

UNIVERSITE DE REIMS CHAMPAGNE-ARDENNE

ECOLE DOCTORALE SCIENCES DE L'HOMME ET DE LA SOCIETE (555)

T H E S E

pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITE DE REIMS CHAMPAGNE-ARDENNE

Discipline : **SCIENCES JURIDIQUES**

présentée et soutenue publiquement
par

Arnaud DONNET

Le 14 décembre 2015

Titre :

LA TERRITORIALISATION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS FONDEE SUR L'EXPERTISE DE LA DISSOCIATION DES COMPETENCES

JURY

Monsieur Olivier RENAUDIE, Professeur agrégé, Université de Lorraine,
Président

Madame Roselyne ALLEMAND, Professeur de droit public, Université de Reims Champagne-Ardenne,
Directeur de thèse

Monsieur Jean-Claude NEMERY, Professeur de droit public, Université de Reims Champagne-Ardenne,
Co-Directeur

Monsieur Xavier PRÉTOT, Professeur agrégé, Université Panthéon Assas,
Rapporteur

.

REMERCIEMENTS

La réalisation de cette étude a été permise au travers d'un certain nombre de paramètres, je dédie toute ma reconnaissance à ces personnes qui se sont associées, dans toute la difficile mais enrichissante progression, jusqu'à l'honneur de pouvoir soutenir cette thèse.

Soutien professionnel,

Monsieur Jean-Français Leclet, ancien Président du Conseil d'Administration du service Département d'Incendie et de Secours des Ardennes, Monsieur Pierre Cordier Président du Conseil d'Administration du Service Départemental d'Incendie et de Secours des Ardennes, Monsieur le Lieutenant-Colonel Didier Begaud Directeur Départemental Adjoint des Services d'Incendie et de Secours des Ardennes, Monsieur le Commandant Pascal Frenneaux chef de groupement territorial centre,

Soutien universitaire,

Madame Christelle Brichot-Raulin, Monsieur Rémi Capart, Docteur en droit public, Madame Odile Dujon, Madame Marqué Magali, Madame Laurence Harbulot, Madame Monique Dessalles,

Monsieur Jean Viret, Professeur Emérite de droit public,

Monsieur Jean-Claude Nemery, Professeur de Droit à l'Université de Reims et Directeur du Centre de Recherche sur la Décentralisation Territoriale (CRDT), Co-directeur de thèse, à l'origine de l'étude et pour ses encouragements profonds tout au long du cursus universitaire,

Madame Roselyne Allemand, Professeur de droit public, à l'Université de Reims, directrice de thèse, pour sa disponibilité et la pertinence de ses conseils,

Encouragements personnels, ce levier…

A mes enfants, Côme et Ambroise (Un clin d'œil paternel pour les encourager dans la réalisation de tous leurs projets …), à mes parents, Josiane et Jean-Claude, à la rencontre d'une Femme Noble, Jocelyne Hellebeck, sans oublier toute sa famille.

La Faculté de droit et de science politique de Reims n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Les opinions doivent être considérées comme propres à son auteur.

SOMMAIRE

PARTIE 1 :LE DROIT DE REGARD DE L'ETAT SUR LA SECURITE CIVILE 39

TITRE 1 : LE FONDEMENT UNITAIRE DE LA SECURITE CIVILE.....40

CHAPITRE 1 : LA POLICE ADMINISTRATIVE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS... 41
CHAPITRE 2 : LA RECHERCHE DU GARANT DE LA COHERENCE TERRITORIALE DES SIS DANS LES LIMITES NATIONALES.....70

TITRE 2 : L'EVOLUTION DE LA COMPETENCE OPERATIONNELLE VERS UN NOUVEL ECHELON DE DECONCENTRATION 120

CHAPITRE 1 : LA CAPACITE DE RESILIENCE DES TERRITOIRES EN CAS DE CRISE 121
CHAPITRE 2 : LE RENFORCEMENT DE L'ETAT DANS LA COMPETENCE OPERATIONNELLE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS 156

PARTIE 2 : L'IMPORTANCE DE LA COMPETENCE DE PROXIMITE DES SIS POUR L'AVENIR DE LA SECURITE CIVILE.....193

TITRE 1 : L'AMBIVALENCE JURIDIQUE DU SERVICE D'INCENDIE ET DE SECOURS 195

CHAPITRE 1 : LE SERVICE D'INCENDIE ET DE SECOURS FONDE SUR UNE INITIATIVE LOCALE CONTROLEE 196
CHAPITRE 2 : LA DOUBLE RESPONSABILITE DANS L'ACTION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS 234
CHAPITRE 3 : LES DEBATS D'ACTUALITE AUTOUR DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS 265

TITRE 2 : LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION : VERS UNE GOUVERNANCE MODERNISEE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS.....312

CHAPITRE 1 : LES PISTES D'EVOLUTION DANS LE PROCESSUS DE MUTUALISATION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS.....313
CHAPITRE 2 : LE CONCEPT DE PROTECTION DU CITOYEN 337

PRINCIPAUX SIGLES ET ABREVIATIONS

ADF Association des départements de France

ADPC Association Départementale de Protection Civile

ADT-INET Association des Dirigeants Territoriaux et Anciens de l' INET

AJCT Actualité juridique Collectivités Territoriales

AJDA Actualité Juridique Droit Administratif

AMF Association des Maires de France

ANTARES Adaptation Nationale des Transmissions Aux Risques Et aux Secours

Ass.nat Assemblée Nationale

BJCL Bulletin Juridique des Collectivités Locales

BMPM Bataillon des Marins Pompiers de Marseille

BO Bulletin Officiel

BSPP Brigade des Sapeurs-pompiers de Paris

C.adm Code administratif

C.assurances : Code des assurances

C.santé publ Code de la santé publique

CA Cour d'appel

CAA Cour administrative d'appel

CADSIS Conseil d'Administration des Service d'Incendie et de Secours

CAP Commission Administrative Paritaire

CASDIS Conseil d'Administration du service départemental d'incendie et de secours

Ch.civ, chambre civile de la Cour de Cassation

Ch.crim Chambre criminel de la Cour de Cassation

CC : Conseil Constitutionnel, Cour des Comptes

CCC Conseil Consultatif Constitutionnel

CCH : Code de la Construction et de l'Habitation

CDG Centre de Gestion

CE : Conseil d'Etat

CEDH : Convention Européenne des droits de l'Homme

CFPA Cahier de la Fonction publique et de l'Administration

CGCT Code Général des Collectivités territoriales

CGI : Code Général des Impôts

CHESDH : Convention européenne des droits de l'homme

CIC Cellule Interministérielle de Crise

Circ. Circulaire

CIS Centre d'Incendie et de Secours

Civ. Chambre civile (tribunal)

CMP : Code des Marchés publiques

CNFPT Centre National de la Fonction Publique Territoriale

CNIS Conférence Nationale des services d'Incendie et de Secours

COD Centre Opérationnel Départemental

CODIS Centre Opérationnel Départemental d'Incendie et de Secours

COGIC Centre opérationnel de gestion interministérielle de crises

COS : Commandant des Opérations de Secours
COZ Centre Opérationnel Zonal
CP : Code Pénal
CPAM : Caisse Primaire d'Assurance Maladie
CPI Centre de Première Intervention
CS Centre de Secours
CSI Code de Sécurité Intérieure
CSP Centre de Secours Principal
CTA Centre de Traitement de l'Alerte
DATAR Délégation interministériel à l'Aménagement du Territoire et à l'attractivité Régionale
DDASIS Directeur Départemental Adjoint des Services d'Incendie et de Secours
DDHC : Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen
DDSIS Directeur Départemental des Services d'Incendie et de Secours
DGAFP Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique
DGCL Direction Générale des Collectivités Locales
DGGN Direction Générale de la Gendarmerie Nationale
DGPN Direction Générale de la Police Nationale
DGS Directeur Général des Services
DGSCGC Direction Générale de Sécurité Civile et de la Gestion des Crises
DMAT Direction de la Modernisation de l'Administration Territoriale
DOS : Directeur des Opérations de secours
DP Dalloz Périodique
DPS Document pour servir à l'élaboration de la Constitution
Dr.adm Droit administratif
DSC Direction de Sécurité Civile
DUDH : Déclaration Universelle des Droits de l'Homme
EDCE Etudes et Documents du Conseil d'Etat
EDECE Etudes et documents du Conseil d'Etat
Ed. Edition
ENA Ecole Nationale Administration
ENSOSP École Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers
EPCI Établissement Public de Coopération Intercommunale
EPIDIS Etablissement Public Interdépartemental d'Incendie et de Secours
ESD Emploi Supérieur de Direction
FNSPF Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers de France
HCFDC Haut Comité Français pour la Défense Civile
IFRASEC Institut Française de Sécurité Civile
INESC Institut national d'études de la sécurité civile
INET Institut National des Études Territoriales
IRMA Institut des risques majeurs

JCP A La semaine Juridique administration et collectivités territoriales

JO : Journal Officiel de la République française

LGDJ Librairie Générale de Droit et de la Jurisprudence

LOLF : Loi Organique relative Aux Lois de finances

LPA Les Petites Affiches

ORSEC Organisation de Réponse de Sécurité Civile

PATS Personnel Administratif, Technique et Spécialisé

PCC Poste de Commandement Communal

PCS Plan Communal de Sauvegarde

PPI Plan Particulier d'Intervention

PPR Plan de Prévention des Risques

PPRN Plan de Prévention des Risques Naturels

PPRNP Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles

PPRT Plan de Prévention des Risques Technologiques

PUF Presse Universitaire de France

RAAF Responsable des Affaires Administratives et Financières

RAC Responsable des Actions Communales

RDP Revue du Droit Public de la Science Politique en France et à l'étranger

RETEX Retour d'Expérience

REVUE ADM. Revue Administrative

RFAP Revue Française D'administration Publique

RFDA Revue Française de droit administratif

RFDC Revue Française Droit Constitutionnel

RFPA Revue Française d'Administration Publique

RGA Revue Générale administration

RJEP Revue Juridique de l'Entreprise Publique

RLJ Revue de Législation et de Jurisprudence

RO Règlement Opérationnel

RPDA Revue Pratique Droit Administratif

RPDF Revue Pratique du Droit Français

RPP Revue Politique et Parlementaire

RRJ Revue de la Recherche Juridique

SAMU Service d'Aide Médicalisée Urgente

SDACR Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques

SDIS Service Départemental d'Incendie et de Secours

SIDPC Service Interministériel de Défense et de Protection Civile

SIS Services d'Incendie et de Secours

SRIS Service Régional d'Incendie et de Secours

SSSM Service de Santé et de Secours Médical

TA Tribunal Administratif

TC Tribunal des Conflits

INTRODUCTION

I – L'OBJET DE LA THESE

Une des particularités administratives de notre pays veut qu'une grande politique régalienne, celle de la sécurité civile, soit définie au niveau national, alors qu'elle est gérée et financée par les collectivités locales, ce qui signifie que sa mise en application dépend foncièrement de la décentralisation, tout en restant contrôlée par l'organe central.

La sécurité civile est définie dans l'article L 112-1 du *Code de la sécurité intérieure* comme ayant « pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte 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 et des autres personnes publiques ou privés. Elle concourt à la protection générale des populations ».

Elle est constituée majoritairement par les services d'incendie et de secours puisque, selon l'article 722-1 du *Code de la* sécurité intérieure, « les missions de sécurité civile sont assurées principalement par les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires des services d'incendie et de secours, ainsi que les services de l'Etat ».

Ces services sont actuellement regroupés dans des établissements publics situés à l'échelon départemental et intitulés « Service Départemental d'Incendie et de Secours » (SDIS).

L'étymologie du terme de « sapeur-pompier » montre qu'il s'agissait à l'origine de solliciter les bras du citoyen pour assurer le fonctionnement des pompes à incendie[1]. Le citoyen[2] était en effet le premier à se sentir directement concerné par cette lutte contre le feu, -ce qui est toujours le cas, comme le fait ressortir l'importante proportion de volontaires parmi les sapeurs-pompiers.

---

[1] Le terme "sapeur" remonte au Moyen Age, car, à l'époque, pour sauver le quartier où une maison brûlait, il n'y avait pas d'autre choix que d'abattre (de "saper") le mur la séparant des autres maisons, afin d'éviter la propagation de l'incendie ; autrement dit il s'agissait là de « faire la part du feu ». Le terme "pompier" désignait à l'origine le mécanicien spécialisé dans le fonctionnement des pompes à bras destinées à éteindre l'incendie. Par extension, il s'est ensuite appliqué à l'ensemble de l'escouade préposée au fonctionnement de ces pompes.

2 En France, 79 % des 249 000 sapeurs-pompiers sont des volontaires, pour 16 % de professionnels. Cette organisation, qui repose en grande partie sur un engagement citoyen, permet un étroit maillage du territoire et garantit ainsi l'égalité d'accès des populations à la distribution des secours. Les interventions des pompiers, que la tradition populaire appelle « soldats du feu » et qui restent à ce jour les seuls personnels spécialement formés à combattre les incendies, se sont depuis longtemps élargies au secours à personne, qui représentent désormais 68 % des interventions (contre 8 % pour les incendies) –un nombre qui ne cesse d'augmenter. On comptabilise aujourd'hui une sortie toutes les huit secondes sur le territoire national.

La protection du citoyen reste donc le premier objet de la sécurité civile, mais elle est désormais gérée par diverses autorités chargées de mettre en œuvre les moyens opérationnels adéquats. Or, de nos jours, le vaste chantier de la réforme de l'Etat et des collectivités territoriales a mené les plus hautes autorités de l'organe exécutif et législatif à conduire une réflexion approfondie sur l'opportunité de modifier l'organisation actuelle de la protection du citoyen. C'est dans ce contexte que se situe notre recherche, qui vise à faire ressortir que si des changements sont nécessaires, ils doivent cependant tenir compte avant tout des réalités institutionnelles et des nécessités de terrain.

Mme Alliot-Marie, qui était alors ministre de l'Intérieur, déclarait, au cours de son audition du 9 juin 2009 par la Mission D'Evaluation et de Contrôle, que la loi confie à « l'Etat le devoir d'assurer le principe républicain de l'égalité des citoyens devant le service public, en vertu duquel tout citoyen, où qu'il soit sur le territoire national, et *a fortiori* s'il est en situation de détresse, est assuré de recevoir le même service ». La ministre confirmait ainsi l'ensemble des prérogatives nécessairement détenues par l'Etat en matière de sécurité civile, -une affirmation qui semble le remettre premier chef.

La doctrine classique le désigne comme propriétaire de la mission régalienne[3], définie comme un pouvoir fortement centralisé, et donc quasiment monarchique. Cette notion de souveraineté[4] de l'Etat, émane du droit français, en vertu de l'article 73, alinéa 4, de la Constitution qui mentionne la sécurité et l'ordre public.

Le droit supérieur, celui de l'Union européenne, vient la corroborer puisqu'il la ramène aux « conditions essentielles » permettant l'exercice « de la souveraineté nationale ». Les principes juridiques réputés indiscutables qui fondent notre tradition de droit public sont ainsi maintenus, plus particulièrement les notions d'ordre public et de sécurité. Nous avons donc bien un système juridique de protection de la communauté humaine.

L'Etat détient de la sorte des missions propres qu'il exerce dans les quatre domaines relevant de ses pouvoirs régaliens. En matière de sécurité civile, ces prérogatives concernent :

- la gestion opérationnelle, et donc la direction des secours, -qu'il se réserve le droit de confier par substitution à une personne morale autre que lui en cas de nécessité-, - la

3 Le terme regalis signifie royal, ce qui souligne le lien avec l'idée de roi et de monarchie

4 La souveraineté est définie par le droit de l'Union européenne, le C.C.Déc. 92-308 DC, Maastricht 1, 9 avril 1992.

définition de la doctrine, - la possibilité de renforcer les moyens à mettre en œuvre en cas d'événement majeur ou de crise, - et l'accomplissement de certaines missions spécifiques[5]. Autrement dit, l'Etat intervient bien au cœur de la gestion opérationnelle pour rétablir la situation menaçant le citoyen. A ce titre l'article, l'article L112-1 du *Code de la sécurité intérieure* dispose que « l'Etat est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et coordonne ses moyens. Il évalue en permanence l'état de préparation aux risques et veille à la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte des populations ».

Pourtant cette formulation de la mission régalienne reste insuffisante et nécessite un examen approfondi, dans la mesure où l'exercice de la sécurité civile appliqué à la protection du citoyen commence en premier lieu au niveau du territoire de proximité.

En effet, les communes, tout comme les autres collectivités locales, sont au centre des activités opérationnelles de la sécurité civile non seulement parce qu'elles y interviennent, mais aussi parce qu'elles les financent. Ainsi l'article 1424-35 dispose que « les contributions des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et du département au budget du service départemental d'incendie et de secours constituent des dépenses obligatoires ». A cette contribution financière provenant de la sphère décentralisée, vient s'ajouter une participation au conseil d'administration des SDIS, -qui est l'organe de décision et de définition des orientations déterminant la politique générale de l'établissement public[6,] et dont les missions sont définies dans le Code Général des Collectivités territoriales. Ce conseil d'administration est composé majoritairement d'acteurs décentralisés, -les élus locaux-et d'un seul agent déconcentré, -le préfet. La sécurité civile s'exerce par conséquent sur un territoire relevant d'autorités de proximité impliquées dans

5 L'Etat participe à la lutte contre les feux de forêts, au secours à personnes par hélicoptère, et à la neutralisation des engins explosifs.

6 Les missions du conseil d'administration sont définies dans le CGCT : définir le plan d'équipement (article L. 1424-12) ; rendre un avis sur le Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (article L1424-7) ; créer ou supprimer des emplois, et définir les conditions de rattachement au corps départemental des sapeurs-pompiers volontaires relevant d'un corps communal ou intercommunal desservant un centre de première intervention (articles L.1424-5 et L.1424-15) ; déterminer les modalités de calcul et le montant des contributions financières des collectivités territoriales et des EPCI, et adopter le budget (L.1424-29 et L.1424-35) ; déterminer les conditions de participation financière des bénéficiaires d'interventions ne relevant pas des missions de service public, mais cependant assurées par le SDIS (L.1424-2 et L. 1424-42) ; délibérer sur l'organisation administrative interne de l'établissement public et sur l'organisation territoriale du SDIS ; donner un avis sur le règlement opérationnel arrêté par le préfet, ce qui implique non seulement l'organisation territoriale du SDIS mais aussi celle des autres services d'incendie et de secours du département (L.1424-4 et R.1424.42) ; donner un avis sur l'organisation du corps départemental et sur sa dissolution (L.1424-6) ; fixer le règlement intérieur (R.1424-22, R.1424-41 et R.1424-53) ; définir les moyens consacrés aux actions de prévention des risques de sécurité civile (L.1424-3) ; rendre un avis sur la création d'un centre de première intervention (CPI) communal ou intercommunal, avis auquel l'arrêté du préfet doit être conforme (R.1424-36).

la gouvernance du service d'incendie et de secours. Mais le premier acteur et intervenant en demeure le citoyen lui-même.

Les SDIS étant gérés par des personnes provenant d'institutions publiques différentes, alors comment s'applique un appareillage juridique plutôt généraliste, -et donc relevant du droit commun-, aux spécificités de la sécurité civile ? La réponse à cette question constituera l'objet même de notre étude qui portera sur la mise en évidence de la relation de droit qui unit cet ensemble complexe.

Nous commencerons par nous placer sur le terrain du droit commun afin de faire ressortir les substances qui le fonde, ce qui nous permettra ensuite de souligner, par comparaison, que la sécurité civile bénéficie bien d'un mécanisme juridique spécifique, qui fait concourir les différentes institutions et autorités à un même objectif de protection du citoyen, et que cet appareil est concrétisé par les services d'incendie et de secours.

Ces établissements publics sont en effet les mieux placés pour mettre en œuvre les moyens humains et matériels nécessaires pour répondre aux différentes situations opérationnelles. Ils constituent ainsi le premier maillon de la chaîne de distribution des secours sur l'ensemble du territoire national.

C'est-à-dire que la sécurité civile est bien soumise aux règles du droit public, comme le montre l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui en fait l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. Elle constitue donc à ce titre une des missions de l'Etat, qui en assure l'application sur l'ensemble du territoire national sans en avoir l'exclusivité.

Œuvre de protection des personnes, des biens et de l'environnement, à laquelle il s'agit de faire concourir un ensemble composé d'acteurs publics et privés provenant de différentes institutions, l'objet de la sécurité civile a été défini[7] , et donc formalisé, pour la première fois, en 1987, mais il convient de noter que, bien avant cette reconnaissance publique, cette mission s'exerçait déjà sur le territoire national depuis plusieurs siècles et plus précisément à l'échelle du territoire de proximité.

Pour identifier le canevas juridique de la sécurité civile, nous ferons partir notre recherche de l'examen de la doctrine établie par les maitres en la matière. Ainsi Maurice Hauriou a avancé, dans un cadre évolutionniste, la « théorie de l'institution », à savoir l'idée « d'une œuvre ou d'une entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social ».

[7] 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. Cette loi a été ensuite reprise par la loi n°2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile

Dans ce but, « un pouvoir s'organise qui lui procure des organes ». En outre, « entre les membres du groupe social intéressé à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par les organes du pouvoir et réglées par des procédures ». L'Etat est alors défini comme étant « l'institution des institutions », et il devient nécessaire d'articuler les différentes institutions entre elles, sur la base du droit commun. Nous dégageons ainsi **un premier élément fondamental pour notre raisonnement : celui des prérogatives de l'Etat en matière de commandement opérationnel.**

Le Professeur Duguit est, quant à lui, le précurseur d'une théorie du droit et de l'Etat, et il est à ce titre considéré comme le père de la doctrine du « service public ». Cette théorie sociale fondée au début du 20ème siècle s'appuie sur l'idée qu'il existe une interdépendance entre les individus et les groupes sociaux conduisant à la création d'institutions, qui sont des « services publics », entendus alors comme « groupes d'individus détenant une force qu'ils doivent employer à créer et gérer » ces entités nécessaires au bon fonctionnement de la société. Ces créations sont en outre purement spontanées, car elles ne résultent pas d'une volonté de l'Etat, mais se produisent en quelque sorte naturellement. Nous avons ainsi **un deuxième élément de base pour notre étude : les services d'incendie et de secours répondent aux critères d'un service instauré par le pouvoir de proximité.** Autrement dit, une telle prérogative relève de la collectivité territoriale, et non pas d'un Etat qui n'a jamais eu cette compétence. Car, les services d'incendie et de secours sont constitués majoritairement de citoyens locaux contractualisant un engagement de sapeurs-pompiers, ce qui en fait une force sécuritaire fondée sur une étroite collaboration entre individus. Ce type de participation aux missions de sécurité civile montre bien que le critère fonctionnel s'est construit naturellement à partir autorités de proximité. C'est pourquoi, il n'a jamais été remis en cause et a fini par émerger le modèle d'organisation et de fonctionnement que nous connaissons aujourd'hui.

Les deux théories apparemment opposées se réconcilient cependant parfaitement lorsqu'il s'agit de définir la sécurité civile comme **un pouvoir fortement centralisé, qui reste pourtant dimensionné par un pouvoir de proximité** exercé par des acteurs de terrain, tous deux concourant à une œuvre commune de sécurisation de la population, des biens et de l'environnement.

C'est en effet à l'Etat que revient la prérogative de veiller

à la mise en œuvre des moyens dont disposent les SDIS et, à la bonne articulation de la direction opérationnelle, autrement dit la faculté de déclencher les actions répondant à

l'objet de la sécurité civile. Cette autorité opérationnelle s'exerce par le biais du pouvoir de police administrative, détenu *in fine* sur le terrain par le Directeur des Opérations de Secours.

La présence de l'autorité de l'Etat sur l'ensemble du territoire national se manifeste par le biais du préfet, -devenu en 1982 commissaire de la République-, une fonction instituée aux lendemains de la Révolution par Napoléon Bonaparte, (loi du 28 pluviôse, an VIII). C'est donc lui qui détient, avec le maire, l'autorité de gestion opérationnelle de la sécurité civile, et plus particulièrement celle des services départementaux d'incendie et de secours. Il dispose ainsi d'un large pouvoir en matière de décisions opérationnelles stratégiques, puisqu'il peut faire annuler une délibération prise par le conseil d'administration du SDIS.

En outre, l'Etat a pour tâche d'assurer le fonctionnement régulier des services publics, autrement dit de faire en sorte qu'ils agissent de manière continue, et conformément à la loi du service[8], c'est à dire à l'ensemble des règles statutaires et contractuelles qui s'imposent à lui. Il a donc aussi un rôle de contrôle et d'harmonisation en matière de sécurité civile puisque, bien qu'originellement créé par des autorités de proximités, le service d'incendie et de secours doit répondre à un principe d'unité au niveau national.

C'est ainsi par exemple que l'Etat est intervenu dans le service public de proximité, lorsqu'il a favorisé le recours à l'entraide, en créant, en 1935, une structure dépourvue de la personnalité morale mais chargée d'optimiser la coopération et la coordination opérationnelles. Ce premier service départemental d'incendie et de secours sera, dix-sept ans plus tard, doté de l'autonomie financière et de la personnalité juridique en devenant un établissement public administratif[9]. Par conséquent, si l'on ne peut pas dire que c'est l'Etat qui a créé les services d'incendie et de secours, il n'en n'a pas moins favorisé leur harmonisation, leur coordination et la mutualisation de leurs moyens. En effet, c'est grâce à

---

[8] La conception actuelle du service public s'est lentement élaborée depuis la fin du 18ème siècle à partir de l'émergence d'une part de la notion d'intérêt général et d'autre part de la représentation d'un bien commun. Cette conception s'est incarnée dans des pratiques d'administration et des décisions de justice avant de voir ses principes fondamentaux précisés dans la loi Rolland (1938) et réaffirmés en 1997. Selon cette loi, trois principes fondent le service public :

- la mutabilité (ou adaptabilité) qui justifie que des modifications puissent être apportées au fonctionnement ou à l'organisation des services publics afin de satisfaire au mieux l'intérêt général,
- la continuité et le fonctionnement correct qui signifient que l'administration est tenue de faire fonctionner correctement le service public et de l'assurer sans interruption,
- l'égalité qui concerne aussi bien l'accès au service public que son fonctionnement ; il s'applique aux agents (égalité dans l'accès aux emplois publics) et aux usagers. Il entraîne de fait deux conséquences : la neutralité et la laïcité. Ce dernier principe qui s'appuie sur des clauses constitutionnelles peut s'entendre de plusieurs façons. L'opinion l'entend le plus souvent de façon mécanique : à situation identique, traitement identique. Mais sur le plan juridique il est entendu en fonction de variables liées à la situation ou aux conditions de fonctionnement du service public : à situation différente, possibilité de traitement différent.

[9] Décret 55-612 du 22 mai 1955 relative aux services Départementaux de Protection contre l'Incendie

son action que l'on est passé d'un établissement public sans réel pouvoir aux SDIS érigés par la loi de départementalisation, désormais dotés d'un organe de décision unique.

Le rôle de l'Etat est formalisé dans l'article L122-2 du *Code de la sécurité intérieure* qui le désigne comme le garant de la sécurité civile au plan national. Ainsi, il est directement concerné par la protection du citoyen, ce qui fait de lui la première institution de la sécurité civile mise en œuvre par le service d'incendie et de secours.

Cependant, l'idée de l'Etat comme « institution dans l'institution » ne prend tout son sens que lorsqu'il exerce un pouvoir propre, ce qui se produit notamment lorsqu'un simple événement se transforme en crise[10], car il détient alors la police des services publics, en raison même de l'étendue de la menace représentée par la situation.

La crise dépassant l'accident, elle ne peut être gérée par une direction opérationnelle et des moyens humains et matériels de proximité. La nécessité de recourir à une aide extérieure implique alors que la gestion se déplace de l'autorité décentralisée –le maire- à l'autorité centralisée –l'Etat, à qui il revient de veiller à déclencher, puis à maintenir en cohérence, la montée en puissance du dispositif.

La loi du 22 juillet 1987 sur la sécurité civile analyse la notion de crise comme un phénomène dépassant le cadre réglementaire, -« Ne perdons pas de vue que les textes, même législatifs, ne règlent rien sans la volonté de tous les acteurs concernés de coopérer et de surmonter les diverses mesquineries dénoncées par Haroun Tazieff : esprit de corps étroit, mésententes traditionnelles, jalousies diverses »-, et impliquant la mise en œuvre d'une stratégie opérationnelle qui suppose la coopération de multiples acteurs. Une telle approche conduit à adopter le point de vue du praticien de la gestion des situations opérationnelles, et donc à retenir l'idée que « la crise est une accélération du temps normal, produisant une surcharge de capacités des réponses habituellement mises en œuvre pour gérer les disfonctionnements quotidiens »[11].

---

[10] La question de la crise a fait l'objet de nombreuses recherches et publications. La représentation de la catastrophe, construite aux Etats-Unis dans les années 70, est celle « de quelque chose qui s'abat sur une communauté et par rapport à quoi il faut réagir ». C'est ainsi que la protection des populations est basée –notamment en France durant la période de guerre-, sur la nécessité de s'organiser face aux bombardements, et de mettre en place une « défense passive ». En temps de paix, c'est de la menace nucléaire qu'il faut plutôt protéger les populations, ce qui a conduit à concevoir une doctrine « de protection civile », donnant naissance au plan ORSEC, en 1952. A partir des années 80, les chercheurs ont commencé à distinguer le sinistre ou la catastrophe, de la crise. Cette dernière étant définie comme dépassant le simple accident, c'est le franchissement de ce seuil de gravité qui conduit à déplacer la gestion opérationnelle à un niveau supérieur, par exemple à l'échelon de la zone.

11 Dossier n°5 de l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieur, mars 1993.

Par conséquent, si « la crise signale nécessairement une faillite du décideur, un effondrement de la décision »[12], cela implique de mettre en place une organisation capable de mobiliser, de mettre en œuvre et de coordonner les actions de toutes les personnes publiques et privées, –y compris celles du simple citoyen, premier acteur de la sécurité civile-, en mesure de concourir à la protection générale des populations.

C'est ainsi que les services d'incendie et de secours en viennent à collaborer avec de multiples instances réunies sous l'autorité d'une direction opérationnelle unique, dès lors placée au niveau de l'Etat. Ce dispositif de crise s'intitule « Organisation à la Réponse de la Sécurité Civile »[13], et se module selon l'importance ou la nature de l'événement. C'est le préfet qui y prend la direction des opérations de secours, que ce soit dans les limites départementales ou zonales. Il prévoit, outre les moyens nécessaires à la gestion de tout type d'événement, des dispositions spécifiques destinées à faire face aux conséquences prévisibles de l'ensemble des risques et menaces recensés[14]. Dans tous les cas de figure, la direction opérationnelle en revient à l'Etat, même s'il est déployé sur le terrain par les autorités qui se trouvent au plus proche du sinistre, -le préfet de département agit sous l'œil attentif du préfet de zone qui prend le relais en cas de nécessité-, et bien que ce soient des moyens humains et matériels de proximité, -c'est-à-dire les services départementaux d'incendie et de secours, auxquels s'ajoutent les autres dispositifs nécessaires pour parvenir à une réponse de sécurité civile suffisante-, qui y sont utilisés.

L'Etat, -et donc le pouvoir exécutif-, reste ainsi le pivot central de la sécurité civile notamment en matière de gestion de crise, et c'est pourquoi il y assure un rôle de pilotage consistant à faire coopérer un ensemble hétérogène d'acteurs appartenant à des services divers pour concourir à un but commun. De la sorte, il prend la main aussi bien sur la sphère décentralisée que privée et donc sur des services d'incendie et de secours provenant du territoire de sécurité civile initial.

---

12 Risques et catastrophes : comment éviter et prévenir les crises ? Editions du Papyrus, Gilbert Boutté, p.17.

13 Depuis la parution de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 et de ses trois décrets d'application du 13 septembre 2005 : ORSEC (n° 2005-1157) PPI (n° 2005-1158) et plan communal de sauvegarde PCS (n° 2005-1156). Le terme Orsec est l'acronyme d'Organisation de la Réponse de Sécurité Civile[], anciennement Organisation des Secours. C'est un système polyvalent de gestion de la crise (organisation des secours et recensement des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre en cas de catastrophe). On ne parle plus de « déclenchement du plan ORSEC » mais d'« activation du dispositif ORSEC ». Selon la nature ou l'importance de l'événement le préfet prend la direction des opérations de secours (DOS).

14 Menaces et risques s'intègrent dans un dispositif beaucoup plus large intitulé sécurité globale, « capacité d'assurer à une collectivité donnée et à ses membres, un niveau suffisant de prévention et de protection contre les risques et menaces de toutes natures…/d'où qu'ils viennent, dans des conditions qui favorisent le développement sans rupture de la vie et des activités collectives et individuelles ». RENAUDIE O, DEBOVE F, sécurité intérieure, les nouveaux défis, édition Vuibert, 352 pages, année 2013, page 24

De ce fait, l'article L742-2 du *Code de la sécurité intérieure*, qui dispose que « la direction des opérations de secours relève de l'autorité de police compétente », s'il confirme bien le pouvoir étatique en la matière, ouvre également la perspective sur l'exercice d'un autre pouvoir, celui de la proximité, car la première autorité de police administrative concernée en cas de sinistre courant reste bien le maire. Il assure la mission de sécurité civile consistant à protéger la population, les biens et de l'environnement, c'est-à-dire qu'il lui est attribué une compétence opérationnelle en propre, ce qui revient à partager une mission régalienne, qu'il finance par ailleurs partiellement.

Son rôle s'est aussi trouvé accru par les récentes évolutions législatives, –et notamment la loi de modernisation du 13 août 2004-, en affirmant qu'il est, aux côtés du représentant de l'Etat dans le département, « la cheville ouvrière » du dispositif de sécurité. Il s'agit bien là d'un renforcement de l'habilitation à agir, qui confirme la nécessité de maintenir une articulation forte entre le maire et le préfet dans l'organisation et le fonctionnement de la sécurité civile.

Par conséquent le pouvoir local est le premier à être appliqué par rapport à l'Etat lorsqu'il s'agit de protéger le citoyen par rapport à tout type d'événement pouvant menacer sa sécurité, comme le montre l'article L 1424-4 qui dispose que « dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, le maire et le préfet mettent en œuvre les moyens relevant des services d'incendie et de secours [----]. En cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune, le représentant de l'Etat dans le département mobilise les moyens de secours relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics ».

Le maire intervient donc bien à la fois dans la gestion opérationnelle et celle du service d'incendie et de secours, ce qui lui octroie une certaine liberté dans l'exercice de la sécurité civile.

Il faut y associer à cela le rôle du citoyen, dont la participation spontanée, peut être entendue comme la réaction naturelle d'une société, -notion mise en évidence par le professeur Duguit. En effet, le service public commence avec une autorité titulaire relevant de la décentralisation, comme le souligne la loi des 16 et 24 août 1790, qui identifie la personne du maire comme étant le premier décideur en matière de sécurité des citoyens de sa commune, ce qui permet de le projeter au cœur de la sécurité civile. Cet ensemble qui constitue la cellule de base de la société et de la démocratie[15] est donc tenue d'offrir au

[15] Confirmation par la loi de décentralisation du 2 mars 1982

citoyen son premier périmètre de protection, mais aussi et surtout de le considérer et de l'utiliser comme premier intervenant de la sécurité civile. De plus, le maire est un élu qui a, entre autres missions, celle d'assurer l'ordre public[16], en prévenant les événements liés aux pollutions, accidents, et fléaux calamiteux, ou de le rétablir après coup. C'est pourquoi la commune a été longtemps la première et la seule personne morale de droit public concernée en la matière, puisque la loi d'août 1790 avait confié aux « corps communaux » une mission générale de prévention des risques et de distribution des secours. Pour autant, cette loi n'obligeait pas les communes à se doter d'un corps de sapeurs-pompiers, cette décision restant subordonnée à la seule volonté communale, et à celles des citoyens locaux, directement concernés puisque composant les effectifs de sapeurs-pompiers.

C'est donc bien à partir du cadre de la commune que le citoyen se trouve être l'acteur principal de sa propre sécurité et de celle des autres. C'est lui en effet qui constitue en majorité le personnel dédié à la sécurité civile puisqu'il peut contractualiser comme sapeur-pompier volontaire. Et c'est bien la spontanéité qui caractérise un tel engagement puisque ce dernier doit être renouvelé tous les cinq ans et qu'il implique un libre choix des contraintes correspondantes –telles que des sacrifices personnels importants en matière de formation, d'astreintes, de gardes, et de représentations, souvent au détriment de la vie professionnelle et familiale. C'est donc une décision individuelle de coopérer à la sécurité de la communauté qui est à la base de la création de services d'incendie et de secours, qui seront ensuite légalisés par le maire. Le regroupement de ces corps communaux dans un seul établissement public à l'échelon départemental n'est intervenu que beaucoup plus tardivement. La persistance de corps communaux non intégrés au corps départemental témoigne ainsi à elle seule de cet enracinement originel de la sécurité civile dans une conception avant tout locale de la citoyenneté. La sécurité civile commence donc au plus petit échelon du territoire national, comme le montre la participation toujours importante des maires à la gouvernance des SDIS.

Enfin, cette liberté se retrouve dans l'engagement spontané du citoyen mais également dans les idées d'autonomie et de libre administration de la collectivité locale, posées par

[16] L'article L 2212-2 du CGCT dispose que « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : […]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 digue, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pouvoir 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 ». La même définition se retrouvait dans le Code des communes.

l'article 72 de la Constitution. En effet, c'est bien un élu communal qui préside le conseil municipal, en prépare et exécute les délibérations, et dirige l'administration des services, tout en étant également investi de compétences propres, qu'il exerce directement, telles que le pouvoir de police générale, ou celui de créer un corps communal de sapeurs-pompiers. Par ailleurs, le conseil d'administration des SDIS est composé en majorité d'élus de proximité, provenant des trois niveaux d'entités décentralisées de notre système institutionnel actuel. Ces acteurs locaux sont les mieux placés pour prendre les décisions adéquates, non seulement en raison de leur connaissance du terrain, mais aussi et surtout parce qu'ils fournissent la majorité des financements publics nécessaires au bon fonctionnement de la sécurité civile. C'est cette réalité qui a été implicitement reconnue avec les votes successifs de la loi de départementalisation, puis de celle de modernisation, car, en permettant une unification de gestion des services d'incendie et de secours, ces textes sont venus en quelque sorte illustrer et mettre en application le principe de la libre administration.

Si le citoyen représente le intervenant du service d'incendie et de secours, lui-même intégré dans une limite bien circonscrite, on peut alors parler d'empreinte originelle de la sécurité civile, ayant servi de référence dans la mise en place d'une loi de départementalisation, fondée par conséquent sur la notion de libre exercice.

Ce principe prend forme au niveau du territoire[17], ce qui implique de prendre en compte les notions conjuguées de police administrative et de service public, ce qui montre la dualité fondamentale du système juridique qui encadre actuellement la protection du citoyen. C'est en effet lui qui, se trouvant au plus près de l'événement, y est le premier impliqué. Par ailleurs, l'organisation et la distribution des secours restent sous le commandement de l'autorité de police administrative de proximité, qui est la mieux placée pour les mettre en œuvre, et qui, dans ce but, recourt à des établissements publics, dont les moyens sont regroupés au niveau du département, et qui sont administrés conjointement par des élus locaux et le préfet correspondant. C'est alors que la réalité d'un quadrillage opérationnel du territoire national prend tout son sens, en même temps que ressort le fait que, sur ce

[17] « Le territoire, du latin territorium, étymologiquement « lieu caractéristique d'une terre », se définit, dans une large acceptation, par l'existence de traits particuliers dans un espace limité et localisé…/ . Il prend en compte les caractéristiques naturelles, humaines, juridiques qui interagissent et fournissent une véritable identité à cet espace ». RENAUDIE O, DEBOVE F, sécurité intérieure, les nouveaux défis, édition Vuibert, 352 pages, année 2013, page 95.

territoire de sécurité civile, deux autorités distinctes détiennent des pouvoirs propres, le maire et le préfet.

La progressivité dans le temps de cette construction fait bien ressortir les diverses composantes d'une sécurité civile partant à l'origine d'un territoire communal, ne devenant qu'ensuite départemental Mais où les trois acteurs principaux demeurent, l'Etat, les collectivités territoriales, le citoyen, tous œuvrant, chacun à son niveau, à l'application de politiques publiques consistant à organiser et à faire fonctionner les services d'incendie et de secours.

L'élargissement territorial qui s'est déroulé à partir de 1996, correspond bien à une intégration des différentes spécificités communales dans un unique périmètre départemental, et c'est pourquoi, on peut la considérer comme une première étape vers la territorialisation.

Il y a eu en effet à cette occasion centralisation de tous les centres d'incendie et de secours communaux en même temps qu'agrandissement de leurs limites géographiques. Cette première extension a permis de gommer les particularités territoriales, ce qui répond bien aux critères[18] qui la définissent, comme une entreprise de découpage à une échelle supérieure. Par ailleurs, il s'agissait de regrouper des compétences jusqu'alors éclatées entre les différentes communes. Ce ne fût cependant qu'une territorialisation partielle. Pour autant, il y a eu harmonisation des différents territoires de la sécurité civile, intégration des divers acteurs territoriaux, et donc libération d'une compétence de gestion du service d'incendie et de secours qui s'est de la sorte trouvée ancrée dans la décentralisation.

C'est ainsi, que la notion d'autonomie locale de la sécurité civile a été renforcée par l'unification du service d'incendie et de secours à l'échelon départemental, tout en lissant les différentes spécificités territoriales communales, en se dotant d'un seul organe de gouvernance. Cette évolution a permis l'émergence une seule puissance dimensionnée à la proximité opérationnelle, et donc d'un territoire modelé par et pour la décentralisation.

Les lois successives n'ont fait renforcer cette compétence de gestion. Aucune contrainte en la matière n'est possible[19,] -ce qui confirme bien la primauté du caractère décentralisé de la sécurité civile-, mais toute création doit s'inscrire dans un cadre réglementaire, comme l'a

[18] La territorialisation : menace ou levier de l'action publique ? Atelier organisé par l'association des dirigeants territoriaux anciens de l'INET, Entretiens territoriaux de Strasbourg, 5 et 6 décembre 2007, synthèse rédigée par les élèves administrateurs territoriaux de la promotion Lucie Aubrac (2007-2008)

19 Marc Génovese, Droit appliqué aux services d'incendie et de secours, Editions.du Papyrus, 2013-2014, p.142

montré le juge administratif[20], lorsqu'il a arrêté qu'il n'y avait, pour les communes désirant créer un corps de lutte contre l'incendie, d'autre choix que de se conformer strictement aux textes ou de s'abstenir : « Il n'appartient pas aux conseils municipaux, dans le but de se soustraire aux prescriptions de ce règlement d'administration publique, d'organiser un corps d'employés municipaux chargé du service des incendies ». Pourtant l'érection d'un service public de sécurité civile au plus petit niveau d'entité territoriale entre bien dans les objectifs de la sécurité nationale[21].

Le maire a été qualifié par certains juristes de « sentinelle avancée de la sécurité »[22], ce qui signifie que la France, dotée de près de 36 000 communes, dispose d'autant de représentants exerçant cette fonction. On peut donc dire qu'à chacun des territoires communaux correspond une couverture opérationnelle permettant de répondre aux événements menaçant la sécurité des citoyens, et que c'est l'ensemble de ce système qui forme le territoire national de la sécurité civile.

La sécurité est donc caractérisée par l'existence d'une dichotomie d'autorité, -et donc de pouvoir-, qui s'inscrit pourtant dans le cadre centralisé d'un Etat unitaire. En effet, les autorités opérationnelles y relèvent à la fois de l'Etat et des collectivités territoriales, tout en détenant un même pouvoir de police administrative qui leur permet de mettre en œuvre des opérations de secours, effectuées, quant à elles, par un service public, dont la caractéristique est d'être majoritairement composé de citoyens intervenant pour se protéger, eux et leur communauté. Il y a donc bien coexistence de deux pouvoirs, provenant de deux institutions différentes, ce qui met en évidence l'ambivalence fondamentale qui marque une sécurité civile où prévaut la décentralisation mais où le rôle de l'Etat unitaire demeure essentiel.

Outre l'exercice opérationnel de la sécurité civile, son financement repose également sur les collectivités territoriales. A ce jour, les dépenses de fonctionnement des SDIS sont évaluées à 5.6 milliards d'euros, montant qui prend en compte la compensation accordée

20 Sécurité civile en France : organisation et missions, Professeur Jean Viret, Lieutenant-Colonel Jean-Luc Queyla, 2011, p. 27.

21 La sécurité nationale en France est définie, (depuis la loi du 29 juillet 2009), par l'article L.1111-1 du *Code de la défense* qui dispose que « la stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter. L'ensemble des politiques publiques concourt à la sécurité nationale. Le ministre de l'Intérieur est directement concerné au travers de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises. En cas d'événement majeur le Premier Ministre peut déclencher la cellule interministérielle de crise regroupant plusieurs ministres ».

22 La sécurité civile du temps de paix et le droit, Xavier Prétot, Jean Marion-, Editions Néret, 1986, p. 34.

par l'Etat au titre de la gestion particulière[23,] La part de l'Etat n'étant que de 0.6 milliards, on constate ainsi que ce sont bien les collectivités territoriales qui détiennent la capacité de financement, la sphère étatique ne joue qu'un rôle de coordinateur sur l'ensemble du dispositif opérationnel.

Le vote de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, en venant consacrer le rôle de chef de file du département, n'a fait que renforcer le pouvoir financier des collectivités. En effet, désormais, le montant global de la participation des communes et des établissements publics intercommunaux ne peut excéder le montant de l'exercice précédent, augmenté de l'indice des prix à la consommation. La différence est donc supportée par le département qui, en vertu de la loi n° 2004-811 du 13 aout 2004 de modernisation de la sécurité civile, devient ainsi le principal financeur des SDIS. On a donc assisté à une montée en puissance du rôle du département, puisque, si en 2000 leur participation se montait à 43 %, elle est aujourd'hui de 57 %. Pour un budget départemental moyen, cette contribution représente par ailleurs environ 5 % de la section de fonctionnement. La compétence de gestion, a été renforcée dans les activités opérationnelles et financières.

Le désengagement croissant de l'Etat démontre qu'il ne peut être associé à cette prérogative, alors que cette compétence de gestion est soumise aussi à une profonde transformation de la nature des interventions des SDIS. En effet, on constate une forte baisse des sorties liées à l'incendie, tandis que s'accroissent celles dues aux catastrophes causées par les changements climatiques, le terrorisme, ou les accidents technologiques. Cette modification de l'activité opérationnelle conduit à son tour à des dépenses supplémentaires entraînées par la nécessité d'adapter en permanence les moyens humains et matériels à ces nouveaux cadres d'intervention.

Comment donc se déclinent les pouvoirs respectifs de l'Etat et des collectivités, sinon en fonction des domaines de compétence ? Il faut en effet distinguer entre les situations menaçant l'intégrité du territoire national et celles relevant des opérations courantes réalisées par les services d'incendie et de secours. Dans les deux cas il s'agit des aptitudes légales d'une autorité à prendre des décisions relevant de ses attributions, et donc à

23 Selon le rapport du sénateur Dominique de Legge, au titre de la mission sécurité civile de 2012, l'Etat finance à hauteur de 0.6 milliards d'euros pour 5 milliards provenant des collectivités territoriales. La participation de l'Etat aux dépenses de sécurité civile concerne le renouvellement de la flotte aérienne, le fond d'aide à l'investissement destiné aux collectivités territoriales, la formation des sapeurs-pompiers, et les interventions qui ne sont pas du ressort des budgets des SDIS, telles que celles des services opérationnels relevant du programme n°161, et celles correspondant à la coordination des moyens de secours relevant du programme n°128.

édicter des actes ayant un caractère administratif et juridictionnel. La sphère d'action[24] de cette autorité correspond par ailleurs à un périmètre géographique bien précis, où elle détient des prérogatives propres.

Comment définir la compétence ? Aucune analyse ne permet de la qualifier de manière précise [25,] bien que certains auteurs aient tenté de la définir. Pour L. Duguit, c'est « le pouvoir de faire légalement certains actes »[26.] J. M. Pontier rajoute à l'idée de pouvoir celle d'attribut, un « objectif déterminé par un système juridique supérieur au sujet de droit »[27,] ce qui conduit à un brouillage des distinctions traditionnelles, et à une confusion avec la notion de responsabilité, qui ne se situe pas sur le même plan.

Nous définirons la compétence comme liée aux domaines dans lesquels elle s'exerce. C'est ainsi que, sous réserve de référence préalable à la Constitution ou aux lois, une collectivité territoriale serait habilitée à intervenir par des actions ayant des effets juridiques, ce qui définirait une « sphère »[28,] au sens de champ réservé à la mise en œuvre de mesures administratives, financières ou opérationnelles.

La compétence est donc une habilitation à intervenir, à prendre des décisions, et à les contrôler. Il s'agit bien d'un pouvoir propre, qui, à son tour, implique la notion de responsabilité, car, face à un événement, si on dispose de moyens, pour autant « on ne fait pas toujours ce que l'on veut », mais on reste « toujours responsable de ce que l'on fait »[29.]

Se pose donc ici la question du transfert de ces compétences, notamment entre l'Etat et les collectivités locales[30,] lorsque par exemple le premier confie aux secondes certaines de ses prérogatives, que l'on considérera alors comme des charges. Seule la loi peut autoriser de tels transferts, et uniquement vers des personnes de droit public distinctes de lui. C'est

24 Décision CE., Ass 19 février 1943, Sieur Ricordel

25 Le dictionnaire juridique propose une définition limitée parce que trop généraliste : « aptitude d'une autorité de l'Etat ou d'une juridiction à accomplir un acte ou à instruire et juger une affaire. Une juridiction est compétente selon la nature de l'affaire (dans certains cas selon son importance financière) et selon son territoire (ressort géographique) ».

26 L.Duguit, Traité de droit constitutionnel, Tome premier : théorie générale de l'Etat, Paris, 1911.

27 La décentralisation territoriale en France au début 21ème siècle, RGCT, mars-avril 2002, p. 94

28 CE Ass., 19 février 1943, Sieur Ricordel, Rec.43

29 Jean-Paul Sartres, Philosophe, existentialiste, 1905-1980

30 Il y alors chevauchement de compétences, comme c'est le cas pour les écoles, collèges et lycées, où les tâches d'enseignement sont détachées de celles de la construction, gestion et entretien des locaux. L'Etat peut aussi transférer une compétence à une collectivité en faisant intervenir le critère temporel, à l'exemple des contrats de plan Etat-régions.

ainsi que certaines entités territoriales se sont vu reconnaître des responsabilités dans un domaine ne relevant pas de leurs attributions[31.]

Cependant de tels transferts ne se sont jamais produits en matière de sécurité civile, ce qui en montre bien le caractère atypique. Dans ce cas en effet les compétences ont été dissociées dès l'origine, puisque les moyens humains et matériels de lutte contre l'incendie et de distribution des secours sont nés et se sont développés dans la sphère de la commune. Les prérogatives associées à la gestion d'un service public de sécurité civile ne pouvaient donc revenir à l'Etat. Par conséquent, c'est bien la notion de responsabilité qui se trouve au cœur de la question de la définition de la compétence.

Et, en effet, l'analyse de la responsabilité telle qu'elle est appliquée au sein des services d'incendie et de secours nous montre que les compétences de gestion y sont dissociées des compétences de police administrative, tout en coexistant au cœur d'une même entité juridique, celle du service public créé par la loi de départementalisation n° 96-369 du 3 mai 1996. Par ce texte, sans modifier les prérogatives du maire, ni celles exercées par le préfet dans le cadre de son pouvoir de substitution, le législateur a confié l'administration du service d'incendie et de secours à une personne morale de droit public distincte de la commune. L'article 8 de cette loi précise par ailleurs que « le transfert des compétences de gestion […] emporte transfert de responsabilité civile des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale au titre des dommages résultant de l'exercice de ces compétences ». Il y a donc eu regroupement, puis transfert, des responsabilités jusqu'alors détenues par plusieurs services publics locaux, vers un établissement unique désormais seul à assumer cette charge.

Par conséquent, on peut en conclure que c'est bien sur une dualité, -mais aussi une dichotomie- de compétences que repose aujourd'hui la protection de la population, puisqu'elle est assurée dans le double cadre d'une proximité permettant la mise en œuvre opérationnelle de moyens humains et matériels provenant des communes mais regroupés dans un service situé à l'échelon départemental, et d'un contrôle exercé par l'Etat central.

Ce qui signifie obligatoirement une responsabilité de l'Etat, et donc une mainmise de l'Etat sur l'ensemble du dispositif opérationnel du service d'incendie et de secours, et notamment lorsqu'il s'agit de faire face à des situations de crise mettant en péril l'intégrité du territoire national. En effet, il détient à ce titre un pouvoir général de police administrative, considéré

31 Article 72 alinéa 2 de la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République : « les collectivités territoriales ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ».

cependant comme implicite, dans la mesure où il n'est défini qu'indirectement, par un ensemble de textes non explicites.

On pourrait donc définir le service d'incendie et de secours comme « un système auquel se rattachent deux compétences […] l'une dédiée à l'opérationnel et l'autre à la gestion administrative et financière. […] Plus fondamentalement, l'érection de nouveaux services départementaux d'incendie et de secours, établissements publics communs à différentes catégories de collectivités et d'établissements publics, finalise l'idée d'une nécessaire coopération inter-collectivités […] de gestion d'une compétence qui s'affirme sans conteste relever autant de l'intérêt local que de l'intérêt national »[32].

Mais notre étude souhaite aller au-delà de l'idée, ci-dessus mise en évidence par M. Derboulles. Nous voulons en effet souligner que la sécurité civile n'a pas uniquement ce caractère, car nous estimons qu'elle met en œuvre, au contraire, **deux compétences distinctes intrinsèquement liées à deux types de gestion relevant de deux systèmes.**

Le maire dispose de pouvoirs décentralisés importants de police administrative, que ce soit pour distribuer des secours ou agir préventivement. De plus, il reste le fondateur originel des services d'incendie et de secours. L'association ultérieure d'autres collectivités territoriales, -et donc le partage de l'autorité-, intervient pleinement et se traduit par la participation financière aussi bien que par la prise de décisions opérationnelles. Il est donc essentiel de mettre en évidence, à côté du rôle d'harmonisation et de contrôle de l'Etat, le profond enracinement de la sécurité civile dans la commune et donc de la décentralisation. Si l'objet de la sécurité civile répond bien à l'intérêt général de prévenir ou de rétablir tout trouble à l'ordre public, elle n'en demeure pas moins un exercice quotidien qui se déploie d'abord au niveau local pour assurer la sécurisation du citoyen.

Il est à noter qu'aucune des réformes entreprises en matière de sécurité civile n'a eu d'incidence sur les compétences de police administrative, qui s'exercent principalement dans la sphère opérationnelle. Ainsi, la création des SDIS n'a remis en cause ni les pouvoirs de police du maire, ni ceux du préfet, comme le rappelle l'article 3 de la loi de départementalisation du 3 mai 1996 qui dispose que « les services d'incendie et de secours sont placés, pour emploi, sous l'autorité du maire ou du préfet ». Cette réforme fait évoluer la compétence de gestion du service d'incendie et de secours. Cette réforme fait évoluer la opérationnelle puisque l'Etat a amplifié le rôle du préfet de zone.

32 J. C. Derboulle, *Contribution à l'étude du service public local d'incendie et de secours*, thèse soutenue en 2000 sous la direction de Jean-Claude Némery, à Reims.

Depuis la loi de modernisation de la sécurité civile, l'ancrage du rôle des acteurs locaux dans la compétence de gestion des services d'incendie et de secours s'amplifie donc dans le territoire de sécurité civile agrandi à la limite départementale. C'est pourquoi, la majorité des financements correspondants provient des institutions de proximité. On assiste donc bien à un phénomène de renforcement de la décentralisation de la sécurité civile, qui, paradoxalement semble s'effectuer par le biais d'une recentralisation de sa gestion. En effet, avec le développement de la mutualisation, il faudra dépasser le cadre départemental pour envisager une extension à un niveau régional.

Compétence pleine et entière exercée par des autorités locales, la sécurité civile a pour point d'origine le petit territoire, correspondant à la commune, socle d'un service reposant sur le maintien d'un niveau d'excellence. La départementalisation correspond alors à une simple évolution vers un niveau supérieur de décentralisation, permettant, par le regroupement des moyens des territoires locaux, de mieux gérer cet ensemble en l'unifiant. Cependant, dans cette architecture complexe, le maire détient une compétence opérationnelle propre contrôlée par le sommet de l'Etat, et qui fait de lui l'autorité de proximité la mieux à même d'accomplir les actes matériels de la sécurité civile. En outre, le coût de toutes ces actions reste supporté en majorité par des financements décentralisés.

Par conséquent, le maire a un double rôle d'acteur de terrain et de décideur opérationnel, concrétisé, d'une part par son rôle de directeur des opérations de secours, d'autre part par sa participation au conseil d'administration du SDIS.

L'objectif de notre thèse est donc de reprendre l'analyse du système français de sécurité civile, mais pour aboutir, par le biais d'une description approfondie, à une approche renouvelée du concept qui, à notre avis, devrait la fonder, à savoir celui de protection civile. Quelles sont donc les principales problématiques soulevées par un tel sujet ?

II – LES GRANDES PROBLEMATIQUES

La question de l'historicité[33] nous semble être au cœur de tout débat portant sur la nature et les fondements du service d'incendie et de secours qui agit dans la sécurité civile. En effet, il faut remonter aux origines de la création du pouvoir de diriger les secours pour comprendre comment cette compétence liée à l'activité opérationnelle se situe

[33] Contraire à l'analyse actuelle de la sécurité civile, « Fruit d'une construction empirique » Colloque sur l'Actualité de la sécurité civile, INESC, Université d'Avignon et des Pays du Vaucluse, 17 et 18 avril 2003, Avignon, 200 participants, pages 11

obligatoirement dans le cadre d'une interconnexion entre Etat central et entités décentralisées.

En 1789 c'est une conception décentralisatrice de la sécurité civile qui prévalait et qui a conduit à donner au maire des pouvoirs propres. Par contre, dans les années 1870-1880, le législateur s'est trouvé contraint de choisir entre cette approche libérale et la longue tradition centralisatrice défendue par les régimes politiques antérieurs. C'est ainsi que sont nées successivement les deux lois de 1790 et de 1884. Or, la première traite bien d'une « police municipale », exercée en vertu d'une autonomie, implicitement reconnue par l'emploi même du terme de « pouvoir propre ».

Ce « pouvoir municipal » est-il ou non une concession d'un pouvoir central qui a pour rôle de maintenir l'unité de l'Etat[34] ? Il s'agit en effet de maintenir une cohérence, et donc d'empêcher qu'un tel dispositif n'aboutisse à une police administrative émiettée. En revient-on pour autant à l'ère féodale ? Le maire exerce son pouvoir de police administrative générale en vertu d'une attribution propre, en tant qu'autorité décentralisée, et non pas comme agent de l'Etat, comme le montre le régime juridique et financier qui l'encadre[35.] Cependant, sous certaines conditions, le préfet peut intervenir dans les affaires du représentant de la commune, notamment en matière de police administrative[36.] Par conséquent c'est l'examen de la compétence opérationnelle, telle qu'elle est exercée au travers de la police administrative, qui va nous permettre d'établir les contours juridiques de ce pouvoir. On y voit en effet un entrecroisement d'autorités, dont il faut alors définir les rôles respectifs pour parvenir à une image claire de leur nature.

La compétence de gestion opérationnelle correspond à un pouvoir étendu, ce qui par conséquent touche aux libertés publiques. La sphère d'action de l'autorité de police administrative relève donc du pouvoir législatif, puisqu'elle met en jeu la question du primat de la liberté sur l'arbitraire[37,] En effet, toute mesure de police administrative prise dans le cadre de la sécurité civile touche aux libertés des citoyens, car, pour assurer leur sécurité, elle doit restreindre certains de leurs droits. C'est donc un pouvoir atypique qui est ici

---

34 Les principes d'unité et d'indivisibilité de la République ont pour conséquence d'interdire « de diviser la souveraineté nationale, à la fois dans le contenu interne et dans son assise territoriale ». M. H. Fabre*, L'Unité et l'indivisibilité de la République, réalité, fiction ?* », RDP, 1982, p.607, et article 1er de la Constitution du 4 octobre 1958 : « La France est une République indivisible […], elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens ».

35 Dans l'exercice de cette compétence, le maire ne reçoit pas d'instruction du préfet, il n'est pas placé sous son autorité hiérarchique, tout en restant soumis à un contrôle administratif.

36 En cas de déclenchement du plan ORSEC, et après une mise en demeure infructueuse, le préfet doit se substituer au maire.

37 *Criminocorpus,* Revue d'Histoire de la justice, des crimes et des peines, article intitulé *Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'Etat* ?, Jean-Marc Berlière, p. 2

exercé, et qui passe obligatoirement par le vote d'une loi. Comme il reste cependant indispensable de donner des prérogatives suffisamment étendues aux autorités de police si l'on veut qu'elles puissent assumer correctement leurs fonctions, on en est venu à caractériser ce « pouvoir d'exception » de « quatrième pouvoir », et on a pu comparer le maire à un « législateur au petit pied ». Nous en arrivons ainsi à conclure que, les autorités de police administrative détenant des prérogatives normalement réservées à l'organe législatif, cela ferait du droit public correspondant un « droit d'exception », au sens de droit exorbitant. Il semblerait alors que l'organe le mieux placé pour traiter des questions de sécurité civile sur l'ensemble des territoires centralisé et décentralisés soit le Parlement, puisque lui seul est en mesure de toucher aux libertés individuelles. Mais c'est à L'Etat que reviennent le contrôle et la coordination opérationnels.

Pourtant à cette compétence opérationnelle il faut ajouter la compétence permettant sa mise en œuvre, à savoir celle de gestion du service d'incendie et de secours. Comment concilier les deux dans un seul concept ?

L'examen de l'évolution historique de la sécurité civile montre bien que dès l'origine le maire détenait le pouvoir de police municipale et qu'il devait le mettre en œuvre à l'aide des moyens communaux pour apporter la réponse opérationnelle adéquate en cas de sinistre. Il y avait une action administrative conjugué à une action opérationnelle, le tout correspondant à la gestion du service de secours communal.

Après la seconde guerre mondiale, on prend conscience qu'il faut associer les deux compétences. Il se produit d'abord une évolution au niveau des textes constitutionnels, où est proclamée la notion de la solidarité qui doit unir les Français en cas de catastrophe nationale. Ensuite, la demande sécuritaire change de nature et on la réclame désormais non plus seulement par rapport aux accidents et aux calamités mettant en péril une collectivité, mais également pour tout risque d'accident individuel. La sécurité civile devient ainsi un des thèmes majeurs des politiques publiques tandis que parallèlement la question de la responsabilité prend de l'ampleur.

Les pouvoirs publics de proximité sont alors partagés alors entre l'action de police administrative à mener à bien et l'importance croissante que prend le service public. C'est ainsi qu'à partir de 1935, les dangers encourus par la population conduisent les pouvoirs publics centraux à prendre les mesures pour développer la défense passive, de façon telle qu'elle soit relayée à la proximité : ce sont les services d'incendie et de secours qui sont en effet chargés par exemple de protéger la population contre les bombardements, ce qui donne à la notion de protection civile tout son sens.

