

LES AUXILIAIRES DES POUVOIRS PUBLICS EN MATIERE DE SECURITE CIVILE (1998)

par

Alexandre Coque.

ATER à la Faculté des sciences juridiques,
politiques et économiques d'Avignon.

MOTS-CLES

Administration de l'Etat compétente (Ministère de l'intérieur et Ministère de la Santé)	Aviation civile (accident d'aéronef) Assurance-Autorité de police (Préfet et Maire) Collaborateurs occasionnels Plans de secours et plans d'urgence	Sapeurs - pompiers Secours en mer Réquisitio ns.
--	---	---

Les auxiliaires des pouvoirs publics constituent selon un auteur « le troisième cercle de la sécurité civile qui est numériquement le plus important avec environ deux millions d'adhérents »¹. Ces auxiliaires peuvent être des entreprises à l'instar des membres de la Fédération Nationale des Pompes Funèbres². Mais ils sont généralement issus du monde associatif.

Bien que ces associations soient toutes régies par la loi du premier juillet 1901, elles se caractérisent par leurs diversités . Certaines d'entre elles sont reconnues d'utilité publique comme l'est la Croix Rouge Française. D'autres sont des fédérations sportives comme la Fédération française de spéléologie. Enfin, ces associations fédèrent pour la plupart des associations départementales. Ainsi, une fédération nationale regroupe les associations départementales de la Protection Civile. Mais l'intérêt essentiel de ces

¹Vincent Dye La sécurité civile en France P.U.F 1995 p 83

²Voir la convention fixant les règles du concours apporté par la Fédération Nationale des Pompes Funèbres à la Direction de la Sécurité Civile du 2/12/93.

associations réside dans les rapports juridiques qu'elle entretiennent avec les pouvoirs publics dont elles sont les auxiliaires.

Si leurs rapports juridiques avec l'administration sont souvent de natures contractuelles(II) . Les pouvoirs publics peuvent également prendre des actes unilatéraux à leur égard (I).

I.Les actes unilatéraux

A la planification opérationnelle (A) s'ajoutent les actes de création et de nomination (B).

A.Les plans.

Nés avec le plan O.R.S.E.C. , les plans sont « l'outil essentiel de l'organisation française des secours »³.La planification a donc pour but de mettre en place de manière rapide et efficace tous les moyens de secours disponibles et de répartir les responsabilités.Ces plans qu'ils soient généraux (1) ou spéciaux (2) mettent en oeuvre les auxiliaires des pouvoirs publics.

1.Le plan O.R.S.E.C.

Le plan O.R.S.E.C. dresse l'inventaire des « moyens publics et privés » que les préfets peuvent utiliser pour gérer les crises⁴. Les ressources en matériel et en personnel des associations font partie de ces listes.C'est le cas pour les moyens de la Croix Rouge pour les opérations générales de secours. Ainsi la Convention passée entre la Croix Rouge Française et le Ministère de l'Intérieur du 6 décembre 1986 prévoit un modèle type d'accord départemental dans le quel le représentant de la Croix Rouge s'engage à mettre à disposition du préfet un certain nombre de moyens De même ,les A.D.R.A.S.E.C⁵.remettent au préfet des plans d'urgence pour la mise en place de réseaux de transmission complémentaires.Ces plans permettent de recenser les moyens personnels et matériels mis au service du préfet en cas de crise. ⁶

³Vincent Dye.pécité

⁴Article 2 de la loi 87-565 « sécurité civile » du 22/7/87.

⁵Associations départementales de radio-amateurs affiliées à la Fédération Nationale des Radio Amateurs au service de la Sécurité Civile (F.N.R.A.S.E.C.).

⁶Article 3 de la Convention passée entre la F.N.R.A.S.E.C. et le ministère de l'Intérieur (Direction de la défense et de la sécurité civile) passée le 18/7/97.

.Le plan O.R.S.E.C. peut également préciser les missions des associations.La Convention passée entre la F.N.R.A.S.E.C. et le ministère de l'intérieur⁷ précise en son article 3 que les « missions des A.D.R.A.S.E.C. devront être précisées dans les différents plans de secours et d'urgence mis en place par le préfet » (dont le plan O.R.S.E.C.).Les auxiliaires des pouvoirs publics sont également mis à contribution dans le cadre des plans de secours spécialisés.

