours - celle-ci étant en effet supprimée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 - mais **proportionnel à sa population**.

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de préciser que ce nombre serait fixé par arrêté du représentant de l'Etat dans le département.

Le texte proposé pour l'article L. 1424-24-4 du code général des collectivités territoriales reprend les dispositions actuelles du cinquième alinéa de l'article L. 1424-24 prévoyant qu'en cas d'absence ou d'empêchement, les membres du conseil d'administration sont remplacés par des **suppléants** élus selon les mêmes modalités et pour la même durée qu'eux.

Cette disposition a suscité des difficultés d'application dans la mesure où les conseils généraux sont obligés de désigner, en leur sein, au moins quatorze titulaires et autant de suppléants au conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours alors qu'ils comptent moins de 28 membres dans certains départements.

Ces difficultés devraient toutefois disparaître puisque le conseil d'administration, au sein duquel les représentants du département seront majoritaires, décidera lui-même du nombre de ses membres, qui devra être compris entre 15 et 30. Dans les petits départements, il pourra ainsi retenir l'effectif minimum et le nombre des conseillers généraux appelés à siéger sera ainsi de 18 : neuf titulaires représentant les trois cinquièmes des membres du conseil d'administration et autant de suppléants.

Le texte proposé pour l'article L. 1424-24-6 du code général des collectivités territoriales reprend les dispositions actuelles des trois derniers alinéas de l'article L. 1424-24, aux termes desquels assistent aux réunions du conseil d'administration, de droit mais avec voix consultative :

- le directeur départemental des services d'incendie et de secours qui, en application de l'article 49, pourrait être représenté par son adjoint ;

- le médecin-chef du service de santé et de secours médical des sapeurs-pompiers ;

- un sapeur-pompier professionnel officier, un sapeur-pompier professionnel non officier, un sapeur-pompier volontaire officier et un sapeur-

pompier volontaire non officier, en qualité de membre de la commission administrative et technique des services d'incendie et de secours, prévue à l'article L. 1424-31.

Actuellement, les représentants des sapeurs pompiers sont élus à la fois en qualité de membre de la commission administrative et technique et de membre du conseil d'administration. Cette mention serait supprimée, à juste titre, car elle est source de confusion.

Il convient de rappeler qu'en application de l'article L. 1424-25 du code général des collectivités territoriales, qui demeurerait inchangé, le préfet ou son représentant assiste de plein droit aux séances du conseil d'administration et peut demander une nouvelle délibération.

Enfin, le texte proposé pour l'article L. 1424-24-6 du code général des collectivités territoriales tend à donner au conseil d'administration, **sur proposition de son président**, la faculté de **s'ouvrir, à titre consultatif, à des représentants de divers organismes partenaires** du service départemental d'incendie et de secours tels que les centres hospitaliers, les sociétés d'autoroutes ou les industries à risques.

Il n'y a pas lieu d'interdire aux autres membres du conseil d'administration de formuler une telle proposition. Votre commission vous soumet en conséquence un **amendement** tendant à supprimer cette restriction.

L'énumération des organismes partenaires du service départemental d'incendie et de secours n'étant pas exhaustive, puisqu'elle est précédée de l'adverbe notamment, votre commission vous soumet également un **amendement** tendant à la supprimer.

Elle vous propose d'adopter l'article 45 **ainsi modifié**.

*Article additionnel après l'article 45*

(art. L. 1424-26 du code général des collectivités territoriales)

**Délibération du conseil d'administration du SDIS  
sur les modifications devant être apportées à sa composition**

Votre commission vous soumet un **amendement de conséquence** tendant à modifier l'article L. 1424-26 du code général des collectivités territoriales afin :

- de prévoir une délibération du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours dans les six mois précédant le renouvellement des représentants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, d'une part, du département, d'autre part ;

- de supprimer la disposition selon laquelle la composition du conseil d'administration doit être modifiée en fonction de l'évolution des

contributions des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et du département au budget du service départemental d'incendie et de secours.

La dissociation, opérée par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, entre la durée du mandat des représentants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (six ans) et des représentants du département (trois ans) implique en effet de préciser que le conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours doit se prononcer sur sa composition avant chaque renouvellement de ses membres. Il lui reviendra ainsi de déterminer librement le nombre des sièges, qui pourra être compris entre 15 et 30, et leur répartition, étant rappelé que les trois cinquièmes devront être réservés aux représentants du département et un cinquième à ceux des communes et des établissements publics de coopération intercommunale. Le choix du conseil d'administration portera donc sur le cinquième restant.

Tirant la conséquence de la suppression prochaine des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale au budget du service départemental d'incendie et de secours, le texte proposé par l'article 45 du présent projet de loi pour l'article L. 1424-24-3 du code général des collectivités territoriales prévoit que le nombre de suffrages dont disposeraient chaque maire et chaque président d'établissement public de coopération intercommunale, au sein de son collège électoral, ne serait plus fonction de la contribution financière de la commune ou de l'établissement mais proportionnel à sa population. Il n'y a donc pas lieu de maintenir cette mention à l'article L. 1424-26 du code général des collectivités territoriales.

Tel est le double objet de l'**article additionnel** que votre commission vous propose d'insérer **après l'article 45**.

#### *Article 46*

(art. L. 1424-27 du code général des collectivités territoriales)

#### **Vice-présidents**

Cet article a pour objet de modifier l'article L. 1424-27 du code général des collectivités territoriales afin de permettre à chacun des vice-présidents du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de bénéficier d'une indemnité de fonctions.

L'article 120 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a porté à **trois**, contre un auparavant, le nombre des **vice-présidents**.

Le dernier alinéa de l'article L. 1424-27 du code général des collectivités territoriales, aux termes duquel le président et le vice-président

peuvent percevoir une **indemnité de fonctions**, n'a pas été modifié par coordination. Il s'agit de réparer cet **oubli**.

Les indemnités maximales votées par le conseil d'administration du service d'incendie et de secours pour l'exercice effectif des fonctions de président et de vice-président resteraient déterminées par référence au barème prévu, en fonction de la population du département, pour les indemnités des conseillers généraux, dans la limite de 50 % pour le président et de 25 % pour les vice-présidents.

Votre commission vous soumet un **amendement** de réécriture de cet article tendant à prévoir :

- en premier lieu, pour plus de clarté et selon le principe « qui paie commande », que le **conseil d'administration** du service départemental d'incendie et de secours est **présidé par le président du conseil général** ou l'un des membres du conseil d'administration, qu'il s'agisse d'un représentant des communes, des établissements publics de coopération intercommunale ou du département, désigné par le président du conseil général après chaque renouvellement ;

- en second lieu, que le **bureau** du conseil d'administration est **composé du président, de trois vice-présidents dont l'un au moins est un représentant des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale** et, le cas échéant, au choix du conseil d'administration, d'un membre supplémentaire. Il s'agit ainsi, d'une part, de clarifier les dispositions actuelles sur la composition du bureau, d'autre part, de prendre en considération le rôle majeur des communes et des établissements publics de coopération intercommunale dans la conduite des opérations de secours.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 46 **ainsi modifié**.

*Article additionnel après l'article 46*

(art. L. 1424-28 du code général des collectivités territoriales)

**Convocation du conseil d'administration du SDIS**

Votre commission vous soumet un **amendement de coordination** tendant à modifier l'article L. 1424-28 du code général des collectivités territoriales afin de permettre au cinquième des membres du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours ayant voix délibérative de demander sa réunion.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 1424-28 dispose que le conseil d'administration se réunit :

- au moins une fois par semestre, à l'initiative de son président ;

- en cas d'urgence et sur un ordre du jour déterminé, sur convocation de son président, à l'initiative de celui-ci ou sur demande du préfet ou de cinq de ses membres.

La modification proposée a pour objet de tirer la conséquence de la possibilité reconnue aux conseils d'administration de comprendre entre 15 et 30 membres.

L'article L. 3121-10 du code général des collectivités territoriales prévoit que le conseil général se réunit, à l'initiative de son président, de la commission permanente ou du tiers de ses membres.

Le seuil proposé, un peu plus faible, correspond au nombre minimal des représentants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale. Ces derniers pourraient ainsi obtenir une réunion du conseil sur un ordre du jour déterminé alors que, dans l'hypothèse où un conseil d'administration ne comprendrait que 15 membres, l'exigence actuelle de cinq signatures ne le leur permettrait pas.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** que votre commission vous propose d'insérer **après l'article 46**.

#### *Article 47*

(art. L. 1424-30 du code général des collectivités territoriales)

#### **Organisation de la direction - coordination**

Cet article a pour objet de modifier l'article L. 1424-30 du code général des collectivités territoriales afin d'opérer une coordination avec les dispositions de l'article 49, relatives à l'organisation de la direction du service départemental d'incendie et de secours.

Cette organisation, qui résultait d'un décret n° 2001-683 du 30 juillet 2001 dont les dispositions figurent aux articles R. 1424-19, R. 1424-19-1 et R. 1424-20 du code général des collectivités territoriales, a été partiellement remise en cause par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Le **directeur départemental des services d'incendie et de secours** se trouve à sa tête. Il est placé sous l'autorité et peut recevoir délégation de signature :

- du président du conseil d'administration, pour la gestion administrative et financière de l'établissement (article L. 1424-30) ;

- du préfet, pour la direction opérationnelle du corps départemental des sapeurs-pompiers, la direction des actions de prévention relevant du service départemental d'incendie et de secours, le contrôle et la coordination de l'ensemble des corps communaux et intercommunaux (article L. 1424-33).

Il est également chargé, sous l'autorité du préfet ou du maire agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police, de la mise en oeuvre opérationnelle de l'ensemble des moyens de secours et de lutte contre l'incendie (article L. 1424-33). Il dispose alors, en tant que de besoin, des moyens des centres d'incendie et de secours communaux et intercommunaux (article R. 1424-20).

Aussi est il nommé, sur une liste d'aptitude établie annuellement par arrêté du ministre de l'intérieur, par arrêté conjoint de ce dernier et du président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours (article L. 1424-32). Il s'agit obligatoirement d'un officier de sapeurs-pompiers professionnels du grade de commandant, lieutenant-colonel ou colonel (article R. 1424-19-1).

Aux termes de l'article R. 1424-19-1, le directeur départemental est assisté par :

- un **directeur départemental adjoint**, officier de sapeurs-pompiers professionnel, nommé par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du président du conseil d'administration du service d'incendie et de secours, chargé de le seconder et de le suppléer dans ses différentes fonctions ;

- un **responsable des affaires administratives et financières** ;

- des **chefs de groupement**.

Le service de santé et de secours médical est dirigé par un **médecin chef** placé sous l'autorité du directeur départemental.

**La loi du 27 février 2002 a, tout à la fois, consacré l'existence du directeur adjoint et remis en cause son rôle et les modalités de sa nomination.** Ainsi, la création d'un tel emploi ne constitue désormais qu'une faculté offerte au conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours. Le directeur adjoint ne peut assister le directeur que dans la gestion administrative et financière de l'établissement et non plus dans l'ensemble de ses fonctions. Enfin, il est nommé par le seul président du conseil d'administration, qui peut lui accorder une délégation de signature (article L. 1424-30).

La loi consacre également l'existence de chefs de service, qui peuvent bénéficier d'une délégation de signature du président en cas d'absence ou d'empêchement du directeur du service, dans la limite de leurs attributions respectives, mais est muette sur le rôle du responsable administratif et financier (article L. 1424-30).

Les dispositions réglementaires auraient du être modifiées en conséquence. Tel n'a pas été le cas.

Au contraire, le présent article et l'article 49 du présent projet de loi tendent à mettre les dispositions de la loi en conformité avec celles du décret.

Ainsi, l'article 49 tend à insérer un article L. 1424-34 dans le code général des collectivités territoriales afin :

- de rendre obligatoire la présence d'un directeur adjoint auprès du directeur départemental des services d'incendie et de secours, chargé de le seconder et de le suppléer dans l'ensemble de ses fonctions, y compris opérationnelles, et nommé par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du président du conseil d'administration ;

- de donner une base légale à l'emploi de directeur administratif et financier, dont la création constituerait une simple faculté offerte au conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours et dont le titulaire serait nommé par son seul président.

En conséquence :

- le premier paragraphe (I) du présent article tend à supprimer la dernière phrase du cinquième alinéa de l'article L. 1424-30 du code général des collectivités territoriales aux termes de laquelle le directeur départemental des services d'incendie et de secours peut être assisté d'un directeur adjoint, nommé par le seul président du conseil d'administration et chargé uniquement de la gestion administrative et financière de l'établissement ;

- le second paragraphe (II) tend à modifier le sixième alinéa de l'article L. 1424-30 afin de prévoir que le président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours peut déléguer sa signature au directeur du service, au directeur adjoint et, le cas échéant, au directeur administratif et financier.

Votre commission vous soumet un **amendement de réécriture** du présent article ayant pour objet de modifier l'article L. 1424-30 du code général des collectivités territoriales afin :

- d'une part, dans l'avant-dernière phrase du deuxième alinéa, de **supprimer une référence au code des marchés publics** devenue **obsolète** et, en tout état de cause, **inappropriée** puisqu'elle vise une disposition d'ordre réglementaire ;

- d'autre part, **de supprimer les trois derniers alinéas relatifs à l'organisation de la gestion administrative et financière du service départemental d'incendie et de secours, qui trouveraient davantage leur place aux côtés des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la nomination et aux missions du directeur départemental des services d'incendies et de secours** que l'article 49 du présent projet de loi tend à compléter.

Le premier volet de l'**amendement** mérite davantage d'explication. L'avant dernière phrase du deuxième alinéa de l'article L. 1424-30 du code général des collectivités territoriales dispose que le président du conseil d'administration du service départemental d'incendie peut être chargé de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services visés à l'article 28 du code des marchés publics et pouvant être passés sans formalités préalables.

Le code des marchés publics auquel il est ainsi fait référence est celui qui avait été annexé au décret n° 2001-210 du 7 mars 2001. Il a été remplacé par un nouveau code, annexé au décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004, qui a substitué à la notion de « marchés passés sans formalités préalables » celle de « marchés passés selon une procédure adaptée ».

La référence à l'article 28 du code des marchés publics est restée exacte puisque l'article du nouveau code, relatif aux marchés passés selon une procédure adaptée porte le même numéro. Elle mérite toutefois d'être supprimée car il n'est pas de bonne technique législative de faire référence, dans une loi, à une disposition de nature réglementaire qui peut être modifiée par le Gouvernement contre l'avis du législateur. Il vous est donc proposé de faire référence aux marchés pouvant être passés selon une procédure adaptée.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 47 **ainsi modifié**.

#### *Article 48*

(art. L. 1424-30-1 nouveau du code général des collectivités territoriales)

#### **Expédition des affaires courantes**

Cet article a pour objet d'insérer un article L. 1424-30-1 dans le code général des collectivités territoriales afin de permettre au président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours d'expédier les affaires courantes dans l'attente d'une nouvelle élection, en cas de démission de tous les membres du conseil d'administration ou d'annulation devenue définitive de leur élection.

Cette situation ne s'est encore jamais produite mais, selon les informations communiquées par la direction de la défense et de la sécurité civiles, plusieurs conseils d'administration auraient déjà exprimé l'intention de démissionner collectivement.

Les élections devraient avoir lieu dans un délai de deux mois ; le nouveau conseil devrait ensuite être convoqué en urgence par le représentant de l'Etat dans le département pour sa première réunion.

Il s'agit, par analogie avec les dispositions régissant le fonctionnement des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, d'assurer la continuité du service public d'incendie et de secours.

De fait, l'article L. 1424-30 du code général des collectivités territoriales fixe les conditions de fonctionnement du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours mais ne prévoit pas les cas de démission de tous ses membres ou d'annulation de leur élection.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 48 **sans modification**.

*Article additionnel après l'article 48*

(art. L. 1424-31 du code général des collectivités territoriales)

**Commission administrative et technique**

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de modifier l'article L. 1424-31 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir que les représentants des sapeurs-pompier professionnels et volontaires à la commission administrative et technique des services d'incendie et de secours sont élus après chaque renouvellement des conseils municipaux, soit tous les six ans, afin d'harmoniser la durée de leurs mandats avec celle de la commission administrative paritaire et de la commission technique paritaire.

Instituée auprès du conseil d'administration du service départemental des services d'incendie et de secours, la **commission administrative et technique** des services d'incendie et de secours est consultée sur toutes les questions d'ordre technique ou opérationnel intéressant les services d'incendie et de secours.

Aux termes du dernier alinéa de l'article L. 1424-31 du code général des collectivités territoriales, elle comprend des représentants des sapeurs-pompier professionnels et volontaires, élus pour trois ans par les sapeurs-pompier en service dans le département.

Les élections ont lieu lors de chaque renouvellement du conseil d'administration or la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a dissocié la durée du mandat des représentants du conseil général de celle des représentants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale. Ainsi, les représentants du conseil général sont élus dans les quatre mois suivant le renouvellement partiel ou total du conseil général, soit tous les trois ans, tandis que les représentants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale sont élus dans les quatre mois suivant le renouvellement intégral des conseils municipaux, soit tous les six ans.

De plus, les élections des autres instances consultatives des sapeurs-pompiers - la commission administrative paritaire et la commission technique paritaire - sont organisées, en application de l'article 7 du décret n° 89-229 du 17 avril 1989 et de l'article 7 du décret n°85-565 du 30 mai 1985, dans les huit mois suivant le renouvellement des conseils municipaux.

Dans ces conditions, il paraît souhaitable d'**harmoniser la durée des mandats des représentants des sapeurs-pompiers aux différentes instances** et de prévoir le **renouvellement des représentants des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires à la commission administrative et technique** après chaque renouvellement des conseils municipaux, soit **tous les six ans**.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** que votre commission vous propose d'insérer après l'**article 48**.

#### *Article 49*

(art. L. 1424-34 du code général des collectivités territoriales)

#### **Directeur adjoint et directeur financier**

Cet article a pour objet de rétablir un article L. 1424-34 dans le code général des collectivités territoriales, abrogé par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, afin de préciser l'organisation de la direction du service départemental d'incendie et de secours.

Comme il l'a été indiqué dans le commentaire de l'article 47, il s'agit :

- de **rendre obligatoire la présence d'un directeur adjoint** auprès du directeur départemental des services d'incendie et de secours, chargé de le seconder et de le suppléer dans l'ensemble de ses fonctions et nommé par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du président du conseil d'administration ;

- de **donner une base légale à l'emploi de directeur administratif et financier**, dont la création constituerait une simple faculté offerte au conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours et dont le titulaire serait nommé par le seul président du conseil d'administration.

Ainsi, le premier alinéa mettrait fin à la contradiction actuelle entre les dispositions législatives et réglementaires du code général des collectivités territoriales relatives au directeur adjoint du service départemental d'incendie et de secours, au bénéfice des secondes.

L'exigence d'un arrêté conjoint du président du conseil d'administration et du ministre de l'intérieur serait justifiée par les attributions du directeur adjoint. Dans la rédaction proposée par le présent article, celui-ci pourrait en effet exercer des fonctions opérationnelles sous l'autorité du préfet.

Le second alinéa, tout en reprenant des dispositions qui sont actuellement de nature réglementaire, introduirait davantage de souplesse puisque **la création du directeur administratif et financier**, substitué au « responsable administratif et financier » **ne serait plus obligatoire**. Il est logique que ce directeur soit nommé par le seul président du conseil d'administration puisqu'il n'exercerait aucune fonction opérationnelle.

L'article L. 1424-32 du code général des collectivités territoriales porte sur la nomination du directeur départemental des services d'incendie et de secours.

L'article L. 1424-33 a trait à ses missions opérationnelles.

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de réécrire le présent article et, ce faisant, l'article L. 1424-33 du code général des collectivités territoriales, plutôt que de rétablir l'article L. 1424-34, afin de **rationaliser l'organisation de la direction des services départementaux d'incendie et de secours et de renforcer le rôle des élus locaux dans leur gestion**.

Il prévoit l'**institution, auprès du directeur départemental de deux directeurs adjoints**.

**Le premier serait chargé des missions opérationnelles**. En conséquence, il serait **nommé conjointement** par le ministre chargé de la sécurité civile et le président du conseil d'administration.

**Le second serait chargé de la gestion administrative et financière de l'établissement**. En conséquence, il serait **nommé par le seul président du conseil d'administration** et non, comme le prévoit le projet de loi, conjointement avec le ministre chargé de la sécurité civile. Les tâches de gestion administrative et financière des services départementaux d'incendie et de secours relèvent de la seule responsabilité des collectivités locales. Les officiers de sapeurs pompiers ne sont pas nécessairement les plus qualifiés pour les exercer. Il convient de laisser au président du conseil d'administration la possibilité de nommer un administrateur territorial par exemple.

Pour plus de souplesse, la création de l'emploi de directeur adjoint administratif et financier resterait à l'appréciation du conseil d'administration. **Afin de prévenir tout risque de blocage, en cas d'absence ou d'empêchement du directeur départemental, la direction du service reviendrait au directeur adjoint chargé des missions opérationnelles** qui aurait autorité sur le directeur adjoint administratif et financier.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 49 **ainsi modifié**.

### *Article 50*

(art. L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales)

#### **Financement**

Cet article a pour objet de modifier l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales afin de donner au conseil général une plus grande maîtrise dans la détermination du montant de la contribution du département au financement du service départemental d'incendie et de secours.

Les services départementaux d'incendie et de secours sont principalement financés par les collectivités territoriales dont les représentants siègent au sein de leur conseil d'administration.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales dispose que les contributions des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et du département au financement du service départemental d'incendie et de secours constituent des **dépenses obligatoires** et que leurs **modalités de calcul et de répartition** sont **fixées par le conseil d'administration** de l'établissement.

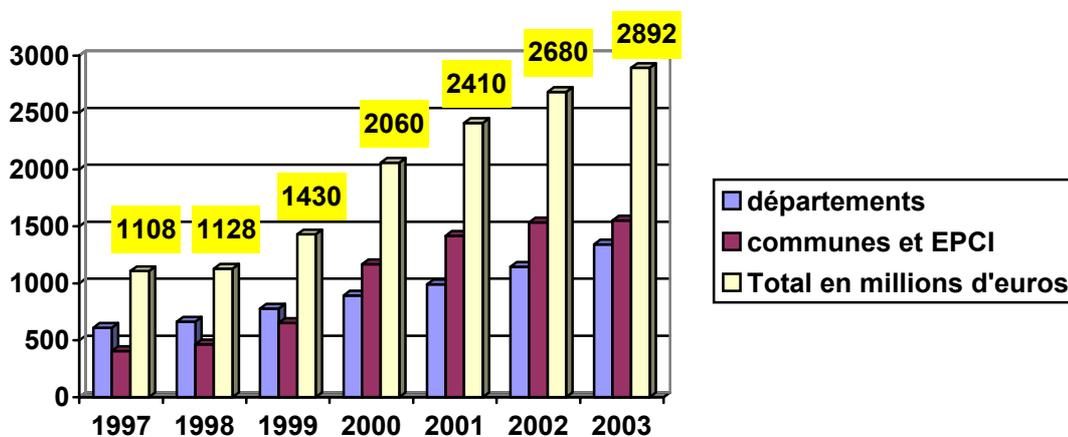
En 2003, le budget total des services d'incendie et de secours s'est élevé à **3,2 milliards d'euros**. Il a été pris en charge, en moyenne, à 55 % par les communes et 37 % par les départements, les 8 % restants étant financés par d'autres recettes (Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, dotation globale d'équipement, facturation des prestations de services...).

Ces moyennes masquent d'**importantes disparités**. Ainsi, la dépense par habitant, d'un montant moyen de 51 euros, est de 25 euros dans l'Aube mais de 130 euros en Corse-du-Sud. La contribution des départements s'avère également très inégale : de 9 % dans le Loiret à 95 % dans l'Essonne. en 2003, Cette contribution représentait 3,6 % des recettes de fonctionnement des conseils généraux en 2003.

Notre collègue M. Michel Mercier observait justement en 2002 que *« L'Etat finance près du quart du budget de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris mais seulement 3 % environ du budget des services départementaux d'incendie et de secours, principalement par le biais de la dotation globale d'équipement. Encore faut-il rappeler que ces sommes sont prélevées sur la dotation globale d'équipement des communes. »*

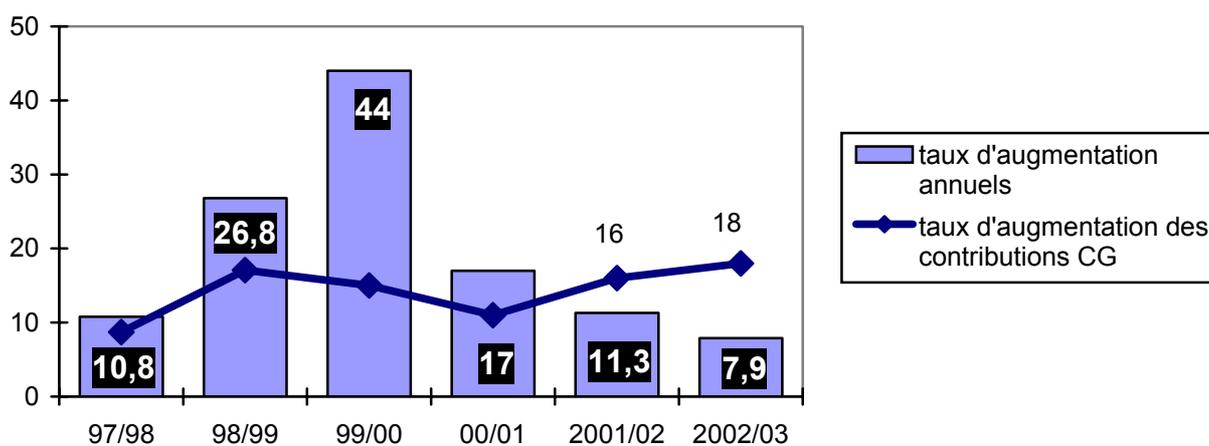
Les budgets des services départementaux d'incendie et de secours et, en conséquence, les contributions des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et des départements ont connu une **progression extrêmement rapide au cours des dernières années : + 235 % de 1997 à 2001**.

**Contribution des collectivités territoriales aux budgets des SDIS,  
de 1997 à 2002, en millions d'euros**



Source : Direction de la défense et de la sécurité civiles.

**Taux d'augmentation des contributions  
des collectivités territoriales aux SDIS de 1998 à 2003**



Source : Direction de la défense et de la sécurité civiles.

Les **causes** de cette inflation sont multiples.