En 1975, cette idée de protection civile laisse place à celle de sécurité civile qu'il s'agit désormais d'intégrer définitivement dans l'administration classique. Ce qui signifie que la prévention des accidents et la distribution des secours sont reconnus comme faisant partie d'un même mécanisme de sécurité civile, composé cependant de deux substances. En effet, l'autorité de police municipale met en œuvre les tâches immédiates de secours qui sont effectuées par le service local d'incendie et de secours. Cette force 'primaire' de sécurité civile reste toutefois contrôlée par l'Etat en tant qu'institution chargée d'unifier toutes les mesures prises sur le territoire zonal ou national, dès lors qu'un certain seuil de gravité de l'événement est franchi.

L'examen de l'évolution historique de la sécurité civile montre bien qu'elle repose sur une gestion contrôlée, qui part cependant de la première ligne de front constituée par les mesures prises localement face aux situations courantes pour se développer ensuite dans le dispositif opérationnel mis en place lorsque se produisent des événements majeurs. Dans cette architecture, l'Etat n'intervient que pour contrôler et coordonner des actions opérationnelles qui partent de la base pour se déployer à chacun des niveaux des différents territoires de la sécurité civile. C'est pourquoi on peut dire que c'est la gestion de crise expérimentée pendant la seconde guerre mondiale qui a fait émerger le concept de sécurité civile en tant que mis en œuvre par les services d'incendie et de secours.

Tous les événements de la sécurité civile commencent donc sur le terrain de la décentralisation, et c'est pourquoi ses acteurs interviennent au premier chef dans la gestion des services d'incendie et de secours, car leur première mission est bien de répondre aux besoins de protection de la population locale. Et lorsqu'il y a péril national, le premier objectif demeure la mobilisation rapide des ressources de proximité car elles sont immédiatement disponibles. On comprend mieux dès lors qu'il y ait souvent confusion des compétences lorsqu'il s'agit de discuter des questions d'organisation de la sécurité civile.

Les sénateurs et les députés qui en débattent sont pourtant issus des territoires locaux, lieux privilégiés de l'exercice de la sécurité civile. En outre, ils en constituent les relais à l'échelon centralisé puisque, en légiférant, ils exercent leur fonction de contrôle et d'harmonisation de la sécurité civile, et donc contribuent à en définir la doctrine. Bien qu'ils paraissent les mieux placés, en tant qu'acteurs de proximité, pour en résoudre les problèmes, on est contraint de constater que c'est une critique vive et constante de notre système actuel de sécurité civile qui prédomine dans leurs interventions, et qui les conduit parfois à prendre des décisions fondées sur des prémices trop tranchés. Ainsi, c'est une

déclaration de principe telle que « qui paie commande »[38], qui, en induisant une séparation stricte entre le prescripteur des dépenses et le payeur, a pour effet direct de supprimer l'une des deux compétences de la sécurité civile. En effet, l'application d'une telle proposition aurait pour conséquence de confier aux présidents de Conseils départementaux une responsabilité pleine et entière, autrement dit reviendrait à transférer intégralement la compétence de sécurité civile à l'institution décentralisée. De la sorte le président du Conseil départemental se verrait attribuer la totalité d'une charge consistant à la fois à gouverner et à gérer, -sur les plans opérationnel aussi bien qu'administratif et financier-, le service public de sécurité civile. Une telle disposition serait alors contraire à la Constitution, puisqu'il s'agirait d'exercer des missions de sécurité civile remettant ainsi en cause le principe d'unité du territoire.

Le problème se pose de la même façon en matière de liberté d'administration de la sécurité civile, une question qui, elle aussi, semble mal comprise de nos législateurs et les mène, là encore, à envisager de supprimer une des deux compétences propres enracinées dans le service d'incendie et de secours.

En effet, lorsque ces spécialistes des collectivités territoriales, qui sont pourtant les mieux à même de connaître les problématiques liées aux finances publiques locales, dénoncent, au nom de la nécessité de rationaliser les dépenses publiques, « un principe de libre administration » qui serait « bafoué », « gravement et systématiquement », « par des transferts de charges incontrôlées »[39], ils ne tiennent pas compte de la véritable nature de la départementalisation, donc de la gestion du service. Car cette mutualisation à l'échelon départemental des moyens humains et matériels des services d'incendie et de secours est pointée avant tout comme une concentration de charges financières supplémentaires sur les budgets publics locaux, alors que son objectif était bien de supprimer les doublons, afin de réaliser des économies d'échelle. Or, non seulement ce but a été atteint, mais encore c'est bien l'institutionnalisation de la départementalisation des services d'incendie et de secours par la loi du 27 février 2002 qui a permis de définir leur lien de rattachement au Conseil départemental, et donc d'en faire des entités répondant entièrement aux critères

38 Rapport d'information n°1829 de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement des SDIS, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 juillet 2009, et présenté par MM. les députés Georges Ginesta, Bernard Derosier et Thierry Mariani, et MM. les Présidents Georges Tron et David Habib, p.28.

39 Rapport d'information n° 116 au nom du comité d'évaluation des politiques publiques et de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'évaluation de l'action des services départementaux d'incendie et de secours « services départementaux d'incendie et de secours l'explosion financière » ; MM. Alain Lambert, Philippe Mariani et Michel Charasse ; 5 décembre 2001 ; p.16

d'un établissement public. En outre, aucune collectivité décentralisée ne détient le pouvoir de dissoudre le service public de sécurité civile, même si cette solution a été proposée, car une telle décision ne relève que de l'Etat[40.]

Par conséquent, l'ensemble de ces constats nous incite à nous interroger sur la nature du service d'incendie et de secours que ni les sénateurs ni les députés ne semblent pouvoir parvenir à déterminer de manière précise, puisqu'on en est aujourd'hui à « se demander s'il faut continuer à inclure la sécurité civile dans la compétence du maire et de préfet en matière de police, alors que les SDIS sont désormais financés majoritairement par les conseils généraux »[41.] C'est donc aussi toute une politique de décentralisation, qui avait pour but de respecter les disparités territoriales tout en les incluant dans l'ensemble du territoire national, qui est ici remise en cause, y compris au niveau de la recherche universitaire, puisqu'on a pu écrire que, « au sein des systèmes de répartition de compétence entre l'Etat et les collectivités territoriales, les SDIS apparaissent donc comme une formule permettant de particulièrement agréger les compétences des différents acteurs intervenant en matière d'activités de secours. Ceci étant, pour être particulièrement intégrée, cette collaboration n'en est pas mois déséquilibrée »[42.]

Le désengagement croissant de l'Etat est une autre source majeure des difficultés auxquelles on se heurte lorsque l'on cherche à définir la sécurité civile. En effet, les services d'incendie et de secours dépendent étroitement des contributions des collectivités locales, car les dotations de l'Etat ne représentent plus qu'une part infime de leur financement. Les transferts de compétences qui ont accompagné la décentralisation n'ont pas été suivis de la compensation intégrale des charges transférées[43] , ce qui a conduit à faire subir aux services d'incendie et de secours un important préjudice financier. Cela vient du fait que si la compensation se devait d'être intégrale, elle restait aussi évolutive, et donc, déconnectée de la réalité financière du transfert de charges, elle a très vite fini par ne plus correspondre au montant initial. Et même si tous les décideurs locaux s'accordent pour dénoncer une situation qui les conduit à essayer par tous les moyens de réduire les

40 La loi n°2002-276 du 27 février 2002 de démocratie de proximité prévoyait la possibilité de dissoudre le SDIS afin de l'intégrer dans les services du Conseil général.

41 *Rapport d'information sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS),* de MM. Georges Ginesta, Bernard Derosier et Thierry Mariani, députés, n°1829, treizième législature, juillet 2009.

42 Groupement de Recherche Administration Locale en Europe, *Faut-il étatiser les SDIS ?,* octobre 2010, sous la direction du Professeur de droit public Caroline Chamard-Heim, Editions L'Harmattan, p 166.

43 L'article 72-2 alinéa 4 dispose que « tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

budgets des services d'incendie et de secours, ils n'en cherchent pas moins des solutions qui vont à l'encontre de l'essence même du service d'incendie et de secours, puisqu'il s'agit toujours de propositions visant à dissoudre ses compétences propres, soit en les transférant intégralement à l'Etat, soit en faisant financer ces services par la sphère privée.

L'Etat n'a pas les ressources financières lui permettant d'assumer entièrement la gestion du service d'incendie et de secours, comme le montre le phénomène des « transferts rampants »[44,] -décisions entraînant implicitement une augmentation des charges pesant déjà sur les collectivités territoriales, sans pour autant qu'elles puissent prétendre à la compensation financière *ad hoc*. Et, en effet, s'il y a bien eu transfert de charges, il n'y a pas eu transfert formel des compétences correspondantes, au sens de l'article 72.2 de la Constitution, ce qui fait que les départements restent aujourd'hui les premiers financeurs d'une sécurité civile dont ils ne détiennent cependant aucun des compétences. Les « transferts rampants » sont ainsi devenus, pour le pouvoir central, une manière commode de se délester à peu de frais de charges dont l'exercice ne présente, à ses yeux, qu'un intérêt limité au regard de leur coût. On peut en conclure que c'est ce désengagement croissant de l'Etat qui a fini par faire, au fil du temps, de la question du financement des SDIS un problème central.

On pourrait envisager une contribution de la sphère privée aux dépenses des SDIS en recourant par exemple aux compagnies d'assurances. Mais on romprait ainsi avec le principe d'un financement public, et par conséquent on remettrait en cause, là aussi, les deux compétences d'une sécurité civile qui se doit d'être alimentée par des fonds publics.

En effet le financement public est une garantie de pérennité puisque les recettes des SDIS sont votées par les Conseils départementaux dans le cadre de leurs budgets, et que ces derniers sont encadrés par des règles strictes de droit public, induisant notamment qu'ils ne peuvent être déficitaires, sous peine de sanction. Et même si les disparités territoriales font que chaque département a son identité spécifique et dessine ainsi l'empreinte de la sécurité civile, liée à sa richesse, à son histoire, à ses coutumes, à la densité de sa

44 Ces termes sont employés couramment dans les rapports portant sur les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, comme celui du groupe de travail présidé par Alain Lambert, décembre 2007, qui démontre que l'effort financier de l'État ne couvre pas l'intégralité des charges supportées par les collectivités territoriales. En effet, non seulement les acteurs locaux ont eu à faire face aux dépenses provoquées par l'activité normative de l'État, celles-ci ayant longtemps été ignorées et mal évaluées par les services centraux, mais ils sont également confrontés à la multiplication des « transferts rampants », expression qui désigne les cas où les collectivités territoriales se sont vues confier ou déléguer l'exercice d'une compétence, mais où, en l'absence de transfert formel, elles ne sont pas juridiquement fondées à lui réclamer la compensation correspondante.

population et aux risques à couvrir, un tel dispositif n'en n'assure pas moins une harmonisation au plan du territoire national. Si donc on se tournait vers un financement privé, on retirerait tout pouvoir opérationnel non seulement aux autorités décentralisés, mais aussi à l'Etat central. Et par conséquent la distribution des secours dépendrait alors d'un secteur régi par des règles économiques de concurrence, où ce n'est plus la qualité du service qui prédomine, mais une préoccupation constante de rentabilité.

Le désengagement financier de l'Etat que nous avons pointé plus haut s'est accompagné d'un désintérêt évident à prendre les mesures nécessaires pour pallier non seulement aux difficultés financières des communes les plus démunies, mais aussi à leurs insuffisances en matière de développement de la prévention des risques. Cela nous conduit à constater, une fois encore, que cet Etat central, -qui dispose d'importantes prérogatives sur les services d'incendie et de secours puisqu'il a le devoir d'en maintenir la cohérence de la sécurité civile sur l'ensemble du territoire national-, ne les assume pas totalement et en laisse trop souvent la gestion aux initiatives des acteurs décentralisés.

On peut voir là une conséquence de l'éloignement d'un pouvoir exécutif qui demeure trop à distance des réalités de terrain, c'est tout l'intérêt de l'existence de la compétence de gestion des services d'incendie et des secours. Pourtant la sécurité civile reste à la fois une des grandes missions régaliennes et une œuvre à réaliser dans la proximité. C'est bien pourquoi l'Etat n'a jamais envisagé d'exercer en la matière une compétence exclusive, ni même d'en être l'acteur habituel, et qu'il en laisse l'essentiel des activités opérationnelles accompagnées des financements aux collectivités locales. En effet, née et maintenue dans les territoires, la protection des personnes, des biens et de l'environnement relève d'abord du domaine naturel constituant la sécurité civile. C'est donc en approfondissant la question de l'équilibre à réaliser dans l'exercice de la double compétence qui fonde la sécurité civile que nous pourrons avancer des propositions concernant la future territorialisation des SDIS.

Le domaine naturel a bien été reconnu, car si nous examinons les récentes évolutions législatives, nous constatons que l'article 122 de la loi de proximité envisageait la suppression, à compter du 1er janvier 2006, des contributions des communes et des EPCI au financement des services d'incendie et de secours, et qu'en contrepartie une réfaction forfaitaire serait opérée, selon le cas, sur la dotation globale de fonctionnement (DGF), ou sur la dotation d'intercommunalité. Parallèlement, la DGF des départements devait s'augmenter d'un montant égal au total de ces deux réfactions. Une telle disposition ne faisait que confirmer l'importance des transferts de compétences de sécurité civile entrepris

par l'Etat en direction des collectivités. Toutefois, la forte pression exercée par les maires, conscients de l'importance de leur rôle dans la sécurité civile, a empêché l'aboutissement de cette réforme qui n'a jamais été mise en œuvre. Par conséquent, à ce jour, c'est l'alinéa 6 de l'article L.1424-35, -qui définit le principe d'un transfert des charges initialement détenues par le bloc communal vers le département-, qui s'applique, ce qui alourdit considérablement les budgets des Conseils généraux.

L'attribution[45] de sécurité civile dont bénéficie le maire repose à la fois sur un critère légal et un critère de fait, comme le montre son habilitation à prendre des délibérations en matière administrative et financière, en sa qualité de membre du Conseil d'administration du service d'incendie et de secours. Les maires sont parfaitement conscients de l'importance qu'il y a à maintenir un service public de sécurité civile de proximité. C'est pourquoi ils tiennent à conserver un principe de libre administration qui leur permet de continuer à participer au financement des SDIS. Détenteur d'une précieuse expérience de terrain, le maire est en effet l'acteur de proximité le mieux à même de prendre les bonnes décisions opérationnelles. Par conséquent, toucher à ce rôle reviendrait à déstabiliser toute l'architecture de la sécurité civile. Pour autant, d'importantes disparités demeurent entre les établissements publics départementaux en matière de moyens financiers, car les niveaux de contribution des communes et des EPCI y restent très hétérogènes. Ce sont ces écarts que la réforme ci-dessus évoquée a voulu gommer, mais, ce faisant, elle aurait aussi dilué le rôle du maire qui, en tant que directeur des opérations de secours, et donc utilisateur des services d'incendie et de secours, demeure à la fois un conseiller et un décideur essentiel à la bonne gouvernance des services d'incendie et de secours.

L'évolution de la sécurité civile semble donc étroitement liée à celle de la politique de décentralisation mise en œuvre par l'Etat. Toutefois il ne faut pas perdre de vue qu'il s'agit avant tout d'une mission régalienne partagée. Comment donc concilier ces deux aspects apparemment contradictoires, sinon en considérant qu'elle repose sur un mécanisme spécifique fondé sur la coexistence de deux compétences propres, allant cependant dans des directions opposées ? Cette difficulté n'est pas résolue lorsque des acteurs décentralisés, –qui devraient être les mieux placés pour en prendre conscience-, restent dubitatifs sur la nécessité de l'implication de la sphère de proximité dans des missions

45 Il faut ici prendre en compte un autre paramètre que celui du financement, à savoir celui du transfert d'attribution. Les attributions s'analysent comme un mode de répartition du pouvoir interne vers une autorité qui est alors habilitée à prendre des décisions, ce qui concerne les autorités décentralisées tout autant qu'étatiques.

qu'ils estiment devoir être rattachées à l'exercice d'une compétence principalement étatique[46].

On peut alors analyser la sécurité civile comme un ensemble de prérogatives ambivalentes réparties entre l'Etat et les collectivités territoriales, et qui se conforme au schéma imposé par le législateur depuis le vote de la loi des 16 et 24 août 1790. Cette construction commence avec le maire, qui reste l'autorité de droit commun chargée d'assurer la protection de ses concitoyens, et elle se poursuit avec le représentant de l'Etat dans le département, qui intervient dans le cadre d'une compétence d'attribution[47], dès lors que les circonstances le justifient.

Outre l'exercice de la police administrative, ce constat s'applique aussi à la gestion du service public de sécurité civile, fortement marquée par le principe de libre administration, au point que nous avançons l'idée de détention d'une compétence par nature. Bien que les compétences détenues par les collectivités découlent toujours d'un texte, législatif ou constitutionnel, et que celles liées à la sécurité civile ne soient pas formalisées en que telles, on peut cependant soutenir qu'il existe un ensemble de références réglementaires suffisantes pour appuyer une telle proposition. Par ailleurs, il est facile de démontrer comment les collectivités territoriales exercent des missions régaliennes au moyen de leurs pouvoirs de police administrative générale et spéciale, que ce soit en situation courante, – par exemple en matière de prévention incendie dans les ERP-, ou en gestion de crise, -puisqu'il s'agit alors aussi bien de prendre toutes les mesures nécessaires pour informer et alerter rapidement la population, que d'organiser des actions de soutien. Quel que soit le cas de figure, il s'agit toujours d'actions quotidiennes –ou exceptionnelles- visant à la protection de la population, des biens et de l'environnement, et exercées par des élus locaux, au nom d'une responsabilité revenant de façon globale à l'Etat. Et pourtant, ce dernier ne finance cette gestion particulière qu'à hauteur du vingtième environ des budgets correspondants. L'Etat s'associe donc bien aux acteurs décentralisés pour exercer de façon commune des missions de sécurité civile.

---

46 Rapport d'information n°239, M. Daniel Hoeffel, groupe de travail sur la décentralisation, Sénat, 1996/1997.

47 Le terme « attribution » désigne les types d'actes pouvant être pris par l'organe d'une collectivité, et en son nom, comme par exemple un ministre d'Etat, un président de Conseil régional, un président de Conseil général, un maire, ou encore des assemblées délibérantes telles que le conseil d'administration d'un service d'incendie et de secours. Toutes ces personnes sont juridiquement aptes, dans le cadre des attributions qui leur sont conférées par la loi, à édicter des actes, -délibérations pour les assemblées, actes individuels ou réglementaires pour les autorités exécutives. Cela conduit à dire que le maire reste une exception, car, par exemple, en matière de police administrative, il dispose d'une double série d'attributions, selon qu'il intervient au nom de l'Etat ou de la commune.

La sécurité civile reste donc caractérisée par la dichotomie, comme le montre le SDACR, acte structurant de tout SDIS, qui, par sa nature, se situe à l'interface de l'exercice des deux compétences[48]. Il faut par ailleurs souligner que s'il y a diversité en matière de gouvernance administrative et financière, il y a par contre unité de commandement opérationnel. Cet enchevêtrement d'autorités étatiques et décentralisées, régulièrement dénoncé par les rapports publics, complexifie considérablement la compréhension de la vraie nature de la sécurité civile, y compris par le juge lui-même.

Ce mélange d'institutions et d'autorités constitue en effet un ensemble atypique qui demeure cependant soumis au droit public, et qu'une analyse purement descriptive ne permet pas d'appréhender correctement. Nous devons pour cela en revenir à l'examen des concepts de base, autrement dit à la question des compétences, détenues dès l'origine par les deux entités distinctes que sont l'Etat et les collectivités. Il s'agit donc d'approfondir cette ambivalence juridique et de déterminer comment est répartie la prérogative opérationnelle. Il faudra en outre déterminer les limites des pouvoirs de création et de maintien des services d'incendie et de secours réellement détenus par les entités territoriales. Et enfin, nous devrons évaluer le degré d'implication de ces différentes autorités dans l'exercice de la sécurité civile, pour faire ressortir les contours de chaque compétence, car tout pouvoir propre correspond à une responsabilité.

C'est donc à la notion de compétences régaliennes que nous en reviendrons, pour nous demander si l'Etat peut les transférer en matière de sécurité civile. Si l'on a pu affirmer qu'« il y aurait un verrou à ne pas pousser, une porte à ne pas ouvrir, un seuil à ne pas franchir, celui consistant à transférer à des collectivités territoriales des compétences considérées comme régaliennes »[49], pour autant on doit constater que l'Etat ne joue en la matière qu'un rôle très limité.

En effet, la sécurité civile commence à la proximité puisque le maire, dans sa fonction de Directeur des opérations de secours, donne des ordres de police administrative, qui seront ensuite mis en œuvre par les services départementaux d'incendie et de secours, à la gouvernance desquels il participe d'ailleurs étroitement puisqu'il prend part aux décisions concernant les orientations stratégiques. Il reste également l'interlocuteur privilégié des

48 Le Schéma d'analyse et de couverture des risques dresse l'inventaire des risques de toute nature auxquels doivent faire face les services d'incendie et de secours, et en détermine les objectifs de couverture. Autrement dit, il correspond à un outil de dimensionnement situé à l'interface de l'exercice des deux compétences.

49 Professeur J-M Pontier, La notion de compétences régaliennes dans la problématique des compétences entre les collectivités publiques, RDP, janvier-février, 2003, pp.193-237.

citoyens, aussi bien en tant que bénéficiaires qu'acteurs situés au cœur d'un dispositif dont ils sont devenus les premiers intervenants.

Les citoyens et les autorités locales sont donc directement impliqués dans l'exercice de la compétence de gestion du service d'incendie et de secours, tout comme son financement dépend pleinement de la sphère décentralisée. Et c'est tout cet ensemble complexe qui est mis en œuvre pour exercer ce qui demeure cependant une mission régalienne, mais où il s'agit toujours d'appliquer des règles de droit administratif et d'utiliser les capacités de services publics pensés et dimensionnés pour offrir une réponse opérationnelle suffisante aux nécessités de terrain.

On peut dire par conséquent que cette mission régalienne a pris naissance dans les territoires de proximité, au niveau de la commune, pour se déployer ensuite à celui du département, tout en restant contrôlé et harmonisé à la zone, puis à l'ensemble du territoire national, par l'Etat agissant au moyen des préfets.

Il y a donc une certaine autonomie de gestion pour les interventions courantes, mais dès qu'un seuil de gravité est atteint, c'est bien l'Etat qui reprend son rôle de garant de la sécurité civile, au sens où c'est lui qui assure le maintien de la cohérence territoriale au travers du représentant de l'Etat. Ce dernier est en effet chargé de vérifier le bon calibrage des moyens à mettre en œuvre et c'est lui qui mobilise et coordonne les renforts supplémentaires éventuellement nécessaires, qu'ils soient publics ou privés. L'échelon de zone est ainsi devenu le niveau le plus élevé d'une déconcentration de la gestion opérationnelle.

Or un tel pouvoir opérationnel peut être considéré comme atypique dans la mesure où il touche aux libertés individuelles ou/et collectives, prérogative normalement réservée à l'organe législatif. Nous consacrerons donc la première partie de notre étude à l'analyse de la compétence opérationnelle, avant de nous pencher, dans une seconde partie, sur l'examen de la compétence de gestion. Et nous finirons par montrer où et comment elles se recoupent.

Les deux compétences ne sont en effet opposées qu'en apparence. Car il s'agit toujours de distribuer les secours au plus près du lieu du sinistre, autrement dit à l'échelle de ce qui constitue, à chaque fois, le seul et véritable territoire originel de sécurité civile. Ce n'est qu'ensuite, en fonction de la gravité de l'événement, que l'on procède à des extensions pouvant remonter jusqu'au département, puis à la zone. C'est par conséquent du citoyen,

unique raison d'être de toute cette architecture, que l'on doit partir pour construire une sécurité civile efficace.

Le citoyen est, en tant que contribuable, la toute première source de financement des services d'incendie et de secours. Il justifie par ailleurs à lui seul l'existence d'un service public de sécurité civile créé pour répondre à son besoin de protection. Enfin, comme il appartient à la « cité », son intérêt individuel s'inscrit dans un intérêt collectif qui « ne se résume pas à la sommes des volontés particulières mais la dépasse »[50], et c'est donc à ce titre qu'il peut manifester son implication civique soit en souscrivant un contrat de sapeur-pompier volontaire[51], soit en s'engageant dans le bénévolat, par le biais des associations agrées de la sécurité civile autorisées à intervenir dans le dispositif ORSEC. En outre, depuis la loi de 2004, « toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile. En fonction des situations auxquelles elle est confrontée et dans la mesure de ses possibilités, elle veille à prévenir les services d'incendie et de secours et à prendre les premières dispositions nécessaires »[52.]

Cette nouvelle définition du rôle du citoyen constitue un tournant historique majeur dans l'organisation d'une sécurité civile qui, avant le vote de cette loi, n'était fondée que sur la mise en œuvre de son objet, à savoir assurer la sécurité des personnes et des biens sur le territoire national. De simple bénéficiaire des secours le citoyen devient ainsi le troisième élément clef d'un dispositif constitué par ailleurs de l'Etat et des collectivités locales. Ce « citoyen de la sécurité civile »[53] est ainsi propulsé au cœur du système par la création de nouveaux outils institutionnels[54] .

Cette dynamique sécuritaire correspond à une approche renouvelée de la notion de protection des populations, puisqu'il s'agit désormais de s'attaquer aux risques en les anticipant davantage, de mobiliser pour cela tous les moyens disponibles, et donc d'encourager le développement des solidarités locales. La sécurisation des personnes, des biens et de l'environnement est ainsi entièrement refondée sur la notion de

---

[50] Célèbre citation de J. J. Rousseau,

51 Nous rappelons ici, une fois encore, que les volontaires constituent 80 % de l'ensemble des effectifs de sapeurs-pompiers.

52 Article 4 de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 aout 2004 abrogé par l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 , art. 19 (V), mais repris dans les mêmes termes par l'article L 721-1 du Code de la sécurité intérieure.

53 A. Donnet, *Le citoyen et la sécurité civile*, M 2 de droit de la sécurité civile et des risques, année 2008-2009, Université de Montpellier 1, sous la direction du Colonel Jean-Paul Autret, pp. 8, 16, 17 et 37.

54 Les outils juridiques qui permettent d'impliquer davantage le citoyen dans la sécurité civile sont constitués par les plans de sauvegarde, les réserves communales de sécurité civile, le développement, dans le cadre scolaire, des actions de sensibilisation à la prévention des risques et aux missions des services de secours, ainsi qu'un apprentissage des gestes élémentaires de premier secours, les associations agréées de sécurité civile.

responsabilisation civique, puisqu'il s'agit d'impulser, par le moyen de formations à la connaissance des risques et l'adoption des mesures préventives pour s'en protéger, des comportements non plus passifs, mais impliqués, qui viendront renforcer l'organisation collective de la réponse graduée qu'il convient d'apporter à toute menace pouvant surgir sur l'ensemble du territoire national.

Il nous semble par conséquent légitime de parler d'un nouveau système de sécurité civile parce que, s'il reste bien basé sur deux compétences, l'une partant du territoire de proximité, l'autre venant de l'Etat central, c'est au niveau du citoyen qu'elles se recoupent, et prennent alors tout leur sens. Il s'agit bien en effet de prendre en compte les besoins spécifiques d'une population et d'un territoire donnés, d'y répondre en mettant en œuvre un double pouvoir, et de dimensionner les moyens nécessaires à partir des plus petits échelons de la décentralisation, mais aussi de laisser l'harmonisation de cet ensemble aux soins de l'Etat unitaire.

Ces prérogatives de l'Etat se manifestent plus particulièrement par la récente refonte de l'organisation de la sécurité intérieure, qui se traduit notamment par la création d'une Direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise [55] qui, outre celle des sapeurs-pompiers, comprend aussi désormais les directions générales de la gendarmerie et de la police. La sécurité nationale repose donc bien aujourd'hui sur la réunion de ces trois entités, un rapprochement qui place les sapeurs-pompiers au même niveau d'intervention que les gendarmes et les policiers, et qui, par conséquent invite à considérer la prévention et la distribution des secours dans le cadre élargi de la sécurité du territoire national.

Toute la stratégie de la sécurité civile est ainsi décidée par le ministère de l'Intérieur, même si les activités opérationnelles quotidiennes sont ensuite déclinées au niveau des différents territoires constitués par les zones et les départements, et mises en œuvre par des acteurs décentralisés. On peut donc considérer que cet ensemble est régi par le principe de subsidiarité[56], c'est-à-dire celui qui consiste à effectuer chacune des actions opérationnelles à son niveau le plus pertinent : du citoyen aux autorités et au service public les plus proches de l'événement. De ce dispositif juridique à trois dimensions découlent trois

55 Arrêté du 23 août 2011 portant organisation et attributions de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises

56 La réforme constitutionnelle de 2003 souligne le principe de subsidiarité qui s'applique aussi bien à l'échelon national qu'aux collectivités territoriales

capacités juridiques[57], c'est-à-dire dire trois fonctions rattachées chacune à l'organe correspondant, et permettant de répondre à l'objet de la mission régalienne de protection de la population.

Comment dès lors définir une mission régalienne[58], en pleine mutation, mais dont les contours restent confus ? En effet s'il est admis qu'elle ne concerne plus exclusivement l'Etat et qu'elle repose désormais aussi sur les acteurs décentralisés, -chargés, outre son financement, d'éviter tout trouble à l'ordre public-, ces actions restent bien dans la sphère sécuritaire. Il nous semble alors que c'est le critère formel qui peut nous éclairer car nous sommes face à un ensemble constitué de trois acteurs, dont deux sont institutionnalisés, -l'Etat et les collectivités territoriales-, tandis que le troisième bénéficie maintenant d'un statut lui reconnaissant des droits et des obligations.

Les missions de sécurité civile doivent être interprétées sous l'angle de la capacité à édicter des normes, et à contrôler et coordonner l'activité opérationnelle. Du sommet de l'Etat, on redescend ainsi vers les territoires de sécurité civile décentralisés, où se situe alors la compétence de gestion d'un service public, dont le citoyen reste l'élément essentiel puisqu'il en bénéficie, contribue à son financement et y prend part. Peut-on alors parler d'une compétence par nature[59] si l'on considère qu'il « ne peut exister, dans un pays unitaire tel que la France, de compétence générale au profit des collectivités territoriales » qu'on puisse ainsi définir ? Pourtant le service public de sécurité civile est né et s'est développé de manière spontanée, à partir des besoins locaux et au plus petit échelon des communautés humaines naturelles. Si au contraire on estime que la substance de la sécurité civile repose sur la détention d'un pouvoir de police administrative, on constate que c'est bien la condition *sine qua non* pour mettre en œuvre des services publics d'incendie et de secours[60], mais que ces derniers pourraient aussi être privés.

La première partie de notre étude est donc réservée à la compétence opérationnelle, envisagée sous l'angle du contrôle à exercer par l'Etat unitaire sur les différents territoires

---

57 La capacité juridique se définit comme l'aptitude d'une personne à disposer de droits garantis par la loi, et à les exercer par elle-même.

59 Rapport du GRALE pour l'Union sociale, l'Habitat et la Caisse des dépôts, La redéfinition des compétences locales dans la nouvelle réforme des collectivités territoriales et ses implications pour l'habitat et le logement, septembre 2011, Professeurs et Maitres de Conférence Jean-Philippe Brouant, Gérard Marcou, Jean-Marie Pontier, Paule Quilichini, p. 26.

[60] RENAUDIE Olivier, article Police et service public, pages 39 à 53, ouvrage la police administrative sous la direction de Charles Vautrot-Schwarz, Thémis, essais, 302 pages, année 2014, l'étude suit l'idée de deux composantes, la police et le service public, pour former avec le citoyen le concept de protection civile, ainsi nous proposons de les identifier pour les conceptualiser.

de la sécurité civile, ce qui implique la nécessité de mettre en évidence les principes juridiques qui la fondent, notamment le fait que, si sans police administrative, il ne peut y avoir de service public, la réciprocité d'une telle affirmation ne se vérifie pas. En effet, de ce point de vue, la compétence opérationnelle consiste à mettre en œuvre les services d'incendie et de secours, et elle devient alors simplement la première condition de toute territorialisation des services d'incendie et de secours. Mais si la sécurité civile commence bien avec l'exercice de cette compétence, il faut néanmoins lui associer celle de gestion d'un service public.

Pour déterminer l'étendue de chacune des deux compétences, il faut donc non seulement en dissocier l'examen, mais aussi tenter de remonter à leurs sources. Nous constatons alors que l'Etat n'a jamais joué véritablement de rôle moteur dans la sécurité civile, si n'est celui d'en contrôler les différents territoires d'exercice afin de les harmoniser sur le plan national. Il n'y a donc pas eu nécessité d'un transfert de compétence, puisque celle-ci s'est créée de manière naturelle et autonome sur le territoire de proximité. Ce n'est qu'ensuite que se sont posées les questions de gestion.

Pour autant, les deux compétences restent étroitement liées dans notre système actuel de sécurité civile. C'est donc dans le concept[61] de protection civile, -entendu comme celui d'un citoyen qui se protège grâce au citoyen-, que nous voyons le noyau de la sécurité civile. Et c'est pourquoi nous estimons que c'est sur cette base qu'il faut envisager les solutions les plus appropriées pour définir la nouvelle territorialisation de la sécurité civile.

Nous devons cependant tenir compte du fait que la sécurité civile est désormais intégrée au Code de la sécurité intérieure, et en est ainsi devenue une simple composante, même si elle bénéficie d'une direction générale au même titre que les deux autres. Pour autant, elle possède une spécificité bien particulière, car ses intervenants disposent d'un ensemble de moyens dédiés auxquels n'ont pas accès les citoyens concernés par les missions de défense du territoire ou de police nationale. En outre, l'objet de la sécurité civile n'est pas le même que celui de la sécurité intérieure, mais elle a pourtant été exclue des lois de

[61] Certains éminents juristes définissent le concept à la gouvernance lié étroitement à la territorialisation, qui interagit entre deux voies différentes, l'une centralisatrice, détermine la politique de sécurité depuis l'échelon suprême en contrôlant les différents territoires, par des émissaires missionnés pour transmettre les directives de l'autorité centrale. Et l'autre, décentralisée, ce qui oblige les autorités locales à conduire une stratégie propre mais adaptée aux attentes de la population et aux contraintes territoriales ; Nous rajouterons à ces propos ce concept repose sur le citoyen puisqu'il est au cœur de la sécurité civile. Ainsi, cette analyse découle d'un subtil mélange de deux vecteurs : la stratégie qui amène le pouvoir central à déconcentrer son action tout en composant avec les pouvoirs locaux, de manière à instaurer une véritable gouvernance territoriale. Ce concept de gouvernance se lie à la territorialisation. RENAUDIE O, DEBOVE F, sécurité intérieure, les nouveaux défis, édition Vuibert, 352 pages, année 2013, page 96

programmation correspondantes, et donc du *Livre blanc*, ce qui l'a fait échapper aux actions des organes exécutifs et législatifs. Cependant, si les pouvoirs publics semblent ainsi considérer qu'il n'y pas de frontière entre les différentes sécurités, nous maintenons quant à nous qu'il ne faut pas les confondre dans un ensemble unique, sous peine de confusions et de dérives qui seront ensuite difficiles à contenir.

Mais ce n'est pas là l'objet de notre thèse qui a pour but de se contenter d'essayer de montrer en quoi la sécurité civile s'enracine bien dans deux sources juridiques exclusives pour former un unique système de protection du citoyen.

Ainsi, dissocier l'examen de chacune des deux compétences conduit à mettre en évidence la réalité d'une sécurité civile naturellement enracinée dans la territorialisation. A partir de là nous analysons ses possibles évolutions en prenant en compte les nouveaux outils juridiques désormais à disposition. C'est pourquoi, sans pour autant trancher, nous soulignons que plusieurs solutions sont envisageables, du moment qu'elles conservent le principe du maintien d'une triangulation des principaux acteurs que sont l'Etat, les collectivités locales et le citoyen.

PARTIE 1 LE DROIT DE REGARD DE L'ETAT SUR LA SECURITE CIVILE

PARTIE 2 : L'IMPORTANCE DE LA COMPETENCE DE PROXIMITE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS POUR L'AVENIR DE LA SECURITE CIVILE

PARTIE 1 : LE DROIT DE REGARD DE L'ETAT SUR LA SECURITE CIVILE

La sécurité civile a pour objet la protection de la population, des biens et de l'environnement. Cette mission est assurée par des établissements publics dénommés services d'incendie et de secours et placés sous l'autorité d'entités publiques détenant le pouvoir de déclencher et de contrôler leurs opérations.

Bien que la plupart du temps celles-ci se déroulent sur le terrain de la proximité, elles n'en relèvent pas moins d'une prérogative régalienne d'harmonisation, de contrôle et de surveillance détenue par l'Etat. Nous chercherons donc à démontrer, dans une première partie, comment fonctionne la mise en œuvre d'une compétence opérationnelle qu'on pourrait représenter sous la forme d'une pyramide partant du plus haut sommet du pouvoir central pour s'élargir, en redescendant par degrés successifs, des limites du territoire national à celles du département, puis de la commune. (TITRE 1).

Les récentes réformes territoriales ont fait émerger dans cette architecture un nouvel échelon opérationnel de déconcentration intitulé « zone de défense et de sécurité ». Il s'agissait en effet d'instituer et de matérialiser une logique de résilience des territoires lorsqu'ils sont soumis à des événements présentant un caractère d'extrême gravité. Car, dans un tel cas de figure la coopération de tous les acteurs de la sécurité civile, quel que soit l'échelon où ils se situent, reste une nécessité incontournable. C'est pourquoi il est apparu indispensable d'instituer un niveau de commandement intermédiaire qui puisse permettre de concentrer en les mutualisant les moyens humains et matériels détenus par les différentes instances de proximité. Le rôle de l'Etat se trouve donc renforcé par ce nouveau dispositif qui lui offre ainsi les outils institutionnels nécessaires pour mobiliser la totalité des acteurs impliqués dans la protection de la population, des biens et de l'environnement. C'est aussi une reconnaissance implicite du fait que la capacité d'un territoire à retrouver un état d'ordre et d'équilibre après une crise dépend largement d'une gestion unifiée de tous les moyens à disposition. Par conséquent, c'est d'un tel cadre qu'il convient de partir pour discuter toute proposition concernant la future territorialisation des services d'incendie et de secours (TITRE 2)

TITRE 1 : LE FONDEMENT UNITAIRE DE LA SECURITE CIVILE

Les services d'incendie et de secours relèvent la sécurité civile et sont commandés par des autorités de police spécifiques. Ce type de service détient une compétence de protection de la population, des biens et de l'environnement qui, lors de la survenance d'un sinistre, leur permet de rétablir le trouble causé à l'ordre public, ou encore de l'anticiper. Les services d'incendie et de secours sont dirigés par une autorité de police administrative et leur mode de gouvernement en situation normale est formalisé par des textes réglementaires. L'organisation et le fonctionnement opérationnels de la sécurité civile reposent donc essentiellement sur le concept d'une police administrative des services d'incendie et de secours, dont le commandement appartient au Maire et au Préfet. (CHAPITRE 1).

Dès que survient un événement particulier, dépassant les limites de la commune ou du département, le dispositif initialement prévu par les textes devient insuffisant puisqu'il faut alors faire intervenir un niveau supérieur de commandement. C'est là qu'apparaît la nécessité d'une analyse très complète des fondements de la direction opérationnelle des services d'incendie et de secours. En effet, ce recours à une autorité supérieure en cas de crise implique la mise en œuvre d'un droit d'exception, découlant des textes, mais aussi du caractère implicite du pouvoir de police administrative, puisqu'il s'agit d'être en mesure d'apporter une réponse opérationnelle à tout événement se produisant en n'importe quel point du territoire national et susceptible de menacer l'ordre public. C'est donc le principe d'une compétence régalienne de l'Etat unitaire en matière de protection de la population, des biens et de l'environnement qui prévaut alors et qui permet à la direction opérationnelle des secours de se substituer à toute autre autorité. Mais cette compétence est détenue par deux autorités, -l'une relevant de la décentralisation et l'autre de la déconcentration-, ce qui pose la question de savoir s'il s'agit là d'une concession par l'Etat du pouvoir de police générale aux Maires et aux Préfets. (CHAPITRE 2)

CHAPITRE 1 : LA POLICE ADMINISTRATIVE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

Si l'objet de la sécurité civile est bien la protection de la population, des biens et de l'environnement[62], la réponse opérationnelle correspondante est fournie logiquement par l'existence des services d'incendie et de secours, qui non seulement constituent l'essentiel de la sécurité civile, mais sont aussi dirigés par des autorités situées au plus proche du sinistre.

Il s'agit donc d'une compétence de proximité, un constat qui fait ressortir le lien étroit unissant services d'incendie et de secours et police administrative. Et c'est cette corrélation qui fonde la substance même de la direction opérationnelle des services d'incendie et de secours, dont les titulaires sont définis exclusivement par les textes (SECTION 1).

Cependant, l'exercice de cette compétence de proximité soulève la question du type de police administrative -générale ou spéciale- qui est ainsi mis en œuvre. Nous verrons donc comment les services d'incendie et de secours échappent à cette distinction.

En outre, dans la mesure où le concept de police administrative constitue le pivot juridique de l'autorité opérationnelle des services d'incendie et de secours, nous nous interrogerons sur ce qu'il en advient lorsque ces services participent à des missions dépassant le cadre de la sécurité civile (SECTION 2).

[62] 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 la prévention des risques majeurs, loi dite de « sécurité civile », reprise dans la loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile.

SECTION 1 : LES LIENS ENTRE SECURITE CIVILE ET POLICE ADMINISTRATIVE

Police administrative et sécurité civile ayant en commun le même objectif de protection de la population, des biens et de l'environnement, leurs critères respectifs convergents vers le même but (PARAGRAPHE 1).

On peut alors identifier l'existence de deux autorités de police administrative spécialement créées pour la sécurité civile (PARAGRAPHE 2).

PARAGRAPHE 1 : : LES CRITERES DE CONVERGENCE

Bien qu'elle reste difficile à définir, la notion d'ordre public est un élément essentiel dans la genèse de la sécurité civile. Certains auteurs ont tenté de cerner cette notion par la mise en exergue d'une nécessité sociale. Le Pr Hauriou l'analyse comme l'absence de désordre[63].

Or, bien que police administrative et sécurité civile aient des critères d'objet identiques, c'est bien le concept de police administrative qui sert de pivot à l'articulation de la sécurité civile (A). D'ailleurs les deux notions de police administrative et de sécurité civile ont en commun de posséder le même caractère d'exclusivité (B), tout comme elles sont toutes deux soumises à la même nécessité de maintenir un équilibre entre prescription et liberté (C).

A) UN TERRAIN PREVENTIF ET CURATIF

L'ordre public, tel que le définissait le Pr Teitgen[64] en 1934, « est un état de paix intérieure de l'agglomération municipale résultant de sa protection contre les différents dommages qui pourraient atteindre la collectivité de ses habitants, ou si l'on préfère, l'état de paix de l'agglomération, réalisé principalement par une équitable détermination des libertés individuelles et collectives, qui permet leur exercice harmonieux au sein du groupe, et sans que celui-ci en pâtisse, et assure en même temps l'ambiance nécessaire au bon ordre ».

Les lois des 16 et 17 août 1790, confirmées par la loi du 5 avril 1884 et reprises en partie dans l'article L2212-2 du Code général des collectivités territoriales, confient donc la distribution des secours à l'échelon communal. On passe ainsi, avec la loi de 1884, de la

[63] M. Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, Sirey 1919, 9ème édition.
[64] CE les arrêts Martial de Laboulaye et Chaigneau.

police municipale, s'exerçant sur un territoire déterminé, à un pouvoir de police administrative harmonisé et vraiment hiérarchisé, qui, tout en laissant à l'autorité de proximité une appréciation libre en la matière, permet qu'il y ait, si nécessaire, substitution par l'Etat.

En effet, l'article précité du CGCT dispose que « la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sécurité, la sûreté et la salubrité publique ». Et il précise à l'alinéa 5 qu'il s'agit du « soin de prévenir, par des précautions, et de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que la pollution de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches et 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** ».

A la différence de la police rurale, -qui est une police spéciale ne s'appliquant qu'à une certaine catégorie d'administrés et à certaines activités, sur le territoire communal et sous l'autorité du maire-, la police administrative communale relève donc d'une compétence générale du maire, qui peut édicter les mesures nécessaires pour assurer «le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique ».

Ces définitions légales de la police municipale montrent que la plupart des missions des services d'incendie et de secours relèvent bien de l'ordre public, comme nous l'avons déjà vu.

En effet l'article 1 de la loi du 13 août 2004 définit l'ordre public en disposant que la sécurité civile « a 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 et des autres personnes publiques et privées ».

La sécurité civile procède donc de la même logique que la police administrative telle qu'elle est définie à l'article L 2212-2 du CGCT, puisqu'il s'agit là aussi d'anticiper en prévenant, à travers un dispositif juridique adapté, tout évènement susceptible de perturber la vie sociale, ou de rétablir son fonctionnement. Par conséquent ses missions essentielles consisteront à distribuer les secours ou à prévenir les risques, afin de maintenir ou rétablir l'ordre public.

La sécurité civile est bien une composante de l'ordre public général, comme le rappelle la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, qui précise « que le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice de la sécurité publique […], sauf lorsque cette compétence revient au préfet, « en application des articles 17 à 22 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile », articles désormais abrogés et codifiés dans le Code de la sécurité intérieure.

B) LA CONSTITUTION D'UNE REPONSE OPERATIONNELLE FACE AUX EVENEMENTS

Deux des éléments indissociables de la police administrative, -son caractère préventif et son caractère unilatéral- se retrouvent aussi dans la sécurité civile. Il nous faut donc commencer par souligner ce qui distingue la police administrative (a, b) de la police judiciaire, notamment en matière de prévention et d'intervention (c).

a) L'attribution de pouvoir administratif

La police administrative est préventive tandis que la police judiciaire est exclusivement répressive. Cette dernière a pour but, selon la définition qu'en donne le Code de procédure pénale, « de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs ». La principale différence entre police administrative et police judiciaire se situe donc au niveau de leur suites juridiques respectives, puisque les litiges concernant les décisions de police administrative relèvent du droit administratif, et donc du juge administratif. L'arrêté de fermeture d'un établissement recevant du public édicté par le maire en fournit un bon exemple, car il montre que c'est le caractère unilatéral qui prédomine dans la police administrative et cela parce qu'elle est orientée sur le maintien de la sécurité civile. Les décisions prises par l'autorité pour préserver l'ordre public vont donc s'imposer aux administrés et ne sont pas négociables. En ce domaine, l'autorité de police détient une responsabilité pleine et entière, sans aucun arrangement possible, comme d'ailleurs l'a rappelé le Conseil d'Etat qui a souligné que le fait de recourir à un contrat en la matière est illégal et qu'une telle mesure encourt l'annulation[65].

Un tel exemple souligne bien le problème qui se pose dès lors que la même autorité ou le même agent peuvent intervenir aussi bien au titre de leurs compétences de police administrative que de police judiciaire. Cela mène à s'interroger en effet sur la nature de

[65] CE, 8 mars 1985, *Association Les Amis de la Terre*, RFDA, 1985, p.365, concl. P-A Jeannay ; ADJA, 1985, p. 382.

l'opération de police concernée[66], et à voir qu'elle s'inscrit dans le contentieux de la responsabilité, où le juge s'attache à faire ressortir quelle a été « la cause essentielle du dommage »[67]. Il faut ici remarquer que les sapeurs-pompiers, contrairement à leurs collègues étrangers, n'ont pas la qualité d'enquêteurs et par conséquent ne peuvent rechercher les causes d'un sinistre, car cela doit se faire sous l'autorité du magistrat instructeur.

b) Un pouvoir de police administrative identifié et gratuit

Le pouvoir de police administrative ne se concède pas et donc un maire ne peut se décharger de ses compétences en la matière. Il en va de même pour la sécurité civile puisque les missions de secours et de lutte contre l'incendie sont sous la responsabilité de l'autorité de police du lieu du sinistre, et par conséquent du maire. C'est d'ailleurs ce qu'a confirmé la jurisprudence, et cela bien avant que le législateur ne fasse du maire le directeur « habituel » des opérations de secours[68].

Au plan territorial, outre le maire, le préfet est également autorité de police administrative générale. En effet, les lois du 22 décembre 1789 et du 8 janvier 1790 disposent que « les administrateurs de département seront encore chargés […] du maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques ». Ensuite, la loi du 5 avril 1884 a repris la trilogie de l'ordre public et l'a étendue au département en disposant que « les pouvoirs qui appartiennent au maire […] ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans 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 ». Aujourd'hui, ce pouvoir est codifié par l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales.

En outre, la police administrative est gratuite parce qu'elle fait référence aux notions d'égalité en matière d'ordre public et de stabilité propre à l'ensemble de la collectivité. Son

[66] On en trouve une illustration dans cass.crim., 5 janvier 1973, *Fricdel,* ADJA, 1973, p. 600, ou encore dans cass. crim., 19 mai 1982, *Volbrecht,* Rec. 694.
[67] TC, 12 juin 1978, *Société Le Profil*, Rec. 648.
[68] CE 13 mars 1963, *SDIS Aisne*, Rec. 159 ; CE 13 juillet 1965, *Consorts Arbez-Gindre*, D 166 2, p .88, concl. Braibant ; CE 14 décembre 1981, *Jouve*, RDP, 1982, p.1454 chron. J de Soto.

financement relève donc de l'impôt, une règle qui s'applique aussi à la distribution des secours[69].

c) Les mesures réglementaires impératives de la police administrative dans la sécurité civile

Les règlements de police édictés pour éviter le désordre correspondent à des prescriptions générales et impersonnelles s'imposant à tous les administrés, qui peuvent donc être sanctionnés pénalement ou administrativement, mais à la condition que ces règlements aient été publiés[70].

Ces règlements de sécurité civile ont pour objectif de prévenir toute menace sur la sécurité des personnes et des biens, ou de rétablir le désordre causé par tout évènement calamiteux, mais leur portée est différente selon le lieu, privé ou public, où ils s'appliquent. En effet lorsqu'ils s'inscrivent dans la sphère privée, l'autorité de police générale doit respecter le droit de la propriété, ce qui limite les effets des impératifs de sécurité. L'exemple le plus parlant en la matière est celui d'une intervention industrielle impliquant le déclenchement de plans de secours internalisés et externalisés. La détermination de la frontière entre le privé et le public repose sur la notion de suffisance ou d'insuffisance des moyens humains et matériels propres à l'entreprise, et dénommés plan d'opération interne, ou plan particulier d'intervention. Le chef d'établissement agit en vertu de son pouvoir discrétionnaire et, s'il juge le dimensionnement de son plan d'organisation interne suffisant, il gère seul la situation. Par contre, lorsque les conséquences de l'accident dépassent les limites de son établissement et s'étendent au voisinage, c'est le pouvoir étatique qui prend le relais et met en place un plan d'intervention particulier (PPI) dirigé par le préfet qui prend alors la direction des opérations de secours (DOS).

En matière de police spéciale, l'importance du pouvoir de décision des chefs d'établissements industriels s'accentue, car les règlements qu'ils prennent permettent d'apporter une réponse technique appropriée dans des domaines bien spécifiques où les autorités générales sont habituellement démunies. Cela évite les disparités de traitements qui pourraient résulter de l'insuffisance des connaissances de l'autorité locale en la matière, et, en même temps, répond au principe d'égalité. Un tel dispositif offre également

[69] LINARES A, De la gratuité des interventions des services d'incendie et de secours, et des dérogations à ce principe, les cahiers de l'administration territoriale, n°15, 1995, Faculté de droit et de sciences politiques de l'université de Reims.
[70] La publication obligatoire dans un recueil des actes administratifs s'ajoute parfois à l'obligation d'affichage.

l'avantage de garantir l'unité de la décision du juge et donc de consolider l'efficacité d'un dispositif juridique qui repose sur la détermination préalable des règles applicables à l'échelon national et leur adaptation à l'échelon local, comme le montre bien l'exemple des règlements régissant les établissements recevant du public ou ICPE.

Les décisions individuelles de police prises par l'administration concernent aussi l'obligation de déclaration préalable nécessaire à l'exercice d'une activité, mais à condition que cette activité soit prévue par la loi, ce qui, paradoxalement, revient à nier le libre droit à l'exercice de cette activité[71]. Mais comme cet exercice est habituellement libre, on voit bien comment une mesure d'interdiction peut finalement être considérée comme un procédé de police usuel, dans la mesure où elle est justifiée par les circonstances.

Une des formes de l'acte unilatéral est l'injonction individuelle de police présentant un caractère comminatoire. A la différence de la mise en demeure, elle est autonome et inconditionnelle, ce qui donne à l'autorité de police une possibilité de réaction immédiate et lui permet ainsi de faire face à toutes les situations ayant des effets sur la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement. Le titulaire du pouvoir de police dispose également du pouvoir de recourir à l'exécution forcée, par lequel il peut se substituer au propriétaire pour faire effectuer des travaux obligatoires. Il s'agit alors d'une intervention matérielle de l'administration pour contraindre un administré récalcitrant[72]. Le juge l'a pourtant soumise à certaines conditions telles que l'habilitation législative, le caractère d'urgence ou, s'il n'y a aucune voie de droit, la contrainte liée à la sanction encourue (TC, 12 mai 1949, *Dumont*).

C) UN CRITERE FONCTIONNEL CONSUBSTANTIEL ENTRE PRESCRIPTION ET LIBERTE

Le pouvoir de police est lié aux exigences de l'ordre public, et tous deux doivent respecter les libertés (a), car « la liberté est la règle et la prescription l'exception ». L'un et l'autre sont pourtant indispensables[73] et s'inscrivant tous deux dans la sécurité civile, ils partagent un même critère fonctionnel, même si ce dernier reste interprétable (b).

---

[71] CE, Ass, 22 juin 1951, *Daudignac,* Rec.362, GAJA n°75.

[72] Le commissaire Romieu : « Tout le monde reconnaît qu'il est d'essence même du rôle de l'administration d'agir immédiatement et d'employer la force publique, sans délai ni procédure, lorsque l'intérêt immédiat de la conservation publique l'exige : quand la maison brûle on ne va pas demander au juge l'autorisation d'y envoyer les pompiers ». TC, 2 décembre 1902, *Société immobilière de Saint-Just*, Rec.713, GAJA n°11.

[73] Concl. Corneille, CE 10 août 1917, *Baldy*, Rec. 637.

a) Le respect de la bonne proportion de la mesure : entre prescription et liberté

Lorsqu'une activité est illicite, en raison de sa nature ou de ses conditions d'exercice, cela entraîne une condamnation du contrevenant puisque l'activité est contraire à la loi[74].

La notion d'activité peut s'analyser comme simple faculté, et dès lors l'autorité de police reste libre d'apprécier l'opportunité des mesures à prendre, -qu'il s'agisse d'autoriser, de réglementer ou d'interdire l'activité considérée-, mais elle doit respecter deux principes : l'égalité et la conciliation de l'intérêt général avec les droits de chacun. En effet, lorsque les mesures prises touchent à l'exercice d'une liberté publique, l'équilibre à maintenir entre les intérêts de l'ordre public et le respect des libertés est particulièrement délicat, ce qui explique que le Conseil d'Etat annule les mesures d'interdiction des réunions publiques chaque fois que, quel que soit le risque créé par la réunion, l'autorité de police dispose de moyens humains suffisants pour y faire face[75]. En outre, l'autorité de police ne peut utiliser ses pouvoirs dans un autre but que le maintien ou le rétablissement de l'ordre public. Ainsi un maire ne peut se servir de ses pouvoirs de police dans l'intérêt financier de la commune, par exemple lorsqu'il interdit aux baigneurs de se déshabiller ailleurs que dans des cabines municipales payantes[76].

Dans la même logique, lorsqu'une liberté publique est reconnue comme ayant valeur constitutionnelle, l'autorité de police voit ses pouvoirs restreints et subordonnés à des considérations d'ordre public imminentes et incontournables. L'interdiction d'accès à un massif forestier par l'autorité de police n'est motivée qu'en raison du risque particulièrement élevé d'incendie de forêt en période de sécheresse, ou lorsqu'un épisode venteux important est annoncé par les services météorologiques.

L'appréciation de l'acte pris en compte par l'autorité de police en cas de litige est effectuée par le juge, qui s'attache à vérifier que la mesure de police a bien été prise dans le but exclusif de maintenir l'ordre public. Sinon, elle est entachée d'un détournement de pouvoir. Le juge recherche si la mesure était nécessitée par un péril grave[77], si elle était

[74] Par exemple en matière d'ERP, le fait d'exploiter un établissement non conforme aux règles de sécurité, expose l'exploitant non seulement à, à une interdiction d'utiliser les bâtiments, voire à une peine d'amende, et à l'obligation de remettre les lieux en l'état ; L2212-2 du CGCT ; L 123-3 ; L 123-4 du CCH ;
[75] CE, 19 mai 1933, *Benjamin*.
[76] CE, 4 juillet 1924, *Beaugé,* Rec., p.241.
[77] CE, 23 octobre 1959, *Doublet*, Rec., p. 540.

proportionnée aux circonstances, et donc apportait une réponse pertinente à la menace ou au trouble à l'ordre public rencontré, et enfin si elle était motivée[78].

On pourrait penser que la prise d'un arrêté visant à imposer des mesures permettant d'éviter un péril imminent serait appréciée par le juge en fonction du bon sens, mais ce n'est pas ce critère qui est retenu puisqu'il s'agit plutôt d'évaluer comment les décisions prises respectent un équilibre entre l'exercice des libertés et les restrictions imposées par la nécessité de maintenir l'ordre public.

b) Une appréciation du juge remettant en cause la sécurisation.

Il arrive qu'un texte donne à une autorité administrative le pouvoir de prendre une mesure pouvant s'analyser, selon les circonstances de l'espèce, autant comme une sanction que comme une mesure normative. Dans ce cas, à moins que le texte ne le permette expressément, le pouvoir de police ne peut jamais être utilisé comme un moyen de répression.

En effet le juge qualifie de sanctions, -et donc les annule pour défaut de base légale-, certaines mesures qui auraient pourtant pu être considérées comme normatives, comme le montre l'exemple, de l'arrêt *Arroua* du Conseil d'Etat, en date du 7 mai 1952[79]. En effet, un décret du 7 février 1941 avait institué, en vue de protéger les salles de spectacle contre les incendies, un système d'autorisation préalable entraînant un certain nombre de prescriptions. Le juge admettait que « le maire (tenait) de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 le pouvoir de préciser les mesures d'application du décret ». Il aurait cependant été plus logique de fonder ce pouvoir sur l'article 91 de cette même loi, puisque les mesures prises relevaient du domaine communal, et notamment de l'alinéa 6 qui mentionne « le soin de prévenir, par des précautions convenables […] les accidents, les fléaux calamiteux, tels que les incendies […] ». Quoiqu'il en soit, le maire était bien « en droit d'ordonner, en vue d'assurer la sécurité publique, la fermeture provisoire en cas d'urgence, d'un établissement ouvert au public ». Or il était apparu que le sieur Arroua, propriétaire d'une salle de cinéma, empêchait le sapeur-pompier de garde dans l'établissement d'assurer son service, ce qui constituait une menace pour la sécurité publique. Il y avait en effet un risque réel dû au fait qu'on laissait les spectateurs fumer à l'intérieur de la salle, ce qui explique d'ailleurs

[78] Loi du 11 juillet 1979 n° 79-587 relative à la motivation des actes, où l'article 3 dispose notamment que « la motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision ».
[79] Rec., p.232.

pourquoi le service de sécurité avait été supprimé. Conscient des risques encourus et de ses responsabilités, le maire décida de fermer l'établissement pour une durée de huit jours. Il aurait cependant pu également décider de dénoncer cette infraction[80] à l'autorité judiciaire, mais dans ce cas, il lui aurait été impossible de prendre des mesures tant que la procédure pénale n'aurait pas atteint son terme. La mesure normative, consistant à supprimer le risque imminent par la fermeture immédiate de l'établissement, paraissait donc la plus adaptée et la mieux proportionnée, dans le temps et pour le lieu, pour maintenir l'ordre public. Le Conseil d'Etat en a cependant jugé autrement, estimant que le maire n'avait « pas entendu prendre une mesure provisoire dans l'intérêt de la sécurité du public, mais infliger au sieur Arroua une sanction qui n'était pas prévue par la loi », et qui, par conséquent, était illégale.

PARAGRAPHE 2 : LA DUALITE DES AUTORITES DE POLICE ADMINISTRATIVE

Les deux autorités de police administrative générales sont identifiées par leurs critères formels (A). Mais toutes deux détiennent également un pouvoir de police administrative spécial, domaine normalement réservé à la sécurité civile (B). En outre, elles sont créées spécifiquement pour la sécurité civile (C).

A) LES AUTORITES DE POLICE ADMINISTRATIVE GENERALE

Les autorités de police administrative exercent aussi bien un pouvoir de police générale qu'un pouvoir de police spéciale, y compris en matière de sécurité civile.

L'article 99 de la loi du 5 avril 1884, repris à l'article 2215-1 du CGCT, dispose que « 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 ».

L'arrêt du Conseil d'Etat *Labonne,* en date du 8 août 1919, a dévolu initialement l'exercice du rôle d'autorité de police administrative générale au nom de l'Etat au président de la République, en lui assignant la mission de prendre les règlements de police applicables à l'ensemble du territoire. Cette jurisprudence relative aux pouvoirs propres en matière de

[80] Selon le Conseil d'Etat, par l'article 471, paragraphe 15, du Code pénal de l'époque.

police a été confirmée par la suite sous la IVe puis la Ve République[81], mais le bénéficiaire de ces pouvoirs est devenu le premier ministre et non plus le président de la République. En effet, le Conseil constitutionnel a considéré que « l'article 34 de la Constitution n'a pas retiré au chef du gouvernement les attributions de police générale qu'il exerçait antérieurement en vertu de ses pouvoirs propres »[82]. Ce processus consistant à attribuer le pouvoir de prendre des mesures à des autorités infra-étatiques va s'appliquer aussi pour la sécurité civile.

En dehors du premier ministre et du président de la République –et dans l'hypothèse de l'application de l'article 16 de la Constitution-, le maire dispose lui aussi d'un pouvoir équivalent sur l'ensemble du territoire de sa commune, et le préfet sur celui du département.

Les autorités de police administrative générale peuvent donc prendre toute mesure pour intervenir en amont afin d'éviter les troubles de l'ordre public pouvant affecter l'exercice des libertés individuelles et collectives. C'est ainsi que des mesures restrictives peuvent être prises à l'encontre de tout citoyen ou groupe de personnes pour rétablir l'ordre public.