2°Les plans de secours spécialisés. (P.S.S.)

Ces P.S.S.prévus par le décret du 6 mai 1988⁸sont préparés par le préfet pour chaque type de risque particulier qui sont propre à certains départements comme les inondations , le sauvetage en mer ou les spéléo-secours.Ils donnent parfois un rôle important aux associatifs.

C'est le cas des Plans spéléo-secours .Ainsi, le Plan spéléo-secours du département de Vaucluse pris par arrêté du Préfet du 2 septembre 1992 prévoit les moyens publics et privés du département.Ces moyens privés proviennent de la Fédération Française de Spéléologie (F.F.S.) selon le titre II de la première partie du plan . Outre le monopole de la fourniture des moyens, la F.F.S. par l'intermédiaire de son conseiller technique départemental a « l'initiative et l'autorité sur l'organisation de l'engagement souterrain »⁹. Il semble donc selon ce texte que le préfet transfère son pouvoir de police au conseiller technique de la Fédération ce qui semble juridiquement contestable.Ce transfert de compétence n'est pas un précédent en matière de spéléo-secours puisque Jean Viret soulevait déjà en 1993 que la Convention départementale du 18/3/1983 passée par la F.F.S. avec le président du Conseil Général de Vaucluse et le Préfet recelait des « ambiguïtés » dans ce domaine; le texte pouvant laisser entendre « un transfert par contrat » de la compétence de police du préfet.¹⁰

De même le plan S.A.T.E.R.¹¹ va définir les missions des A.D.R.A.S.E.C.et les moyens nécessaires pour les mettre en oeuvre conformément à L'article 3 la Convention F.N.R.A.S.E.C./ Ministère de l'intérieur précitée.

⁷Voir note précédente.

⁸Décret 88 622 du 6/5/88 relatif aux plans d'urgence, article 12.

⁹Titre II de la 2° Partie du Plan.

¹⁰Jean Viret. Le concours des personnes privées.Colloque La crise et le droit de la sécurité civile.Revue juridique des pays de Vaucluse 1994 n°spécial.

¹¹Ce plan est déclenché pour la recherche à partir du sol d'aéronefs ou de balises de détresses.

Enfin les Plans « destinés à faire face en mer aux risques liés aux activités s'y exerçant »¹² peuvent indirectement faire intervenir les moyens de la Société Nationale de Sauvetage en Mer (S.N.S.M.). Ainsi le « Plan bleu » élaboré par la préfecture maritime prévoit l'intervention du bataillon des Marins-Pompiers de Marseille. Or, celui-ci détient pour ses missions de sauvetage la vedette de première classe « bonne mère » mise à sa disposition par la S.N.S.M.¹³.

Les Plans qu'ils soient généraux ou spéciaux déterminent donc les missions des associations et la liste des moyens que celles-ci doivent mettre en oeuvre dans le cadre des opérations de secours. Les pouvoirs publics prennent d'autres actes unilatéraux.

B. Les actes de création et de nomination.

L'autorité publique a parfois le pouvoir de créer ses auxiliaires (1) ou de nommer ses membres (2).

1. Les actes de création.

L'autorité administrative peut créer elle-même les auxiliaires de l'administration. C'est le cas pour les Comités Communaux Feux de Forêts (C.C.F.F.). En effet la loi 82 213 du 2/3/1982 et l'article 2212.2 du Code Général des Collectivités territoriales permettent aux Communes de créer des C.C.F.F. par un simple arrêté municipal.¹⁴ Ces Comités ne disposent pas de la personnalité morale et ne sont qu'une excroissance du pouvoir de police du maire au même titre que les policiers municipaux. Les membres du C.C.F.F. sont requis par le maire dans le cadre de son pouvoir de police au titre de la « prévention des accidents et fléaux calamiteux tels que les incendies »¹⁵. Le maire peut aussi prendre les « mesures de sûreté exigées par les circonstances »¹⁶ pour combattre ces fléaux. Le C.C.F.F. se voit donc attribuer une mission de

¹² Article 13 du décret 88 622 précité.