La réforme de 1996 était censée être neutre financièrement et entraîner des économies d'échelle, puisqu'il ne s'agissait que de mettre en commun les moyens existants.

Dans les faits, elle s'est avérée coûteuse car la mutualisation des moyens a suscité des besoins nouveaux en équipements : émergence des « dépenses cachées », remise à niveau des équipements, harmonisation des moyens entre les anciens corps communaux.

De plus, le regroupement des personnels a rendu nécessaire une harmonisation des régimes indemnitaires, qui s'est bien souvent traduite par une augmentation de la masse salariale.

Parallèlement, se sont multipliées les dispositions réglementaires coûteuses. Les mesures relatives au statut des personnels ont eu une incidence particulièrement lourde. Après la mise en place du régime indemnitaire en 1998-1999, qui a eu un impact financier immédiat et considérable, la réforme de la filière opérée par les décrets du 30 juillet 2001 et l'aménagement et de la réduction du temps de travail auront des conséquences plus étalées.

Un cabinet spécialisé s'est vu confier en 2002, par la direction de la défense et de la sécurité civiles, l'association des présidents de service d'incendie et de secours et DEXIA la réalisation d'une enquête sur le financement des SDIS qui a permis d'établir que pour l'exercice 2001, 79 % des dépenses ont été réalisées en fonctionnement et 21 % en investissement, et que la masse salariale représentait pour ce même exercice 71% des charges.

Par ailleurs, les interventions ont augmenté en 10 ans de 15 %, le secours à victimes fort consommateur d'hommes et de potentiel opérationnel connaissant pendant la même période une croissance de 76 %. Ainsi, les effectifs de sapeurs-pompiers professionnels sont passés depuis 10 ans de 22.900 à 31.500, soit une augmentation de 38 %.

Selon la direction de la défense et de la sécurité civiles : « *ces impacts cumulés semblent en voie d'être absorbés : on revient en 2003 à un taux global de progression à un chiffre. L'analyse département par département confirme ce retour à la normale : sur les 97 SDIS, 78 ont un taux de progression inférieur à 10 % (dont 31 inférieur à 5%) ; seuls 6 SDIS connaissent une progression supérieure à 15 %.* »

La loi n° 276-2002 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a profondément modifié le mode de financement des services départementaux d'incendie et de secours.

En premier lieu, des **sources complémentaires de financement** ont été prévues à l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales.

**Les interventions effectuées par les services départementaux d'incendie et de secours à la demande de la régulation médicale du centre 15, à défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés et si elles ne relèvent pas de leurs missions légales, doivent désormais être prises en charge financièrement par les établissements de santé, sièges des services d'aide médicale d'urgence (SAMU).**

Les conditions de cette prise en charge sont fixées par une convention entre le SDIS et l'hôpital siège du SAMU selon des modalités fixées par arrêté

interministériel. Ces dispositions, facultatives dans le projet de loi initial, ont été rendues obligatoires par le Sénat qui a aussi obtenu leur application à la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris et au Bataillon des marins pompiers de Marseille.

Selon les indications communiquées par la direction de la défense et de la sécurité civiles : « *Pour l'année 2003, les centres hospitaliers sièges de SAMU rembourseront les transports effectués par les services d'incendie et de secours pour un montant forfaitaire de 90 euros. Pour l'avenir, un nouveau dispositif sera mis en place avec des tarifs particulièrement dissuasifs car l'objectif est bien de faire baisser le nombre de ces interventions indues qui n'ont rien à voir avec l'urgence des missions des sapeurs-pompiers..* »

**Les interventions effectuées par les SDIS sur le réseau routier et autoroutier concédé doivent faire l'objet d'une prise en charge par les sociétés concessionnaires**, dans des conditions déterminées par une convention conclue entre les parties concernées, selon des modalités fixées par arrêté interministériel. Cette convention doit aussi prévoir les conditions de mise à disposition des SDIS de l'infrastructure routière ou autoroutière pour les interventions urgentes dans le département.

Surtout, l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales prévoit la **suppression, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunales.**

Ces contributions seront **remplacées**, à cette date, par un **prélèvement** opéré **sur leur dotation globale de fonctionnement** d'un montant égal à celui atteint par les contributions de l'année 2005, selon la formule retenue en 1999 pour la suppression des contingents communaux d'aide sociale lors de la création de la couverture maladie universelle.

A titre transitoire, les contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ont été gelées à leur niveau atteint en 2002 depuis 2003 et jusqu'en 2005, elles ne peuvent progresser plus que l'indice des prix à la consommation. Le taux moyen d'évolution des contributions des communes et établissements publics de coopération intercommunale a été, au niveau national, de 1,15 % en 2003 et de 1,95 % en 2004.

Ce gel a conduit les départements à supporter seuls l'augmentation du budget des services départementaux d'incendie et de secours au cours des deux dernières années : leurs contributions ont progressé de 16 % en 2002 et de 18 % en 2003.

Cette période transitoire devait être mise à profit pour **remédier aux fortes disparités entourant la répartition des contributions individuelles**

entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale.

Un débat devait être organisé à cet effet au sein des conseils d'administration, dans les six mois suivant leur renouvellement prévu par la loi du 27 février 2002. D'après les informations communiquées à votre rapporteur, cette disposition n'a guère été respectée.

Cette hypothèse a été prise en compte par le dernier alinéa de l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales aux termes duquel : *« si aucune délibération n'est prise, la contribution des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et du département est répartie entre, d'une part, le département, et, d'autre part, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, en proportion de leurs contributions respectives dans le total des contributions du département, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale constatées dans le dernier compte administratif connu. La contribution de chaque commune et de chaque établissement public de coopération intercommunale est ensuite calculée, dans des conditions fixées par décret, en fonction de l'importance de sa population, de son potentiel fiscal par habitant ainsi que de la part de sa contribution dans le total des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale constatée dans le dernier compte administratif connu. »*

Afin de faciliter la prise de décision, la loi du 27 février 2002 a remplacé l'exigence d'une majorité qualifiée des deux tiers par un vote à la majorité simple.

Le département est ainsi appelé à devenir l'unique contributeur financier du service départemental d'incendie et de secours. Cette disposition simplifie le système de financement et clarifie les responsabilités.

Toutefois, il est anormal que le montant de la contribution du département soit actuellement fixé par le seul conseil d'administration et s'impose au conseil général.

Pour établir clairement la maîtrise de ce dernier sur son budget, le premier paragraphe (I) du présent article tend à insérer deux alinéas au début de l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales afin :

- d'une part, de **prévoir que le conseil général détermine sa contribution au vu d'un rapport adopté par le conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours** sur l'évolution des ressources et des charges prévisibles du service ;

- d'autre part, d'**ouvrir la possibilité d'un conventionnement pluriannuel entre le département et l'établissement public** destiné à donner au conseil général d'une visibilité financière à plus long terme.

Les premier et troisième alinéas seraient, en conséquence, modifiés par les deuxième (II) et troisième (III) paragraphes pour supprimer la fixation de la contribution du département par le conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours, ainsi que sa notification au président du conseil général.

Si elle doit être saluée, cette disposition n'est assurément pas à la hauteur des **enjeux financiers** auxquels les services d'incendie et de secours sont confrontés.

Lors de son audition devant votre commission, M. Dominique de Villepin, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a annoncé la volonté du Gouvernement d'affecter une partie de la taxe sur les conventions d'assurance des véhicules terrestres à moteur au financement des services d'incendie et de secours, permettant ainsi le transfert aux départements de 900 millions d'euros par an, dès l'année 2005, en substitution d'un montant équivalent de dotation globale de fonctionnement. Il convient toutefois d'observer que cette taxe sur les conventions d'assurance a également vocation à financer les compétences nouvelles transférées aux départements par le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales.

La question lancinante de l'attribution aux services départementaux d'incendie et de secours d'une recette fiscale est quant à elle sans cesse éludée en raison de la nécessité de ne pas aggraver le poids des prélèvements obligatoires.

Au bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter l'article 50 **sans modification**.

*Article additionnel après l'article 50*

(art. L. 1424-36-1 du code général des collectivités territoriales)

**Fonds d'aide à l'investissement des SDIS**

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de modifier l'article L. 1424-36-1 du code général des collectivités territoriales afin de **rendre la commune de Marseille éligible aux subventions du Fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours**.

Ce Fonds a été institué par l'article 129 de la loi de finances initiale pour 2003 afin de succéder à la majoration annuelle de 45 millions d'euros de la dotation globale d'équipement leur revenant pour les années 2000, 2001 et 2002, prévue par l'article 24 de la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999. Son montant s'élève à **54 millions d'euros en 2004**.

Aux termes de l'article L. 1424-36-1 du code général des collectivités territoriales, les **subventions** sont attribuées par les préfets de zone de défense,

**pour la réalisation d'opérations déterminées** correspondant à une dépense réelle d'investissement et concourant au financement des systèmes de communication ou à la mise en oeuvre des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques.

Ces subventions sont attribuées après **avis d'une commission** composée d'élus représentant les services départementaux d'incendie et de secours de la zone de défense et chargée de fixer annuellement les différentes catégories d'opérations pouvant en bénéficier ainsi que les taux maxima et minima de subvention applicables à chacune d'elles.

Les modalités d'attribution des subventions du Fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours ont été précisées par le décret n° 2003-883 du 16 septembre 2003.

Alors que la majoration exceptionnelle de la dotation globale d'équipement allouée de 2000 à 2002 était répartie uniformément au prorata des investissements réalisés, le Fonds permet d'attribuer des subventions à certaines opérations, jugées prioritaires, réalisées par les services départementaux d'incendie et de secours.

La rédaction actuelle de l'article L. 1424-36-1 du code général des collectivités territoriales, en faisant référence aux services départementaux d'incendie et de secours, ne permet pas à la commune de Marseille de bénéficier des subventions de ce Fonds. Or elle supporte de lourdes charges au titre des opérations de secours réalisées par le bataillon de marins-pompiers.

Ainsi, en 2003, le budget 2003 du bataillon supporté par la commune s'est élevé à 74,4 millions d'euros en section de fonctionnement et à 12 millions d'euros en section d'équipement. Déduction faite des 17 millions d'euros de recettes procurées par les prestations réalisées au profit de l'aéroport, du SAMU ou au titre de la formation, le coût net supporté par la commune s'est élevé à 69,4 millions d'euros.

Il convient donc de **permettre à la commune de Marseille de pouvoir bénéficier des attributions du Fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours.**

Tel est l'objet de l'**article additionnel** que votre commission vous propose d'insérer **après l'article 50.**

## **CHAPITRE III COOPÉRATION INTERDÉPARTEMENTALE**

### *Article 51*

(art. L. 1424-43, section 5 nouvelle du chapitre IV du titre II du livre IV  
de la première partie, art. L. 1424-51 à L. 1424-58 nouveaux  
du code général des collectivités territoriales)

#### **Etablissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours**

Cet article a pour objet de favoriser la mutualisation des moyens des services d'incendie et de secours au sein d'établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours.

L'article L. 1424-43 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996, reconnaît **déjà** aux départements situés dans une même zone de défense la **faculté de créer**, par délibérations concordantes de leur conseil général et après avis du conseil d'administration des services départementaux d'incendie et de secours concernés, **un établissement public interdépartemental** ayant pour objet l'acquisition ou la location de moyens matériels destinés à la lutte contre les incendies de forêts ou les catastrophes naturelles et technologiques. Ces établissements peuvent également concourir à la formation des sapeurs-pompiers par convention avec l'Etat ou tout établissement public compétent en la matière.

**Ces dispositions n'ont jamais été mises en œuvre**, les départements ayant préféré définir par voie de convention les modalités de leur coopération.

Aussi le présent article s'efforce-t-il de **rendre davantage attractive la formule** des établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours.

Sur le plan formel, il tend, dans un premier paragraphe (I), à abroger l'article L. 1424-43 du code général des collectivités territoriales et, dans un second paragraphe (II) à créer, au sein du chapitre IV (« services d'incendie et de secours ») du titre II (« dispositions propres à certains services publics locaux ») du livre IV (« services publics locaux ») de la première partie (« dispositions générales »), une nouvelle section V autorisant la création d'établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours et composée de huit articles numérotés L. 1424-51 à L. 1424-58.

Aux termes du texte proposé pour l'article L. 1424-51, les établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours demeureront **facultatifs**.

Ils seraient créés par **délibérations concordantes des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours**

**intéressés, et non plus par des conseils généraux.** Cette création ferait l'objet d'un avis des conseils généraux et des préfets concernés avant d'être prononcée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département où l'établissement aurait son siège.

Le champ géographique d'intervention et les compétences de l'établissement relèveraient du seul choix des services départementaux d'incendie et de secours concernés qui pourraient, contrairement à ce que prévoit le droit actuel, appartenir à des **zones de défense différentes.**

Les **compétences susceptibles d'être exercées** par ces établissements publics interdépartementaux seraient **étendues**, le texte proposé pour l'article L. 1424-52 les autorisant à prendre en charge :

- l'acquisition, la location et la gestion de tout type de matériels, le cas échéant en constituant un groupement de commandes ;
- la formation des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires ;
- les dépenses afférentes aux opérations de secours ;
- l'information et la sensibilisation du public ;
- la réalisation d'études et de recherches.

Les dispositions concernant l'organisation, le fonctionnement et les ressources des établissements interdépartementaux s'inspirent des règles applicables aux services départementaux d'incendie et de secours.

Le texte proposé pour l'article L. 1424-53 du code général des collectivités territoriales prévoit ainsi que l'établissement public interdépartemental serait administré par un **conseil d'administration composé de représentants élus, en leur sein, de chacun des conseils d'administrations** des services départementaux d'incendie et de secours membres.

Le représentant de l'Etat dans le département du siège de l'établissement public interdépartemental assisterait de plein droit aux séances du conseil d'administration. Il pourrait demander une nouvelle délibération si la bonne organisation de la sécurité civile lui paraissait compromise.

Aux termes du texte proposé pour l'article L. 1424-54, il reviendrait au conseil d'administration de régler par ses délibérations les affaires relatives à la gestion de l'établissement public interdépartemental d'incendie et de secours et de voter le budget de l'établissement.

Enumérées par le texte proposé pour l'article L. 1424-55, les **ressources** de l'établissement interdépartemental seraient composées :

- à titre principal, d'une cotisation obligatoire des services départementaux d'incendie et de secours dont le montant serait fixé chaque année, avant le 1<sup>er</sup> janvier, par son conseil d'administration ;

- de dons et legs, des remboursements du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, de la fraction principale de la première part de la dotation globale d'équipement des départements, de remboursements pour services rendus et participations diverses, de subventions, fonds de concours, dotations et participations de la Communauté européenne, de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics, du produit des emprunts.

Les textes proposés pour les articles L. 1424-56 et L. 1424-57 du code général des collectivités territoriales prévoient, d'une part, que le directeur de l'établissement public interdépartemental d'incendie et de secours est nommé par le président du conseil d'administration et peut cumuler ses fonctions avec celles de directeur du service départemental d'incendie et de secours du département du siège de l'établissement, d'autre part, qu'il est chargé d'assurer la direction administrative et financière de l'établissement, sous l'autorité du président du conseil d'administration qui peut lui déléguer sa signature.

Un décret en Conseil d'Etat, prévu par le texte proposé pour l'article L. 1424-58, préciserait les modalités d'application de ces dispositions.

En dépit des éléments de souplesse introduits par le présent article, il n'est guère évident que les établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours rencontrent davantage de succès que jusqu'à présent. L'intérêt présenté par la création de tels établissements est pourtant réel dès lors que celle-ci demeure une faculté reposant sur le volontariat.

Votre commission vous propose en conséquence d'adopter l'article 51 **sans modification**.

**TITRE IV**  
**DISPOSITIONS RELATIVES AUX SAPEURS-POMPIERS**

**CHAPITRE PREMIER**  
**DISPOSITIONS RELATIVES**  
**AUX SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS**

*Article 52*

(articles 12-2-1 nouveau 45 et 61-1 de la loi du 26 janvier 1984)

**Mutualisation des charges de formation des élèves  
officiers sapeurs-pompiers**

Cet article tend à insérer un article 12-2-1 nouveau dans la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et à modifier ses articles 45 et 61-1, en vue de prévoir la mutualisation des charges de formation des élèves officiers sapeurs-pompiers au sein du conseil national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

**A cet égard, la loi du 22 juillet 1987, dans son article 7**, a prévu que le représentant de l'Etat dans le département où se trouve le siège de la zone de défense établit un schéma directeur destiné à la formation des personnels et à la préparation des moyens de secours. A l'initiative de votre commission, le législateur a soumis ce document à l'avis du président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours.

**En pratique, l'Etat pilote le dispositif de formation, à travers un schéma national et les schémas directeurs de zone précités**, afin de garantir le respect de l'unité de doctrine et de commandement de la sécurité civile.

**A ce titre, il assure la formation des officiers sapeurs-pompiers** (grade de lieutenant) à travers **l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP)**<sup>1</sup>. Celle-ci constitue la principale composante de l'institut national d'études de la sécurité civile (INESC), implanté à Nainville-les-Roches (Essonne), qui concourt par ailleurs au développement de la recherche et de la prospective en matière de sécurité civile.

Enfin, le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) soutient ponctuellement les actions de formation précitées par des participations financières ou des prestations.

---

<sup>1</sup> L'Ecole nationale supérieure des sapeurs pompiers (ENSPP), devenue école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP), a été inaugurée le 22 février 1978.

### **Le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)**

- Issu de la loi statutaire de la fonction publique territoriale du 26 janvier 1984, le centre est un établissement public à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.
- Il est dirigé par un conseil d'administration de 34 membres, paritairement composé de représentants des collectivités territoriales et des organisations syndicales de fonctionnaires territoriaux.
- Il définit les orientations générales et les programmes de la formation des agents de la fonction publique territoriale et assure l'organisation des concours et examens professionnels et la publicité des déclarations de vacances des emplois de catégories A et B, la prise en charge des fonctionnaires de catégorie A momentanément privés d'emploi et le reclassement de ceux qui sont devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions.
- Il est financé en particulier par une cotisation obligatoire (taux de 1 %) versée par les collectivités territoriales et leurs établissements publics et un prélèvement supplémentaire obligatoire versé par les offices publics d'habitation à loyer modéré (taux 0,05 %).

**Les officiers de sapeurs-pompiers professionnels** sont sélectionnés à l'issue d'un **concours national** (de niveau bac+3) organisé par l'Etat. **Inscrits sur une liste d'aptitude, valable pour trois ans, les lauréats sont recrutés par les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)**, qui les envoient en formation à l'ENSOSP pour une durée de 2 à 3 semestres.

**Or, la situation actuelle de la formation des officiers sapeurs-pompiers n'est pas satisfaisante.**

En effet, **la procédure actuelle** qui prévoit le recrutement des officiers avant leur formation **ne peut garantir une réelle sélection de leurs compétences.**

Par ailleurs, les efforts financiers considérables exigés par la formation initiale des officiers sapeurs-pompiers ne sont pas toujours « *amortis* », en raison de la **mobilité croissante des jeunes personnels.**

Ainsi, **il existe une inégalité flagrante entre les services d'incendie et de secours quant au recrutement des officiers**, certains d'entre eux recrutant des personnels formés par la voie de la mutation et laissant la charge de la formation sur quelques départements (Seine-et-Marne...).

### La formation des sapeurs-pompiers : données chiffrées

- **Nombre de journées de formation par an** : 860.000, dont 410.000 pour les professionnels et 450.000 pour les volontaires

- **Estimation du coût de formation** : 200 millions d'euros, soit 6,6 % du budget des services départementaux d'incendie et de secours, qui s'élève environ à 3 milliards d'euros. La cotisation au centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) (1 % des salaires hors cotisations sociales) représente 6 millions d'euros pour les professionnels (2002).

- **Budget INESC/ENSOSP (2004)** : 17,1 millions d'euros issus des contributions de l'Etat (7,3 millions d'euros), des services départementaux d'incendie et de secours (6,6 millions d'euros), du CNFPT ( 2 millions d'euros) et d'autres recettes (1,2 millions d'euros)

Source : ministère de l'intérieur, direction de la défense et de la sécurité civiles.

**Face à ces difficultés, le présent article mutualise les charges de formation des officiers sapeurs-pompiers au sein du centre national de la fonction publique territoriale.**

L'article 45 de la loi du 26 janvier 1984 est modifié pour intégrer « *les candidats au concours de lieutenant de sapeurs-pompiers professionnels déclarés aptes par le jury* » parmi les **élèves du centre** (II).

Aujourd'hui, les candidats aux concours d'accès aux cadres d'emplois de catégorie A de la fonction publique territoriale dont les statuts particuliers le prévoient sont nommés en cette qualité. A ce titre, ils sont inscrits sur une **liste d'aptitude** au terme de leur formation initiale. Ceux qui n'avaient pas auparavant la qualité de fonctionnaire ont droit à une allocation d'assurance à la charge du centre et le temps passé en qualité d'élève est ultérieurement validé pour la retraite auprès de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). **Le dispositif envisagé étendrait le bénéfice de ce dispositif**, institué par la loi Hoeffel du 27 décembre 1994<sup>1</sup> aux lieutenants de sapeurs-pompiers qui sont des cadres de catégorie B.

Par ailleurs, l'article 12-2-1 inséré par le présent article de la loi du 26 janvier 1984 précitée **instaurerait une majoration de la cotisation obligatoire** due par les collectivités territoriales et leurs établissements publics pour financer le centre, en vue d'« *assurer le financement de la formation des officiers de sapeurs-pompiers professionnels et la charge salariale relative aux élèves officiers* » (I).

---

<sup>1</sup> Loi n° 94-134 du 27 décembre 1994 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale.

Assise sur la masse des rémunérations versées aux sapeurs-pompiers professionnels relevant des SDIS, conformément à l'article 12-2 de la loi statutaire de la fonction publique territoriale du 26 janvier 1984<sup>1</sup>, **cette majoration permettrait de financer les frais de scolarité des « élèves officiers ». Son taux serait fixé chaque année par le conseil d'administration dans la limite d'un plafond ne pouvant excéder 2 % (12 millions d'euros).** Sur la base d'un recrutement de 150 élèves par an, les frais de scolarité devraient s'élever à 6 millions d'euros, et les coûts salariaux à 5,2 millions d'euros.

Le statut d'élève officier sapeur-pompier permettrait ainsi d'assurer la formation initiale des lieutenants de sapeurs-pompiers avant leur affectation et leur prise en charge financière par les services départementaux d'incendie et de secours. En toute logique, bénéficiant d'un dispositif de formation accéléré, les officiers issus du concours interne ne seraient pas concernés par la réforme.

**Enfin, ce dispositif accompagnerait l'évolution statutaire de l'institut national d'études de la sécurité civile (INESC), prochainement intégré dans l'institut national des hautes études de la sécurité (INHES),** dont le domaine de recherche et de réflexion comprendra la sécurité civile et la gestion des crises.

Progressivement transférée jusqu'en 2007 sur le site d'Aix-les-Milles (Bouches-du-Rhône), **l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP)** va être transformée en établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de la sécurité civile au cours de l'année, afin de favoriser la constitution d'une véritable école d'application dispensant de formations de référence et bénéficiant d'un plateau technique d'entraînement.

C'est pourquoi le présent article modifie l'article 61-1 de la loi du 26 janvier 1984, qui prévoit la possibilité de mettre les fonctionnaires territoriaux des cadres d'emplois de sapeurs-pompiers professionnels qui n'ont pu être détachés dans un corps d'accueil, à **disposition** de l'Etat ou de l'institut national d'études de la sécurité civile, dans le cadre de leurs missions de défense et de sécurité civiles. La référence à l'institut serait remplacée par celle aux établissements publics de l'Etat, formulation large comprenant aussi bien l'ENSOSP que le futur INHES (III).

Tenant compte de la nécessité de mutualisation des charges de formation comme des interrogations exprimées par les élus et les sapeurs-pompiers sur l'utilisation des fonds résultant de la surcotisation de 2%, **votre commission** vous propose d'adopter un **amendement** qui préciserait que

---

<sup>1</sup> *Cette majoration serait ainsi assise sur la masse des rémunérations versées aux sapeurs-pompiers professionnels « telles qu'elles apparaissent aux états liquidatifs mensuels ou trimestriels dressés pour le règlement des charges sociales dues aux organismes de sécurité sociale, au titre de l'assurance maladie ».*

ladite majoration serait « affectée » au financement de la formation des officiers de sapeurs-pompiers professionnels et des charges salariales relatives aux élèves officiers.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 52 **ainsi modifié**.

*Article 53*

(art. 3, 4, 6, 7, 8, 9 de la loi du 7 juillet 2000)

**Dispositif de fin de carrière des sapeurs-pompiers**

Cet article tend modifier la loi n° 2000-628 du 7 juillet 2000 relative à la prolongation du mandat et à la date de renouvellement des conseils d'administration des services d'incendie et de secours ainsi qu'au reclassement et à la cessation anticipée d'activité des sapeurs-pompiers professionnels afin de réformer le congé pour difficulté opérationnelle (CDO) et améliorer le déroulement de la fin de carrière des sapeurs-pompiers professionnels.

**Les difficultés opérationnelles de certains sapeurs-pompiers professionnels en fin de carrière ont été constatées dans les services d'incendie et de secours**, qui ne jouissent parfois plus des ressources physiques et psychologiques nécessaires pour affronter les contraintes de leurs missions.

**C'est pourquoi, la loi du 7 juillet 2000 précitée, adoptée à l'unanimité par le Parlement, a créé le dispositif de congé pour difficulté opérationnelle (CDO).** Le droit en vigueur, issu de cette loi, prévoit que « *les sapeurs-pompiers professionnels âgés d'au moins cinquante ans, dont le médecin de sapeurs-pompiers constate, au cours de la visite médicale périodique ou après avoir été saisi par l'administration ou par l'intéressé, que celui-ci rencontre des difficultés incompatibles avec l'exercice des fonctions opérationnelles relevant des missions confiées aux services d'incendie et de secours* » peuvent bénéficier d'un **reclassement** dans un autre corps, cadre d'emplois ou emploi de la fonction publique, ou d'un **congé pour difficulté opérationnelle**.

En premier lieu, il faut noter que le sapeur-pompier concerné ou son autorité d'emploi peut solliciter un **nouvel examen** auprès de la commission de réforme en cas de contestation de l'appréciation du médecin.