B) LES AUTORITES DE POLICE ADMNISTRATIVE SPECIALE

J. Viret mentionne que « la sécurité civile est le domaine de prédilection des polices spéciales ». Mais il ajoute aussitôt que « son originalité tient surtout aux titres de compéte0nces propres qu'elle confère aux autorités de police administrative générale »[83]. Ces dernières ont en effet compétence pour intervenir dans le champ de la sécurité des populations, mais il existe aussi de nombreuses polices spéciales, comme celles du droit de l'environnement ou celle qui régit les ICPE. Certaines polices spéciales ont pour but de contrôler un type d'activité déterminée[84] ou une catégorie de personnes particulières[85], d'autres correspondent à des préoccupations d'ordre public, ou peuvent avoir un tout autre objet[86]. Elles se distinguent de la police administrative générale et de la sécurité civile en fonction du degré et du type de pouvoir que confère leur exercice aux autorités concernées.

---

[81] CE Ass., 13.5.1960, SARL Restaurant Nicolas ; CE, 2.5.1973, Assoc.cultuelle des Israélites nord-africains de Paris.
[82] C. Cel, 20.2.1987, Code rural, R. 22.
[83] J. Viret, J. L. Queyla, Sécurité civile en France, organisation et missions, p. 60.
[84] C'est par exemple le cas des installations classées pour l'environnement (ICPE).
[85] Police des étrangers.
[86] Police des jeux, de la chasse ou de la pêche.

Au plan local ce sont les mêmes autorités, le maire et le préfet, qui sont à la fois autorité de police administrative générale et autorité de police administrative spéciale, chacun dans son domaine de compétence.

Les hypothèses de concours entre les polices administratives sont soumises à certaines règles. Deux cas de figure sont à distinguer : soit il y a concours entre une mesure de police générale et une mesure de police spéciale, soit il y a concours entre deux mesures de police administrative spéciale.

Dans le premier cas, l'existence d'une police spéciale écarte de fait toute possibilité d'intervention de l'autorité de police générale[87], mais le maire peut pourtant intervenir en tant qu'autorité de police générale s'il y a péril imminent[88].

Dans le second cas, chaque police administrative spéciale s'applique à son objet propre et suivant sa procédure propre. Toutefois, bien que la police des établissements recevant du public soit normalement dévolue au maire, l'arrêté du 20 février 1983 relatif aux règles de sécurité applicables aux locaux accessibles au public situés sur le domaine public ferroviaire, et notamment les gares, donne, en son article 3, compétence au préfet pour faire respecter les règles de sécurité concernant les risques d'incendie et de panique. Les différentes commissions de sécurité conseillent le maire en matière d'analyse de sécurité incendie dans les établissements recevant du public, mais seul ce dernier, détenant la police spéciale, peut prendre un arrêté d'ouverture ou de poursuite d'établissement, et cela sans être contraint de respecter l'avis simplement consultatif de la commission de sécurité. Les maires ont donc une lourde responsabilité dans ce domaine, comme nous le verrons ultérieurement.

C) LA NOMINATION DE L'AUTORITE DES SIS

Dès la survenance d'un accident, un sinistre ou une catastrophe, un directeur des opérations de secours est désigné, mais sa définition juridique a été radicalement changée par la première loi de sécurité civile. Car c'est le critère de la compétence territoriale qui détermine l'autorité chargée de la direction des opérations de secours au titre de ses pouvoirs de police, sauf en cas de mise en œuvre des pouvoirs de substitution. A l'inverse des SIS, où c'est l'officier commandant ou le sapeur-pompier le plus élevé en grade qui

[87] Par exemple, la police des installations classées pour la protection de l'environnement est dévolue au préfet.
[88] Par exemple CE, 15 janvier 1986, *Sec.Pec.Engineering*, Rec. 635.

commande en cas d'incendie, l'autorité locale conserve ses droits pour le maintien de l'ordre pendant le sinistre, selon l'article 20 du décret de 1875.

Le maire en tant qu'autorité de proximité prend la direction des secours dans le cadre de ses pouvoirs de police municipale parce qu'il a la responsabilité de la sécurité de ses concitoyens. Le mérite du législateur est d'avoir néanmoins distingué cette notion de directeur des opérations de secours de celle de commandant des opérations de secours. L'encadrement juridique, qui découle d'un choix stratégique, laisse ainsi une place aux initiatives techniques, -toujours nécessaires lorsqu'il y a mise en œuvre des moyens-, du commandant des opérations de secours[89], qui prend alors toute son importance dans la gestion des secours, selon l'article L 1424-4 du CGCT[90].

Un exemple illustrant bien l'exercice de pouvoirs de police générale ou spéciale en matière de sécurité civile est celui des permis de construire que le maire aussi bien que le préfet peuvent refuser aux administrés en raison d'un risque lié à leur sécurité. Une telle interdiction enlève aux citoyens la liberté d'entreprendre un projet, ou encore celle de continuer à exercer une profession, mais elle démontre aussi le rapport consubstantiel qui existe entre liberté et prescription.

SECTION 2 : LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLICE ADMINISTRATIVE DES SIS DANS LA SECURITE CIVILE

Selon l'article L 2212-2 du CGCT, le maire est titulaire du pouvoir de police municipale qu'il exerce en sa qualité de représentant de l'Etat et sous le contrôle de ce dernier. Ce pouvoir a pour objet de faire respecter la trilogie de l'ordre public, -ce qui se traduit notamment par une mission de prévention incendie-, et il est mis en œuvre par le service public de proximité, c'est-à-dire le service d'incendie et de secours. Ce dernier exerce donc, à ce titre, différentes missions de sécurité civile relevant des aspects curatifs aussi bien que

[89] La présence du commandant des opérations de secours auprès du maire « rend tout de suite la réalisation des missions plus fluide ». Mémoire de Master 2, année universitaire 2009-2010; auteur: Capitaine François VOGEL., page 24

[90] L'article L 1424-4 du CGCT dispose que « dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, le maire et le préfet mettent en œuvre 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. L'organisation du commandement des opérations de secours est déterminée par ce règlement. Le commandant des opérations de secours désigné est chargé, sous l'autorité du directeur des opérations de secours, de la mise en œuvre de tous les moyens publics et privés mobilisés pour l'accomplissement des opérations de secours. En cas de péril imminent, le commandant des opérations de secours prend les mesures nécessaires à la protection de la population et à la sécurité des personnels engagés. Il en rend compte au directeur des opérations de secours. »

préventifs de la police administrative (PARAGRAPHE 1). Les mesures correspondantes sont prises par l'autorité de police se trouvant au plus proche du sinistre, mais elles restent sous le contrôle de l'Etat, qui a le devoir d'en vérifier la cohérence par rapport à l'ensemble des décisions prises sur le territoire national (PARAGRAPHE 2). Il faut noter par ailleurs que bien souvent les missions réservées aux services d'incendie et de secours se trouvent incluses dans d'autres types de missions (PARAGRAPHE 3).

PARAGRAPHE 1 : LES MISSIONS CURATIVES ET PREVENTIVES

Le législateur a, depuis la loi de 16 et 24 aout 1790, toujours fait peser sur le maire[91] l'obligation d'assurer la protection de ses concitoyens. En charge de la police municipale, il lui incombe le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les événements mettant en péril la population, les biens et l'environnement et, s'il y a lieu, de faire intervenir l'administration supérieure (A). Le maire partage avec les services d'incendie et de secours la responsabilité de la prévention des incendies, et, en cas de constat de carences en la matière, il doit proposer des solutions, exerçant ainsi un pouvoir de police administrative spéciale qui cependant ne fait que s'articuler sur le pouvoir de police générale qu'il détient (B). L'examen de ces deux types de pouvoirs de police administrative conduit à s'interroger sur un autre aspect de la collaboration entre le maire et les SIS : la confection et la mise en œuvre des plans de secours (C).

A) LES MESURES OPERATIONNELLES CURATIVES

Cette compétence de sécurité civile est réalisée logiquement par les services d'incendie et de secours composés pour l'essentiel de sapeurs-pompiers volontaires et professionnels. Actuellement la mutualisation de ces dites services éparpillés originellement à l'échelon communal dans un établissement public, ne change en rien les missions d'origine concernant la protection de la population, des biens et de l'environnement, convergeant vers la sécurité civile. En conséquence, les sapeurs-pompiers participent aux missions relatives à anticiper le risque ou encore dès qu'il se produit à la distribution des secours. Ils sont donc au cœur du système de réflexion sur les mesures anticipatives ou curatives de mise en œuvre pour permettre à l'autorité de police d'exercer sa compétence. C'est-à-dire ils contribuent à l'élaboration d'une réflexion face aux risques courants touchant aux secours à personne, à l'incendie ou autres. Mais encore sur les risques majeurs dont

[91] Pierre-Henry Teitgen, « La police municipale : l'ordre public et le pouvoir du maire », Sirey, 1934

l'événement dépasse la prérogative du maire telle que par exemple ceux intitulés technologiques ou naturels déflorés dans cette partie mais nécessitant un approfondissement certain[92] dans l'étude des événements particuliers.

B) LE CŒUR DE METIER DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

C'est en vertu d'un arrêté du ministre de l'Intérieur que sont fixés les principes de sécurité qui guident la réglementation[93] encadrant les ERP, et ils sont donc applicables sur l'ensemble du territoire national.

Les établissements recevant du public doivent être conçus de manière à permettre de limiter les risques d'incendie, d'alerter les occupants lorsqu'un sinistre se déclare, de favoriser l'évacuation des personnes tout en évitant la panique, de prévenir les services de secours et de faciliter leur intervention. Le règlement de sécurité d'un ERP est composé de nombreux articles et sa rédaction se fait en présence d'un spécialiste, -un sapeur-pompier préventionniste chevronné-, qui anime des commissions de sécurité[94] où siègent, en plus du maire, plusieurs autorités déconcentrées. Le rôle du préventionniste consiste à éclairer le détenteur de l'autorité de police spéciale afin qu'il puisse décider en toute connaissance de cause d'autoriser ou non les constructions, ou encore de délivrer des arrêtés de poursuite d'activité, ou de fermeture des établissements. Le pouvoir de police administrative est donc une compétence aussi large que difficile à exercer, car le maire doit concilier ses fonctions de garant de la sécurité avec celles de gestionnaire de sa commune. En effet, la prise de certaines décisions de fermeture d'établissement pour des raisons de sécurité peut avoir de lourdes conséquences aussi bien sur la bonne santé économique de la commune que sur les relations avec les usagers. Car cela implique le plus souvent des suppressions d'emploi, une diminution des recettes pour le budget communal et une médiatisation qui peut nuire à l'image du maire, cependant contraint de prendre les mesures de sécurité qui s'imposent. On remarque là encore combien est difficile à maintenir l'équilibre entre la liberté et la prescription. En effet, si une fermeture d'établissement a d'importantes conséquences négatives pour la commune et ses

[92] Analyse de la maitrise coordonnée et cohérente de l'urbanisation face aux risques naturels, DEFIX S, L'articulation entre le droit des risques naturels et le droit de l'urbanisme, AJ Collectivités territoriales, 2012, page 425 ; MULLER CURZYDLO A, Nouvelle directive sur les risques d'accidents majeurs. Environnement, 2012, n°10, alerte 86.

[93] Règlement de sécurité contre l'incendie relatif aux établissements recevant du public, en vertu de l'arrêté du 25 juin 1980.

[94] Les commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, annexe 1 du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 modifié.

habitants, en cas de sinistre, la recherche des responsabilités peut conduire à des suites judiciaires beaucoup plus graves.

Le risque judiciaire implique la recherche des coupables afin de les sanctionner, par des peines de prison et des amendes, ou encore des obligations d'indemnisations faites à la commune et qui seront alors imputées au budget communal. Ces sanctions peuvent même dépasser le périmètre communal et mettre en cause l'Etat, par le biais du préfet de département. C'est d'ailleurs pourquoi le représentant de l'Etat dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou pour plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y est pas pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives à la sécurisation des établissements recevant du public[95]. L'exercice de ce droit n'intervient cependant que si une mise en demeure adressée préalablement au maire est restée sans résultat[96]. Le préfet, titulaire du pouvoir de police administrative générale[97], peut donc se substituer au maire, notamment en matière de police spéciale, ce qui montre bien que la police spéciale est subordonnée à la police générale. Il s'agit pourtant là d'une solution extrême puisque le maire dispose de moyens juridiques pour faire face au péril imminent car son pouvoir de police spéciale lui permet d'édicter des actes unilatéraux, suite à un avis consultatif émis par les commissions de sécurité. Par exemple, il peut faire une mise en demeure, suivie d'un arrêté de fermeture de l'établissement, ou encore contraindre l'exploitant à effectuer ou refaire des travaux, toutes infractions aux différents codes étant par ailleurs passibles d'amendes. En outre, en vertu de ses pouvoirs de police générale, en cas de danger grave, le maire peut prescrire les mesures de sûreté exigées par les circonstances, mais doit en informer l'autorité supérieure qui veille au contrôle de leur légalité et peut aussi les rectifier ou les aggraver, selon l'article L 2212-4 du CGCT.

Il faut cependant noter que l'existence de pouvoirs de police spéciale en matière de risque incendie, si elle permet un contrôle rigoureux des ERP par l'administration, ne s'applique pas aux habitations personnelles qui, elles, relèvent du secteur privé où les contrôles ne sont pas obligatoires, bien que certains services de prévention départementaux en effectuent parfois, de façon non officielle, dans les parties communes des maisons.

Les décès annuels faisant suite à un incendie sont vingt-cinq fois plus nombreux pour les habitations personnelles que pour les ERP, avec un ratio de quinze morts pour trois cent

[95] Article R123-28 du Code de la construction et de l'habitation.
[96] Voir plus haut la liste des moyens de mise en demeure.
[97] Article L 2215-1. Du CGCT

soixante incendies. Le décret de 2007 qui réforme le Code de l'urbanisme[98] ne favorise pas un tel contrôle car la liste des pièces incluses dans le dossier de demande de permis de construire ne mentionne plus l'obligation pour le maître d'ouvrage de fournir les plans intérieurs, ce qui exclut toute possibilité de contrôle du risque incendie dans les habitations. Une loi a imposé la mise en place de détecteurs d'incendies mais cette mesure est tout à fait insuffisante pour enrayer un fléau qui, par ailleurs, relève des accidents domestiques[99]. On pourrait donc instituer une obligation de contrôle sur les habitations, mais cela supposerait une habilitation préalable de police administrative spéciale ainsi qu'un travail de réflexion à mener par les commissions consultatives, dans le droit fil des analyses qu'ils font déjà en matière de sécurité incendie dans les ERP.

La police administrative de la sécurité civile présente donc des carences, et pourtant le maire, en vertu de son pouvoir de police administrative générale[100], a l'obligation de sécuriser la population, les biens et l'environnement, ce qu'il ne peut faire à l'heure actuelle que pour les établissements recevant du public. Il faudrait donc que soit mise en place une réglementation et que, pour cela, soit élaboré un projet de loi prescrivant des mesures destinées à sécuriser les habitations contre le risque incendie. Cela toutefois aurait pour conséquence de complexifier et d'alourdir la gestion communale. A ce jour, le seul pouvoir du maire en la matière est celui de prescrire une remise en état des équipements communs d'un immeuble collectif à usage d'habitation[101]. En outre, il ne recourt la plupart du temps à cette possibilité qu'à la suite d'un incendie, ou lorsqu'il a constaté l'existence d'un péril imminent. Il n'existe donc pas d'obligation formalisée pour le suivi des bâtiments d'habitation[102]. D'ailleurs, le décret du 5 janvier 2007, pris dans un but de simplification administrative afin de favoriser la construction de logements sociaux, a finalement supprimé l'obligation de remise en état ci-dessus mentionnée[103]. La question de la sécurité

[98] Donnet A, X. Bulot, J. M. Granier, G. Ottavi, A. *Les effets de la réforme du Code de l'urbanisme en matière d'instruction des dossiers de sécurité incendie*, sous la direction de M. Genovèse, Docteur en droit public, mémoire réalisé en vue de l'obtention du diplôme de responsable départemental de prévention et soutenu en octobre 2008.

[99] A. Donnet, *Le citoyen et la sécurité civile*, 2009, mémoire soutenu en vue de l'obtention du Master 2 en Droit de la sécurité civile et des risques.

[100] A. Donnet, Le positionnement des SDIS dans le cadre des réformes de l'Etat territorial et des collectivités territoriales : perspectives d'évolution, 2010, sous la direction de L. Derboulles, maître de conférences à l'université de Reims, en vue de l'obtention du Master 2 en Administration territoriale et développement local, p. 18.

[101] Article L 1291 du Code de la construction et de l'habitation.

[102] En dépit de l'arrêté du 31 janvier 1986 relatif à la protection des bâtiments d'habitation contre l'incendie.

[103] Le Code de l'urbanisme, dont l'usage restait complexe, a été réformé afin de faciliter l'acte de construction.

incendie dans les habitations reste donc posée et l'on pourrait en proposer deux types de solution.

Tout d'abord, on pourrait rajouter aux attributions du maire, outre le contrôle des établissements recevant du public, celui des habitations[104]. Mais il faudrait pour cela passer par le Parlement car l'article L 111-8 du Code de l'urbanisme ne cite nommément que les établissements recevant du public comme étant soumis à une obligation de contrôle de la sécurité incendie. Le texte devrait ensuite devant les instances européennes pour ratification, ce qui permettrait l'édiction d'un nouveau décret par le ministre de l'Intérieur[105] en vertu de sa compétence en matière de sécurité incendie. Mais cela aurait évidemment pour conséquence d'alourdir fortement l'activité des services publics et notamment celle des commissions de sécurité.

Une autre solution consisterait à faire contrôler les habitations[106] par des services privés ou encore à leur confier le soin d'établir des diagnostics incendie suivis d'une obligation de travaux de mise en sécurité[107]. Mais, là encore, une loi –suivie d'une actualisation du CGCT- serait nécessaire, puisqu'à ce jour la sécurité incendie reste la mission propre et principale des services d'incendie et de secours. Par conséquent, un tel dispositif remettrait en question ce qui constitue actuellement le cœur de métier des sapeurs-pompiers et, même si cela entraînerait une réduction significative de la masse salariale des services d'incendie et de secours, il y aurait aussi d'autres conséquences, telles que l'alourdissement considérable des tâches dans les services des préfectures rattachés au Service interministériel de défense et de protection civile. Nous reviendrons ultérieurement sur ce sujet épineux.

---

[104] L'article R 123-27 du Code de la construction et de l'habitation dispose que «le maire assure, en ce qui le concerne, l'exécution des dispositions du présent chapitre", à savoir les articles R. 123-1 à R. 123-55 du Code de la Construction et de l'Habitation qui constituent par ailleurs l'ensemble des règles de sécurité applicables aux E.R.P.

[105] L'article R 123-12 du Code de la construction et de l'habitation dispose que « le ministre de l'Intérieur précise dans un règlement de sécurité pris après avis de la commission centrale de sécurité (dont la composition est détaillée à l'article R 123-29) les conditions d'application des règles définies » dans le règlement de sécurité.

[106] L'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé recense 800 morts par an et près de 10 000 victimes liés aux feux d'habitation, soit plus de 2 morts par jour.

[107] Une telle obligation impliquerait que soit donné un pouvoir de contrôle en la matière à l'autorité publique, ce qui équivaudrait à un pouvoir de police administrative spéciale.

C) LES MESURES PREVENTIVES DE PLANIFICATION FACE AUX RISQUES MAJEURS[108]

En matière d'aléas technologiques, il est indispensable de prendre des mesures qui, tout en sécurisant un groupe de citoyens, vont pourtant en contraindre d'autres. Les services d'incendie et de secours exercent donc un pouvoir de police administrative lorsqu'il s'agit de faire appliquer ces dispositions particulières. En effet, la réglementation sur le risque majeur technologique est constituée de trois lois[109], aussi bien restrictives que prescriptives : l'une définit les restrictions d'urbanisme imposées aux citoyens tandis que les deux autres fixent l'indemnisation liée aux prescriptions[110] ou encore découlant des dommages causés aux victimes[111]. Les contraintes réglementaires liées à l'urbanisme impliquent dans certains cas des refus de permis de construire ou de demandes d'aménagement, ou encore une expropriation. Les lois de 1976 et 2003 qui encadrent les risques technologiques obligent à la validation des mesures nécessaires par une commission, puis à l'édiction d'un arrêté préfectoral. En effet, le préfet exerce un pouvoir de police spéciale en matière d'installations classées, bien que cela n'exonère en rien l'autorité communale de ses prérogatives en matière de police administrative générale lorsque l'établissement est implanté sur sa commune.

Des restrictions identiques sont imposées pour les risques naturels par le biais de plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), tels que par exemple les inondations. Ces plans ont pour but de délimiter les zones exposées aux risques et d'y interdire tout type de construction ou d'aménagement. Et, si ces aménagements sont autorisés, des prescriptions particulières doivent être appliquées afin d'assurer la sécurité des citoyens et ainsi d'éviter tout trouble à l'ordre public, tels que les blessures, noyades, décès ou destructions de maisons.

---

[108] L'Arrêté du 29 septembre 2005 a défini l'accident majeur technologique comme un « événement tel qu'une émission, un incendie ou une explosion d'importance majeure résultant de développements incontrôlés survenus au cours de l'exploitation, entraînant, pour les intérêts visés au L. 511-1 du code de l'environnement, des conséquences graves, immédiates ou différées et faisant intervenir une ou plusieurs substances ou des préparations dangereuses.». Dans son dossier de presse du 27 Février 2007, le ministère de l'écologie et du développement durable énonce « un risque majeur est une menace qui compromet le développement durable d'une société compte tenu de la gravité des phénomènes en cause ou/ et de la vulnérabilité des populations et des biens exposés ».

[109] La loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées, la loi Barnier de 1995 et la loi Bachelot de 2003 qui élargit les restrictions d'urbanisme.

[110] Ces prescriptions imposées au citoyen sont de toute nature, et elles sont en grande majorité à sa charge, sauf pour les expropriations dont l'indemnisation est fixée par l'article 13 de la loi Barnier.

[111] L'état de catastrophe naturelle ou technologique est constaté par arrêté ministériel. Les biens compris dans un Plan de Prévention des Risques bénéficient de l'indemnisation pour catastrophe naturelle ou technologique.

La loi Bachelot est venue alourdir les restrictions d'urbanisme pour faire face aussi bien aux risques liés aux installations industrielles qu'aux risques naturels comme les inondations. Ainsi, dans son article 5, cette loi instaure un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) à annexer aux documents d'urbanisme, qui délimite les zones d'exposition aux risques. Ces dernières doivent être identifiées par des spécialistes en la matière tels que ceux réalisant des études de danger ou encore les sapeurs-pompiers qui participent activement à la conception du plan de secours adéquate. Ce dernier définit également les mesures de prévention à mettre en œuvre, les zones inconstructibles ou non extensibles, et celles soumises à des prescriptions destinées à prévenir le risque. Ce plan de prévention des risques est donc un outil réglementaire qui agit directement sur l'urbanisation existante ou future.

On peut y voir comment concourent les différentes polices administratives en matière de sécurité civile. Le maire y est impliqué car les risques majeurs touchent au territoire communal. Il possède donc un pouvoir de police spéciale en lien avec le Code de l'urbanisme et, à cet effet, il doit contrôler le plan d'occupation des sols et éventuellement y prescrire des restrictions à la construction. Le préfet est tout aussi concerné que le maire puisqu'il détient un pouvoir de police spéciale en matière d'installations classées. En outre, c'est lui qui délivre, par arrêtés préfectoraux, les plans de prévention des risques, à la suite desquels sont corrigés les documents d'urbanisme sont corrigés.

Le maire peut, dans le cadre de ses pouvoirs de police générale, intervenir à tout moment dans la gestion des risques majeurs en prenant des mesures immédiates de sauvegarde et de protection de la population. L'outil juridique opérationnel dont il dispose pour cela est le plan communal de sauvegarde[112], obligatoire dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques. Ce plan détermine l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien à la population. De ce fait, le maire participe à la sécurisation de la population, des biens et de l'environnement, aussi bien au titre de ses pouvoirs de police générale que de ses pouvoirs de police spéciale (pour la partie concernant l'urbanisme).

[112] Nous ferons une analyse complète de ce dispositif dans la partie réservée à la gestion de crise.

Inversement, le préfet, qui est autorité de police spéciale en matière d'installations classées, peut également intervenir, dans le cadre de ses pouvoirs de police administrative générale, pour prendre une mesure de sécurisation, lorsque le maire a omis de le faire.

PARAGRAPHE 2 : LA SURVEILLANCE DES MISSIONS OPERATIONNELLES PAR LE REPRESENTANT DE L'ETAT

Le représentant de l'Etat peut venir en aide au Maire en cas de besoin (A). Mais l'Etat peut aussi se substituer à n'importe quelle autre autorité de police administrative (B).

A) LE PREFET EN APPUI DU MAIRE

La police municipale est de nature mixte puisqu'elle relève aussi bien de l'Etat que de la collectivité décentralisée. Bien que le maire dispose d'une compétence générale sur le territoire de sa commune, certaines matières échappent au pouvoir de police municipale et sont de la compétence d'autres autorités, tels que par exemple les cas où le maire devient agent de l'Etat, et donc autorité déconcentrée.

Ce sont donc aussi bien les maires que les préfets qui mettent en œuvre, par leurs pouvoirs de police administrative, les moyens humains et matériels nécessaires à la prévention ou au rétablissement de l'ordre public, en recourant pour cela aux différents services publics de sécurité civile, c'est-à-dire les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), des unités militaires et policières, ou encore tout autre moyen privé.

B) LE POUVOIR DE SUBSTITUTION DU PREFET

Le critère formel caractérise deux titres de compétences, prévus par le Code général des collectivités et susceptibles de s'appliquer dans n'importe quelle situation de trouble à la trilogie de l'ordre public, soit dès que la situation affecte deux ou plusieurs communes, soit, lorsqu'il s'agit d'une seule commune, s'il y a carence du maire, et que celui-ci persiste dans son refus d'agir, malgré une mise en demeure adressée par le préfet. Cette forme de prise de pouvoir confirme bien les liens étroits entre pouvoir de police administrative et sécurité civile.

Deux autres titres de compétences sont plus spécifiques à la sécurité civile. Le premier, qui existait déjà avant la loi de modernisation de la sécurité civile, concerne les cas de déclenchement d'un plan ORSEC, où le préfet prend automatiquement la direction des opérations de secours, en lieu et place du maire, lorsque ce dernier est récusé par la

Direction de la sécurité civile[113]. Il est en effet logique qu'ayant le pouvoir d'activer une partie de ce dispositif, il en assure aussi la responsabilité et prenne par conséquent la direction des opérations de secours.

Le second titre de compétence constitue une innovation juridique, introduite par la loi déjà citée, et qui donne au préfet, dans l'hypothèse de la survenue d'un événement catastrophique, et dans le cas où « les capacités » de la commune s'avéreraient dépassées, le droit de prendre la direction des opérations de secours, et donc de se substituer au maire. Une telle mesure de sécurité civile s'analyse en droit commun comme l'intervention d'une autorité étatique dans les affaires d'une collectivité décentralisée. Par conséquent le pouvoir de substitution dont il est ici question présente un caractère exceptionnel et ne peut être exercé que dans des conditions précises, prévues par un texte –ici la loi de modernisation de la sécurité civile-, et dès qu'il y a abstention fautive, même si le sinistre excède les moyens d'action de la commune. En effet, l'abstention du maire face à un risque excédant les moyens d'action de la commune constitue une faute de nature à engager, le cas échéant, sa propre responsabilité sur le plan pénal, ainsi que la responsabilité pécuniaire de la commune[114].

Le pouvoir de substitution doit donc être exercé en fonction de critères précis, prévus par un texte législatif, ici l'article L 131-13 du Code des collectivités territoriales. En outre, il est exercé exclusivement pour palier à une carence fautive du maire, lorsqu'il y a péril grave ou imminent[115] pour la sécurité et que son abstention est de nature à engager la responsabilité de la commune. Une telle abstention suffit en effet à légitimer l'intervention de l'autorité déconcentrée dans les affaires décentralisées. Enfin, le pouvoir de substitution ne peut, sauf urgence, s'exercer sans un rappel à l'ordre préalable de l'autorité municipale. En effet, le préfet doit adresser au maire, sous quelle que forme que ce soit, -arrêté, message posté, télex ou communication téléphonique-, une mise en demeure, ou, plus

---

[113] Selon l'interprétation de la DDSC, désormais intitulée « Direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise ».

[114] Comme le montre l'exemple de l'incendie dramatique du dancing *Le Cinq-sept*, le 1er novembre 1970 à Saint-Laurent-du-Pont (Isère), le maire de la commune a été reconnu coupable en raison de son manque d'attention aux conditions de sécurité d'un établissement recevant du public. Puisqu'il alla jusqu'à s'abstenir d'alerter l'autorité préfectorale et de provoquer l'intervention de la commission départementale compétente.

[115] FRIER P-L, L'Urgence, année 1987 sous la direction de VEDEL G,thèse de doctorat en droit public de 599 pages ; pages 34 à 36.
Précisons que la notion de péril imminent est déterminée en fonction du caractère de gravité imposant une action immédiate, suivant les circonstances de temps et de lieu, et dans le but de faire face à des évènements dangereux et soudains, et d'écarter

précisément, un ordre d'accomplissement de ses obligations en matière de police dans un délai fixé. Alors seulement, si le maire persiste dans l'abstention, le préfet pourra agir.

Le représentant de l'Etat est donc habilité à intervenir sur les causes des situations d'insécurité se produisant dans une ou plusieurs communes, et cela s'explique aisément par le fait qu'il serait périlleux d'attendre que le maire prenne les mesures adaptées, et qu'en outre, lorsque plusieurs communes sont concernées, elles risquent de présenter des disparités nuisibles à leur efficacité[116]. Les actions immédiates du préfet sont donc liées aux notions de proportionnalité, de rapidité, d'unité et d'efficacité. D'ailleurs la loi de décentralisation du 2 mars 1982, bien qu'elle donne aux collectivités locales la liberté de décision et mette fin à la tutelle du préfet, confirme cependant les compétences de l'autorité préfectorale, chargée « de prendre toutes les mesures relatives au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publique, dont le champ d'action excède le territoire d'une commune ».

PARAGRAPHE 3 : LE DEPASSEMENT DU CADRE DE LA SECURITE CIVILE

Les premières lois définissant la notion de police administrative sont celles des 16 et 24 août 1790 qui confèrent au maire le soin « de prévenir, par les précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties… ».

On remarquera qu'une telle définition s'applique à l'objet même de la sécurité civile, qui est de protéger la population, les biens et l'environnement, par la prise de mesures de prévention et d'intervention de services publics placés sous la direction d'autorités de police.

Il s'agit donc de textes organisant principalement une police municipale mise en œuvre par les services d'incendie et de secours, ayant pour objet d'assurer le « bon ordre », qui se définit par la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques. Mais l'usage du terme « bon ordre » donne à cette définition une acception beaucoup plus large que celle de la traditionnelle trilogie de l'ordre public, puisque l'article 97 précise, au 6ème alinéa, « en provoquant, s'il y a lieu, l'intervention de l'administration supérieure ». Il s'agit donc là de l'introduction d'un pouvoir de décision, plus que d'exécution, concernant des mesures commandées par une autorité supérieure et déconcentrée, ici le préfet. Nous pouvons

[116] PRETOT X analyse justement comme un moyen de fournir une technicité nécessaire à l'autorité locale pour faire face aux disparités d'une commune à l'autre, L'Etat, les collectivités territoriales et la sécurité civile, les Cahiers du C.N.F.P.T, aout 1993, n°39.

aussi y voir l'établissement d'un lien entre une autorité décentralisée et une autorité déconcentrée : le maire demeure l'autorité de police chargée des services d'incendie[117] sur le territoire de sa commune, mais le préfet de département dispose également, en plus des pouvoirs de police propres au territoire départemental, d'un pouvoir de substitution qui le rend compétent dans le périmètre communal.
Le maintien de l'ordre public ne s'arrête donc pas aux limites de la commune, mais s'étend à celles du département, et même à celles de l'Etat, puisque, d'une part, le préfet est son représentant, et, d'autre part, l'administration est tenue d'agir lorsqu'elle est menacée.

Les services d'incendie participent donc aux missions de police administrative, à celles de sécurité intérieure (A), comme à celles de sûreté du territoire (B). Cela confirme bien que les services d'incendie et de secours sont étroitement liés à la police administrative (C).

A) LA PARTICIPATION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS AUX MISSIONS DE SECURITE INTERIEURE

Sécurité, salubrité, tranquillité et moralité publiques, ces quatre composantes de l'ordre public, -et donc relevant de la police administrative-[118], contribuent toutes, de façon directe ou indirecte, à la protection de la population, des biens et de l'environnement, qui est aussi le but de la sécurité civile. Ainsi, par exemple, lorsqu'une rixe ou une dispute, situations plus graves se produisent, les biens, les personnes et l'environnement sont concernés puisque menacés, ce qui justifie tout autant l'intervention de la police –pour rétablir l'ordre-, que celle des sapeurs-pompiers – [119]pour s'occuper des blessés ou des dommages matériels. Les services d'incendie et de secours sont aussi associés en amont à l'analyse des grands rassemblements ou des manifestations importantes. En outre, lors de pollutions graves de l'environnement, les services d'incendie et de secours interviennent dans le cadre de la salubrité publique. Et, lorsqu'ils se rendent sur les lieux des accidents de la route, c'est la sécurité qu'ils sont chargés d'assurer. De plus, ils agissent pour la sûreté lorsqu'ils sont sollicités dans le cadre d'opérations liées à des actes terroristes afin

[117]Les missions des services publics, ordonnées à la protection de la population, des biens et de l'environnement, sont fondées sur la notion d'ordre public.
[118] GRANGER Marc-Antoine, Constitution et sécurité intérieure, Essai de modélisation juridique, Prix de thèse du Conseil Constitutionnel 2011, Tome 138, éditeur L.G.D.J, sous-collection :Bibliothèque constitutionnelle et de science politique
[119] La gazette des communes, 29 juin 2015, « Les réseaux sociaux saluent l'héroïsme du sapeur-pompier qui a neutralisé Yassin Salhi », Un sapeur-pompier de l'Isère dont le nom n'a pas été divulgué et ses collègues ont ceinturé le terroriste présumé de l'attentat de Saint-Quentin-Fallavier alors qu'il tentait d'ouvrir des bouteilles de gaz dans un hangar de l'entreprise, probablement dans le but de provoquer l'explosion du site. Les représentants du gouvernement, des inconnus mais aussi des écrivains lui rendent hommage.

d'intervenir sur les blessés, ou encore d'effectuer une sécurisation de site en lien avec les services spécialisés concernés. Il peut enfin leur arriver d'agir pour la moralité lorsque ce sont des comportements immoraux qui produisent le trouble à l'ordre public. Tous ces exemples montrent qu'on ne peut cantonner les interventions des services d'incendie et de secours à un seul domaine de l'ordre public[120].

Par ailleurs, la police administrative a dû s'adapter au nouveau contexte défini par la loi de programmation militaire définissant la nouvelle stratégie de sécurité nationale, qui, notamment, donne aux services dits de sécurité civile un rôle plus important dans les organes de décision. En effet, désormais tous les services relevant de la sécurité civile doivent collaborent en amont comme en aval afin d'optimiser la protection de la population, des biens et de l'environnement, lorsque se produisent des évènements nécessitant la mise en œuvre de dispositifs de sécurité nationale, une notion maintenant définie par le Code de la défense et rattachée à celle de sécurité intérieure.

La notion de sécurité nationale est définie en France (depuis la loi du 29 juillet 2009) par le nouvel article L.1111-1 du Code de la défense, qui dispose que : « La stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter. L'ensemble des politiques publiques concourt à la sécurité nationale. La politique de défense a pour objet d'assurer l'intégrité du territoire et la protection de la population contre les agressions armées. Elle contribue à la lutte contre les autres menaces susceptibles de mettre en cause la sécurité nationale. Elle pourvoit au respect des alliances, des traités et des accords internationaux et participe, dans le cadre des traités européens en vigueur, à la politique européenne de sécurité et de défense commune. ». Avant la révolution de 1789, les autorités disposaient déjà du pouvoir de créer des services d'incendie et de secours, et donc détenaient un pouvoir de police administrative. Ainsi, différents rois ont amélioré le service de lutte contre l'incendie comme par exemple Louis XIV, qui créa le Guet bourgeois, composé de maçons et de charpentiers, car les maisons étaient principalement construites en bois.

[120] MENE Francis, Colonel, directeur de l'ENSOPS, Faire face aux violences urbaines, « La formation aux violences urbaines n'est pas nouvelle et correspond parfaitement à la logique d'ouverture de notre établissement vers la coopération interservices (…) soit police, soit gendarmerie », page 49, « L'évolution des risques nécessite une remise à jour des procédures », page 53, Benet J, Chef du services sapeurs-pompiers, adjoint du directeur général à la DGSCGC Magazine sapeurs-pompiers de France, décembre 2013, n°1062,

Plus tard, les hommes participant à la lutte contre l'incendie furent intégrés à la Garde nationale, cumulant ainsi les fonctions de sapeur-pompier et de militaire, ce qui montre comment se recoupaient déjà la sécurité civile et la défense du territoire.

Celle-ci participe donc désormais, de façon élargie, au maintien de l'ordre public, et cette évolution fait que les services d'incendie et de secours sont à l'interconnexion de toutes les formes[121] que prend la sécurité nationale dans sa composante non militaire. Toute cette architecture reste cependant fondée sur la définition que donnait la loi du 22 juillet 1987 : « la sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toutes nature ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes », une définition qui, par ailleurs, correspond aussi à celle des buts poursuivis par la police administrative, à savoir, le maintien de l'ordre public.

B) LA PARTICIPATION AUX MISSIONS DE SÛRETE DU TERRITOIRE

Un autre point commun permet de rapprocher sécurité civile et police administrative et c'est l'utilisation de moyens humains et matériels ayant la même origine, puisqu'autrefois les sapeurs-pompiers furent intégrés à la garde nationale, cumulant ainsi des fonctions de lutte contre l'incendie et de défense militaire. Ainsi, dès l'origine, la notion de sûreté de l'Etat semble avoir été entendue dans le sens élargi qui est redevenu le sien.

En effet, l'exercice de la police administrative est confié à un titulaire du pouvoir de police qui doit pouvoir mettre en œuvre les mesures qu'il a décidé de prendre en recourant pour cela au service public, et notamment aux services d'incendie et de secours, utilisés également par le maire et le préfet pour assurer la sécurité civile. On peut donc dire que la police administrative est fondée sur la nécessité d'assurer la sécurité du citoyen, une mission à laquelle participent directement, entre autres acteurs, les services d'incendie et de secours.

Les services d'incendie et de secours s'inscrivent donc bien dans le cadre plus large de la sécurité intérieure comme le montre le fait déjà mentionné que, dès l'origine, le personnel employé pour lutter contre les sinistres avait d'autres prérogatives que celles liées au maintien de la sécurité civile. En outre, aujourd'hui, les personnels des services d'incendie

[121] Création du Centre d'Etudes et de Recherches Interdisciplinaire sur la Sécurité Civile Comité scientifique du CERISC, vendredi 13 février 2015, 10h/12h, au pôle pédagogique de l'ENSOSP, à Aix-en-Provence, compte rendu sur un échange abordé, « la nécessité de l'interdisciplinarité voire de la transdisciplinarité est envisagée pour rendre possible l'étude des phénomènes dans leur globalité »

et de secours peuvent aussi, dans le cadre d'une réquisition de police, assurer des missions de défense ou de sécurité intérieure.

Ainsi, puisque la notion de sûreté nationale s'est élargie dans un mouvement incluant, dans le concept de sécurité intérieure, la sécurité civile tout autant que la défense, il est logique que la notion de police administrative subisse elle aussi une évolution[122].

C) UNE SUBSTANCE OPERATIONNELLE INSUFFISAMMENT DEFINIE

Police administrative et sécurité civile sont pareillement soumises au droit public. En effet, la police administrative se caractérise par l'édiction de prescriptions unilatérales qui peuvent prendre la forme de décisions réglementaires telles que des arrêtés, des décrets, des décisions individuelles –comme par exemple les permis de construire ou certaines mesures sécuritaires. Le pouvoir de police administrative ne peut être concédé à un particulier. Il peut être général ou spécial et est toujours utilisé pour faire face à un risque. La police administrative peut agir de deux façons, soit qu'elle mette en œuvre des solutions simples contre tous les risques –on la qualifie alors de police administrative générale-, soit qu'elle prenne des dispositions particulières pour faire face à un risque spécial, présentant généralement un caractère de gravité, -on la désigne alors comme police spéciale. La distinction entre police générale et police spéciale reste importante puisque les polices spéciales habilitent les autorités administratives à prendre des mesures plus complètes et plus contraignantes que n'en auraient prises la police générale.

Le maire, le préfet, le premier ministre et le chef de l'Etat détiennent des pouvoirs de police administrative, aussi bien générale que spéciale, tandis que les ministres et les présidents de conseils généraux sont titulaires de pouvoirs de police spéciale. Ainsi ces pouvoirs peuvent être attribués aussi bien à des autorités déconcentrées que décentralisées.

---

[122] On site d'ailleurs dans un ouvrage dédié à la sécurité intérieure, celle relative à la sécurité civile, « du bon calibrage du risque/menace dépendent la détermination et l'efficacité des moyens mis en regard pour prévenir et protéger. Une illustration en est le principe bien connu des pompiers qui interviennent sur un incendie avec l'échelon supérieur à celui qui serait strictement nécessaire à l'alerte pour ne pas courir après le feu, ce qui est, à l'évidence, raisonnable et donne une efficacité plus certaine aux moyens de lutte contre ce genre de risque ». La sécurité civile fait partie intégrante de la sécurité globale dont cette dernière est définie comme la mise en relief des réalités liées aux menaces et aux risques. Fondée sur une méthodologie de partage de connaissances et des savoirs, c'est aussi une stratégie de décèlement et d'anticipation qui prend en compte l'évolution de notre société, RENAUDIE O, DEBOVE F, sécurité intérieure, les nouveaux défis, édition Vuibert, 352 pages, année 2013, pages 30 et 31

La police administrative, c'est-à-dire détenue par l'administration, reste donc soumise au droit public, tout comme la sécurité civile, et tous concourent au même but de maintenir –au sens de prévenir ou de rétablir- l'ordre public. Les mesures prises par les titulaires de police sont par conséquent contrôlées par le juge administratif, et, la plupart du temps, soumises à l'appréciation de l'autorité hiérarchique supérieure.

Définir les contours juridiques de la police administrative reste cependant difficile car s'il existe des critères formels permettant d'identifier les polices municipale et départementale, ils sont insuffisants pour analyser la notion de façon complète. Il faut par conséquent examiner en premier lieu les caractéristiques de l'autorité détentrice de ce pouvoir de police administrative, qui consiste à assurer, par la prévention ou l'intervention, la sécurité civile, et donc à organiser, diriger et mettre en œuvre un ensemble de moyens humains et matériels adéquats appartenant aux services d'incendie et de secours.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

La police administrative est fondée sur un noyau juridique qui se trouve être celui sur lequel repose aussi la sécurité civile, et plus particulièrement les services d'incendie et de secours, qui sont par ailleurs rattachés directement aux organes décentralisés et déconcentrés que sont le maire et le préfet de département. Nous voyons là émerger une nouvelle notion juridique : celle de l'existence d'une police administrative des services d'incendie et de secours, puisqu'ils mettent en œuvre les missions de sécurité civile relevant du maire, lors des situations courantes. Pourtant, les services d'incendie et de secours ne se cantonnent pas aux seules missions liées à l'exercice du pouvoir de police administrative liée à la sécurité civile puisqu'ils participent également à des missions de sécurité intérieure et même de défense. Par conséquent, il nous semble juste de considérer que, d'une façon générale, les services d'incendie et de secours relèvent de la police administrative, comme le montre le fait que leur participation est requise en cas d'événements particuliers mettant en danger le territoire national. En effet, dans de telles situations, la direction opérationnelle des secours passe du niveau départemental au niveau national parce que c'est bien l'unité et l'intégrité de l'Etat qui sont menacés, ce qui implique l'obligation de faire agir l'organe exécutif.

CHAPITRE 2 : LA RECHERCHE DU GARANT DE LA COHERENCE TERRITORIALE DES SIS DANS LES LIMITES NATIONALES

La police administrative a pour objet d'assurer le respect de l'intérêt général et permet à son titulaire d'en être le garant. C'est une notion difficile à appréhender. Liée à la sécurité civile, elle est en effet exercée par les mêmes autorités de police, qui, d'une part, relèvent elles-mêmes à la fois de la déconcentration et de la décentralisation, et qui, d'autre part, ont le même objet de prévenir ou de rétablir l'ordre public par des moyens humains et matériels afin de protéger la population, les biens ou l'environnement. Il nous faut donc élargir la définition du concept de police administrative pour pouvoir en déterminer le contour juridique déterminant le titulaire détenant la véritable direction opérationnelle (SECTION 1).

Selon certaines doctrines, le pouvoir de police administrative est implicite. Nous analyserons et critiquerons cette position, tout en soulignant l'intérêt que présentent malgré toutes ces réflexions contemporaines sur les questions de politique sécuritaire (SECTION 2).

Nous verrons ensuite comment la police administrative s'est consolidée, notamment par le biais des effets du pouvoir implicite d'habilitation, qui permet de reconnaitre un droit d'exception et d'attribuer un pouvoir de police, exercé par décret, à toute autorité. Nous considérerons alors la police administrative sous l'angle de son articulation sur le dispositif national de sécurité civile auquel appartiennent les services d'incendie et de secours. Selon la formule de M. Houriou, il s'agit de « pourvoir par une police et des services publics à la satisfaction des intérêts généraux et aux affaires d'utilité publique ». Nous suivrons donc cette idée d'un pouvoir de direction opérationnelle qui serait étendu à tout le territoire national, ce qui démontre par conséquent que c'est bien l'Etat qui reste le seul garant de la cohérence la sécurité civile (SECTION 3).

SECTION 1 : L'EXCLUSIVITE DE LA POLICE ADMINISTRATIVE DANS L'HARMONISATION, LE CONTROLE ET LA SURVEILLANCE DE LA SECURITE CIVILE SUR L'ENSEMBLE DES TERRITOIRES

La police administrative liée à la sécurité civile correspond à une prérogative particulière puisqu'elle s'exerce dans le périmètre départemental (Paragraphe 1).

Pour définir ce que serait une compétence opérationnelle des services d'incendie et de secours étendue aux limites nationales, il faut approfondir le concept de police administrative afin de voir comment cela influerait sur la direction opérationnelle des services d'incendie et de secours (Paragraphe 2).

Après avoir examiné le cadre réglementaire, nous nous pencherons donc sur les exégèses en la matière pour définir ce qu'est la compétence opérationnelle détenue par l'Etat pour protéger le territoire national (Paragraphe 3).

PARAGRAPHE 1 : LA RECONSTITUTION D'UNE PREROGATIVE TRES PARTICULIERE

A l'origine la police était fragmentée puisqu'il existait, à côté du pouvoir détenu par l'Etat, des polices municipales privées correspondant à un périmètre territorial précis. Il a donc fallu unifier cet ensemble disparate au sein d'une seule et même police administrative afin de garantir le maintien d'un pouvoir central, cette correspondance de la police administrative s'est effectuée par la sécurité civile (A).

Ce pouvoir de police administrative devient particulier car il agit dans la sécurité civile au travers de prérogatives normalement dévolues à l'organe exécutif (B).

A) LA SECURITE CIVILE SITUEE ENTRE LA POLICE ADMINISTRATIVE MUNICIPALE ET LA POLICE ADMINISTRATIVE D'ETAT

Les compétences de police administratives –qui devraient être réservées normalement au législateur- sont en fait dévolues à l'ensemble des organes exécutifs, ce qui va du maire[123] (a), puis progressivement (b), au travers de la sécurité civile (c) au gouvernement (d).

[123] Autrefois le maire était considéré comme une autorité détenant de larges pouvoirs : « Il n'y a pas de monarque qui ait un pouvoir aussi large que le maire sur toutes choses ; il est vraiment un législateur au petit

a) Une direction initialement située sur le territoire de la police municipale

Avant 1789, la commune relevait du domaine privé et le pouvoir municipal était exercé par une autorité qui était assimilée à « un bon père de famille ». Il fallait donc confier cette fonction à un citoyen respectable, qui désignait des mandataires agissant en son nom pour exercer une bonne police. L'existence du maire ne résultait donc pas d'une création de la loi mais répondait à la nécessité de maintenir l'ordre public sur le territoire de la commune. Il y avait donc d'une part un pouvoir municipal et d'autre part un pouvoir administratif qui, étant une branche de l'exécutif, devait agir dans l'intérêt public et relevait donc du droit public[124]. Les polices municipales restaient par conséquent indépendantes de l'Etat.

En effet, la commune privée était assimilée à une association communale, ce qui fait que les activités communales, y compris policières, n'étaient pas considérées comme relevant de l'autorité administrative. Mais le principe de séparation des autorités judiciaires et administratives n'interdisait pas aux tribunaux judiciaires de connaître de telles activités. Toute personne lésée dans son patrimoine par un acte quelconque de la police municipale était ainsi recevable devant le juge judiciaire pour actionner la commune[125], alors que la puissance publique était en principe irresponsable devant l'un ou l'autre ordre juridictionnel[126].

L'autonomie du pouvoir municipal par rapport aux pouvoirs séparés de l'Etat était basée par ailleurs sur les lois des 16-24 août 1790 et 19-22 juillet 1791 qui investissaient les officiers municipaux « de la plénitude de la police municipale ». Par conséquent ces autorités autonomes exerçaient simultanément la partie réglementaire et la partie contentieuse de ce pouvoir puisqu'ils faisaient exécuter comme juges ce qu'ils avaient ordonné comme administrateurs[127].

---

pied » ; Blaevoet Charle, thèse de droit public intitulée les recours juridictionnels contre les mesures de police, année 1908, page 91

[124] On retrouve cette analyse chez messieurs Thouret, Romme, Cambacérès, Saint-Just, Robespierre, Royer-Collard et Vivien.

[125] Sur la base des articles 1382 et suivants du Code civil.

[126] La doctrine de l'époque expliquait la compétence judiciaire par le caractère privé de la commune, (F.Koechlin, Compétence administrative et judiciaire de 1800 à 1830, thèse de 351 pages, université de Paris, 1950).

[127] L'intégration partielle de la fonction juridictionnelle dans la police municipale ressortait de l'appellation même donnée par les institutions. En effet, dans l'organisation résultant de la loi du 16-24 aout 1790, le corps municipal tout entier, siégeant en tribunal de police municipale, était compétent pour juger des contrevenants aux actes de police.

La police municipale constituait donc bien une fonction particulière, non assimilable à la police administrative, puisque relevant du droit privé, tout en participant, en son rang et selon des degrés différents, à des fonctions de l'Etat, -telles que les fonctions législative, judiciaire et administrative. En effet, les autorités municipales, tout autant que les autorités administratives, détenaient le pouvoir de rappeler les citoyens à l'exécution des lois. Toutefois, ne pouvant être reconnues comme un pouvoir de l'Etat, elles étaient identifiées comme un pouvoir d'Etat local, mi-privé, mi-public[128].

b) La dilution du pouvoir de police municipale

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen rédigée au début de la Révolution française pose les fondements d'un nouvel ordre juridique, politique et social et elle est inséparable des futures constitutions françaises, tout autant d'ailleurs que de la Convention européenne des droits de l'homme, -rédigée en réaction aux atteintes à la dignité humaine pendant la seconde Guerre mondiale. Toutes deux s'inscrivent, plus de 150 ans après, dans le prolongement de la déclaration de 1789, ce qui en souligne la portée universelle [129]. Ces droits individuels ont force de loi devant la Cour européenne des droits de l'homme[130] parce que leur valeur juridique est formellement affirmée par la décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971, ce qui fait entrer le droit naturel dans le champ du droit positif[131], et donc permet de l'invoquer pour invalider une loi.

Le premier de ces droits est la liberté[132], et si la loi rend l'individu libre, cela veut dire qu'elle a le pouvoir de délimiter le domaine dans lequel l'individu ne peut subir aucune contrainte, qu'elle soit exercée par un autre individu ou par un pouvoir institué. Par ailleurs, la loi reconnaît au citoyen des droits qui présupposent l'existence d'une société organisée, avec des règles juridiques et politiques, elles-mêmes fondées sur le principe de souveraineté nationale et l'autorité de lois respectant les dix-huit articles de la Déclaration des droits de l'homme. Selon l'article 6, c'est la volonté générale qui est la source de la loi et de la

[128] Au début de la Révolution française, Sieyes souhaitait « aux municipalités un conseil et une gestion qui remplacent, pour les affaires particulières, et représentent, le pouvoir exécutif et législatif ».V.L.Rozet décrivait la police municipale comme un pouvoir à la fois public et privé qui unit l'autorité du magistrat à celle du « bon père de famille » ; QUENART JM, La France Littéraire, page 76.

[129] La rédaction de ce texte -due en grande partie au juriste français René Cassin (1887-1976)- reprend et précise les principes énoncés en 1789, tout en étendant le champ des droits de l'homme aux droits civiques, politiques, économiques, sociaux et culturels. Son intitulé exact est : « Convention européenne des droits de l'homme, traité multilatéral qui lie les Etats du Conseil de l'Europe ».

[130] Elle contrôle et garantit le respect et la protection de ces droits dans les différents Etats signataires.

[131] Ensemble des règles juridiques en vigueur

[132] Les articles 4 et 5 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en donnent une définition générale : « la liberté consiste à faire tout ce qui ne nuit pas à autrui » ; « tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché ».

souveraineté nationale. L'égalité politique découle également de cet article qui affirme « que tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à la formation de la loi », et donc d'élire les organes exécutifs tout autant que ceux exerçant un pouvoir de police administrative générale : le maire, le président du Conseil général, le président de la République. Pour assurer le respect de la liberté, il est indispensable d'éviter les erreurs de l'Ancien Régime et donc d'éviter de concentrer tous les pouvoirs en une seule main, ce qui permet de protéger la liberté de la menace de l'arbitraire. Le principe de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire tend lui aussi à respecter cette liberté, bien que cette séparation ne soit pas totale dans la mesure où le pouvoir exécutif, pouvant proposer des lois, détient en fait une partie du pouvoir législatif. De la même façon, en tant qu'autorité de police administrative, il est amené à prendre des initiatives législatives, qui sont assimilées à des actions dérogatoires. Enfin, pour faire appliquer les lois, il faut disposer d'une force publique qui soit chargée du maintien de l'ordre et de la sécurité et ce sont les rôles dévolus à la police administrative et à la police judiciaire.

c) L'influence de la sécurité civile sur la stratégie d'unification.

La sécurité civile a joué un grand rôle dans le mouvement d'unification du pouvoir de police municipale. Sous le Directoire le gouvernement contraignait les maires à harmoniser les mesures de police de façon identique d'une commune à l'autre lorsqu'il prenait des mesures départementales s'appliquant aux communes. Il prenait par exemple des arrêtés concernant les « mesures de précaution à prendre pour prévenir les incendies dans les théâtres ». D'autres textes, tels que le décret impérial du 15 octobre 1810 ou les ordonnances royales des 14 janvier et 29 juillet 1818, relatifs à la réglementation « des manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode », associaient déjà les maires -comme l'explique le juriste Henrion de Pansey[133]-, au pouvoir administratif. Et la loi du 3 mars 1822 montre qu'en confiant des pouvoirs au chef de l'exécutif, ce dernier exerçait bien un pouvoir propre de police dans les matières municipales.

Cette tactique consistant à mélanger les différents pouvoirs de police administrative -spéciale ou générale-, à les confier à l'organe exécutif, détenteur du pouvoir administratif, ou encore à y associer les maires, suppose bien l'instauration d'un début de droit de regard

[133] Ordonnance royale du 27 septembre 1821 concernant « la police de l'hygiène » prise sur le fondement de la Charte 14.

dans les affaires de la police municipales. Cet exemple montre bien comment la notion de police administrative est liée dès l'origine à une hiérarchie, et par conséquent préexiste à tout clivage ultérieur entre police spéciale et police générale.

Ce rattachement du pouvoir de police municipale à l'Etat en fait ainsi une police administrative qui doit donc en utiliser les procédés, eux-mêmes soumis au contrôle de l'Etat[134]. Et c'est ce que met en place la loi de 1884.

d) La connexion juridique entre l'autorité décentralisée et l'autorité étatique

La loi du 5 avril 1884, en introduisant l'expression « notamment », qui signifie « sous le contrôle de l'Etat », a créé un véritable trait d'union entre les collectivités locales et l'Etat. A partir de là en effet toutes les communes seront harmonisées sur le plan administratif en matière de police. En outre, non seulement tous les actes administratifs des communes françaises ont désormais la même forme, mais encore l'autorité administrative supérieure peut se substituer à l'autorité communale, et donc contrôler les mesures de police administrative qu'elle a prises. L'autorité décentralisée semble ainsi s'inscrire dès l'origine dans le système déconcentré.

Le maire est devenu, selon l'expression du Pr Prétot, « une véritable sentinelle avancée » et, au vu du grand nombre de communes françaises, on peut dire qu'ils quadrillent l'ensemble du territoire national.

B) LA SECURITE CIVILE ET LES PREROGATIVES LEGISLATIVES

Les organes exécutifs sont les mieux placés pour prendre des mesures de police puisqu'il s'agit de mettre en œuvre l'action la meilleure à l'échelon le plus adéquat. Fondées sur la notion de nécessité, les mesures de proximité doivent en effet s'adapter à toutes les circonstances et à tous les lieux, et leur outil le plus efficace est la police administrative, dont les détenteurs appartiennent aux institutions et exercent de ce fait une mission institutionnelle de sécurité civile.

Le but est d'assurer la sécurité civile et de faire face à tous les sinistres, y compris ceux de grande ampleur qui font intervenir l'échelon supérieur. Or le Parlement, bien qu'étant l'organe législatif, ne peut assumer cette mission de police administrative qui exige pour être bien gérée une proximité avec le risque partout où il se présente. Il faut donc

[134] La détention du pouvoir de police par l'Etat dérive du pouvoir administratif car l'Etat, étant une personne publique, est soumis au principe de responsabilité, et donc au droit administratif, comme le montre l'arrêt *Blanco ;* GAJA 18ème édition, Dalloz, pages 1 et 2.).

reconnaître aux autorités territoriales et centrales un pouvoir implicite de police administrative, tout en écartant le risque judiciaire susceptible de faire suite aux mesures prises.

En effet, une loi devrait normalement précéder toute mesure de police administrative, mais un tel acte peut cependant être considéré comme une ingérence dans la sphère constitutionnelle puisque l'article 34 de la Constitution dispose que « la loi fixe les règles concernant l'exercice des libertés publiques ». Or toutes les mesures de police administratives touchent d'une manière ou d'une autre aux règles concernant les libertés publiques, soient qu'elles les aggravent, soit qu'elles les atténuent. Cela peut vouloir dire non seulement que toute autorité, décentralisée ou déconcentrée, est bien habilitée en matière de police administrative, mais aussi qu'elles légifèrent implicitement puisqu'elles prennent des mesures normalement réservées au législateur. Il semble donc difficile de faire la part entre les compétences du législateur, celles de l'autorité décrétale, et celles des autres autorités. Il faut toutefois souligner que d'une part un lien hiérarchique structure la police administrative, et que d'autre part elle dispose d'une habilitation implicite à exercer des prérogatives législatives. Par ailleurs, l'habilitation à prendre des mesures de police doit se doubler de celle à commander le dispositif.

En outre, les autorités de police administrative de sécurité civile, par leur proximité avec le terrain, sont les mieux placées pour prévoir la modernisation et l'adaptation des outils et moyens nécessaires pour assurer la sécurité, tout comme elles sont à même de faire remonter les diagnostics effectués vers les élus ou le gouvernement central.

PARAGRAPHE 2 : LA PLACE DE LA POLICE ADMINISTRATIVE DANS LA COMPETENCE OPERATIONNELLE

La compétence opérationnelle repose sur la police administrative, un principe qui se heurte cependant à de nombreux vides juridiques rendant difficile d'en déterminer les contours. L'examen des liens entre les notions de police administrative générale et de police administrative spéciale permet de mettre en évidence un système de police administrative exclu de tout attribut (A).

L'examen des sources juridiques du concept de police administrative mettra en lumière la manière dont la police administrative s'enracine dans la Constitution (B).

A) UNE POLICE ADMINISTRATIVE DETACHEE DE TOUT ATTRIBUT

Le droit public fait la distinction entre police administrative générale et police administrative spéciale. En effet, au sein de l'activité de police administrative, il existe une *police administrative générale* et une *police administrative spéciale*. La première est dite « générale » parce qu'elle est susceptible de s'appliquer à n'importe quel type d'activité exercée par les particuliers. La seconde est dite « spéciale » soit parce qu'elle poursuit un but autre que le bon ordre, la sûreté, la sécurité, la salubrité et la moralité publique ; soit parce qu'elle s'exerce selon une procédure différente de celle qui s'impose à la police administrative générale ; ou bien encore parce qu'elle est attribuée tantôt à une autorité administrative normalement dépourvue de pouvoirs de police administrative, tantôt à une autorité de police différente de celle qui devrait être compétente.

Pourtant, en matière de sécurité civile, ces deux formes de police se confondent autour du but unique de maintien de l'ordre public. La police administrative générale trouve son prolongement dans la police administrative spéciale, qui est toujours définie par un critère formel, mais toutes deux visent des éléments différents, difficiles à déterminer, ce qui explique peut-être le peu d'ouvrages traitant de cette question et les problèmes rencontrés lorsque l'on cherche à en établir la base juridique.

La police administrative est une action destinée à sauvegarder l'ordre public, et donc, à cette fin, elle réglemente les activités. On peut donc se demander ce que recouvre la notion d'ordre public et comment s'y articulent les deux types de police administrative : une police générale qui vise le maintien de l'ordre public et des polices spéciales qui ont un objet précis, comme par exemple celle des établissements recevant du public, celle des installations classées, ou celle des édifices menaçant ruine. Cette dualité conduit en effet à des chevauchements entre domaines de polices et entre acteurs compétents. Pour tenter d'y voir plus clair, il faut donc examiner l'appréciation du juge (a) et le contenu des mesures non catégorielles (b). On verra alors que l'imprécision des critères retenus (c) rend les missions difficiles à distinguer les unes des autres (d), tout en entretenant une certaine confusion dans le choix des sanctions pénales (e).

a) L'appréciation du juge

La jurisprudence a précisé les modalités de coexistence des polices administratives générale et spéciale[135]. Ainsi dans l'hypothèse d'un concours de deux polices générales, l'autorité inférieure peut aggraver une mesure prise à l'échelon supérieur. Et, lorsqu'il y a

[135] CE, 18 avril 1902, *Commune de Néris les Bains* n°04 749, recueil Lebon

concours d'une police spéciale et d'une police générale, la seconde peut aggraver une mesure prise par la première[136].