¹³ Voir la deuxième partie sur les conventions.

¹⁴ En fait, on trouve trace de ces Comités bien avant la loi de 82. Ainsi une circulaire préfectorale du 29/8/1972 invitait les maires du Vaucluse à créer des C.C.F.F. dans le cadre de la « prévention et la lutte contre les incendies de forêt ».

¹⁵ Article L 2212-2 al. 5 du Code Général des Collectivités Territoriales

¹⁶ Article L 2212-4 du Code Général des Collectivités Territoriales

prévention (information, débroussaillage, surveillance et alerte) mais aussi de secours en assistant les sapeurs-pompiers.¹⁷

2. Les actes de nomination.

Les pouvoirs publics nomment parfois eux même les membres de leurs auxiliaires en matière de secours ,bien que ces derniers appartiennent au monde associatif. C'est le cas des conseillers techniques spéléo-secours qui sont nommés au niveau départemental par arrêté du préfet sur proposition du président de la Fédération Française de Spéléologie¹⁸. Il est vrai que des responsabilités importantes sont confiées à ces derniers.¹⁹ De même ,au niveau national les conseillers techniques nationaux en spéléo-secours sont « agréés par le Directeur de la Sécurité Civile »²⁰.

Les statuts de la Croix Rouge Française, quant à eux, prévoient que dix membres du Conseil d'administration sont nommés par arrêté. du Ministre chargé de la Santé.²¹ Ces représentants sont issus de différents Ministère et choisis par les Ministres intéressés qui les proposent au Ministère de la Santé. Les Ministères concernés sont essentiellement ceux de l'Intérieur; de la Défense, des Affaires Etrangères de l'Education et de la Santé . Cette participation peut s'expliquer par le fait que la Croix Rouge est « l'auxiliaire des autorités de l'Etat » selon l'article 1 de ses statuts et qu'à ce titre les pouvoirs publics ont un droit de regard sur ses décisions.

Les rapports juridiques entre les associations et les pouvoirs publics ne se limitent pas à des actes unilatéraux .En effet des conventions peuvent être passées pour fixer les conditions de l'aide apportée par les auxiliaires des pouvoirs publics en matière de secours.

II. Les conventions.

¹⁷Voir le modèle d'arrêté municipal créé par l'association départementale des C.C.F.F. de Vaucluse.

¹⁸voir la circulaire ministérielle DDSC/BPS n°85-304 du 6/12/85 relative à l'organisation des secours en milieu souterrain et l'article 2 de la Convention départementale entre la F.F.S. le préfet de Vaucluse et le Conseil général du 18/3/1983. Ce pouvoir n'est pas que formel car il est arrivé qu'un préfet refuse de nommer des conseillers proposés par le F.F.S.

¹⁹Voir le A 2° du même paragraphe.

²⁰Article 3 de la Convention nationale d'assistance technique en spéléo secours passée le 15/10/85 entre le Ministre de l'intérieur et le F.F.S.

²¹Article 5 des statuts.

Différents types de conventions (A) prévoient les moyens mis en oeuvre par les associations dans le cadre des opérations de secours (B).

A.Le type de convention.

On assiste généralement à un système à deux niveaux où les conventions nationales (1) sont renforcées par des conventions départementales (2).

1° Les conventions nationales.

Ces conventions sont passées par l'association avec le Ministère compétent; généralement le Ministère de l'Intérieur (plus particulièrement la Direction de la Défense et de la Sécurité Civile) .C'est le cas pour la F.N.R.A.S.E.C. , la Fédération Française de Spéléologie et la Fédération Nationale de Protection Civile. La Croix Rouge Française a la particularité d'avoir passé deux conventions nationales; l'une avec le Ministère de l'Intérieur ,l'autre avec le Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi²². La première convention prévoit les modalités de l'assistance de la Croix rouge aux opérations de secours au niveau national et départemental . La seconde concerne la participation de la Croix Rouge aux actions de l'aide médicale d'urgence conformément à la loi n°86-11 du 6/1/86 relative à l'aide médicale d'urgence et au transport sanitaire.Ces conventions peuvent être renforcées par des conventions départementales.

2° Les conventions départementales.