En second lieu, la loi du 7 juillet 2000 précise que l'éventuel reclassement pour difficulté opérationnelle du sapeur-pompier professionnel, qui dispose du statut d'agent de la fonction publique territoriale, intervient **à la demande de l'intéressé**, conformément aux dispositions en vigueur de la loi statutaire du 26 janvier 1984 (articles 81 à 85).

**La loi du 7 juillet 2000 précise que le reclassement est effectué par la voie du détachement<sup>1</sup> et qu'il ne peut être suivi d'une intégration.** Les sapeurs-pompiers professionnels reclassés perçoivent une **indemnité spécifique<sup>2</sup>**.

Le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) rembourse à la collectivité ou à l'établissement d'accueil le montant de la différence de traitement ainsi que les contributions et cotisations versées pendant les deux premières années de détachement.

Quant au **congé pour difficulté opérationnelle**, il est ouvert aux sapeurs-pompiers professionnels en position d'activité ayant **accompli 25 années de services effectifs** en tant que sapeur-pompier ou de services militaires et qui acceptent, par écrit, d'en bénéficier.

Les personnels concernés perçoivent alors un « **revenu de remplacement égal à 75 % du traitement indiciaire brut afférent à l'emploi, au grade et à l'échelon ou chevron** » qu'ils détenaient depuis six mois au moins à la date de départ en congé<sup>3</sup> et de leur **indemnité de feu**. La collectivité ou l'établissement qui employait auparavant le sapeur-pompier en CDO lui verse ce revenu chaque mois et l'intéressé demeure assujéti à son **régime de sécurité sociale** pour l'ensemble des risques autres que les risques vieillesse et invalidité. Le revenu de remplacement donne lieu à perception des cotisations assurance-maladie, maternité, décès, de la contribution sociale généralisée et de la contribution au remboursement de la dette sociale.

**Le sapeur-pompier admis au bénéfice du CDO ne peut participer à aucune activité lucrative**, à l'exception de la production d'œuvres scientifiques, littéraires ou artistiques, des activités d'enseignement rémunérées sous forme de vacations et de la participation à des jurys d'examen et de concours<sup>4</sup>. S'il viole cette interdiction, le service du revenu de remplacement est suspendu et il est procédé à la répétition des sommes indûment perçues.

---

<sup>1</sup> *Position du fonctionnaire placé hors de son cadre d'emploi ou corps d'origine mais continuant à bénéficier, dans ce corps, de ses droits à l'avancement et à la retraite. Le fonctionnaire est soumis aux règles de la fonction qu'il exerce par l'effet de son détachement. Il reste en principe titulaire de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). Le détachement est révocable (articles 64 et 65 de la loi du 26 janvier 1984).*

<sup>2</sup> *Cette indemnité, calculée sur la base de l'indice détenu à la date du reclassement, est semblable à l'indemnité de feu majorant la pension de retraite des sapeurs-pompiers professionnels ayant accompli quinze ans de service, financée par les intéressés et leurs employeurs, dont les taux sont fixés par décret en Conseil d'Etat (article 17 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes).*

<sup>3</sup> *Articles L. 131-2 et L. 711-2 du code de la sécurité sociale.*

<sup>4</sup> *Le décret-loi du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraite, de rémunérations et de fonctions fixe les limites.*

**A la fin du mois de son 55<sup>ème</sup> anniversaire, le bénéficiaire est mis à la retraite et radié des cadres.**

**La loi du 7 juillet 2000 (article 3) prévoit que les bénéficiaires d'un reclassement ou d'un congé pour difficulté opérationnelle ne peuvent exercer aucune activité en qualité de sapeur-pompier volontaire.**

**En 2003, 200 sapeurs-pompiers étaient bénéficiaires du congé pour difficulté opérationnelle**, sur une population éligible de 3.000 personnes. Toutefois, la loi portant réforme des retraites<sup>1</sup> a rendu le dispositif moins favorable pour les sapeurs-pompiers susceptibles d'en bénéficier (obligeant un départ à 55 ans avec une trentaine d'annuités, le CDO devrait être adapté aux nouvelles exigences de 40 annuités en 2008).

Dans une démarche globale de prise en considération des risques relatifs aux activités des sapeurs-pompiers, le Gouvernement a souhaité réformer le dispositif et en faciliter l'accès.

**La loi de finances rectificative pour 2003 a prévu l'exemption de la décote<sup>2</sup> pour les sapeurs-pompiers bénéficiaires du dispositif du CDO jusqu'au 31 décembre 2003.** Simultanément, le décret du 26 décembre 2003 relatif au régime des fonctionnaires affiliés à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) a été modifié pour abaisser l'ancienneté requise, de 30 ans à 25 ans, pour faire bénéficier les sapeurs-pompiers professionnels en CDO de la bonification du cinquième<sup>3</sup>.

**Le présent article modifie l'article 3 de la loi du 7 juillet 2000 et y insère des articles 4 à 9 nouveaux pour améliorer le CDO et diversifier la fin de carrière des sapeurs-pompiers professionnels.**

**En premier lieu**, la reconnaissance de la difficulté opérationnelle du sapeur-pompier relèverait non plus du seul médecin sapeur-pompier, mais d'une **commission médicale** constituée à cet effet. En cas de contestation de son appréciation, le sapeur-pompier ou son autorité d'emploi pourrait toujours solliciter un nouvel examen auprès de la commission de réforme.

**En second lieu**, le sapeur-pompier dont les difficultés opérationnelles auraient été reconnues par la commission pourrait accéder entre 50 et 55 ans à l'un des dispositifs suivants :

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> La décote est un mécanisme minorant la pension lorsque la durée de service et de bonification est inférieure au nombre de trimestres exigés pour le pourcentage maximum de pension.

<sup>3</sup> La bonification du cinquième consiste à accorder (avec ou sans retenue supplémentaire en ce qui concerne la cotisation pour retraite) une annuité supplémentaire par période de cinq années de services effectifs. Plafonnée à cinq annuités, elle bénéficie aux policiers, aux gendarmes, aux sapeurs-pompiers professionnels, aux ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne et aux surveillants pénitentiaires.

- **le reclassement dans la fonction publique** et dans les conditions prévues par la loi du 7 juillet 2000 ;

- **le congé pour difficulté opérationnelle (CDO)**, ouvert conformément aux exigences du droit en vigueur (25 ans de services effectifs ; acceptation écrite de l'intéressé ; revenu de remplacement égal à 75 % du dernier traitement indiciaire et de la prime de feu ; mise à la retraite et radiation des cadres à la fin du mois au cours duquel l'intéressé a atteint l'âge minimum d'ouverture du droit à pension). L'innovation majeure de la réforme réside dans **l'option offerte au sapeur-pompier bénéficiaire entre un congé avec cessation d'activité et un congé avec constitution de droits à pension.**

Dans le premier cas, il demeurerait assujéti à son régime de sécurité sociale pour les risques autres que les risques vieillesse et invalidité et le revenu de remplacement donnerait toujours lieu à la perception des contributions et cotisations précitées.

**Toutefois, il pourrait désormais cumuler ce revenu avec une activité privée lucrative, constituant un dispositif sans équivalent dans la fonction publique territoriale.** Cette disposition lui permettrait de compenser la diminution de ses revenus tout en lui permettant de continuer à cotiser pour sa retraite.

Le sapeur-pompier professionnel n'ayant fait l'objet d'aucune proposition de reclassement dans un délai de trois mois à compter de sa demande de congé pour difficulté opérationnelle pourrait bénéficier d'un **congé pour difficulté opérationnelle avec constitution de droits à pension**, à la différence de celui qui aurait refusé toutes les propositions qui lui auraient été faites.

Le temps passé dans cette position serait pris en compte pour la constitution et la liquidation de droits à pension, « *en application du 2° de l'article L. 9 du code des pensions civiles et militaires* »<sup>1</sup>, au rythme de quatre trimestres au titre d'une même année civile.

A l'exception des activités limitées par le décret-loi de 1936 précité, aucune activité lucrative ne pourrait être cumulée avec cette forme de congé pour difficulté opérationnelle, toute violation de cette interdiction étant sanctionnée par les mesures prévues par le droit en vigueur.

Cette réforme mettrait à la charge du SDIS les cotisations patronales (coût d'un congé évalué à 1.000 €, qui resterait inférieur de 1.100 € à celui d'un sapeur-pompier en fin de carrière), mais pourrait inciter le sapeur-

---

<sup>1</sup>« *Le temps passé dans une position statutaire ne comportant pas l'accomplissement de services effectifs ne peut entrer en compte dans la constitution du droit à pension, sauf dans les cas exceptionnels prévus par une loi ou par un décret en Conseil d'Etat (...)* ».

pompier à la recherche active d'un reclassement. **Le coût annuel du dispositif est évalué entre 3 et 4,5 millions d'euros.**

**Un décret en Conseil d'Etat** fixerait les modalités d'application de la réforme.

Comme l'annonçait M. Nicolas Sarkozy alors ministre de l'intérieur dans une lettre du 25 mars adressée aux sapeurs-pompiers, **M. Dominique de Villepin a confirmé que la dangerosité du métier de sapeur-pompier serait explicitement reconnue par un amendement Gouvernemental au présent projet de loi.**

Il pourrait en outre préciser le dispositif du congé cotisant afin que la situation des sapeurs-pompiers entrés tardivement dans la carrière puisse ainsi être prise en compte, et l'insérer dans un vrai projet de fin de carrière.

Dans l'attente de cet amendement gouvernemental et sous réserve d'un **amendement** de coordination, votre commission vous propose d'adopter l'article 53.

## **CHAPITRE II DISPOSITIONS RELATIVES AUX SAPEURS-POMPIERS VOLONTAIRES**

### *Article 54*

*(art. 1<sup>er</sup> et 19 de la loi du 31 décembre 1991)*

#### **Protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires**

Cet article modifie les articles 1<sup>er</sup> et 19 de la loi n° 91-1389 du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service pour, respectivement :

- conserver le bénéfice de certains emplois réservés en faveur des sapeurs-pompiers volontaires victimes d'accidents ou malades, conformément à des dispositions de la loi du 22 juillet 1987, abrogée à l'article 74 ;

- étendre aux militaires qui sont par ailleurs sapeurs-pompiers volontaires la règle selon laquelle ils bénéficient de leur régime d'indemnisation en principal en cas d'accidents ou de maladie contractée pendant le service.

Participant « *aux missions de sécurité civile de toute nature qui sont confiées sur l'ensemble du territoire aux services d'incendie et de secours* »,

**les sapeurs-pompiers volontaires sont soumis à des obligations d'aptitude physique, de formation (formation initiale entre un et trois ans) de gardes et d'astreintes qui conditionnent leur efficacité opérationnelle.**

Simultanément, les sapeurs-pompiers exercent une activité professionnelle qu'ils doivent concilier avec leur engagement civique.

**Le droit en vigueur reconnaît l'importance de ce dernier en fixant<sup>1</sup> « des autorisations d'absence »** pendant leur temps de travail (missions opérationnelles ; actions de formation), en interdisant toute sanction professionnelle à l'égard des intéressés en raison de ces absences<sup>2</sup> et en prévoyant la perception de **vacations horaires<sup>3</sup>** par les volontaires, la liste et le montant de ces dernières étant posés par le conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours<sup>4</sup>.

**Simultanément, des dispositions spécifiques ont encadré la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires victimes d'un accident survenu ou atteints d'une maladie contractée en service ou à l'occasion de ce dernier.**

**Selon le rapport Pourny, en 2002, 60.000 jours d'arrêt ont été posés par des sapeurs-pompiers volontaires en raison d'un accident de service, dont 22.600 liés à une mission opérationnelle.**

C'est pourquoi, dès 1987, à l'initiative de votre commission, le législateur a prévu que les « *sapeurs-pompiers non professionnels atteints de maladies contractées ou de blessures reçues en service (...) bénéficient des emplois réservés en application de l'article L. 393 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre* »<sup>5</sup>.

Ce dernier, élaboré initialement pour les militaires, invalides de guerre, à la suite des conflits passés et des membres de la Résistance, rappelle que les catégories précitées ont un « *droit de préférence pour l'obtention des emplois réservés de l'Etat, des établissements publics, des départements, des communes, de la ville de Paris, des territoires d'outre-mer* ».

**La loi du 31 décembre 1991 a encadré et renforcé la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires concernés** qui ont assumé leurs missions de secours au prix de leur intégrité physique. Blessés ou malades en raison du service, ceux-ci ont droit :

---

<sup>1</sup> Article 3 de la loi 3 mai 1996 précitée.

<sup>2</sup> Article 6 de la loi précitée.

<sup>3</sup> Article 11 de la loi précitée.

<sup>4</sup> Le montant des vacations doit néanmoins être fixé entre un minimum et un maximum posés par un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre du budget. Revalorisés au 1<sup>er</sup> janvier 2004, les taux de base des vacations sont les suivants : 10,13 euros pour les officiers ; 8,15 euros pour les sous-officiers ; 7,24 euros pour les caporaux et 6,74 euros pour les sapeurs-pompiers.

<sup>5</sup> Article 19 de la loi du 22 juillet 1987 précitée.

- « à la gratuité des frais médicaux, chirurgicaux, pharmaceutiques et accessoires ainsi que des frais de transport, d'hospitalisation et d'appareillage et, d'une façon générale, des frais de traitement, de réadaptation fonctionnelle et de rééducation professionnelle directement entraînés par cet article ou cette maladie ». Ces frais sont alors pris en charge par le service ;

- à une **indemnité journalière** compensant la perte de revenus qu'ils subissent pendant la période d'incapacité temporaire de travail. Son montant est fixé par décret en Conseil d'Etat, par référence aux derniers revenus professionnels des intéressés, et versé par le service ;

- à une **allocation** (taux d'invalidité entre 10 % et 50 %) ou **une rente** (taux d'invalidité supérieur à 50 %) en cas d'invalidité permanente, suivant les modalités fixées pour les fonctionnaires affiliés à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) ou sur la base de leurs derniers revenus professionnels dans l'hypothèse où l'invalidité les contraint à renoncer à leur activité professionnelle.

Son article 19 actuel prévoit que « *les sapeurs-pompiers volontaires qui sont fonctionnaires titulaires ou stagiaires bénéficient, en cas d'accident survenu ou de maladie contractée dans leur service de sapeur-pompier, du régime d'indemnisation fixé par les dispositions statutaires qui les régissent* ».

Par ailleurs, la situation des ayants cause des sapeurs-pompiers volontaires est prise en considération en cas de décès de ces derniers.

**Le présent article propose des améliorations techniques du dispositif. Il préserve tout d'abord l'état du droit posé par la loi du 22 juillet 1987**, en intégrant dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 décembre 1991 précitée le dispositif ouvrant le bénéfice des emplois réservés prévus par l'article L. 393 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre au profit des sapeurs-pompiers volontaires blessés ou malades en raison de leur service (I).

**Il étend par ailleurs l'application aux sapeurs-pompiers volontaires qui sont militaires, du dispositif de l'article 19 afin qu'ils puissent avoir droit à leur propre régime d'indemnisation statutaire, en cas de blessure ou de maladie, survenue à l'occasion de leur service de volontaire (II).**

Votre commission vous propose d'adopter l'article 54 **sans modification.**

*Article additionnel après l'article 54*  
*(article L. 1424-37-1 du code général des collectivités territoriales)*

**Validation des formations des volontaires dans les services  
départementaux d'incendie et de secours**

Votre commission vous soumet un **amendement** tendant à modifier l'article L. 1424-37-1 du code général des collectivités territoriales afin de permettre la validation des formations des sapeurs-pompiers volontaires au sein des SDIS.

Le code général des collectivités territoriales pose un droit des sapeurs-pompiers volontaires à la formation initiale et à la formation continue<sup>1</sup>.

L'article L. 1424-37-1, issu d'un **amendement** inséré lors des débats à l'Assemblée nationale sur la loi du 27 février 2002, a prévu que « *les sapeurs-pompiers volontaires disposant d'une expérience peuvent la faire valider par le comité consultatif des sapeurs-pompiers volontaires, en vue d'être dispensés de certains examens et de la formation continue* ».

Ce dispositif était justifié par le souci de ne pas alourdir les obligations des sapeurs-pompiers en raison de leurs difficultés pour suivre les formations organisées dans les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) sans fragiliser leur situation professionnelle. Simultanément, il tendait au contraire à valoriser leur expérience professionnelle dans leur engagement de volontaire.

**Le présent article additionnel tend à améliorer ce dispositif en étendant ce principe de validation à l'ensemble des formations ayant bénéficié aux sapeurs-pompiers volontaires en dehors de leur service.**

La dispense de formation, totale ou partielle, accordé au volontaire ayant validé ses études complémentaires, ses formations ou son parcours professionnel, ne serait plus limitée à la formation continue mais à l'ensemble des formations organisées par le SDIS pour les volontaires.

Enfin, l'**amendement** mettrait fin à une incohérence du droit en vigueur, qui confie la validation des expériences des sapeurs-pompiers volontaire au comité consultatif des sapeurs-pompiers volontaires qui, par définition, ne doit avoir qu'un rôle consultatif.

Cette validation serait désormais assurée par le directeur départemental des services d'incendie et de secours (SDIS) après avis dudit comité consultatif, ce qui semble plus satisfaisant.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** que votre commission vous propose d'insérer **après l'article 54**.

---

<sup>1</sup> Article L. 1424-37. Les frais de formation des volontaires constituent des dépenses obligatoires pour les services départementaux d'incendie et de secours ou les communes disposent d'un centre non intégré.

*Article 55*

(art. 10-1 nouveau de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996)

**Engagement des sapeurs-pompiers volontaires  
pour une durée déterminée**

Cet article tend à insérer un article 10-1 nouveau de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 afin de permettre l'engagement de sapeurs-pompiers volontaires, à temps plein ou à temps partiel, pour répondre à des **besoins spécifiques** et pendant une **durée déterminée**.

**Les services d'incendie et de secours doivent parfois faire face à un accroissement ponctuel et limité dans le temps de leur activité** qui nécessite un renforcement conséquent de leurs effectifs opérationnels, en raison d'un événement unique de grande ampleur ou de l'arrivée des vacanciers dans leur zone de compétence. **Il en va ainsi pour les secours en montagne des vacances d'hiver et plus encore pour la surveillance des baignades pendant l'été.**

A cet égard, l'organisation de cette mission pose des difficultés réelles à l'heure actuelle. Les sapeurs pompiers des services départementaux d'incendie et de secours du littoral ou compétents sur une zone de baignade peuvent assurer la surveillance des baignades (lacs, bases nautiques...) et des activités nautiques, à l'égal des maîtres-nageurs sauveteurs ainsi que des personnels des compagnies républicaines de sécurité (CRS) ou de certaines associations (Croix blanche...).

**Cette compétence a été contestée car elle n'est pas explicitement reconnue aux sapeurs-pompiers, mais elle est intégrée dans les missions générales reconnues aux services départementaux d'incendie et de secours** que sont la protection et la lutte contre les accidents, sinistres et catastrophes, la protection des personnes ainsi que les secours d'urgence et l'évacuation des victimes<sup>1</sup>.

Les sapeurs-pompiers, volontaires comme professionnels, participent aux missions de sécurité civile des services d'incendie et de secours. A ce titre, le juge administratif, saisi par la fédération des maîtres nageurs sauveteurs, a indiqué qu'*« il convient de ranger parmi les missions susceptibles d'être confiées à un sapeur-pompier le fait d'assurer, dans le cadre de services d'incendie et de secours, la surveillance des baignades ouvertes gratuitement au public ainsi que celle des activités nautiques »*<sup>2</sup>.

**Le droit en vigueur n'est toutefois pas satisfaisant pour prendre en compte des besoins saisonniers spécifiques de certains services départementaux d'incendie et de secours liés à cette activité estivale.**

---

<sup>1</sup> Article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Conseil d'Etat, 17 mai 1999, n° 197343.

En pratique, ce sont des sapeurs-pompiers volontaires qui, le plus souvent, sont chargés de faire face à ce « *pic* » d'activité temporaire qui donne lieu au versement de vacations horaires opérationnelles, conformément aux dispositions de la loi du 3 mai 1996.

Afin de faire face à une période d'accroissement temporaire des risques, un « *engagement saisonnier de sapeur-pompier volontaire d'une durée d'un mois au moins et de quatre mois au plus peut-être souscrit, auprès de l'autorité territoriale compétente* »<sup>1</sup>, par toute personne satisfaisant aux conditions nécessaires pour devenir sapeur-pompier volontaire. Pour les candidats ayant déjà la qualité de sapeur-pompier volontaire, l'engagement saisonnier est subordonné à l'autorisation territoriale dont ils relèvent.

Cependant, les dispositifs organisant cette mission provisoire ont fait l'objet de recours contentieux et ont parfois été annulés par le Conseil d'Etat pour des motifs de procédures et d'absence de définition du statut des intéressés (absence de décret précisant la nature de cette mission comparativement à celles qu'effectuent les autres sapeurs-pompiers volontaires)<sup>2</sup>.

Par ailleurs, la pratique actuelle, qui tend à confier une mission de surveillance, durant deux ou trois mois d'été, à des sapeurs-pompiers volontaires, si elle se rattache bien aux missions effectuées dans les services d'incendie et de secours, est **proche d'un emploi saisonnier quant à sa forme.**

Aussi, face à la fragilité juridique des solutions actuelles et au risque de remise en cause de l'efficacité, de la surveillance des baignades par les services de secours, pourtant essentielle pour la protection des estivants, **le présent article leur offrirait la possibilité d'employer les sapeurs-pompiers volontaires, à temps plein ou à temps partiel, pour une durée déterminée.**

Un décret fixe les modalités d'application du dispositif en prévoyant, en particulier, « *les besoins pour lesquels les services départementaux peuvent recourir à de tels engagements, ainsi que les conditions d'activité et de rémunération des sapeurs-pompiers volontaires employés* ».

**Ce faisant, ces derniers quitteraient de facto le statut de volontaires pour un statut de « sapeur-pompier saisonnier » inédit.**

**Réservé aux sapeurs-pompiers volontaires**, qui ont les qualifications et les compétences nécessaires pour assurer la surveillance des baignades, ce dispositif constituerait une réponse opérationnelle pertinente aux

---

<sup>1</sup> Article 67 du décret n° 99-1039 du 10 décembre 1999 relatif aux sapeurs-pompiers volontaires.

<sup>2</sup> Conseil d'Etat, 27 juillet 2001, n° 213613.

besoins constatés et garantirait l'exercice de cette mission dans un cadre juridique clarifié.

Toutefois, l'imprécision des « *besoins spécifiques* » justifiant le recours à ces « *sapeurs-pompiers volontaires saisonniers* » et le renvoi à un décret pour les définir pourrait permettre l'utilisation des sapeurs-pompiers précités en remplacement de sapeurs-pompiers professionnels, agents de la fonction publique territoriale, pour des missions ne relevant pas d'un contexte exceptionnel, la seule contrainte posée aux services étant la « *durée limitée* » de l'engagement.

**De plus, le deuxième alinéa actuel de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale pourrait répondre aux difficultés constatées car il prévoit déjà que les collectivités territoriales peuvent recruter des agents non titulaires pour exercer des fonctions correspondant à un besoin saisonnier.**

**Des sapeurs-pompiers sous contrat peuvent ainsi être recrutés afin d'occuper des emplois saisonniers.** Les contrats signés doivent bien être d'une durée maximale de 6 mois sur une période de 12 mois et correspondre à des besoins exceptionnels comme ceux liés à l'augmentation estivale de l'activité des secours. De plus, les sapeurs-pompiers recrutés ne doivent pas percevoir d'autres revenus professionnels pendant la période.

**C'est pourquoi, votre commission vous propose un amendement tendant à préciser que des sapeurs-pompiers volontaires pourraient être recrutés sur contrat par les services départementaux d'incendie et de secours, dans les conditions prévues par l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, « pour faire face à des besoins saisonniers ou à un accroissement temporaire des risques ».** Ce faisant, le dispositif offrirait la souplesse nécessaire aux exigences opérationnelles et son utilisation serait limitée aux besoins justifiant sa création.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 55 **ainsi modifié.**

#### *Article 56*

**Avantage de retraite pour les sapeurs-pompiers volontaires**  
(intitulé du titre II et articles 15-1 à 15-4 nouveaux de la loi du 3 mai 1996)

Cet article modifie la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers, afin d'instituer un avantage de retraite en faveur des sapeurs-pompiers volontaires.

Les sapeurs-pompiers volontaires se dévouent quotidiennement au service de la collectivité et « *constituent la charpente de l'organisation de la*

*sécurité civile en France* »<sup>1</sup>. Nombre de zones rurales bénéficient de leurs interventions, dont la rapidité et la qualité sont appréciées par nos concitoyens.

**La loi du 3 mai 1996 précitée a instauré un quasi statut du volontariat sapeur-pompier** et a institué le droit des sapeurs-pompiers volontaires à percevoir des **vacations horaires** et une **allocation de vétérance**, en contrepartie de leur **engagement civique**.

Les anciens sapeurs-pompiers volontaires ayant accompli au moins **20 ans de services effectifs** et ayant atteint la limite d'âge de leur grade pouvaient déjà bénéficier d'une **allocation annuelle de vétérance** conformément à un arrêté ministériel du 18 août 1981 (montant moyen reçu de 1.550 francs soit environ 236 euros) mais les responsables et les modalités de son versement variaient en fonction des pratiques locales.

**Le dispositif mis en place en 1996, modifié en 1999<sup>2</sup>, a généralisé le bénéfice de l'allocation de vétérance au profit des sapeurs-pompiers volontaires** ayant accompli **au moins vingt ans de service**, durée réduite à quinze ans pour ceux dont l'incapacité opérationnelle est reconnue médicalement.

Cette allocation est versée au sapeur-pompier « *à compter de l'année où il atteint la limite d'âge de son grade ou de l'année de fin de la prolongation d'activité* »<sup>3</sup> (soit 60 ans pour les officiers et 55 ans pour les autres).

Désormais, elle est composée d'une **part forfaitaire**, dont le montant annuel est fixé par un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget, et d'une **part variable** dont le montant est modulé compte tenu des services accomplis par le volontaire, suivant des critères de calcul définis par décret (dernier grade de l'intéressé et nombre d'années effectives).

**L'allocation de vétérance n'est assujettie à aucun impôt ni soumise aux prélèvements prévus par la législation sociale et est incessible et insaisissable** car elle constitue un signe fort de la reconnaissance de la Nation envers l'activité des sapeurs-pompiers volontaires<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 149 (1995-1996) de notre ancien collègue Jean-Pierre Tizon au nom de votre commission des Lois.

<sup>2</sup> Loi n° 99-128 du 23 février 1999 portant modification de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 précitées.