Lorsqu'il y a litige, la légalité interne des mesures est contrôlée par le juge qui exerce en la matière un contrôle de proportionnalité[137] qui se fait en deux étapes. Il contrôle d'abord la nécessité de la mesure qui doit viser à prévenir un trouble à l'ordre public, ce qui implique une analyse préalable de la réalité de la menace. La difficulté vient donc du fait que l'on se situe en amont, avant la réalisation du dommage. Cette condition de légalité est nécessaire mais non suffisante car il faut ensuite que la mesure retenue soit justifiée, ce qui suppose l'étude de la proportionnalité de la mesure de police aux faits qui l'ont motivée. Il s'assure aussi que le résultat –la protection de l'ordre public- ne pouvait être atteint par d'autres moyens moins sévères, ce qui renvoie à l'examen des autres alternatives offertes à l'autorité investie du pouvoir de police. Par exemple, dans l'arrêt *Benjamin,* l'interdiction d'une réunion publique a été annulée, le juge estimant que le maire aurait pu maintenir l'ordre public par une mesure moins contraignante pour les libertés individuelles. C'est pour la même raison que le juge administratif annule les mesures d'interdiction générale et absolue sans limite de temps ni de lieu, comme le montre le caractère illégal de l'interdiction générale de l'activité des photographes filmeurs dans une ville[138], par opposition au caractère légal de la même activité aux abords du Mont-Saint-Michel, pendant la période touristique[139].

La difficulté reste pourtant de définir le critère matériel permettant de différencier la police administrative générale de la police administrative spéciale. En effet, l'objet lui-même de la police administrative, à savoir la trilogie de l'ordre public -sécurité, salubrité et tranquillité-, s'est étendu à la moralité[140] et à la dignité de la personne humaine[141], comme le montrent les différences d'analyse du juge administratif, qui tantôt attribue le maintien de l'ordre public à la police générale, tantôt le renvoie à la police spéciale

Ainsi, le décret[142] conditionnant l'application de l'interdiction de fumer dans les lieux publics a été soumis au Conseil d'Etat qui a conclu[143] qu'il y avait une réelle complexité à

[136] CE, 18 décembre 1959, Société Les Films Lutétia n°3638536428 recueil Lebon
[137] CE, 19 mai 1933, *Benjamin.*
[138] CE, 22 juin 1951, *Daudignac.*
[139] CE, 12 mars 1968, Ministre de l'Intérieur c/Leroy.
[140] CE, 18 décembre 1959, Société Les Films Lutetia ; CE, 6 novembre 1963, Villes du Mans et de Nantes.
[141] CE, 27 octobre 1995, Communes de Morsang-sur-Orge et Aix-en-Provence.
[142] Décret n°2006-1386 du 15 novembre 2006.

distinguer police générale et police spéciale. En effet, la lutte contre le tabagisme peut s'interpréter de manières différentes lorsqu'il s'agit de satisfaire à l'intérêt général en matière d'ordre public. Elle peut ressortir d'une police spéciale, nonobstant les atteintes aux libertés d'un tel régime. Par conséquent seul le législateur reste compétent pour en fixer les principes essentiels. Sinon c'est le pouvoir réglementaire qui intervient, conformément à la jurisprudence Labonne, et cette intervention relève alors de la police administrative générale. Mais le commissaire du gouvernement ne fonde pas ses conclusions sur le critère de remise en cause des libertés, ni sur celui de leur mise en œuvre, comme le prévoit l'article 34 de la Constitution. Il se base au contraire sur des critères qui sont inopérants en finalité puisqu'il considère que le respect par les citoyens des composantes de l'ordre public -tranquillité, sécurité, salubrité- n'est pas propre à l'ordre public général. C'est d'ailleurs aussi le cas pour la législation de police relative aux installations classées, qui, pareillement, relève de la police administrative spéciale. Le Conseil d'Etat l'a bien rappelé dans les considérants de l'arrêt *Société Arcelor Mittal France*, du 26 novembre 2012 : « en premier lieu, l'arrêté du 24 septembre 2008, pris au titre de la police spéciale des installations classées, qui énonce les éléments de fait et de droit sur lesquels il se fonde, est suffisamment motivé au regard des exigences résultant des articles 1 et 3 de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public ».

b) La suppression des attributs de la police administrative suite à la confusion des objets

Une autre manière de différencier clairement les deux polices consisterait à considérer que la police générale peut s'appliquer à l'ensemble des citoyens et sur tout le territoire national. Mais c'est aussi le cas pour la police spéciale puisque par exemple, en matière de films, le ministre de la culture détient ce type de pouvoir et qu'il s'applique sur l'ensemble du territoire national. Il ne concerne pourtant qu'une certaine catégorie de citoyens, tout comme l'obligation du port de la ceinture de sécurité qui ne s'applique qu'aux automobilistes et non aux piétons.

De plus, lorsqu'il s'agit de la préservation d'un intérêt public spécifique se situant au-delà des trois composantes traditionnelles de l'ordre public, on constate aussi une difficulté à distinguer entre police administrative générale et police administrative spéciale. La question

---

[143] Conclusions du Conseil d'Etat n°3937, 1er et 6ème chambre, recueil Lebon, 8 octobre 2008, commissaire du gouvernement Luc Derepas

est ici celle de la précision des critères à retenir. En effet, la préservation de l'esthétique ou des espèces animales ou végétales appartenant au domaine public sont considérées, selon le commissaire du gouvernement, comme relevant d'une police spéciale. Pourtant, la police municipale a, entre autres missions, celle de « prévenir par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, […] les pollutions de toute nature, […] et les épizooties, mais aussi la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements […] et le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque matière que ce soit, […] à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées »[144]. Or cette obligation s'inscrit bien dans le pouvoir de police administrative générale du maire, puisque que l'on peut considérer que l'esthétique est une composante de l'ordre public général.

De plus, le commissaire du gouvernement souligne par ailleurs qu'« il est remarquable de constater d'une part, la difficulté d'identifier parfois les autorités de police générale et d'autre part, de distinguer des procédures spécifiques aux polices spéciales ». Ainsi dans son avis du 23 juillet 1996, le Conseil d'Etat a considéré qu'en dépit du fait que « le président du conseil général, auquel l'article L.3221-4 du code précité attribue la gestion du domaine du département, à ce titre, selon les termes mêmes de cet article les pouvoirs de police afférents à cette gestion, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine », « ces dispositions ne lui confèrent pas le pouvoir de police générale qui lui permettrait de recourir à des mesures, comme le déclenchement d'une avalanche, dont le point d'application se situerait au-delà des limites du domaine dont il assure la gestion ». Cela signifie l'absence d'assurance d'une autorité de police spéciale puisque, dans son avis, la haute juridiction administrative avait à se prononcer sur la nature des pouvoirs de police qui aurait permis le déclenchement préventif d'avalanches ayant lieu dans des zones situées en amont, et donc à l'extérieur du territoire considéré. Cette précision est primordiale puisqu'en dehors des voies départementales, la compétence est du ressort du maire ou du préfet, en vertu de leur pouvoir de police générale. En fait le Conseil d'Etat n'a apporté un éclaircissement que sur l'articulation des pouvoirs de police entre le président du conseil général et le maire et le préfet. Ainsi par exemple, la limitation de vitesse, imposée aux automobilistes et opérée par le décret abrogé du 10 mars 1899 relatif à la

[144] Article L 2212-2 du CGCT.

réglementation de la circulation des véhicules automobiles, relevait, selon l'arrêt Labonne, de la police générale. Or le président du conseil général est lui aussi habilité à prendre des mesures de limitation de vitesse.

Dans ce jugement, le commissaire du gouvernement se fonde sur le standard introduit dans l'arrêt Labonne plutôt que sur les critères cités. C'est pourquoi il conclut par ces mots : « nous sommes donc dans un domaine de police générale qui a fait l'objet d'une intervention du législateur » puisque « nous sommes, si l'on fait abstraction un instant de raison de l'intervention du législateur, dans une situation assez proche de celle où vous avez estimé que la préservation de la sécurité publique permettait au premier ministre, dans le cadre de son pouvoir de police générale, d'imposer l'obligation du port de la ceinture de sécurité »[145]. Une telle affirmation offre matière à discussion dans la mesure où le commissaire du gouvernement, Luc Derepas, identifie la police du domaine public confiée au président du conseil général comme une police spéciale, bien que la police du domaine comprenne la sécurité publique. D'ailleurs le Conseil d'Etat dans son arrêt *Association foncière de Semoutiers*, du 15 janvier 1988, a considéré qu'en vertu de l'article 3321-4 du CGCT, le président du conseil général pouvait fonder ses arrêtés de police sur la composante de sécurité publique : « considérant, en premier lieu qu'aux termes de l'article 25 de la loi susvisée du 2 mars 1982, modifiée par la loi du 22 juillet 1982, le président du conseil général gère le domaine du département. A ce titre, il exerce les pouvoirs de police afférents à cette gestion, notamment en ce qui concerne la circulation du domaine public […] ; qu'il résulte de ces dispositions que le président du conseil général de la Haute-Marne était compétent pour se prononcer, par l'arrêté contesté en date du 9 août 1983, sur la demande du 16 décembre 1982 tendant à ce que l'Association soit autorisée à exécuter les travaux de franchissement du chemin départemental n° 101 par le chemin […] ; considérant, en deuxième lieu, que pour refuser l'autorisation sollicitée, le président de la Haute-Marne s'est fondé sur les inconvénients que présentait, pour la sécurité du trafic routier, la traversée de la déviation du chemin réalisée pour éviter l'agglomération de Semoutiers, et sur l'existence d'un passage supérieur destiné à permettre le franchissement de cette déviation ; qu'il ressort des pièces du dossier que ces motifs reposent sur des faits matériellement exacts et ne sont entachés d'aucune erreur d'appréciation ».

[145] CE, 4 juin 1975, *Bouvet de la Maisonneuve*, Lebon 330.

c) La confirmation par le code pénal

L'examen de la formulation des sanctions pénales confirme la difficulté qu'il y a à distinguer les deux sortes de police administrative qui sont régies par le même article R 610-5 du Code pénal disposant que « la violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police sont punis de l'amende prévue par les contraventions de 1ère classe »[146].

Les critères permettant de différencier les deux sortes de police administrative sont donc bien difficiles à identifier, ce qui conduit les juristes à des appréciations élargies, et finalement à la reconnaissance d'un pouvoir implicite. Il y aurait par conséquent un droit particulier, détenu par une autorité titulaire, d'attribuer un pouvoir de police administrative à des autorités infra-étatiques, mais aussi de prendre des mesures d'exception.

B) LA DIFFICILE DETERMINATION DU CADRE JURIDIQUE DE LA POLICE ADMINISTRATIVE DANS LA SECURITE CIVILE

La loi détermine que l'autorité communale est le maire, et que celle du département est le préfet. En outre, la jurisprudence « Labonne » désigne le chef de l'Etat et le premier ministre comme jouissant d'une prérogative prépondérante dans l'organisation de la sécurité nationale puisqu'ils préparent et coordonnent l'action des pouvoirs publics lorsqu'il y a des situations particulières de crise justifiant l'intervention du pouvoir central[147], prérogative qui est cependant gérée maintenant à l'échelon déconcentré de la zone.

Les critères jurisprudentiels ou législatifs ne suffisent pourtant pas à définir les autorités compétentes. Il y a en effet un certain vide juridique qui oblige à rechercher d'où découle exactement la cohérence de la police administrative. Nous la trouvons principalement dans la possibilité qu'ont les autorités détenant le pouvoir de décret de transférer le pouvoir de police administrative à d'autres autorités. C'est là le pivot qui permet d'articuler le concept de police administrative sur celui de sécurité civile, les deux domaines relevant par ailleurs du droit administratif.

En effet, le nouveau concept de sécurité nationale définit des niveaux de gestion des situations particulières qui permettent d'y proportionner la réponse opérationnelle adéquate, alors qu'auparavant c'était le chef d'Etat qui était principalement sollicité, bien que toujours

[146] Cass. Crim., 14 mars 1989, n°97-91.686, *Bulletin criminel 1989*, n°127, p.329.
[147] La police administrative est caractérisée par certains spécialistes « de mission étatique permanente », PRETOT X, l'Etat et la police administrative, Revue Administration, n°148, juillet 1990, page 19.

en collaboration avec d'autres acteurs. Ce nouveau concept est compliqué à mettre en œuvre, notamment parce que le droit s'est longtemps concentré sur les cas de crises majeures mettant en cause l'autorité de l'Etat et susceptibles de perturber gravement le fonctionnement régulier des institutions, comme le montrent aussi bien l'exemple de l'état de siège que celui de l'état d'urgence. Le régime de l'état de siège, institué par la loi du 9 août 1949, transfère un pouvoir de police élargi aux autorités militaires en cas de guerre ou d'insurrection armée ; c'est un régime prévu par l'article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958, et qui conduit à concentrer tous les pouvoirs entre les mains du Président de la République[148].

C) LES EFFETS DE LA POLICE ADMINISTRATIVE

Il nous faut commencer par analyser en profondeur l'appareil juridique de la police administrative pour pouvoir mettre en évidence le fait que la compétence opérationnelle des services d'incendie et de secours vient du plus haut sommet de l'Etat (a). Par ailleurs, la police administrative, et donc la compétence opérationnelle, est mise en œuvre par le biais du service public (b).

a) Un rétrécissement de l'interprétation jurisprudentielle au profit de la Constitution

Le juge trouve son titre de compétence à habiliter le pouvoir exécutif en matière de police dans la Constitution. En effet, « on ne peut bien comprendre l'élaboration des normes jurisprudentielles que si l'on oublie pas que, dans chaque espèce, le juge doit rechercher la règle de droit applicable pour apporter une situation litigieuse. Or il peut ne pas trouver cette règle, (mais) comme il est obligé de statuer […] sous peine de commettre un déni de justice […] il n'a d'autres sources que « de créer » lui-même la règle qu'il applique ensuite. Il peut le faire en se référant fictivement à une norme préexistante, c'est le procédé couramment employé par les juridictions judiciaires. Il peut aussi le faire en visant directement une norme qui n'est inscrite dans aucun texte, c'est le procédé de la juridiction administrative. On peut donc parler à juste titre, au moins lorsque les normes sont créées par juridictions suprêmes de chaque ordre, Cour de cassation et Conseil d'Etat, du pouvoir normatif de la jurisprudence »[149].

Quant au régime de l'état d'urgence, il a été instauré par la loi du 3 avril 1955 et a pour effet de renforcer les pouvoirs des autorités de police traditionnelles, en cas d'atteintes graves à l'ordre public ou de calamité.

[149] P. Pactet, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2002, 21ème édition p. 616.

L'examen jurisprudentiel conduit donc à relever une transposition par le juge administratif de l'arrêt Labonne, au profit du président du Conseil sous la IVe République et du premier Ministre sous la Ve République. Sous la IVe République, l'article 47 de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose que « le président du Conseil des ministres assure l'exécution des lois »[150].

Il convient d'observer que le Conseil d'Etat mentionne dans ses visas la Constitution du 27 octobre 1946, ce qui permet d'établir une présomption de rattachement du pouvoir de police administrative générale nationale du président du Conseil à un texte constitutionnel, et notamment à l'article 47.

La jurisprudence administrative des pouvoirs propres est maintenue sous la Ve République[151].

Le pouvoir constitutionnel de police administrative nationale générale du gouvernement sous la Ve République est une notion difficile à appréhender. En effet, le premier ministre, est chargé, aux termes de l'article 21 de la Constitution du 4 octobre 1958, de diriger l'action du gouvernement. Donc les fondements constitutionnels formels du pouvoir de police générale nationale du gouvernement peuvent trouver leur traduction dans l'article 21, qui prévoit que le premier ministre assure « l'exécution des lois » et « exerce le pouvoir réglementaire », mais également dans l'article 37, qui énonce que « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ».

Ces deux textes conduisent donc à première vue à fonder le pouvoir de police générale nationale du gouvernement, considéré comme instance collégiale.

Or, si l'on analyse la jurisprudence administrative depuis 1958, on constate une tendance du juge à habiliter l'administration gouvernementale à intervenir dans le domaine de la

---

[150] L'analyse que fait le juge de « l'exécution des lois » aura un impact sur le considérant de l'arrêt Labonne. En effet, dans un arrêt *S.A.R.L Restaurant Nicolas* du 13 mai 1960, le Conseil d'Etat en déduit qu'un « décret imposant l'obligation de tenir un registre avec mention des noms, qualité, adresse de leurs cocontractants ainsi que du nombre et de l'espèce des gibiers adoptés et vendus aux marchands de gibier mort ou vivant ainsi qu'aux hôteliers, restaurateurs, gérants de cantine et aux éleveurs et producteurs de gibier a pu être légalement pris par le chef du gouvernement, auquel il appartenait, en vertu de ses pouvoirs propres, et même en dehors de toutes dispositions l'y habilitant spécialement, d'édicter les mesures de police nécessaires à la protection de la salubrité publique sur l'ensemble du territoire national ».

[151] Ainsi, dans un arrêt du 2 mai 1973, *Association culturelle des Israélites Nord-Africains de Paris* , le Conseil d'Etat décide qu'il appartient au premier ministre, en vertu de ses pouvoirs propres, d'édicter des mesures de police applicables à l'ensemble du territoire et tenant à ce que l'abattage des animaux soit effectué dans des conditions conformes à l'ordre public, à la salubrité et au respect des libertés publiques.

police en vertu de titres constitutionnels. En effet, le juge, ne prend pas en compte les visas mais plutôt les considérants. Dans l'arrêt du 4 juin, *Sieur Bouvet de la Maisonneuve et Sieur Millet*, le Conseil d'Etat a considéré qu'il appartenait à l'administration gouvernementale, en vertu des articles 21 et 37 de la Constitution, de prendre les mesures de police applicables à l'ensemble du territoire, et notamment celles qui ont pour objet la sécurité des conducteurs de voitures automobiles et des personnes transportées[152].

Les vides juridiques qui subsistent en matière de police administrative conduisent à tenter d'en identifier les différents éléments. Le premier d'entre eux est la définition de l'ordre public, tel que présenté par l'ancien article du Code de l'administration municipale –à savoir la salubrité, la sécurité, la tranquillité. La totalité des auteurs la considère encore comme le fondement spécifique et exclusif de la police administrative d'une part, et sans oublier la création opportune d'un service d'incendie et de secours communal sur simple décision du maire.

La doctrine classique[153] donne donc pour fondement des pouvoirs de police administrative la protection de l'ordre public, mais les textes la définissant n'existent que pour la police municipale ramenant à la notion de protection de la population, des biens, et de l'environnement, correspondant à la définition de sécurité civile, il en est de même pour le Préfet. S'agissant des pouvoirs exercés par le gouvernement à l'échelle nationale, nous ne disposons que des différentes analyses et interprétations de juristes chevronnés. Tous cependant s'accordent sur le but de la sécurité civile, qui est de prévenir ou rétablir par des moyens adaptés une situation mettant en danger les personnes, les biens ou l'environnement.

Pour M. Hauriou, la police générale de l'Etat revêt deux formes : d'une part, la police gouvernementale, dont l'objet est le maintien de la tranquillité publique et de la sûreté individuelle, ainsi que la police sanitaire aux frontières ; d'autre part, la police des préfets, dont l'objet est le maintien de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité, publiques sur le territoire départemental.

---

[152] Le Conseil d'Etat a considéré que le gouvernement avait pris le décret impliquant l'obligation d'utiliser les feux de croisement en agglomération sur les routes éclairées en continu en vue d'améliorer la sécurité des usagers des voies publiques. Il s'agit bien là d'une mesure de police, qu'il était compétent pour édicter en vertu des dispositions 21 et 37 de la Constitution. Il dit en effet « qu'eu égard à l'objet de cette mesure de police, le décret attaqué a pu légalement prévoir qu'elle s'appliquerait de façon générale dans toutes les agglomérations et hors agglomérations, sur toutes les routes éclairées en continu ».

[153] Les éléments communs à l'ensemble des ouvrages généraux ou spécialisés en droit public portant sur ce sujet.

F.P. Benoit souligne, quant à lui, que la difficulté qu'il y a à définir la police administrative n'est pas dans l'identification de sa finalité, qui est d'assurer le maintien de l'ordre public, mais plutôt dans un problème de répartition des compétences à l'effet de prohiber et des attributions correspondantes, car cela implique une recherche des autorités investies de ce pouvoir, c'est-à-dire le maire et le préfet. En effet, s'il reconnait que l'élaboration par les autorités nationales (le chef de l'Etat, le président du Conseil ou le premier ministre) des prohibitions concernant les particuliers s'apparente à une mission de police, il se refuse à en déduire l'existence d'un régime spécifique pour les missions de police au niveau gouvernemental, puisqu'il ne conçoit pas la police administrative comme ayant une origine constitutionnelle ou législative.

Ces deux éminents juristes ont donc des appréciations différentes sur les critères définissant la police administrative. Le premier identifie des périmètres géographiques – national ou départemental-, tandis que le second, s'il reconnaît en la matière un pouvoir aux maires et aux préfets, considère cependant ce pouvoir, lorsqu'il est exercé au niveau national, comme relevant d'un régime d'exception, et donc non relié à une source constitutionnelle ou législative. Les deux auteurs se rejoignent pourtant sur la définition d'une mission consistant à assurer l'intérêt général par la prise de mesures sécuritaires dont l'exercice est confié à des personnes physiques.

Définir la police administrative est donc une tâche ardue puisqu'il est déjà difficile d'en cerner les critères formels, fonctionnels et organiques. Elle reste ainsi ouverte à de multiples interprétations. Nous essaierons, à partir d'un faisceau d'indices, de reconstituer ce puzzle juridique, ce qui fera apparaître qu'il y a là un double phénomène de constitutionnalisation du droit administratif et de remise en cause du pouvoir normatif de la jurisprudence.

b) Des autorités nationales investies d'un pouvoir propre mis en œuvre par le service public

Il faut revenir aux Constitutions successives pour déterminer comment l'autorité nationale est investie du pouvoir de police administrative.

En effet, la question de la police administrative ne se pose qu'avec la première Constitution[154] puisqu'auparavant tous les pouvoirs étaient détenus dans une seule main.

De la lecture de ces textes, on peut déduire soit qu'un pouvoir administratif général est reconnu au chef de l'Etat en sa qualité d'autorité administrative suprême, soit qu'il est considéré comme autorité constitutionnelle investie, par sa fonction, d'un pouvoir de police administrative générale nationale.

La première interprétation semble incomplète car elle ne rend pas compte des pouvoirs de police administrative générale nationale du chef de l'Etat, car, bien qu'un arrêt du 6 décembre 1907 du Conseil d'Etat, -*Compagnie des Chemins de Fer de l'Est*-, lui reconnaisse la qualité d'autorité administrative, cela n'explique pas pour autant qu'il détienne aussi un pouvoir réglementaire et un pouvoir de police.

Trois analyses sont alors possibles. La première fait ressortir[155] que la reconnaissance d'un tel pouvoir est d'origine strictement jurisprudentielle et trouve sa source dans l'arrêt Labonne. La seconde souligne que le pouvoir réglementaire du chef de l'Etat tire son origine de l'application d'une règle de droit coutumier constitutionnel. La troisième –qui semble la plus pertinente- se fonde sur la notion de pouvoirs propres du chef de l'Etat, énoncé par l'arrêt Labonne : « il appartient au chef de l'Etat, en dehors de toute délégation législative et en vertu de ses pouvoirs propres, de déterminer celles des mesures de police qui doivent en tout état de cause être appliquées dans l'ensemble du territoire ».

La notion de pouvoirs propres en matière de police administrative est facilement interprétable car le juge reprend les éléments définis successivement dans les trois Constitutions. En effet, il considère que le chef de l'Etat détenait déjà, avant la jurisprudence Labonne, le pouvoir de faire des règlements et des ordonnances pour faire exécuter les lois et assurer la sûreté nationale. Par conséquent, il y a bien un pouvoir réglementaire s'exerçant en matière de sûreté nationale pour le rétablissement de l'ordre public en cas de trouble.

---

[154] Ainsi, aux termes de l'article 1er du chapitre IV de la Constitution du 3 septembre 1791, le roi se voit confier « le soin de veiller au maintien de l'ordre public et de la tranquillité publique ». Ensuite, la chambre constitutionnelle du 4 juin 1814 en son article 47 prévoit que le « roi fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et sûreté de l'Etat ». Enfin, l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 juin 1875 énonce que « le président de la République surveille et assure l'exécution des lois ».

[155] F. Vincent, Le Pouvoir de décision unilatéral des autorités administratives, Thèse, 1966.

Par ailleurs, G. Vedel relève que le Conseil d'Etat, dans l'arrêt Heyries[156], en se référant à l'article 3 de la loi du 25 février 1875, donne un caractère constitutionnel à la mission d'exécution des lois, qui comporte, outre la gestion continue des services publics, le maintien de l'ordre par l'usage des pouvoirs de police. Nous pouvons ainsi en déduire que **la notion de service public joue un rôle prépondérant en matière de police administrative** puisque, que ce soit pour la création et la rédaction des actes ou la réalisation des missions, elle recourt obligatoirement aux services publics.

Les pouvoirs propres reconnus au chef de l'Etat par la Haute Assemblée en matière de police sont donc bien d'essence constitutionnelle, et on remarquera ici que la « police générale de l'Etat », telle qu'elle apparaît en 1875 et 1919, ne diffère pas beaucoup de la police générale de l'Etat entendue comme « notion fondamentale de l'absolutisme »[157].

La Constitution du 4 octobre 1958 énonce dans son article 5 que « le président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure par son arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat ». Cette mention des pouvoirs propres du chef de l'Etat dans la Constitution de la Ve République implique donc la constitutionnalisation de ce qui n'était au départ, sous la IIIe République, qu'une mesure jurisprudentielle, à savoir celle de l'arrêt Labonne[158].

D'ailleurs, cette théorie des pouvoirs propres du chef de l'Etat a été aussi reprise par la Haute Assemblée sous la IVe République, pour fonder le pouvoir de police administrative générale nationale du chef du gouvernement.

c) L'Etat et la détention du pouvoir opérationnel

L'examen de la jurisprudence qui s'est développée sous la Ve République fait apparaître deux constats. Tout d'abord, les articles 34 et 37 de la Constitution n'ont pas pour effet d'exclure le pouvoir de police générale reconnu de manière traditionnelle au gouvernement et on remarquera que le Conseil d'Etat se base d'une façon continue depuis 1958 sur ces deux articles de la Constitution. Ensuite, l'exercice du pouvoir de police générale nationale, fondé sur ces mêmes articles, est limité dans son champ d'action, car il ressort de l'étude

[156] C.E, 28 juin 1918, GAJA, p.137, 6e édition : « Considérant que par l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 juin 1875, le Président de la République est placé à la tête de l'administration française et chargé de l'exécution des lois, qu'il lui incombe dès lors de veiller à ce qu'à toute époque, les services publics institués par les lois et règlements soient en état de fonctionner et à ce que les difficultés résultant de la guerre n'en paralysent pas la marche ».

[157] P. Legendre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Thémis, P.U .F, 1ère édition, p .339.

[158] J.P. Ayre, Pouvoir discrétionnaire et compétences liées du Président de la République, RDP, 1981, p. 1613.

de l'ensemble des arrêts pris sur cette base que les mesures de police doivent s'appliquer sur « l'ensemble de territoire ». Il est également circonscrit dans sa finalité, puisque toutes ces mesures sont reconnues par la Haute Assemblée comme visant à assurer la sécurité sur les voies publiques, et plus particulièrement celle de ses usagers.

Nous pouvons donc voir là une constitutionnalisation du droit administratif, mais aussi une remise en cause du pouvoir normatif de la jurisprudence. En effet, devant l'accroissement de précision des textes, le pouvoir de création du juge devient de plus en plus restreint. Car si, autrefois, l'exercice d'une compétence administrative non définie par le législateur conduisait le juge « à rechercher dans le droit constitutionnel les bases de l'action administrative »[159], cette référence lui est désormais imposée par les articles 21 et 37 de la Constitution de 1958, qui fondent un véritable pouvoir normatif.

Les interrogations persistent donc aussi bien sur le fondement que sur la définition constitutionnelle de la police administrative puisqu'on ne peut aujourd'hui attribuer aucune spécificité à la notion de police administrative ni la distinguer de la notion réglementaire.

Certains juristes rattachent le pouvoir de police administrative à un pouvoir implicite d'habilitation, ce qui impliquerait un pouvoir discrétionnaire de l'autorité de police nationale, c'est-à-dire les autorités du sommet de l'Etat, à habiliter des autorités infranationales. Dans ce cas, il reviendrait au pouvoir central de définir l'autorité de police la plus adaptée aux circonstances du moment, et, par exemple, de confier le pouvoir de police au préfet de région en raison de l'habilitation implicite du gouvernent à attribuer des pouvoirs aux autorités déconcentrées. Par conséquent, dans le cas où l'on créerait un établissement public interdépartemental des services d'incendie et de secours à l'échelon régional, -une possibilité offerte par la récente loi de modernisation de la sécurité civile désormais inscrite dans le Code de la sécurité intérieure-, on pourrait envisager que le gouvernement soit, attribue par décret un pouvoir de police administrative au préfet de région, soit le remette à une autorité décentralisée. Dans ce dernier cas, il y aurait cependant ingérence de l'Etat central dans les affaires décentralisées, et donc atteinte à la libre administration des collectivités territoriales. La mesure serait alors inconstitutionnelle.

Par ailleurs, le constat de la superposition des différentes polices administratives fait ressortir une dualité dans l'exercice du pouvoir de police. Il y a en effet non seulement de

[159] G. Vedel, Georges Vedel, « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *Études et documents du Conseil d'État*, 1954, In EDCE, p.36.

nombreuses autorités compétentes, mais encore des pouvoirs de police générale et des pouvoirs de police spéciale. Les mesures de police administrative générale sont prises au niveau national par le président de la République ou le premier ministre, au niveau territorial par le préfet de département, au niveau communal par le maire. Les polices spéciales sont quant à elles extrêmement nombreuses et c'est le texte les instituant –plutôt que les territoires et les champs de compétence- qui en précise les titulaires. Cette complexité entraîne donc un risque de chevauchement entre les diverses polices et leurs autorités.

PARAGRAPHE 3 : LA SIGNIFICATION D'UNE MISSION D'AUTOPROTECTION DE L'ETAT

Nous reprendrons ici les différentes doctrines établies par les travaux du Pr Etienne Picard [160] et du Pr Dominique Maillard Desgrées du Loû[161], ainsi que par ceux, plus récents, effectués par Mme Delphine Grégoire[162], sur l'idée d'un pouvoir qualifié d'implicite parce qu'il se fonde sur la nécessité, comme indiqué aux articles 21, 34 et 37 de la Constitution (A).

L'examen de ces interprétations nous conduit alors à nous pencher sur les limites apportées par la dernière Constitution à ce pouvoir, ainsi que sur le principe de décentralisation (B). Cela nous mènera à établir l'existence d'un droit d'exception qui serait réservé aux autorités de proximité.

A) LES DIFFERENTES THESES SUR LE POUVOIR IMPLICITE

L'examen des différentes exégèses de la loi, du règlement et de la jurisprudence permet d'établir comment sont interprétées les notions d'habilitation à agir et d'attribution de pouvoirs de police -générale ou spéciale- au gouvernement. Car le pouvoir exécutif doit disposer d'une capacité suffisante pour agir sur l'ensemble du territoire national. Il faut donc analyser le critère fonctionnel par rapport à la Constitution (a), puis souligner que les autorités détentrices du pouvoir de police doivent être investies de cette attribution par l'organe exécutif (b), avant de remarquer que cette possession d'un pouvoir propre par l'organe exécutif présente certaines limites (c).

a) Une capacité d'action suffisante pour chaque échelon opérationnel

[160] Thèse sur la notion de police administrative, 1984.
[161] Thèse sur la police générale et la police spéciale (Recherche sur la spécificité des polices générales et spéciales).
[162] Thèse sur les évolutions de la police administrative- : une notion en voie de disparition, 2006.

Le Pr E. Picard définit la police comme un ensemble de pouvoir à l'effet de prendre certains actes », ce qui signifie un pouvoir donné à une autorité pour exercer des missions au moyen d'actes unilatéraux afin de préserver l'ordre public. Ce pouvoir relève de l'exécutif et tire son habilitation, non seulement des articles 21, 34 et 37 de la Constitution, mais aussi d'autres critères à la fois formels, législatifs et jurisprudentiels.

Les articles 21, 34 et 37 de la Constitution semblent renfermer un pouvoir implicite d'habilitation. En effet, l'article 37 confie un pouvoir décrétal autonome au gouvernement, en complément de l'article 34, qui énumère quant à lui les différentes sortes de lois concernées.

Le Pr E. Picard se fonde tout d'abord sur les substances pour justifier l'attribution d'un pouvoir élargi, -c'est-à-dire impliquant un pouvoir implicite d'habilitation-, à l'exécutif, car ce dernier « a pour seul variable et invariable domaine l'exécution des lois »[163]. Et cela vaut pour la période allant de 1830 à la fin de la IVe République, car le chef du gouvernement ne disposait pas encore d'un pouvoir réglementaire en dehors du domaine d'exécution des lois. Ensuite, il s'appuie sur l'arrêt Labonne qui donne « plein pouvoir » au chef du gouvernement. « la Constitution n'a pas retiré au chef du gouvernement les attributions de police générale qu'il exerçait antérieurement »[164].

Ces constatations ouvrent sur la perspective d'un pouvoir implicite, donnant au chef de l'Etat ainsi qu'au premier ministre une habilitation à attribuer certaines prérogatives à certaines autorités, en matière de police administrative générale aussi bien que spéciale.

En effet, si E. Picard assoit son raisonnement sur l'analyse du Conseil d'Etat qui, dans l'arrêt Labonne, reconnaît au chef du gouvernement un pouvoir de police générale, il reste pourtant à en déterminer le fondement, car on constate que les Constitutions antérieures à 1830 ne mentionnent aucun pouvoir réglementaire, et, qu'après cette date, « la tradition parlementaire libérale n'a […] plus accepté l'existence d'un pouvoir réglementaire autonome en matière de police » au profit du pouvoir exécutif, « si ce n'est au profit d'autorités locales, beaucoup moins dangereuses, et qui de toute façon, étaient investies de leur compétence proprement dite […] par la loi elle-même[165] ». Cela veut dire qu'en

[163] J. C. Douence, Recherche sur le pouvoir réglementaire de l'administration, Paris, LGDJ, 1968, p.233.
[164] Nous avons déjà vu en effet comment certains considérants justifiaient le pouvoir du premier ministre, qui est lui-même corroboré par l'habilitation constitutionnelle donnée par les articles 21, 34 et 37 de la Constitution de la Ve République. Le droit constitutionnel et le droit jurisprudentiel convergent donc vers un pouvoir non délimité.
[165] Thèse E. Picard, *La notion de police administrative*, 1978, pp. 689 - 690.

l'absence de sources constitutionnelles permettant de définir un pouvoir décrétale autonome, ce dernier trouve un fondement « institutionnel »[166], motivé par « l'idée de nécessité »[167], élément indispensable au rétablissement de l'ordre public, consubstantiel[168] au primat de liberté que l'institution est chargée de garantir[169].

Pour justifier cette exégèse reposant sur l'idée de nécessité, E. Picard cite le doyen Hauriou : « Il vaut mieux pour l'Etat vivre en utilisant un organe d'action qui est une source de droit impérieuse que de succomber pour rester fidèle à une source de droit supérieure qui n'est pas un organe d'action, mais un organe délibérant (le législateur) »[170]. L'ordre public général répond donc à une nécessité, et par conséquent le chef d'Etat doit disposer d'« un pouvoir d'habilitation implicite »[171] qu'il puisse utiliser dans les toutes les situations, ce qui revient, *proprio motu*, à attribuer un pouvoir de police générale au chef de l'Etat.

Par ailleurs, les autorités locales disposent également d'un pouvoir d'habilitation puisque « l'ordre public ne s'épuise pas dans l'article 97 »[172] de la loi du 5 avril 1884. Et en effet cet article définit un ordre public municipal « par quelques dispositions non limitatives »[173]. En outre, E. Picard met en évidence « que le fondement textuel de la compétence du préfet peut indifféremment être trouvé dans le texte de 1789-1790 ou dans l'article 99, alinéa 1, le second n'ayant fait que rappeler l'état antérieur du droit »[174]. Mais cette dualité « n'a guère d'importance puisque cette compétence a de toute façon un fondement institutionnel : en effet, le département […] constitue une zone de circonstances relativement spécifique (qui) engendre donc l'apparition d'un ordre public départemental dont les exigences suscitent elles-mêmes le besoin d'une compétence pour la concrétiser en normes juridiques »[175]. De ce fait, il généralise la compétence à l'ensemble du territoire, ce qui le conduit à définir trois ordres publics généraux -municipal, départemental et national-, ayant une « norme d'habilitation implicite »[176] et donc d'attribuer implicitement un pouvoir de police générale à des autorités décentralisées, telles que le maire, ou déconcentrées, telles que le préfet, ou

166 Ibid., p. 694.
167 Ibid., p. 697.
168 Ibid., p. 621.
169 Ibid., p. 557.

171 Ibid., p. 643.
172 Ibid., p. 644.
173 Ibid., p. 644.
174 Ibid., p. 734.
175 Ibid., p. 735.
176 Ibid., p. 643.

encore centralisées, telles que le premier ministre, mais sans autres critères juridiques explicites.

Bien qu'il rappelle l'importance de la reconnaissance du critère formel législatif en matière de pouvoir de police administrative générale du maire et du préfet, il estime qu'« au total, le débat relatif au point de savoir quel est le texte fondant la compétence du préfet n'a guère d'importance puisque cette compétence a de toute façon un fondement institutionnel »[177], étant donné qu'elle est basée sur l'idée de nécessité, qui, elle, est un critère fonctionnel. Il met donc le critère fonctionnel au-dessus du critère textuel législatif.

Il termine sa démonstration sur l'attribution formalisée du pouvoir de police administrative au maire et au préfet, « en dehors de l'autorité décrétale du préfet et du maire, il n'y a pas d'autre autorité normative de police générale en l'état actuel du droit positif. Les ministres et autres autorités de police générale en l'état actuel ne sont donc dotés que de pouvoirs spéciaux »[178]. Cela signifie qu'il y a un texte pour définir la liste nominative des titulaires du pouvoir de police administrative générale, mais aucun pour déterminer les titulaires de la police administrative spéciale. Le pouvoir exécutif dispose par conséquent du privilège suprême de l'habilitation à attribuer un pouvoir de police administrative générale à une autorité quelconque. Quant à la police spéciale, qui s'inscrit dans le continuum de la police administrative générale et n'en est qu'une forme plus précise, elle est liée à un ordre public spécial et, pour E. Picard, se fonde sur une « norme formelle d'habilitation »[179] qui conditionne « expressément l'exercice des pouvoirs conférés aux autorités »[180] qu'elle désigne.

b) Un renforcement de l'habilitation des autorités de police administrative

Le Pr D. Maillard Desgrées du Loû reprend le même raisonnement que celui du Pr E. Picard concernant « la norme d'habilitation implicite »[181] de la police administrative générale, mais là où le premier ne voyait que trois autorités détentrices, il rajoute le préfet de police, le préfet délégué à la police, et le préfet maritime. Il estime en effet que ni la loi ni le règlement n'ont d'incidence dans l'attribution de la compétence de police administrative générale : « Dans la détermination d'une autorité compétente en matière de police générale, le texte ne joue qu'un rôle de désignation d'une autorité compétente apparente

[177] Ibid., p. 735.
[178] Ibid., pp. 784 - 785.
[179] Ibid., p. 655.
[180] Ibid., p. 670.
[181] Ibid., p. 19.

titulaire d'une fonction qui possède elle-même son propre fondement »[182]. Et il ajoute que « le cas échéant, un texte peut bien proclamer officiellement pour ainsi dire […] la compétence des autorités de police générale, […] l'ordre public rendu intelligible par le juge peut toujours rétablir chaque autorité dans ses droits, sinon dans ses devoirs »[183].

Il s'écarte cependant de l'analyse du Pr E. Picard en ce qui concerne l'interprétation des articles 34 et 37 de la Constitution puisqu'il rattache le pouvoir d'habilitation à agir en matière de police administrative à l'article 34, là où E. Picard le relie à l'article 37. Les deux articles appartiennent à la Constitution mais il semble que l'article 37 ne soit pleinement efficace qu'après que l'article 34 ait été appliqué. C'est là cependant un point de divergence mineur et les deux juristes sont d'accord pour reconnaître que la police administrative générale comme la police administrative spéciale sont toutes deux déterminées par le législateur et reposent sur la reconnaissance d'un pouvoir propre. En outre, une loi ou un règlement peuvent également habiliter à agir d'une façon implicite en matière de police spéciale[184].

c) Les limitations du pouvoir de police administrative

En matière de police administrative générale, là où E. Picard lie le pouvoir du premier ministre uniquement à l'article 37, et tant que le juge s'y réfère, tandis que D. Maillard Desgrées du Loû le rattache plutôt à l'article 34, D. Grégoire considère qu'il faut prendre en compte les deux articles. En effet, pour elle, l'article 37 définit le pouvoir de police administrative du premier ministre et l'article 34, l'habilitation à agir en matière de police administrative spéciale. Elle étaye ce raisonnement sur les critères de mise en œuvre et de mise en cause, et cite, pour cela, le Pr L. Favoreu : il faut « envisager les mesures de police […] comme participant de la mise en œuvre du principe de liberté en ce qu'elles viennent, non pas mettre en cause, mais aménager la liberté, et alors admettre que son principe, la compétence du pouvoir réglementaire pour préserver l'ordre public, n'est pas contraire à l'article 34. (Si) ponctuellement, l'exercice de ce pouvoir (aboutit) à mettre en cause, dénaturer les principes ou garanties fondamentales établies par le législateur, cette mise en cause, contraire à l'article 34 et résultant d'un mauvais usage de pouvoir de police, sera sanctionnée par le juge administratif non pas sur le terrain de l'incompétence mais sur le fond. La mesure sera en effet le plus souvent considérée comme étant excessive,

[182] Thèse D. Maillard Desgrées du Loû, *Police générale, police spéciale* (Recherche sur la spécificité des polices générales et spéciales), 1988, p. 97.
[183] Ibid., p. 103.
[184] Ibid., p. 105.

disproportionnée par rapport au but poursuivi »[185]. Cela implique par conséquent que l'article 34 autorise le premier ministre à prendre, en vertu de son pouvoir réglementaire issu de l'article 37, des mesures de police soumises au primat des libertés, et donc que la mise en œuvre du pouvoir de police peut être remise en cause par la loi, si elle est contraire au principe de liberté. En effet, « le pouvoir réglementaire […] trouve son fondement dans l'article 37 de la Constitution et inclut le pouvoir du premier ministre pour aménager les libertés dans un souci de sauvegarde de l'ordre public »[186].

D. Grégoire ajoute que « le juge constitutionnel en affirmant l'obligation d'une intervention législative en ce qui concerne l'institution d'une police spéciale a, par là même, confirmé l'un des critères majeurs de distinction entre la police administrative générale et les polices spéciales quant à l'origine respective des pouvoirs de police […]. Ce n'est que lorsqu'il y a mise en cause d'un droit ou d'une liberté qu'une loi est nécessaire. C'est donc l'importance de la limitation apportée aux droits et aux libertés qui commande l'intervention ou non du législateur et l'institution de police spéciale »[187].

B) ANALYSE CRITIQUE DES DIFFERENTES DOCTRINES PAR RAPPORT AUX GRANDS PRINCIPES CONSTITUTIONNELS

L'examen de ces doctrines conduit à émettre quelques réserves, notamment sur le primat donné à la liberté qui, de ce fait, nécessiterait le vote d'une loi (a), puis, sur les limites du pouvoir implicite (b). Nous réexaminerons ensuite les attributions liés aux critères formels (c), ainsi que la question de l'obligation d'identifier les titulaires de ce pouvoir implicite (d), avant d'en considérer les conséquences sur l'application du principe de libre administration des collectivités territoriales (e). On en conclura à l'existence d'un réel pouvoir d'exception (f).

a) L'atteinte au primat de liberté impliquant la création d'une loi

Dans le raisonnement de D. Grégoire, l'exactitude du principe de « mise en cause-mise en œuvre » n'est pas établie, faute de précision dans la définition. En effet, elle estime qu'une mise en œuvre peut avoir pour effet une mise en cause, et donc entraîner la création d'une loi puisque, dès qu'il y a mise en cause d'un droit ou d'une liberté, il faut nécessairement légiférer. Nous pensons quant à nous que les éléments « mise en œuvre-mise en cause »

[185] Ibid., pp. 147-148.
[186] Ibid., pp. 149-150.
[187] Ibid., pp. 157-156.

ne sont pas commutatifs car lorsqu'il y a mise en cause d'une liberté, la notion de loi devient prioritaire, et par conséquent la mise en cause primerait sur la mise en œuvre. Cela conduit à dire que chaque fois qu'il y a une mise en œuvre, autorisée par la loi, qui elle-même encadre la liberté, le premier ministre ne pourrait exercer son pouvoir de police que si une loi encadrant la ou les libertés mises en cause existait préalablement. Alors, en matière de sécurité civile, la prévention ou la distribution des secours pour faire face à un sinistre ne pourraient se faire sans qu'il y ait eu soumission préalable des mesures mises en œuvre au contrôle du primat de liberté par le biais d'une loi. Cela mènerait à une interdiction d'agir avec effet immédiat, à moins qu'une telle loi ne prenne en compte toutes les mises en causes probables. Dans la pratique, une telle situation est impossible puisqu'elle contraindrait les services de secours à attendre la création d'une loi pour prendre toutes les mesures de police administrative nécessaires pour faire face à la situation.

Nous trouvons confirmation de cette objection dans la thèse du Pr D. Maillard Desgrées du Loû qui dit en effet que « l'article 34 de la Constitution réserve à la loi la détermination des règles concernant…les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques […], les mesures décrétales de police, comme toutes les mesures de police, portant atteinte à l'activité des personnes, peuvent donc aller à l'encontre de ces garanties fondamentales dont le citoyen doit jouir en matière de libertés publiques et constituent un élément de détermination de leur régime juridique […]. Dans ces conditions, toute mesure de police devrait se heurter à la lettre de l'article 34 et ne pouvoir intervenir qu'après la permission de la loi »[188]. Une telle logique s'inscrit dans la cohérence du droit positif comme le souligne le Conseil Constitutionnel en matière de sécurité intérieure[189], lorsqu'il considère que l'article 3 de la loi pour la sécurité intérieure, en prévoyant un pouvoir de réquisition au préfet de département[190], contribue « à préciser et à compléter les pouvoirs de police administrative appartenant d'ores et déjà à l'autorité préfectorale »[191]. L'analyse faite par le Conseil Constitutionnel reconnaît donc que le pouvoir de réquisition découle d'une nécessité de mise en œuvre, bien qu'elle puisse porter atteinte au primat de liberté -ici, celle d'aller et venir.

---

[188] Thèse D. Maillard Desgrées du Loû, *Police générale, police spéciale* (Recherche sur la spécificité des polices générales et spéciales), 1988, pp. 37-38.

[189] La sécurité civile est codifiée dans le Code de sécurité intérieure et elle fait désormais partie du nouveau concept de sécurité intérieure que nous étudierons ultérieurement.

[190] Codifiée à l'article L 2215-1 du CGCT, la réquisition sera développée ultérieurement.

[191] Conseil Constitutionnel., DC n°2003-467, 13 mars 2003.

b) Un pouvoir d'exception interprété comme habilitant des autorités à attribuer un pouvoir de police administrative générale aussi bien que spéciale

Les pouvoirs de police administrative du premier ministre seraient, selon D. Grégoire, exclusivement basés sur l'article 37 de la Constitution de 1958. Or, le Conseil d'Etat comme le Conseil Constitutionnel ont estimé conjointement et pendant plus de cinquante ans que « la Constitution n'a pas retiré au chef du gouvernement les attributions de police générale qu'il exerçait antérieurement ». Cette interprétation remet donc en cause la suprématie qu'attribue D. Grégoire à l'article 37, et plus généralement à celle d'une combinaison des articles 21, 34 et 37.

On constate finalement que les autorités de police prennent des initiatives normalement réservées au législateur et nous pouvons en conclure que puisque les mesures de police administrative contournent le pouvoir législatif, elles peuvent donc bien être qualifiées de mesures implicites.

Le pouvoir d'habilitation de l'exécutif, et plus particulièrement du premier ministre joue un rôle prépondérant en matière de sécurité civile. En effet, il serait habilité à attribuer un pouvoir de police administrative générale ou de police administrative spéciale à n'importe quelle autorité déconcentrée ou décentralisée, et sans conditions particulières.

La doctrine avançant l'existence d'une norme d'habilitation implicite à agir en matière de police administrative générale est en contradiction avec le critère législatif. En effet, la loi attribue exclusivement le pouvoir de police administrative générale au maire et au préfet de département, avant même que ce pouvoir soit ancré dans la Constitution. Car, même si la jurisprudence a bien reconnu de tels pouvoirs au chef de l'Etat pour combler le vide juridique laissé par le législateur, la Haute Juridiction n'a jamais, comme nous l'avons déjà mis plusieurs fois en évidence, nié que le pouvoir de police administrative de police générale du maire et du préfet ait des sources juridiques. Sinon, cela impliquerait qu'un transfert de pouvoir, par exemple du préfet de département au préfet de région, serait inconstitutionnel. Or c'est bien la loi qui a attribué aux préfets de départements et aux maires leurs prérogatives.

c) Un pouvoir implicite reconnu à différentes autorités de police administrative de proximité[192]

Si E. Picard et D. Maillard Desgrees du Loû reconnaissent tous deux un pouvoir implicite de police administrative générale détenu par le maire, le préfet et le premier ministre, le second rajoute à cette liste les préfets de police et les préfets maritimes. Ils n'identifient donc pas les mêmes autorités alors que toutes relèvent du même système de déconcentration. Or le préfet maritime comme le préfet de police jouent un rôle important en matière de sécurité civile généralisée à la sécurité nationale.

En outre, ils n'identifient pas les mêmes postulats en matière de police spéciale. En effet, E. Picard étend le critère d'habilitation implicite du pouvoir de police générale au pouvoir de police spéciale sans recourir au critère formel, législatif ou réglementaire, tandis que D. Desgrées du Loû affirme que « le législateur est la seule autorité habilitée à créer une police spéciale, c'est-à-dire une réglementation qui excède ce que peuvent prévoir les autorités de police générale ». Il rattache donc à l'article 34 de la Constitution « le pouvoir de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques […] ».

Par ailleurs, D. Desgrées du Loû démontre que les pouvoirs de police générale du premier ministre trouvent leur source dans l'article 37 et ceux de police spéciale dans l'article 34. Mais en bonne logique l'article 37 devrait s'appliquer après l'article 34, puisque ce dernier fixe les principes fondamentaux du pouvoir réglementaire autonome.

d) Le respect du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales

Le maire est un agent décentralisé de l'Etat depuis la loi du 5 avril 1884, qui constitue le véritable point départ de l'intégration progressive de la commune dans le pouvoir central en matière de police administrative. En effet le régime juridique qui l'encadre est uniforme pour toutes les communes en France et c'est un choix qui ne sera jamais remis en cause par la suite, en raison notamment de l'extrême disparité des communes françaises, et plus particulièrement des petites communes.

---

[192] Des responsabilités éminentes dans la protection de la sécurité des populations et de la distribution des secours mais également dans la modification du service public lui-même, nécessitant une modernisation des services d'incendie et de secours pour être en mesure de faire face aux nouveaux risques de la société ; Ministre PASQUA C, J.O, débats, AN, 16 janvier 1995, page 79, DEBRE JL ministre de l'Intérieur, J.O débats, Sénat, 27 juin 1995, page 647.

La commune détient une clause de compétence générale dont l'une est dédiée à la sécurité, même si elle n'est pas obligée de créer un service d'incendie et de secours dans le périmètre communal.

De plus, le maire est le premier représentant de la commune puisqu'il est élu par son conseil municipal. La meilleure illustration de ses pouvoirs de police administrative est celle de la responsabilité qu'il détient face à un sinistre, et cela depuis les lois de décentralisation, puisqu'auparavant la commune était une entité privée et que le maire exerçait son pouvoir de police municipale sans lien direct avec la police administrative de l'Etat[193]. D'ailleurs, outre celle du service public, et en dehors de certaines exceptions, c'est bien la responsabilité du maire qui est engagée, comme le montre la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004, désormais codifiée dans le Code de la sécurité intérieure, qui, en créant la réserve communale de sécurité civile, ou en mettant en place des plans de sauvegarde communale, -tous deux dirigés par le maire et financés par la commune-, montre la volonté du législateur d'accroître cette responsabilité.

L'éventualité d'un pouvoir implicite d'habilitation du gouvernement à donner une quelconque attribution au maire est donc inconstitutionnel en situation normale, lorsque l'événement ne nécessite pas l'intervention de l'autorité supérieure, car il remettrait en cause le principe de décentralisation qui stipule que ni le gouvernement ni l'autorité déconcentrée ne peuvent s'ingérer dans les affaires de l'autorité décentralisée de quelque façon que ce soit, en dehors des critères formels qui précisent les cas où l'Etat doit se substituer à l'autorité décentralisée.

C) LA RECONNAISSANCE D'UN POUVOIR D'EXCEPTION NE POUVANT ÊTRE ASSUME QUE PAR L'ETAT

Les mesures de police administrative sont prises individuellement par différentes autorités mais restent soumises à l'autorité d'une puissance supérieure qui doit pouvoir agir soit pour les rectifier soit pour les uniformiser.

Avec l'arrêt Labonne, le Conseil d'Etat a reconnu la compétence du législateur pour habiliter à agir en matière de police générale car il confie au pouvoir réglementaire une fonction d'exécution des lois lorsqu'il considère que si « les autorités départementales et municipales sont chargées par la loi, notamment celle des 22 décembre1789-janvier1790,

[193] Nous étudierons ultérieurement cette notion.

et celle du 5 avril 1884, de veiller à la conservation des voies publiques et à la sécurité de la circulation, il appartient au chef de l'Etat, en dehors de toute délégation législative et en vertu de ses pouvoirs propres, de déterminer celles des mesures de police qui doivent en tout état de cause être appliquées dans l'ensemble du territoire ». Ces propos sont repris par le Conseil Constitutionnel lorsqu'il cite la formule suivante, dans plusieurs documents[194] : « en vertu de l'article 34 de la Constitution la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques : […] dans le cadre des missions, il appartient au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré ». Par conséquent, la Constitution de la Ve République reste inscrite dans le fil de l'arrêt Labonne et l'article 34 concerne aussi bien la police administrative générale que spéciale.

Par ailleurs, cela implique que si les moyens dont dispose le maire ne suffisent pas à rétablir l'ordre public communal, c'est l'autorité supérieure qui intervient en tant que détentrice du pouvoir de police administrative départementale, voire même nationale.

Un exemple confirmant le pouvoir implicite de l'autorité habilitée à agir en l'absence de loi est celui du pouvoir décrétale qui consiste à prendre toutes les mesures nécessaires, même si elles mettent en cause certaines libertés, et cela sur l'ensemble du territoire national. L'arrêt du Conseil d'Etat du 4 juin 1975, *Bouvet de la Maisonneuve* mentionne en effet « qu'il appartient au gouvernement, en vertu des dispositions des articles 21 et 37 de la Constitution, de prendre toutes les mesures applicables à l'ensemble du territoire, et notamment celle qui ont pour objet la sécurité des conducteurs des voitures automobiles et des personnes transportées. Qu'en faisant obligation à certains de ceux-ci, afin de réduire les conséquences des accidents de la route, de porter la ceinture attachée, l'article R 53-1 du code précité n'a pas excédé les pouvoirs confiés à l'autorité réglementaire ». Cet arrêt confirme l'existence d'un critère organique, mais surtout matériel, de la mise en cause par l'article 34 du primat des libertés, puisqu'il devient nécessaire de prescrire le port de la ceinture pour éviter des morts sur la route. Cela diminue en effet les libertés des automobilistes sans pourtant qu'il y ait une loi préalable les encadrant. Certes le premier ministre aurait pu donner aux maires et aux préfets des instructions leur demandant

[194] Conseil Constitutionnel DC n°85-187, 25 janvier 1985, cons. 3 ; Conseil Constitutionnel, DC 94-352, 18 janvier 1995, cons. 3, Conseil Constitutionnel, QPC n°2012-279, 5 octobre 2012, cons. 14.

d'utiliser leurs pouvoirs de police, mais il aurait alors couru le risque de désunir la mesure et par conséquent de l'interpréter d'une façon moins efficace qu'en l'uniformisant[195].

Bien que de nombreux auteurs trouvent la source de la police administrative dans l'ordre public, il semblerait que cette notion soit à maintenir au second plan. En effet, pour des raisons pratiques, le Parlement ne peut assumer ce type de mission institutionnelle qui implique, face à l'urgence, de déployer des moyens d'action immédiats. Le caractère d'urgence crée donc, en matière de police administrative, une condition d'exception qui devient dérogatoire, ce qui fait que les organes exécutifs se substituent au pouvoir législatif. Il semble y avoir là une sorte de quatrième pouvoir[196], qui dispose d'une « garde avancée », contrôlée par un « chef de troupe départemental » intervenant quand le combat prend de l'ampleur et pouvant faire agir des troupes nationales placées sous l'autorité d'un même chef. Ainsi, située entre police administrative et service public, mais toujours représentant le peuple, c'est une autorité exécutive unique qui agit en cas de nécessité.

En effet, face à l'urgence, il est naturel que l'homme cherche à s'organiser pour lutter contre les fléaux par des mesures préventives et curatives. Sur le territoire français, cette organisation se déploie selon un canevas précis, placé sous une autorité qui détient un pouvoir implicite, né de la nécessité de faire face à l'imprévu, et qui, par conséquent, doit aussi gérer les moyens humains et matériels indispensables pour rétablir l'ordre public en cas de trouble. C'est là, à notre avis, que se situe la véritable source de la police administrative : **moins dans la nécessité de maintenir l'ordre public que dans la difficulté qu'il y aurait à habiliter le pouvoir législatif en la matière**.

Par sa mission institutionnelle, le gouvernement est donc titulaire de deux pouvoirs : celui de commander à l'ensemble des fonctionnaires et celui d'édicter des prescriptions de police administrative. Le maintien de l'ordre public est ainsi fondé sur une chaîne allant des maires aux préfets et fonctionnant sur l'entrecroisement permanent du principe de la remontée de l'information et de celui de l'adaptation des mesures à l'évolution de la situation de danger, une situation qui, par ailleurs, peut aussi dépasser les limites du territoire national et atteindre le niveau d'une crise nécessitant une intervention au niveau

[195] T. M. David-Pêchel, La contribution de la jurisprudence constitutionnelle à la théorie de la police administrative, RFDA, p.362.
[196] Avant la Constitution de 1958, la loi du 8 décembre 1939 confiait au gouvernement le droit de prendre par « décrets délibérés, et approuvés en Conseil des ministres, les mesures imposées par les exigences de la défense nationale » dans les seuls « cas de nécessité immédiate », CE. 27 avril 1945, Josue, R.84, D.1945, .J. Donnedieu de Vabres, p. 190.

européen. Cela ferait alors intervenir le mécanisme de coopération communautaire, qui a été instauré pour améliorer la coordination de l'intervention des services de secours de la protection civile dans les cas d'urgence majeure, à savoir les effets d'une catastrophe naturelle, technologique, radiologique ou environnementale (y compris une pollution marine accidentelle), ou d'un acte terroriste survenant ou menaçant de survenir, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union européenne[197].

SECTION 2 : LE POUVOIR IMPLICITE DANS LA HIERARCHIE OPERATIONNELLE

Seule la détention exclusive d'un pouvoir par l'organe exécutif peut lui garantir la certitude d'être en mesure de faire face à tous les événements. C'est ainsi que, lorsqu'une autorité de police inférieure ne dispose pas des moyens suffisants, ou lorsqu'il y a carence de sa part, l'autorité supérieure –qui peut remonter jusqu'à celle du gouvernement- intervient pour garantir la protection de la population, des biens et de l'environnement. C'est ce principe qui fonde l'ordre public[198] et lui donne une puissante synergie. La police administrative dégage une forme de pouvoir implicite lié, quant à lui, à l'ordre intérieur. En effet la police administrative est nécessairement mise en œuvre par des personnes physiques soumises de ce fait à une hiérarchie. On peut donc souligner que le système qui régit la sécurité du territoire national repose sur la puissante synergie de deux sortes de pouvoirs, ce qui lui donne toute son efficacité (PARAGRAPHE 1).

Le gouvernement français dispose donc sur l'ensemble du territoire national d'une véritable puissance d'action, caractérisée par un dimensionnement opérationnel à géométrie variable, et qui lui permet d'anticiper et de répondre à tous les types de besoins et à toutes les formes de carences pouvant se manifester en matière de sécurité civile (PARAGRAPHE 2).

PARAGRAPHE 1 : LA HIERARCHISATION ADMINISTRATIVE DE LA COMPETENCE OPERATIONNELLE

La notion d'habilitation implicite contenue dans le pouvoir de police administrative doit être associée à celle d'ordre intérieur (A), puisque ce sont des agents soumis au pouvoir

[197] Ce mécanisme se fonde sur un ensemble d'actions à mettre en œuvre afin de solliciter des équipes de secours et d'intervention disponibles dans les États membres

[198] En effet, les juristes rattachent le pouvoir de police administrative à l'ordre public, mais on peut aussi développer un autre raisonnement à partir du fait qu'il est impossible au Parlement de prendre une telle prérogative.

hiérarchique qui la mettent en œuvre lorsqu'il s'agit de faire face à tout événement menaçant la sécurité civile (B).

A) LE POUVOIR HIERARCHIQUE ET LA NOTION D'ORDRE INTERIEUR

Au sens le plus large, la notion d'exécution des lois implique l'existence d'un pouvoir implicite[199], celui d'assurer le maintien de l'ordre public et la marche des services publics, un pouvoir qui pourtant reste indépendant des prescriptions formelles du législateur. Bien que le pouvoir hiérarchique ne repose sur aucun fondement textuel, au point d'avoir été qualifié de pouvoir spontané[200], le Conseil d'Etat consacre l'existence d'un pouvoir réglementaire permettant aux ministres[201] de prendre les mesures nécessaires à l'organisation de leurs services, et, comme le rappelait dans ses conclusions M. Bernard, « dans la mesure où les nécessités du service l'exigent et envers les seules personnes qui se trouvent en relation avec le service, soit qu'elles y collaborent, soit qu'elles l'utilisent ». On peut ici faire deux remarques. Tout d'abord, il y a création d'un ordre interne hiérarchique entre les ministres et les préfets ; ensuite on relève que, si certains ministres détiennent des pouvoirs de police administrative spéciale, le ministre de l'Intérieur joue un rôle centralisateur en matière de sécurité civile, et qu'il peut donner des instructions impératives à ses subordonnés, par exemple aux préfets[202]. Pourtant le pouvoir

---

[199] Sur la portée du pouvoir d'exécution des lois, *Recherche sur les pratiques administratives para-règlementaires*, Daniel Mockle, sous la direction G. Vedel, 1984, p.276.

[200] CE, arrêt *Jamart,* 7 février 1936.