Les conventions nationales sont en principe complétées par des conventions départementales . Pour les conventions signées par la Croix Rouge et la Fédération Nationale de Protection Civile , un simple protocole ou accord opérationnel départemental suffit . Ce protocole aura cependant pour effet de rendre opérationnelles les conventions nationales au niveau du département . Selon son article 3, la convention F.N.R.A.S.E.C. a pour particularité de se « substituer à toute convention départementale »²³. En fait les conventions départementales restent en vigueur et sont toujours utilisées pour les opérations de secours. C'est le cas de la convention A.D.R.A.S.E.C./préfet de Vaucluse précitée.

²²Respectivement les conventions du 6/12/86 avec le Ministère de l'intérieur et du 16/9/87 avec le Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi (Direction de la santé)

²³Convention F.N.R.A.S.E.C./ Ministre de l'intérieur précitée.

Les conventions départementales sont généralement signées par l'association départementale de secours avec le préfet et éventuellement une personne représentant le service départemental d'incendie et de secours. Cette règle supporte cependant quelques aménagements. Ainsi, en matière de spéléo-secours c'est la Fédération qui signe elle-même les contrats avec les préfets.²⁴ Dans un autre domaine, la convention passée par la S.N.S.M. dont l'objet est la mise en oeuvre de la vedette « La Bonne Mère » par le Bataillon des Marins pompiers de Marseille a été signée par l'association avec la Commune de Marseille²⁵. Cette situation s'explique par le fait que les marins pompiers sont mis à la disposition de la Commune de Marseille par la Marine Nationale depuis 1939²⁶.

En tout état de cause, ces conventions nationales et départementales ont pour objet de mettre en oeuvre les moyens des associations.

B. Les moyens mis en oeuvre.

Les ressources des associations sont des moyens humains (1) et matériels (2).

1° Les moyens humains.

Les personnels des associations de secours sont requis conformément à l'article 10 de la loi « sécurité civile » de 1987 qui institue un droit de réquisition des moyens privés de secours²⁷. Les conventions signalent qu'à ce titre ils ont la qualité de collaborateurs requis de l'administration. Ainsi, la convention F.N.R.A.S.E.C./ Ministère de l'Intérieur énonce que les radio-amateurs requis ont la qualité de collaborateurs au sens de la loi de 87. De même, la convention Ministère de l'intérieur / Fédération Nationale de la Protection Civile prévoit que « les personnels des A.D.P.C. bénéficient de la garantie des collaborateurs occasionnels requis par l'administration ».²⁸

²⁴Voir la convention F.F.S./ préfet de Vaucluse précitée.

²⁵Convention 78 135 du 17/2/78 pour l'utilisation et l'armement du bateau de sauvetage de la S.N.S.M. passée entre le Maire de Marseille et le président de l'association.

²⁶Décret-loi du 29/7/1939.

²⁷Pour une analyse des différents modes de réquisition voir J.Viret précité.

²⁸Article 7 de la convention Ministère de l'Intérieur / F.N.P.C. du 9/10/87.

Les personnels requis ne reçoivent en principe aucune rémunération²⁹. Cependant, certains d'entre eux se voient attribuer une indemnisation sous forme de vacations horaires forfaitaires³⁰.

Les intervenants sont par contre indemnisés en cas de dommage sur la base de la responsabilité pour risque par la Commune pour le compte de qui la réquisition a été faite.

Celle -ci doit verser une provision « proportionnée à l'importance du dommage » dans un délai d'un mois.³¹Certaines associations semblent cependant trouver cette garantie insuffisante.

En effet, bien que la convention nationale spéléo-secours dispose dans son article 4 que « les intervenants bénéficient de plein droit de la garantie due aux collaborateurs occasionnels de l'administration », la Fédération a contracté une assurance couvrant automatiquement tout secours dirigé par un Conseiller Technique de la Fédération.

La convention Croix Rouge / Direction de la Santé qui organise l'aide de la Croix Rouge « lors d'interventions relevant de l'urgence de masse » va plus loin puisqu'elle exclut les intervenants de l'association des garanties du statut des collaborateurs requis. Ces personnels bénéficient en effet de la couverture d'une assurance contractée par la croix rouge³². Les moyens mis en oeuvre sont aussi des moyens matériels ;

2° Les moyens matériels.