<sup>3</sup> Article 12 de la loi du 3 mai 1996 précitée. Cette alternative a été posée en 1999 afin d'étendre le champ d'application de l'allocation jugé trop restrictif au regard du nombre important de sapeurs-pompiers volontaires ayant accompli 20 ans de service mais qui ne pouvaient en bénéficier en raison du critère de la limite d'âge.

<sup>4</sup> En cas de décès du sapeur-pompier volontaire en service, une allocation de réversion, dont les critères de calcul sont fixés par décret, est versée de plein droit au conjoint survivant ou, à défaut, à ses descendants directs – article 13 de la loi du 3 mai 1996 précitée.

**Cumulable avec tout revenu ou prestation sociale**, elle est versée au sapeur-pompier par le service départemental d'incendie et de secours du département dans lequel il a effectué la durée de service la plus longue.

**Les collectivités territoriales et les établissements publics (SDIS), autorités d'emploi des sapeurs-pompiers volontaires, financent le dispositif, les contributions constituant des dépenses obligatoires.<sup>1</sup>**

**La loi de 1996 a exclu du bénéfice de la part variable** (environ 80 euros par an) de l'allocation de vétérance, les sapeurs-pompiers volontaires ayant cessé leur activité avant le 1<sup>er</sup> janvier 1998 (environ 60.000). Certains conseils d'administration de SDIS leur ont néanmoins versé cette part variable sans base juridique pour le faire.

**Toutefois, en dépit de ces dispositifs, le nombre de sapeurs-pompiers volontaires stagne et leur durée d'engagement diminue régulièrement** alors que les services d'incendie et de secours connaissent une augmentation sensible de leur activité.

Ce constat, effectué par la **mission présidée par M. Jean-Paul Fournier, maire de Nîmes**, chargée de formuler des propositions tendant à raffermir le volontariat, est à l'origine de diverses mesures destinées à fidéliser l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires.

**Les situations individuelles ont été mieux prises en compte par la loi de finances rectificative pour 2003 (article 95) qui a prévu que :**

- Les sapeurs-pompiers volontaires qui, ayant cessé leur activité avant la date d'entrée en vigueur de la loi du 3 mai 1996 précitée et remplissant les conditions pour bénéficier de l'allocation de vétérance, perçoivent sa part forfaitaire **peuvent percevoir sa part variable** lorsque les collectivités territoriales et les établissements publics intéressés le décident ;

- les sapeurs-pompiers volontaires qui bénéficiaient avant le 1er janvier 1998 d'un régime d'allocation de vétérance **plus favorable pourront conserver le bénéfice de ce régime** si les collectivités territoriales et les établissements publics précités en font le choix.

**Après avoir rétabli l'égalité de traitement entre volontaires, le Gouvernement veut conforter la reconnaissance qui leur est due en instaurant un véritable avantage de retraite en leur faveur.**

---

<sup>1</sup> *Initialement, la part variable était également financée par une contribution des volontaires, qui a été supprimée en 1999 : « S'agissant d'une allocation destinée à marquer la reconnaissance de la collectivité pour les services rendus, l'absence de contribution des intéressés peut ne pas apparaître choquante dans son principe. » – rapport n° 85 (1998-1999) de notre collègue René-Georges Laurin au nom de la commission des Lois.*

**Ayant lancé une concertation interministérielle à ce sujet dès l'automne 2002, M. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'intérieur précisait le dispositif envisagé le 27 septembre 2003 au 110<sup>ème</sup> congrès de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF).** Ecartant la piste de la bonification des annuités calculées au titre de l'activité principale des volontaires en raison des « *réelles difficultés techniques* », il proposait une « *autre solution* » pour que ces derniers puissent bénéficier d'une retraite complémentaire après un minimum de vingt ans d'engagement : « *cette solution, c'est de créer un nouveau régime de retraite complémentaire qui se substituera progressivement à l'allocation de vétérance. Pour vous dire les choses d'une manière simple : le socle est la cotisation de l'employeur qui vous garantit à partir de 20 ans de service un complément de retraite. Le plus, naturellement facultatif, est la possibilité que vous aurez de cotiser également. Et le bonus sera le doublement de votre cotisation par l'Etat. Selon le ministère de l'intérieur, cette source bénéficierait aux sapeurs-pompiers volontaires ayant effectué 35 ans de service. L'objectif est de créer un complément de retraite à 1.800 euros par an comme le préconise le rapport Fournier (...). Toutefois, un régime de ce type porte ses effets au fur et à mesure du cumul des cotisations. C'est pourquoi pour la période transitoire, j'ai obtenu des élus qu'à partir de 2004, ceux d'entre vous qui quitterez le service, perçoivent de toute façon un revenu revalorisé (...).*

*Vous voyez la logique de ce dispositif : les plus anciens bénéficieront dès le 1<sup>er</sup> janvier 2004 de l'extension de la part variable, pour vous tous, un nouveau dispositif de retraite complémentaire se substituera à l'allocation de vétérance, et dans la période de mise en place, le montant de l'indemnité versée à ceux qui partiront dès 2004 sera doublé ».*

**Concrétisant ces engagements, le présent article modifierait la loi du 3 mai 1996 (I et II) dont l'article 15-1 nouveau pose le principe de la création d'un avantage de retraite au bénéfice des sapeurs-pompiers volontaires.**

Cet avantage de retraite nécessite l'adhésion de l'ensemble des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) à une **association nationale**, qui sera seule habilitée à souscrire le contrat collectif d'assurance nécessaire à sa mise en place.

Les CPI non intégrés ne sont pas inclus dans le nouveau système. Ils pourront décider d'y adhérer, sur délibération et à la charge de la collectivité responsable.

L'association sera dirigée et gérée par un **conseil d'administration**, composé, en particulier, de représentants des services départementaux d'incendie et de secours et de représentants des sapeurs-pompiers volontaires (article 15-2 nouveau).

Le financement de cet avantage, dont le coût est estimé à **60 millions d'euros par an**, serait assuré par les **cotisations annuelles obligatoires** versées par les services départementaux d'incendie et de secours, par les **cotisations complémentaires versées par les sapeurs-pompiers volontaires**.

**En outre, l'Etat pourrait « concourir au financement » de l'avantage du dispositif** (article 15-3 nouveau). Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application des articles 15-1 à 15-3 (article 15-4 nouveau).

La rédaction actuelle du présent article concernant la participation de l'Etat au financement du dispositif fait **figure de « disposition témoin »** dont il convient de préciser les modalités.

**Le Gouvernement s'est engagé à déposer un amendement en ce sens lors des débats parlementaires.** Lors de son audition devant votre commission, M. Dominique de Villepin, ministre de l'intérieur, a indiqué que l'Etat apporterait une part substantielle au financement de l'avantage de retraite, « *de l'ordre de 30 millions d'euros* ».

- Selon les informations fournies à votre rapporteur, à l'issue d'une période transitoire, un régime pérenne serait ouvert aux sapeurs-pompiers volontaires ayant accompli au moins vingt ans de service, cette condition n'étant pas exigée de ceux qui ont été blessés ou malades à la suite de ce dernier.

- Il assurerait dans tous les cas un revenu supérieur à l'allocation de vétérance actuelle, la rente annuelle de base pouvant varier entre 450 et 1.800 euros avec une liquidation à 55 ans sans réversion (sans compter l'effort contributif du volontaire). Le sapeur-pompier volontaire partant avant 20 ans de service récupérerait sous forme de rente ou en capital le produit de ses cotisations personnelles.

Votre commission est favorable à l'institution d'un tel dispositif qui constitue une juste contrepartie de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires au service de la collectivité et qui tient compte de leurs attentes.

Dans l'attente de l'amendement du Gouvernement, elle vous propose par conséquent d'adopter l'article 56 **sans modification**.

## TITRE V DISPOSITIONS RELATIVES À L'OUTRE-MER

### CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS GÉNÉRALES

#### *Article 57*

#### **Délégué du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer**

Cet article tend à prévoir la substitution du titre « *délégué du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer* » à celui de « *préfet maritime* » pour l'application des articles 17 et 23 du présent projet de loi dans les zones de défense des Antilles, de la Guyane et du sud de l'Océan indien, ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon.

La terminologie n'est pas identique en métropole et dans les collectivités d'outre-mer où un délégué du Gouvernement, également préfet de zone de défense, est chargé de l'action de l'Etat en mer. A ce titre, il coordonne l'action de l'Etat en mer et dans les territoires dont il a la responsabilité.

Il convient de rappeler que l'article 17 tend à fixer les modalités de déclenchement du plan ORSEC maritime et de direction des secours dans le cadre de ce dernier et que l'article 23 tend à préciser les règles relatives à la réquisition des moyens nécessaires aux secours.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 57 **sans modification.**

### CHAPITRE II DISPOSITIONS APPLICABLES AUX DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER ET À MAYOTTE

#### *Article 58*

(art. 1752-2, L. 3441-8 et L. 3441-9 nouveaux  
du code général des collectivités territoriales)

#### **Adaptations spécifiques aux départements d'outre-mer et à Mayotte**

Cet article tend à insérer un article L. 1752-2 et deux articles L. 3441-8 et L. 3441-9 nouveaux dans le code général des collectivités

territoriales, d'une part pour préciser les modalités d'application des règles permettant de créer un établissement public interdépartemental d'incendie et de secours dans le sud de l'Océan indien et, d'autre part, pour préciser les compétences du représentant de l'Etat dans le département.

En effet, l'article 51 du projet de loi insérerait de nouveaux articles (L. 1424-51 à L. 1424-58) dans le code général des collectivités territoriales afin de laisser la **possibilité aux services départementaux d'incendie et de secours de mutualiser leurs compétences au sein d'un établissement public interdépartemental d'incendie et de secours**<sup>1</sup>.

Or, les moyens d'incendie et de secours de Mayotte, dont la collectivité départementale est dépourvue de SDIS, sont faibles (3 sapeurs-pompiers professionnels métropolitains, 80 sapeurs-pompiers « permanents », agents de la collectivité départementale, et 30 volontaires). Le budget du service d'incendie et de secours est intégralement pris en charge par la collectivité, dont la faible capacité d'autofinancement ne lui permet pas de réaliser les investissements nécessaires.

Le I du présent article prévoit, dans un article L. 1752-2 nouveau du code précité, que l'application à Mayotte des règles relatives à la constitution d'un établissement public interdépartemental d'incendie et de secours ferait l'objet des adaptations prévues à l'article L. 3441-9 nouveau du même code.

Le II du présent article tend, en premier lieu, à créer un article L. 3441-8 dans le même code afin de préciser que l'attribution des crédits du Fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours<sup>2</sup> sous la forme de subventions et la fixation de la liste des opérations éligibles sont assurées par le représentant de l'Etat dans le département et non par le préfet de zone de défense, dans les départements d'outre-mer (Guadeloupe ; Guyane ; La Réunion ; Martinique).

En second lieu, l'article L. 3441-9 nouveau du code général des collectivités territoriales précité adapterait les règles constitutives des établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours aux particularités de la zone de défense du sud de l'Océan indien.

Ainsi, un établissement public d'incendie et de secours de la zone de défense sud de l'Océan indien pourrait être créé sur proposition du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de La Réunion et du conseil général de Mayotte<sup>3</sup>, par arrêté du représentant de l'Etat dans la collectivité où l'établissement aurait son siège (pris après avis du représentant de l'Etat dans l'autre collectivité).

---

<sup>1</sup> Voir commentaire de cet article.

<sup>2</sup> Article L. 1424-36-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> Ce dernier est en effet responsable de l'organisation et du fonctionnement du service d'incendie et de secours. Voir commentaire des articles 59 et suivants.

Le conseil d'administration de cet établissement spécifique serait composé :

- du président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de La Réunion ;
- du président du conseil général de Mayotte ;
- d'un nombre égal de membres du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de La Réunion et du conseil général de Mayotte.

Le président du conseil d'administration serait élu en son sein par le conseil d'administration pour la durée de son mandat, selon le cas, d'administrateur du service départemental d'incendie et de secours de La Réunion ou de conseiller général de la collectivité départementale de Mayotte.

Comme dans les établissements de droit commun, le représentant de l'Etat dans la collectivité où l'établissement public de la zone de défense sud de l'Océan indien aurait son siège, assisterait de plein droit aux séances du conseil d'administration.

Les ressources de l'établissement comprendraient :

- les cotisations du service départemental d'incendie et de secours de La Réunion ;
- les cotisations de la collectivité départementale de Mayotte ;
- les dons et legs ;
- les remboursements du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, ainsi que la fraction principale de la première part de la dotation globale d'équipement aux départements ;
- les remboursements pour services rendus et les participations diverses ;
- les subventions, fonds de concours, dotations et participations de la Communauté européenne, de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics ;
- les produits des emprunts.

Un décret en Conseil d'Etat préciserait les modalités d'application de cet article.

**Votre commission vous propose cependant de corriger une erreur matérielle.** Il convient de tenir compte du fait que l'article L. 1752-1 du code

général des collectivités territoriales, visé par la rédaction du présent article pour insérer l'article L. 1752-2 dans le même code (I), a en fait été abrogé par l'ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004 relative à la partie législative du code du patrimoine.

Par cohérence, cet **amendement** intégrerait donc un article L. 1752-1 nouveau dans le code précité en vue de permettre les adaptations prévues ainsi qu'un article L. 1752-2 nouveau afin de permettre l'éligibilité de Mayotte au Fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours.

En conséquence, l'article 61, qui contenait initialement ces dispositions, serait abrogé.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 58 **ainsi modifié**.

### **CHAPITRE III DISPOSITIONS PARTICULIÈRES À MAYOTTE**

#### *Article 59*

#### **Dispositions applicables à Mayotte**

Cet article tend à préciser les dispositions du présent projet de loi qui seraient applicables à Mayotte.

En effet, Mayotte est soumise au principe de spécialité législative, qui implique que seuls les articles expressément cités sont applicables.

Comme Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte dispose d'une organisation des secours proche de celle des départements mais adaptée aux contraintes locales<sup>1</sup>. La spécificité de Mayotte est que la collectivité départementale est chargée de l'organisation et du fonctionnement du service d'incendie et de secours.

Le service d'incendie et de secours est placé sous l'autorité du maire ou du représentant de l'Etat dans le cadre de leurs pouvoirs de police respectifs et pour assurer les missions de prévention qui leur incombent (réglementation applicable aux risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public). Les moyens du service liés à la prévention sont définis par la collectivité départementale. Un règlement opérationnel, arrêté par le représentant de l'Etat après avis du conseil général et un schéma

---

<sup>1</sup> Les dispositions spécifiques à Mayotte sont fixées aux articles L. 3551-11 du code général des collectivités territoriales.

d'analyse et de couverture des risques élaboré sous l'autorité du représentant de l'Etat par le service d'incendie et de secours, détermine les objectifs et les modalités d'intervention du service.

A ce titre, certaines dispositions en vigueur en métropole et dans les départements d'outre-mer ne trouvent pas leur raison d'être à Mayotte.

C'est pourquoi le présent article préciserait que les dispositions du projet de loi seraient applicables à la collectivité sous réserve des précisions apportées par ses articles 60 à 67 :

- définition de la sécurité civile, services et personnels en charge des missions de sécurité civile, approbation des orientations nationales (articles 1<sup>er</sup> à 3) ;

- obligations en matière de sécurité civile (articles 4 à 9, sauf la mesure relative à la diffusion de l'alerte par les services de radiodiffusion sonore et de télévision) ;

- plan communal de sauvegarde (article 10) ;

- plan ORSEC (article 11, sauf la référence aux dispositions générales et aux dispositions spécifiques et la précision selon laquelle il est arrêté par le représentant de l'Etat dans le département) ;

- détermination de l'autorité de police compétente pour le déclenchement du plan ORSEC et la direction des secours (articles 12 à 18) ;

- conférence nationale des services départementaux d'incendie et de secours (article 39).

Votre commission vous propose d'adopter l'article 59 **sans modification**.

#### *Article 60*

### **Adaptation terminologique pour Mayotte**

Cet article tend à prévoir les précisions rédactionnelles nécessaires à l'application du présent projet de loi à Mayotte, afin de tenir compte des particularités institutionnelles de la collectivité.

En conséquence, les termes de « *département* », de « *représentant de l'Etat dans le département* », de « *plan ORSEC départemental* », de « *service départemental d'incendie et de secours* » et de « *réserve départementale de sécurité civile* » seraient respectivement remplacés par ceux de « *collectivité départementale de Mayotte* », de « *préfet de Mayotte* », de « *plan ORSEC* », de « *collectivité départementale* » et de « *réserve de sécurité civile de Mayotte* » pour la mise en œuvre des dispositions applicables à la collectivité.

Sous réserve d'un **amendement** de coordination (suppression de la référence à l'article 26 relatif aux réserves départementales de sécurité civile), votre commission vous propose d'adopter l'article 60 **ainsi modifié**.

### *Article 61*

(article L. 1752-3 nouveau du code général des collectivités territoriales)

#### **Fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours**

Le présent article tend à insérer un article L. 1752-3 nouveau dans le code général des collectivités territoriales afin de permettre au service d'incendie et de secours de Mayotte de bénéficier du Fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours<sup>1</sup>.

Le présent article prévoit le bénéfice du Fonds pour Mayotte en insérant un nouvel article L. 1752-3 au sein des dispositions relatives à certains services publics locaux de la collectivité dans le code général des collectivités territoriales<sup>2</sup>.

Toutefois, le service d'incendie et de secours de la collectivité départementale deviendrait éligible au Fonds à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant la promulgation du présent projet de loi.

Par ailleurs, les compétences de droit commun du préfet de zone de défense seraient confiées au préfet de Mayotte.

En conséquence, le décret du 16 septembre 2003<sup>3</sup>, qui détermine les modalités d'attribution et de répartition du Fonds devrait être adapté pour prendre en considération la situation de Mayotte.

Votre commission, par coordination avec les modifications présentées à l'article 58, vous propose la **suppression** de l'article 61.

### *Article 62*

#### **Sensibilisation aux risques à Mayotte**

Cet article tend à modifier l'article L. 372-1<sup>4</sup> du code de l'éducation relatif aux mesures applicables à Mayotte afin de mentionner la référence à l'article L. 312-13-1 nouveau inséré dans ledit code par l'article 4 et de rendre par conséquent applicables les dispositions relatives à la sensibilisation aux risques et à l'apprentissage des gestes de premiers secours à la collectivité départementale.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 62 **sans modification**.

---

<sup>1</sup> Voir commentaire de l'article additionnel après l'article 50.

<sup>2</sup> Livre VII, titre V, chapitre II.

<sup>3</sup> Décret n°2003-883 du 16 septembre 2003.

<sup>4</sup> « Sont applicables à Mayotte les articles L. 311-1 à L. 311-6, L. 312-1 à L. 312-4, L. 312-7, L. 312-12, L. 312-15, L. 312-16, L. 313-1, L. 313-2, L. 321-1 à L. 321-4, L. 331-1 à L. 331-4, L. 331-6 à L. 331-8, L. 332-1 à L. 332-5, L. 333-1 à L. 333-3, L. 334-1, L. 335-3 à L. 335-6, L. 335-9 à L. 335-11, L. 335-14 à L. 335-16, L. 336-1, L. 336-2, L. 337-1, L. 363-1 à L. 363-4. »

### *Article 63*

(section 4 bis nouvelle, articles L. 122-41-1 et L.122-41-2 du chapitre II du titre II du livre Ier du code du travail rendu applicable dans la collectivité départementale de Mayotte par l'ordonnance n°91-246 du 25 février 1991)

#### **Compatibilité de la participation à une association ou une réserve de sécurité civile et de l'exercice d'une activité professionnelle à Mayotte**

Cet article tend à modifier le code du travail rendu applicable dans la collectivité départementale de Mayotte par l'ordonnance n° 91-246 du 25 février 1991<sup>1</sup> afin d'étendre à Mayotte le bénéfice des dispositions du projet de loi favorisant la compatibilité entre la participation d'une personne à une association ou à une réserve de sécurité civile et l'exercice d'une activité professionnelle salariée par cette même personne.

Le présent article instituerait une section 4 bis nouvelle dans le chapitre II du titre II du livre premier du code précité afin de rassembler les dispositions particulières applicables aux personnes participant à des opérations de secours ou ayant souscrit un engagement dans la réserve de sécurité civile.

En premier lieu, un article L. 122-41-1 nouveau réunirait les dispositions relatives aux salariés membres d'une association agréée en matière de sécurité civile, qui reprendrait les dispositions de droit commun du nouvel article L. 122-24-12 du code du travail introduit par l'article 34 du projet de loi. Celles-ci poseraient :

- la nécessité de l'accord de l'employeur pour autoriser l'absence du salarié sollicité dans le cadre de la mise en œuvre du plan ORSEC ou à la demande de l'autorité de police compétente en cas d'accident, sinistre ou catastrophe, un refus éventuel ne pouvant être justifié que pour des raisons de nécessité inhérente à la production ou à la marche de l'entreprise ;

- l'interdiction de tout licenciement ou déclassement professionnel et de toutes sanctions disciplinaires à l'encontre du salarié mobilisé dans le cadre précité ;

- la définition des conditions de prise en compte de l'absence du salarié concerné en accord avec l'employeur, sous réserve de dispositions plus favorables résultant du contrat de travail, de conventions ou accords collectifs de travail ou de conventions conclues entre l'employeur et le ministre chargé de la sécurité civile.

L'article L. 122-41-2 du code du travail rendu applicable à Mayotte définirait la situation des salariés mobilisés dans une réserve de sécurité civile, par renvoi aux dispositions de droit commun de l'article L. 122-25-11 du code

---

<sup>1</sup> *Le code du travail a été étendu à Mayotte par cette ordonnance.*

du travail introduit par l'article 30 du projet de loi. Il convient de rappeler à ce titre :

- l'accord préalable de l'employeur à l'engagement du salarié dans une réserve de sécurité civile pendant son temps de travail, sous réserve de dispositions plus favorables résultant du contrat de travail, de conventions ou d'accords collectifs de travail ou de conventions conclues entre l'employeur et l'autorité de gestion de la réserve et la nécessité de motiver et de notifier son refus éventuel ;

- la suspension du contrat de travail de l'intéressé pendant la période concernée, considérée comme une période de travail effectif au regard des avantages résultant de la loi, d'un règlement ou d'une convention en matière d'ancienneté, de congés payés et de droit aux prestations sociales ;

- l'interdiction de tout licenciement ou déclassement professionnel et de toute sanction disciplinaire à l'encontre du salarié absent en raison de son engagement dans une réserve de sécurité civile.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 63 **sans modification.**

#### *Article 64*

(article L. 3551-10 du code général des collectivités territoriales)

#### **Règlement opérationnel**

Cet article tend à modifier l'article L. 3551-10 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir que le règlement opérationnel détermine l'organisation du commandement des opérations de secours.

L'article L. 3551-10 du code précité rappelle que, dans l'exercice de leurs pouvoirs respectifs, le maire et le représentant de l'Etat mettent en œuvre les moyens relevant du service d'incendie et de secours dans les conditions prévues par le règlement opérationnel arrêté par le représentant de l'Etat après avis du conseil général.

Ce faisant, cet article est l'adaptation de l'article L. 1424-4 du même code aux spécificités de Mayotte (avis du conseil général à la place de celui du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours qui n'existe pas). Or, l'article L. 1424-4 serait modifié par l'article 20 du projet de loi<sup>1</sup>.

Le présent article tend simplement à prévoir, par renvoi à l'article L. 1424-4 du code général des collectivités territoriales modifié, qu'à

---

<sup>1</sup> Voir commentaire de cet article.

Mayotte, le règlement opérationnel déterminerait en particulier l'organisation du commandement des opérations de secours.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 64 **sans modification.**

#### *Article 65*

(article L. 3551-11-1 nouveau du code général des collectivités territoriales)

#### **Réserves de sécurité civile à Mayotte**

Cet article tend à prévoir l'application à Mayotte des dispositions du projet de loi relatives à la création et au fonctionnement de réserves de sécurité civile.

Ainsi, il prévoit l'insertion d'un article L. 3551-11-1 nouveau dans le code général des collectivités territoriales en vue de l'application à Mayotte des dispositions du projet de loi relatives aux réserves de sécurité civile (articles L. 1424-8-1 à L. 1424-8-9 du code précité, insérées par les articles 25 à 29 du projet de loi).

Une référence à l'article L. 1424-4 serait également remplacée par celle à l'article L. 3551-10 du code précité, spécifique à Mayotte.

Enfin, pour l'application de l'article L. 1424-8-7 nouveau du même code, qui permettrait au membre d'une réserve de sécurité civile de bénéficier pour lui et ses ayants droit, pendant sa période d'activité, des prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès du régime de sécurité sociale dont il relève en dehors de son service dans la réserve, il serait précisé que l'intéressé bénéficie des prestations de l'assurance maladie-maternité en vigueur à Mayotte<sup>1</sup>.

Par coordination avec les modifications apportées aux articles 25 à 30, votre commission vous propose de supprimer la référence aux dispositions relatives aux réserves départementales de sécurité civile et d'adopter l'article 65 **ainsi modifié.**

#### *Article 66*

#### **Diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité par les « media »**

Cet article tend à prévoir l'application à Mayotte des dispositions relatives à la diffusion des messages d'alerte et des consignes de sécurité par les services de radiodiffusion et de télévision.

---

<sup>1</sup> Ce régime d'assurance spécifique, créé par l'ordonnance n°96-1122 du 20 décembre 1996 relative à l'amélioration de la santé publique à Mayotte et qui devrait être prochainement rapproché avec le droit commun, est caractérisé par la gratuité des soins aux affiliés à l'hôpital, le taux de cotisation étant identique à celui de la métropole.

Selon l'article 7 du projet de loi, qui insérerait un article 95-1 dans la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, ces services devraient désormais diffuser à titre gracieux des messages et consignes des autorités en cas de risque majeur ou de déclenchement d'un plan Orsec justifiant d'informer sans délai la population.

Le présent article tend explicitement à étendre à Mayotte l'application de ces dispositions, qui correspondent au I de l'article 7.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 66 **sans modification.**

#### *Article 67*

### **Développement du volontariat à Mayotte**

Cet article tend à autoriser le Gouvernement à prendre, par ordonnance, les mesures législatives nécessaires au développement du volontariat dans le corps des sapeurs-pompiers de Mayotte dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution.

Selon ce dernier, « *le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.* »

Prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, les ordonnances entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si un projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Les dispositions des ordonnances conservent alors une valeur réglementaire et peuvent être contestées devant le juge administratif.