[201] Sous l'empire des lois constitutionnelles de 1875, comme sous l'empire de la Constitution de 1946 ou de celle de 1958, les ministres ne sont pas investis du pouvoir réglementaire. Ce dernier est effectivement attribué soit au chef de l'Etat (IIIe République), soit au chef du gouvernement (IVe République), soit enfin au chef du gouvernement, sous réserve de prérogatives reconnues au chef de l'Etat (Ve République), les ministres n'étant appelés qu'à contresigner les décrets pris par l'autorité titulaire du pouvoir réglementaire. Ils ne disposent d'un pouvoir réglementaire que de façon exceptionnelle et en vertu d'une habilitation expresse, soit de la loi soit d'un décret. Toutefois, l'arrêt *Jamart* leur attribue, en qualité de chef de service, un pouvoir réglementaire minimal dont ils disposent en l'absence de toute habilitation par une loi ou un décret, celui de prendre les mesures nécessaires à l'organisation de leurs services.

[202] C. Wiener, *Recherche sur le pouvoir réglementaire des ministres*, thèse dirigée par M. Waline, 1970, pp. 8 et 9. La jurisprudence n'a pas remis en cause la reconnaissance implicite du pouvoir règlementaire des ministres : en premier lieu, elle a reconnu que le pouvoir général d'instruction du ministre ne disparaissait pas du seul fait de l'octroi d'une compétence propre à un agent subordonné, et que le ministre conservait le droit de diriger l'action de l'agent. En second lieu, pour n'avoir pas à censurer une reprise totale de la compétence de l'agent, dissimulée sous ce pouvoir de direction, elle a minimisé les conséquences juridiques des instructions ministérielles, à la fin tacite de leur permettre de développer des effets pratiques. Le droit d'adresser des instructions aux agents soumis à leur autorité pour les guider dans l'exercice de leurs fonctions a toujours été reconnu aux ministres : le pouvoir d'instruire est l'une des composantes essentielles du pouvoir hiérarchique. Les pouvoirs exercés à tous les échelons de la hiérarchie sont compris dans le pouvoir général qui appartient au ministre sur son département. Surtout ce pouvoir d'instruction continue à s'appliquer lorsque les agents ont été personnellement investis par la loi d'une compétence déterminée. Car le Conseil d'Etat dans les arrêts *Bensahli Semoussi*, 24 juillet 1935, *Prunget , Ass*., 24 octobre 1930, Rec., p. 865, formule que le ministre peut toujours, donner « les instructions qu'il estime utiles pour l'exercice des pouvoirs que leur confèrent les dispositions de la loi ».

hiérarchique, et plus particulièrement l'ordre interne, ne repose sur aucun fondement textuel bien qu'il joue un rôle primordial dans la continuité de la vie nationale, c'est-à-dire le maintien de l'ordre public. Cet ordre intérieur peut être étendu aux autorités déconcentrées aussi bien que décentralisées[203], mais en respectant le principe de décentralisation et en laissant donc chacun dans sa sphère de compétences. Il y aurait donc là la possibilité de l'existence d'une autre forme de pouvoir implicite.

Au niveau de l'Etat, la dichotomie entre les règles légales constitutionnelles de distribution des compétences et le pouvoir de fait pour les réaliser s'expliquent par des motifs d'ordre à la fois technique et politique.

En effet les exigences d'une bonne administration supposent que la réglementation soit scientifiquement adaptée à son objet, -elle est donc liée à la technique-, mais également à son auteur, qui doit être doté d'une connaissance approfondie des problèmes à régler, d'une capacité à uniformiser les solutions à appliquer pour une même catégorie de situations. Cela démontre d'ailleurs comment le pouvoir central agit sur l'autorité territoriale, avec cependant des limites.

Le pouvoir réglementaire est celui d'édicter des dispositions de caractère général et impersonnel, applicables en permanence au citoyen et aux fonctionnaires, en vertu de la reconnaissance d'un ordre interne (arrêt *Jamart*). Cette compétence est réservée principalement au président de la République et au premier ministre, car, en principe, les ministres n'ont pas de pouvoir réglementaire. Cependant l'exigence d'une bonne administration conduit à apporter certains assouplissements à cette règle[204].

---

[203] D. Mockle Recherches sur les pratiques administratives para-réglementaires, thèse dirigée par G. Vedel, 1984, p. 340.

[204] Il faut distinguer, parmi les circulaires à caractère réglementaire, entre les interprétatives et les réglementaires, et, cela, depuis la jurisprudence CE, 1954, Institution Notre-Dame-du-Kreisker renforcée par CE, 2002, Madame Duvignères. Cette décision s'inscrit dans la ligne d'une solution retenue peu de temps auparavant par l'Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat (28 juin 2002, V…, n°220361, p. 229), qui reprenait la jurisprudence issue d'une décision Institut français d'opinion publique (IFOP) du 18 juin 1993 (p. 178), selon laquelle « l'interprétation par l'autorité administrative des lois et règlements qu'elle a pour mission de mettre en œuvre, au moyen de dispositions impératives à caractère général, n'est susceptible d'être directement déférée au juge de l'excès de pouvoir que si et dans la mesure où ladite interprétation méconnaît le sens et la portée des prescriptions législatives et réglementaires qu'elle se propose d'expliciter ou contrevient aux exigences inhérentes à la hiérarchie des normes juridiques ».

Ainsi s'explique le rôle des ministres en matière d'édiction de décrets intéressant leur ministère ainsi que leur pouvoir de direction sur les actes de leurs subordonnés, pour lesquels ils peuvent prendre des mesures individuelles bien que limitées[205].

En matière politique, les ministres sont responsables de leur ministère à l'échelon centralisé aussi bien que territorial, ainsi que devant l'opinion publique et le Parlement[206].

Ce pouvoir réglementaire a des conséquences en matière de gestion des carrières des fonctionnaires, comme par exemple les sapeurs-pompiers. Ainsi le récent décret sur la réorganisation de leurs cadres d'emploi aura des effets directs sur le budget des collectivités territoriales, puisque, pour rendre la profession plus attractive[207], il facilite une montée en grade plus rapide des agents[208]. Par ailleurs les sapeurs-pompiers relèvent d'un établissement public caractérisé par un système de gestion bicéphale, lié à la fois à l'Etat et aux collectivités territoriales, ce qui pose aussi d'autres types de problèmes de gestion.

L'action administrative est donc légitimée et conditionnée par des normes constitutionnelles. Elle dispose par ailleurs de larges pouvoirs puisque le premier ministre, en tant que chef du gouvernement et de l'administration, dispose du pouvoir d'exécution et d'application des lois, dont découlent le pouvoir de direction par le supérieur hiérarchique ainsi que le pouvoir de police nécessaire au maintien de l'ordre public. C'est ainsi que nous pouvons en déduire que le service public –autrement dit, l'administration- et la police administrative sont interdépendants et que leur action converge vers le même but d'assurer les conditions nécessaires au maintien de la continuité de la vie nationale, relevant de la protection de la population, des biens et de l'environnement. Et cela implique notamment de prévenir ou de rétablir tout désordre se produisant dans l'ordre interne, au sein des services, mais également dans l'ordre externe, au niveau des différentes sphères territoriales et avec l'aide de l'ensemble des services publics concernés.

B) LA MISE EN ACTION DU POUVOIR OPERATIONNEL PAR LE FONCTIONNAIRE

[205] Arrêt *Piron, Ass.* 24 juillet 1942, Rec..,, p.233. Pour M. Waline, l'annulation de la mesure prise par le ministre s'explique en raison du fait qu'il s'est placé, par la façon dont il a procédé, « dans l'impossibilité de faire une saine appréciation de l'opportunité de sa décision. Tout se passe comme si l'autorité administrative avait, même lorsque son pouvoir est entièrement discrétionnaire, l'obligation de se mettre dans les meilleures conditions pour prendre la meilleure décision ». (M. Waline, *Droit administratif*, 7ème édition, p.248).
[206] C. Wiener, Recherche sur le pouvoir réglementaire des ministres, thèse, 1970, p.122.
[207] Circulaire du 15 janvier 2013 relative à la modernisation de la filière sapeur-pompier, Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises
[208] Décret du 20 avril 2012 relatif à la modernisation de la filière des sapeurs-pompiers professionnels.

La police administrative ne peut donc agir que si, d'une part, elle dispose pour cela d'une habilitation et que si, d'autre part, elle détient un pouvoir hiérarchique sur les fonctionnaires, dont certains, comme les préfets, ont une attribution de police. Cette interdépendance entre la police administrative et les services publics permet de faire face à toute situation imprévisible nécessitant la mise en œuvre de moyens humains et matériels, selon une stratégie préalablement déterminée. Les deux types de compétences, celle de la police administrative et celle du service public, doivent donc entretenir des relations suffisamment étroites pour que puisse être pris en compte le risque lié à toute situation présentant un caractère d'urgence, que ce soit à titre de réparation ou de prévention Ainsi le maire doit établir un pronostic pour prendre la bonne mesure du risque, et, en cas d'inaction, il peut être condamné. Dans l'arrêt *Murfy*, il lui est reproché de ne pas avoir agi en vertu de ses pouvoirs de police administrative, concernant un dépôt de matières combustibles qui s'était accumulé depuis plusieurs années et avait fini par s'enflammer, le condamnant à une faute lourde. Dans ce cas, l'autorité supérieure aurait pu prendre des mesures de substitution, mais à condition évidemment d'avoir été informée de la situation, -ce qui se fait habituellement par le biais de l'ordre intérieur, c'est-à-dire des fonctionnaires locaux qui, en ce cas, agissent comme éclaireurs.

Pour quadriller au mieux le territoire territorial en termes de sécurité, il est donc indispensable que les autorités concernées détiennent un pouvoir d'habilitation en matière de police administrative, mais aussi que soit exercée une surveillance sur les mesures prises, ce que permet le contrôle de légalité. Il est par ailleurs nécessaire d'organiser aussi bien la prévention que le système de relais des situations à risque jusqu'au plus haut niveau, celui de l'Etat. Ainsi, en ce qui concerne le risque de feux de forêt, le service public est habilité à interdire par exemple l'accès touristique de certains massifs forestiers, en vue d'assurer la protection des populations. L'Etat peut également se substituer au maire, par l'intermédiaire du préfet, en prescrivant des mesures plus restrictives. Le préfet, représentant du ministre de l'Intérieur, qui est son supérieur hiérarchique, est également soumis à l'ordre interne[209]. C'est ainsi que le préfet a des compétences partagées puisqu'il détient une compétence propre en matière de police administrative générale, ce qui lui laisse une certaine autonomie dans ce domaine, mais il reste sous le contrôle du premier ministre ou du ministre de l'Intérieur, qui peuvent toujours le contraindre à rectifier ou modifier le contenu des mesures prises.

[209] Nous verrons en détail la gestion de crise au chapitre suivant.

La police administrative et le service public exercé par les services d'incendie et de secours sont donc sous la direction d'une autorité unique, qui peut prendre toutes les mesures préventives ou curatives permettant de remédier à toute situation portant atteinte à la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques, et de les mettre en œuvre par le biais d'autorités de proximité –déconcentrées ou décentralisées- qui constituent un véritable maillage du territoire national, au niveau départemental et communal, permettant une intervention des secours dans des délais raisonnables et avec les moyens adéquats.

PARAGRAPHE 2 : LE CONTINUUM DE LA REPONSE OPERATIONNELLE

L'ordre public général concerne l'ensemble des normes juridiques d'ordre public reconnues par le juge comme pouvant être légalement édictées par des autorités de police disposant de pouvoirs propres et les exerçant dans les limites du territoire national, départemental et communal. Seuls les contours de ces deux derniers périmètres sont définis par les textes.

Or, ces trois ordres publics diffèrent en contenu, puisque, d'une part, leurs limites géographiques respectives y impliquent la coexistence de règlements locaux et nationaux et que, d'autre part, les maires, les préfets et les autorités gouvernementales ont des missions différentes, même si elles demeurent sous le contrôle de l'autorité centrale.

Pourtant c'est bien cette situation complexe qui a permis de mettre en place un dispositif de réponse opérationnelle de sécurité civile efficace, qui soit à la fois de proximité et centralisé (A), et qui puisse faire face à tous les besoins en la matière (B).

A) LA SIGNIFICATION JURIDIQUE

La réponse opérationnelle de la sécurité civile repose sur un pouvoir provenant de la Constitution, et qu'on qualifiera donc d'implicite (a). Si cette spécificité permet de faire face à tous les événements menaçant l'ordre public (b), les mesures à prendre doivent cependant rester dimensionnées à la gravité de la situation (c).

a) Règles constitutionnelles de police administrative et pouvoir implicite

La notion de pouvoir implicite met en évidence une difficulté à distinguer entre les différentes sortes de polices, car, en matière de critères territoriaux, le critère organique se confond avec celui des moyens mis en œuvre puisqu'il n'existe aucune différence entre les deux catégories quant aux procédés par lesquels ces polices sont exercées. Cela vient peut-être du fait que certaines autorités peuvent être titulaires à la fois d'un pouvoir de

police générale et d'un pouvoir de police spéciale dans les mêmes limites géographiques que d'autres autorités. Il y a donc un chevauchement dans des missions qui poursuivent pourtant le but identique de prévenir ou rétablir l'ordre public. Par ailleurs, si les différentes sortes de police administrative étaient déterminées par des règles précises, leurs titulaires respectifs seraient liés par l'obligation hiérarchique, ce qui entraverait la rapidité de décision lors d'une intervention urgente. Par contre le flou qui subsiste en matière de définition des différents types de police permet à chacun de ses titulaires d'adapter le pouvoir dont il dispose au plus près des circonstances, sans avoir à attendre une autorisation législative. En effet, bien que la mesure prise puisse porter atteinte à la liberté, elle reste soumise au contrôle de l'autorité supérieure. Ainsi, dans les situations normales, le titulaire du pouvoir de police reste à l'abri de toute ingérence, et dans les situations d'urgence, il dispose des pleins pouvoirs. L'exemple du préfet de zone qui, depuis sa création en 2010, est titulaire d'un pouvoir de police administrative, sans que soit cependant précisé s'il s'agit d'un pouvoir de police générale ou spéciale, illustre bien tout l'intérêt qu'il y a à maintenir une certaine absence de définition en la matière..

La définition de la police administrative au moyen du critère de nécessité est elle aussi inopérante puisque la police générale, -tout comme la police spéciale d'ailleurs, mais à condition qu'un texte l'y autorise-, peuvent utiliser les mêmes procédés[210].

Il en va de même pour le critère finaliste puisque de nombreuses polices spéciales, comme celle par exemple des installations classées, visent la sécurité, la salubrité, la tranquillité publiques, tout autant que la police générale.

Quant au critère d'objet, on ne peut non plus le retenir car ni la police générale ni la police spéciale n'ont d'objet particulier et elles ne se différencient que par la définition plus précise de celui de la police spéciale.

On peut toutefois souligner le fait que la police générale peut toujours intervenir dans des circonstances qui relèveraient normalement de la police spéciale, comme le montrent les interventions qui ont lieu lorsqu'il y a péril imminent et qui peuvent mettre en œuvre, par le biais de la substitution, l'ensemble des autorités de police. Il faut pourtant rappeler qu'en matière d'exercice du pouvoir de police générale municipale, les rapports entre le préfet et le maire en tant qu'agent déconcentré ne sont pas de même nature que ceux qui existent

[210] Ces procédés sont le règlement, l'acte individuel, la déclaration préalable, l'injonction, l'acte matériel et la réquisition.

entre le préfet et le maire en tant qu'agent décentralisé[211]. On voit ici comment le principe d'autonomie communale, qui exclut l'instruction hiérarchique, ne peut être garanti et préservé que par la procédure de substitution.

L'examen du contenu des différents actes de police générale ou spéciale n'est pas non plus d'un grand secours pour tenter de différencier les deux sortes de police puisque chacun de ces actes prendra en compte des éléments particuliers, propres aux circonstances, de l'ordre public.

C'est donc bien la détermination d'un fondement constitutionnel qui permet de combler le vide juridique entourant la définition de la compétence décrétale et autonome habilitant le gouvernement –le chef de l'Etat et le premier ministre- à agir en vertu d'un pouvoir propre. Ils peuvent ainsi non seulement se substituer à l'autorité inférieure mais également attribuer un pouvoir de police administrative aux autorités non reconnues par un texte, c'est-à-dire à toute autorité, en dehors du maire et du préfet. Une telle habilitation, fondée sur la nécessité, permet d'intervenir à tous les niveaux de la hiérarchie formelle organisant les règles de droit. Elle englobe en effet toutes les manifestations de l'exercice de cette fonction institutionnelle et fournit aux autorités susceptibles d'y participer les titres de compétence fondant les actes qu'ils prennent, même lorsqu'ils dérogent à un règlement.

b) Un pouvoir propre permettant une réponse opérationnelle à tous les événements

La détention de pouvoirs propres de police administrative se justifie par l'obligation de défendre l'intérêt général et d'assurer la protection de la population, des biens et de l'environnement par des mesures préventives ou curatives mises en œuvre pour rappel par les services d'incendie et de secours.

C'est un pouvoir personnalisé fondé sur une norme implicite d'habilitation. Cette prérogative permet de mener à bien une mission institutionnelle à caractère dérogatoire, qui s'applique à différentes échelons et fait appel à différentes autorités de police administrative.

[211] Sauf lorsque le maire agit en qualité d'agent de l'Etat, et donc d'autorité déconcentrée, et qu'il doit faire exécuter des mesures de « sûreté générale », telles que définies à L2122-27 du CGCT, ou encore lorsqu'il agit en sa qualité d'officier de police judiciaire sous le contrôle du procureur de la République (article L2122-31 du CGCT).

Le découpage du pouvoir de police administrative et l'identification de ses titulaires se fait en fonction des limites communales, départementales ou nationales. Outre l'existence de lois et d'une jurisprudence relatives à la portée et aux limites de cette habilitation géographique, il y a aussi, pour l'autorité désignée, une obligation à agir pour répondre à tous les types de situations mettant en danger l'ordre public. Il est donc indispensable que soient hiérarchisés les différents pouvoirs de police administrative, mais dans le respect des prérogatives de chacun de ses titulaires. Ce principe s'applique aux actions préventives aussi bien que curatives. Ces actions s'inscrivent dans le cadre d'une police administrative générale, -municipale et départementale-, qui sont les seules à être définies par un texte, et se dédoublent chacune dans leur limite de compétence.

A la base de cet ensemble se trouve le principe d'unicité qui permet de maintenir la continuité de l'Etat, et donc de rétablir l'ordre public, lorsqu'il est menacé par un désordre quelconque, en prenant les mesures de police nécessaires, ou même parfois les pleins pouvoirs.

Par ailleurs, bien que le chef de l'Etat joue un rôle décisif dans l'orientation de la politique nationale, il se doit de respecter l'équilibre instauré par le droit interne, et notamment par le bloc de constitutionnalité. En effet il ne peut en aucun cas outrepasser le cadre prédéfini par les grands principes de la République, et en particulier celui de la séparation des pouvoirs. Néanmoins, il arrive que ces obligations soient contournées par le chef de l'Etat ou le premier ministre, dans certaines situations telles que celle de l'arrêt Labonne, considéré comme la véritable pierre angulaire de la police administrative. En effet le Président de la République avait pris des mesures de police sur tout le territoire national sans l'habilitation d'une loi, ce qui confirme donc le pouvoir d'habilitation implicite détenu par les deux têtes de l'exécutif. Le requérant, M. Labonne, s'appuyait sur le fait que seules les autorités municipales et départementales disposaient, en vertu d'un texte, d'un pouvoir réglementaire général pour introduire un recours pour excès de pouvoir. Or le Conseil d'Etat a pris la décision d'annuler ce recours, affirmant ainsi la supériorité de l'autorité nationale sur les autorités locales, et par là même son pouvoir d'habilitation implicite à prendre des mesures de police.

c) Une surveillance de la réponse opérationnelle

Lorsqu'un texte intervient pour conférer, sans autre condition, un pouvoir appartenant déjà à une quelconque autorité, il ne créé pas en réalité d'ordre public spécial : il ne fait que

traduire expressément le contenu de l'habilitation implicite résultant de l'ordre public général. On pourrait dire qu'il s'agit là d'une sorte de fausse police spéciale. L'article L 2212-4 du CGCT, qui relie toutes les polices spéciales aux risques naturels, ne crée pas à proprement parler une police spéciale, car cet article dispose qu'« en cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5ème alinéa de l'article L 2212-2, le maire prescrit des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites ». Le maire devient donc dans ce cas une autorité déconcentrée puisqu'il est soumis à la hiérarchie de l'Etat alors même qu'il dispose de pouvoirs propres de police spéciale liés à l'urbanisme.

La police générale suit la même logique que la police spéciale, et les deux autorités, déconcentrées et décentralisées, y sont liées l'une à l'autre, comme le montre l'affaire du Grand Bornand, où il appartenait au préfet de délivrer l'autorisation d'ouverture d'un terrain de camping aménagé, situé sur une zone inondable. Suite à une crue torrentielle, on a déploré la mort ou la disparition de 23 personnes[212]. Or le tribunal a refusé d'assimiler l'accident à un cas de force majeure –ce qui aurait entraîné une possibilité d'exonération- et a également condamné le préfet et le maire. En effet, dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de police générale, ce dernier aurait dû prévoir, par des précautions convenables –à savoir des mesures d'interdiction-, la survenue possible de fléaux calamiteux tels que des inondations.

Nous comprenons mieux pourquoi certains juristes attribuent à la police administrative, et plus particulièrement à la police municipale, une nature mixte, car elle relève aussi bien de l'Etat que des collectivités décentralisées[213]. En effet, bien que le maire dispose d'une compétence générale sur le territoire de sa commune, certaines matières échappent à son pouvoir de police municipale et sont de la compétence de l'autorité déconcentrée, notamment pour les situations présentant un danger imminent qui sont laissées à l'appréciation de l'autorité supérieure. Il y a donc bien une hiérarchisation de la police administrative.

B) LES EFFETS SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

[212] Cour administrative d'appel de Lyon, 2ème Chambre, du 13 mai 1997, 94 L00923 94LY01204, mentionné aux tables du *Recueil Lebon.*
[213] J. M. Pontier, L'Etat et les collectivités locales, répartition des compétences, pp. 215 à 224.

Le maintien de l'ordre public général implique le préalable d'une norme implicite d'habilitation, comme le montre l'organisation de la nouvelle sécurité nationale. Cependant, la jurisprudence définit la portée et les limites d'une telle notion (a), comme le montre l'exemple du préfet maritime (b).

a) Une fonction institutionnelle dérogatoire

La jurisprudence permet en effet de faire un contrôle de légalité des mesures de police prises par les différentes autorités habilitées, ou auxquelles on a attribué un pouvoir de police administrative général ou spécial. Les critères permettant de distinguer les deux sortes de police restant confus, nous parlerons désormais de police administrative, au sens de fonction institutionnelle déterminée par un cadre juridique, qui présente cependant certains vides nécessitant une reconstitution. Cette fonction institutionnelle est dérogatoire. Elle permet de veiller au maintien de l'ordre public, et elle est détenue soit par l'autorité déconcentrée, soit par l'autorité décentralisée. Elle consiste en une habilitation à prescrire des actes juridiques qui touchent au primat de liberté, et donc à légiférer implicitement dans les limites d'un territoire déterminé, communal, départemental, ou national. Une telle fonction institutionnelle doit s'exercer dans le cadre d'un Etat unitaire où les pouvoirs exécutifs sont réunis dans une seule main, car la police présente une unité de nature, qui doit transcender la diversité des formes statutaires constitutionnelles qu'elle peut prendre en fonction des régimes particuliers. La raison d'être de la police est de protéger l'ordre institutionnel, lui-même garant de la liberté, en accomplissant des actes légaux, qui peuvent cependant relever de régimes juridiques différents, selon qu'ils se situent au sein des organes déconcentrés ou décentralisés.

On peut se demander quel rôle a joué la Constitution de 1958 en matière de compétence décrétale autonome et on constate qu'elle a permis de libérer la notion d'habilitation implicite en matière de pouvoir réglementaire autonome de police d'un enfermement rigide dans l'idée d'ordre public général national et de l'ouvrir à un champ d'action beaucoup plus large.

b) L'attribution du pouvoir de police administrative au préfet maritime

On pourrait appliquer cette analyse au pouvoir de police implicite en mer. Selon le décret du 9 mars 1978 relatif à l'organisation des actions de l'Etat en mer, auquel s'est substitué le décret 2004-112 du 6 février 2004 attribuant un pouvoir de police administrative au préfet maritime, le gouvernement est habilité à attribuer un pouvoir de police quelconque à une

autorité déconcentrée. On rappellera ici que le gouvernement ne peut par contre se substituer à l'autorité décentralisé qu'en cas de péril imminent ou lorsqu'il y a chevauchement des différentes polices, ou encore lorsqu'il s'agit de prendre une mesure spécifique applicable à tout le territoire national. Mais il ne peut en aucun cas attribuer un pouvoir de police administrative sans habilitation législative préalable.

Il y avait une réelle nécessité à réattribuer[214] des pouvoirs de police administrative au préfet maritime puisque la France avait déjà organisé l'action de l'Etat en mer, en s'appuyant cependant non pas sur un service spécialisé, mais plutôt sur divers acteurs disposant de moyens d'intervention en mer. Or il s'est trouvé qu'un ministère qui n'avait pas les moyens de remplir une mission relevant de l'action de l'Etat en mer a transmis sa demande au préfet maritime. Ce dernier, au titre de ses pouvoirs de coordination, a demandé ensuite le concours de l'administration qui disposait de moyens d'intervention. Une telle organisation repose donc sur trois points : la place centrale occupée par les préfets maritimes, l'implication très forte de la Marine nationale et le savoir-faire de différentes administrations.

Le préfet maritime se voit ainsi investi d'un pouvoir de coordination des administrations intervenant en mer, de la responsabilité d'assurer la défense des droits souverains et des intérêts de la nation, de la sauvegarde des personnes et des biens, de la lutte contre les pollutions, et donc, plus généralement du maintien de la sécurité civile en mer. Un nouvel ordre public maritime est donc instauré, dont l'autorité de police administrative est le préfet maritime. Cela ajoute un élément aux différents ensembles destinés à maintenir l'ordre public, un élément qui par ailleurs s'inscrit dans l'architecture globale d'une sécurité nationale qui désormais inclut la défense et la sécurité intérieure, aussi bien sur terre qu'en mer.

En effet, après le naufrage du *Prestige,* en novembre 2002, qui faisait suite à ceux de l'*Erika*, en décembre 2009, et du *Levoli Sun* en novembre 2000, un besoin nouveau de

[214] Le préfet maritime a été institué par le Premier Consul. Héritier de l'intendant, sous l'autorité duquel Colbert avait déjà centralisé les pouvoirs administratifs exercés sur l'arsenal et les pouvoirs de police exercés sur le port et sur la rade, le premier préfet maritime tire ses pouvoirs du règlement sur l'organisation de la Marine du 7 floréal an VIII. Seul correspondant du ministre, il est chargé de la direction des services de l'arsenal « et de la sûreté des ports, de la protection des côtes, de l'inspection de la rade, et des bâtiments qui sont mouillés ». Après une brève éclipse sous la Restauration, les préfets maritimes sont rétablis par l'ordonnance de 1826, et l'ordonnance du 17 décembre 1828 leur confie des pouvoirs en matière de protection maritime de la côte et du cabotage. Le décret du 1er février 1930 transfère la police de la pêche en temps de paix à l'administration de l'inscription maritime, devenue l'administration des affaires maritimes. Si le décret du 19 avril 1972 reconnaît, dans certains domaines, ainsi qu'en cas d'urgence, un pouvoir de coordination au profit du préfet maritime, il faudra attendre le décret du 9 mars 1978 pour fonder le préfet maritime moderne.

coordination se faisait sentir. C'est pourquoi le décret du 6 février 2004 renforce les pouvoirs du préfet maritime en lui confiant aussi la protection de l'environnement et la coordination de la lutte contre les activités illicites. Aux termes de ce décret, le préfet maritime est le représentant de l'Etat en mer, il est, à ce titre, délégué du gouvernement et représentant direct du premier ministre et de chacun des autres ministres. Investi du pouvoir de police générale, il a autorité dans tous les domaines où s'exerce l'action de l'Etat en mer.

Le Pr E. Picard estime qu' « on peut d'ailleurs penser que l'absence de police générale régionale provient de ce que les formes municipales, nationales et départementales de cette police apparaissent suffisantes pour parer aux exigences de l'ordre public général »[215]. L'exemple que nous venons d'évoquer conduit à se demander si c'est toujours vrai aujourd'hui.

C) UNE IMPLICATION SYSTEMATIQUE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

L'article 6 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, dispose que le ministre de l'Intérieur est « le ministre chargé de la sécurité civile. Il 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. »

Le Premier Ministre reste l'autorité de police administrative suprême mais il confie l'organisation et le fonctionnement de la sécurité civile au ministre de l'Intérieur. En conséquence, l'Etat reste bien le garant de la cohérence de la sécurité civile au travers du Ministre de l'Intérieur, lui-même placé sous la tutelle du Premier Ministre.

Ce dispositif illustre bien la distribution du pouvoir hiérarchique entre les diverses autorités, et notamment comment fonctionne la responsabilité de la coordination des moyens de secours et de la mise en œuvre des mesures de sauvegarde, qui, *in fine,* relèvent bien des SIS.

[215] E. Picard, *La notion de police administrative*, thèse, tome 2, p. 631.

D) L'ANALYSE SUR LA PORTEE DE LA REPONSE OPERATIONNELLE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

La nécessité d'apporter une réponse opérationnelle influant sur tous les niveaux de la hiérarchie formelle des règles de droit, il n'est pas indispensable d'en faire une norme constitutionnelle. Car le maire ou le préfet, autorités de police générale, sont déjà investis de leur compétence par la loi ordinaire, et si la norme publique délimite l'étendue de leurs pouvoirs, c'est toujours l'échelon national qui prend le relais lorsqu'il faut combler le vide juridique en la matière. La mission de maintien de l'ordre est en effet une fonction institutionnelle et, à ce titre, elle englobe toutes les manifestations de son exercice. Les autorités susceptibles de participer à cette mission détiennent des compétences fondées sur une même norme implicite et dont la base légale peut aller du simple règlement au principe général de droit ou au principe constitutionnel. Ainsi peut-on dire que la nature territoriale ou circonstancielle de l'exercice d'une police municipale, départementale ou nationale repose essentiellement sur la notion d'ordre public général. La nature de la police exercée est donc indépendante du type de collectivité, comme le montrent les exemples du préfet se substituant au maire et, de ce fait, exerçant une police municipale, ou celui du maire agissant comme agent de l'Etat déconcentré, et donc exerçant une activité de police nationale.

C'est bien ce que fait aussi ressortir la jurisprudence puisque, lorsqu'il y a litige, le juge administratif analyse la carence du maire ayant conduit à la substitution par le préfet comme ayant un caractère fautif. Car le maire est responsable dans sa commune, même si une autorité supérieure peut y intervenir par substitution. Ainsi, il semblerait logique que, lorsqu'un trouble s'étend au-delà des limites de la commune et implique la mise en œuvre de moyens matériels dépassant les capacités de la commune, ce soit le préfet qui prenne les mesures nécessaires. Pourtant, dans l'arrêté du 28 février 1973, *Ministre de l'Equipement et du Logement, Sté Entreprise Tomine,* le Conseil d'Etat avait décidé « qu'ainsi et alors même que les opérations d'alerte et de secours auraient été menées sous la direction du préfet d'Ille-et-Vilaine assisté du directeur départemental de la Protection civile dans le cadre d'un plan général d'organisation des secours, les fautes éventuellement commises par le service de lutte contre les inondations ne peuvent engager que la responsabilité de la ville de Rennes et non la responsabilité de l'Etat et du

département »[216]. Il aurait pourtant semblé logique que la direction des secours incombe directement au préfet, sans qu'il ait à exercer son pouvoir de substitution, puisque ce sinistre avait des répercutions sur les communes voisines, et dépassaient donc la sphère communale. La responsabilité du maire aurait pu être analysée comme non fondée puisque n'ayant pas contribué à la réalisation du dommage, soit qu'il ait mal agi, soit qu'il s'en soit abstenu après sollicitation du préfet.

Il y a donc bien une ambivalence sur cette notion de responsabilité, mais nous ne pourrons la développer qu'après avoir analysé la notion de service public, qui seule nous permettra de prendre en compte l'intégralité des responsabilités mises en jeu dans les différents périmètres communal, départemental et national. En effet, cette ambivalence dans les responsabilités provient de la nature du lien qui existe entre autorité de police administrative et service public. Mais nous pouvons déjà conclure de l'exemple précédent que c'est bien la commune, lieu du sinistre, qui engage sa responsabilité, même s'il y a fautes commises par les services publics, et plus particulièrement les services d'incendie et de secours.

L'action du service d'incendie et de secours est entièrement incluse dans la police administrative générale. Elle est gérée par les mêmes autorités et contient les mêmes critères, -organiques, fonctionnels et textuels, comme le montre la création des articles L 742-2, L 742-3, L 742-4, L742-5 et L742-6 par l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 appliquée à la sécurité civile. Ces textes laissent aux autorités une certaine liberté d'appréciation lorsqu'il y a insuffisance des moyens de secours au niveau de l'Etat, des collectivités territoriales ou des établissements publics et privés, et donc aux différents échelons territoriaux. Car le principe d'unité entraîne l'obligation de maintenir la continuité et la cohérence[217] de la sécurité civile sur l'ensemble du territoire national, ce qui suppose une liberté de décision quasiment discrétionnaire face à l'événement toutefois contrôlée par le niveau supérieur suivant la gravité.

[216] CE. 28 février 1973, *Ministre de l'Equipement et du Logement, Sté Entreprise Tomine*, Rec. p.168. Le litige concerne la crue d'un torrent, restée au niveau purement local.
[217] Selon l'article L 112-2 du Code de la sécurité intérieure, « l'Etat est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national ».

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Nous avons donc mis en évidence l'existence de deux types d'autorités de police administrative, disposant chacune d'un pouvoir implicite : des autorités de proximité et des autorités centrales. Les premières exercent ce pouvoir pour faire face aux événements courants pouvant menacer la sécurité civile, mais lorsque se présentent des situations dépassant le cadre normal, elles ne peuvent fournir une réponse opérationnelle cohérente, c'est-à-dire qui soit organisée à l'échelon central du territoire national. Il est par conséquent évident que l'institution du périmètre zonal vient répondre à ce besoin, en renforçant le dispositif opérationnel originel lorsque surgissent des événements particuliers.

Or c'est bien l'exercice de la police administrative de sécurité civile qui constitue la raison d'être des services d'incendie et de secours. Et, pour saisir les contours de cette notion, il faut admettre aussi qu'elle correspond à un droit d'exception appliqué et mis en œuvre par des organes exécutifs qui, de ce fait, disposent de prérogatives transcendant aussi bien le pouvoir législatif que le pouvoir judiciaire. Ce pouvoir se situe donc au-dessus du principe du primat de la liberté dont bénéficient tous les citoyens, et par conséquent peut aller jusqu'à l'application de sanctions. Ainsi, en dépit du contrôle exercé par le juge administratif sur les mesures prises, les autorités de police administratives disposent bien d'un pouvoir implicite, dont, par ailleurs, la source juridique se trouve dans la Constitution[218]. Cependant les critères formels, organiques et fonctionnels de ce pouvoir sont enchevêtrés de manière telle qu'on en vient à devoir dépasser le concept d'une police qui serait soit générale, soit spéciale, et à considérer l'idée d'une police unique, qui serait le pivot autour duquel viendraient s'articuler toutes les actions destinées à prévenir les atteintes à l'ordre public, ou à le rétablir lorsque des événements particuliers l'ont troublé.

Cette définition de ce qu'est la compétence de police administrative reste pourtant incomplète si l'on n'examine pas aussi ses modalités de mise en œuvre. En effet, dans ce cas, c'est une autre forme de pouvoir implicite qui est mis en application : celui qui est fondé sur la notion d'ordre intérieur. En effet, si les détenteurs du pouvoir de police administrative disposent de prérogatives telles qu'elles leur permettent de donner des ordres et de faire appliquer des mesures, et, plus généralement, d'avoir autorité sur la

[218] « La protection de la sécurité des personnes et des biens (…) a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle », CC117, Décision du Conseil du 22 juillet 1980, in RDP 1980, Page 1652, note FAVOREU L.

gestion des services publics d'incendie et de secours, seuls capables d'apporter la réponse opérationnelle adéquate en moyens humains et matériels, il n'en reste pas moins que ce pouvoir est lui-même soumis au principe de la hiérarchisation, car l'organe exécutif central conserve toute latitude pour modifier les mesures prises par des autorités subalternes et qu'il estime inappropriées. C'est donc bien l'ensemble d'un système de pouvoir implicite -qu'on pourrait qualifier de bivalent- qui est appliqué par toutes les autorités amenées à faire face à des situations mettant en péril la population, les biens et l'environnement.

Si la dualité de pouvoir implicite qui caractérise la compétence de police administrative est aussi ce qui permet d'en fixer les limites, c'est bien parce que, s'exerçant dans le cadre d'un droit dérogatoire, ce pouvoir reste malgré tout sous le contrôle de l'Etat central. En effet, les mesures prises par les autorités concernées ne peuvent jamais être soumises préalablement au législateur puisqu'elles sont toujours décidées dans l'urgence d'une situation imprévisible menaçant la sécurité civile. Pourtant, c'est justement là que l'organe exécutif central prend le relais en assurant l'unité du commandement opérationnel, puisque sa priorité reste de garantir la sécurité et la continuité nationales sur l'ensemble du territoire. Ainsi, si toute autorité de police administrative de sécurité civile est nécessairement dotée de pouvoirs d'exception, ces derniers restent contrôlés grâce à l'application du principe de la hiérarchisation.

Si les services d'incendie et de secours relèvent bien de la police administrative, comme nous l'avons démontré au chapitre 1, l'analyse approfondie du contenu de cette notion nous a permis non seulement de mettre en lumière la complexité du mécanisme juridique qui est à leur fondement, mais aussi d'y souligner l'importance du rôle centralisateur de l'Etat. Nous nous examinerons donc maintenant cette question de manière approfondie, avant d'aborder, dans la deuxième partie de notre thèse, l'analyse du rôle joué par la décentralisation dans la création et la gestion des SIS.

CONCLUSION DU TITRE 1

La compétence opérationnelle des services d'incendie et de secours commence à la commune, pour s'élargir ensuite au département, puis aux limites nationales. Elle se fonde sur l'exercice d'un pouvoir de police administrative qui lui vient du plus haut sommet de l'Etat, mais qui touche aussi au primat de liberté, alors que cette prérogative est normalement réservée à l'organe législatif. Cela revient à dire que, dans ce cas précis, nous avons des organes exécutifs disposant d'un véritable pouvoir pour exercer leur capacité de commandement opérationnel, aussi bien au niveau de la décentralisation que de la déconcentration. Cette autonomie leur permet de prendre l'ensemble des mesures nécessaires, aussi bien préventives que curatives, pour palier à tout événement menaçant la sécurité civile.

Les SIS détiennent donc une compétence qui leur vient directement de l'exécutif, mais qui s'inscrit aussi dans un ensemble strictement hiérarchisé, au sein duquel les autorités de proximité sont détentrices d'un pouvoir qui, pour être implicite, n'en est pas moins entièrement soumis à l'Etat. Ce dernier a en effet toujours la possibilité de créer toute autorité nécessaire au bon fonctionnement opérationnel. C'est pourquoi on peut dire que, non seulement il reste le seul garant du maintien de la cohérence des services d'incendie dans la sécurité civile, mais aussi qu'il est à la source même d'une direction opérationnelle se déployant, à partir de lui, sur tout le territoire national jusqu'au niveau le plus proche de l'événement.

Pourtant cette architecture s'est révélée insuffisante puisque l'Etat a jugé bon d'instaurer un échelon intermédiaire supplémentaire de déconcentration avec la création des zones de défense et de sécurité.

TITRE 2 : L'EVOLUTION DE LA COMPETENCE OPERATIONNELLE VERS UN NOUVEL ECHELON DE DECONCENTRATION

La compétence opérationnelle des services d'incendie et de secours vient du sommet de l'Etat, qui la met en œuvre par le biais des préfets de département. Cependant, avec la création de la zone, sont aussi apparus les préfets correspondants, dont les pouvoirs ont été renforcés. En instituant ce nouveau centre décisionnel, dédié à la gestion opérationnelle de crise, on a aussi redéployé différemment les actions des services d'incendie et de secours pour qu'ils puissent intervenir de façon cohérente en cas d'événement dépassant la capacité de réponse départementale. C'est ici la notion de résilience[219] qui a été prise en compte pour fonder cette nouvelle stratégie, car il s'agit bien d'y solliciter la participation de tous les acteurs à tous les niveaux, et donc de doter les territoires d'une capacité à faire face à tout événement grave (CHAPITRE 1).

Ce nouveau dispositif a des conséquences directes sur la détermination de la compétence opérationnelle des services d'incendie et de secours (CHAPITRE 2).

[219] La résilience territoriale soumis aux risques naturels et technologiques, novembre 2012, Commissariat général au développement durable, DICOM/CGDD-29 octobre 2012 « La résilience représente le positif et le souhaitable tandis que la vulnérabilité représenterait le négatif ».

CHAPITRE 1 : LA CAPACITE DE RESILIENCE DES TERRITOIRES EN CAS DE CRISE

La résilience se définit dans *le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 comme la volonté d'un pays, de sa société et de ses pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeure et à rétablir rapidement une capacité de fonctionnement normal ou du moins socialement acceptable. Il s'agit donc d'apporter, en cas de crise, une réponse opérationnelle qui impliquera la société civile toute entière[220], -de la sphère publique à la sphère privée, et au simple citoyen-, afin de protéger et sécuriser l'ensemble du territoire national. L'outil de base en la matière reste la réquisition, principe sur lequel repose le plan ORSEC, qui permet d'organiser, de faire fonctionner et de hiérarchiser différents systèmes mettant en œuvre des mesures préventives et curatives, au sein d'un unique support juridique (SECTION 1).

Si la modernisation de la sécurité civile a correspondu à la recherche d'une meilleure performance, elle a aussi induit une rénovation de la chaîne de commandement correspondante, qui reste le pilote du système (SECTION 2).

C'est ainsi que la loi de programmation militaire a eu pour conséquence de formaliser et de préciser les critères, demeurés jusqu'alors implicites, qui définissaient les détenteurs du pouvoir de police administrative. Ces changements ont abouti à la création d'un nouvel échelon de déconcentration dans la gestion opérationnelle (SECTION 3).

[220] Ce terme est utilisé dans le livre Blanc de la défense et la sécurité nationale, société civile correspond donc à tous les acteurs de près ou de loin qui jouent un rôle en matière de sécurité civile. Pour notre étude, on peut faire correspondre à société l'attribut sécurité civile, « société de la sécurité civile ». Il s'agit d'un ensemble de personnes privées ou publiques qui mettent en œuvre des actions en faveur de la sécurité civile. Cette société se compose en premier lieu, du citoyen devenu un véritable pilier dans la protection de lui-même ou d'autrui, des biens et de l'environnement face aux risques de la sécurité civile.

SECTION 1 : LE SUPPORT JURIDIQUE PERMETTANT LA JONCTION DE TOUS LES ACTEURS DE LA SECURITE CIVILE

La base juridique de la gestion de crise reste la réquisition de police administrative, qui permet de faire face à une situation imprévue en donnant au directeur des opérations de secours, ou à son représentant, le pouvoir de prendre des décisions immédiates dans le but de renforcer le dispositif initial. Ces mesures peuvent être préventives aussi bien que curatives, et sont regroupées dans un même ensemble, mettant cependant en œuvre deux outils distincts de gestion de crise (PARAGRAPHE 1).

On a donc assisté à cette occasion à un élargissement notable du nombre et de la nature des acteurs participant à la sécurité civile (PARAGRAPHE 2).

PARAGRAPHE 1 : LES DEUX OUTILS DE LA GESTION DE CRISE

Avec J. Viret, nous dirons que les réquisitions de police faites par la sécurité civile pour pourvoir au rétablissement de l'ordre public relèvent de la direction des opérations de secours.

Les missions de protection et de secours effectuées par la sécurité civile nécessitent une mobilisation de tous les moyens disponibles, ce qui favorise la solidarité. Car s'il n'y a pas d'obligation de résultat en la matière, il y a bien obligation de moyens (A). Or, la planification reste le meilleur moyen d'anticiper la crise, et c'est là le but du plan ORSEC (B).

A) LE DISPOSITIF DE LA REPONSE IMMINENTE

La sollicitation des moyens publics ou privés par l'autorité de police peut se faire par une mobilisation, une simple demande de concours, ou encore une réquisition (a).

Les réquisitions sont faites par, ou pour le compte de, l'autorité chargée de la direction des secours. Elles trouvent leur fondement juridique dans la loi de modernisation de la sécurité civile, codifiée dans le Code de la sécurité intérieure, aux articles L 742-12 à L 742-15, pour les moyens civils, et dans le Code de la défense, pour les moyens militaires. Dans la plupart des cas, ces réquisitions sont donc le fait des autorités administratives chargées de la direction des opérations de secours, mais elles présentent un caractère spécifique (b).

En effet, de telles mesures habilitant les autorités permettent de renforcer l'organisation et le fonctionnement des moyens humains et matériels en cas de gestion de crise,

puisqu'elles offrent la possibilité de donner l'ordre formel d'intégrer le dispositif, et cela d'une façon réglementaire et légale (c).

Il y a cependant une différence entre l'ordre donné et l'association volontaire ou involontaire, qui, elle, est non directive (d).

a) L'importance du terme de 'réquisition'.

Dans les différents articles du Code de la sécurité intérieure relatifs aux réquisitions, il est précisé que ces dernières interviennent «en tant que de besoin » et pour « mobilise(r) ou réquisitionne(r) les moyens privés nécessaires aux secours».

En droit public, la mobilisation au sens propre reste du domaine de la défense militaire et le Code de la défense[221] précise qu'elle est décidée par décret pris en conseil des ministres et qu'elle a pour objet la mise en œuvre des mesures de défense préparées à cet effet, et notamment celles destinées à donner des instructions aux individus soumis aux obligations militaires. Mais les débats parlementaires[222] qui ont entouré l'adoption de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile font apparaître que la mobilisation y est essentiellement entendue au sens d'action de solliciter, et cela de façon contraignante, puisque cette sollicitation relève au premier chef de l'Etat, et donc du pouvoir central, en tant qu'il exerce sa mission régalienne de sécurité nationale. Le ministre de l'Intérieur de l'époque avait ainsi rappelé qu' « en cas d'accident, le directeur des opérations de secours peut faire appel à l'ensemble des moyens, quelle que soit leur origine. La réquisition est donc un mode particulier de recours à ces moyens. L'amendement proposé par M. Dolingé consiste à prévoir que la mobilisation des moyens publics se fasse par voie de réquisition. Or ce mode de mobilisation exceptionnel s'applique aux moyens privés mais ne peut en aucun cas être considéré comme un mode de mobilisation habituel des moyens privés »[223].

Le critère organique reste donc la règle, ce que montre bien le rattachement actuel de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur, au même titre d'ailleurs que la police et la sécurité civile. Ce regroupement permet d'aboutir à l'établissement d'un commandement unique des moyens de sécurité, placés sous l'autorité du ministère de l'Intérieur, qui n'a pas donc pas à requérir des forces dont il dispose légalement, bien que les gendarmes restent une force militaire.

---

[221] Code de la défense, art.2141-1 à 2141-4.

[222] Projet de loi n° 227, 2003-2004, de modernisation de la sécurité civile, rapport des débats au Sénat, séance 6, juin 2004.

Par contre lorsqu'il y a sollicitation des moyens privés, et qu'ils ne veulent pas répondre à la mobilisation, le recours à la réquisition devient nécessaire. Et on peut ici remarquer que la loi de modernisation de la sécurité civile attribue de la sorte, au ministre chargé de la sécurité civile ainsi qu'au ministre de la Mer, une compétence de mobilisation des moyens privés nécessaires aux secours alors que ce pouvoir n'a pas de fondement juridique.

Le terme de ' mobilisation' -par réquisition ou sans réquisition- est important. En effet, avant la loi de modernisation de la sécurité civile, les conventions passées avec les associations de la sécurité civile étaient des réquisitions, préparées dans un cadre général et sans formalisation précise. La participation d'intervenants privés aux missions de la sécurité civile relevait donc du régime de la réquisition, mais son fondement légal n'est apparu qu'avec l'article 2 de la loi du 13 aout 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile qui mettait en place l'obligation d'agrément préalable des associations de la sécurité civile.

Cet article, outre la réaffirmation de la spécificité des missions de sécurité civile accomplies par les sapeurs-pompiers, dispose que « concourent également à l'accomplissement des missions de sécurité civile […] les membres des associations ayant la sécurité civile dans leur objet ». Ce concours n'est possible qu'après la délivrance d'un agrément et ses modalités sont définies par la rédaction d'une convention. Il s'agit là d'un exemple de mobilisation sans réquisition puisque la demande de l'autorité de police compétente[224] suffit pour appeler les membres d'une association de la sécurité civile.

Le critère organique prend ici toute son importance puisque cet article définit l'autorité de police compétente pour les associations. La compétence du maire en la matière reste exclusivement communale puisque ces associations sont créées par une délibération en conseil municipal qui prend aussi en compte son financement et sa responsabilité[225]. La sphère privée demeure ainsi une ressource incontournable.

Car les moyens matériels dont disposent les pouvoirs publics ne sont pas toujours proportionnés, en volume et en spécificité, aux situations de crise, ce qui explique pourquoi le concours des moyens privés reste indispensable. La collaboration du domaine privé est soumise au droit traditionnel de la réquisition, tout comme la mobilisation. Le terme de 'concours' doit être pris au sens de 'participation' et non pas de 'cumul' [226] et il est défini par le Code civil comme l'obligation faite à chacun, lorsqu'il est légalement requis par le

[224] Article 17 de la loi du 13 aout 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile.
[225] Ces deux notions seront développées au cours de la thèse.
[226] Dans le domaine pénal, le terme 'concours' est synonyme de 'cumul', art. 132-2 du Code pénal.

juge, de collaborer à la manifestation de la vérité[227], bien que ce concours puisse être aussi apporté volontairement. Nous en déduisons donc que lorsqu'il y a acceptation de bon gré, par les moyens privés, d'une participation aux opérations de secours, ce sera une mobilisation, mais que s'il s'agit d'une collaboration imposée, ce sera plutôt une réquisition.

b) Une garantie de maintien de l'Etat unitaire.

Les forces armées sont des moyens publics, et par conséquent devraient relever de la mobilisation, et pourtant l'article L 1321-1 du Code de la défense dispose qu'« aucune force militaire ne peut agir sur le territoire de la République pour les besoins de la défense et de la sécurité civile sans une réquisition légale ».

Cette mesure est en fait un héritage de la Révolution française[228] et constitue un gage de sécurité pour les citoyens ainsi assurés que l'engagement des forces armées restera soumis à réquisition, -et sera donc légitime et sans abus-, puisque la force militaire ne pourra alors se retourner contre le pouvoir politique, ce qui est aussi une manière d'assurer la stabilité d'un régime démocratique. On voit pourtant des exemples d'aménagement de ce principe dans tous les cas où les forces armées interviennent dans le cadre de missions de police intérieure de maintien de l'ordre[229], ou encore pour des opérations liées au terrorisme, telles que les plans *vigipirate*[230]. C'est dans ce but que l'instruction du 18 janvier 1984 sur la participation des armées à des missions relevant d'autres départements ministériels institue une procédure de demande de concours pour remplacer ou renforcer occasionnellement les services publics de l'Etat normalement compétents.

Tout comme les moyens privés, l'armée peut donc intervenir dans le domaine de la sécurité civile. Les trois modes de participation que sont la mobilisation, la réquisition et le concours ont de nombreux points communs, mais leurs contours respectifs restent difficiles à délimiter clairement à partir des textes qui les fondent. Nous retiendrons que les moyens publics comme les moyens privés concourent à la sécurité civile, sous le régime de la mobilisation, tandis que les forces armées le font sous le régime de la réquisition.

c) Les autorités de commandement

[227] Art. 10 du Code civil.
[228] Art. 3 de la loi du 21 octobre 1789, art.3 et art. 22 de la loi du 26 juillet 1791.
[229] Instruction interministérielle n° 500/SGDN/MPS/OTP du 9 mai 1955, sur la participation des forces armées.
[230] Instruction interministérielle du 24 mai 2005, relative à l'engagement des armées, en application du plan gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'actions terrorismes, et des plans d'intervention associés.

La direction des opérations de secours relève d'abord du maire, puis du préfet de département, lorsque les limites ou les capacités de la commune sont dépassées, ou, du préfet maritime, pour les interventions en mer. Le directeur des opérations de secours est assisté d'un commandant des opérations de secours, placé sous son autorité et chargé de veiller à la mise en œuvre des moyens publics et privés mobilisés sur les théâtres d'opération. Le directeur des opérations de secours est donc investi d'une mission ayant un caractère stratégique, tactique et technique.

Les réquisitions de police administrative, générales et spéciales, correspondent au périmètre de la compétence *ratione loci* des différentes autorités qui les prennent. Lorsque les moyens privés engagés sur une intervention sont insuffisants à l'échelon communal ou départemental, c'est l'échelon supérieur, et donc zonal, qui intervient.

Cette articulation des autorités de commandement présente quelques particularités. En effet, le maire n'est pas une autorité de l'Etat *stricto sensu* et, en matière de sécurité civile, il agit sur le fondement du pouvoir de police administrative, tel que défini dans Code des collectivités territoriales, à l'article L 2212-2-5, et qui indique que le maire peut exercer le droit de réquisition, en vertu de ses pouvoirs de police, pour remédier aux troubles graves[231].

Par contre, le ministre chargé de la sécurité civile ne détient pas le pouvoir de police administrative générale. Selon D. Maillard Desgrées du Loû[232], les réquisitions sur le territoire national ne peuvent trouver leur fondement que dans la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation en temps de guerre, et dans l'ordonnance du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et de services[233].

Quant au préfet de département, il réquisitionne soit pour son compte soit pour celui du maire. Et, lorsque des moyens extra-départementaux s'avèrent nécessaires, c'est alors le préfet de zone qui intervient en sa qualité d'autorité de police administrative.

d) La notion de nécessité dans la fonction.

Les préfets ne sont pas les seuls à pouvoir réquisitionner sans avoir *stricto sensu* la qualité d'autorité de police, car « en cas de péril imminent, le commandant des opérations de

[231] CE 15février 1961, Werquin, AJ 1961.11.212 RDP1961, p. 321.
[232] D. Maillard Desgrées du Lou, *Réquisition : faut-il un texte ?,* AJDA, 1999, p. 32.
[233] Codifiées par l'ordonnance 204-1374 du 20 septembre 2004, relative à la partie législative du Code de la défense, articles L 2211-1 et L 2211-2.

secours prend les mesures nécessaires à la protection de la population et à la sécurité des personnels engagées. Il en rend compte au directeur des opérations de secours ».

Cette disposition a été prise à la suite de plusieurs accidents, dont celui de Loriol en 2002, où cinq sapeurs-pompiers sont décédés en service commandé, fauchés par une voiture, alors qu'ils intervenaient sur l'autoroute A7, en 2002, sur les lieux d'un accident impliquant d'autres véhicules. A l'issue de ce drame, un rapport[234] a souligné que, pour éviter ce genre de conséquences funestes, il n'était pas nécessaire d'ériger les sapeurs-pompiers en acteurs institutionnels de la police de circulation, ni de dessaisir le directeur des opérations de secours de son autorité de police, mais qu'il fallait réaffirmer les prérogatives opérationnelles du commandant des opérations de secours, car, pour faire face à un péril grave et imminent, il doit avoir tout pouvoir de prendre les mesures immédiates nécessaires pour garantir la sécurité de ses personnels et assurer la protection de la population, des biens et de l'environnement, comme par exemple fermer une voie à la circulation ou ordonner l'évacuation des personnes exposées à un danger.

Pourtant, si la réquisition entre dans le champ des mesures nécessaires à prendre en cas de péril imminent, son manque de définition juridique explique qu'on se tourne vers d'autres moyens, tels que, par exemple, la sollicitation.

Le pouvoir de réquisition est conféré en vertu d'un texte qui détermine les autorités compétentes en la matière. En l'absence d'habilitation textuelle, la jurisprudence a admis des aménagements temporaires aux règles de compétence *rationae personae* qui élargissent le champ des attributaires possibles du pouvoir de réquisition en cas de circonstances exceptionnelles[235] et de situations d'urgence[236]. Lorsqu'il y a péril imminent pour la sécurité, la salubrité et le bon ordre, l'administration dispose du droit de prendre des mesures provisoires et de pourvoir d'office à ce qui est nécessaire. Cela implique des actions immédiates de la part de l'administration, car, « quand la maison brûle on ne va pas demander au juge l'autorisation d'envoyer les pompiers. Sur ce point, il n'y a jamais eu de contestation »[237].

---

[234] Cl C. Pourny, Rapport de mission sur la sécurité des sapeurs-pompiers en intervention, 7 décembre 2003, note de synthèse, p. 8.
[235] La jurisprudence a considéré comme circonstances exceptionnelles les périodes de guerre (CE, 28 juin 1918, CE, 28 février 1919, *Dames Dole et Laurent*, GAJA, n°34), les grèves générales de 1938, ainsi qu'un risque d'éruption volcanique (C E, 18 mai 1983, *Rhodes*).
[236] Voir infra.
[237] Conclusion du commissaire du gouvernement Romieu, T.C, décembre 1902, *Société immobilière de Saint Just c. Préfet du Rhône*.

Cette célèbre formule suffit à illustrer parfaitement l'aménagement des règles de compétence et de forme du pouvoir de réquisition. Dans les circonstances d'urgence, la compétence de réquisitionner est donc reconnue aux sapeurs-pompiers par une jurisprudence judiciaire et administrative[238], qui considère « qu'aucun caractère déterminé n'est exigé de la personne qui requiert, dans les circonstances calamiteuses qu'énumère la disposition précitée, l'urgence du secours requis ne permettant pas d'aller solliciter préalablement l'ordre de l'autorité civile qui arriverait souvent trop tard, et que les sapeurs-pompiers, spécialement chargés du service incendie doivent être considérés comme exerçant, en pareil cas, un droit de réquisition obligatoire pour les citoyens auxquels ils s'adressent »[239].

La jurisprudence est néanmoins plus claire que la législation car le juge dispose, depuis la loi de modernisation de la sécurité civile, d'une habilitation législative du commandant des opérations de secours à prescrire des mesures de protection et de sécurité, ce qui renforce le pouvoir de réquisition.

Mais la réquisition doit être complétée par des moyens humains et matériels, suffisamment proportionnés à l'avance pour faire face à l'imprévisible.

B) LA PREPARATION A LA REPONSE DE LA SECURITE CIVILE

La réquisition est le pivot principal sur lequel repose l'organisation et le fonctionnement des services d'incendie et de secours comme le montre l'examen de la nature juridique du plan ORSEC (a). Ce principe repose lui-même sur celui de la situation de fait, qui en fait donc une nécessité (b).

a) La nature juridique du plan ORSEC.

Le plan ORSEC -acronyme correspondant à « organisation à la réponse de la sécurité civile » des pouvoirs publics-, intervient en cas de catastrophe d'ampleur ou de nature particulière, nécessitant la mise en œuvre de l'organisation et du fonctionnement d'opérations de secours, aussi bien à l'échelon zonal ou départemental que maritime. La conception d'un tel plan relève des autorités compétentes de l'Etat[240]. Il a été institué par

[238] CE, 2 février 1944, *Commune de Saint-Nom-la-Brétèche*, Rec .CE 1944, p.40. Cité par R. Weclawiak, op.cit., et J. Moreau, op.cit.
[239] Cass.crim, 11 juillet 1867, *Clerteau,* DP1868, 1, p. 47 ; S 1868, 1, p.96. Cité par R. Weclawiak,.
[240] Une compétence étatique, dès sa naissance en 1955, PRIEUR, Les plans O.R.S.E.C, Droit et Ville, n°20, 1985, page 201 ; Les plans O.R.S.E.C bilan et perspectives, séminaire relatif à la sécurité civile, groupe 19, juillet 1986, ENA

une instruction datant de 1952[241], puis consacré législativement en 1987[242], et enfin rénové par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, codifiée dans le Code de la sécurité intérieure. Il traduit la ferme volonté de l'Etat de procéder à un véritable travail de planification de tous les scenarios possibles, de définir les actions correspondant à chaque situation, et de fournir aux responsables concernés des procédures connues et testées afin qu'ils puissent construire les dispositifs nécessaires pour gérer la crise. Cette planification va jusqu'à la création de plans destinés à préparer les messages de communication de crise. Il s'agit donc là d'une entreprise de confection de modèles, impliquant des demandes de concours et des réquisitions portant sur les moyens recensés dans le plan ORSEC.

Cette procédure préparatoire a deux conséquences pour les tiers. Tout d'abord, en tant qu'acte administratif unilatéral, le plan ORSEC bénéficie du privilège du préalable, ce qui signifie qu'il est invocable par le citoyen et peut fonder une demande en réparation si une faute a été commise dans son application. Néanmoins, le plan ORSEC est surtout un outil d'organisation qui n'a pas pour conséquence de lier le préfet, qui reste maître de ses décisions et de ses réquisitions afin de faire face le mieux possible aux situations de crise.

Ensuite, il est opposable aux tiers et crée, pour ceux qui y sont mentionnés, une sujétion, car, consentants ou non, ces personnels doivent « être en mesure d'assurer en permanence les missions qui leur sont dévolues »[243]. Si cette obligation de disponibilité opérationnelle permanente se justifie pour les moyens publics, qui réalisent, quel que soit leur rattachement organique, une action publique, elle constitue en revanche une véritable contrainte pour les moyens privés recensés dans le plan ORSEC. Car, dès lors qu'elle est volontaire, leur participation équivaut à une forme de conventionnement. Et donc, lorsqu'ils subissent cette sujétion, le plan ORSEC leur fait grief.

Ce point est important parce qu'il y aurait là l'hypothèse d'un caractère obligatoire du plan ORSEC, ce qui peut nuire gravement au dispositif. Selon P. Billet[244], les personnes privées recensées sans consentement seraient fondées à user des voies du recours contentieux en annulation, sur la base de la violation directe de la loi, et en particulier du principe d'égalité,

[241] Instruction interministérielle du 5 février 1952 sur l'organisation des secours dans le cadre départemental en cas de sinistre important : le plan ORSEC.
[242] La loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile mentionnait le ministre chargé de la sécurité civile, le préfet de zone et le préfet de département.
[243] Décret n° 2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC.
[244] P. Billet, *La nouvelle génération des plans ORSEC*, La Semaine juridique, Administrations et Collectivités territoriales, N°42, 17 octobre 2005, p. 1341.

sauf à constater que toutes les personnes privées susceptibles de participer aux secours ont été recensées dans chaque zone ou département concerné, ce qui, en pratique, n'est pas réalisable. Mais elles pourraient aussi invoquer l'erreur manifeste d'appréciation, s'appliquant à la décision de déclenchement d'un plan ORSEC.