Les moyens matériels des associations peuvent être réquisitionnés en même temps que les personnels intervenants. C'est ce que prévoit la convention départementale spéléo -secours du Vaucluse qui dispose que « le matériel ainsi que les véhicules de transport nécessaires sont placés sous le statut de la réquisition. ».³³

La convention départementale A.D.R.A.S.E.C. précitée ajoute que les biens réquisitionnés « bénéficient de la loi relative aux dommages causés ou

²⁹Voir par exemple l'article 8 de la convention Ministère de l'intérieur/Secours Catholique du 10/4/1991.

³⁰C'est le cas pour les A.D.R.A.S.E.C. et la Fédération Française de Spéléologie. Ces intervenants sont indemnisés sur la base des vacations des sapeurs-pompiers niveau sous-officier et officier.

³¹Article 11 de la loi du 22/7/87.

³²Article 7-1 de la convention..Ils ne reçoivent pas non plus de rémunération des pouvoirs publics et sont salariés par la Croix Rouge;

³³Article 4 de cette convention.

subis par les personnels et les matériels » ; la convention renvoyant ainsi aux article 10 et 11 de la loi de 1987.

Ces moyens peuvent également être l'objet de conventions particulières entre l'association et les pouvoirs publics. Ainsi, la vedette « la Bonne Mère » a été confiée pour utilisation et armement au Bataillon des Marins-Pompiers de Marseille par une convention entre la Société Nationale de Sauvetage en Mer et la Ville de Marseille datant de 1978.³⁴

De même, la Convention Croix Rouge / Direction de la Santé prévoit en son article 5-1 que les Sections Sanitaires Automobiles peuvent être mises à la disposition des S.A.M.U. et des S.M.U.R. aux termes d'une convention passée avec l'hôpital siège de ces services . Cette convention doit définir « les modalités de financement et d'intervention de ces sections en vertu de leur statut de salarié ». Le choix de conventions particulières au détriment de la réquisition semble être dicté par les nécessités d'usage de ces moyens sur une période plus longue et en dehors de situations de crises.

Les associations voient donc leur assistance aux opérations de secours encadrées par des actes juridiques qu'ils soient unilatéraux ou contractuels. Le cas particulier des Comité Communaux Feux de Forêts doit cependant être souligné . Créés par arrêté municipal les C.C.F.F. n'ont pas de personnalité morale . Il leur est donc difficile de contracter avec une autorité publique.Ces Comités sont cependant regroupés dans une association départementale et une fédération régionale qui ont toutes deux le statut d'association³⁵. En fait les seuls rapports juridiques qu'exercent les C.C.F.F. sont avec la Commune qui les a créé; celle-ci prenant des actes de création et de réquisition . L'absence de convention avec les préfetures peut également s'expliquer par le fait que ces comités ont surtout une mission de prévention et qu'ils n'interviennent dans des opérations de secours qu' « en appui des sapeurs pompiers. »³⁶

³⁴Convention 78 135 du 17/2/78 précitée.

³⁵ Voir le statut de l'Association Départementale de Vaucluse déposé le 12/12/94.

³⁶Article 2 de l'arrêté municipal type élaboré par l'association départementale de Vaucluse Pour les missions de prévention, l'arrêté évoque les missions d'information, débroussaillage, équipement de terrain, surveillance et alerte.

Textes de référence

Loi 87-565 « sécurité civile » du 22/7/87.

Décret 88 622 du 6/5/88 relatif aux plans d'urgence.

Article L 2212-2 et suivants du Code Général des Collectivités
Territoriales

Circulaire ministérielle DDSC/BPS n°85-304 du 6/12/85 relative à
l'organisation des secours en milieu souterrain

Bibliographie

Vincent Dye La sécurité civile en France P.U.F 1995

J.Marion et X.Prétot. La sécurité civile en temps de paix et le droit Ed
Néret 1986.

Jean Viret. Le concours des personnes privées.Colloque La crise et le
droit de la sécurité civile.Revue juridique des pays de Vaucluse 1994
n°spécial.