Ainsi, à l'expiration du délai précité, « *les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.* »

Toutefois, la jurisprudence du Conseil constitutionnel encadre strictement cette procédure quant au champ de l'habilitation, protégeant les droits du Parlement (qui est privé de son pouvoir législatif dans les domaines où il a autorisé le Gouvernement à prendre des ordonnances).

- « *L'article 38 de la Constitution fait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu'il présente, la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances ainsi que leur domaine d'intervention* » ;

- « *L'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer* » pour recourir à cette procédure<sup>1</sup>.

Il revient au Parlement de contrôler l'habilitation qu'il donne au Gouvernement : en l'espèce, l'utilisation de la procédure de l'article 38 de la Constitution serait demandée par le Gouvernement pour faciliter la mise en place rapide de mesures techniques relatives au volontariat sapeur-pompier.

Le souci du Gouvernement et des collectivités territoriales de développer et de fidéliser le volontariat sapeur-pompier concerne aussi Mayotte où des mesures urgentes doivent être prises.

**Le présent article autoriserait donc le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnance, les mesures législatives nécessaires au développement de volontariat dans le corps des sapeurs-pompiers de la collectivité départementale de Mayotte.**

Cette ordonnance devrait être prise **au plus tard le dernier jour du douzième mois suivant la promulgation du présent projet de loi.**

Auparavant, le projet d'ordonnance serait soumis pour avis au conseil général de Mayotte, responsable du service d'incendie et de secours, dans les conditions prévues à l'article L. 3551-12 du code général des collectivités territoriales.

Ce dernier précise que le conseil général est consulté sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif ou de l'organisation administrative des départements ou sur projets de décret. L'avis du conseil général est réputé acquis dans un délai d'un mois à compter de la saisine, et de quinze jours, en cas d'urgence, sur demande du représentant de l'Etat.

Le projet de loi de ratification devrait ensuite être déposé devant le Parlement au plus tard dans les quatre mois à compter de sa publication.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 67 **sans modification.**

---

<sup>1</sup> *Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 – loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.*

## CHAPITRE IV DISPOSITIONS APPLICABLES À SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

### *Article 68*

#### **Dispositions applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon**

Cet article tend, d'une part, à déterminer les articles du présent projet de loi qui ne seraient pas applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon et, d'autre part, à préciser que certains articles du code général des collectivités territoriales créés par le projet de loi y seraient applicables.

Il convient de noter que Saint-Pierre-et-Miquelon dispose d'une organisation des secours spécifique, issue des exigences de sa situation particulière<sup>1</sup>.

Celle-ci implique une adaptation des textes législatifs et réglementaires voire une instauration de dérogations tendant à exclure l'application des dispositions incompatibles.

Ainsi, le présent article tend à exclure Saint-Pierre-et-Miquelon du champ d'application des articles 19 (définition de l'autorité de police compétente pour la direction des secours et la prévention des risques dans Paris et sa « petite couronne ») et 40 à 50 (dispositions relatives aux services départementaux d'incendie et de secours).

Il prévoit simultanément que les articles L. 1424-8-1 à L. 1424-8-9 nouveaux du code général des collectivités territoriales, introduits par les articles 25 à 30 du projet de loi et relatifs au fonctionnement des réserves de sécurité civile seraient applicables à la collectivité.

Votre commission vous propose de **supprimer** la mention de l'article 19 du projet de loi, relatif à la direction des opérations de secours à Paris et en Ile-de-France, car ces dispositions ne peuvent de facto être appliquées à Saint-Pierre-et-Miquelon.

De plus, cet **amendement** modifierait les références aux nouveaux articles introduits dans le code général des collectivités territoriales et détaillant le fonctionnement des réserves de sécurité civile par coordination avec ses amendements supprimant le dispositif des réserves départementales.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 68 **ainsi modifié**.

---

<sup>1</sup> Voir article L. 1424-49 du code général des collectivités territoriales et commentaire de l'article 70.

### *Article 69*

#### **Adaptation terminologique pour Saint-Pierre-et-Miquelon**

Cet article tend à prévoir les modifications rédactionnelles nécessaires à l'application du présent projet de loi à Saint-Pierre-et-Miquelon, afin de tenir compte des spécificités de l'organisation des secours dans cette collectivité.

Ainsi, les termes de « *département* », « *représentant de l'Etat dans le département* », « *plan Orsec départemental* », « *service départemental d'incendie et de secours* » et de « *réserve départementale de sécurité civile* » seraient respectivement remplacés par ceux de « *Saint-Pierre-et-Miquelon* », « *préfet de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon* », de « *plan Orsec* », de « *service territorial d'incendie et de secours* » et de « *réserve territoriale de sécurité civile* », pour la mise en œuvre des dispositions applicables à la collectivité.

Votre commission vous propose un **amendement** de coordination tendant à supprimer le sixième alinéa (5) relatif aux réserves départementales

Votre commission vous propose d'adopter l'article 69 **ainsi modifié**.

### *Article 70*

(article L. 1424-49 du code général des collectivités territoriales)

#### **Mise en œuvre des moyens de secours par le maire et le préfet à Saint-Pierre-et-Miquelon**

Cet article compléterait l'article L. 1424-49 du code général des collectivités territoriales en vue de préciser les modalités de mise en œuvre des moyens de secours par le maire et le préfet à Saint-Pierre-et-Miquelon.

L'article L. 1424-49 actuel du code précité apporte des précisions quant à l'organisation des secours à Saint-Pierre-et-Miquelon :

- les dispositions du code précité relatives aux services d'incendie et de secours ne s'y appliquent pas, à l'exception des articles L. 1424-2 (missions de services d'incendie et de secours) et L. 1424-3 (emploi des services d'incendie et de secours sous l'autorité du maire et du préfet);

- un établissement public nommé **service territorial d'incendie et de secours**, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière y assure les compétences relevant des services d'incendie et de secours dans les départements de métropole et d'outre-mer. Un décret en Conseil d'Etat fixe ses modalités d'organisation et de fonctionnement. Ce service est administré par un conseil d'administration, dont la composition est fixée par décret en Conseil d'Etat, qui adopte chaque année un budget.

A ce titre, l'article L. 1424-49 précité précise que les recettes du service sont composées en particulier des cotisations annuelles des communes,

dont le montant est fixé chaque année par le président du conseil d'administration après avis du conseil et de la contribution du conseil général de la collectivité, qui ne peut être inférieure à 40 % de la somme des dépenses de lutte contre l'incendie (en investissement et en fonctionnement), constatées aux comptes administratifs des communes lors du précédent exercice.

Le dispositif du présent article tend à préciser que, pour l'exercice de leurs pouvoirs de police<sup>1</sup>, le maire et le préfet mettent en oeuvre les moyens relevant du service territorial d'incendie et de secours dans les conditions prévues par un règlement opérationnel arrêté par le préfet après avis du conseil général (après avis du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours dans les départements).

Les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 1424-4 tel que modifié par l'article 20 du présent projet de loi (détermination de l'organisation du commandement des opérations de secours par le règlement opérationnel) et celles des articles L. 1424-8-2 (création et emploi des réserves départementales de sécurité civile) et L. 1424-8-3 (réserves communales de sécurité civile) nouveaux du code général des collectivités territoriales seraient applicables au règlement opérationnel du service d'incendie et de secours de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Votre commission vous propose un **amendement** de coordination supprimant la référence à l'article L. 1424-8-2 du code général des collectivités territoriales relatif aux réserves départementales de sécurité civile.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 70 **ainsi modifié**.

#### *Article 71*

(article 15-5 nouveau de la loi du 3 mai 1996)

#### **Service territorial d'incendie et de secours de Saint-Pierre-et-Miquelon**

Cet article tend à insérer un article 15-5 dans la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat afin de préciser que les compétences conférées par cette loi au service départemental d'incendie et de secours sont exercées par le service territorial d'incendie et de secours à Saint-Pierre-et-Miquelon, créé par la loi précitée pour remplir les missions des services d'incendie et de secours dans la collectivité.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 71 **sans modification**.

---

<sup>1</sup> Articles L. 2211-1, L. 2212-2 et L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales et articles L. 131-1, L. 131-2 et L. 131-13 du code des communes de Saint-Pierre-et-Miquelon.

## *Article 72*

### **Dispositions applicables du code des communes de Saint-Pierre-et-Miquelon**

Cet article tend à prévoir, pour l'application du présent projet de loi dans la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, la substitution de la référence aux textes en vigueur localement à celle des articles correspondants du code général des collectivités territoriales.

Ainsi, pour l'application de l'article 11-I du présent texte, relatif à l'organisation de la planification des secours autour du plan Orsec, la référence aux articles L. 2211-1, L. 2212-2 et L. 2215-1 du code précité, respectivement relatifs aux pouvoirs de police du maire et du représentant de l'Etat dans le département, est remplacée par la référence aux dispositions applicables du code des communes en vigueur à Saint-Pierre-et-Miquelon<sup>1</sup> en particulier les articles L. 131-1, L. 131-2 et L. 131-13.

Votre commission vous propose un **amendement** de rectification d'une erreur matérielle, l'article 13-1 du projet de loi relatif aux autorités responsables de la direction des opérations de secours et non l'article 11-1, étant visé par le présent article.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 72 **ainsi modifié**.

## **TITRE VI DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES**

## *Article 73*

### **Entrée en vigueur de certaines dispositions**

Cet article tend à différer l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 43 du présent projet de loi, relatives à la suppression de la nomination conjointe des officiers sapeurs-pompiers par le ministre en charge de la sécurité civile et le président du conseil d'administration (I) et des dispositions de l'article 54, relatives à l'extension aux sapeurs-pompiers volontaires du bénéfice de leur régime d'indemnisation principal, en cas d'accident survenu dans leur service de sapeur pompier (II).

---

<sup>1</sup> *Le code des communes applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon résulte :*  
*-pour la partie législative, de l'ordonnance n°77-1099 du 26 septembre 1977 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon de dispositions législatives relatives aux institutions administratives et aux collectivités locales ;*  
*-pour la partie réglementaire, du décret n°78-1173 du 22 novembre 1978 portant extension et adaptation aux communes de Saint-Pierre-et-Miquelon du code des communes.*

Cependant, il semble nécessaire de corriger les références erronées mentionnées à cet article, les alinéas I et II de ce dernier devant viser respectivement l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 45 (règles relatives à la composition et au fonctionnement des conseils d'administration des SDIS) et 56 (avantage de retraite des sapeurs-pompiers volontaires).

La réforme prévue à l'article 45 serait donc applicable à compter du premier renouvellement du conseil général suivant la promulgation du présent texte (I). Ces dispositions tendent seulement à faciliter sa mise en œuvre en la faisant coïncider avec les échéances du renouvellement des membres du service d'incendie et de secours qui y siègent au titre de leur mandat de représentant du département, des communes et, indirectement, de leurs établissements publics de coopération intercommunale.

La réforme prévue à l'article 56 entrerait en vigueur le premier jour du sixième mois suivant la promulgation précitée (II).

Votre commission vous propose d'adopter l'article 73 **ainsi modifié**.

#### *Article 74*

### **Abrogation de la loi du 22 juillet 1987**

Cet article tend à abroger 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.

Ce texte, qui fut le premier à traiter de la sécurité civile dans son ensemble, a posé les fondations de l'organisation de cette dernière.

Toutefois, le présent projet de loi supprimerait ses dispositions diverses inutiles et rassemblerait ou codifieraient les autres dans un souci de cohérence. Le maintien de la loi du 22 juillet 1987 n'a donc plus lieu d'être.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 74 **sans modification**.

#### *Article additionnel après l'article 74*

### **Compensation des transferts, créations et extensions de compétences des collectivités territoriales et des SDIS**

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet, en application de l'article 72-2 de la Constitution, de prévoir que les charges résultant pour les collectivités territoriales des transferts, créations et extensions de compétences réalisés par la présente loi sont compensées dans les conditions déterminées par une loi de finances.

La modernisation de la sécurité civile proposée se traduira en effet par des charges qu'elles supporteront soit directement soit par l'intermédiaire des services départementaux d'incendie et de secours.

Ainsi, l'article 10 du présent projet de loi impose-t-il aux quelque 10.000 communes soumises à l'obligation d'être dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles d'élaborer également un **plan communal de sauvegarde**. Il s'agit clairement d'une extension des compétences de ces communes.

De même l'article 22 tend-il à confier au service départemental d'incendie et de secours la charge de l'ensemble des dépenses directement imputables aux opérations de secours, alors que ces dépenses doivent actuellement être assumées par la collectivité bénéficiaire des secours. La diminution des charges imposées aux communes se traduira donc par une augmentation de celles des SDIS.

Les modalités concrètes de la nécessaire compensation financière de ces mesures doivent, en application de l'article 36 de la loi organique n° 2001-92 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, être prévues par une loi de finances.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** que votre commission vous propose d'ajouter **après l'article 74**.

## ANNEXE AU PROJET DE LOI

# ORIENTATIONS de la POLITIQUE DE SÉCURITE CIVILE

### *PRÉAMBULE*

La protection des populations compte parmi les missions essentielles des pouvoirs publics.

**L'exercice de cette responsabilité implique toutefois bien d'autres acteurs dont la diversité est devenue une caractéristique de la sécurité civile. Cette diversité est nécessaire pour faire face à la pluralité des risques pesant sur la population d'une société moderne : conséquences plus lourdes des phénomènes naturels, vulnérabilité aux risques technologiques et aux effets de la malveillance, besoin de prise en charge publique liée à la moindre efficacité des solidarités familiales et de voisinage.**

Les menaces terroristes ajoutent un élément essentiel dans la prévention des risques. Les services de secours peuvent être amenés à intervenir sur les conséquences d'actes terroristes. La participation de ces services au dispositif d'ensemble de la sécurité intérieure constitue une évolution marquante de la période récente.

*[La sécurité civile est l'affaire de tous. Tout citoyen y concourt par son comportement. Une véritable culture de la*

***préparation au risque et à la menace doit être développée.***  
(*Modification adoptée par la Commission*)] (1)

La présentation d'un projet de loi sur la sécurité civile fournit aujourd'hui l'occasion de définir les orientations qu'il faut imprimer à la conduite de la mission de protection et de secours pour qu'elle réponde aux crises nouvelles et aux attentes de la population, au delà des dispositions normatives destinées à améliorer le fonctionnement des services et la situation de leurs personnels.

**Ces orientations présentent deux caractéristiques :**

- elles sont **volontaristes**, traduisant l'impératif de mobiliser les énergies et les moyens pour obtenir des progrès mesurables dans l'action face aux conséquences des risques de défense et de sécurité civiles ;

- elles imposent une coordination **dépassant les frontières habituelles** des services, de leurs attributions et de leurs prérogatives, pour mieux les faire travailler ensemble.

**On peut les regrouper sous les trois axes suivants :**

- s'attaquer résolument aux risques, en les anticipant davantage (*I - connaître, prévoir et se préparer*),

- refonder la « protection des populations » (*II - affirmer la place du citoyen au cœur de la sécurité civile*),

- mobiliser tous les moyens, en encourageant les solidarités (*III - organiser la réponse aux événements*).

---

<sup>(1)</sup> [*Dans ce contexte, la sécurité civile, affaire de tous, redevient plus encore celle de chacun : le citoyen doit être, autant que possible, un participant actif de sa sécurité et de celle de la collectivité. Une véritable culture de la préparation au risque et à la menace doit être développée. (Texte initial)*]

- I -

## **S'ATTAQUER RÉSOLUMENT AUX RISQUES**

*(connaître, prévoir et se préparer)*

**Il faut aujourd'hui appréhender toute la réalité du danger : anticiper les crises, prendre de vitesse les catastrophes, travailler sur chaque risque de défense et de sécurité civiles, en combinant le souci de la prévention et celui de l'intervention.**

Dans cette perspective, s'attaquer aux risques, c'est :

- synthétiser l'état des connaissances sur les risques dans **une démarche** pour la première fois réellement **pluridisciplinaire**, allant de l'analyse scientifique des phénomènes à l'organisation des secours ;

- **repenser la planification** opérationnelle ;

- élargir la pratique des exercices à des **entraînements en vraie grandeur**.

### **- I - 1 - LE RECENSEMENT ACTUALISÉ DES RISQUES**

**Le constat est fréquemment fait que les travaux scientifiques portant sur les risques naturels et technologiques sont utiles mais demeurent le fait de spécialistes, sans que des conséquences pratiques en soient systématiquement tirées. De même, les catastrophes donnent lieu, le plus souvent, à des analyses approfondies et à des retours d'expériences, mais sans beaucoup d'échanges pluridisciplinaires.**

Traiter ensemble ces différents aspects doit permettre de mieux couvrir chaque risque en s'adaptant à sa réalité. Il s'agit d'aborder de façon cohérente :

- la connaissance du phénomène et de ses conséquences, **afin d'améliorer la description des scénarios, l'analyse des causes, les outils de prévision, ainsi que les possibilités de prévention ou d'atténuation des effets ;**

- **l'organisation juridique** des responsabilités :

- **si l'aspect opérationnel du traitement des crises paraît clair et connu des autorités et de la population, il n'en va pas de même du traitement des risques en amont. Le champ en est très vaste, les responsabilités y sont souvent imbriquées, les règles de droit complexes et mal connues. Des clarifications sont nécessaires.**

- **la préparation de la population et des secours (aspect opérationnel).**

Cette démarche doit être conduite au niveau national et au niveau départemental.

Après du ministre de l'Intérieur, un **Conseil National de la Sécurité Civile** sera le lieu permettant de vérifier l'état de la préparation aux risques de toute nature.

Sans concurrencer les travaux des organismes déjà impliqués dans la prévention ou la prévision, il valorisera leurs compétences ainsi que celle des ministères en charge des différents risques, en favorisant la convergence des données de la recherche et des retours d'expérience. Au delà de la simple connaissance, il s'assurera de la mise en commun de leurs ressources au service de la planification, de la préparation et de la conduite opérationnelle. Il établira une typologie des risques et des menaces et analysera leurs conséquences et les modalités de gestion des crises qui s'y rapportent.

Présidé par le Ministre chargé de la Sécurité Civile, le Conseil rassemblera en collègues les principales administrations concernées, les grands opérateurs de services publics, les organismes de recherche et d'expertise les plus directement impliqués et, bien entendu, les élus et les acteurs du secours. Il rendra compte de son action au Gouvernement, lors de son assemblée plénière au cours de laquelle les missions qui lui auront été confiées feront l'objet d'un rapport public.

Cette démarche trouvera son prolongement au niveau local dans le **conseil départemental de sécurité civile**, placé auprès du préfet, qui sera doté d'une compétence générale dans le domaine de la protection des populations. Tout comme le conseil national, il mobilisera la compétence des organismes impliqués dans la prévention, la prévision et les secours (représentants des élus locaux, des organisations professionnelles, des services de l'Etat et des services publics, etc.) et contribuera à la convergence de leur expérience et de leur action.

**Pour mener ces analyses, qui exigent à la fois une approche scientifique et une connaissance approfondie du fonctionnement des services publics, le Gouvernement aura recours de façon plus fréquente aux avis conjoints des inspections générales concernées (IGA, CGPC, CGM, CGGREF, IGE, IGAS).**

Enfin, cet effort doit être prolongé et la « veille » scientifique et administrative organisée et maintenue, assurant un continuum avec le dispositif de protection des populations. Pour chaque risque, un ministère sera désigné comme « chef de file » (avec indication de la direction centrale responsable), pour assurer en permanence la mise à jour de l'analyse scientifique, et les recommandations d'adaptation des dispositifs de prévention, de prévision et de pré-alerte. Il se tiendra en relation avec la Direction de la Défense et de la Sécurité civiles (DDSC), qui mobilisera ses correspondants en cas de crise (cf. II).

## **- I - 2 - LA RÉNOVATION DE LA PLANIFICATION OPÉRATIONNELLE**

La refonte de la planification opérationnelle constitue une réforme de grande ampleur. Aujourd'hui, en effet, les plans d'urgence et de secours sont nombreux (plus d'une vingtaine dans chaque département) et, par conséquent, souvent tenus de façon incomplète, voire laissés en déshérence.

Face à cette situation, la **planification doit être simplifiée** sans perdre sa pertinence et de façon à pouvoir être effectivement tenue à jour et adaptée aux technologies modernes. Cette réforme est l'occasion de repenser le système de planification.

**Le plan ORSEC s'articulera désormais autour d'une organisation de gestion de crise commune et simplifiée, assortie d'un recensement des risques. L'organisation des secours se composera des dispositions générales et modulables de gestion de crise applicables en toutes circonstances (« tronc commun » ORSEC) et des dispositions spécifiques propres à certains risques préalablement identifiés, complétant les dispositions générales (les plans de secours spécialisés, les plans particuliers d'intervention, le plan rouge...). Le recensement des risques a pour objectif la réalisation, d'un répertoire des risques, reconnu par tous les acteurs concernés et leur permettant de partager une approche commune. Il garantira la cohérence avec la politique de prévention.**

**Au delà de cette nouvelle architecture, c'est la conception même des plans, de leur élaboration et de leur mise à jour, qui doit évoluer.**

La logique des plans évoluera du simple recensement des responsables et des ressources, vers une **planification des scénarios**, centrée sur la définition des actions correspondant à chaque situation et fournissant aux responsables des éléments précis, renvoyant à des procédures connues et testées, pour construire les dispositifs de gestion de crise (les plans iront, par exemple, jusqu'à la préparation de messages de communication de crise).

**Chaque acteur concerné (grands services publics, collectivités locales, etc.) sera associé à la préparation de ces dispositions et aura la charge de prévoir en conséquence son organisation propre : plans spécifiques des opérateurs de télécommunications, plans blancs des établissements hospitaliers, par exemple, et plan de sauvegarde pour les communes (cf. III sur cet aspect).**

La réalisation de cette nouvelle planification, dans un délai compatible avec les enjeux, qui peut être estimé à trois ans, repose sur une mobilisation de l'Etat, et notamment des préfetures, par ailleurs chargées du fonctionnement des état-majors de crise.

L'action sera conduite sous l'impulsion des préfets de zone de défense. Ils contrôleront la réalisation des plans ORSEC départementaux et auront la charge d'arrêter le plan ORSEC de zone. Ils s'assureront de la cohérence avec les plans ORSEC maritimes

élaborés par les préfets maritimes. Ce dispositif zonal est destiné à couvrir les situations de catastrophes touchant plusieurs départements ou pour lesquelles des moyens spécifiques doivent être déployés.

### **- I - 3 - LE PASSAGE DE L'EXERCICE À L'ENTRAÎNEMENT**

Le réalisme et la pertinence des plans devront être testés en impliquant non seulement les autorités publiques et les services de secours, mais aussi la population. Il faut bâtir une véritable politique d'exercices, variés et réalistes.

Au cours des prochaines années, les exercices de sécurité et de défense civiles ne se limiteront pas à des essais des systèmes de transmissions et à la formation des états-majors, mais devront être joués aussi souvent que nécessaire en grandeur réelle, en y associant directement le public. **A brève échéance, il convient de s'astreindre à un exercice en vraie grandeur au moins par département chaque année.**

**Les nouveaux exercices seront menés à trois niveaux : cadres et état-majors, acteurs multiples des crises, population elle-même. L'entraînement des "gestionnaires de la crise" sera développé à l'échelon local au-delà des seuls services de secours. La programmation pluriannuelle des exercices, sur les priorités ressortant de l'analyse des risques, assurera une démarche cohérente de préparation à la crise. On y intégrera l'entraînement à une réponse rapide aux attentes du public et des médias déjà pratiqué dans certains exercices de sécurité civile, la communication des pouvoirs publics apparaissant en effet essentielle pour la maîtrise de la crise. Les exercices feront l'objet d'un suivi par des évaluateurs indépendants, dotés d'instruments objectifs de nature à garantir la fiabilité des enseignements.**

**L'examen des réactions et des attentes du corps social, manifestées notamment à la suite des dernières catastrophes naturelles et technologiques, a favorisé un certain développement de la culture du retour d'expérience utile au perfectionnement permanent des dispositifs conçus pour faire face aux risques.**

**Cette pratique dorénavant mieux diffusée doit être améliorée par le partage des travaux et la désignation de l'autorité**

**chargée de veiller à leur approche pluridisciplinaire, et de veiller à la diffusion des conclusions à la fois aux services pour améliorer leurs procédures, et au public dans un souci de transparence et d'information de la population.**

- II -

## **REFONDER LA NOTION DE PROTECTION DES POPULATIONS**

*(affirmer la place du citoyen au cœur de la sécurité civile)*

**Refonder la notion de protection des populations, c'est confirmer que la personne secourue est au cœur de toute politique de sécurité civile.**

Mais c'est aussi pouvoir compter sur le comportement de citoyens informés et responsables, préparés à affronter les risques et les menaces par une connaissance effective du danger et des consignes de prévention et de protection, et capables de s'intégrer utilement dans l'organisation collective au stade de la réponse. Cette refondation va de pair avec le renouveau nécessaire de la défense civile, compétence traditionnelle du ministère de l'intérieur, qui impose d'abord un travail de prise de conscience et de définition du champ de cette mission pour tenir compte des aspects nouveaux des crises.

### ***- II - 1 - L'INFORMATION ET LA FORMATION DE LA POPULATION***

À l'exemple de la culture de l'information et de la préparation aux alertes cycloniques, très présente et partagée dans les départements d'outre-mer, il convient de développer sur l'ensemble du territoire l'information préventive sur les risques, la diffusion de messages relatifs aux conduites à tenir en cas de catastrophe et une bonne connaissance de l'organisation des secours. C'est sur le terrain et dans un cadre de proximité que cette information doit être délivrée à la population.

- L'information et la sensibilisation en amont **contribuent à ne pas laisser l'incertitude, l'absence de perspectives ou la propagation de fausses nouvelles déstabiliser la population et compromettre les chances d'une réponse collective efficace : elles sont indispensables pour prévenir la panique et la rupture du lien de confiance entre les citoyens et les autorités en charge de leur protection. Elles participent de la culture du risque qui cimente la réponse collective.**

L'information doit être **précédée d'une formation de base.** La généralisation au collège ou au lycée de l'apprentissage aux gestes élémentaires de sauvetage et de sécurité, et de la formation sur l'organisation de la sécurité civile, est indispensable pour atteindre un niveau satisfaisant de mobilisation et permettre, comme indiqué dans l'exposé des motifs du projet de loi, que la sécurité civile soit effectivement « l'affaire de tous ».