Un autre point important est celui de l'indemnisation des personnels privés recensés, car ils peuvent faire état des charges financières engendrées par l'obligation de participation à laquelle ils sont soumis, telles que les frais de permanence, de formation, d'entretien. Ils engageraient alors la responsabilité sans faute, du fait du règlement légal arrêtant le plan ORSEC. Le Conseil d'Etat a rappelé que « le silence d'une loi sur les conséquences que peut comporter sa mise en œuvre, ne saurait être interprété comme excluant, par principe, tout droit à réparation des préjudices que son application est susceptible de provoquer »[245], lorsque ceux-ci ont un caractère anormal et spécial[246].

On voit donc bien que le problème posé par le plan ORSEC se situe moins au niveau de la convention ou de l'arrêté qui l'institut, que du cadre juridique dans lequel il s'inscrit, car il ne semble pas compatible avec les fondements de la réquisition.

b) Le plan ORSEC et le principe exclusif de la situation de fait : la nécessité de la réquisition.

Le droit de réquisition ne peut pas et « ne doit pas s'exercer lorsqu'il s'agit d'une mesure permanente, d'un remède organisé à l'avance contre un mal général que l'on prévoit. Dans ce cas, l'action régulière de l'autorité doit suffire »[247]. Ce qui veut dire que dès l'instant où l'on peut prévoir qu'une situation sera urgente, elle perd automatiquement ce caractère. Par conséquent, quand on estime que des moyens ne seront pas suffisants pour faire face à une crise, il semblerait raisonnable de les compléter en amont et, pour cela, de s'assurer à l'avance du concours des autres moyens publics. Ce n'est pourtant pas le cas puisqu'on ne peut prendre en compte que les situations de fait, et c'est bien pourquoi la réquisition, qui est un acte administratif de contrainte exorbitant du droit commun et restrictif de liberté, est un outil indispensable dans la gestion de crise.

La réquisition est donc bien une mesure curative et non pas préventive, comme le confirme d'ailleurs l'article L 2215-4 du Code général des collectivités territoriales, qui

[245] CE, 2 novembre 2005, *Société coopérative agricole Ax'ion*, RDP, 2006.
[246] A. Maurin, *Droit Administratif,* 6ème éd., Paris, Sirey, 2007, p. 126.
[247] G. Griolet, C. Vergé, H. Weber, *Traité pratique de droit municipal*, Paris, Dalloz, 1912, tome 2, p. 1340, n° 8.

prévoit que les réquisitions préfectorales s'appliquent en cas de carence des moyens, c'est-à-dire lorsque le préfet n'est plus en mesure d'atteindre les objectifs pour lesquels il détient le pouvoir de police. Tout comme le préfet de département, le préfet de zone peut déclencher le plan ORSEC, et donc réquisitionner les moyens nécessaires, désigner les autorités chargées de la direction des secours, et prendre les mesures de coordination indispensables à la conduite des opérations. Il prend alors la fonction de directeur des opérations de secours[248].

Puisqu'en droit il n'est pas possible de prendre des mesures permanentes pour remédier à d'hypothétiques situations d'urgence, le préfet doit pouvoir disposer en bloc, et mobiliser par la réquisition, tous les moyens recensés dans le plan ORSEC. Il est donc indispensable, pour les moyens privés, de préparer des conventionnements préalables qui permettront, le moment venu, de les inclure de façon réglementaire et légale dans le dispositif. On pourrait envisager que le préfet de région, qui couvre plusieurs départements, veille à sa préparation, tandis que serait confié au préfet de zone le soin, dans le cadre de son pouvoir de police, de procéder aux réquisitions nécessaires.

PARAGRAPHE 2 : LE RENFORCEMENT CIVIL DANS LA GESTION OPERATIONNELLE DE CRISE

Les deux principes sur lesquels repose la sécurité civile étant la prévention et le rétablissement de tout trouble à l'ordre public, il est logique qu'ils sous-tendent aussi la préparation et la mise en œuvre du plan ORSEC et aient des effets directs sur l'exercice du pouvoir de réquisition (A), et notamment lorsqu'ils s'appliquent aux partenaires du secteur privé (B).

A) L'ENGAGEMENT DE TOUS DANS LA CRISE

La réquisition des forces armées et la demande du concours de leurs moyens et services sont habituellement adressées, sous couvert du préfet de zone, directement à l'officier général commandant la zone de défense. Mais, en cas d'urgence, ces réquisitions peuvent être délivrées directement à l'autorité qui commande l'organe requis, à la condition que l'officier général en soit informé[249].

Hormis ces règles de transmission, le Code de la défense ne prévoit pas de procédure particulière lorsqu'il y a réquisition des forces armées pour participer à la défense civile.

[248] Article L 742-3 du Code de la sécurité intérieure, créé par l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012.
[249] Arrêté du 28 juin 2000 relatif à l'organisation territoriale interarmées de défense, article 6.

Formellement, elles sont semblables à celles qui relèvent du maintien de l'ordre, entendu au sens policier du terme[250]. Ainsi la réquisition doit être adressée par « l'autorité militaire territorialement responsable, le préfet de département ou le préfet de zone, le commandant de gendarmerie pour les forces de gendarmerie, ou le commandant militaire compétent pour les autres forces »[251].

En ce qui concerne les partenaires privés, le législateur, dans l'annexe de la loi du 13 août 2004, conçoit « l'engagement de tous dans la crise et l'après crise » comme une mobilisation organisée prioritairement au niveau local, donc dans un contexte de proximité (a). Les moyens disponibles au niveau national viennent compléter ceux mis en œuvre sur le terrain. C'est la disposition de la loi de modernisation de la sécurité civile qui traduit le plus fortement et le plus clairement le renversement de la politique sécuritaire opéré par les pouvoirs publics.

Toutefois l'engagement de ces moyens privés suppose qu'ils offrent un gage de qualité permettant de les sélectionner en toute connaissance de cause pour pouvoir les associer à des missions de sécurité civile (b).

a) Les mesures précédant la réquisition : la sélection des partenaires privés.

Les entités privées sont en effet soumises à un agrément préalable, défini par l'article 1 du décret du 27 février 2006 et l'article 1 de la loi du 13 août 2004. Cet agrément « peut être délivré aux associations susceptibles d'apporter leur concours aux opérations de secours ou de soutien aux populations, qui disposent des moyens et compétences permettant aux pouvoirs publics de les intégrer dans les dispositifs et actions », tels que le plan Orsec, les secours d'urgence aux personnes, ou les secours envoyés par l'Etat à l'étranger. Il est accordé par le préfet ou le ministre de l'Intérieur, selon le lieu d'intervention, et pour une durée de trois ans.

Les modalités de l'intégration des organes privés dans les dispositifs de secours sont déterminées par quatre types d'agrément, qui précisent les actions dans lesquelles les associations peuvent être engagées et le champ géographique concerné. Leur intervention est encadrée par les dispositions des conventions annuelles qu'ils ont préalablement

[250] Instruction interministérielle du 9 mai 1995, art.1. : « Le maintien de l'ordre a pour objet de prévenir les troubles afin de n'avoir pas à les réprimer. Il comporte avant tout des mesures préventives dont l'importance ne doit jamais être perdue de vue. Il comporte également, si l'ordre est cependant troublé, les mesures destinées à le rétablir ».
[251] Code de la défense, art. D 1321-3.

signées, avec les SDIS et les centres hospitaliers dont relèvent les SAMU pour le secours à personne, avec l'Etat, les SDIS et les communes pour les autres missions. De plus, leur participation aux actions conduites par les SDIS doit se faire à la demande du directeur des opérations de secours (DOS) et est soumise aux conditions du règlement opérationnel (RO) ainsi qu'à l'autorité du commandant des opérations de secours (COS).

Le statut de bénévole n'étant pas juridiquement déterminé, ce sont les dispositions des conventions signées par les associations dont ils sont membres qui détermineront les règles applicables en matière de couverture des accidents, de protection sociale, de congé professionnel et d'indemnisations de toutes sortes. Ces conventions organisent la protection des membres des associations vis-à-vis de leur employeur afin que leur engagement au service de la population ne les pénalise pas dans leur activité professionnelle, et elles définissent les modalités de leur couverture sociale, de leur formation et du remboursement des frais engagés à l'occasion de leur activité.

L'agrément nécessaire pour que les associations puissent participer aux missions de sécurité civile est un acte unilatéral par lequel l'Etat[252] leur confère certaines prérogatives. Il permet ainsi aux autorités de police chargées de la sécurité civile de solliciter des partenaires associatifs connus et désignés *a priori*, mais aussi contrôlés en matière de moyens humains et techniques. Lorsque ces moyens ne correspondent pas, ou plus, à leurs obligations, ou lorsqu'ils ne remplissent plus les conditions validant l'agrément, ce dernier leur est retiré.

L'agrément constitue donc une sorte de label de qualité qui va déterminer un certain degré de confiance de la part des pouvoirs publics, en même temps qu'il garantit aux associations la sécurité de leurs intervenants et l'efficacité de leurs actions.

Les associations agréées sont sollicitées par le directeur des opérations de secours compétent, ou dans le cadre du déclenchement d'un plan ORSEC, pour participer aux opérations de secours et encadrer les bénévoles dans les actions de soutien aux populations. Elles peuvent aussi s'associer aux dispositifs de sécurité civile mis en place pour les rassemblements de personnes[253].

[252] Décret n° 2006-263 du 27 février 2006 relatif à la procédure d'agrément de sécurité civile. « L'agrément de sécurité civile est délivrée par le ministre de l'Intérieur, le cas échéant après avis des ministères intéressés. Il est délivré par le préfet de département lorsque son champ n'excède pas les limites d'un département.
[253] Arrêté du 7 novembre 2006 relatif aux dispositifs prévisionnels de secours.

L'agrément permet donc non seulement de soumettre les associations privées à des règles d'organisation, de fonctionnement et de déontologie qui permettront leur bonne intégration aux dispositifs de distribution des secours, mais encore il constitue le gage d'une meilleure reconnaissance de leur rôle dans la sécurité civile.

La participation des partenaires privés se fait par voie de « demandes de concours ou de réquisitions effectuées par les autorités compétentes »[254]. Cet aspect administratif démontre qu'il y a bien une volonté de mettre en place des procédures préparatoires à la réquisition. Car il s'agit pour l'administration de s'assurer, à l'avance et en permanence, de leur capacité à collaborer correctement aux missions de sécurité civile, et cela dans le but de renforcer l'efficacité de la réquisition.

b) Les effets de la procédure d'agrément.

On peut s'interroger sur la nécessité ou non de l'agrément. Est-il une condition *sine qua non* pour la réquisition des associations de sécurité civile dans la distribution des secours ? Si oui, alors la loi apporte une limite matérielle à la réquisition, ce qui est contraire à son essence. Si non, elle remet en cause la crédibilité de l'agrément, et par conséquent sa raison d'être.

Les associations privées peuvent conclure, avec l'Etat, les SDIS, ou les communes, pour des missions d'assistance et de soutien aux populations, des conventions détaillant les missions qui peuvent leur être confiées, les moyens en personnel et en matériel qu'elles doivent mettre en œuvre, les conditions d'engagement et d'encadrement de leurs équipes, les durées d'engagement et d'intervention. Une telle convention précise également, le cas échéant, les modalités financières de la participation de l'association. Le contenu de cette convention est détaillé dans l'article 3 de la loi de modernisation de la sécurité civile, codifiée dans le Code de la sécurité intérieure, qui, par conséquent, offre ainsi un cadre légal où inscrire les demandes de concours ou les réquisitions faites aux associations agréées de sécurité civile. On peut alors s'interroger sur les effets juridiques de telles conventions en matière de réquisition, en prenant l'exemple de la convention TRANSAID[255].

[254] Décret n° 2006-263 du 27 février 2006 relatif à la procédure d'agrément de sécurité civile, art.3.
[255] Les demandes de concours ont un caractère non obligatoire. Il semble donc pertinent que les conventions puissent définir certains aspects de leur participation.

Tout d'abord il semble que seules les modalités financières puissent faire l'objet d'un accord entre les parties. Ces modalités doivent être négociées sur la base d'une évaluation du montant financier et non pas sur celle d'une prise en charge, comme le définit l'article 27 de la loi de modernisation de sécurité civile codifiée. D'ailleurs la Cour d'appel de Lyon l'a rappelé, dans son arrêt du 25 janvier 2005, et a précisé que la convention « passée entre l'Etat et la fédération nationale des radioamateurs au service de la sécurité civile le 28 juillet 1997, déterminant les conditions dans lesquelles ladite fédération nationale apporte son concours, sur réquisition de l'Etat, aux activités opérationnelles de la sécurité civile dans les départements au niveau national, n'a ni pour objet ni pour effet de dessaisir le maire » de son pouvoir de police municipale. En l'espèce, le litige concernait l'indemnisation d'un membre de cette fédération blessé lors d'une opération de secours dans une grotte. Pour condamner la commune bénéficiaire des secours au versement des indemnités, la cour se fonde sur le fait que « l'accident en question s'est produit dans le cadre de la participation de l'intéressé à un service public communal, en qualité de collaborateur bénévole, alors même qu'il intervenait sur réquisition de l'Etat, au titre de la convention susmentionnée du 28 juillet 1997 ». Cette décision exclut toute contractualisation de la prise en charge des frais relevant des opérations de secours. Cela reviendrait en effet à méconnaître le principe, -en vigueur à l'époque des faits-, de la prise en charge de ces frais par la commune bénéficiaire, hors plan de secours. Ce principe est repris à l'article 13 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, qui traite de la protection de la forêt contre l'incendie et de la prévention des risques majeurs. Quant aux conditions d'engagement, elles sont définies par les articles 3 et 4 du décret 2006-263 relatif à la procédure d'agrément de sécurité civile. L'engagement se fait dans le cadre du règlement opérationnel, par demandes de concours ou réquisitions, sur décision du directeur des opérations de secours et sous l'autorité du commandant des opérations de secours. Mais l'acte reste bien unilatéral, ce qui implique qu'il y a assignation de leurs missions aux associations, définition des personnels, de l'encadrement et des matériels requis, et indication de la durée d'intervention, lorsqu'elle est prévisible.

Ces conventions, qu'on pourrait qualifier de contrats administratifs[256], sont d'une utilité incontestable pour présenter les demandes de secours, mais elles ne peuvent par nature avoir d'effets juridiques sur les réquisitions. L'administration doit en effet, en toutes

[256] TC, 3 mars 1969, Société interprofessionnelle du lait et de ses services dérivés Interlait ,Rec. 682 ; CE, 1956, Epoux Bertin, GAJA n° 74.

circonstances, disposer de son pouvoir discrétionnaire, et donc, en l'occurrence, de la plénitude de son pouvoir de réquisition, pour prévenir les troubles de l'ordre public et pouvoir à son rétablissement. Cependant, ces conventions présentent quelques points positifs. Comme elles semblent mettre les cocontractants sur un pied d'égalité et de proximité avec les services publics de sécurité civile, on peut les considérer comme renforçant le degré d'adhésion des participants privés. Elles ont aussi un rôle pédagogique dans la prise de conscience de leurs responsabilités puisqu'elles les obligent à mener une réflexion sur les problématiques sécuritaires, en commun avec les spécialistes en la matière.

Par ailleurs, ces conventions relèvent moins du contrat que d'une rhétorique du contrat[257], qui s'inscrit dans la vogue actuelle du recours à la contractualisation. Cela pose d'ailleurs une interrogation sur l'emploi systématique par le législateur du terme de 'convention' pour les services d'incendie et de secours. Car les deux notions, -contrat et convention-, semblent synonymes. L'article 1101 du Code civil définit le contrat par le terme 'convention'. Mais le Conseil d'Etat conseille, dans son rapport de 2008, d'utiliser une terminologie plus rigoureuse et, pour lutter contre l'abus du mot 'contrat', de bien distinguer entre contrat et convention et, pour cela, d'introduire dans le langage juridique une gradation dans la valeur impérative de la norme conventionnelle.

Finalement, les conventions demeurent des échanges de consentement libres et éclairés, qui ne peuvent, sous peine de nullité, contenir des clauses contraires à la loi. L'engagement des associations agréées de la sécurité civile étant largement encadré par la réglementation, il reste peu de marge pour la liberté de manœuvre offerte par le contrat. Que ce soit par conventions ou contrats, les associations agréées restent soumises à l'hypothèse d'une réquisition.

B) LES DISPOSITIONS JURIDIQUES INCITATIVES AU PARTENARIAT

Très peu de lois comportent un préambule annexé. C'est le cas pourtant de la loi du 13 août 2004 et ce texte présente les trois grandes orientations prises désormais par les pouvoirs publics en matière de sécurité civile, et parmi lesquelles on retiendra plus particulièrement l'attention que porte le législateur à la nécessité de refonder la protection des populations sur le rôle que doit désormais jouer chaque citoyen au cœur de la sécurité

[257] M. Mekki, Le discours du contrat : quand dire, ce n'est pas toujours faire, Revue des contrats, 1er avril 2006, n° 2, p. 297.

civile (a). C’est dans ce but que sont créés de nouveaux outils de mobilisation civique, dont la réserve communale de sécurité civile (b).

a) Les partenaires visés.

Les partenaires visés sont d’abord les exploitants et les maîtres d’œuvre des services destinés à satisfaire les besoins publics prioritaires tels que l’eau, le gaz et l’électricité lors des situations de crises. Ils ont en effet pour mission d’assurer le maintien et le bon fonctionnement de ces distributions.

Ensuite, ce sont les services de radiodiffusion et de télévision qui sont impliqués, car ils ont l’obligation de diffuser gratuitement et régulièrement des messages d’alerte, des consignes de sécurité ainsi qu’un code d’alerte national en cas de risque majeur ou de déclenchement d’un plan ORSEC.

En outre, pour mieux anticiper le risque, toutes les communes ayant un PPI ou PPR, doivent, en application du décret du 13 septembre 2005, établir un plan communal de sauvegarde qui regroupe l’ensemble des documents relevant de la compétence communale et pouvant contribuer à l’information préventive et à la protection de la population. Ce plan détermine les mesures de sauvegarde à prendre, fixe l’organisation de la diffusion de l’alerte et des consignes de sécurité et recense les moyens disponibles. De plus, l’article 1424-8-1 du CGCT donne la possibilité aux communes de se doter d’une réserve communale de sécurité civile, ayant pour objet d'appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'événements excédant leurs moyens habituels ou dans des situations particulières. Ces réserves communales participent au soutien et à l'assistance aux populations, contribuent à l'appui logistique ainsi qu’au rétablissement des activités. Elles peuvent également contribuer à préparer la population à faire face aux risques.

Mais c’est encore l’implication de chaque citoyen qui reste la meilleure manière de lutter contre les sinistres. En effet, il constitue le maillon de base dans la chaîne des secours car la réussite d’une intervention dépend de son comportement en situation d’urgence. Pourtant, avant la loi de 2004, une telle évidence n’avait pas toujours été suffisamment perçue par les pouvoirs publics et les populations avaient souvent une attitude de consommateur ou une mentalité d’assisté par rapport à l’organisation de la distribution des secours.

L'article 4 de la loi du 13 août 2004 décrit ce que devrait être le comportement d'un citoyen responsable : « Toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile. En fonction des situations auxquelles elle est confrontée et dans la mesure de ses possibilités, elle veille à prévenir les services de secours et à prendre les premières dispositions nécessaires ». Il est donc ici souligné que toute personne, quel que soit son âge, collabore directement ou indirectement, par sa seule conduite, à la sécurité de tous. Une telle affirmation ouvre de vastes perspectives sur la nécessité qu'il y a à généraliser l'éducation civique, car le citoyen y passe du rôle d'objet et de bénéficiaire des secours à celui de premier acteur de terrain.

Deux autres obligations incombent au citoyen en situation de danger : alerter les secours et prendre les dispositions nécessaires. Pour prévenir les secours, le citoyen doit connaître parfaitement les démarches à accomplir. Et pour effectuer les premiers gestes de prévention d'une aggravation du péril, ou de distribution des premiers secours aux victimes, sur les lieux d'un accident, d'un sinistre ou d'une catastrophe, il doit aussi disposer non seulement d'une culture du risque mais encore d'une formation élémentaire à la sécurité. C'est pourquoi la loi a également indiqué des pistes pour le développement d'une culture de sécurité civile au niveau des établissements scolaires, notamment par la mise en place d'actions de sensibilisation aux risques et d'apprentissage des gestes de premiers secours.

b) L'amélioration de la collaboration avec la sphère privée.

Dans le but de faciliter la collaboration des acteurs de la sphère privée, on pourrait suggérer quelques actions faciles à mettre en place rapidement et qui formeraient la base d'une collaboration régulière des SDIS avec les associations de sécurité civile. Ainsi, il faudrait les prendre en compte dans le règlement opérationnel des SDIS (RO), partager le même système de communication (par exemple, *ANTARES),* organiser des réunions régulières de concertation entre les SDIS, les mairies, les préfectures et les responsables, définir des protocoles d'intervention pour les modes d'appel, d'intervention et de prise en charge, déterminer un programme de formation et d'exercices, les informer sur la structure opérationnelle déployée par les SDIS sur le terrain (et notamment, les rôles respectifs du directeur et du commandant des opérations de secours), les faire systématiquement participer aux séances de retours d'expérience.

De telles actions permettraient d'améliorer significativement l'organisation et le fonctionnement de la gestion de crise.

SECTION 2 : LE REPOSITIONNEMENT DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS DANS LE NOUVEL ECHELON OPERATIONNEL DE DECONCENTRATION

Après avoir rappelé comment fonctionne la chaîne de commandement opérationnelle en cas de crise (PARAGRAPHE 1), il apparaît indispensable de revenir ensuite sur cette notion, qui implique une gestion exceptionnelle, et de l'examiner plus attentivement pour mieux la redéfinir. Cela nous permettra alors de voir émerger la possibilité de nouveaux scenarios, et, par conséquent, d'y repositionner le rôle des services d'incendie et de secours (PARAGRAPHE 2).

PARAGRAPHE 1 : L'ORGANISATION DE LA CHAINE OPERATIONNELLE DANS LA GESTION DE CRISE SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

Les nouvelles dispositions en matière de sécurité civile n'ont pas modifié le fait que les situations de crises sont toujours gérées avec des moyens humains et matériels de proximité. Il est cependant désormais prévu de les utiliser selon le principe d'une montée en puissance progressive, s'adaptant à l'ampleur des événements, tout comme aux ressources disponibles, dans un déploiement s'effectuant d'abord au niveau du département (A) –ce qui inclut les SDIS (B)-, puis à celui de la zone (C).

A) LA PREFECTURE

Sur un théâtre d'opération, le commandement du dispositif de sécurité civile se fait à trois niveaux : l'exécution, ou accomplissement des tâches, la tactique, ou atteinte des objectifs fixés, et la stratégie, ou commandement opérationnel. Prévoir et mettre en place des structures de coordination de l'action, aussi bien au niveau national que de proximité, se révèle par conséquent indispensable. Une telle organisation existe déjà pour le département puisque le service départemental d'incendie et de secours est par nature le collaborateur privilégié de la préfecture, qui le sollicite directement, aussi bien dans la phase d'anticipation qu'au cœur de l'événement. D'ailleurs le directeur départemental des services d'incendie et de secours, ou son représentant, font partie, depuis la parution du

décret n° 2010-14 du 16 février 2010 relatif aux pouvoirs des préfets, du collège des chefs de service présidé par le préfet de département.

Tout le dispositif étatique actuel de sécurité s'articule donc autour du préfet, qui est qualifié par les textes « d'unique représentant de l'Etat dans le département. »[258]. En conséquence, le préfet dispose des services de la préfecture du département[259] et de son secrétariat général[260], des services des sous-préfectures, des services de cabinet chargés des questions de sécurité, des services de relations publiques et de l'information du gouvernement.[261]

B) Le SIDPC

Les compétences en matière de sécurité civile sont exercées par le service interministériel de défense et de protection civile (SIDPC), placé sous l'autorité du directeur de cabinet. La création de ce service a été préconisée par l'article 8 du décret n° 83-821 du 20 avril 1983, portant pouvoir du préfet en matière de défense à caractère non militaire. Le SIDPC est chargé d'assister le préfet lors de la phase d'anticipation, ainsi qu'au cœur de l'événement.

Dans la phase d'anticipation, le SIDPC intervient en matière de prévention des risques et d'élaboration des outils de planification et de gestion des situations d'urgence. Il est responsable de la commission départementale de sécurité pour les établissements recevant du public, il s'occupe également des grandes manifestations et des grands rassemblements et participe à l'information et à la sensibilisation de la population aux risques. Il coordonne, pour chaque bassin versant, la politique de prévention du risque inondation, établit la liste des établissements et des points sensibles. Il joue également un rôle majeur en matière de coordination et d'impulsion dans l'élaboration des outils de planification, comme les plans de prévention des risques (PPR), les plans particuliers d'intervention (PPI), le dispositif ORSEC, ou encore le plan général de protection (RPGP), destiné à assurer un fonctionnement minimum des services essentiels en cas de crise

[258] Cette fonction découle des décrets du 10 mai 1982 sur les pouvoirs des préfets, qui ont fait suite à l'adoption de la loi de décentralisation du 2 mars 1982.
[259] Les préfectures assurent cinq missions essentielles : la continuité de l'Etat et la sécurité des citoyens, la citoyenneté, la réglementation et la garantie des libertés publiques, le contrôle administratif des collectivités territoriales et des organismes publics, la conduite et la coordination des actions de l'Etat, la rationalisation de la gestion des ressources et moyens de l'Etat.
[260] Il s'occupe, par le biais de directions spéciales, de la réglementation, des relations avec les collectivités territoriales et des actions interministérielles.
[261] Les services du cabinet comportent le bureau du cabinet, le service interministériel de Défense et de Protection civile, le service des Transmissions et de l'Informatique.

grave, comme par exemple, les services de santé ou les services d'incendie et de secours[262].

Dans la gestion des situations d'urgence, le SIDPC assiste le préfet en coordination avec les maires, les responsables des services déconcentrés de l'Etat, le délégué militaire et tous les acteurs de la sécurité civile, dont le SDIS. C'est à ce titre qu'incombent à ce dernier la diffusion de l'alerte, l'activation du centre opérationnel départemental, l'information des niveaux supérieurs, la participation à la communication de crise et la réalisation des exercices.

Le SIDPC reste un service sous-dimensionné, car son personnel est insuffisant par rapport à ses missions qui se répartissent entre celles concernant les situations courantes et celles dédiées aux situations de crise. Par ailleurs, on constate, notamment dans les petits départements, que le responsable du SIDPC manque d'expérience car, bien souvent, c'est le premier poste qu'il occupe à sa sortie de l'Institut Régional d'Administration. En outre, les formations dispensées par ces organismes n'incluent pas les notions de base en matière de sécurité civile. Enfin, les préfectures favorisant la mobilité, ces responsables ne peuvent accumuler une expérience suffisante dans ce domaine. De ce fait, les sapeurs-pompiers en sont venus à jouer un rôle majeur dans la définition de la stratégie opérationnelle, dans la planification et dans la prévention. Ils dépassent donc parfois leurs prérogatives lorsqu'ils tentent de résoudre les problèmes liés au manque d'expérience ou à la carence en personnel du SIDPC. Et pourtant, la directive nationale d'orientation des préfectures n° 2010-2015 (DNPO) préconise « d'amplifier la professionnalisation des SIDPC et de maintenir leur responsable à son poste au moins cinq ans, ce qui représente une durée optimale, à la fois pour s'approprier la connaissance administrative, géographique, géopolitique du département, bien connaitre les risques, quelle que soit leur nature, et animer le réseau des acteurs locaux »[263].

C) LE SDIS ET LE CODIS

Pour mobiliser et coordonner tous les acteurs concourant à la sécurité civile, le préfet dispose d'une chaîne de commandement composée d'un centre opérationnel départemental (COD), renforcé par le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS). C'est la centralisation de plus en plus poussée de l'organisation des

[262] Ce paysage administratif vient d'être modifié par l'application de la réforme générale des politiques publiques (RGPP).
[263] Directive nationale d'orientation des préfectures n° 2010-2015, page.33.

sapeurs-pompiers qui a rendu nécessaire la création des CODIS, organes prévus par l'article 32 du décret d'application de la loi de sécurité civile de 1987, remplacée par la loi du 13 août 2004.

Le CODIS permet donc au directeur départemental d'incendie et de secours de coordonner et contrôler l'activité opérationnelle du département et d'assurer les relations avec les préfets et les autres autorités qui participent aux opérations de secours[264]. Ces dernières peuvent relever de l'activité normale, lorsque l'opération est jugée courante, ou de l'activité exceptionnelle, dans le cadre d'une gestion de crise[265] . Le décret du 26 décembre 1997[266] conforte l'approche départementale du dispositif puisqu'il oblige à établir dans les plus brefs délais une interconnexion entre les différents services d'urgences dans le but d'optimiser la réussite de l'intervention. Ce décret rappelle aussi, à l'article 45, que le « CODIS est l'organe de coordination de l'activité opérationnelle des services d'incendie et de secours du département. Il est dirigé par un sapeur-pompier professionnel. Il est immédiatement informé de toutes les opérations en cours et régulièrement tenu informé de l'évolution de la situation jusqu'à la fin de celle-ci. Placé sous l'autorité du directeur départemental des services d'incendie et de secours, le CODIS est chargé, en cas d'incendie et autres accidents, sinistres et catastrophes, d'assurer les relations avec les préfets, les autorités responsables des zones de défense, les autorités départementales et municipales, ainsi qu'avec les autres organismes publics et privés qui participent aux opérations de secours. ». L'article 9[267] précise en outre que lorsque le préfet décide de prendre la direction des opérations de secours, il en informe par tout moyen adapté les maires et les personnes publiques et privées intéressées.

Mais, pour relayer l'échelon départemental et afin de permettre une meilleure remontée de l'information au niveau national, il s'est révélé indispensable de mettre progressivement en place des centres de coordination à l'échelon zonal.

D) LES NIVEAUX EXTRA-DEPARTEMENTAUX

[264] Inspection Générale de l'Administration Ministre de l'Intérieure de l'Outre-mer et de s collectivités territoriales, N° 07-066-05 Zones de défense et de sécurité, propositions d'évolution (Rapport définitif), Rapport présenté par Pierre DUFFE, inspecteur général, Françoise TAHERI, inspectrice, – AOUT 2008 –, page 20, 51, 52, 53, 54

[265] Circulaire du 24 juillet 1991 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement des CODIS et des CTA.

[266] En application de la loi du 3 mai 1996, n° 96-369, relative aux services d'incendie et de secours.

[267] Décret ORSEC n° 2005-1157 du 13 septembre 2005, relatif au plan ORSEC, de la loi du 13 août 2004.

L'émergence d'un échelon de commandement zonal est à rattacher directement à l'ordonnance abrogée du 7 janvier 1959 : « Dans chaque zone, un fonctionnaire civil détient les pouvoirs nécessaires au contrôle des efforts militaires prescrits en vue de la défense, au respect des priorités et de la réalisation des aides réciproques entre services civils et militaires, en vue de la défense civile et de la sécurité intérieure du territoire. ». Par conséquent, cet échelon constitue un maillon intermédiaire (a) entre le centre et la proximité (b).

a) Le maillon intermédiaire

Les centres de coordination opérationnelle à l'échelon de la zone ont été créés au fur et à mesure des nécessités, en commençant par le sud du pays et afin de gérer les moyens aériens nationaux. C'est ainsi que la circulaire du 9 juin 1988[268] mettait en place des centres interrégionaux de coordination opérationnelle de sécurité civile (CIRCOSC). Puis, en parallèle, des centres de défense de zone (CODZ) instituaient, en cas de besoin, un centre opérationnel interministériel dans le cadre de la défense nationale.

Mais la loi de modernisation de la sécurité civile a refondu la planification opérationnelle. Le décret ORSEC a abrogé le décret du 2 décembre 1986 et a instauré le centre opérationnel de zone (COZ) qui assure, auprès de l'état-major de zone, une veille opérationnelle permanente et rend possible la montée en puissance des moyens d'intervention[269]. En cas d'événement grave, et sur décision du préfet, le centre opérationnel départemental (COD) peut évoluer en centre opérationnel de zone (COZ), structure adaptée en situation de crise. C'est l'état-major interministériel de zone de défense et de sécurité (EMIZDS) qui a la responsabilité, pour le compte du préfet de zone délégué à la sécurité et à la défense, de la veille opérationnelle permanente. Pour toutes les questions d'ordre militaire, un officier de zone de défense et de sécurité (OZDS) conseille en permanence le préfet de zone.

b) Le maillon final

Avant la modernisation de la sécurité civile, la coordination au niveau national se faisait par l'intermédiaire d'un centre chargé de recueillir les renseignements sur les événements pouvant mettre en péril des vies humaines ou menaçant les biens et l'environnement. C'est

[268] Circulaire du 9 juin 1988 portant organisation et attributions des états-majors de sécurité civile et des CIRCOSC des zones de défense.
[269] Décret n° 86-1231 du 2 décembre 1986 relatif aux centres opérationnels de défense.

ce que montrent les circulaires du 26 juillet 1985[270] et du 23 août 1991[271], dans lesquelles le ministre de l'Intérieur insistait sur le rôle du centre opérationnel de la direction de la sécurité civile (CODISC) ainsi que sur l'obligation qu'avait le préfet d'informer le gouvernement en cas d'événement concernant la sécurité des biens et des personnes. En outre, l'arrêté du 11 juillet 1991 mentionnait que la Direction de la sécurité civile (DSC) assurait la coordination opérationnelle à l'échelon national[272], ce qu'il faisait à l'aide du CODISC, composé d'experts issus de toutes les administrations de l'Etat, et plus particulièrement chargé de recueillir, de compléter, de traiter et d'exploiter les informations transmises par l'échelon local, et de tenir informé le cabinet du ministre chargé de la sécurité civile. Un tel organisme détenait une capacité considérable d'évaluation et de conseil pouvant être mise à la disposition des autorités sur le terrain.

Mais, en 1997[273], la DSC devient la direction de la défense de la sécurité civile, avant d'être renommée direction de la sécurité civile[274], puis, plus récemment, direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise[275]. Par conséquent, en 2000[276], le CODISC a été remplacé par le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) et rattaché à la sous-direction de l'organisation des secours et de la coopération civile et militaire. Le gouvernement et le ministre de l'Intérieur disposent donc du COGIC[277] pour gérer les crises de défense et de sécurité civiles. En liaison constante avec le centre opérationnel de la police national et le centre de planification et de conduite des opérations du ministre de la Défense, le COGIC informe en permanence le cabinet du ministre de l'Intérieur, propose des modalités d'interventions, prépare et coordonne l'action des moyens d'intervention gouvernementaux. Ses missions consistent à suivre en permanence les événements, à coordonner l'ensemble des moyens de secours humains et matériels locaux, publics ou privés. Ainsi il constitue, en cas d'événement particulier ou important, ou encore de dysfonctionnement grave, un outil unique de réaction. Il s'appuie sur un vaste

[270] Circulaire n° 85-182 du 26 juillet 1985.
[271] Circulaire du 23 août 1991, NOR-INT-E9100179C.
[272] Arrêté du 11 juillet 1991 portant organisation interne de la Direction de la sécurité civile.
[273] Arrêté du 6 novembre 1997 portant organisation interne de la Direction de la défense et de la sécurité civiles.
[274] Arrêté du 9 juillet 2008 portant organisation et attribution de la direction de la défense et de la sécurité civiles.
[275] Décret n° 2011-988 du 28 février 2011 relatif à la création de la nouvelle Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion de Crise (DGSCGC)
[276] Arrêté du 24 août 2000 portant organisation et attribution de la Direction de la défense et de la sécurité civiles.
[277] « Cogic : le phare de la sécurité civile », MAESTRACCI B, sapeur-pompier, docteur en droit public, Magazine sapeurs-pompiers de France, décembre 2012, n°1051, page 26.

réseau de partenaires publics ou privés, aussi bien gouvernementaux que zonaux et départementaux.

PARAGRAPHE 2 : LA PRISE EN COMPTE DES NOUVEAUX ENJEUX DANS LE DISPOSITIF OPERATIONNEL DE GESTION DE CRISE

Dans un environnement où des vulnérabilités nouvelles affectent le territoire national et la population française, il était indispensable de redéfinir de nouveaux principes et de nouveaux objectifs. La réforme de la défense et de la sécurité impulsée par le *Livre blanc* de 2008 offre au décideur, le plus en amont possible de la survenue des crises, des éléments d'appréciation de situations imprévisibles qui lui donnent une capacité de choix mieux étayée entre les modes d'action envisageables. Avalisé par le président de la République[278], le *Livre blanc* devient ainsi un document officiel exposant des orientations sécuritaires approuvées et, pour certaines, déjà mises en œuvre. Partant du constat de l'existence de nouveaux enjeux (A), il définit de nouvelles orientations stratégiques (B) ainsi qu'un cadre juridique, le tout constituant une nouvelle architecture de la sécurité nationale (C) qui met en évidence ce que nous appellerons un nouvel ordre public zonal.

A) LE CONSTAT

La protection de la population en temps de guerre comme en temps de paix, a évolué. Dans ce domaine, plusieurs concepts ont été avancés. La défense passive[279] est apparue en premier, puis fut remplacée en 1943 par l'idée de protection civile, puis de défense civile, introduite par l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense. Cette approche visait à protéger la population et à l'impliquer dans l'effort global de défense contre un agresseur éventuel et face aux nouvelles menaces, en particulier celles d'attentats terroristes. Le dernier concept en date est celui de sécurité civile, adopté en 1975 pour répondre à « l'aspiration croissante de l'opinion publique à une sécurité renforcée »[280]. La notion de sécurité civile a reçu une consécration législative avec la loi du 22 juillet 1987 et elle intègre désormais dans son champ d'application la protection de l'environnement. Elle a été reprise en grande partie dans la loi du 13 août 2004 en son article 1, alinéa 1.

[278] Le Président Nicolas Sarkozy.
[279] Les lois du 8 avril 1935 portant organisation des mesures de sauvegarde de la population civile et du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation en temps de paix.
[280] V.Dye, *La sécurité civile en France*, PUF, collection « Que sais-je ? », n° 11 682, page 25.

Le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* paru en 2008 montre qu'il est nécessaire de considérer de nouvelles orientations stratégiques car le concept de défense et de sécurité nationale doit s'adapter « face à un monde qui n'est pas nécessairement plus dangereux, mais certainement plus imprévisible, plus instable, plus contradictoire que celui qui se dessinait les années précédentes ». Dépassant le cadre strict des questions de défense, le *Livre blanc* élargit donc la réflexion sur la sécurité nationale, qui intègre désormais des dimensions importantes de la politique de sécurité.

L'ancien concept mettait en avant la primauté de la défense nationale car « dans les faits, la défense nationale s'est largement contentée d'être avant tout militaire et la défense civile et la défense économique sont restées de second ordre. Avec la construction européenne et l'effondrement des blocs Est-Ouest, le risque de guerre conventionnelle s'écarte au profit de nouvelles menaces notamment le terrorisme. *Ipso facto*, la notion de défense va progressivement s'estomper au profit de la sécurité. Cette dernière concerne jusqu'au XXe siècle des menaces non militaires. Il s'agit traditionnellement de menaces terroristes en continuité avec les actions relevant de la défense, de troubles à l'ordre public, de risques sociétaux, technologiques et naturels, de menaces économiques et même psychologiques »[281].

Et c'est d'un tel constat que découleront de nouveaux concepts de sécurité intérieure et extérieure, de sécurité civile et de sécurité économique. Nous commencerons donc par les définir afin de mieux comprendre comment ils ont été affectés par les nouvelles orientations.

B) LES NOUVELLES ORIENTATIONS STRATEGIQUES

La sécurité civile est faite d'une multiplicité d'éléments qu'il importe de ne pas confondre (a). Il faut cependant la considérer dans sa globalité si l'on veut aboutir à une meilleure protection du citoyen, dans un environnement qui ne cesse de changer. C'est tout le sens de la mise en place de l'échelon de zone (b).

a) La confusion dans les différentes composantes de la sécurité

[281] Capart, Rémi. *Les pouvoirs de police administrative du préfet de zone de défense et de sécurité*. Montpellier : 2015. Université de Montpellier : thèse de doctorat, Droit public, sous la direction de Fort, François-Xavier Corack, Luc

La sécurité extérieure a pour objet d'écarter l'intrusion de forces armées étrangères sur le territoire national par la protection militaire des frontières et le recueil de renseignements[282].

La sécurité intérieure n'a été introduite en droit positif qu'en 2003[283]. Elle concerne principalement la police nationale et les unités de gendarmerie.

La sécurité civile, qu'on a qualifiée de « sécurité salvatrice »[284] et dont la définition[285] est antérieure à celle de la sécurité intérieure, a pour objet de prévenir les risques de toute nature ainsi que d'assurer la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre toutes les situations imprévisibles. Sa définition est complétée par la loi de modernisation de la sécurité civile, qui y rajoute l'information et l'alerte aux populations et le développement d'une véritable culture de la préparation au risque et à la menace, et précise que les acteurs concernés sont l'Etat, les collectivités territoriales et les autres personnes publiques, sans oublier le citoyen lui-même. La sécurité civile est donc « l'affaire de tous »[286] et « concourt à la protection générale des populations, en lien avec la sécurité intérieure […] et avec la défense civile »[287].

La sécurité économique se traduit par la politique de sécurité que les entreprises et la collectivité doivent s'imposer à elles-mêmes, comme la protection et la sécurité des systèmes d'information et les mesures découlant d'éventuelles dépendances stratégiques[288].

Ces concepts restent cependant difficiles à séparer les uns des autres en raison de l'imprécision des textes par rapport à la délimitation de leurs champs d'action respectifs. Pourtant, en 2008, le *Livre blanc sur la défense et la sécurité civile* redéfinit « le concept global de sécurité nationale », un concept qui, par ailleurs, reçoit «une consécration

[282] Ramu de Bellescize - *Organisation et mission de la défense* - Jurisclasseur administratif.
[283] Par le biais de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.
[284]Capart, Rémi. *Les pouvoirs de police administrative du préfet de zone de défense et de sécurité*. Montpellier : 2015. Université de Montpellier : thèse de doctorat, Droit public, sous la direction de Fort, François-Xavier Corack, Luc
[285] Par le biais de la loi n° 87-55 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.
[286] Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, art.1.

[288] Circulaire du 14 février 2002 relative à la défense économique, 1. 2.

législative au travers de la loi 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009-2014 »[289].

La sécurité nationale se définit comme une stratégie qui a « pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment ceux qui concernent la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter »[290]. Cette définition semble mettre à égalité les différents concepts de sécurité, en faisant de la sécurité nationale un ensemble comportant la défense et la sécurité intérieure –elle-même incluant la sécurité civile et la sécurité économique, ce qui implique une nouvelle organisation institutionnelle. La défense militaire est ainsi recentrée sur des missions de protection contre les « agressions armées ». Elle perd dès lors le volet « défense civile » remplacé par la notion de « politiques de sécurité intérieure et de sécurité civile qui concourent à la défense et à la sécurité nationales ». La sécurité nationale devient ainsi un concept global rassemblant toutes les autres formes de sécurité : la défense militaire, la sécurité intérieure, la sécurité civile, la sécurité économique, pour mieux faire face aux nouvelles situations de risque et améliorer la protection de la population.

Le problème principal de cette nouvelle approche reste l'absence de hiérarchisation entre les différents types de sécurité. Doit-on penser que la défense militaire se situe au même niveau que la sécurité intérieure, qui elle-même inclut la sécurité civile ? En effet, non seulement le nouveau Code de la sécurité intérieure intègre la partie sécurité civile, mais encore on a créé une nouvelle direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise qui semble se situer sur le même plan que celle de la police et celle de la gendarmerie. Ce nouveau Code vient donc à la fois combler un vide et poser les bases d'une nouvelle architecture de la sécurité publique intérieure.

b) Les conséquences des nouvelles orientations sur la protection de la population

A l'heure actuelle, en matière d'urgence, deux paramètres sont à considérer : la rapidité de diffusion de toutes les formes de crises politiques, économiques, financières, et l'apparition

[289]Capart, Rémi. *Les pouvoirs de police administrative du préfet de zone de défense et de sécurité*. Montpellier : 2015. Université de Montpellier : thèse de doctorat, Droit public, sous la direction de Fort, François-Xavier Corack, Luc

[290] Code de la défense, art. 1111-1, al. 1.

de nouvelles menaces, ou vulnérabilités, intentionnelles ou non. Ces nouveaux risques sont dus à l'instabilité des puissances émergentes, au rôle grandissant des états, à l'accroissement de la menace terroriste, et à l'aggravation des risques naturels, sanitaires et technologiques. Comme l'objectif premier reste la protection de la population, il a fallu introduire un nouveau concept en matière de sécurité civile, celui de résilience, pour répondre à la stratégie de sécurité nationale qui, elle, « organise et met en œuvre les moyens pour prévenir toute atteinte à la vie du pays, à défaut, limiter une telle atteinte au plus bas niveau de gravité possible et en atténuer les conséquences »[291]

La résilience se définit comme « la volonté et la capacité de fonctionner normalement ou, à tout le moins, dans un mode socialement acceptable »[292]. Elle concerne « non seulement les pouvoirs publics mais encore les acteurs économiques et la société civile toute entière »[293].

La prise en compte de ce nouveau concept implique de la part des pouvoirs publics « l'anticipation et la réactivité »[294], ce qui fait qu'ils doivent s'organiser « dès le temps de paix pour prendre en compte les hypothèses du temps de crise »[295] et également « organiser la coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales, pour la complémentarité des moyens, et entre l'Etat et les entreprises privées, dans les secteurs stratégiques (énergie, communication, santé, alimentation) ». On notera que c'est déjà ce que font les sapeurs-pompiers par le biais du maillage territorial actuel des services d'incendie et de secours, qui leur permet d'assurer un service public de proximité irremplaçable et unique.[296]

Les orientations proposées par le *Livre blanc* ont donc été pensées pour répondre aux nouveaux risques nationaux et internationaux et sont principalement centrées sur la proposition de renforcer le niveau zonal dans la chaîne du commandement opérationnel, car « l'ensemble de ces zones représente un niveau de coordination et d'action équilibré entre les exigences de la proximité du terrain et celle de la mutualisation de moyens[297]».

[291] Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale, p. 127
[292] Ibid., p. 64.
[293] Ibid.64, 65
[294] Ibid.page 63
[295] Ibid.175
[296] Ibid.65, 66, 67, 70, 71, 180, 194, 231
[297] Ibid., p.180.

Par ailleurs, la stratégie nationale de sécurité s'articule désormais autour de cinq fonctions principales, que tous les acteurs concernés doivent maîtriser : la connaissance, l'anticipation, la prévention, la dissuasion, la protection de l'environnement. Leur mise en œuvre implique donc la création de nouvelles structures, ce qui aura donc des incidences directes sur l'organisation des services et sur les personnels.

C) LE RENFORCEMENT DE LA SECURITE CIVILE AU NIVEAU CENTRAL

Créée depuis le 27 août 2010 et succédant à la direction de la planification de sécurité nationale (DPSN), la direction de la prospective et de la planification de sécurité nationale (DPPSN) définit et anime l'action stratégique du ministère. Elle développe sa capacité d'anticipation et favorise les adaptations de son action et de ses structures à l'évolution des grands enjeux nationaux et internationaux, à l'état des menaces et des vulnérabilités à long terme. Elle conçoit des scénarios de réponse, en liaison avec les autres directions et services et elle veille à la pertinence des plans d'action, dont elle assure aussi l'évaluation. L'exercice de l'une de ses compétences, –'prospective et stratégie'- lui permet de mesurer la pertinence des choix technologiques, opérationnels et stratégiques effectués en matière de sécurité, d'action territoriale, de libertés publiques et de protection des personnes. La DPPSN conduit en outre ses travaux en liaison avec les services centraux et déconcentrés du ministère, selon leurs compétences respectives[298].

Les dispositions de la loi de programmation militaire du 29 juillet 2009 relative à la réorganisation des pouvoirs publics font apparaître des changements significatifs. Ainsi, l'importance d'avoir une stratégie nationale de sécurité est soulignée par la définition qui en est donnée à l'article L 1111-1 du Code de sécurité intérieure, car on y voit que le «conseil de défense et de sécurité nationale » se substitue à l'ancien conseil de défense (art. L 1111-3, L 1122-1 et L 1321-2). Il y a aussi création d'une formation spécialisée du conseil de défense et de sécurité nationale, nommée conseil national du renseignement (art 1121-1). De plus, les attributions du premier ministre sont élargies par l'insertion d'une disposition, au début de l'article L 1131-1, précisant que « le premier ministre dirige l'action du gouvernement en matière de sécurité nationale » et par l'ajout d'un alinéa ainsi rédigé : « le premier ministre prépare et coordonne l'action des pouvoirs publics en cas de crise majeure. Il coordonne l'action gouvernementale en matière d'intelligence économique. Les

[298] Arrêté du 9 juillet 2008 modifiant l'arrêté du 26 janvier 2004 fixant les attributions et portant organisation du secrétariat général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Annexe 3 : schémas des relations entre les nouvelles structures et les directions existantes

attributions du ministre de la Défense (art .L 1142-1, al. 1) sont elles aussi redéfinies : « Le ministre de la Défense est responsable de la préparation et de la mise en œuvre de la politique de défense. Il est en particulier chargé de l'infrastructure militaire comme de l'organisation, de la gestion, de la mise en condition d'emploi et de la mobilisation des forces armées. Il a autorité sur les armées et leurs services. Il veille à ce que les armées disposent des moyens nécessaires à leur entretien, leur équipement et leur entraînement. Il est responsable de la sécurité». Quant au ministre de l'Intérieur (art L 1142-2), il est désormais «responsable de la préparation et de l'exécution des politiques de sécurité intérieure et de sécurité civile qui concourent à la défense et à la sécurité nationale, et il est, à ce titre, sur le territoire de la République, responsable de l'ordre public, de la protection des personnes et des biens ainsi que de la sauvegarde des installations d'intérêt général.» Par ailleurs « son action s'exerce sur le territoire en liaison avec les autorités militaires, en s'appuyant sur le représentant de l'Etat dans les zones de défense et de sécurité » (art. L 1142-2, al. 4). Il est donc responsable de la planification opérationnelle, de la gestion des événements majeurs et de « la conduite opérationnelle des crises »[299].

D) UN ELARGISSEMENT DU POUVOIR DE LA ZONE DE DEFENSE ET DE SECURITE

L'échelon de déconcentration interministérielle de premier rang devient la zone, qui dès lors, doit assurer une interface cohérente par le biais de son acteur privilégié qui est le préfet de zone (a).

Avec la réforme des zones de défense, -rebaptisées 'zones de défense et de sécurité'-, la zone devient donc l'échelon de référence dans la préparation, la gestion et le pilotage des crises majeures, ainsi que l'appui principal aux départements en matière de planification, d'exercices et de formation. Ce changement de dénomination met l'accent sur le caractère interministériel des zones, qui relèvent maintenant en même temps du ministère de la Défense et de celui de l'Intérieur.

En conséquence, les pouvoirs des préfets de zone sont eux aussi renforcés, sans pour autant que disparaisse la pertinence du maintien de l'échelon départemental, tout comme sont introduits de nouveaux liens de tutelle entre préfets d'échelons différents (b).

a) Le rôle de l'autorité de police administrative au niveau zonal

[299] G. Boutté, Risques et catastrophes : comment éviter et prévenir les crises, le management de situations complexes, Editions Papyrus, 2006, page 140

Le décret du 4 mars 2010 définit les missions des préfets des zones de défense et de sécurité. Le représentant de l'Etat dans la zone de défense et de sécurité est le préfet du département où se trouve le chef-lieu. Il porte le titre de 'préfet de zone de défense et de sécurité'. Sous l'autorité du premier ministre, et sous réserve des compétences du ministre de la Défense et de l'autorité judiciaire, ce préfet est le délégué des ministres dans l'exercice de leurs attributions en matière de défense et de sécurité nationale. A cet effet, il dirige les services des administrations civiles de l'Etat situées dans la zone concernée. Il y a désormais sept préfets de zone pour la métropole et cinq pour l'outre-mer.

b) La reconnaissance d'un pouvoir de police administrative au préfet de zone

Le préfet de zone devient ainsi un collaborateur se trouvant à l'interface entre l'échelon national et l'échelon zonal. Le décret ci-dessus mentionné renforce en effet sa capacité à coordonner l'action des préfets de département et à mettre en cohérence l'activité des administrations déconcentrées de l'Etat, des collectivités territoriales[300] et des opérateurs publics et privés, dans les domaines touchant à la défense et la sécurité. L'évolution du rôle des préfets a conduit également à créer un lien hiérarchique entre le préfet de département et le préfet de région en matière de stratégie des politiques publiques[301]. Cela a eu pour conséquence d'engendrer une dichotomie de pouvoir impliquant, pour la gestion des politiques publiques, une tutelle exclusive du préfet de région et, pour la gestion de la sécurité, une coordination du préfet de zone avec le préfet de département[302].

L'article R 1311-4 du Code de la défense dispose en effet que le préfet de zone dirige l'action des préfets de région et de département en ce qui concerne la préparation et la mise en œuvre des mesures relatives à la sécurité intérieure et à la sécurité civile. En

---

[300] Bernard (P.), art. cit. in *Administration* n0179, octobre 1993, p. 21. ; Perrin (B.) (Directeur de l'administration générale du département de la Moselle), "Le sacre de la région", *Administration,* juin-juillet 1986, n° 132

[301] Duport (J .-P.), préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, "Etat de la Région et région de l'Etat", Administration, nO "L'Etat en région", nO 179, p. 72 ; A. Chadeau, préfet de la région Franche-Comté réclame en conséquence de ce déficit de légitimité, dès 1970, la régionalisation, Administration N° 6 ; Poncet (J.-F.), "Acqnis et carence de la loi sur l'aménagement et le développement du territoire", Revue Française de Droit Administratif, sept-oct 1995, p. 87443 ; Bernard (P.), art. cit., Administration, octobre 1998, pp. 25-26

302 Guichard (O.), délégué de la Datar, "La mise en oeuvre de la réforme administrative sur le plan régional", Administration, n° 53, pp. 57 et suivantes.

.Bergerot (B.) "Les préfets avant les préfets", Administration, nO spécial: Histoire du corps préfectoral, n° 119, mars 1983 ; Verclytte (S.), La déconcentration en France: histoire et actualité, Paris, La Documentation Française, 1997, p. 23 ; Bourdon (J.) (sous-directeur au ministère de l'Intérieur), "La région, ses limites, son étendue, son chef-lieu", Administration, juin 1981, n° 112.) ;

Bernard (P.), "Le relais régional, base stratégique de l'Etat", Administration n° 179, octobre 1998, p. 22

outre, selon l'article R 1311-5, il pilote cette action lorsqu'il s'agit de la défense économique, notamment pour arrêter les plans relatifs à la coopération avec les entreprises en cas de crise, ainsi que les mesures relatives à l'emploi des ressources et à l'utilisation des infrastructures.

L'article R 1311-6 du Code de la défense prévoit par ailleurs une extension de ses pouvoirs par lettre de mission du premier ministre, accompagnée des délégations de signature des ministres concernés, dans les circonstances mettant en cause la sûreté de l'Etat sur tout ou partie du territoire. Cette extension de pouvoirs peut porter sur l'attribution de l'autorité hiérarchique en toute matière sur les préfets en fonctions dans la zone, sur le contrôle supérieur et la coordination générale de tous les personnels, services, établissements ou institutions civils de l'Etat, hormis ceux qui ont un caractère juridictionnel ; sur l'attribution de l'autorité sur l'ensemble des moyens de la police nationale et des moyens de police des collectivités territoriales ; sur la mise à disposition des services des collectivités territoriales comprises dans la zone de défense ainsi que de ceux de leurs groupements et de leurs établissements publics, en application de **l'article L 1111-7** du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

Enfin l'article R 1311-7 du Code de la défense prévoit que « le préfet de zone prend les mesures de coordination nécessaires lorsqu'intervient une situation de crise ou que se développent des événements d'une particulière gravité, quelle qu'en soit l'origine, de nature à menacer des vies humaines, à compromettre la sécurité ou la libre circulation des personnes et des biens ou à porter atteinte à l'environnement, et que cette situation ou ces événements peuvent avoir des effets dépassant, ou susceptibles de dépasser, le cadre d'un département. Il prend les mesures de police administrative nécessaires à l'exercice de ce pouvoir ».

Les missions du préfet de zone se déclinent principalement à partir d'une fonction de coordination de la préparation à la gestion de crise et se traduisent par l'élaboration de plans zonaux, -ou déclinaison zonale des plans nationaux-, et la mise en œuvre des exercices nécessaires.

Dans le cadre de sa fonction d'interface entre le niveau départemental et le niveau central, il anime les réseaux SIDPC et ceux des directeurs de cabinet des différentes préfectures, ce qui permet une synergie optimale des échanges entre les différents

acteurs impliqués[303]. Il assure aussi le lien avec la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise, par le biais notamment des comités de préfets de zone.

Il assure l'interface entre les autorités civiles et militaires en matière de demandes de concours et de réquisitions par l'autorité civile, en les adressant à l'officier général interarmées de la zone de défense (OGZD) concernée.

Il répartit les forces mobiles disponibles sur sa zone en fonction des demandes qui lui sont adressées par les préfets de département.

Pour assurer l'ensemble de ces missions sans qu'il y ait ingérence dans celles des préfets de département et des maires[304], il faut donc que le préfet de zone dispose d'un pouvoir propre de police administrative qui soit ancré dans la zone. Un tel pouvoir permet en effet au préfet de zone de prendre les mesures de coordination nécessaires en cas de crise majeure susceptible de dépasser le cadre départemental. Il y a donc là un renforcement juridique du pouvoir de police administrative des préfets de zone, sans cependant que l'on puisse dire s'il s'agit de police générale ou de police spéciale. Et si ce pouvoir n'existait pas, le préfet de zone serait contraint d'agir en se substituant aux préfets de départements, ce qui pourrait bien conduire à leur suppression. Or, que ce soit en période normale ou en période de crise, le préfet de département continu bien de détenir son pouvoir de police administrative, générale et/ou spéciale. Ainsi, désormais, lorsqu'il y a crise à l'échelon zonal, le préfet de zone est en mesure de prendre des arrêtés zonaux, ce qui permet d'éviter la multiplication des arrêtés départementaux.

[303] Colloque annuel des SIDPC Intervention de M. Jean-Paul KIHL, préfet, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises 5 juin 2012 9h30 -10h30
[304] Vie (J.-E.), "L'idée de l'Etat aujourd'hui", Administration, n° 116, juin 1982, p.39

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

La compétence opérationnelle des services d'incendie et de secours s'est trouvée renforcée par la création d'un nouvel échelon de déconcentration destiné à parer aux situations dépassant le cadre départemental et relevant de la « gestion de crise ». En effet le préfet de zone y détient un véritable pouvoir de police administrative, qui n'est ni général, ni spécial, mais qui lui permet de faire face à tous les événements. Il peut ainsi apporter une réponse organisée de la sécurité civile en en mobilisant tous les acteurs, à commencer par les services d'incendie et de secours qui restent cependant sous l'autorité du préfet de département.

Comme, par ailleurs, le citoyen est désormais reconnu dans son rôle de premier intervenant de la sécurité civile, il vient aussi compléter cet ensemble destiné à prévoir la réponse à apporter aux situations les plus problématiques. C'est ainsi qu'en participant à sa propre protection le citoyen entre bien dans la chaîne du commandement opérationnel, au même titre que les services d'incendie et de secours, et que ceux de la zone de défense et de sécurité.

C'est donc une véritable capacité de résilience qui est ainsi mise en place à tous les niveaux du territoire national, et elle prend sa source dans un organe exécutif central qui non seulement anticipe, mais aussi assure la déclinaison des décisions opérationnelles jusqu'aux plus petits échelons de proximité.

La création de la zone, tout comme l'implication renforcée du citoyen, élargissent donc les limites de la compétence opérationnelle des services d'incendie et de secours, ce qui pose la question de leurs perspectives d'avenir.

CHAPITRE 2 : LE RENFORCEMENT DE L'ETAT DANS LA COMPETENCE OPERATIONNELLE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

L'apparition de la zone de défense et de sécurité comme nouvel échelon de déconcentration, et le renforcement des pouvoirs du préfet correspondant, renforce le contrôle d'un Etat qui se situe bien alors en surplomb de la gestion de crise, puisqu'il peut désormais l'anticiper (SECTION 1).

De ce fait, l'extension de la compétence opérationnelle à la zone fait entrevoir de nouvelles perspectives d'avenir pour les services d'incendie et de secours (SECTION 2).

SECTION 1 : LE REDIMENSIONNEMENT OPERATIONNEL

Dans ce renforcement de l'échelon zonal, nous avons donc fait ressortir que les mesures de police administrative ne peuvent y être qualifiées ni de générales, ni de spéciales. Or, la gestion de crise présente le caractère d'une situation spécifique appelant l'exercice d'une police administrative particulière. La question reste donc de savoir comment l'identifier.

Il faut pour cela revenir à l'examen de ce qu'est une situation de crise à l'échelon zonal. Il s'agit en général de la survenue d'un risque grave exigeant la mise en place de moyens adéquats supplémentaires, et donc requérant le recours à des règlements particuliers permettant de surmonter les problématiques liées aux insuffisances humaines, matérielles et techniques lorsqu'il s'agit de faire face au danger (PARAGRAPHE 1).

L'échelon zonal peut donc tout à fait s'ajouter à ceux déjà définis dans la chaîne de commandement, car il confirme l'importance communale (PARAGRAPHE 2) sans pour autant y oublier l'intercommunalité, -maillon permettant de réaliser l'interface entre la commune et la zone et le département.

Pour savoir si une telle ossature opérationnelle permet de s'adapter aux nouveaux risques, nous la mettrons à l'épreuve de quelques hypothèses de gestion de crise (PARAGRAPHE 3).

Enfin, nous montrerons comment la création de la zone a fait évoluer la notion de compétence opérationnelle.

PARAGRAPHE 1 : LES ELEMENTS JURIDIQUES DEFINISSANT UNE GRADUATION OPERATIONNELLE

Les nouvelles orientations de la sécurité nationale s'expriment désormais dans le Code de la sécurité intérieure, qui traite de la sécurité publique aussi bien sous l'angle de la défense que sous celui de la sécurité civile (A), ce qui fait ressortir l'existence d'une police administrative relevant plus particulièrement du pouvoir de l'Etat (B).