- **Pour les risques naturels et technologiques, comme pour les menaces relevant de la défense civile, le recours aux messages de vigilance sera développé, avec une vulgarisation du sens des niveaux d'alerte, à l'image de ce qui a été mis en place pour la prévision météorologique. Il s'agira d'anticiper, lorsque c'est possible, par une annonce plus précoce et plus riche en contenu, la perspective d'une crise et d'être plus réactif face à l'événement.**

- En situation de crise, **l'information fréquente et précise** de la population sera recherchée par tous les moyens de communication modernes, en particulier par le passage de conventions avec les radios (radios locales, radios d'autoroutes, radios nationales) afin de favoriser la diffusion des messages des pouvoirs publics. De manière générale, l'ensemble des médias doit être associé à la préparation face aux risques et à la conduite des opérations.

## **- II - 2 - LA VEILLE OPÉRATIONNELLE ET L'ALERTE**

**Mieux déceler et traiter plus rapidement et efficacement des crises aux facteurs multiples, justifie de tirer un plus grand parti des outils de veille disponibles. Il convient d'assurer une remontée systématique des informations pouvant intéresser la protection des populations vers les centres opérationnels existants, en particulier les centres opérationnels de zone (COZ) et le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) au niveau national. Ceci ne concerne pas seulement les services territoriaux et les administrations de l'État, mais aussi les opérateurs de service public.**

**Le COGIC entretient, en permanence, un réseau de correspondants dans les ministères. Ce réseau interministériel doit être mobilisé dans toutes les périodes sensibles (mouvements de population, alertes météorologiques, grands rassemblements, exercices).**

Dans la même perspective, on veillera à une large réunion des compétences au sein des COZ, et plus particulièrement pour ce qui concerne les questions météorologiques, sanitaires ou touchant au fonctionnement des grands services publics.

**Pour ce qui concerne l'alerte, il s'agit d'abord d'en repenser la doctrine. L'alerte est le signal permettant de prévenir d'un danger et appelant la population à prendre des mesures de sauvegarde. Son efficacité repose principalement sur l'identification de bassins de risques. Le passage du stade de la vigilance à celui de l'alerte impose rapidité, exhaustivité et fiabilité de la transmission, intégrant l'accusé de réception. Ces objectifs sont imposés notamment par l'impératif d'information et de mobilisation des autorités locales.**

Sur ces bases et à la suite du rapport remis par les inspections générales au Gouvernement en 2002, le **système national d'alerte** (SNA), reposant aujourd'hui sur les sirènes, doit être maintenu dans son principe mais modernisé, en diversifiant les moyens d'alerte des maires et de la population.

**Cette modernisation de l'alerte doit être conduite dans un cadre interministériel et en association avec les collectivités locales, et faire l'objet d'une programmation. Elle recouvre deux aspects : l'alerte en direction des maires, depuis les préfetures, et l'alerte générale de la population avec la définition du nouveau système**

**national d'alerte (SNA). Il s'agira de combiner un recours accru aux nouvelles technologies (automates d'appel, information téléphonique personnalisée dans les secteurs à risques, SMS, panneaux à messages variables), avec des dispositifs plus rustiques mais moins vulnérables (sirènes).**

### - II - 3 - L'ENGAGEMENT DE TOUS DANS LA CRISE ET L'APRÈS-CRISE

Cette mobilisation doit être organisée, de façon prioritaire, au niveau local, et complétée par des moyens disponibles au niveau national. Cet engagement de tous se conçoit dans un contexte de proximité, en particulier au niveau communal. Un plan très pragmatique peut y être établi, traduisant l'engagement de tous et matérialisant une culture partagée de la sécurité.

Pour apporter une réponse de proximité à la crise, et en complément de l'intervention des services responsables des secours, le **plan communal de sauvegarde** est prescrit par la loi dans toutes les communes concernées par un plan de prévention des risques ou un plan particulier d'intervention. Conçu pour **donner une portée utile à la diffusion de l'alerte**, il intégrera des éléments d'information préventive, la description des scénarios d'accident, des recommandations de comportement, ainsi que les actions à mettre en œuvre par la commune. Pour s'adapter à la taille de la commune, ce plan est à géométrie variable. Pour les petites communes il peut s'agir d'un simple rappel des vulnérabilités locales et d'une fiche réflexe sur la diffusion de l'alerte et les missions des autorités municipales. Pour les communes importantes, le plan peut prévoir un PC de crise, une organisation et des fiches de tâches pour les services techniques, un inventaire des ressources, etc. Son élaboration est l'occasion d'une concertation entre les pouvoirs publics et les habitants sur la prévention des risques et la protection des populations.

**Il convient, par ailleurs, d'apporter, au plus près des besoins, des réponses aux difficultés soulevées par le retour à la vie normale après une catastrophe. Plusieurs dispositions importantes doivent être mises en œuvre.**

**Il est ainsi créé une réserve de sécurité civile, inspirée de la réserve militaire ou de la réserve civile de la police nationale,**

**bien qu'elle en diffère sensiblement sur l'origine et la mission des réservistes. Elle pourra en effet incorporer des citoyens de tout âge et de tout métier, et pas seulement les anciens sapeurs pompiers, pour des missions d'appui qui n'interfèrent pas avec les secours proprement dits. Il s'agit, par exemple, de prendre en charge l'assistance matérielle et morale à la population et le soutien logistique. Cette réserve doit être effectivement mise sur pied, participer des exercices et être mobilisée en renfort quand l'activité des services de secours est chargée. La vocation de cette réserve à intervenir dans la proximité justifie une gestion communale ou départementale, sans exclure sa mobilisation à plus grande distance dans des circonstances exceptionnelles.**

**L'assistance médico-psychologique** apportée aux victimes de catastrophes sera plus largement diffusée. A cette fin, l'expérience des cellules d'urgence médico-psychologiques (CUMP), présentes actuellement dans un département sur deux, sera étendue à l'ensemble des départements d'ici à la fin 2005.

Il convient également d'organiser le travail gouvernemental pour optimiser l'utilisation des outils à la disposition des décideurs locaux en matière **d'aide d'urgence et de soutien aux populations**, dans les circonstances marquées par une perturbation importante de la vie sociale. Une telle évolution permettra d'apporter plus de cohérence, plus de rapidité et plus d'efficacité, aux dispositifs d'intervention de l'Etat après la crise.

**Seront ainsi concernés les dispositifs de soutien matériel d'extrême urgence aux populations et aux collectivités locales, gérés par le ministre de l'intérieur, les procédures d'aide aux exploitations agricoles (fonds des calamités agricoles géré par le ministre de l'agriculture), aux petites entreprises (fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce, FISAC géré par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) et la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, gérée par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre de l'intérieur.**

**Une cellule d'évaluation des situations d'urgence**, réunie sans délai, sous l'autorité du Premier Ministre, et dont le secrétariat est assuré par le directeur de la défense et de la sécurité civiles, devra

apporter, en lien avec l'autorité préfectorale, une réponse complète et rapide aux différents aspects des besoins exprimés par la population.

Enfin l'effort portera sur la généralisation des **cellules interservices d'aides aux sinistrés**. Ce dispositif de **guichet unique** permettra de donner de la cohérence aux procédures d'urgence mises en place et de simplifier les conditions pratiques d'accomplissement des démarches de toutes natures. Cet effort associera l'État et les collectivités décentralisées, en y associant les assurances.

- III -

## **MOBILISER TOUS LES MOYENS**

*(organiser la réponse à l'événement)*

**La réponse aux catastrophes exige la mobilisation rapide de tous les moyens publics et privés, et leur coordination efficace sous une direction unique. A cet égard la France bénéficie d'une tradition juridique éprouvée, qui investit les maires et les préfets, autorités de police générale, de pouvoirs étendus en situation de crise, et autorise les préfets de zone, voire le gouvernement, à intervenir dans la conduite des opérations lorsque c'est nécessaire.**

**L'environnement dans lequel se situe leur action a toutefois beaucoup évolué depuis les textes fondateurs. La décentralisation, mais aussi la départementalisation des SDIS ont accentué la séparation entre les autorités de police et les autorités gestionnaires des moyens. La disparition de la conscription a réduit la ressource militaire mobilisable en cas de crise. Beaucoup de services publics ont évolué vers des modes de gestion concurrentiels qui ont bouleversé leur relation avec les autorités publiques.**

*[Par ailleurs, dans le respect du principe de subsidiarité, la France contribue au développement d'une coopération communautaire dans le domaine de la protection civile. (Modification adoptée par la Commission)]*

**Toutes ces circonstances justifient une révision soignée de l'organisation traditionnelle des secours dans le souci de clarifier, d'adapter et de moderniser.**

### **- III - 1 - LE COMMANDEMENT**

**Sur le plan du droit et des principes, les règles fixant l'organisation et la répartition des missions ne sont pas modifiées. Elles sont confirmées, et le cas échéant, précisées.**

Du point de vue opérationnel, la conduite de la crise appelle une ligne de commandement claire et reconnue. La liaison avec l'exercice des compétences de police administrative et les compétences pour veiller à l'ordre public (sécurité, salubrité, tranquillité) est affirmée, parce que l'organisation du commandement qui en découle est claire et qu'elle assure une continuité du traitement de la crise, en fonction de son importance : le maire pour le secours de proximité, le représentant de l'État, pour les sinistres de grande ampleur.

De même, sont confirmés les grands principes d'organisation des secours : ainsi, sauf exceptions limitées, la **gratuité des secours** aux personnes.

Pour l'exercice pratique du commandement et de la coordination, **les moyens techniques doivent être rénovés et rationalisés**. Les plates-formes opérationnelles et les postes de commandement modernes sont coûteux en matériels (transmissions, cartographie, etc.) et en personnels (réunion des meilleures compétences, complémentarité des savoir-faire et des attributions de services différents pour couvrir les aspects multiples des crises). Pour les pouvoirs publics, ces postes de commandement apparaissent aujourd'hui épars et trop nombreux.

Il faut donc engager résolument la réflexion sur **les structures de coordination opérationnelle** à commencer par les

plates-formes de réception des appels d'urgence sur le numéro commun européen 112.

Les événements récents comme les tempêtes de 1999, la lutte contre la pollution du Prestige ou les incendies de forêts de l'été 2003 ont confirmé la **pertinence de l'échelon zonal** en matière de sécurité civile. Bien reconnu dans ses responsabilités de synthèse des situations et d'allocation des moyens durant la crise, il sera appelé à se développer dans le domaine de l'évaluation des risques et du contrôle de la préparation en amont de la crise.

À l'échelon des préfectures, les services de défense et de protection civiles (SIACEDPC) seront renforcés et valorisés, d'autant que le travail de refonte de la planification reposera en grande partie sur eux. **Les centres opérationnels (COD) seront réorganisés** pour mieux correspondre aux besoins de la sécurité et de la défense civiles et ils devront être activés formellement en cas de crise.

Le programme d'**aménagement des salles de crise des préfectures** sera intensifié : les normes techniques de salles modernes, permettant au préfet d'accueillir des cellules représentant les services utiles à la gestion prolongée des événements, seront revues et l'objectif de réalisation de ces dispositifs sera fixé à chaque préfecture en fonction de sa situation. La situation des installations de gestion de crise fera l'objet d'une évaluation régulière.

### **- III - 2 - LES CONTRIBUTIONS DE L'ÉTAT, DES DÉPARTEMENTS ET DES COMMUNES**

La **départementalisation des SDIS**, engagée en 1996, est **confirmée**. Les SDIS sont maintenus comme établissements publics départementaux, et la loi conforte la responsabilité du département dans leur financement et dans leur organe délibérant. Elle règle les questions techniques pendantes à la suite de la départementalisation.

Ce choix traduit la volonté de conserver à la gestion des SDIS un caractère décentralisé. Pour le quotidien, le secours aux personnes doit demeurer un service de proximité. Le maintien d'un niveau élevé d'engagement des sapeurs pompiers volontaires milite aussi fortement dans ce sens.

Pour donner à cette institution décentralisée le pouvoir légitime de réguler le pilotage national des services d'incendie et de secours, une **conférence nationale des SDIS** sera consultée sur toutes les mesures de caractère national susceptibles d'avoir des effets sur leur organisation, leurs missions et leurs budgets. Composée d'associations d'élus, de représentants des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires et de représentants de l'Etat, cette instance de concertation permettra ainsi de réunir, sur les projets de réforme concernant les SDIS ou les sapeurs-pompiers des majorités d'idée en vue d'obtenir un soutien politique indispensable au pilotage national des SDIS.

Le cadre d'une coopération interdépartementale est offert par des établissements conçus à cette fin, les **EPIDIS**, qui permettront une mutualisation des efforts et la conduite d'expérimentations opérationnelles ou de gestion.

**Pour autant, l'Etat ne se désengage pas de la charge des secours. Il finance et met en œuvre des moyens nationaux, conçus pour être complémentaires de ceux des SDIS : il s'agit de moyens « lourds » (bombardiers d'eau), de moyens spécialisés à vocation interdépartementale (hélicoptères de sauvetage) ou de moyens hautement spécialisés (unité d'intervention de la sécurité civile, équipes de déminage) capables d'intervenir en renfort en métropole, outre-mer et dans le cadre des opérations internationales déclenchées pour faire face à des catastrophes majeures.**

Pour ce faire, les moyens d'Etat ont d'ores et déjà été renforcés dans les domaines principaux de la lutte contre les feux de forêts et ceux de la protection des populations. L'Etat a ainsi acquis deux bombardiers d'eau en remplacement des Fokker 27. L'effort de soutien à l'investissement des SDIS est accru à travers une augmentation de 20 % du fonds d'aide à l'investissement. L'Etat renforce aussi ses capacités de détection et de décontamination NRBC aux niveaux zonal et national. Enfin, il encourage et accompagne le développement et la modernisation de la formation des élèves officiers de sapeurs-pompiers à l'occasion de la délocalisation de l'ENSOSP à Aix-les-Milles et a décidé de l'installation du pôle de recherches et de formation à la défense civile à Cambrai.

**Par ailleurs, l'Etat prendra en charge les coûts des renforts extra-départementaux nécessités par des situations exceptionnelles, suivant le principe : à risque quotidien, réponse de proximité ; à situation exceptionnelle, solidarité nationale. La définition de ces renforts inclut les moyens nationaux, les moyens d'autres départements mobilisés par la chaîne de commandement de l'Etat, et les renforts et les aides obtenus des pays étrangers, dans le cadre des accords multilatéraux, notamment au sein de l'Union européenne, ou bilatéraux.**

**Les communes ne seront plus directement en charge du financement des secours sur leur territoire : la solidarité départementale à travers le budget du SDIS sera la règle pour les opérations de secours au sens strict. Les communes assumeront les dépenses de soutien aux populations et de restauration immédiate de la vie normale.**

### **- III - 3 - L'ENGAGEMENT DES MOYENS**

**Les sapeurs-pompiers professionnels, civils et militaires, constituent le cœur de nos services de secours.**

Dans tous les départements, ils sont renforcés par les sapeurs-pompiers volontaires, dont l'effectif doit être impérativement maintenu pour assurer la veille comme les interventions, et permettre la mobilisation du potentiel nécessaire en cas d'événement important de sécurité civile. C'est pourquoi, il convient de prendre toute mesure de nature à **favoriser un important courant de volontariat chez les sapeurs-pompiers.**

Il convient en particulier de faciliter l'accès au statut de sapeur-pompier volontaire en **abaissant à 16 ans l'âge minimum** d'engagement. Les exigences d'aptitude physique et de formation seront assouplies et adaptées aux équipements et aux missions du centre de rattachement. Ils auront vocation à participer à l'encadrement des services d'incendie et de secours et pourront accéder aux mêmes grades que les professionnels. Leur mobilité sera facilitée.

Les sapeurs-pompiers volontaires pourront bénéficier d'une retraite complémentaire versée après vingt ans d'activité. Elle se substituera progressivement à l'allocation de vétéran.

Outre la création d'une réserve de sécurité civile évoquée plus haut, la loi reconnaît aussi pour la première fois la **capacité des associations** à intervenir en appui des pouvoirs publics dans le cadre d'une **procédure d'agrément** visant à garantir leur qualification. Le conventionnement annuel est proposé pour définir avec précision les circonstances et les modalités de leurs interventions, et leur intégration dans les plans.

Les moyens matériels des pouvoirs publics ne suffisent pas toujours à faire face aux situations d'urgence, tant à cause du volume des équipements nécessaires que de la spécificité de certains besoins. Le **concours de moyens privés** relève du droit traditionnel de la réquisition. La prise en charge des dépenses exposées est clarifiée par l'application des mêmes règles qu'en matière de secours.

Avec les **opérateurs de services publics** (transports, énergie, eau, télécommunications, autoroutes,...), une collaboration permanente est prescrite par la loi pour gérer de façon satisfaisante les trois aspects suivants :

- **leurs propres vulnérabilités aux risques ou aux actes de malveillance et l'organisation des secours pour leur protection ;**

- **leur capacité à engager, dans le cadre d'une nouvelle planification, les moyens généraux dont ils disposent en vue de la gestion de la crise ;**

- les conditions du maintien ou du rétablissement rapide d'un niveau minimal de services, (eau, énergie, service de santé, communications) destiné à garantir la continuité du fonctionnement des activités essentielles à la population, même en situation de crise.

Cette nouvelle relation entre les opérateurs et les pouvoirs publics passera par une révision des cahiers des charges au fur et à mesure de leur échéance, mais plus encore par une association effective, au niveau local, à tous les travaux de préparation (prévention, planification, exercices).

Au total, ces perspectives constituent un programme pour une sécurité civile renouvelée et sont marquées par :

- la confirmation, et la simplification, des principes d'organisation générale, de répartition des compétences et des responsabilités ;

- de profondes transformations pour l'adaptation des outils ;

- une impulsion renforcée et coordonnée par l'ensemble des pouvoirs publics pour assurer la protection des populations face aux risques et aux menaces de notre époque.

## ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

<b>Code des communes</b> .....	p. 302
<i>Art. L. 131-1, L. 131-2 et L. 131-13.</i>	
<b>Code forestier</b> .....	p. 303
<i>Art. L. 322-3 et L. 322-3-1.</i>	
<b>Code général des collectivités territoriales</b> .....	p. 304
<i>Art. L. 1424-4, L. 1424-12, L. 1424-31, L. 1424-36, L. 2211-1, L. 2212-2, L. 2215-1, L. 3551-12.</i>	
<b>Code de la sécurité sociale</b> .....	p. 307
<i>Art. L. 131-2, L. 161-8 et L. 711-2</i>	
<b>Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre</b> .....	p. 308
<i>Art. L. 393</i>	
<b>Code du travail</b> .....	p. 308
<i>Art. L. 122-32-1 à L. 122-32-11.</i>	
<b>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</b> .....	p. 310

## Code des communes

*Art. L. 131-1.* — Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs.

*Art. L. 131-2.* — La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ;

2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, y compris les bruits de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique.

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

4° Le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et les exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières, sans qu'il soit permis d'établir les distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt, ou des circonstances qui ont accompagné sa mort ;

5° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente ;

6° 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, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ;

7° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;

8° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces ;

9° Le soin de régler la fermeture annuelle des boulangeries, lorsque cette fermeture est rendue nécessaire pour l'application de la législation sur les congés payés, après consultation des organisations patronales et ouvrières, de manière à assurer le ravitaillement de la population.

La police municipale des communes riveraines de la mer s'exerce sur le rivage de la mer jusqu'à la limite des eaux.

*Art. L. 131-13.* — Les pouvoirs qui appartiennent au maire, en vertu de l'article L. 131-2 et de l'article L. 131-2-1, ne font pas obstacle au droit du représentant de l'Etat dans le département de prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat.

Quand le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le représentant de l'Etat dans le département peut, par arrêté motivé, se substituer aux maires intéressés pour exercer les pouvoirs de police prévus au 2° et 3° de l'article L. 131-2 et à l'article L. 131-2-1.

### **Code forestier**

*Art. L. 322-3.* — Dans les communes où se trouvent des bois classés en application de l'article L. 321-1 ou inclus dans les massifs forestiers mentionnés à l'article L. 321-6, le débroussaillage et le maintien en état débroussaillé sont obligatoires sur les zones situées à moins de 200 mètres de terrains en nature de bois, forêts, landes, maquis, garrigue, plantations ou reboisements et répondant à l'une des situations suivantes :

a) Abords des constructions, chantiers, travaux et installations de toute nature, sur une profondeur de cinquante mètres, ainsi que des voies privées y donnant accès, sur une profondeur de dix mètres de part et d'autre de la voie ;

b) Terrains situés dans les zones urbaines délimitées par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé, ou un document d'urbanisme en tenant lieu dans le cas des communes non dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu et dans les zones d'urbanisation diffuse, le représentant de l'Etat dans le département peut porter, après avis du conseil municipal et de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité et après information du public, l'obligation mentionnée au a au-delà de 50 mètres sans toutefois excéder 200 mètres ;

c) Terrains servant d'assiette à l'une des opérations régies par les articles L. 311-1, L. 315-1 et L. 322-2 du code de l'urbanisme ;

d) Terrains mentionnés à l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme ;

e) Terrains situés dans les zones délimitées et spécifiquement définies comme devant être débroussaillées et maintenues en état débroussaillé en vue de la protection des constructions, par un plan de prévention des risques naturels prévisibles établi en application des articles L. 562-1 à L. 562-7 du code de l'environnement. Les travaux sont à la charge des propriétaires des constructions pour la protection desquelles la servitude est établie, ou de leurs ayants droit.

Dans les cas mentionnés au a ci-dessus, les travaux sont à la charge du propriétaire des constructions, chantiers, travaux et installations et de ses ayants droit.

Dans les cas mentionnés aux b, c et d ci-dessus, les travaux sont à la charge du propriétaire du terrain et de ses ayants droit.

En outre, le maire peut :

1° Porter de cinquante à cent mètres l'obligation mentionnée au a ci-dessus ;

2° Décider qu'après une exploitation forestière le propriétaire ou ses ayants droit doivent nettoyer les coupes des rémanents et branchages ;

3° Décider qu'après un chablis précédant une période à risque dans le massif forestier le propriétaire ou ses ayants droit doivent nettoyer les parcelles des chicots, volis, chablis, rémanents et branchages en précisant les aides publiques auxquelles, le cas échéant, ils peuvent prétendre. En cas de carence du propriétaire, le maire peut exécuter les travaux d'Office aux frais de celui-ci. Les aides financières auxquelles le propriétaire peut prétendre sont dans ce cas plafonnées à 50 % de la dépense éligible ; les modalités d'application du présent alinéa sont fixées par décret en Conseil d'Etat après avis du Conseil supérieur de la forêt, des produits forestiers et de la transformation du bois.

Sans préjudice des dispositions de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales, le maire assure le contrôle de l'exécution des obligations du présent article.

Le débroussaillage et le maintien en l'état débroussaillé des terrains concernés par les obligations résultant du présent article et de l'article L. 322-1 peuvent être confiés à une association syndicale constituée conformément à la loi du 21 juin 1865 précitée.

*Art. L. 322-3-1.* — Lorsque les travaux de débroussaillage ou de maintien en état débroussaillé doivent, en application des articles L. 322-1 et L. 322-3, s'étendre au-delà des limites de la propriété concernée, le propriétaire ou l'occupant du ou des fonds voisins compris dans le périmètre soumis à une obligation de débroussaillage qui n'exécuteraient pas eux-mêmes ces travaux ne peuvent s'opposer à leur réalisation par celui qui en a la charge.

### **Code général des collectivités territoriales**

*Art. L. 1424-4.* — Dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, le maire et le préfet mettent en oeuvre les moyens relevant des services d'incendie et de secours dans les conditions prévues par un règlement opérationnel arrêté par le préfet après avis du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours. »

*Art. L. 1424-12.* — Le service départemental d'incendie et de secours construit, acquiert ou loue les biens nécessaires à son fonctionnement.

Pour les centres d'incendie et de secours non transférés aux services départementaux d'incendie et de secours, en application de l'article L. 1424-17, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale restent compétents pour construire, acquérir ou louer les biens nécessaires au fonctionnement de ces centres.

Un plan d'équipement est arrêté par le conseil d'administration en fonction des objectifs de couverture des risques fixés par le schéma départemental mentionné à l'article L1424-7. Il détermine les matériels qui seront mis à la disposition des centres d'incendie et de secours relevant des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.

*Art. L. 1424-31.* — Il est institué auprès du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours une commission administrative et technique des services d'incendie et de secours.

Cette commission est consultée sur les questions d'ordre technique ou opérationnel intéressant les services d'incendie et de secours, sous réserve des dispositions de l'article L1424-40.

Elle comprend des représentants des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, élus pour trois ans par les sapeurs-pompiers en service dans le département, et le médecin-chef du service de santé et de secours médical des sapeurs-pompiers. Elle est présidée par le directeur départemental des services d'incendie et de secours.

*Art. L. 1424-36.* — Jusqu'à l'entrée en vigueur des conventions prévues aux articles L1424-13, L1424-14 et L1424-17, le montant minimal des dépenses directes et indirectes relatives aux personnels et aux biens mentionnés par ces articles, à l'exclusion des contributions mentionnées à l'article L1424-35, réalisées chaque année par la commune, l'établissement public de coopération intercommunale ou le département, est fixé par une convention passée entre le service départemental d'incendie et de secours, d'une part, et la commune, l'établissement public de coopération intercommunale ou le département, d'autre part.

A défaut de convention, le montant minimal des dépenses mentionnées à l'alinéa précédent ne peut, jusqu'à l'entrée en vigueur des conventions prévues aux articles L.1424-13, L.1424-14 et L.1424-17, être inférieur, pour les dépenses de fonctionnement, à la moyenne des dépenses réalisées constatées dans les cinq derniers comptes administratifs connus et, pour les dépenses d'équipement, à la moyenne des dépenses réalisées constatées dans les cinq derniers comptes administratifs connus, déduction faite des charges de l'année en rapport avec les investissements réalisés.

Ces moyennes sont constatées par la commission consultative départementale prévue à l'article L1424-21.

*Art. L. 2211-1.* — Le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique.

*Art. L. 2212-2.* — - La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ;

2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, y compris les bruits de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente ;

5° 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, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ;

6° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;

7° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces ;

8° Le soin de régler la fermeture annuelle des boulangeries, lorsque cette fermeture est rendue nécessaire pour l'application de la législation sur les congés payés, après consultation des organisations patronales et ouvrières, de manière à assurer le ravitaillement de la population.

*Art. L.2215-1.* — - La police municipale est assurée par le maire, toutefois :

1° Le représentant de l'Etat dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat ;

2° Si le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le représentant de l'Etat dans le département peut se substituer, par arrêté motivé, aux maires de ces communes pour l'exercice des pouvoirs mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2213-23 ;

3° Le représentant de l'Etat dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune ;

4° En cas d'urgence, lorsque l'atteinte au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, pour toutes les communes du département ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout bien et service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin.

L'arrêté motivé fixe la nature des prestations requises, la durée de la mesure de réquisition ainsi que les modalités de son application.

Le préfet peut faire exécuter d'office les mesures prescrites par l'arrêté qu'il a édicté.

La rétribution par l'Etat de la personne requise ne peut se cumuler avec une rétribution par une autre personne physique ou morale.

La rétribution doit uniquement compenser les frais matériels, directs et certains résultant de l'application de l'arrêté de réquisition.

Dans le cas d'une réquisition adressée à une entreprise, lorsque la prestation requise est de même nature que celles habituellement fournies à la clientèle, le montant de la rétribution est calculé d'après le prix commercial normal et licite de la prestation.

Dans les conditions prévues par le code de justice administrative, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue peut, dans les quarante-huit heures de la publication ou de la notification de l'arrêté, à la demande de la personne requise, accorder une provision représentant tout ou partie de l'indemnité précitée, lorsque l'existence et la réalité de cette indemnité ne sont pas sérieusement contestables.

En cas d'inexécution volontaire par la personne requise des obligations qui lui incombent en application de l'arrêté édicté par le préfet, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il

délègue peut, sur demande de l'autorité requérante, prononcer une astreinte dans les conditions prévues aux articles L. 911-6 à L. 911-8 du code de justice administrative.

Le refus d'exécuter les mesures prescrites par l'autorité requérante constitue un délit qui est puni de six mois d'emprisonnement et de 10 000 Euros d'amende.

Ces dispositions sont applicables à Mayotte.

*Art. L. 3551-12.* — Le conseil général est consulté sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif ou de l'organisation administrative des départements ou sur les projets de décret pris pour l'application du présent livre.

L'avis du conseil général est réputé acquis dans un délai d'un mois à compter de la saisine. Ce délai est réduit à quinze jours en cas d'urgence sur demande du représentant de l'Etat.

### **Code de la sécurité sociale**

*Art. L. 131-2.* — Une cotisation d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès est prélevée sur le revenu de remplacement mentionné à l'article L. 351-2 du code du travail, sur les allocations versées en application de l'article L. 322-3, des troisième (1°), cinquième (4°), sixième (5°) et septième alinéas de l'article L. 322-4, sur les rémunérations versées en application du quatrième alinéa de l'article L. 321-4-3, sur les allocations versées en application du troisième alinéa de l'article L. 322-11, des articles L. 351-19, L. 351-25 et L. 731-1 du même code et de l'article L. 521-1 du code des ports maritimes, ainsi que sur les allocations versées par application des accords mentionnés au dernier alinéa de l'article L. 352-3 du code du travail.

Une cotisation d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès est également prélevée sur les avantages alloués aux assurés en situation de préretraite ou de cessation d'activité en application de l'article L. 322-4 du code du travail, de l'ordonnance n° 82-108 du 30 janvier 1982, ainsi que des ordonnances n° 82-297 et n° 82-298 du 31 mars 1982 ou de dispositions réglementaires ou conventionnelles. Les taux qui leur sont applicables sont fixés par décret.

Le prélèvement de la cotisation ne peut avoir pour effet de réduire les avantages mentionnés au présent article à un montant net inférieur au seuil d'exonération établi en application des articles L. 242-12 et L. 711-2 du présent code et 1031 du code rural.

Un décret fixe, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article.

*Art. L. 161-8.* — Les personnes qui cessent de remplir les conditions pour relever, soit en qualité d'assuré, soit en qualité d'ayant droit, du régime général ou des régimes qui lui sont rattachés, bénéficient, à compter de la date à laquelle ces conditions ne sont plus remplies, du maintien de leur droit aux prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès pendant des périodes qui peuvent être différentes selon qu'il s'agit de prestations en nature ou de prestations en espèces.

Les périodes mentionnées à l'alinéa précédent s'appliquent également aux autres régimes obligatoires d'assurance maladie et maternité. Toutefois, si pendant ces périodes, l'intéressé vient à remplir en qualité d'assuré ou d'ayant droit les conditions pour bénéficier d'un autre régime obligatoire d'assurance maladie et maternité, le droit aux prestations du régime auquel il était rattaché antérieurement est supprimé.

*Art. L. 711-2.* — Les ressources des assurances maladie et maternité garantissant les personnes assujetties à l'un des régimes spéciaux mentionnés à l'article L. 711-1 ci-dessus sont

notamment constituées par des cotisations à la charge des assurés, précomptées et calculées dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat :

1°) sur les allocations et revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 131-2 ;

2°) sur les avantages de retraite financés en tout ou partie par une contribution de l'employeur assujéti à l'un des régimes mentionnés ci-dessus, ainsi que sur les avantages de retraite ayant donné lieu à rachat de cotisations à l'exception des bonifications ou majorations pour enfants autres que les annuités supplémentaires.

Des exonérations sont accordées aux titulaires d'avantages de retraite ou d'allocations et revenus de remplacement dont les ressources sont insuffisantes.

Les dispositions des sections 2 à 5 du chapitre 3 du titre IV du livre II, les dispositions du chapitre 4 du même titre, ainsi que celles de l'article L. 374-1, s'appliquent au recouvrement des cotisations mentionnées ci-dessus, sous réserve d'adaptations fixées par décret en Conseil d'Etat.

Ces ressources sont également constituées par une fraction du produit des contributions sociales mentionnées aux articles L. 136-1, L. 136-6, L. 136-7, L. 136-7-1.

### **Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre**

*Art. L. 393.* — Bénéficient, jusqu'au 27 avril 1989 , d'un droit de préférence pour l'obtention des emplois réservés de l'Etat, des établissements publics, des départements, des communes, de la ville de Paris, des territoires d'outre-mer :

Les officiers et hommes de troupe des armées de terre, de mer et de l'air, invalides de guerre, c'est-à-dire pensionnés définitifs ou temporaires par suite de blessures reçues ou de maladies contractées ou aggravées par le fait ou à l'occasion du service au cours des guerres 1914-1918 et 1939-1945 ou au cours des expéditions postérieures déclarées campagnes de guerre par l'autorité compétente ;

Les membres de la Résistance, bénéficiaires du titre II du livre II du présent code.

Toutefois, pour les militaires visés au titre des expéditions déclarées campagnes de guerre, un délai de dix ans court à partir du jour de leur admission à pension.

Les demandes des intéressés sont recevables pendant toute la durée du délai prévu à l'alinéa 1er du présent article.

On postule les emplois réservés sans condition d'âge, ni de durée de service.

Les officiers et hommes de troupe peuvent être classés et nommés même s'ils ne possèdent pas leur titre définitif de pension.

A défaut de militaires remplissant les conditions indiquées ci-dessus, les emplois sont attribués aux militaires des armées de terre, de mer et de l'air engagés et rengagés, commissionnés ou appartenant au cadre de maistrance.

### **Code du travail**

*Art. L. 122-32-1.* — Le contrat de travail du salarié victime d'un accident du travail, autre qu'un accident de trajet, ou d'une maladie professionnelle est suspendu pendant la durée de l'arrêt de travail provoqué par l'accident ou la maladie ainsi que, le cas échéant, pendant le délai d'attente et la durée du stage de réadaptation, de rééducation ou de formation professionnelle que, conformément à

l'avis de la commission mentionnée à l'article L. 323-11, doit suivre l'intéressé. Le salarié bénéficie d'une priorité en matière d'accès aux actions de formation professionnelle.

La durée des périodes de suspension est prise en compte pour la détermination de tous les avantages légaux ou conventionnels liés à l'ancienneté dans l'entreprise.

*Art. L. 122-32-2.* — Au cours des périodes de suspension, l'employeur ne peut résilier le contrat de travail à durée indéterminée que s'il justifie soit d'une faute grave de l'intéressé, soit de l'impossibilité où il se trouve, pour un motif non lié à l'accident ou à la maladie, de maintenir ledit contrat.

Il ne peut résilier le contrat de travail à durée déterminée que s'il justifie soit d'une faute grave de l'intéressé, soit d'un cas de force majeure.

Toute résiliation du contrat de travail prononcée en méconnaissance des dispositions du présent article est nulle.

*Art. L. 122-32-3.* — Les dispositions de l'article L. 122-32-1 ne font pas obstacle à l'échéance du contrat de travail à durée déterminée.

Toutefois, lorsque ce contrat comporte une clause de renouvellement, l'employeur ne peut, au cours des périodes définies au premier alinéa dudit article, refuser le renouvellement que s'il justifie d'un motif réel et sérieux, étranger à l'accident ou à la maladie. A défaut, il devra verser au salarié une indemnité correspondant au préjudice subi. Cette indemnité ne peut être inférieure au montant des salaires et avantages que le salarié aurait reçus jusqu'au terme de la période suivante de validité du contrat prévue par la clause de renouvellement.

*Art. L. 122-32-4.* — A l'issue des périodes de suspension définies à l'article L. 122-32-1, le salarié, s'il est déclaré apte par le médecin du travail, retrouve son emploi ou un emploi similaire assorti d'une rémunération équivalente.

Les conséquences de l'accident ou de la maladie professionnelle ne peuvent entraîner pour l'intéressé aucun retard de promotion ou d'avancement au sein de l'entreprise .

*Art. L. 122-32-5.* — Si le salarié est déclaré par le médecin du travail inapte à reprendre, à l'issue des périodes de suspension, l'emploi qu'il occupait précédemment, l'employeur est tenu de lui proposer, compte tenu des conclusions écrites du médecin du travail et des indications qu'il formule sur l'aptitude du salarié à exercer l'une des tâches existant dans l'entreprise et après avis des délégués du personnel, un autre emploi approprié à ses capacités et aussi comparable que possible à l'emploi précédemment occupé, au besoin par la mise en oeuvre de mesures telles que mutations, transformations de postes ou aménagement du temps de travail. Si le salarié n'est pas reclassé dans l'entreprise à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la date de l'examen de reprise du travail ou s'il n'est pas licencié, l'employeur est tenu de verser à l'intéressé, dès l'expiration de ce délai, le salaire correspondant à l'emploi que celui-ci occupait avant la suspension de son contrat de travail. Ces dispositions s'appliquent également en cas d'inaptitude à tout emploi dans l'entreprise constatée par le médecin du travail.

S'il ne peut proposer un autre emploi, l'employeur est tenu de faire connaître par écrit les motifs qui s'opposent au reclassement.

Les transformations de postes peuvent donner lieu à attribution d'une aide financière de l'Etat dans les conditions fixées au dernier alinéa de l'article L. 323-9.

L'employeur ne peut prononcer le licenciement que s'il justifie soit de l'impossibilité où il se trouve de proposer un emploi dans les conditions prévues ci-dessus, soit du refus par le salarié de l'emploi proposé dans ces conditions.

S'il prononce le licenciement, l'employeur doit respecter les procédures prévues à la section II du présent chapitre en cas de résiliation du contrat de travail à l'initiative de l'employeur.

*Art. L. 122-32-6.* — La rupture du contrat de travail dans les cas prévus au quatrième alinéa de l'article L. 122-32-5 ouvre droit, pour le salarié, à une indemnité compensatrice d'un montant égal à celui de l'indemnité prévue à l'article L. 122-8, ainsi qu'à une indemnité spéciale de licenciement qui, sauf dispositions conventionnelles plus favorables, est égale au double de l'indemnité prévue par l'article L. 122-9 ou par l'article 5 de l'accord national interprofessionnel du 10 décembre 1977 annexé à la loi n° 78-49 du 19 janvier 1978 relative à la mensualisation et à la procédure conventionnelle, s'il remplit les conditions fixées pour bénéficier de cet accord.

Toutefois, les indemnités prévues à l'alinéa ci-dessus ne sont pas dues par l'employeur qui établit que le refus par le salarié du reclassement qui lui est proposé est abusif.

Les dispositions du présent article ne se cumulent pas avec les avantages de même nature prévus par des dispositions conventionnelles ou contractuelles en vigueur lors de la promulgation de la loi n° 81-3 du 7 janvier 1981 et destinés à compenser le préjudice résultant de la perte de l'emploi consécutive à l'accident du travail ou à la maladie professionnelle.

*Art. L. 122-32-7.* — Lorsqu'un licenciement est prononcé en méconnaissance des dispositions de l'article L. 122-32-4 ou des premier et quatrième alinéas de l'article L. 122-32-5, le tribunal saisi peut proposer la réintégration du salarié dans l'entreprise, avec maintien de ses avantages acquis ; en cas de refus par l'une ou l'autre des parties, le tribunal octroie au salarié une indemnité. Cette indemnité, qui ne peut être inférieure à douze mois de salaires, est due sans préjudice de l'indemnité compensatrice et, le cas échéant, de l'indemnité spéciale de licenciement prévues à l'article L. 122-32-6.

Lorsqu'un licenciement est prononcé en méconnaissance des dispositions du cinquième alinéa de l'article L. 122-32-5, il est fait application des dispositions prévues par l'article L. 122-14-4 pour le cas de non-observation de la procédure requise.

*Art. L. 122-32-8.* — Les indemnités prévues aux articles L. 122-32-6 et L. 122-32-7 sont calculées sur la base du salaire moyen qui aurait été perçu par l'intéressé au cours des trois derniers mois s'il avait continué à travailler au poste qu'il occupait avant l'arrêt de travail provoqué par l'accident ou la maladie professionnelle.

Pour le calcul de ces indemnités, la notion de salaire est définie par le taux personnel, les primes, les avantages de toute nature, les indemnités et les gratifications qui composent le revenu.

*Art. L. 122-32-9.* — Les dispositions des deux derniers alinéas de l'article L. 122-32-5 et des articles L. 122-32-6 à L. 122-32-8 ne sont pas applicables lorsque le salarié est titulaire d'un contrat à durée déterminée.

Si l'employeur justifie qu'il se trouve dans l'impossibilité de proposer un emploi, dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 122-32-5, au salarié titulaire d'un tel contrat, ou si le salarié refuse un emploi offert dans ces conditions, l'employeur est en droit de demander la résolution judiciaire du contrat. La juridiction saisie prononce la résolution après vérification des motifs invoqués et fixe le montant de la compensation financière due au salarié.

En cas de rupture du contrat par l'employeur en méconnaissance des dispositions de l'article L. 122-32-4 du premier alinéa de l'article L. 122-32-5 ou du second alinéa du présent article, le salarié a droit à une indemnité correspondant au préjudice subi. Cette indemnité ne peut être inférieure au montant des salaires et avantages qu'il aurait reçus jusqu'au terme de la période en cours de validité de son contrat.

*Art. L. 122-32-10.* — Les dispositions de la présente section ne sont pas applicables aux rapports entre un employeur et son salarié victime d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, survenu ou contractée au service d'un autre employeur.

*Art. L. 122-32-11.* — En cas de règlement judiciaire ou de liquidation des biens, les dispositions des articles L. 143-11-5 à L. 143-11-7 sont applicables au paiement des indemnités prévues aux articles L. 122-32-6, L. 122-32-7 et L. 122-32-9.

**I. 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**

TITRE Ier : ORGANISATION DE LA SECURITE CIVILE.

*Art. 1.* — 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.

La préparation des mesures de sauvegarde et la mise en oeuvre des moyens nécessaires pour faire face aux risques majeurs et aux catastrophes sont assurées dans les conditions prévues par le présent titre. Elles sont déterminées dans le cadre de plans d'organisation des secours dénommés Plans Orsec et de plans d'urgence.

CHAPITRE Ier : Préparation et organisation des secours.

*Art. 2.* — Les plans Orsec recensent les moyens publics et privés susceptibles d'être mis en oeuvre en cas de catastrophe et définissent les conditions de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours.

Ils comprennent, selon la nature et l'importance des moyens à mettre en oeuvre :

1° Le plan Orsec national établi dans les conditions prévues à l'article 6 ;

2° Les plans Orsec de zone établis, pour chacune des zones de défense définies à l'article 23 de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, dans les conditions prévues aux articles 7 et 8 de la présente loi ;

3° Les plans Orsec départementaux établis dans les conditions prévues à l'article 9.

*Art. 3.* — Les plans d'urgence prévoient les mesures à prendre et les moyens de secours à mettre en oeuvre pour faire face à des risques de nature particulière ou liés à l'existence et au fonctionnement d'installations ou d'ouvrages déterminés.

Les plans d'urgence comprennent : 1° Les plans particuliers d'intervention définis à l'article 4 ;

2° Les plans destinés à porter secours à de nombreuses victimes ;

3° Les plans de secours spécialisés liés à un risque défini.

Les plans d'urgence sont établis dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.

La mise en oeuvre d'un plan d'urgence ne fait pas obstacle au déclenchement d'un plan Orsec, si les circonstances le justifient.

*Art. 4.* — Des plans particuliers d'intervention préparés par le représentant de l'Etat dans le département, après avis des maires et de l'exploitant concernés, définissent les mesures à prendre aux

abords des installations ou ouvrages dont les caractéristiques sont fixées dans le décret en Conseil d'Etat visé à l'article 3. Sont notamment prévues les mesures incombant à l'exploitant, sous le contrôle de l'autorité de police.

Le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 3 détermine les catégories d'installations et d'ouvrages pour lesquels le projet de plan particulier d'intervention fait l'objet d'une consultation du public et fixe les modalités de cette consultation. Il fixe également les modalités selon lesquelles les mesures prévues au premier alinéa sont rendues publiques.

*Art. 5.* — La direction des opérations de secours relève de l'autorité de police compétente en vertu des articles L. 131-1 et L. 131-13 du code des communes, sous réserve des dispositions prévues par les alinéas suivants.

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'Etat dans le département.

Lorsqu'elles intéressent le territoire de plusieurs départements, qu'il y ait ou non déclenchement d'un plan Orsec ou d'un plan d'urgence, le Premier ministre peut placer l'ensemble des opérations de secours sous la direction du représentant de l'Etat dans l'un de ces départements.

Les opérations de secours en mer sont dirigées par le préfet maritime .

*Art. 6.* — Le ministre chargé de la sécurité civile prépare les mesures de sauvegarde et coordonne les moyens de secours relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics sur l'ensemble du territoire.

Lorsque les circonstances le justifient, il attribue les moyens publics et privés nécessaires à l'autorité chargée de la direction des opérations de secours.

Le Premier ministre déclenche le plan Orsec national .

*Art. 7.* — Le représentant de l'Etat dans le département où se trouve le siège de la zone de défense prépare les mesures de sauvegarde et coordonne les moyens de secours publics dans la zone de défense.

Après avis du président de la commission administrative du service départemental d'incendie et de secours des départements concernés, il établit à cet effet un schéma directeur destiné à la formation des personnels et à la préparation des moyens de secours.

Lorsque les circonstances le justifient, il attribue les moyens publics et privés nécessaires à l'autorité chargée de la direction des opérations de secours. Il déclenche le plan Orsec de zone.

*Art. 8.* — Lorsque plusieurs départements sont plus particulièrement exposés à certains risques, les compétences attribuées par l'article 7 au représentant de l'Etat dans le département du siège de la zone peuvent être confiées par le Premier ministre, en tout ou partie, au représentant de l'Etat dans l'une des régions où se trouvent l'un ou les départements concernés.

*Art. 9.* — Le représentant de l'Etat dans le département prépare les mesures de sauvegarde et coordonne les moyens de secours publics dans le département .

Il assure la mise en oeuvre des moyens de secours publics et privés et, lorsque les circonstances le justifient, il déclenche le plan Orsec départemental.

*Art. 10.* — Pour l'accomplissement des missions qui leur sont confiées par l'article 4 et les articles 6 à 9, les autorités compétentes de l'Etat, chacune en ce qui la concerne, peuvent procéder à la réquisition des moyens privés de secours nécessaires.

*Art. 11.* — La commune pour le compte de laquelle une réquisition a été faite est tenue, dans le délai d'un mois à compter de la demande qui lui est adressée, de verser à la personne requise ou, en cas de décès, à ses ayants droit une provision proportionnée à l'importance du dommage subi du fait des actes exécutés dans le cadre de cette réquisition.

La commune est tenue de présenter à la victime, ou à ses ayants droit en cas de décès, une offre d'indemnisation dans un délai de trois mois à compter du jour où elle reçoit de celle-ci la justification de ses préjudices. Cette disposition est applicable en cas d'aggravation du dommage.

Les recours dirigés contre les décisions, expresses ou tacites, prises par les communes sur les demandes mentionnées aux alinéas précédents sont portés devant le tribunal administratif territorialement compétent. Le président du tribunal ou un membre du tribunal délégué à cet effet statue dans les quinze jours.

Les dispositions de la section V-1 du chapitre II du titre II du livre Ier du code du travail sont applicables dans les rapports entre le salarié requis, victime d'un dommage résultant d'une atteinte à la personne, et son employeur.

*Art. 12.* — Les obligations auxquelles sont assujettis les détenteurs de moyens de publication et de diffusion sont fixées dans un code d'alerte national défini par décret.

*Art. 13.* — Les dépenses directement imputables aux opérations engagées par l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics, ainsi que les charges supportées par les personnes privées, sont remboursées par la collectivité publique qui a bénéficié des secours.

Ces dispositions ne font pas obstacle à l'application des règles particulières de prise en charge des dépenses des services d'incendie et de secours dans le cadre du département.

Toutefois, en cas de déclenchement d'un plan Orsec, les dépenses exposées par l'Etat et ses établissements publics ou par les collectivités territoriales et leurs établissements publics d'une même zone de défense ou, lorsqu'il est fait application de l'article 8, d'une même région ou d'un ensemble de départements exposés à certains risques, ne donnent pas lieu à remboursement, sauf lorsque des modalités particulières de répartition de ces dépenses ont été fixées dans le cadre d'une convention ou d'une institution interdépartementale.

Lorsque des moyens publics de secours sont mis en oeuvre par le Gouvernement au profit d'un Etat étranger, les dépenses exceptionnelles supportées par les collectivités territoriales et par les établissements publics sont à la charge de l'Etat.

*Art. 14.* — III - Pour l'exercice de ses attributions et notamment de celles qu'il exerce au titre du paragraphe III de l'article 34 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, le représentant de l'Etat dans le département dispose sans délai, en tant que de besoin, du laboratoire des services vétérinaires du département, en cas de menace ou d'atteinte grave pour la santé publique.

## TITRE Ier : ORGANISATION DE LA SECURITE CIVILE.

### CHAPITRE II : Dispositions relatives aux services d'incendie et de secours.

*Art. 19.* — Les sapeurs-pompiers non professionnels atteints de maladies contractées ou de blessures reçues en service dans les conditions prévues par les articles L. 354-1 à L. 354-11 du code des communes bénéficient des emplois réservés en application de l'article L. 393 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

*Art. 19-1.* — Les sapeurs-pompiers non professionnels départementaux blessés, ainsi que ceux qui ont contracté une maladie à l'occasion du service commandé, ont droit aux allocations, rentes et autres prestations prévues aux articles L. 354-2 à L. 354-13 du code des communes.

Ces prestations sont à la charge du service départemental d'incendie et de secours.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités de cette indemnisation. "

*Art. 20.* — Ont la qualité d'élèves commissaires de police à la date du 12 septembre 1985 les inspecteurs divisionnaires et les commandants de la police nationale ayant figuré sur la liste arrêtée par le ministre de l'intérieur et de la décentralisation le 12 septembre 1985.

Sont validés les actes accomplis par ces fonctionnaires en qualité d'élèves commissaires ou de commissaires stagiaires antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi.

## TITRE II : PROTECTION DE LA FORET CONTRE L'INCENDIE ET PREVENTION DES RISQUES MAJEURS.

### CHAPITRE Ier : Information.

### CHAPITRE III : Défense de la forêt contre l'incendie.

*Art. 40.* — Les dispositions des articles L. 351-9 et L. 351-10 et du second alinéa de l'article L. 153-2 du code forestier entrent en vigueur le premier jour du septième mois suivant la publication de la présente loi .

## ANNEXE 1

-

### LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR

---

#### Table ronde / syndicats des sapeurs-pompiers professionnels

- *Union Syndicale Nationale-CGT des agents des SDIS :*  
**M. Bruno LEBEL,** secrétaire général  
**M. Serge GUIGNARD,** secrétaire général adjoint
- *FO – Fédération des services publics et de santé :*  
**M. Daniel NOUAILLAC**  
**M. Francis MAGINOT**
- *FA-SPP-PATS (Fédération autonome des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs, techniques et spécialisés) :*  
**M. Gilles COVIAUX,** président  
**M. André GORETTI,** vice-président  
**M. Patrick COUBRICHE,** secrétaire général
- *SNSPP (Syndicat national des sapeurs-pompiers professionnels) :*  
**M. Jacques HEESTERMANS,** vice-président  
**M. Jean-Michel PIEDALU,** vice-président  
**M. Patrice BEUNARD,** secrétaire général
- *Haut Comité français pour la Défense civile :*  
**M. Paul GIROD,** président  
**M. Christian SAUMADE,** secrétaire général
- *Conseil National de la Protection civile :*  
**M. Henri ROUANET,** président
- **M. Xavier PRÉTOT,** inspecteur de l'administration au ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales
- **M. Jean-Claude GAUDIN,** sénateur-maire de Marseille  
**M. Claude DUFOUR,** amiral des marins-pompiers

- *ANDSIS (Association nationale des directeurs départementaux et directeurs départementaux adjoints des services d'incendie et de secours) :*  
**M. le Colonel Philippe BERTHELOT**, directeur départemental du SDIS de Loire-Atlantique  
**M. le Colonel Jean-Philippe VENNIN**  
**M. Stéphane SADAK**
- *APSYS (Association des présidents des services d'incendie et de secours) :*  
**M. Noël DEJONGHE**, président
- *Avenir et secours :*  
**M. François PRADON**, président  
**M. Jean-Marc BEDOGNI**, secrétaire général
- *ADF : M. Eric DOLIGÉ*
- *AMF :*  
**M. Jean-Paul BACQUET**, député-maire de Coudes (Puy-de-Dôme)  
**M. Jean PRORIOL**, député-maire de Beauzac (Haute-Loire)
- **M. Christian BONNET**, ancien ministre
- *FNSPF (Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France) :*  
**M. le Colonel Richard VIGNON**, membre du Conseil d'administration, directeur du SDIS des Hautes-Pyrénées
- *Croix rouge française :*  
**M. Patrice DALLEM**, délégué national à l'urgence et au secourisme
- **M. Eric ZIPPER**, vice-président du Spéléo Secours Français

---

### **Contributions écrites :**

- Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) ;
- Association nationale des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (ANCMRTM)

## ANNEXE 2

### LES GRANDES CRISES DE SÉCURITÉ CIVILE EN FRANCE

<b>1949</b>	Feux de forêts en Gironde et dans les Landes (82 victimes ; 140.000 hectares détruits).
<b>1959</b>	Rupture du barrage de Malpasset (421 victimes).
<b>1967</b>	Marée noire sur les côtes bretonnes à l'issue du naufrage du Torrey Canyon
<b>1970</b>	Avalanches à Val d'Isère et à Saint-Gervais (120 victimes).
<b>1976</b>	Eruption du Volcan de la Soufrière (Guadeloupe). 70.000 personnes évacuées pendant 4 mois.
<b>1978</b>	Marée noire sur les côtes bretonnes (230.000 tonnes de pétrole sur 230 kilomètres) à l'issue du naufrage de l'Amoco Cadiz
<b>1982-86</b>	Grands feux de forêts en Corse et dans le sud-est du pays.
<b>1987</b>	Inondations au Grand Bornand (27 victimes) et tempête en Bretagne (11 victimes).
<b>1988</b>	Inondations à Nîmes (11 victimes).
<b>1991</b>	- Incendie aux thermes de Barbotan (20 victimes) ; - Accident ferroviaire en gare de Melun (16 victimes).
<b>1992</b>	- Crash d'un avion Airbus sur le mont Saint-Odile (87 victimes) ; - Effondrement d'une tribune du stade de Furiani (18 victimes, 700 blessés) ; - Feux de forêts en Corse (15.000 hectares détruits ; 1 victime) ; - Inondations dans le Sud de la France (42 victimes ; 10 disparus).
<b>1999</b>	- Inondations dans l'Aude, l'Hérault (19 victimes) ; - « Tempêtes du siècle » (92 victimes ; 3 millions et demi de foyers privés d'électricité) ; - Naufrage de l'Erika et marée noire sur les côtes occidentales de la France.
<b>2000</b>	- Crash d'un Concorde d'Air France à Gonesse (113 victimes)
<b>2001</b>	- Explosion de l'usine AZF à Toulouse (30 victimes ; 28.000 logements sinistrés) ; - Inondations dans le sud du pays.
<b>2002</b>	- Naufrage du Prestige et marée noire sur le sud-ouest du pays. - Inondations dans le Gard, l'Hérault, le Vaucluse et l'Ardèche (24 victimes).
<b>2003</b>	- Canicule estivale exceptionnelle (15.000 victimes). - Feux de forêts dans le sud-est du pays et en Corse (plus de 60.000 hectares brûlés ; 10 victimes).