A) LA DEFINITION DE LA POLICE ADMINISTRATIVE ZONALE PAR LES DIFFERENTS CODES

Le pouvoir opérationnel du préfet de zone est défini dans le Code de la sécurité publique (a) comme relevant de la défense non militaire, sans pour autant que ce dernier terme soit

précisé (b). Par conséquent son rattachement à la sécurité civile en rend le discernement des contours tout aussi problématique (c).

a) La sécurité publique

Dans le Code de la sécurité intérieure, la notion de police administrative est abordée à l'article L 122-1 qui dispose que le préfet de département, en lien avec le préfet de zone, « dirige l'action des services de la police nationale et des unités de la gendarmerie nationale en matière d'ordre public et de police administrative ». Comme, par ailleurs, le préfet de zone -qui est aussi préfet du département du siège d'une zone de défense et de sécurité- doit pareillement prévenir et rétablir l'ordre public face à un événement[305], nous voyons qu'il y a là identité de buts, -prévenir et rétablir l'ordre public-, et d'objectifs, -exercer la police administrative. En outre, nous constatons qu'il ne s'agit là ni d'une police générale, ni d'une police spéciale puisqu'en situation normale, le préfet de département reste autonome pour exercer son pouvoir de police administrative général, mais qu'en cas de crise, il est soumis à un lien de subordination au préfet de zone.

b) La défense non militaire

Dans le Code de la défense, l'article L 1311-1 définit, pour chaque zone de défense, les pouvoirs dont doit disposer le haut fonctionnaire chargé de contrôler les efforts non militaires destinés à la défense et au maintien des priorités et des aides réciproques entre services civils et militaires, dans le cadre de la défense civile et la sécurité intérieure du territoire. Il est précisé en outre que cette autorité peut prescrire une mise en garde[306], c'est-à-dire les mesures préventives et exécutives mettant en œuvre les plans de défense intérieure ou extérieure, en cas de défaillance du réseau des communications avec le gouvernement faisant suite à une agression interne ou externe. Le préfet de zone détient donc un pouvoir élargi en matière de sécurité qui va au-delà de la notion de sécurité civile pour s'inscrire dans le cadre de la sécurité nationale et de la défense.

c) La sécurité civile

Différents textes législatifs montrent que la sécurité civile va dans le même sens. Ainsi, dès que le sinistre dépasse les limites ou les capacités du département, c'est le

[305] Article L 122-4 du Code de sécurité intérieure.

[306] Article L 2141-2 du Code de la défense : « La mobilisation générale et, sous réserve des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 1311-1, la mise en garde sont décidées par décrets pris en conseil des ministres. Le ministre de la défense est chargé de transmettre et de notifier l'ordre de mobilisation aux diverses autorités civiles et militaires intéressées ».

représentant de l'Etat du siège de la zone de défense et de sécurité qui devient directeur des opérations de secours, et donc prend les mesures nécessaires à leur organisation et à leur conduite. Par conséquent, même lorsqu'il attribue les moyens de secours nécessaires aux autorités chargées de leur direction, -c'est-à-dire au préfet de département-, le préfet de zone exerce bien un pouvoir de police administrative, mais qu'on ne peut qualifier ni de générale, ni de spéciale. En effet, sans être lié par une quelconque obligation, mais simplement en vertu de son pouvoir discrétionnaire, il peut soit mobiliser directement les moyens nécessaires, soit déléguer tout ou partie de ses attributions au préfet de département, à condition bien entendu que la situation reste du domaine de ses prérogatives de police administrative.

B) L'ANALYSE DE LA NATURE DU POUVOIR DE POLICE ADMINISTRATIVE DU PREFET DE ZONE

La police administrative est définie par un critère législatif puisqu'elle est encadrée par des décrets. Or nous constatons que si le décret de 2010 détermine un pouvoir de police, il n'en spécifie pas pour autant la nature. Donc, si nous considérons que l'état de crise constitue une situation particulière appelant l'exercice d'un pouvoir de police spéciale détenu par le préfet de zone, alors le préfet de département n'a plus aucune initiative dans une gestion effectuée au niveau de la zone, et l'éloignement géographique du commandement par rapport au lieu du sinistre favoriserait les erreurs tactiques. De plus, le préfet de zone serait susceptible d'être mis en cause personnellement en cas de litige, au titre de son pouvoir de police administrative. Il nous semble donc que le pouvoir exercé par le préfet de zone en cas de crise ne peut être qualifié de spécial.

En effet, d'une part, la police administrative spéciale est clairement définie, et, d'autre part, lorsqu'il y a péril imminent, c'est bien un pouvoir de police générale qui s'exerce. Car toute crise relève d'une situation anormale qui appelle une gestion hors normes, et donc dépasse aussi bien le périmètre de la police spéciale que celui de la police générale. Il s'agit par conséquent d'une police qu'on peut qualifier de nationale puisqu'elle a plusieurs objets et que le péril, en mettant en danger la population, les biens, l'environnement et l'économie, menace aussi l'ensemble de la nation.

C'est bien ce que semble impliquer la définition de la notion de crise, faite par le Code de la défense (notamment aux articles R 1311-4 à R 1311-7) comme par celui de la sécurité

intérieure, lorsqu'ils indiquent qu'il s'agit d'une situation anormale, car, dans un tel cas de figure, on ne peut parler ni de police administrative générale, ni d'une police administrative spéciale. On est donc renvoyé à ce qui fait l'essence même de la police administrative, c'est-à-dire les critères -aussi bien formalisés qu'implicites- du droit administratif : les autorités qui l'exercent et les objectifs qu'elle poursuit.

En outre, nous pouvons dire que le préfet de zone, en tant que titulaire du pouvoir de police administrative, détient une prérogative exclusive en matière de gestion de crise, qui peut se comparer à la police des installations classées. En effet, dans ce dernier cas, même lorsque l'autorité inférieure détient un pouvoir de police générale, il lui est possible d'intervenir pour palier à une absence, ou une difficulté d'application, des dispositions de police spéciale[307], soit pour en obtenir l'exécution, soit pour édicter des mesures plus rigoureuses si les circonstances l'exigent. Par conséquent, comme les différents textes ne précisent jamais quel type de police, générale ou spéciale, est détenu par le préfet de zone, l'appréciation de ce pouvoir reste libre. Ainsi, on voit par exemple, qu'en cas de crise routière, une telle absence de précision laisse au préfet de département toute latitude pour gérer une situation qui relève de la proximité, mais que le préfet de zone intervient pour mobiliser et coordonner les éventuels renforts nécessaires en moyens humain et matériels.

La précision des critères définissant la période de crise, par opposition à la situation de paix, permettent aussi de recourir au juge en invoquant les circonstances exceptionnelles. En la matière, l'article R 1311-7 donne au préfet de zone une habilitation pour mettre en œuvre ses pouvoirs de police propres. Il peut ainsi édicter des arrêtés cadres[308] permettant de répondre aux situations particulières. Il prend alors des mesures de police en lieu et place des préfets de département, mais ces mesures ne peuvent se qualifier de générales ni de spéciales puisque les circonstances exceptionnelles font que leur objet se situe en dehors de ces deux domaines.

Par ailleurs, la sécurité nationale se situe au niveau de l'Etat puisqu'elle se compose d'un noyau centralisé, regroupant la défense, la sécurité publique et la sécurité civile, et déconcentré à l'échelon de la zone. Une telle architecture permet la mise en synergie de

[307] Lorsque, par exemple, les conditions de la mise en œuvre d'un dispositif particulier ne sont pas remplies. Ainsi, dans le cas où un immeuble menace de s'effondrer, non pas du fait d'un mauvais entretien, mais à la suite du choc d'un poids lourd, le maire use de ses pouvoirs de police générale (CE, 11 mars 1983, *Mme V.Lacroix*, Rec. 105).

[308] Les arrêtés cadres sont des arrêtés de police de mise en œuvre destinés aux préfets de département ou plutôt, comme l'indique la circulaire, des arrêtés de 'coordination', un terme permettant de ménager les susceptibilités.

ces trois piliers de la sécurité lorsqu'il faut faire face à des situations particulières mettant en cause l'ensemble du territoire, et donc, la nation, le gouvernement et l'Etat. On voit là comment la notion de sécurité nationale transcende celle d'ordre public départemental ou communal en période crise, –c'est-à-dire en situation anormale-, et du même coup comment le concept de police administrative échappe aux catégories de « générale » ou « spéciale ». Ainsi, le pouvoir municipal, bien qu'exercé par des autorités décentralisées, met en œuvre, en cas de crise, des mesures qui relèvent pourtant de la sécurité nationale et donc du pouvoir central. En effet, le maire devient un agent de l'Etat en période anormale[309] et il est placé « sous le contrôle de l'administration supérieure pour l'exécution des mesures de sûreté générale »[310]. Un tel exemple de soumission à l'Etat ne porte cependant aucunement atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales dans la mesure où les autorités décentralisées sont déjà insérées dans le système de déconcentration.

Enfin, le fait de déconcentrer la gestion de crise au niveau de la zone permet de simplifier un système fort complexe lorsqu'il y a prise des pouvoirs spéciaux par le chef de l'Etat. En effet, les situations de crise ne sont pas toutes de même nature, ni de même ampleur. Le droit[311] s'est longtemps préoccupé du fait que les crises majeures mettent en cause l'autorité de l'Etat et sont susceptibles d'affecter gravement le fonctionnement régulier des pouvoirs publics nationaux. C'est pourquoi ont été juridiquement institués le régime de l'état de siège, défini par l'article 16 de la Constitution, et celui de l'état d'urgence. C'était en effet la meilleure manière de prévoir la sauvegarde de la continuité du fonctionnement des institutions dans les situations particulièrement graves, comme par exemple les catastrophes naturelles, car, alors, les pouvoirs exécutifs sont temporairement accrus pour permettre une meilleure réactivité. Un tel dispositif a cependant été critiqué à plusieurs reprises, dans les années 80[312] puis 90[313]. Le juge lui-même admet que le recours à des

[309] Par exemple, autrefois, les «commotions qui ont éclaté dans ces dernières années sur quelques points du royaume, et la nécessité d'investir en pareil cas l'autorité publique du droit de prescrire toutes les dispositions nécessaires aux rétablissements de l'ordre public ». Recueil *Duvergier* 1837, pp. 233-234.
[310] Article 9 de la loi de 1837.
[311] L'article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958 permet la concentration de tous les pouvoirs entre les mains du président de la République. Cet état d'urgence, instauré par la loi du 3 avril 1955, a pour objet de renforcer les pouvoirs des autorités de police traditionnelle, en cas d'atteinte grave à l'ordre public ou de calamité publique. Quant à l'état de siège, institué par la loi du 9 août 1849, il transfère un pouvoir de police élargi aux autorités militaires, en cas de guerre ou d'insurrection armée.
[312] Notamment par François Mitterrand dans son essai *Le Coup d'Etat permanent*, Plon, 1964, publié la présidence de Charles De Gaulle.

mesures aussi draconiennes n'est pas toujours la solution puisqu'on peut invoquer les circonstances exceptionnelles[314]. Le *Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale* montre qu'il y a désormais une volonté d'échelonner progressivement les dispositifs de réponse aux situations de crise, ce qui permet d'écarter, ou de repousser provisoirement, le recours aux régimes d'exception. Le premier ministre se voit donc confier la conduite opérationnelle et la coordination interministérielle des crises intérieures. On a ainsi institué, en appui du COGIC, un centre interministériel de crise, activé sur décision du premier ministre, mais placé sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, qui réunit chacun des ministres concernés pour élaborer une réponse opérationnelle adéquate. A l'échelon territorial, le dispositif juridique a également été rénové, avec la confirmation du rôle prépondérant du préfet de département pour la réponse de proximité, et avec le renforcement des prérogatives du préfet de zone.

Nous avons par conséquent une architecture qui permet de gérer les situations de crise au niveau déconcentré et qui s'organise en une pyramide géographique, dont la base repose sur l'autorité communale, pour remonter vers l'autorité responsable du périmètre départemental, et culminer avec la zone de défense et de sécurité. Il y a donc centralisation de l'organisation au niveau zonal et, parallèlement, hiérarchisation des pouvoirs de police administrative correspondants. En effet, lors du déclenchement d'un plan ORSEC, le préfet est seul juge de l'opportunité ou non de se substituer au maire pour prendre la direction des opérations de secours, mais il peut lui-même être supplanté dans ce rôle par le préfet de zone. Nous en concluons qu'il s'agit bien là de la description d'un nouvel ordre public zonal, dans lequel il ne faut cependant pas oublier l'extrême importance du maillon départemental, car c'est l'échelon auquel on reste le mieux à même d'apprécier l'ampleur des effets d'une catastrophe.

PARAGRAPHE 2 : LA PRISE EN COMPTE DE L'IMPORTANCE DU CADRE COMMUNAL DANS LA GESTION DE CRISE

---

313 Ces critiques ont conduit à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui donne au Conseil constitutionnel la possibilité d'examiner, au bout de trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, si certaines conditions de mise en œuvre sont toujours réunies.

314 Cette notion permet à l'administration de repousser les limites de la légalité dans des situations hors du commun. Elle trouve son fondement dans les arrêts CE, *Heyriès*, 26 juin 1918 et *Dames Dol et Laurent*, 28 février 1919.

Le rôle de la commune est lui aussi essentiel et l'article L 2131-4 du CGCT confirme bien que les pouvoirs du maire en période de crise lui sont attribués au nom de l'Etat car il agit non pas dans l'intérêt « propre des habitants de la commune, mais dans l'intérêt de la collectivité nationale tout entière. Lorsque le législateur de 1837 a introduit, dans les compétences exercées par le maire au nom de l'Etat, celle « d'exécuter les mesures de sûreté nationale », il a en réalité permis à l'Etat, par le biais du maire, de se substituer à lui pour les affaires locales, car « lorsqu'une cité est en proie à la révolte, lorsque l'existence même du gouvernement est attaquée par la force ouverte, il ne s'agit plus de police municipale, d'intérêt purement local, c'est la sûreté générale qui est ébranlée […]. Mais quand les objets de police à régler ne s'appliquent qu'au territoire de la commune, c'est (au maire) seul qu'il appartient de prescrire les mesures nécessaires, de faire les règlements que comportent les circonstances, et d'en donner l'exécution »[315]. Ces opérations de sûreté générale ont pour but l'intérêt général et relèvent de la défense passive, c'est-à-dire aussi bien la protection des populations civiles contre les bombardements aériens que le service de ramassage des objets trouvés sur les victimes, ce dernier pouvant être analysé comme un service d'Etat[316]. Le maire agit donc en tant qu'autorité déconcentrée lorsqu'il assure l'évacuation des populations civiles en temps de guerre, conformément à l'ordre donné par l'autorité supérieure[317]. Cette défense civile s'est ensuite appelée sécurité civile, tandis que la défense économique s'intégrait à la défense nationale, et le tout a donné naissance au concept global de sécurité nationale.

Dans la gestion de crise, le maire agit donc en sa qualité d'autorité déconcentrée et à ce titre devient agent de l'Etat, sous la direction du préfet. En cas de catastrophe, il faut en effet posséder une bonne connaissance du terrain pour organiser les préparatifs adéquats, et c'est pourquoi la commune reste l'échelon de proximité le plus pertinent (A). Mais la commune est une collectivité publique et à ce titre elle dispose d'une compétence propre en matière de sécurité civile (B). En outre, elle détient la possibilité de mettre en place une réserve de sécurité civile (C), financée exclusivement par le budget communal.

A) L'ECHELON OPERATIONNEL DE PROXIMITE DANS LA GESTION DE CRISE

Acteur de terrain et responsable de la sécurité de ses administrés, le maire dispose d'une connaissance approfondie des réalités de sa commune. En cas de nécessité, il sollicite les

[315] Recueil *Duvergier* 1837.
[316] CE 20 juillet 1951, *Dame Veuve Richard,* Lebon, p. 417.
[317] CE 19 janvier 1951, *Ville de Menton*, Lebon p. 35.

moyens municipaux et il dispose d'un pouvoir de réquisition sur l'ensemble du territoire communal. Il peut aussi mobiliser les réseaux associatifs tout autant que les habitants. Pour toutes ces raisons, le maire reste le maillon de base incontournable dans la gestion de crise.

Le maire a aussi un devoir en matière de prévention car il doit informer ses concitoyens sur les risques majeurs afin non seulement de les sensibiliser, mais aussi, en contribuant à construire une mémoire collective des catastrophes antérieures, de les responsabiliser davantage.

L'obligation d'information préventive sur les risques majeurs susceptibles de se développer sur les lieux de vie, de travail et de vacances a été instaurée par la loi du 22 juillet 1987 (aujourd'hui abrogée), qui stipulait dans son article 21 que «le citoyen a le droit à l'information sur les risques qu'il encourt en certains points du territoire et sur les mesures de sauvegarde pour s'en protéger ». Puis le décret du 11 octobre 1990, l'arrêté du 28 janvier 1993 et différentes circulaires, ont défini la liste des communes à risques, imposé des campagnes d'information autour des sites industriels classés et réparti les missions d'information entre le préfet et les maires. Enfin, la loi du 30 juillet 2003 a prévu la création d'outils d'information du citoyen sous l'impulsion et la direction des préfectures.

L'information est faite en priorité dans les communes où les risques sont les plus importants et au moyen de deux documents : le dossier départemental des risques majeurs (DDRM), qui regroupe les principales informations sur les risques majeurs naturels et technologiques du département, et le dossier d'information communale sur les risques majeurs (DICRIM), qui présente les éléments nécessaires à la mise en œuvre d'actions d'information préventive en direction des habitants de la commune.

En outre, deux procédures spécifiques sont prévues : l'une pour les menaces technologiques venant des établissements à hauts risques avec des réunions publiques obligatoires, des comités locaux d'information et de concertation (CLIC) et la formation et l'information des salariés de l'entreprise principale et de ses sous-traitants ; l'autre pour les risques naturels dans les communes où un plan de prévention des risques naturels a été prescrit, avec deux réunions obligatoires par an pour informer les habitants.

L'information concerne aussi les établissements scolaires pour lesquels, dès 1993, le ministère de l'Environnement et celui de l'Education nationale ont signé un protocole d'accord pour promouvoir l'inscription dans les programmes scolaires d'une éducation à la

prévention des risques majeurs. De plus les plans particuliers de mise en sécurité y sont devenus obligatoires depuis 2002.

Elle touche enfin l'ensemble des habitations particulières dans la mesure où la loi du 30 juillet 2003 rend obligatoire l'annexion d'un état des risques à tout contrat de vente ou de location d'un bien immobilier, ainsi que les éventuelles déclarations de sinistres ayant affecté ce bien.

Au-delà des missions de prévention par l'information des habitants qui incombent désormais au maire, on a aussi cherché à mettre en place de nouveaux outils permettant une gestion partenariale de la crise entre le maire et l'Etat. C'est ainsi que la loi de modernisation de la sécurité civile a instauré le plan communal de sauvegarde et la réserve communale de sécurité civile.

Le plan communal de sauvegarde est décrit dans l'article 13 et devient un élément premier dans l'organisation des secours de proximité sous réserve de compatibilité avec les plans de secours décrits dans l'article 14.

B) LA COMPETENCE PROPRE RESERVEE A LA DECENTRALISATION

Le maire détient une compétence propre de planification de la sécurité civile dont nous examinerons les principes (a), avant de voir quelles conséquences ont sa mise en œuvre (b).

a) Les principes.

Le plan communal de sauvegarde est nettement inscrit dans le cadre du champ d'action de la commune puisqu' « il regroupe l'ensemble des documents de compétence communale ». Il se fonde sur deux principes : l'information préventive et la protection de la population. Cette démarche consistant à prévenir et protéger se décline en quatre missions principales :

- deux concernent la protection des personnes : mettre en sûreté et protéger puis soutenir et accompagner,

- deux concernent la prévention et la logistique : alerter et diffuser les consignes de sécurité puis recenser les moyens disponibles.

Le principe d'obligation n'est retenu par le législateur que dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN). Pour tous les autres cas, il s'agit d'une simple possibilité offerte aux maires.

Le rôle du maire est primordial puisqu' il conçoit et arrête le plan et qu'il le met en œuvre le cas échéant sur le territoire de sa commune. Il est à remarquer que le maire est ici pleinement dans ses fonctions d'autorité de police représentant l'Etat. Le plan communal de sauvegarde est une forme de déconcentration extrême des grands plans de secours nationaux tels que le plan ORSEC.

b) La mise en œuvre.

Plusieurs problèmes se posent lorsque l'on analyse les modalités d'application concrète d'un tel plan.

La conception se heurte à la difficulté qu'ont les élus locaux à soutenir une motivation qui est toujours forte au départ mais qui s'affaiblit face à l'ampleur et à la durée de la tâche. Il faut en effet de douze à dix-huit mois pour aboutir à un projet réalisable.

De plus tout schéma de prévision de crise doit pouvoir s'appuyer sur des scénarios reconnus et validés pour y appuyer des stratégies d'intervention. Le travail de recherche préalable est souvent long et laborieux car il passe par un échange avec différents services de l'Etat ayant chacun des savoirs et des compétences propres.

Enfin le plan communal ne peut consister en un catalogue de risques et doit devenir à la fois un guide et un canevas d'intervention. C'est pourquoi il n'est pas transposable à d'autres communes car il est construit sur des réalités de terrain telles que les habitudes des habitants et les moyens réels de la collectivité. Puisqu'il doit être compatible avec les plans ORSEC, les maires auraient tout à gagner à travailler à arrêter leur plan communal de sauvegarde en collaboration étroite avec le SDIS qui dispose de l'expertise nécessaire.

La réalisation pose un certain nombre de problèmes humains et matériels relevant à la fois de la prévention et de l'action.

En matière de prévention, le maire a l'obligation de répercuter l'alerte aux populations et les consignes de sécurité. Cela implique que la commune soit équipée d'un matériel de transmission non relié aux réseaux de communication locaux dans le cas où ces derniers seraient coupés. Les communes hésitent à investir dans ce qui ne leur apparaît pas comme urgent. En effet la culture de la vigilance est bien difficile à développer malgré la

multiplication par la Météorologie nationale de bulletins d'alerte jaunes, oranges ou rouges. C'est pourquoi les préfectures se dotent de plus en plus d'un système de gestion de l'alerte locale automatisée (GALA) permettant de joindre l'ensemble des maires en quelques minutes.

Si la notion d'alerte contribue bien à rétablir l'ordre public, car elle relève de la « prévention des risques de toute nature […] ainsi que de la protection des personnes, des biens et de l'environnement…][318], il y a cependant ici deux analyses à en faire. Soit c'est un acte matériel conduisant à un ordre d'évacuation ou de confinement, et, à ce titre, il constitue un acte impératif de police administrative, soit c'est un moyen d'action alternatif, sans effet impératif, impliquant simplement un processus d'information lié à la survenue prévisible d'un danger pour l'ordre public. C'est dans cette dernière interprétation que l'on peut inscrire « l'information des populations » et la « sensibilisation à la prévention des risques » qui sont dispensées dans les établissements scolaires, ainsi que la journée d'appel et de préparation à la défense. Car, alors, si le processus d'information contribue bien à prévenir les troubles à l'ordre public, il n'en demeure pas moins que, matériellement, il n'a pas d'effet contraignant et que, par conséquent, il ne relève pas obligatoirement d'une autorité administrative[319].

Le plan communal de sauvegarde ne peut être opérationnel que s'il est parfaitement connu et maîtrisé par ses acteurs. Toute son efficacité repose donc sur la pratique d'entraînements réguliers permettant de faire apparaître les points à améliorer. Couplés au développement systématique d'une culture du retour d'expérience, ces exercices assureront son efficacité.

La structure opérationnelle du plan communal de sauvegarde repose tout d'abord sur le poste de commandement communal (PCC). Dans son rôle de directeur des opérations de secours (DOS) sur le territoire de sa commune, le maire occupe tout naturellement cette fonction. Toutes les décisions doivent partir ou transiter par le PCC et toutes les actions entreprises doivent y être relatées et consignées. L'importance de préserver le fonctionnement de cet outil de commandement est évidente. De plus, le maire devant être libre de se déplacer en fonction des besoins ou pour assurer la communication, il désigne un responsable des actions communales (RAC) dont la mission est de mettre en œuvre les

[318] *Police administrative, théorie générale*, V. Tchen, Jurisclasseur administratif, fasc. 200, cote 04, 2007, p. 36.
[319] Article L 312-13-1 du Code de l'éducation.

actions de sauvegarde et de protection des habitants. Il doit être clairement identifié au sein de la structure de commandement municipal. Il a autorité sur l'ensemble des moyens municipaux et assure la liaison avec le commandant des opérations de secours (COS) et le directeur des opérations de secours (DOS).

On dénombre aujourd'hui en France 1300 plans communaux de sauvegarde, ce qui est largement insuffisant pour les quelque 36 000 communes que compte le pays. La réussite du plan communal de sauvegarde repose essentiellement sur la motivation de toute une communauté rassemblée autour de ses élus locaux. Malheureusement, ce genre de mobilisation ne s'obtient souvent qu'après une catastrophe ayant laissé de lourdes traces dans la mémoire collective.

En cas de crise, le maire est directeur des opérations de secours (DOS) aussi longtemps que l'évènement reste intra-communal, que la commune détient les moyens nécessaires pour y faire face, lorsqu'il n'y a pas carence du maire, ou si la fonction de directeur des opérations de secours n'est pas déjà attribuée dans le cadre d'un autre plan de secours.

Même lorsque la situation anormale dépasse le périmètre de sa commune, le maire conserve un rôle primordial, car il doit subvenir aux besoins immédiats de la population en complémentarité avec l'action des services de l'Etat. Ainsi il doit reloger les sinistrés et leur fournir les objets de première nécessité, -des missions considérées comme secondaires par rapport à celles des services de secours, mais ces derniers n'ont ni la vocation ni les moyens d'y répondre.

C) LA RESERVE COMMUNALE DE SECURITE CIVILE

A l'origine, la réserve communale devait être instituée au niveau national ou départemental. Mais cela aurait créé une nouvelle catégorie d'acteurs qui, bien que non professionnels et partiellement entraînés, seraient intervenus à des échelons très élevés de l'organisation des secours et relativement éloignés de la commune. Placée directement sous l'autorité des maires, la réserve communale est définie par l'article L 1424-8-1. Son rôle étant d'appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'événement particulier, elle participe au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et à la préparation de la population face aux risques. Elle est exclusivement financée par la commune[320]. La réserve communale poursuit le double objectif de favoriser l'engagement

[320] Articles L 724-2, chapitre 4, titre 2, livre 7.

civique dans des missions d'intérêt général de proximité relevant de la solidarité nationale et d'appuyer sur le terrain l'action des services de secours[321].

Le statut des réservistes : droits et obligations.

Ce statut est déterminé par les articles L 1424-8-3 à L.1424-8 du Code général des collectivités territoriales, eux-mêmes issus de la loi de modernisation de la sécurité civile. L'engagement est souscrit sur la base d'un contrat de cinq ans renouvelable conclu entre l'autorité de gestion et le réserviste. Les activités du réserviste ne doivent pas excéder quinze jours ouvrables par année civile et peuvent donner lieu à la signature d'une convention avec l'employeur concerné. Le réserviste bénéficie des avantages sociaux pour lui et ses ayants droits. Lorsqu'il est victime de dommages subis en service, il en obtient réparation par l'autorité de gestion, au titre de collaborateur occasionnel.

C'est donc bien le législateur qui reconnait l'importance du maire dans la gestion de crise puisque la loi de modernisation de la sécurité civile codifiée lui confie de nouvelles prérogatives en amont et en aval de la situation. Il faut ici noter toutefois qu'il n'y a pas concurrence mais complémentarité entre le maire et le préfet. En effet, en amont de la crise, et dans sa fonction de directeur des opérations de secours, le maire doit prendre des mesures préventives –en l'occurrence, le plan communal de sauvegarde obligatoire pour certains risques. Ces mesures font alors l'objet d'un arrêté municipal et constituent donc une décision règlementaire faisant grief.

En aval de la crise, il doit apporter soutien et assistance à la population sinistrée, ce qui lui est rendu plus facile lorsqu'il y a eu création d'une réserve communale de sécurité civile. Ce dispositif est placé sous son autorité directe, après avoir été institué librement par une délibération du conseil municipal, et reste financé par le budget communal.

Par ailleurs, l'équipe municipale garde la liberté de déterminer les missions qui seront dévolues à cette réserve communale. En effet, les termes de la loi sont peu contraignants puisque les actions sont définies comme consistant à «appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'évènements excédant leurs moyens habituels ». Il s'agit tout

[321]Le Haut comité français pour la défense civile (HCFDC) soutient le constat à travers son rapport annuel de 2012 : « le sujet des réserves communales de sécurité civile est toujours d'actualité. Très peu employées et témoignant finalement du faible degré d'implication des communes sur ce sujet, les collectivités se retrouvent très dépendantes, dans la catastrophe, de moyens extérieurs. […] Enfin, la faiblesse de réalisation des plans communaux de sauvegarde et la faiblesse de la formation de la population aux gestes qui sauvent, démontrent qu'un effort important doit être mené envers les collectivités ».

autant de fournir un appui logistique pour participer au rétablissement des activités que de contribuer à la préparation des populations face aux risques.

La commune est donc le premier acteur de la sécurité civile par le rôle préventif et curatif que peut jouer l'équipe municipale aidée des bénévoles et des habitants. C'est là en effet que s'exerce la première synergie entre les autorités de police administratives et les services publics, notamment ceux d'incendie et de secours.

Après avoir examiné l'ordre communal, nous nous tournerons vers l'ordre départemental, maillon indispensable pour renforcer les moyens d'intervention dans le périmètre sinistré.

SECTION 2 : UNE COMPETENCE OPERATIONNELLE ELARGIE AU PERIMETRE ZONAL

Avec la création de la zone, le rôle du département évolue, car, tout en conservant son importance de maillon de proximité (PARAGRAPHE 1), non seulement il est désormais l'organe d'appréciation dans la gestion de crise, mais encore il se situe à l'échelon le plus adéquat pour mettre en application les mesures d'amélioration éventuellement prises par la zone (PARAGRAPHE 2). C'est ainsi que l'on peut considérer que la création de la zone a, entre autres conséquences, conduit à une modernisation de la compétence opérationnelle (PARAGRAPHE 3).

PARAGRAPHE 1 : LE ROLE DU DEPARTEMENT : ENTRE GESTION COURANTE ET GESTION DE CRISE

L'organisation opérationnelle met en évidence l'importance du maillon de proximité qu'est le département dans les activités de la sécurité civile (A). Il est en effet l'interface indispensable entre la commune et la zone par sa connaissance précise du terrain (B).

A) LE DEPARTEMENT : SECOND ECHELON DU SYSTEME DE GESTION DE CRISE

Dans la nouvelle architecture de la sécurité civile, le rôle du préfet de département[322] reste primordial (a), aussi bien en raison de l'ampleur de ses responsabilités que de l'importance stratégique du périmètre départemental (b).

[322]Pour l'Etat, le niveau pertinent pour la gestion, d'une crise reste de manière évidente le département, voir fiche pratique PNRS : Pouvoirs de police et situation de crise – Etat des lieux juridique. Jean VIRET.

a) Le périmètre départemental

En dépit du renforcement des pouvoirs du préfet de zone, le département reste un échelon pertinent dans l'architecture de la sécurité civile puisque l'article 19 de la loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile, repris par le Code de la sécurité intérieure à l'article L 742-2, dispose qu' « en cas de d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent affecter plusieurs départements relevant des zones de défense distinctes, les compétences attribuées par le représentant de l'Etat du département sont 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 département n'est donc pas privé de ses prérogatives de police administrative générale ni de celles qu'il détient par rapport au SDIS. Il a en effet la charge d'assurer l'ordre public départemental, la sécurité et la protection des populations et, à ce titre, il assume la direction des secours. Il peut jouer ce rôle soit lorsqu'il y a transfert de l'autorité et de la responsabilité incombant normalement au maire ; soit lorsque le sinistre dépasse les capacités ou les limites de la commune ; soit lorsque l'ampleur, la complexité ou la gravité de l'évènement justifient le déclenchement d'un plan ORSEC. Dans tous les cas, le préfet exerce son pouvoir de police administrative générale, mais, dans la première hypothèse, il est soumis à une obligation tandis que, dans les deux dernières, il reste libre d'apprécier la situation et de décider ou non de mobiliser et de réquisitionner les moyens publics ou privés nécessaires pour renforcer le dispositif initialement mis en place.

Ces deux derniers cas mettent en évidence, avec la question de l'opportunité, celle de l'étendue de la responsabilité puisque le préfet reste le seul juge de la nécessité qu'il y a à prendre ou non le commandement des opérations de secours. Et il doit aussi non seulement proportionner les moyens mobilisés à la gravité de la situation, mais encore évaluer les effets du sinistre en termes de perturbation de la trilogie de l'ordre public, de conséquences sur la population, les biens et l'environnement, et d'impact écologique et financier sur les bassins de vie concernés.

Par ailleurs, les préfets changent souvent d'affection professionnelle et ils doivent par conséquent s'appuyer sur les acteurs de proximité, ce qui suppose une connaissance approfondie, en amont du sinistre, de la mémoire locale, aussi bien communale que départementale. Cette connaissance se trouve dans les archives et les analyses des bassins de vie et de risques mais son utilisation efficace reste soumise à l'intelligence humaine, et donc aussi aux capacités et à l'expérience du préfet de département.

b) Une compétence de fait : la connaissance précise du terrain

Le préfet détient donc les moyens d'acquérir une capacité de connaissances précises et approfondies qui lui permettent d'orienter les décisions qu'il prend en matière de sécurité civile. Il s'appuie sur l'important réseau des collectivités locales pour mettre en œuvre les politiques nationales ainsi que sur le contrôle qu'il exerce sur leurs actes administratifs. Cela le met aussi en mesure d'assurer des relations étroites et régulières avec les élus concernés. Il reste par conséquent un maillon de proximité essentiel dans le fonctionnement de la sécurité civile.

Dans son rôle de représentant de chaque ministre, il a autorité sur l'ensemble des chefs de services déconcentrés et délégués à compétence départementale[323], ce qui lui donne, en cas de crise, l'appui supplémentaire de l'expertise et des moyens des services de l'Etat. Ainsi il dispose non seulement du SIDPC pour l'étude des risques et l'élaboration des plans de secours, mais aussi du SDIS et de la possibilité de réquisitionner des moyens privés.

Acteur central de la gestion de crise, il travaille essentiellement dans la transversalité, tant dans la phase de préparation à la crise que dans celle de la prévention et de la gestion opérationnelle. Mais il intervient également après la crise.

Dans l'exercice de ses missions de sécurité civile, il s'appuie principalement sur les SDIS de la zone de défense et de sécurité concernée. Il dispose de l'expertise d'un officier de sapeurs-pompiers placé auprès de lui[324], ainsi que des moyens humains et matériels du service départemental d'incendie et de secours, et, si nécessaire, des représentants des collectivités territoriales peuvent aussi être associés aux travaux du comité de défense de zone[325].

Ici, il est intéressant de signaler que ni le législateur ni le gouvernement n'ont souhaité donner de prérogatives au préfet de région en matière de police administrative. En effet, le décret de 2010 ayant attribué ce pouvoir au préfet de zone, il serait difficile de changer maintenant d'orientation et de donner au préfet de région un pouvoir suffisant pour mobiliser et organiser les moyens humains et matériels en cas de crise. Toutefois on pourrait envisager que le gouvernement lui attribue un pouvoir administratif, lui permettant, par exemple, de mettre en place un schéma régional d'analyse et de couverture des

[323] Article 17 du décret du 29 avril 2004.
[324] Décret du 4 mars 2010 n° 2010-224 relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité, article 13.
[325] Article 14 du même décret.

risques regroupant ceux de chaque département. Il le ferait ensuite valider par l'autorité de police supérieure, celle de la zone.

En outre, le décret n° 2010-146 du 16 février 2010 ne donne au préfet de région que des prérogatives en matière de développement économique. Par là même, ce texte crée un lien hiérarchique avec le préfet de département, qui, cependant conserve tout son pouvoir de police administrative pour les missions opérationnelles de sécurité civile et reste dans ce domaine exclusivement subordonné au préfet de zone.

Enfin, bien que la lettre du premier ministre accompagnant la circulaire du 13 décembre 2010 souligne la régionalisation des actions de l'Etat, il n'y est pas fait mention de l'attribution de prérogatives opérationnelles complémentaires au préfet de région.

Le préfet de département est par conséquent conforté dans ses pouvoirs en matière de gestion des situations de crise, même si le département semble actuellement remis en cause. Il est évident que pour le moment l'Etat juge que l'échelon départemental est le plus approprié car il se situe dans une pyramide hiérarchique où le préfet de zone joue un rôle d'interface, aussi bien entre les territoires qu'entre les fonctions, et au sommet de laquelle se trouvent les deux acteurs principaux, -le ministre de l'Intérieur et le premier ministre-, eux-mêmes placés sous l'autorité du chef de l'Etat. Une telle organisation, qui se justifie par le fait que la notion de crise s'est complètement modifiée en raison de l'apparition de nouvelles menaces, laisse par ailleurs une marge de manœuvre importante aux différents acteurs impliqués –ce que n'offraient ni le régime d'état d'urgence, ni celui d'état de siège.

B) LE DEPARTEMENT : A LA CHARNIERE DU NOUVEAU SYSTEME DE GESTION DE CRISE

Les ordres publics communaux, départementaux, maritimes et nationaux sont donc désormais complétés par un ordre public zonal dédié plus particulièrement à l'optimisation de la coordination opérationnelle pour les événements nécessitant une gestion particulière caractérisée, de crise (a), qui comprend la sécurité nationale et la défense, dont l'autorité est le préfet de zone, lui-même étant le délégué du premier ministre, « sous réserve des compétences du ministre de la Défense». Dans cette organisation, le département se trouve donc à la charnière d'un tétraèdre (b).

a) L'organe d'appréciation de la gestion de crise

La chaîne de la sécurité nationale est constituée de ces différents ordres publics. La préparation et l'exécution des mesures de police se font à l'échelon zonal et sont discutées en comité des préfets de zone, un organe qui inclut aussi des hauts fonctionnaires et qui est présidé par le ministre de l'Intérieur. Ainsi la gestion des crises majeures relevant de la sécurité nationale est actualisée en permanence. En aval de ce dispositif, les autorités de police administrative zonale sollicitent les autres détenteurs de ce pouvoir, -à savoir les préfets de département et les services concernés d'une façon ou d'une autre-, et en amont, elles font remonter les problématiques rencontrées. Ce système permet d'adapter constamment le dispositif initialement prévu, qui, rappelons-le, va de l'échelon communal à l'échelon départemental. Cela permet de créer une véritable synergie entre les actions territoriales et les actions centrales, le cœur du système se situant au niveau zonal, nouvel échelon de déconcentration indispensable pour assurer l'interface entre la proximité et le pouvoir central. Désormais on peut répondre efficacement et immédiatement à tout trouble affectant la sécurité nationale, tout en adaptant progressivement ou en mobilisant immédiatement tous les moyens nécessaires. La couverture opérationnelle de l'ensemble du territoire national est ainsi assurée par une déconcentration sur des autorités infra-étatiques qui restent cependant en lien étroit avec le ministre de l'Intérieur, le conseiller technique du premier ministre et le chef de l'Etat.

Nous voyons bien pourquoi la notion de police administrative doit s'élargir pour dépasser les frontières de la sécurité civile. En effet, en cas d'évènement grave affectant tous les types d'ordre public et touchant à la salubrité, la sécurité, la sûreté et la tranquillité des populations, ce sont non seulement tous les ministères qui sont concernés mais aussi l'ensemble des services déconcentrés et décentralisés ainsi que les moyens privés pouvant être mobilisés ou réquisitionnés. Par ailleurs ce système repose sur plusieurs pivots décisionnels, -communal, départemental, maritime, zonal et national-, ce qui oblige les autorités de police correspondantes à établir des règles d'organisation et de fonctionnement des services publics qui les mettront à même de répondre à toutes les situations prévisibles ou imprévisibles. Ce nouveau mode de gestion des crises s'appuie essentiellement sur des relations de transversalité entre tous les échelons territoriaux, qu'ils soient publics ou privés, et les prises de décisions se font principalement à la zone car c'est le niveau qui permet de concilier l'anticipation avec la proximité, tout en restant suffisamment proche du premier ministre, autorité centrale de droit commun.

b) Le sommet de la pyramide opérationnelle dans la gestion de crise

La loi de programmation militaire établie jusqu'en 2014 met en évidence la volonté d'organiser une réponse graduée aux situations de crise, et sans pour autant recourir aux régimes d'exception. C'est pourquoi le soin de la conduite opérationnelle des crises a été confié au ministre de l'Intérieur, et plus particulièrement au centre interministériel de crise sis place Beauvau. Cet organe est activé par le premier ministre et réunit les ministres concernés afin d'apporter une réponse interministérielle en cas d'évènement grave. Cependant, il ne se substitue en aucune façon aux centres opérationnels déjà existant et situés à l'échelon national (COGIC), zonal COZ) ou départemental (COD). Il est responsable de la mobilisation des moyens humains et matériels nécessaires pour renforcer la ou les zones concernées lorsque la compétence excède la zone, mais également de leur transfert, si besoin, d'une zone à l'autre.

Le premier ministre, outre la direction des secours, joue un rôle hiérarchique puisqu'il étend les pouvoirs des préfets de zone par le biais d'une lettre de mission accompagnée des délégations de signature du ou des ministres concernés. Ces pouvoirs étendus viennent s'ajouter au pouvoir de police administrative déjà détenu par le préfet de zone. Dans ce cadre, ce dernier peut donner autorité hiérarchique en toute matière sur les préfets de départements. Ce pouvoir s'apparente à une faculté implicite d'ordre intérieur mais a aussi un caractère explicite. En effet, c'est bien un critère textuel qui fonde l'attribution du pouvoir de police administrative au préfet, au maire et maintenant au préfet de zone. Cependant, nous ne retiendrons pour l'instant que la notion de pouvoir implicite, et nous avons déjà démontré comment le pouvoir exécutif a toute latitude pour intervenir à tous les niveaux lorsqu'il y a péril imminent pour l'ordre public, y compris au niveau décentralisé puisque l'autorité correspondante peut toujours intervenir pour aggraver les mesures prises par l'autorité supérieure déconcentrée. Cette pluralité d'autorités de police permet de répondre en toutes circonstances à toute situation, même inhabituelle, de trouble à l'ordre public, ce qui garantit la continuité du fonctionnement du service public et par conséquent donne à l'Etat les moyens d'assurer sa mission régalienne.

Dans la chaîne que constitue la sécurité nationale, la zone de défense et de sécurité est en relation directe avec les échelons départementaux et communaux. Les services d'incendie et de secours s'insèrent dans cette architecture opérationnelle au niveau du département par le biais du CODIS, un service qui déclenche le déploiement des moyens humains et matériels sur le terrain tout en restant en liaison étroite avec la préfecture concernée.

Cependant, en dehors des situations de crise, le comité des préfets de zone conserve toute son importance puisqu'il travaille, sous la présidence du ministre de l'Intérieur, à construire de multiples hypothèses de scénarios destinés à prévenir la survenue d'évènements graves, ou à y faire face.

PARAGRAPHE 2 : L'IMPACT DE LA MONTEE EN PUISSANCE DU NIVEAU ZONAL

C'est donc bien au niveau du département qu'il faut établir les diagnostics nécessaires à l'évaluation des dimensions d'une crise, car, s'ils remontent ensuite vers la zone, c'est aussi pour en redescendre sous la forme de mesures à appliquer dans le cadre de la proximité. La pyramide opérationnelle montre ainsi qu'à chaque niveau géographique correspond non seulement un ordre public mais aussi un directeur des opérations de secours : à l'échelon communal, le maire, à l'échelon départemental, le préfet et, même, en mer, le préfet maritime (A).

Or, cette architecture se trouve modifiée par la création de la zone puisqu'en instituant de nouveaux seuils décisionnels, elle modifie aussi les modes d'organisation et de fonctionnement (B).

A) L'ORGANISATION ACTUELLE DE L'ETAT FRANCAIS

Le cas du préfet maritime fournit un bon exemple du fonctionnement de l'organisation actuelle de l'Etat français en matière de gestion des opérations de secours. Ainsi, il y a quatre préfets maritimes, -Manche, mer du Nord, Atlantique et Méditerranée[326]-, qui assurent, en cas de catastrophe en mer, la direction des opérations de secours. Ils informent le préfet du département du siège de la zone de défense et de sécurité concernée[327], c'est-à-dire le préfet de zone, qui à son tour désigne le représentant de l'Etat ou le directeur des opérations de secours[328] délégataires de son autorité. Lorsque l'évènement atteint une ampleur nationale, c'est le ministre de l'Intérieur, ou celui de la Mer, qui attribue l'autorité chargée de la direction des opérations de secours[329].

Toutes les autorités de police administrative de sécurité civile peuvent devenir directeurs des opérations de secours, mais uniquement dans le cadre d'une gestion de crise et l'on

[326] Décret du 6 février 2004, n° 112-2004 relatif à l'organisation de l'action en mer.
[327] Article L 742-5 du Code de la sécurité intérieure.
[328] Article L 742-4 du Code de la sécurité intérieure.
[329] Article L 742-6 du Code de la sécurité intérieure.

reste dans une organisation exclusivement déconcentrée. En effet, les crises majeures imposent, du fait de leur intensité et parce qu'elles affectent plusieurs secteurs ministériels, la mise en œuvre d'une réponse globale de l'Etat. Une organisation intégrée de gestion de crise doit donc permettre de renforcer la capacité gouvernementale de conduite de crise en assurant au niveau central une meilleure coordination de l'action des ministères[330].

Cet ensemble forme une pyramide opérationnelle au sein de laquelle tous les détenteurs du pouvoir de police administrative, chacun dans son domaine de compétence, doivent mettre en œuvre et coordonner les moyens publics –ceux de l'Etat, ceux des collectivités et ceux des établissements publics-, ainsi que -par le biais de la réquisition-, les moyens privés. C'est donc l'autorité chargée de la direction des secours qui devient ainsi détentrice de ce pouvoir. L'organisation et le fonctionnement de la pyramide opérationnelle déjà évoquée reste dépendante des deux buts principaux que poursuit la police administrative : soit prévenir, soit rétablir tout trouble à l'ordre public. En matière de prévention, l'organisation à la réponse de la sécurité civile se fonde sur la mise en place de dispositifs tels que les plans de secours, où tous les acteurs concernés peuvent être regroupés par le recours au conventionnement. Mais, en matière d'intervention, c'est la réquisition qui sera l'outil privilégié.

Quelques imprécisions subsistent cependant dans la hiérarchisation des prises de fonction, notamment lors du déclenchement du plan ORSEC le plus élevé, c'est-à-dire, le plan zonal. En effet, le préfet de zone y devient directeur des opérations de secours mais de façon seulement implicite car, si autrefois il était précisé qu'il déclenchait ce plan, aujourd'hui la réglementation en vigueur lui laisse toute latitude pour prendre ou non la direction des opérations de secours. Et dans ce dernier cas, les préfets de département seraient placés sous son autorité directe. Par ailleurs, lorsqu'un plan de secours maritime est déclenché en même temps qu'un plan ORSEC, il y a superposition de plans, et, de ce fait, le directeur des opérations de secours peut aussi bien être le préfet maritime que le préfet de zone puisqu'aucune précision en la matière n'est apportée par les textes. La seule obligation reste celle de l'information mutuelle des deux autorités, bien que le préfet de zone garde la prérogative d'assurer la cohérence entre les actions terrestres et maritimes. Et le choix

[330] Elle se traduit par la mise en place d'une cellule interministérielle de crise (CIC). Son activation est décidée par le premier ministre en collaboration avec le président de la République et réunit l'ensemble des ministères. Ce dispositif permet de recueillir toutes les informations nécessaires à la prise de décision. Le premier ministre en liaison avec le chef de l'Etat dispose donc d'un outil de pilotage politique et stratégique de l'action gouvernementale en matière de gestion de crise.

entre les deux options se fait alors au niveau central, celui du premier ministre, sur le conseil du ministre de l'Intérieur qui, de son côté, aura activé la cellule interministériel de crise. On voit bien ici comment cet organe offre au premier ministre les moyens de définir des axes prioritaires dans la conduite de la crise et de mettre en commun les ressources des différents ministères. Il s'appuie par ailleurs sur les ressources de l'Etat[331] en matière de recherche et d'analyse de l'information, d'anticipation, de décision et de communication, ainsi que sur l'ensemble de tous les centres opérationnels hiérarchisés à l'intérieur de la zone, échelon intermédiaire de déconcentration. C'est ce type d'organisation qui est mis en œuvre lorsqu'il y a par exemple d'abondantes chutes de neige ou des intempéries affectant plusieurs départements et qu'il devient nécessaire de réglementer la circulation routière des poids lourds.

B) DES HYPOTHESES A ETUDIER

La mise en place de ces nouveaux seuils décisionnels implique, de la part des autorités de police concernées, l'aménagement de nouveaux modes d'organisation et de fonctionnement afin que puisse s'établir une bonne coopération entre tous les périmètres territoriaux qui constituent l'ordre public national. En effet, les mesures de prévention, de protection et de secours qui sont prises peuvent finir par affecter l'équilibre général de l'Etat.

Les outils actuels de droit commun dont disposent les autorités de police administrative sont la réquisition et les plans ORSEC. La réquisition peut se pratiquer, du plus petit échelon territorial, la commune, au niveau le plus élevé de déconcentration, la zone. Le plan ORSEC suppose quant à lui une réflexion commune approfondie menée entre les services de l'Etat, les organismes privés, les collectivités territoriales et les établissements publics, dont les SDIS.

Ces derniers ont un rôle essentiel à jouer en la matière, non seulement en raison de leur spécialisation, mais aussi parce que leurs missions sont en lien à la fois avec la sécurité nationale et avec la défense. En outre, ils sont caractérisés par un mode de gouvernement bicéphale puisqu'ils relèvent tout autant de l'Etat que des autorités décentralisées. Les dimensions humaines et matérielles d'un SDIS sont fonction de son schéma d'analyse et de couverture des risques, établi par rapport aux risques spécifiques du département. Sa

[331] Circulaire du premier ministre relative à l'organisation gouvernementale pour la gestion de crise majeure, 2 janvier 2012, n° 5564/SG.

mise en œuvre est conditionnée par un arrêté signé par l'autorité de police du département, le préfet. Mais son financement relève des collectivités territoriales, ce qui influence fortement les décisions prises, selon l'adage « qui paie commande ». Or, pour des raisons d'efficacité opérationnelle, les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques gagneraient à être regroupés au niveau de la zone, mais d'une part cela impliquerait le développement du recours à la mutualisation des moyens, d'autre part cela soulèverait d'importantes questions de financement.

En effet le maintien en état de fonctionnement de ce schéma opérationnel coûte aux collectivités locales de lourdes contributions qu'elles ne sont pas toujours prêtes à assumer volontiers, dans un contexte d'élargissement des compétences qui leur sont confiées et de diminution des dotations de l'Etat. Dans l'état actuel des choses, les marges de manœuvre du préfet de zone en ce qui concerne la mise en place de schémas zonaux d'analyse et de couverture des risques restent donc réduites et il ne peut que compter sur les préfets de département pour convaincre les conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours d'accepter les modifications allant dans ce sens.

L'efficacité opérationnelle demanderait que les SDIS soient rassemblés sous l'autorité de police administrative d'une même zone, tandis que les contraintes financières inciteraient plutôt à effectuer des regroupements au niveau de la région. Nous n'avons, à ce stade de notre étude, pas encore rassemblé suffisamment d'éléments pour pouvoir trancher entre les deux options possibles, mais nous pouvons déjà souligner dans quel contexte s'inscrit cette future et incontournable réforme des SDIS. En effet, les prévisions de la loi de programmation militaire s'arrêtent en 2014, et après cette date, il faudra envisager le regroupement au niveau de la région de certains services publics décentralisés, celui des services déconcentrés ayant déjà été effectué. A ces regroupements correspond le renforcement du pouvoir du préfet de région en matière de politique publique et de développement économique. Cela semble de bon augure pour envisager de nouvelles possibilités de financement des SDIS par les investisseurs publics et privés. Et pourtant nous ne pouvons négliger les conséquences[332] qu'il faut tirer du constat de la montée en puissance de la zone impliquée par la nouvelle stratégie de sécurité nationale proposée par

[332] PEYVEL, compte rendu CNIS, 19 avril 2008, page 4, « la mise en œuvre du Livre Blanc pour la Défense va nous imposer, à juste titre, de nouvelles structures d'organisation s'appuyant sur les zones de défense ».

le *Livre blanc* de 2008. Car les SDIS sont directement concernés par l'extension des pouvoirs des préfets de zone.

PARAGRAPHE 3 : LA LIMITE DANS LA SEULE PRISE EN COMPTE DE LA COMPETENCE OPERATIONNELLE DANS L'EVOLUTION DES SIS

Ainsi la création d'EPIDIS au niveau zonal pourrait être une des conséquences de la modernisation de la compétence opérationnelle introduite par la création de la zone. En effet, on pourrait désormais envisager de développer la mutualisation des moyens humains et matériels entre les SDIS puisque l'on dispose du cadre juridique adéquat (A). Cependant l'établissement de ce genre de collaboration entraînerait aussi des conséquences importantes en matière de financements supplémentaires tout en créant de nouveaux risques liés, d'une part, à une certaine perte de proximité et, d'autre part, à la nécessité de lancer de nouveaux marchés publics qui ne bénéficieraient qu'aux grosses entreprises (B).

A) LE CADRE JURIDIQUE D'UNE MUTUALISATION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

La mutualisation peut se concrétiser par la création d'établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours (a), disposant de compétences (b), d'un financement (c) et d'une équipe de direction (d). Organisés sur le modèle des SIS actuels, leur existence présenterait alors de nombreux avantages (e).

a) Les EPIDIS

Les EPIDIS peuvent être créés par délibérations concordantes de leurs conseils d'administration. Ils font alors l'objet d'un arrêté du représentant de l'Etat dans le département où l'établissement doit avoir son siège, pris après avis du représentant de l'Etat et du président du conseil général de chacun des autres départements concernés. Les articles L 1424-51 à L 1424-58 du Code des collectivités territoriales définissent leur organisation et leur fonctionnement.

L'établissement public interdépartemental d'incendie et de secours détient la personnalité morale de droit public et peut être rattaché à l'Etat ou à une collectivité territoriale. Dans ce cas, il dispose d'une certaine autonomie financière correspondant à l'activité de service public[333] qui lui est confiée. Son président peut passer des conventions et ester en justice.

[333] De nombreux types d'établissements publics existent, à caractère scientifique et technologique par exemple (EPST)

Il s'administre librement et peut disposer de personnel propre dont il assume la gestion. Ses décisions sont administratives et sont soumises au contrôle de la légalité puis de la juridiction administrative.

b) Les compétences

Un EPIDIS peut exercer, au choix des SDIS qui le composent, certaines compétences et attributions telles que l'acquisition, la location et la gestion d'équipements et matériels, ainsi que la constitution d'un groupement de commandes avec les services départementaux constitutifs afin de coordonner et grouper les achats ; la formation des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires en liaison avec les organismes compétents en la matière ; la prise en charge des dépenses afférentes aux opérations de secours dans les conditions fixées par l'article 27 de la loi de modernisation de la sécurité civile ; l'information et la sensibilisation au public aux risques affectant la sécurité des personnes et des biens, la réalisation d'études et de recherches.

c) Le financement

Les ressources de cet établissement public sont constituées par les cotisations des services départementaux d'incendie et de secours, les dons et legs, les remboursements pour services rendus et les participations diverses, les subventions, fonds de concours, dotations et participations de l'Union européenne, de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics ainsi que le produit des emprunts.

d) L'équipe de direction

Elle est composée du directeur public interdépartemental d'incendie et de secours nommé par le président du conseil d'administration, qui peut être le directeur du service départemental d'incendie et de secours du département siège de l'établissement public interdépartemental. Les membres qui composent le conseil d'administration sont les présidents des SDIS concernés ainsi que des représentants élus au sein de chacun de leurs conseils d'administration.

e) Les avantages présentés par les EPIDIS

L'EPIDIS correspond à une forme mutualisation dans la mesure où il peut regrouper plusieurs SDIS sur la base d'une démarche de coopération volontaire.

Il n'existe actuellement en France qu'un EPIDIS : malgré une tentative de formation dans le Haut-Rhin et le Bas-Rhin, il subsiste celui établi pour la protection de la forêt méditerranéenne. En l'absence de chiffres disponibles pour évaluer précisément les économies réalisées par la constitution de tels établissements, il reste utile de rappeler qu'entre 1996 et 2006 l'ensemble des SDIS de France a procédé à une augmentation de 31 % de leurs matériels mobiles. On évalue par ailleurs à au moins 20% le surcoût induit par l'absence de marchés groupés[334] sachant tout de même que de fortes variations du coût moyen unitaire des matériels roulant sont constatées : pour les véhicules de secours et d'assistance aux victimes cela varie de 51 600 à 78 000 euros ; pour un fourgon pompe tonne, de 142 580 à 257 600 euros ; pour un camion-citerne rural, de 149 467 à 203 235 euros.

B) UNE COLLABORATION LIMITEE

Si la création d'EPIDIS irait bien dans le sens de la mutualisation (a) en regroupant les compétences (b) et les moyens (c), ce type d'établissements publics n'en présente pas moins certains inconvénients significatifs (d).

a) Les possibilités d'évolution des EPIDIS

L'EPIDIS est doté des principes de spécialité et d'exclusivité, ce qui lui permet d'intervenir dans le champ des compétences qui lui ont été transférées et dans un périmètre bien défini. Il n'a donc pas la compétence générale d'une collectivité territoriale. En outre la création d'un EPIDIS engage le SDIS concerné dans la durée et le prive de l'exercice des compétences transférées. Ces transferts doivent être formalisés par un nouveau statut rédigé au moment de la création ou donner lieu à une modification en conséquence. Le champ d'action de l'EPIDIS peut être élargi aux départements concernés sous réserve de l'accord de leurs deux organes de tutelle respectifs, le préfet et les conseils d'administration des organes membres.

Une gestion plus rationnelle des SDIS semble donc passer par le développement du principe de mutualisation. La possibilité de créer des EPIDIS va dans ce sens.

Ils regrouperaient plusieurs SDIS situés dans les différentes régions constituant la zone de défense et de sécurité. La tutelle administrative et financière serait analogue à celle de la région mais adapté à la zone tandis que la tutelle opérationnelle pourrait être confiée au

[334] Travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) pour le financement des SDIS, 8 juillet 2009, page 25

préfet de défense de sécurité autorité de police d'exception sur la compétence territoriale de l'EPDIS zonal. Une mise en cohérence avec la stratégie opérationnelle zonale serait alors nécessaire puisque le préfet de zone a autorité sur les préfets départementaux, qui ont eux-mêmes le pouvoir de police administrative générale, notamment sur les SDIS en cas de situation particulière. Il faut par ailleurs distinguer les cas de gestion courante d'avec ceux de gestion particulière.

Une lettre de mission du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales, datée du 12 octobre 2007 et adressée à l'Inspection Générale de l'Administration, mentionnait la nécessité de réaliser un audit en matière de répartition des effectifs, de mutualisation des fonctions-supports et des moyens opérationnels, et de coopération entre civils et militaires.

A l'origine en effet l'établissement public interdépartemental devait être zonal[335] afin de mutualiser certains moyens lourds ou spécialisés, onéreux pour les SDIS, et de regrouper les coûts de création ou de fonctionnement des écoles zonales. Un rapport de la zone de défense et de sécurité réalisé en 2007 propose un certain nombre d'hypothèses concernant les compétences et les moyens.[336]

b) L'évolution des compétences

Le préfet de zone assure l'application de la stratégie opérationnelle et doit veiller à la prévention des risques et la distribution des secours en cas d'événement particulier. Il est donc préconisé que l'état-major de zone joue un rôle de tête de réseau pour l'ensemble des services participant à la planification et aux exercices. Par ailleurs la mise en œuvre d'une programmation zonale ainsi qu'une association plus étroite des collectivités territoriales à ce type d'action sont envisagées. Dans ce cadre, l'Agence Régionale de la Santé concernée dont le siège est à la zone apporte l'expertise nécessaire non seulement en cas de crise sanitaire mais également dans d'autres domaines.

De plus pour apporter une meilleure réponse à la crise, la mobilisation de moyens de renfort doit dépasser la coopération civilo-militaire et prévoir de façon plus globale les moyens potentiels mobilisables. Afin d'éviter la lourdeur d'une procédure de réquisition, il est donc indispensable de pouvoir identifier à l'avance les forces et les faiblesses de la première ligne de défense qui se compose des SDIS, des SMUR et des conventions

[335] Article 43 de la loi du 3 mai 1996 N°96-369
[336] Rapport de l'Inspection générale de l'Administration n° 07-066-05

existantes avec les collectivités territoriales, d'améliorer la visibilité des moyens militaires mis en place dans le cadre des contrats opérationnels de zones et de progresser dans la mutualisation des moyens héliportés. La zone doit aussi être un échelon de l'information pour améliorer les outils de sensibilisation et d'information en cas de crise.

La circulaire du 28 février 2011 mentionne la nécessité du renforcement de la mutualisation avec les différents partenaires, notamment grâce à des exercices et des retours d'expérience qui permettront d'émettre des hypothèses pour améliorer le bon fonctionnement général de l'ensemble constitué par les services de secours, les opérateurs téléphoniques publics ou privés, les distributeurs d'énergie, les sociétés d'autoroute. Ainsi est-il demandé d'organiser au moins trois exercices départementaux annuels, en plus des deux exercices zonaux, sur le thème des divers risques majeurs.

c) L'évolution des moyens

Les différents moyens auxquels il est possible de recourir pour atteindre ces objectifs seraient la création d'un référentiel emploi de l'état-major de Zone, -ce qui lui donnerait une certaine légitimité-, le recours aux outils de cartographie et à l'informatique pour aider à la planification, la désignation de la zone comme ordonnateur secondaire avec un budget de zone pour permettre de financer rapidement les besoins en formation et de disposer de crédits dans la gestion de crise. Le personnel nécessaire serait constitué par une mise à disposition par les différents ministères concernés des effectifs nécessaires.

d) Les limites de ce type de collaboration

Les limites d'une telle collaboration au niveau zonal sont vite atteintes car une mutualisation approfondie des fonctions supports nécessiteraient un personnel et un matériel trop importants. Ce qu'il est possible de mettre en œuvre en période de gestion de crise l'est plus difficilement en période normale et au quotidien. Par ailleurs, une zone comprend plusieurs régions qui elles-mêmes comportent plusieurs départements, ce qui implique de prendre en compte la notion d'éloignement géographique, notamment si l'on envisageait d'y placer les formations. Enfin, grouper les achats à ce niveau multiplie le nombre de contractants et donc les risques de voir se développer un favoritisme envers les grosses entreprises au détriment des plus petites.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Les différents éléments que l'on peut identifier dans la police administrative se retrouvent aussi dans la sécurité civile, et tous deux disposent d'un pouvoir implicite. Les autorités titulaires du pouvoir de police administrative du service d'incendie et de secours sont confrontées à deux types de situations, les situations courantes et les situations particulières, ces dernières s'intégrant dans un dispositif spécifique, celui de la gestion de crise.

La notion de crise implique qu'il y a basculement d'un événement courant dans le registre de la gravité, de l'étendue et de l'urgence. La situation courante peut être gérée par l'autorité de proximité tandis que la situation de crise nécessite la mobilisation de moyens supplémentaires pour pallier aux carences du dispositif initial et soutenir l'autorité de police de proximité dans la phase stratégique et tactique. Ce renforcement a un caractère unilatéral, mais lui seul offre la garantie de pouvoir maintenir la continuité opérationnelle indispensable pour faire face aux événements exceptionnels, -un système qui s'appuie par ailleurs sur la première ligne de front mise en place dès le début de l'événement.