## ANNEXE 3

### - EFFECTIFS SAPEURS-POMPIERS (2002) PAR DÉPARTEMENT

DEPARTEMENT		PROFESSIONNELS						VOLONTAIRES									volontaires civils (VC)	contractuels SSSM	TOTAL GENERAL
		OFF	SS/OFF	GR- SAP	SOUS TOTAL (hors SSSM)	SSSM	TOTAL (SSSM inclus)	OFF	SS/OFF	GR- SAP	dont SPV intégrés	dont SPV non intégrés	SOUS TOTAL (hors SSSM)	SSSM	TOTAL (SSSM inclus)				
01	AIN	49	96	73	218	2	220	153	625	4 641	1 843	3 576	5 419	128	5 547	0	1	5 768	
02	AISNE	45	127	101	273	2	275	80	347	1 544	1 942	29	1 971	103	2 074	3	0	2 352	
03	ALLIER	44	99	58	201	0	201	43	204	1 046	1 293	0	1 293	57	1 350	19	0	1 570	
04	ALPES-DE-HAUTE- PROVENCE	11	12	13	36	0	36	51	211	873	1 135	0	1 135	51	1 186	0	1	1 223	
05	HAUTES-ALPES	13	20	15	48	1	49	33	170	927	1 031	99	1 130	72	1 202	0	0	1 251	
06	ALPES-MARITIMES	201	398	530	1 129	11	1 140	62	236	2 031	2 329	0	2 329	230	2 559	0	0	3 699	
07	ARDECHE	32	34	22	88	0	88	84	325	1 828	2 237	0	2 237	142	2 379	1	1	2 469	
08	ARDENNES	21	21	61	103	1	104	47	297	1 454	1 589	209	1 798	99	1 897	4	1	2 006	
09	ARIEGE	11	15	13	39	0	39	32	110	534	676	0	676	39	715	0	0	754	
10	AUBE	28	39	50	117	1	118	33	377	3 136	865	2 681	3 546	44	3 590	8	0	3 716	
11	AUDE	41	40	66	147	2	149	75	263	1 510	1 833	15	1 848	185	2 033	0	1	2 183	
12	AVEYRON	20	36	53	109	1	110	70	147	876	1 093	0	1 093	78	1 171	10	0	1 291	
13	BOUCHES-DU-RHONE	196	431	371	998	9	1 007	61	304	3 148	3 513	0	3 513	150	3 663	0	0	4 670	
14	CALVADOS	63	128	175	366	0	366	65	199	1 453	1 717	0	1 717	62	1 779	0	0	2 145	
15	CANTAL	20	36	27	83	0	83	43	139	881	911	152	1 063	60	1 123	10	0	1 216	
16	CHARENTE	42	81	76	199	1	200	48	169	636	853	0	853	84	937	0	0	1 137	
17	CHARENTE-MARITIME	67	140	84	291	0	291	88	281	1 374	1 266	477	1 743	88	1 831	0	0	2 122	
18	CHER	30	62	101	193	1	194	98	228	1 089	1 415	0	1 415	92	1 507	15	0	1 716	
19	CORREZE	28	49	58	135	1	136	36	136	880	1 052	0	1 052	115	1 167	6	4	1 313	

DEPARTEMENT		PROFESSIONNELS						VOLONTAIRES									volontaires civils (VC)	contractuels SSSM	TOTAL GENERAL
		OFF	SS/OFF	GR- SAP	SOUS TOTAL (hors SSSM)	SSSM	TOTAL (SSSM inclus)	OFF	SS/OFF	GR- SAP	dont SPV intégrés	dont SPV non intégrés	SOUS TOTAL (hors SSSM)	SSSM	TOTAL (SSSM inclus)				
2A	CORSE-DU-SUD	34	74	57	165	0	165	16	29	660	705	0	705	28	733	0	0	898	
2B	HAUTE-CORSE	46	127	47	220	1	221	16	40	834	872	18	890	33	923	0	0	1 144	
21	COTE-D'OR	47	104	96	247	3	250	65	373	2 018	1 022	1 434	2 456	117	2 573	0	0	2 823	
22	COTES-D'ARMOR	47	54	97	198	4	202	41	285	1 371	1 697	0	1 697	101	1 798	0	0	2 000	
23	CREUSE	16	11	19	46	0	46	47	143	535	725	0	725	39	764	0	0	810	
24	DORDOGNE*	30	78	75	183	0	183	13	176	882	1 071	0	1 071	135	1 206	0	1	1 390	
25	DOUBS	58	99	179	336	2	338	114	341	2 065	1 824	696	2 520	94	2 614	0	1	2 953	
26	DROME	50	108	65	223	2	225	38	326	1 620	1 965	19	1 984	103	2 087	4	0	2 316	
27	EURE	44	56	109	209	1	210	46	274	1 577	1 897	0	1 897	113	2 010	0	0	2 220	
28	EURE-ET-LOIR	42	36	159	237	2	239	40	286	1 928	1 398	856	2 254	56	2 310	0	1	2 550	
29	FINISTERE	69	140	199	408	3	411	42	256	1 343	1 641	0	1 641	71	1 712	4	1	2 128	
30	GARD	101	254	208	563	13	576	84	409	1 350	1 843	0	1 843	134	1 977	0	0	2 553	
31	HAUTE-GARONNE	153	365	148	666	0	666	57	166	726	949	0	949	84	1 033	0	3	1 702	
32	GERS	16	12	18	46	0	46	74	219	815	1 108	0	1 108	85	1 193	1	1	1 241	
33	GIRONDE	263	598	637	1 498	6	1 504	68	293	1 948	2 309	0	2 309	185	2 494	0	0	3 998	
34	HERAULT	109	220	244	573	3	576	140	211	2 215	1 561	1 005	2 566	174	2 740	0	1	3 317	
35	ILLE-ET-VILAINE	89	160	222	471	1	472	64	394	2 009	2 440	27	2 467	116	2 583	0	2	3 057	
36	INDRE*	8	29	60	97	0	97	37	176	765	702	276	978	44	1 022	0	0	1 119	
37	INDRE-ET-LOIRE	49	117	99	265	0	265	44	240	1 297	1 581	0	1 581	91	1 672	0	0	1 937	
38	ISERE	125	235	207	567	2	569	197	739	3 719	4 617	38	4 655	0	4 655	0	1	5 225	
39	JURA	21	25	41	87	1	88	49	266	1 614	1 498	431	1 929	64	1 993	2	0	2 083	
40	LANDES	34	121	158	313	0	313	21	139	1 067	1 227	0	1 227	152	1 379	0	0	1 692	
41	LOIR-ET-CHER	38	74	95	207	1	208	59	298	1 578	1 935	0	1 935	83	2 018	0	1	2 227	
42	LOIRE	103	227	163	493	3	496	73	338	1 496	1 907	0	1 907	129	2 036	11	0	2 543	
43	HAUTE-LOIRE	23	35	27	85	1	86	45	188	1 384	1 534	83	1 617	88	1 705	3	1	1 795	
44	LOIRE-ATLANTIQUE	112	299	242	653	5	658	59	439	2 339	2 837	0	2 837	172	3 009	0	1	3 668	
45	LOIRET	47	134	163	344	2	346	70	390	1 799	2 252	7	2 259	57	2 316	6	2	2 670	
46	LOT	11	15	20	46	1	47	47	111	644	802	0	802	94	896	4	0	947	

DEPARTEMENT		PROFESSIONNELS						VOLONTAIRES								volontaires civils (VC)	contractuels SSSM	TOTAL GENERAL
		OFF	SS/OFF	GR- SAP	SOUS TOTAL (hors SSSM)	SSSM	TOTAL (SSSM inclus)	OFF	SS/OFF	GR- SAP	dont SPV intégrés	dont SPV non intégrés	SOUS TOTAL (hors SSSM)	SSSM	TOTAL (SSSM inclus)			
47	LOT-ET-GARONNE	41	65	35	141	0	141	50	218	911	1 179	0	1 179	89	1 268	0	1	1 410
48	LOZERE*	3	3	0	6	0	6	21	82	562	665	0	665	6	671	0	1	678
49	MAINE-ET-LOIRE	68	199	147	414	2	416	52	393	1 480	1 925	0	1 925	116	2 041	4	0	2 461
50	MANCHE	46	64	71	181	2	183	72	275	1 200	1 547	0	1 547	61	1 608	18	0	1 809
51	MARNE	52	100	187	339	0	339	65	388	4 038	1 618	2 873	4 491	77	4 568	19	0	4 926
52	HAUTE-MARNE	22	35	59	116	0	116	22	224	1 645	971	920	1 891	60	1 951	0	1	2 068
53	MAYENNE	22	43	44	109	0	109	29	212	910	1 151	0	1 151	72	1 223	0	0	1 332
54	MEURTHE-ET-MOSELLE	67	142	226	435	4	439	41	216	1 612	1 656	213	1 869	101	1 970	25	0	2 434
55	MEUSE	18	22	28	68	1	69	40	116	1 015	1 171	0	1 171	73	1 244	0	0	1 313
56	MORBIHAN	53	106	97	256	3	259	65	280	1 403	1 748	0	1 748	65	1 813	3	0	2 075
57	MOSELLE	81	174	239	494	3	497	319	922	4 355	5 586	10	5 596	208	5 804	0	0	6 301
58	NIEVRE	23	47	63	133	3	136	63	208	855	1 126	0	1 126	97	1 223	6	1	1 366
59	NORD	316	760	667	1 743	3	1 746	119	607	3 624	2 936	1 414	4 350	209	4 559	0	0	6 305
60	OISE	68	134	203	405	0	405	23	409	2 595	1 598	1 429	3 027	76	3 103	0	1	3 509
61	ORNE	15	26	35	76	0	76	55	147	987	1 189	0	1 189	52	1 241	0	1	1 318
62	PAS-DE-CALAIS	109	340	387	836	9	845	61	273	2 777	2 200	911	3 111	253	3 364	0	0	4 209
63	PUY-DE-DOME	52	137	172	361	0	361	135	575	3 637	2 651	1 696	4 347	153	4 500	0	0	4 861
64	PYRENEES-ATLANTIQUES	72	192	173	437	3	440	53	249	1 124	1 392	34	1 426	128	1 554	4	0	1 998
65	HAUTES-PYRENEES	39	54	36	129	0	129	24	102	748	859	15	874	65	939	2	0	1 070
66	PYRENEES-ORIENTALES	48	108	56	212	1	213	33	206	1 577	1 809	7	1 816	133	1 949	0	0	2 162
67	BAS-RHIN	89	163	276	528	0	528	437	1 200	6 826	3 350	5 113	8 463	154	8 617	0	0	9 145
68	HAUT-RHIN	71	139	140	350	1	351	117	414	6 489	2 002	5 018	7 020	206	7 226	0	1	7 578
69	RHONE	179	510	632	1 321	6	1 327	123	583	2 967	3 673	0	3 673	66	3 739	12	0	5 078
70	HAUTE-SAONE	18	27	55	100	0	100	32	227	1 479	656	1 082	1 738	46	1 784	0	0	1 884
71	SAONE-ET-LOIRE*	26	79	121	226	0	226	100	437	2 286	1 576	1 247	2 823	110	2 933	2	0	3 161
72	SARTHE	48	117	80	245	1	246	60	285	1 675	2 020	0	2 020	103	2 123	0	0	2 369
73	SAVOIE*	43	105	171	319	1	320	53	207	2 178	2 038	400	2 438	81	2 519	0	0	2 839
74	HAUTE-SAVOIE	72	171	195	438	9	447	45	363	2 159	2 567	0	2 567	149	2 716	15	2	3 180

DEPARTEMENT	PROFESSIONNELS						VOLONTAIRES						volontaires civils (VC)	contractuels SSSM	TOTAL GENERAL			
	OFF	SS/OFF	GR- SAP	SOUS TOTAL (hors SSSM)	SSSM	TOTAL (SSSM inclus)	OFF	SS/OFF	GR- SAP	dont SPV intégrés	dont SPV non intégrés	SOUS TOTAL (hors SSSM)				SSSM	TOTAL (SSSM inclus)	
76	SEINE-MARITIME	112	260	369	741	7	748	91	374	1 887	2 340	12	2 352	113	2 465	3	0	3 216
77	SEINE-ET-MARNE	179	292	510	981	12	993	27	174	1 631	1 653	179	1 832	135	1 967	6	0	2 966
78	YVELINES	158	264	639	1 061	9	1 070	37	195	1 359	844	747	1 591	81	1 672	0	0	2 742
79	DEUX-SEVRES	52	101	44	197	0	197	35	294	1 164	1 493	0	1 493	93	1 586	0	0	1 783
80	SOMME	52	100	168	320	3	323	50	275	2 321	1 352	1 294	2 646	65	2 711	0	1	3 035
81	TARN	36	79	90	205	2	207	29	114	756	899	0	899	71	970	10	0	1 187
82	TARN-ET-GARONNE	21	59	9	89	1	90	38	133	578	749	0	749	53	802	0	0	892
83	VAR	147	396	233	776	2	778	97	716	2 991	3 804	0	3 804	190	3 994	17	0	4 789
84	VAUCLUSE	107	154	214	475	6	481	25	288	1 229	1 542	0	1 542	88	1 630	0	4	2 115
85	VENDEE	47	83	47	177	1	178	33	315	1 722	2 070	0	2 070	58	2 128	0	0	2 306
86	VIENNE	42	84	32	158	0	158	43	193	931	1 167	0	1 167	60	1 227	7	0	1 392
87	HAUTE-VIENNE	27	87	82	196	1	197	31	141	620	792	0	792	66	858	0	0	1 055
88	VOSGES	36	35	50	121	1	122	44	272	2 527	2 843	0	2 843	114	2 957	0	0	3 079
89	YONNE	32	84	106	222	1	223	27	463	1 961	959	1 492	2 451	51	2 502	3	0	2 728
90	TERRITOIRE-DE-BELFORT	26	37	45	108	0	108	31	83	314	428	0	428	25	453	3	1	565
91	ESSONNE	113	321	491	925	4	929	32	166	973	1 171	0	1 171	47	1 218	38	1	2 186
95	VAL-D'OISE	174	295	508	977	5	982	12	83	1 197	1 292	0	1 292	56	1 348	0	0	2 330
971	GUADELOUPE	29	103	107	239	0	239	12	24	913	949	0	949	37	986	0	1	1 226
972	MARTINIQUE	21	65	108	194	0	194	8	22	518	472	76	548	31	579	0	1	774
973	GUYANE	22	52	102	176	0	176	6	15	387	408	0	408	21	429	0	0	605
974	REUNION*	51	131	372	554	1	555	10	9	678	697	0	697	18	715	0	2	1 272
<b>TOTAL</b>		<b>5 992</b>	<b>12 815</b>	<b>14 722</b>	<b>33 529</b>	<b>198</b>	<b>33 727</b>	<b>5 895</b>	<b>26 480</b>	<b>161 230</b>	<b>155 295</b>	<b>38 310</b>	<b>193 605</b>	<b>9 003</b>	<b>202 608</b>	<b>308</b>	<b>46</b>	<b>236 689</b>

## ANNEXE 4

-

### LA PROTECTION CIVILE EN EUROPE, ILLUSTRATIONS<sup>1</sup>

---

Comme en France, l'organisation de ces services résulte avant tout d'une évolution empirique aux risques émergents.

→ **En Allemagne**, la lutte contre l'incendie, la protection des personnes et les secours relèvent de la compétence des **seize länder**, dont les lois concernées ont cependant de nombreux points communs. **Chaque commune** doit ainsi disposer de son corps de sapeurs-pompiers (environ 1 million de volontaires et 27.000 professionnels). **Le gouvernement fédéral** dispose de moyens de renforts, mis à disposition en cas de crise de grande ampleur. A la lumière de catastrophes récentes, le rôle de ce dernier en matière de protection civile devrait s'accroître pour améliorer la coordination des divers acteurs.

→ **En Angleterre et au Pays-de-Galles**, le « *Fire service act* » de 1947 modifié à de nombreuses reprises a supprimé le service national de lutte contre l'incendie et a chargé les comtés d'organiser leurs propres services (58.000 sapeurs-pompiers). Ces derniers sont autonomes mais doivent respecter des normes nationales. Seule une catastrophe exceptionnelle peut amener une coordination par le gouvernement central.

→ **En Belgique**, la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, modifiée en 1999, pose une **organisation régionale et communale des services d'incendie et de secours** (17.000 sapeurs-pompiers). La coordination des opérations est assurée au sein de **zones de secours** au moyen de conventions et par l'action de la direction générale de la protection civile du **ministère de l'intérieur**.

→ **En Espagne**, la loi du 21 janvier 1985 sur la protection civile attribue cette compétence aux **communes de 20.000 habitants et plus** et aux **provinces**. Chaque niveau de collectivité gère son système de protection civile de façon autonome, à condition de respecter les principes de complémentarité, de subsidiarité et de solidarité. L'**Etat** peut en outre prendre toutes les dispositions qu'il estime nécessaires.

→ **En Italie**, le service de défense civile est une compétence partagée entre l'**Etat** (plans d'urgence ; renforts nationaux), les **régions** (prévention ;

---

<sup>1</sup> Sources : *Vademecum of civil protection in the European Vision – Commission européenne – Note de législation comparée n° 85 (mars 2001) du service des affaires européennes du Sénat.*

équipes de secours), les **provinces** (mesures de sauvegarde) et les **communes** (secours locaux).

## ANNEXE 5

-

### LISTE DES PLANS DE SECOURS ARRÊTÉS PAR LE PRÉFET

- **PLAN ORSEC**

- **PLANS D'URGENCE**

- Plan rouge (secours à de nombreuses victimes)
- Plans de secours spécialisés (PSS)
- SATR
- Inondation
- Règlement d'annonce de crue et de transmission des avis de crues
- Hébergement
- TMD (transport de matières dangereuses)
- TMR (transport de matières radioactives)
- Electro-secours
- Accident ferroviaire (SNCF – Métro – Tramway)
- Alerte départementale
- Alerte météorologique
- Plan de lutte contre les perturbations des réseaux de distribution d'eau potable
- Pollution accidentelle des eaux intérieures ou des eaux souterraines

- **Pour les départements de montagne**

- Secours en montagne
- Avalanches
- Canyoning

- **Pour les départements côtiers**

- POLMAR TERRE
- Secours à naufragés (en mer ou en grand lac)
- Les plans POLMAR-MER, SAMAR (recherches et secours aéronautiques maritimes) ou NUCMAR (Nucléaire Maritime) réalisés par le Préfet maritime

• **Plans Particuliers d'intervention (PPI), imposés pour :**

- Les installations nucléaires
- Les installations classées (SEVESO II)
- Les stockages souterrains de gaz
- Les aménagements hydrauliques (grands barrages)
- Les lieux de transit (gare de triage)

• **En fonction de risques spécifiques, plans de secours spécialisés (PSS) :**

- Aéroport
- Autoroutes
- Tunnel (ferroviaire, routier ou autoroutier)
- Spéléo secours
- Sauvetage dans les mines et carrières souterraines
- glissement de terrain
- conditions atmosphériques exceptionnelles (tempête, tornade, neige, verglas, etc.)
- cyclone
- séisme
- éruption volcanique
- feux de forêt
- grand rassemblement (installations sportives, parcs d'attraction, salles culturelles...)
- autres sites à risques non soumis à PPI (site industriel ou ouvrage particulier)
- autres risques : secours navigation (rivière), alerte pollution atmosphérique, etc.

*(Liste non exhaustive)*

*Source : direction de la défense et de la sécurité civiles du ministère de l'intérieur.*

## ANNEXE 6

-

### ÉTAT DES TRANSFERTS AUX SDIS

	TRANSFERTS		BIENS IMMOBILIERS					
	Totalemment réalisés		Pleine propriété		Mise à disposition		reprise d'emprunts	
	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON
AIN	X		1		X		X	
AISNE	X			X	X		X	
ALLIER	X		2		X		50%	50%
ALPES DE HAUTE PROVENCE	X		X		X			X
HAUTES ALPES	X			X	X			X
ALPES MARITIMES	X		X		X			X
ARDECHE	X			X	X		X	
ARDENNES	X			X	X		X	X
ARIEGE		X	X		X			X
AUBE	X			X	X			X
AUDE		X	X		X		X	X
AVEYRON	X			X	X			X
BOUCHES DU RHONE		X		X	X		X	
CALVADOS	X			X	X			X
CANTAL	X			X	X			X
CHARENTE	X		X		X		X	
CHARENTE MARITIME	X		X		X			X
CHER	X		9		52		X	
CORREZE	X			X	X			X
CORSE DU SUD								
HAUTE CORSE	X			X	X			X
COTE D'OR	X			X	X		X	
COTES D'ARMOR	X		X			X		X
CREUSE	X				X			X
DORDOGNE	X		X		X			X
DOUBS		X	X		X			X
DROME	X			X	X			X
EURE		X	X		X		X	
EURE ET LOIR		X		X	X		X	
FINISTERE	X			X	X			X
GARD	X		X		X		X	
HAUTE GARONNE					X			X
GERS	X		X		X		X	
GIRONDE	X		X		X			X
HERAULT								
ILLE ET VILAINE		X	2		93			X
INDRE	X		X		X		X	
INDRE ET LOIRE	X		X		X		X	
ISERE	X			X	X		X	
JURA	X			X	X			X

	TRANSFERTS		BIENS IMMOBILIERS				
	Totalemment réalisés		Pleine propriété		Mise à disposition		reprise d'emprunts
LANDES							
LOIR ET CHER	X		X		X		X
LOIRE	X		X		X		X
HAUTE LOIRE	X			X	X		X
LOIRE ATLANTIQUE	X				X		X
LOIRET	X				X		
LOT	X		X			X	X
LOT ET GARONNE	X		X		X		X
LOZERE	X		X			X	X
MAINE ET LOIRE	X				X		X
MANCHE	X			X	X		X
MARNE	X				X		X
HAUTE MARNE	X		X				X
MAYENNE		X		X	X		X
MEURTHE ET MOSELLE	X		X		X		1 X
MEUSE	X		X		X		X
MORBIHAN	X			X	X		X
MOSELLE	X				X		X
NIEVRE	X		X		X		X
NORD	X			X	X		X
OISE	X		X		X		X X
ORNE	X				X		X X
PAS DE CALAIS							
PUY DE DOME	X			X	X		X
PYRENEES ATLANTIQUES	X				X		X
HAUTES PYRENEES		X		X	X		X
PYRENEES ORIENTALES	X			X	X		X
BAS RHIN	X			X	X		X
HAUT RHIN	X		X		X		X
RHONE	X		X		X		X
HAUTE SAONE	X		X		X		X
SAONE ET LOIRE	X		X		X		X
SARTHE	X				X		X
SAVOIE	X				X		X
HAUTE SAVOIE	X		X		X		X
PARIS							
SEINE MARITIME	X		X		X		X
SEINE ET MARNE		X	X			X	
YVELINES	X		X		X		X
DEUX-SEVRES	X				X		X
SOMME		X			X		X
TARN	X			X	X		X
TARN ET GARONNE	X		en cours		X		X
VAR	X			X	X		X
VAUCLUSE	X		X		X		X X
VENDEE	X		X		X		X
VIENNE	X		X		X		X

	TRANSFERTS		BIENS IMMOBILIERS						
	Totalemment réalisés		Pleine propriété		Mise à disposition		reprise d'emprunts		
<b>HAUTE VIENNE</b>	X			X	X			X	
<b>VOSGES</b>		X		X	X		X		
<b>YONNE</b>	X			X	X		X		
<b>TERRITOIRE DE BELFORT</b>	X			X	X			X	
<b>ESSONNE</b>	X			X	X		X		
<b>HAUTS DE SEINE</b>									
<b>SEINE SAINT DENIS</b>									
<b>VAL DE MARNE</b>									
<b>VAL D'OISE</b>	SDSI départementalisé depuis 1972								
<b>GUADELOUPE</b>		X	X		X			X	
<b>MARTINIQUE</b>	X			X	X			X	
<b>GUYANE</b>		X			X				
<b>LA REUNION</b>	X				X			X	