Une telle mobilisation n'est possible que parce que les différentes autorités de police administrative collaborent alors directement avec les services d'incendie et de secours, et cela grâce à un outil juridique, la réquisition. Cet outil, -qui est à la disposition non seulement de l'autorité de police administrative, mais aussi du sapeur-pompier qui exerce la fonction de commandant des opérations de secours (COS)-, constitue un levier opérationnel permettant de pallier à toutes les carences du dispositif et de proportionner ses dimensions à l'ampleur de l'événement. La réquisition devient ainsi le pivot principal de la gestion de crise car elle permet de mobiliser des hommes et du matériel appartenant à d'autres services publics ou privés afin de renforcer la capacité initiale.

Mais une telle organisation à la réponse opérationnelle de la sécurité civile pour faire face aux situations sensibles nécessite un travail d'anticipation qui se concrétise par la contractualisation. Or cette notion reste juridiquement antinomique à la réquisition. Et pourtant, dans ce cas de figure précis, les deux outils juridiques deviennent interdépendants, car c'est la contractualisation qui permet de préparer la réquisition, dans

l'Organisation de la Réponse de la Sécurité Civile (ORSEC) puisque la réquisition, ne se justifiant que par l'imprévisibilité de l'évènement, ne peut par nature être anticipée.

La loi de modernisation de la sécurité civile a prévu des dispositions juridiques incitatives pour améliorer la collaboration avec la sphère privée, -comme par exemple la délivrance d'un agrément-, ce qui est une forme de mobilisation automatique des associations agréées concernées. Auparavant le conventionnement avec ces associations relevaient des « réquisitions préparées », mais, depuis 2004, leur participation a trouvé un fondement légal dans l'article 17, puisqu'elles y sont reconnues, au même titre que les services de secours, pour participer directement aux missions de la sécurité civile.

Mais de telles mesures ne suffisent pas à renforcer l'efficacité du dispositif de sécurité civile. Il a donc fallu faire émerger un échelon supérieur de commandement opérationnel et reconnaître l'existence d'un périmètre zonal. Cette démarche revient en réalité à créer un nouvel ordre public, délimité par la zone de défense et de sécurité. C'est alors une sorte de cercle vertueux des différents ordres publics qui se met en place, et dans lequel ils sont formalisés.

Si la nouvelle gestion de crise a conduit à la création d'un nouvel ordre public zonal, cela ne remet pourtant pas en cause l'importance des différents échelons opérationnels actuels, ni leurs rôles respectifs, comme le montre, au contraire, leur renforcement par la loi de modernisation de la sécurité civile. Ainsi la commune voit son importance consolidée avec l'instauration des plans de sauvegarde, tandis que le département reste le maillon incontournable et le garant de la cohérence de la chaîne de commandement qui à la fois part de et va jusqu'à l'échelon de zone.

Le nouvel ordre public zonal peut aussi s'identifier par l'existence d'un certain nombre de critères, et notamment celui de l'attribution de pouvoirs de police administrative élargis au représentant de l'Etat, ce qui met une fois encore en lumière la légitimité du pouvoir implicite. En effet, le préfet de zone est titulaire d'un pouvoir de police administrative qui n'est ni général ni spécial, mais qui lui permet de se substituer, en cas d'opportunité et de nécessité, aux préfets de départements ou même aux maires. On voit bien là la cohérence d'une pyramide hiérarchique et d'une ossature opérationnelle uniques, allant du préfet de zone au maire. De plus, on peut repérer une manifestation de l'exclusivité du pouvoir de police administrative dans l'habilitation du préfet de zone.

L’institution de cette nouvelle limite zonale conforte donc la place de l’Etat centralisé, puisqu’ainsi est mis en place, du point de vue de l’exécutif, ce que l’on peut considérer comme un nouvel échelon déconcentré à part entière.

L’établissement et la consolidation d’une telle pyramide opérationnelle correspond à la volonté et à la nécessité de maintenir la continuité de la vie nationale. Les services d’incendie et de secours jouent un rôle déterminant à chacun de ses échelons, tout comme d’ailleurs les communes, qui en sont le lieu d’origine historique.

Par conséquent, on ne peut nier le rôle prépondérant de l’organe exécutif sur le devenir des services d’incendie et de secours. C’est ainsi que l’Etat, qui, en toute logique, détient la compétence opérationnelle sur l’ensemble des intervenants de la sécurité civile, est en mesure d’orienter l’avenir des services d’incendie et de secours lorsqu’il envisage par exemple l’hypothèse d’une mutualisation des moyens par la création d’un établissement public interdépartemental qui se situerait à l’échelon zonal. Mais à ce stade de notre analyse, il est encore trop tôt pour tirer toutes les conséquences d’un tel choix. En effet, il nous faut auparavant étudier ce qu’est le service public, car il constitue le second pivot autour duquel s’articulent les services d’incendie et de secours. Or, dans ce domaine, le rôle des élus locaux reste essentiel puisque leur gestion administrative et financière relève actuellement de façon quasiment exclusive de la sphère décentralisée.

CONCLUSION TITRE 2

Les services d'incendie et de secours s'enracinent dans une communauté humaine et un territoire, et ils sont caractérisés par une organisation politique dont le pouvoir s'exerce de manière bien spécifique.

L'Etat unitaire s'articule autour du modèle de la « République indivisible ». Toutefois pour des raisons d'efficacité, ce modèle est aménagé autour des concepts de déconcentration et de décentralisation, bien que l'Etat y reste le seul décideur en matière de sécurité, et cela parce qu'il est le garant du maintien de la cohérence de la protection de la population, des biens et de l'environnement. Dans ce cadre, les services d'incendie et de secours contribuent à l'intérêt général de la préservation de l'ordre public aussi bien par leurs capacités opérationnelles et matérielles que par leurs analyses stratégiques.

C'est pourquoi nous avons commencé par traiter de la question de la police administrative, car c'est la fonction première de l'Etat et elle concerne directement les services d'incendie et de secours. Nous avons ainsi fait apparaître les éléments d'une nouvelle doctrine, que nous avons appelée 'police administrative du service d'incendie et de secours' car il s'agit d'une compétence exclusivement étatique et nécessairement assumée par le pouvoir exécutif.

L'organisation déconcentrée de l'Etat s'y révèle alors essentielle car un tel système permet de créer en périphérie des relais du pouvoir central, c'est-à-dire les préfets et les maires, qui sont par ailleurs les autorités historiques en matière de pouvoir de police administrative du service d'incendie et de secours. Ainsi, comme le disait Odilon Barrot, « c'est toujours le même marteau qui frappe mais on en a raccourci le manche ».

Puisque le pouvoir de police administrative ne peut se concéder, il faut par conséquent l'associer à un service public, en l'occurrence les services d'incendie et de secours, pour pouvoir le mettre en œuvre. Mais, si sans police administrative, il n'y aurait pas non plus de services d'incendie et de secours, l'affirmation inverse ne se vérifie pas.

La recherche des contours juridiques du pouvoir de police administrative conduit à déterminer substantiellement qu'il s'agit d'un pouvoir implicite détenu par chacun des organes exécutifs et qui touche au primat des libertés. Par conséquent, ce pouvoir implicite en vient à contourner le pouvoir législatif, qui est, quant à lui, dans l'incapacité aussi bien

géographique que technique d'assumer une telle compétence. C'est ainsi que nous avons mis en évidence les deux charnières sur lesquelles s'articule l'autorité de police administrative : la proximité et la centralisation. C'est ce que montre l'exemple des « sentinelles avancées », qui disposent des mêmes prérogatives que les autorités centralisées, tout en restant soumises au pouvoir hiérarchique.

C'est pourquoi nous pouvons dire qu'il existe un mécanisme unique régissant la police administrative, même si on distingue habituellement la police générale des polices spéciales.

Chacune de ces autorités de police administrative dispose en effet de prérogatives en matière de prescriptions, et on remarque qu'elles se situent la plupart du temps entre le collectif et l'individuel. Par ailleurs, nous avons identifié deux types de situations d'exercice de ce pouvoir de police, les situations courantes et les situations exceptionnelles. En situation courante, l'autorité de proximité dispose d'une compétence de police administrative, -générale ou spéciale-, en matière de prévention, ainsi que de prérogatives pour rétablir la situation. Mais en situation exceptionnelle, l'autorité supérieure peut exercer son pouvoir de substitution, ce qui soumet *ipso facto* l'autorité inférieure aux exigences du supérieur hiérarchique, en l'occurrence le gouvernement, chacun restant cependant dans son domaine de compétence. Cette multiplicité des autorités de police administrative trouve son unification dans la poursuite d'un but commun : les mesures de sauvegarde à prendre pour protéger le citoyen. Dans un tel cadre, il n'existe donc plus de frontière entre la décentralisation et la déconcentration puisqu'il est impératif que l'organe exécutif, en vertu de son pouvoir implicite, reste toujours en mesure de pouvoir modifier les mesures de police prises par les autorités subalternes.

C'est d'ailleurs la raison d'être de l'Etat unitaire, qui doit toujours pouvoir reprendre la main pour gérer les situations exceptionnelles, ou même les situations courantes. Ainsi il intervient dans l'organisation et le fonctionnement du service public d'incendie et de secours, comme par exemple pour la gestion des carrières des sapeurs-pompiers ou la normalisation du matériel. En outre, depuis quelques années, il tend à exercer de nouvelles prérogatives en matière de prévention, notamment lorsqu'il organise la mise en place de plans de prévention des risques, -un domaine dans lequel autrefois il n'intervenait pas. On peut voir là une manière de favoriser la centralisation, au détriment peut-être de la décentralisation.

L’Etat a également participé à l’émergence du nouvel ordre public défini par l’institution des zones de défense et de sécurité. Il s’agit de la mise en place d’un nouvel échelon de déconcentration, ce qui implique non seulement un troisième niveau dans la hiérarchisation des autorités de police administrative, mais indique aussi un renforcement de la centralisation.

C’est cette initiative, qui s’inscrit dans la logique de la déconcentration, qui permet d’ailleurs d’envisager le regroupement à la zone des services d’incendie et de secours. Mais ce nouvel échelon se situe aussi à l’interface du département –qui est à la fois déconcentré et décentralisé- et du pouvoir exécutif, ce qui n’est pas sans soulever quelques questions. C’est pourquoi nous pensons qu’il y a bien, au sommet même de l’Etat, un pouvoir implicite bivalent. En effet, seul l’Etat est en mesure aussi bien d’attribuer un pouvoir de police administrative à certains de ses fonctionnaires que de modifier l’organisation et le fonctionnement du service public dédié à la sécurité civile.

CONCLUSION DE LA PARTIE 1

La compétence opérationnelle des services d'incendie et de secours en matière de sécurité civile repose sur l'exercice d'un pouvoir de police administrative, qu'il ne faut cependant pas considérer comme s'arrêtant aux territoires communaux et départementaux, mais qu'il convient d'envisager comme s'appliquant dans les limites nationales.

En effet, le transfert de cette compétence au préfet de zone a fait de lui une sorte de sentinelle avancée de l'Etat, chargée d'apporter la réponse opérationnelle nécessaire et suffisante aux situations dépassant le cadre départemental.

De la sorte, les services d'incendie et de secours, lorsqu'ils passent, en cas de crise, sous le contrôle de la zone de défense et de sécurité, deviennent un échelon jouant le rôle d'interface entre le département et l'organe exécutif. Il serait donc possible d'envisager leur future territorialisation à ce niveau.

Pourtant, si les services d'incendie et de secours sont bien actionnés par l'autorité de police administrative la plus élevée, ils demeurent un service public mettant en œuvre les décisions prises sur le terrain par les directeurs des opérations de secours. Police administrative et service public s'engrènent donc bien l'une sur l'autre dans une association de compétences qu'il faut examiner de plus près.

En effet, bien que l'Etat ne puisse s'ingérer dans les affaires relevant de la gestion des collectivités territoriales, une certaine concurrence s'établit cependant entre autorités centralisées et autorités décentralisées, comme le montre la dualité de gouvernance des services d'incendie et de secours, commandés, pour la partie opérationnelle, par l'Etat, tout en restant financés par les communes et les départements. Ce rapport concurrentiel est par conséquent à prendre en compte dans toute réflexion portant sur la future modernisation des SIS.

Car, si l'Etat continue de jouer un rôle essentiel en matière de compétence opérationnelle, il ne s'en désengage pas moins progressivement sur le plan financier, puisqu'il ne cesse de réduire ses dotations. Pourtant, il s'implique de plus en plus dans la conception, la maîtrise et la mise en œuvre des plans de secours, et il le fait en collaboration étroite avec les services d'incendie et de secours.

Par conséquent, tout en laissant les questions de financement aux collectivités, il a renforcé son pouvoir effectif de décision en matière de sécurité civile, ce qui lui donne un poids supplémentaire dans les choix qui présideront à la future orientation des services d'incendie et de secours. Comme ces derniers se situent à l'interconnexion de la déconcentration et de la décentralisation, il nous faudra mettre en évidence les problèmes soulevés par leur gouvernance bicéphale, puis essayer d'avancer quelques propositions concernant leur future gestion et qui tiendront compte d'un contexte économique et social en constante évolution.

Mais il faut au préalable procéder à une analyse approfondie de ce qu'est le service public.

PARTIE 2 : L'IMPORTANCE DE LA COMPETENCE DE PROXIMITE DES SIS POUR L'AVENIR DE LA SECURITE CIVILE

Les SIS détiennent une compétence opérationnelle qui relève de l'exercice de la police administrative et qui se traduit par la mise en œuvre d'une chaîne d'acteurs, partant du plus haut sommet de l'Etat, chargé d'harmoniser et de contrôler les mesures prises sur le terrain, pour aboutir au citoyen, désormais impliqué dans sa propre protection. Les moyens humains et matériels nécessaires à l'exercice de cette compétence sont détenus par les SIS et cet ensemble est soumis aux règles du droit public. Cependant, comme elle est née spontanément dans la proximité, -ce qui en explique les particularismes-, la sécurité civile reste prise entre centralisation et décentralisation, entre police administrative et service public.

Après avoir examiné dans notre première partie ce qui fondait la compétence opérationnelle, nous nous pencherons donc maintenant sur l'étude des origines et des caractéristiques de la compétence de gestion.

Le premier constat à faire est celui d'un enracinement évident de la sécurité civile dans un territoire de proximité qui est devenu celui de la décentralisation. En effet, dès l'origine les communes se sont organisées pour combattre, avec les moyens du bord, les sinistres de toute nature, les épidémies et les fléaux menaçant leur population. Ce n'est qu'ensuite que l'Etat est intervenu pour tenter d'articuler et de mettre en cohérence cet ensemble au niveau national.

Nous chercherons donc à démontrer que, même si la compétence de gestion du service public d'incendie et de secours vient s'articuler sur la police administrative, les deux s'harmonisant peu à peu au fil du temps, elle provient bien du territoire de proximité, à l'inverse de la compétence opérationnelle, qui vient quant à elle du sommet de l'Etat. Nous la qualifierons donc de compétence par nature, puisque provenant d'un territoire recourant à ses propres ressources pour organiser sa protection. (TITRE 1)

A partir de là, nous essaierons de souligner comment les SIS se trouvent au point de jonction des deux compétences, ce qui permet d'avancer un nouveau concept : celui de protection civile, où s'entrecroiseraient la réponse opérationnelle apportée par le sommet de l'Etat -qui commande et harmonise la mise en œuvre des moyens humains et matériels- et celle fournie par la proximité –qui à la fois les détient et les constitue. C'est en effet par la mutualisation à différents échelons que l'on peut parvenir à exercer un pouvoir relevant du

droit administratif et attribué à des autorités étatiques aussi bien que décentralisées. Il s'agirait alors simplement de recourir aux formes juridiques existantes pour pérenniser, par le biais d'un service public de plus en plus performant, la protection de la population, des biens et de l'environnement. (TITRE 2)

TITRE 1 : L'AMBIVALENCE JURIDIQUE DU SERVICE D'INCENDIE ET DE SECOURS

Les services d'incendie et de secours sont avant tout un service public d'intérêt général, qui, grâce à des moyens humains et matériels, assure la sécurisation des citoyens, des biens et de l'environnement. Ils sont soumis à des règles de droit public, dont la mise en œuvre reste cependant ambivalente, car elle se partage entre l'Etat et les collectivités locales, qui se voient dotées d'une partie importante du pouvoir. Leur gouvernance peut alors être qualifiée de dichotomique (CHAPITRE 1).

Cette bivalence juridique se retrouve en matière de partage de la responsabilité entre l'autorité de police administrative et le service public d'incendie et de secours. Car, si chacun relève bien d'un régime distinct, ils n'en sont pas moins tous deux affectés par un accroissement du risque de responsabilisation collective et individuelle (CHAPITRE 2).

C'est à partir de la réalité de cet enracinement des SIS dans deux autorités distinctes qu'il faudra ensuite interpréter les débats d'actualité autour de leur future territorialisation qui impliquera la prise en compte des récentes réformes institutionnelles aussi bien que la difficile question d'un financement qui en aucun cas ne peut être pris en charge par les assureurs (CHAPITRE 3).

CHAPITRE 1 : LE SERVICE D'INCENDIE ET DE SECOURS FONDE SUR UNE INITIATIVE LOCALE CONTROLEE

L'évolution des services d'incendie et de secours s'est faite d'abord à partir du périmètre communal pour émerger ensuite au niveau départemental (SECTION 1).

C'est l'analyse de cette progression historique qui nous permet de mettre en évidence les deux fondements sur lesquels reposent les services d'incendie et de secours : d'une part, la police administrative, et d'autre part, sa mise en œuvre par le service public. On discerne ainsi l'action et l'intervention de deux autorités distinctes, l'une relevant de l'Etat central, l'autre des collectivités décentralisées, -ce qui explique le caractère bicéphale du gouvernement des services d'incendie et de secours. Cependant leur ancrage communal - et donc l'importance conservée à la commune- continue d'influer sur la gestion des services d'incendie et de secours.

La bivalence de l'appareillage juridique des services d'incendie a pour conséquence non seulement que les collectivités territoriales y détiennent un pouvoir exclusif, mais aussi que s'est créée une situation où chacune des autorités s'implique dans une compétence qui ne lui est par directement dévolue. On n'en conclura pas moins que l'examen de l'organisation et du fonctionnement des services d'incendie et de secours démontre leur enracinement profond dans la décentralisation (SECTION 2).

SECTION 1 : LA LEGITIMITE DE LA QUALIFICATION JURIDIQUE DU SERVICE PUBLIC DE SECURITE CIVILE

La sécurité civile reste une des compétences régaliennes de l'Etat[337], que ce dernier a assumée en la transférant localement au préfet. C'est donc l'historique de ce transfert de pouvoir qui explique le caractère bicéphale actuel des services d'incendie et de secours, **nés à l'origine dans l'initiative individuelle** des communes puis progressivement contrôlés par l'échelon départemental (PARAGRAPHE 1).

Les services d'incendie et de secours sont caractérisés par le principe d'une dissociation de leur gestion administrative et financière et de leur commandement opérationnel. Cette situation s'explique par la volonté des pouvoirs publics de mutualiser les moyens, sans pour autant redistribuer le pouvoir de police administrative générale normalement dévolu au maire et au préfet. En effet, la nécessité d'un partage des moyens d'intervention est apparue en même temps que celle qu'ont eue les centres de secours communaux ou intercommunaux de s'équiper en véhicules et engins représentant de lourds investissements. Il devenait alors indispensable de doter ces collectivités d'un organe centralisé de gestion financière, ce qu'a fait le décret n° 88-263 du 6 mai 1988 relatif à l'organisation des services d'incendie et de secours. Ce début de centralisation s'est achevé par la création de l'établissement public départemental tel que nous le connaissons aujourd'hui. Ainsi s'est concrétisée une dualité de pouvoir dont il faut bien reconnaître qu'elle reste indispensable à une gestion publique adéquate des services d'incendie et de secours (PARAGRAPHE 2).

Ce mouvement de décentralisation fonctionnelle de la sécurité civile se trouve par ailleurs confirmé par l'importance récemment redonnée à la commune dans l'organisation des services d'incendie et de secours. Cette dernière y retrouve en effet son rôle initial de créateur (PARAGRAPHE 3).

PARAGRAPHE 1 : LE RATTACHEMENT NATUREL DU SERVICE PUBLIC DE LUTTE CONTRE L'INCENDIE AU TERRITOIRE DE PROXIMITE

Au départ, les services d'incendie et de secours sont nés de la seule volonté communale puisque les maires ont détenu dès les origines la compétence incendie et secours (A).

[337] L'article 1 de la loi du 13 août 2004 n° 2004-811 indique que « L'Etat est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et coordonne ses moyens. Il évalue en permanence l'état de préparation aux risques et veille à la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte des populations. Sans préjudice des dispositions relatives à l'organisation de l'Etat en temps de crise et de celles du Code général des collectivités territoriales, le ministre chargé de la sécurité civile coordonne les opérations de secours dont l'ampleur le justifie. »

Eparpillés dans les différentes communes, il devenait indispensable de les centraliser à l'échelon départemental (B). La manière dont ont évolué les services d'incendie et de secours suffit à démontrer l'urgence qu'il y avait à procéder à des regroupements par la création d'un établissement public départemental unique détenteur de la compétence incendie et secours dans le but de rendre la distribution des secours et leur financement plus équitables (C).

A) UN TERRITOIRE ARME D'UN DISPOSITIF LOCAL RELEVANT DE LA GESTION DES MOYENS DE LUTTE CONTRE LES SINISTRES

Dès l'Antiquité, les autorités se sont inquiétées de mettre en place des moyens de lutte contre l'incendie, principal fléau, avec les épidémies, auxquels étaient confrontées les populations[338]. C'est ainsi que les citoyens se sont investis d'eux-mêmes dans la lutte contre l'incendie. Hommes venant de tous les corps de métiers, femmes, enfants, populations environnantes, tous combattaient courageusement des incendies qui ravageaient des villes entières afin de veiller à la préservation de leurs biens propres et des biens communs. La loi du 23 mars 1831 autorisait les communes où était implantée la Garde nationale[339] à consacrer une partie de leurs effectifs à la lutte contre l'incendie. A compter de cette date, elles possédaient un corps armé chargé du maintien de l'ordre, les « volontaires », et un corps de pompiers appelé très vite « municipal » puisque entretenu et payé par la commune. La Garde nationale[340] fut dissoute par la loi du 25 août 1871 et des corps de sapeurs-pompiers communaux furent constitués et dénommés services d'incendie et de secours, pour pourvoir à la sécurité des citoyens (a).

Ainsi la commune a été reconnue très tôt comme l'échelon le plus adapté après que la loi des 16 et 24 Août 1790[341] eut confié aux « corps communaux », c'est à dire aux autorités locales, une mission générale de prévention des risques et de distribution de secours pour prévenir ou rétablir tout trouble à l'ordre public (b).

En France, comme dans la plupart des autres pays, la protection des personnes, des biens et de l'environnement a donc été principalement à l'origine un service public local qui

---

[338] C'est ainsi qu'apparurent, avant la Révolution, les premières compagnies de « gardes pompes », cf. J. Viret, J. L. Queyla, *Sécurité civile en France, organisation et missions.*

[339] La Garde nationale créée avant la Révolution avait pour but de maintenir la sécurité publique, puis, à partir du 10 août 1789, l'Assemblée constituante plaça les Gardes nationales sous l'autorité municipale pour assurer « la garantie des droits de l'homme et du citoyen » par le recours à une force publique.

[340] L'article 1 de la loi qui prescrivait la dissolution de la Garde nationale dans toutes les communes de France précisait : « sont exceptées les compagnies de sapeurs-pompiers, auxquels il ne sera apporté aucun changement à l'organisation et à l'effectif ».

[341] La loi des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire a été adoptée par l'Assemblée nationale le 16 août 1790 et sanctionnée le 24 août 1790.

participait à la politique nationale de la sécurité civile (c). C'est pourquoi les services d'incendie et de secours demeurent encore aujourd'hui avant tout un service de proximité où le citoyen joue un rôle prépondérant.

a) La solidarité communale

La commune a été la première, et longtemps la seule, personne morale concernée après que la loi des 16 et 24 août 1790 eut confié aux « corps municipaux » une mission d'intérêt général et donc de service public, de prévention des risques et de distribution de secours. Pour autant, à la différence de nos voisins européens, [342] la loi n'a jamais créé l'obligation pour chaque commune de se doter d'un corps de sapeurs-pompiers. La création d'un tel corps restait subordonnée à la volonté communale, le préfet ne prenant un arrêté de création que sur demande de l'organe délibérant de la commune. Les décrets-lois du 12 novembre 1938 ont rendu obligatoires les dépenses en personnels et en matériels relatives aux services de défense et de secours contre l'incendie à l'échelon communal, intercommunal ou départemental.

Ils ont aussi permis la mutualisation des moyens et des personnels avec les communes voisines dépourvues de corps de sapeurs-pompiers. La loi du 22 mars 1890 prévoyait la possibilité de créer des syndicats à vocation unique, qui furent la première forme d'intercommunalité. Le décret du 10 novembre 1903 permettait à deux ou plusieurs communes de s'associer pour créer ensemble un corps intercommunal de sapeurs-pompiers, ce qui correspond à une coopération communale, contrairement à l'entraide, où les moyens municipaux s'engagent à intervenir au bénéfice d'une autre collectivité. C'est ainsi que la notion de sécurité civile a largement contribué au développement de l'intercommunalité, ce que l'Etat a reconnu en faisant de l'incendie et du secours une compétence obligatoire de certains EPCI, par l'ordonnance du 5 janvier 1959 pour les districts, et par la loi du 31 décembre 1966 pour les communautés urbaines.

b) La création d'une structure de coordination de l'entraide communale

Les communes dépourvues de moyens propres profitaient donc du concours des communes voisines. L'Etat a encouragé le recours à l'entraide communale en créant en 1938[343] dans chaque département une structure alors dépourvue de la personnalité morale mais chargée de favoriser la coopération et la coordination opérationnelle et

[342] J. F. Schmauch, Identification et description des trois principales écoles d'organisation des services ayant en charge de répondre aux situations d'urgence, thèse de l'université d'Evry, 2007.
343 Idée déjà envisagée en 1925-1926.

accessoirement le contrôle des corps de sapeurs-pompiers : les services départementaux d'incendie et de secours. Leur financement était alimenté par des cotisations communales et géré par une commission présidée par le préfet et comprenant des conseillers généraux et des maires ainsi que l'inspecteur départemental d'incendie et de secours. Le décret du 20 mai 1955 leur confère la personnalité juridique et l'autonomie financière et change leur appellation en « services départementaux de protection contre l'incendie ». Ces établissements publics étaient gérés par une commission spéciale d'incendie composée comme la précédente et étaient financés par des contributions communales obligatoires basées sur le principe d'une taxe de capitation.

Deux autres réformes vinrent modifier l'organisation des SDIS. En application de la loi de décentralisation du 2 mars 1982, le décret du 4 août 1982 transféra la présidence de la commission administrative de gestion, du préfet au président du conseil général. Puis le décret du 6 mai 1988 pris en application de la loi de sécurité civile du 22 juillet 1987 a remanié l'organisation et le fonctionnement des SDIS tout en maintenant les corps communaux et intercommunaux.

c) La volonté de mainmise de l'Etat sur la cohérence intercommunale

L'Etat a toujours considéré la sécurité civile comme un service public de proximité devant être fortement régulé par le pouvoir central comme nous l'avons déjà démontré. Pour mettre en œuvre cette régulation, l'Etat a **tardivement** adopté toute une série de textes ayant pour but d'encadrer les initiatives locales. La circulaire du 6 février 1815[344] subordonnait déjà à autorisation préfectorale les règlements constitutifs des « compagnies » municipales. Le décret du 29 décembre 1875 réorganisait et harmonisait les corps communaux. Le décret du 10 novembre 1903 réaffirmait le rôle légitime de l'Etat dans l'incendie et le secours. Le décret du 13 août 1925 confirmait leur ancrage communal et leur lien de subordination à l'Etat. Le décret du 7 mars 1953[345] portait « règlement d'administration publique pour l'organisation des corps de sapeurs-pompiers et statut des sapeurs-pompiers communaux ». La loi du 3 mai 1996 imposait finalement une réorganisation complète du système français de sécurité civile en remettant en cause le schéma communal.

[344] Par circulaire du 6 février 1815, M. Montesquiou, ministre de l'Intérieur, demanda aux préfets de constituer, dans chaque commune, un service civil de lutte contre l'incendie placé sous l'autorité du maire.
[345] Décret n° 53-170 du 7 mars 1953 pour l'organisation des corps de sapeurs-pompiers.

B) UNE DEMARCHE CORRECTIVE FONDEE SUR LA COMPETENCE PAR NATURE

On assiste donc au fil du temps à la mise en place d'une architecture des services de secours qui conduit à en déplacer la gestion à un niveau supérieur. Même s'ils sont issus à l'origine d'une initiative locale parce qu'il s'agit d'un service public de proximité, l'Etat n'y en a pas moins toujours exercé un contrôle et une coordination par le biais d'un établissement public, le SDIS, créé en 1955, détenteur de la personnalité juridique et d'une autonomie financière, et jouant le rôle de régulateur entre toutes les structures locales de lutte contre l'incendie, qui restaient cependant sous la tutelle de la commune ou de l'intercommunalité. Ce schéma avait pour conséquence de déséquilibrer la gestion du personnel et du matériel en les partageant inégalement entre l'établissement public et la commune ou la structure intercommunale[346]. L'article 89 de la loi ATR[347] est venu proposer le principe de mutualisation pour créer une seule structure de gestion par un transfert au SDIS de tous les moyens en personnel, matériel et financement détenus par les communes, les établissements publics intercommunaux et le département, pour lutter contre les incendies, les autres accidents, sinistres et catastrophes. Mais c'est seulement en 1996 que ce processus se réalisera, avec l'objectif d'une mise en œuvre dans un délai de cinq ans. Nous pouvons ici constater que, à l'inverse de la loi de décentralisation où le transfert de compétences s'est fait du haut vers le bas, la départementalisation des services d'incendie et de secours s'est réalisée du bas vers le haut, c'est-à-dire de la commune au département et cela à l' initiative de l'Etat central, qui s'est inspiré là de **l'expérimentation locale, ce qui démontre l'existence d' une compétence par nature**. Il s'agit donc bien d'un service public né et enraciné dans la plus petite collectivité territoriale et dont l'évolution suit le mouvement d'une décentralisation fonctionnelle.

En effet, la loi du 3 mai 1996 réunissait donc dans un même établissement public départemental tous les centres de secours, à l'exception de certains centres communaux ruraux dont l'intégration restait soumise à l'accord conjoint du SDIS et de la collectivité concernée. A cette occasion l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires a été rattaché au corps départemental par décision de l'organe délibérant de la commune ou du groupe de communes d'origine.

En mettant en place cette départementalisation, le législateur a donc normalisé l'organisation des services de secours et de lutte contre l'incendie tout en donnant une

[346] V. Tchen, *Police administrative-théorie générale*, Jurisclasseur administratif, fasc.200, cote 04, 2007, p.26.
[347] Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (dite loi ATR).

nouvelle ampleur à leurs moyens d'action. L'intervention du législateur était en effet requise à deux titres : d'abord en application de l'article 72 alinéa 2 de la Constitution, qui dispose que seule la loi peut limiter le principe de libre administration des collectivités territoriales ; ensuite en application de l'article 34 de la Constitution qui fixe les règles concernant la création de catégories d'établissements publics. Les SDIS sont en effet, comme tous les établissements publics, soumis au principe de spécialité, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent poursuivre que l'objet en vue duquel ils ont été créés.

La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 est venue renforcer cette architecture puisque son préambule indique que « 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 ».

La départementalisation n'a donc pas modifié le double ancrage originel –recrutement local et coordination nationale- des SDIS ; elle s'est contentée de centraliser et mutualiser la gestion de leurs moyens au niveau du département, ce qui est une manière de renforcer la décentralisation.

C) LE MOUVEMENT NATUREL DE DECENTRALISATION FONCTIONNELLE

Les corps communaux d'autrefois sont donc rassemblés en un seul service départemental d'incendie et de secours. Créés à l'origine en vertu du principe de spécialité, ils deviennent établissements publics, puis sont rattachés aux collectivités territoriales, acquérant ainsi la personnalité morale. C'est donc la spécialité qui est au fondement de l'autonomie des SDIS[348], tandis que les collectivités quant à elles assoient plutôt leur autonomie sur une conception de la spécialité comme recouvrant plusieurs compétences.

Cette subordination de l'autonomie à la spécialité peut se concevoir selon deux schémas possibles : soit c'est la spécialité de l'établissement public qui fonde son autonomie, soit c'est l'autonomie qui en est le prolongement naturel et nécessaire.

La mission des services d'incendie et de secours consiste à mettre en place des mesures préventives ou curatives par la distribution de secours visant à sécuriser le citoyen. Par ailleurs cette mission s'exécute sur un territoire qui n'est qu'une portion du territoire national. L'Etat est donc directement impliqué mais comme il ne peut assumer seul cette compétence, il doit la confier à l'institution publique de proximité la mieux adaptée. C'est ce

[348] J. P. Théron, *Recherche sur la notion d'établissement public*, sous la direction de M. Waline, 1976, p. 37.

qui explique la démarche du législateur qui a transféré au niveau départemental l'exercice d'une spécialité autrefois gérée exclusivement à l'échelon communal, -une démarche basée sur la volonté de mutualiser les moyens et les personnels. Ainsi la création de l'établissement public répond « au souci d'aménager un tout qui se suffise à lui-même pour assurer une mission de service public »[349]. Cependant la création de cette nouvelle entité administrative implique aussi la reconnaissance d'une autonomie et d'une vie propres, sur le plan organique comme sur le plan fonctionnel, et a pour conséquence d'isoler cet organe de l'ensemble des autres services administratifs. Les services publics locaux d'incendie et de secours, qui étaient en grande partie à la charge exclusive des budgets communaux, sont donc maintenant réunis en une unique cellule administrative départementale[350], et cela dans un objectif de rationalisation de leur gestion. Ce regroupement des services d'incendie et de secours communaux a aussi permis d'harmoniser leurs procédures administratives et opérationnelles, ce qui favorise par conséquent l'égalité de traitement des citoyens face à la distribution des secours. Une telle opération peut s'analyser comme une forme de centralisation, à but égalitaire, s'effectuant au sein de la décentralisation. En effet les établissements publics d'incendie et de secours sont désormais autonomes, dotés de la personnalité morale et disposent d'un budget propre, ce qui à la fois renforce leur légitimité et leur permet d'exercer plus complètement leur spécialité Et ce renforcement de la spécialisation contribue lui aussi à assurer l'application du principe d'égalité puisqu'il y a désormais une meilleure répartition financière des charges de financement des SDIS entre les collectivités concernées.

Cependant, si la notion d'autonomie suppose une gestion individualisée du service d'incendie et de secours, elle entraîne aussi non seulement la création de nouveaux liens de dépendance par rapport aux collectivités locales qui contribuent à son financement et à sa gestion, mais encore une certaine prise de distance par rapport à l'Etat. Ainsi, nous constatons que, dans la plupart des SDIS, le conseil d'administration est composé à 60 % de conseillers généraux et que les conseils généraux assurent à eux seul plus de 50 % de leur financement. De ce fait le renforcement de la spécialité a pour corollaire un accroissement de la dépendance au département.

[349] J.P. Théron, *Recherche sur la notion d'établissement public*, sous la direction de M. Waline, 1976, p. 39.
[350] J.-C. Douence, " Le rattachement des établissements publics à une collectivité territoriale D, A.J.D.A., 197I, pp.4 et ss.

Les SDIS sont donc des établissements publics autonomes, créés en vertu d'une spécialité[351], mais rattachés simultanément à deux entités, l'Etat et les structures décentralisées, un ancrage d'origine historique qui conduit à une forme de gouvernance à deux têtes.

PARAGRAPHE 2 : LA PRISE EN COMPTE DU VECTEUR DECENTRALISATEUR DANS LA NOUVELLE MODERNISATION DES SIS

Les services d'incendie et de secours se définissent par un objet d'intérêt général, la sécurité civile. Leur mission a donc la particularité d'être nationale (A) mais elle ne peut pourtant provenir que du niveau local (B).

A) L'HARMONISATION DES DIFFERENTS SERVICES PUBLICS DE LUTTE CONTRE L'INCENDIE

Depuis l'époque des Lumières, la protection des citoyens contre les accidents et les calamités, comme les catastrophes naturelles et les épidémies, est considérée comme une fonction de l'Etat, ainsi que l'affirme la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 annexée à la Constitution française :

« Art.2 : Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont […] la sûreté … ».

« Art.3 : Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne ».

Sous ces notions sont donc regroupées dès l'origine celles de la lutte contre les calamités et les catastrophes naturelles, puis, par extension, celle de la sensibilisation de l'ensemble des citoyens à ces questions, et enfin celle de l'organisation de la protection de la santé au quotidien. C'est ainsi que l'on en est venu graduellement à la création de services publics permettant d'assurer cet intérêt général.

Cette évolution explique pourquoi la sécurité civile est devenue une spécialité confiée aux services d'incendie et de secours. Les deux poursuivent en effet le même but comme le montrent d'une part l'article L 112-1, –qui définit la sécurité civile comme « 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 et des autres personnes publiques ou

[351]Du principe de spécialité, consacré comme principe général du droit : CE, Sect., 4 mars 1938, *Consorts le Clerc*, R. p. 229 CE, Sect., 4 mars 1938, *Consorts le Clerc*, R. p. 229

privées. Elle concourt à la protection générale des populations, en lien avec la sécurité publique et avec la défense civile »-, et d'autre part l'article L 1424-2 du Code des collectivités territoriales, qui dispose que « les services d'incendie et de secours sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre l'incendie. Ils concourent, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence ».

Sécurité civile et services d'incendie et de secours ont donc en commun des critères fonctionnels, c'est-à-dire qu'ils ont à mettre en œuvre la police administrative pour « prévenir ou rétablir » tout trouble à l'ordre public et à utiliser pour cela des services publics qui disposent de moyens appropriés, relevant tout autant de l'Etat déconcentré que des collectivités territoriales décentralisées ou des autres personnes publiques et privées ayant pour mission de protéger la population, les biens et l'environnement contre les différents fléaux à caractère courant et particulier[352] sur tout le territoire.

L'Etat est garant de la mise en œuvre de cette spécialité dans la mesure où il doit assurer la cohérence aussi bien de la sécurité civile que des services d'incendie et de secours. C'est pourquoi il lui revient d'en définir la doctrine, d'en coordonner les moyens au niveau national, et d'en établir le relai au niveau local par le biais des services d'incendie et de secours, tout en harmonisant l'ensemble avec la sécurité intérieure et la défense civile.

Cette spécialité est donc bien d'essence régalienne mais elle se trouve démultipliée dans son exercice au niveau local. Ayant pour but la prévention et la protection du citoyen, elle fait exécuter ses missions par un service public de proximité -les services d'incendie et de secours, principalement composé de civils c'est-à-dire les sapeurs- pompiers. Cet ensemble n'exclut pas toutefois, lorsqu'il y a carences humaines et matérielles, la possibilité d'un recours de l'Etat à des moyens appartenant à la défense militaire, à l'entreprise privée ou encore directement au citoyen, par le biais de la réquisition (elle-même précédée d'une contractualisation[353]).

Ce dispositif qui permet de couvrir l'ensemble du territoire national repose sur l'un des fondements mêmes du droit public - le principe d'égalité[354]- puisqu'il est organisé de manière à instituer un maillage territorial à la fois cohérent et impartial. Comme chaque

[352] « Courant » est entendu au sens de risques liés au secours à personne et aux incendies, tandis que « particulier » réfère à ceux dont la fréquence est rare ou qui présentent un caractère d'extrême gravité.

[353] Article L 721-2 du Code de la sécurité intérieure

[354] C'est l'application de ce principe qui justifie qu'il y ait prépondérance de l'étatique sur le territorial puisqu'il s'agit de satisfaire à l'intérêt général de la sécurité de l'ensemble de la population.

citoyen doit être traité de la même façon, il est du devoir de l'Etat de chercher à corriger les situations inégalitaires, notamment lorsqu'il y a disfonctionnement des services publics[355]. L'Etat est donc responsable de la mise en œuvre des moyens humains et matériels permettant de palier à une situation imprévisible, c'est-à-dire qu'il doit garantir la cohérence et le bon fonctionnement des services publics mais également établir les stratégies d'intervention des autorités de police administrative, dont il constitue par ailleurs l'échelon le plus élevé[356].

La sécurité civile est donc une entité constituée d'un agrégat de services publics, locaux et centraux, dirigés par l'Etat unitaire pour la partie opérationnelle, mais assumés financièrement en grande partie par des structures décentralisées puisqu'ils en sont les créateurs. Les services d'incendie et de secours sont donc bien centralisés au niveau de l'Etat tout en laissant l'initiative fonctionnelle au territoire de proximité qui les a créés pour se protéger de l'incendie et des autres risques liés à la sécurité civile.

B) DES NORMES JURIDIQUES METTANT EN EXERGUE L'IMPORTANCE D'UNE SPECIALITE DE SECURITE CIVILE DE PROXIMITE

La déconcentration[357] des services publics ne suffit donc pas à assurer le bon fonctionnement de la sécurité civile et par conséquent il est nécessaire de faire aussi appel aux institutions décentralisées de proximité pour mieux adapter et proportionner les prises de décision. Le principe de spécialité suppose qu'il y ait un intérêt propre à chaque organe public –entendu au sens de groupement de personnes dont l'action converge vers un même but, celui d'assurer la protection de la population, des biens et de l'environnement. Or une institution publique est toujours une émanation directe ou indirecte de l'Etat mise en place pour satisfaire à l'intérêt général[358] et, –en dehors de certains organes exécutifs participant directement à la sécurité civile-, les seules institutions publiques de l'Etat

---

[355] Article 16 de la Constitution.

[356] Comme nous l'avons montré dans le titre I traitant de la police administrative.

[357] HERVÉ E, Sénateur n°679, session ordinaire de 2010-2011, rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation portant contribution à un bilan de la décentralisation, pages 24 « la déconcentration n'est pas qu'une affaire interne de l'État : elle concerne la relation de celui-ci avec les collectivités territoriales. Il ne suffit pas qu'elle soit voulue par l'État, il faut qu'elle le soit par la représentation nationale afin de reposer sur des règles durables », page 25, « Très clairement, le ministre fait de la déconcentration un principe de droit commun des interventions de l'État : il y a des tâches qui reviennent de droit aux administrations centrales et beaucoup d'autres qui doivent être confiées aux services extérieurs ».

[358] J. P. Théron, *Recherche sur la notion d'établissement public*, thèse sous la direction de M. Waline, page 121.

français qui soient elles aussi concernées par la sécurité civile sont les collectivités locales. Il leur revient donc d'en financer et d'en gérer les moyens.

En effet les collectivités locales sont les mieux placées pour mesurer et proportionner la réponse sécuritaire à apporter aux besoins du citoyen par le biais des services publics. Et le citoyen demeure au centre du système puisqu'il participe, par le canal de l'impôt, au financement de tous les services publics, et, plus particulièrement, par son rôle d'électeur des maires et conseillers généraux, aux prises de décision de l'organe de gestion des services d'incendies et de secours, exclusivement composé d'élus locaux. En outre, le citoyen, par le biais de son éventuel engagement comme sapeur- pompier volontaire, est le tout premier intervenant sur le terrain d'une opération de secours.

Donc si l'Etat a bien la main sur l'activité opérationnelle des SDIS, leur gestion et leur financement n'en relèvent pas moins des collectivités territoriales. Ainsi nous avons une activité de police administrative s'exerçant par le biais de la direction opérationnelle liée à la spécialité, et restant du ressort de l'Etat, tandis que la gestion administrative et financière en est décentralisée.

Les collectivités territoriales participent majoritairement aux missions de sécurité civile puisqu'elles financent les SDIS à la hauteur de 4.5 milliards contre 1 milliard pour l'Etat. Nous avons là l'exemple d'une compétence d'origine étatique qui n'en demeure pas moins financée à 75 % par des organes publics décentralisés.

Cet état de fait engendre nécessairement une ambivalence dans l'exercice de la spécialité[359] et soulève la question de la réalité de l'autonomie de gestion des services d'incendie et de secours.

[359] Du principe de spécialité, consacré comme principe général du droit (CE, Sect., 4 mars 1938, *Consorts le Clerc*, R. p. 229), il découle qu'un établissement public a un champ d'action limité à celui circonscrit par le périmètre de ses missions. Ainsi l'ENA n'est, par exemple, pas recevable à contester les mesures prises à l'égard de ses anciens élèves au cours de leur carrière (CE, 4 juin 1954, *E.N.A.*, R. p. 337) ; plus important, les établissements ne peuvent pas passer des marchés dans des domaines qui ne relèvent pas de leur champ de compétence (CE, 28 septembre 1984, *Conseil national de l'ordre des architectes de Bourgogne*, R. p. 309). Le Conseil d'Etat a toutefois admis une conception plus souple de ce principe, notamment pour ce qui concerne les établissements publics exerçant des activités économiques (CE, 23 juin 1965, *Société aérienne de recherches minières*, R. p. 380 ; Avis de l'Assemblée générale, 7 juillet 1994, n° 356089, *EDF-GDF*, *Grands avis du Conseil d'Etat*, 2ème édition n° 31). Selon cette conception, le principe de spécialité interdit à un établissement d'exercer des activités étrangères à sa mission, sauf si ces activités en sont le complément normal et sont directement utiles pour l'amélioration des conditions d'exercice de celle-ci (CE, 29 décembre 1999, *Société consortium français de localisation,* R. p. 816). L'objet de la mission d'un établissement public peut, en outre, à tout moment être complété ou précisé par un acte réglementaire ou par la loi s'il constitue à lui seul une catégorie d'établissement public. La loi du 14 décembre 2002 est ainsi intervenue pour autoriser expressément la RATP à exploiter des réseaux de transport de voyageurs hors de la région parisienne.

L'exercice de l'autorité opérationnelle dont le but premier est en effet assuré par l'Etat puisque son rôle est d'organiser et de maintenir une cohérence de la sécurité civile.

Mais les collectivités locales restent impliquées puisqu'elles fonctionnent au double niveau de la déconcentration et de la décentralisation. En outre, les services d'incendie et de secours accomplissent une mission régalienne de l'Etat pour laquelle ils peuvent recourir aux moyens déconcentrés aussi bien que décentralisés ou privés. La légitimité juridique de ces services semble donc bien se fonder directement non seulement sur le principe constitutionnel d'égalité, mais aussi sur la Constitution en général. En effet, les services publics de la sécurité civile sont l'émanation et le prolongement de la police administrative et, comme tels, soumis au droit administratif et par conséquent à la Constitution, car « le droit administratif s'enracine dans le droit constitutionnel »[360]. Ainsi, même si la sécurité civile apparait comme étant du ressort exclusif de l'Etat, l'article 1 de la Constitution introduit la notion de décentralisation. Nous avons donc bien une mission régalienne assurée à la fois par l'Etat et par la sphère décentralisée.

Une telle analyse soulève un autre point important : celui de la hiérarchie des actes administratifs, car, selon l'arrêt Clamart, « une autorité supérieure ne peut prendre une décision individuelle contraire à la règle légalement édictée par l'autorité inférieure ». D'autre part, suivant la *stufentheorie,* « toute norme est à la fois acte d'exécution de la norme du degré supérieur et acte créateur de droit pour la norme du degré inférieur »[361]. Nous pouvons donc en déduire que la spécialité de sécurité civile est exercée dans le cadre d'une sorte de pyramide administrative dans laquelle l'Etat édicte des normes qui seront appliquées à l'échelon inférieur, mais que cet échelon possède lui aussi le pouvoir d'en créer. A cela il faut ajouter que ce sont les collectivités territoriales qui sont originellement les créatrices des services d'incendie et de secours.

L'exercice de la sécurité civile a relevé à l'origine des initiatives locales pour être progressivement ramené à l'échelon centralisé, en même temps que le mouvement de décentralisation s'effectuait en sens inverse. Or, si cette décentralisation fonctionnelle reste sous le contrôle de l'Etat par le biais du commandement opérationnel, c'est bien parce que ce dernier doit conserver ses prérogatives face aux situations mettant en péril l'intégrité du territoire national.

---

[360] J. F. Lachaume, La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français, thèse sous la direction de M. Waline, 1966, p. 29.

[361] J. F. Lachaume, op. cit. , p. 145.

PARAGRAPHE 3 : LA SECURITE CIVILE RATTACHEE AU TERRITOIRE DU CREATEUR DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

La commune reste un des piliers des services d'incendie et de secours non seulement parce qu'elle en constitue l'origine historique (A), mais surtout parce qu'elle en fournit à la fois la base et l'objet, c'est-à-dire le citoyen (B).

A) UN TERRITOIRE DE SECURITE CIVILE COMMENCANT A LA COMMUNE

Le rattachement d'un établissement public à une collectivité publique[362] est une conséquence de son caractère de fondation car l'établissement exerce une mission qui originairement incombait à la collectivité publique, -la commune-, mais ensuite lui a été confiée par l'acte d'institution. La commune reste donc le fondement même de l'existence des services d'incendie et de secours[363]. En effet, elle a été pendant longtemps leur seul territoire de rattachement, et il est logique que le prolongement en ait été le département puisqu'à ce niveau existait déjà un embryon de service public avant 1996. Ainsi, la mise en place de cette structure, présidée en même temps par le préfet et le président du conseil général, permettait de débattre du montant annuel de la contribution des communes et de fixer la participation (qui se montait à 30 %) de l'établissement au financement des investissements en matériels et bâtiments, qui restaient cependant la propriété des services d'incendie et de secours communaux.

Leur origine communale explique donc pourquoi la gouvernance des services d'incendie et de secours, ensuite déplacés au niveau du département, reste fortement influencée par les

[362] C'est le rattachement à une personne publique qui constitue sans doute le véritable trait distinctif : le rattachement, notion spécifique à l'établissement public, est la manifestation concrète du principe selon lequel un établissement n'est jamais, en principe, que le prolongement personnalisé d'une autre personne morale. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs précisé qu'en principe, « tout établissement doit être techniquement rattaché à une personne morale » (CE, avis, 16 juin 1992, EDCE 1992, R. p. 419). La grille de distinction qui s'ensuit est relativement simple : un établissement public peut être rattaché soit à l'Etat, soit à une collectivité territoriale, quel que soit son niveau. Elle n'en est pas moins essentielle. Ainsi, le Conseil d'Etat a jugé que la règle rattachant une catégorie d'établissements publics à une personne publique est au nombre des règles constitutives d'une telle catégorie, lesquelles sont, en vertu de l'article 34 de la Constitution, fixées par la loi (CE, 25 octobre 2004, *Asaro et autres*, R. p. 387).

[363] C. Chamard-Heim, *Services départementaux d'incendies et de secours : faut-il étatiser les SDIS ?*, L'Harmattan, 2009. p. 18 : « L'établissement public est rattaché à une collectivité publique dont il gère l'un des intérêts collectifs. Ce rattachement est identique dans son principe au lien qui unit le fondateur à sa fondation. Le rattachement de l'établissement public illustre tout à la fois la dépendance de l'organe fondateur à l'égard de la collectivité qui lui a donné naissance et le caractère dévolu de ses attributions dont le fondateur entend, en toute hypothèse, garder la responsabilité dernière ».

maires et leurs équipes municipales[364]. En effet, les communes sont inscrites dans le périmètre plus large du département et y jouent déjà un rôle important, non seulement en matière politique mais aussi pour les questions financières. Par conséquent, il est logique qu'il en aille de même pour les services d'incendie et de secours. On aurait pu considérer les communautés de communes comme l'échelon supérieur immédiat le plus adéquat pour gérer ce service public, mais elles sont trop nombreuses pour qu'un tel transfert puisse avoir des effets significatifs en termes de mutualisation des moyens et d'harmonisation dans la distribution des secours.

Le maire, autorité de police sur le territoire de sa commune, et qualifié à ce titre de « sentinelle avancée de sécurité civile »[365], joue par ailleurs un grand rôle dans la sécurité civile, ce qui justifie la part qu'il détient dans les prises de décisions opérationnelles et dans la gestion administrative et financière des SDIS. En effet, non seulement il en est l'ancien gestionnaire, mais encore, en sa qualité de directeur des opérations de secours sur le territoire de sa commune, il a pour tâche d'y mettre en œuvre des moyens fournis par les services d'incendie et de secours et dans les conditions prévues par le règlement opérationnel. Or, il n'est pas rare que la plupart d'entre eux tissent des liens étroits aussi bien avec les autres élus locaux qu'avec le représentant de l'Etat dans le département. Par conséquent, cela donne un poids certain à leurs interventions auprès du SDIS, qu'ils parviennent de ce fait à influencer parfois suffisamment pour modifier les prises de décisions lors du conseil d'administration. En effet, même lorsqu'ils n'en sont pas membres, les maires conservent un pouvoir important de décision puisque leur commune participe au financement du SDIS. On a ainsi constaté que des maires s'ingéraient dans la répartition des moyens humains et matériels entre les centres de secours ainsi que dans les constructions de casernes pour les faire changer de destination, et cela en dépit du SDACR. Par exemple lorsque certains maires veulent du matériel supplémentaire pour le centre de secours de leur commune, s'ils sont membres du conseil d'administration, ils interviendront pour convaincre leurs collègues de voter dans ce sens.

Cette situation s'explique donc par le lien historique que les communes ont toujours entretenu avec les sapeurs-pompiers puisque l'organisation territoriale de la protection des personnes, des biens et de l'environnement s'est développée à l'origine dans ce cadre

[364] Un service d'incendie et de secours conçu sur le cadre général essentiellement communal et intercommunal, DERBOULLES L, Quel territoire pour le SIS ? Réflexion sur la départementalisation, L'Harmattant, 2000 ; PRETOT X, L'organisation et le financement des SIS, RDP, 2002, 987.

[365] J. Marion et X. Pretot, La sécurité civile du temps de paix et le droit – Ed. Néret, 1986.

strictement local. Et, là où il y avait une population importante, rien ne s'opposait à la constitution d'un corps communal. C'est pourquoi le maire est resté longtemps l'interlocuteur direct et privilégié de ce corps, composé principalement de volontaires[366], à la fois habitants et électeurs de la commune. Cette notion d'engagement citoyen suffisait à maintenir une cohésion et une cohérence suffisantes pour une distribution efficace des secours à l'échelle locale. Les changements d'organisation des SDIS n'ont pas modifié ces relations privilégiées et il arrive souvent que le maire se fasse le porte-parole des sapeurs-pompiers volontaires du corps départemental résidant sur le territoire de sa commune. En outre, ces volontaires –qui sont des citoyens fortement impliqués dans l'activité de sécurité civile- représentent plus de 80 % des effectifs.

C'est donc bien le citoyen, ancré dans sa commune, qui semble finalement occuper une place prépondérante dans l'architecture de la sécurité civile. D'ailleurs, il est intéressant de constater que son activité est elle aussi marquée par les deux notions juridiques essentielles qui caractérisent les services d'incendie et de secours : la spécialité et l'autonomie.

B) LE CITOYEN AU CŒUR DU TERRITOIRE DE LA SECURITE CIVILE

On ne crée pas un établissement public dans le but de représenter juridiquement une collectivité humaine dont il s'agirait ainsi de garantir les droits, mais bien pour gérer une mission d'intérêt général, qui cependant, pour être menée à bien, exige l'individualisation des organes et des moyens correspondants. C'est dans ce cadre qu'il est essentiel de prendre en compte le citoyen[367] sous les deux aspects de la spécialité et de l'autonomie (a). A ce titre, il semble important d'opposer les termes de corporation, mot impropre pour qualifier un établissement public, et de fondation[368]. Normalement ces deux notions ne devraient pas être confondues puisque « corporation » implique que s'il y a rattachement de l'établissement public à une collectivité publique, c'est en vertu d'une préoccupation

[366] Le volontariat « demeure la clef de voûte de notre sécurité civile en France », DEBRE JL, Ministre de l'Intérieur, JORF, Débat parlementaire, Sénat du 29 mars 1996, lors de la discussion en deuxième lecture du projet de loi relatif au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers, page 1895.

[367] Dans « la société étatique, chacun doit coopérer dans la mesure de ses forces, au bien commun. Le particulier doit être autre chose qu'un simple bénéficiaire de services publics. Ceux-ci sont institués pour la communauté. Il est normal que le particulier coopère à leur fonctionnement », Rolland L, Précis de droit administratif, Dalloz, 9ème édition, Paris, 1947, page 122.

[368] J. du Bois de Gaudusson, *L'usager du service public administratif*, thèse, sous la direction de M. Waline, 1974., p. 20.

commune qui justifie l'association de personnes[369]. A la différence de la fondation, la corporation est donc issue d'une volonté interne de ses membres de poursuivre des buts communs, alors que la fondation reste une initiative dont l'origine est extérieure à la structure publique envisagée (b). Le citoyen constitue le premier maillon de la sécurité civile (c) et donc représente un élément majeur à prendre en compte dans les perspectives d'avenir (d).

a) Le contour juridique du citoyen de la sécurité civile

Le citoyen a la qualité d'usager du service public d'incendie et de secours puisqu'il bénéficie directement d'une activité dédiée à sa protection.

Plusieurs conditions doivent être réunies pour pouvoir être considéré comme usager du service public. Tout d'abord, il faut qu'il y ait réalisation de l'activité de service public, ce qui implique que, dans le cas contraire, il ne peut y avoir d'usager. Ensuite, il faut que le service public ait pour objectif de dispenser des prestations individualisées à un certain nombre de personnes, sinon déterminé du moins déterminable. Lorsqu'il y a distribution des services de secours, il y a donc préalablement un usager en position de victime. Cela justifie la mise en place d'une administration correspondante, dont la création, la suppression ou la modification exigent que soit votée préalablement une loi. Enfin l'administré[370] ne devient usager du service public que lorsqu'il entre en relation avec l'administration pour bénéficier des prestations prévues par les textes.

Tout ceci constitue l'essence du lien légal et réglementaire qui s'établit entre l'usager et le service d'incendie et de secours. La doctrine administrative distingue deux fonctions principales de l'administration : l'édiction de prescriptions et l'accord de prestations[371]. En effet d'une part l'usager peut recevoir des prestations puisqu'il est bénéficiaire des services de secours, mais il peut également, en tant qu'administré et au titre de la police administrative, être contraint par des injonctions, ce qui constitue une forme de soumission à une certaine discipline. Il peut par ailleurs exercer une activité de service public lorsqu'il est collaborateur occasionnel, comme par exemple le citoyen qui participe à une action de

---

[369] Ibid., p.17 : au sens de « groupement homogène et stable d'individus auquel est accordée la personnalité morale afin qu'il puisse […] ordonner son activité ou utiliser ses ressources conformément à ses propres intérêts collectifs et permanents ».

[370] « La situation d'administré résulte essentiellement de la nationalité (tous les nationaux de l'Etat relèvent donc de ses compétences administratives) et de la résidence sur le terrain national (l'étranger résidant est soumis à l'autorité de l'administration) ; les administrés sont ainsi les personnes relevant de l'ordre juridique étatique ». Auby, rép. Dalloz, dr. adm., 5e, *administrés*.

[371] J. du Bois de Gaudusson, *L'usager du service public administratif*, thèse, sous la direction de M. Waline, 1974.

secours mettant en péril un tiers. Enfin, en tant qu'adhérent à une association de sécurité civile, on peut le qualifier de citoyen de la sécurité civile.

Le lien qui unit le citoyen à l'administration conduit donc à lui définir un statut auquel la jurisprudence reconnaît une nature légale et réglementaire[372]. En effet, les situations dans lesquelles il intervient sont à l'origine créées et organisées unilatéralement par l'administration. Par conséquent les prestations correspondantes sont définies par le législateur, ce qui détermine *ipso facto* la situation juridique de l'usager : tel est le sens exact de l'expression « légale et réglementaire »[373]. Cela conduit à conférer un véritable statut au citoyen lorsqu'il est en position d'usager, à l'instar de celui des fonctionnaires. En effet, selon le doyen Duguit, les agents publics et les bénéficiaires des services publics, « par le fait même qu'ils usent du service, se trouvent subordonnés à sa loi, laquelle détermine les avantages qui leur sont assurés et les charges qui leur sont imposées. Comme les agents du service, les usagers se trouvent dans une situation qui n'a rien de contractuel ; elle est purement et exclusivement légale. Ils sont participants au service institution comme les agents ; ils doivent se trouver dans la même situation juridique »[374].

Le lien qui unit le citoyen à l'administration répond donc aux règles administratives de service de l'intérêt général et aux exigences du service public. La situation de l'usager par rapport aux lois est basée sur deux règles fondamentales. En vertu de la loi de changement, les règles d'organisation et de fonctionnement du service public peuvent être modifiées à tout moment par l'autorité publique compétente. Cette règle de mutabilité est constamment prise en compte par la jurisprudence et reste incompatible avec les procédés contractuels. La volonté de l'administration d'adapter l'organisation du service public à sa propre interprétation de ce qu'est l'intérêt public conduit, comme pour les fonctionnaires, à placer l'usager dans une situation légale. Ainsi c'est le principe d'une situation légale et réglementaire qui, à son tour, permet d'assurer le respect de la règle d'égalité, –qui veut que la situation des usagers à l'égard du service public soit la même pour tous. On retrouve un exemple de l'application de ce principe par les services d'incendie et de secours dans l'existence des schémas d'analyse et de couverture des risques –pierre angulaire des SDIS-, car ils permettent une distribution équitable des secours.

Par ailleurs, la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 est centrée sur le renforcement du rôle du citoyen qui, au cœur du sinistre, d'usager devient sauveteur. C'est

[372] Ibid., p. 33. Messieurs Duguit et Jèze ont magistralement démontré comment les usagers étaient dotés d'un statut.
[373] Ibid., p. 34.
[374] Ibid., p. 34.

pourquoi l'accent y est mis sur la nécessité de son information et de sa formation aux gestes de premier secours, notamment par leur inclusion dans les programmes scolaires. Le citoyen sauveteur a toujours un statut de collaborateur occasionnel qui est le même que celui des sapeurs-pompiers volontaires, avec des droits identiques, -tels que celui d'être indemnisé en cas de blessure lors d'une collaboration au service public de sécurité civile-, mais aussi des obligations, - telles que celle de répondre aux situations d'urgence. C'est donc par un accroissement de compétences –et par conséquent sur un critère fonctionnel-, que le citoyen est passé du rôle d'usager à celui d'acteur du service public de sécurité civile.

Par rapport au service public, le citoyen a donc un double statut juridique, dont les deux aspects découlent d'un acte unilatéral de l'administration, mais qui peuvent le placer dans des situations bien différentes.

b) La qualification des actes juridiques du citoyen de la sécurité civile

En règle générale, puisque l'accès au service public est soumis à certaines conditions, il y faut un acte juridique préalable. Or, lorsque l'administration prend un acte qui attribue au citoyen la qualité d'usager des services publics d'incendie et de secours, cet acte est ambivalent dans la mesure où les SDIS sont des établissements publics administratifs dirigés à la fois par l'Etat et les collectivités décentralisées. L'approbation de deux types d'administration est par conséquent nécessaire.

Bien que l'encadrement juridique du rôle du citoyen au cœur de la sécurité civile ait été fixé par la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004, les règles fondamentales de droit public ne s'en appliquent pas moins, de façon tantôt obligatoire et tantôt facultative. La survenance d'un sinistre peut en effet placer le citoyen dans la position soit de sauveteur soit de victime. Il est par conséquent automatiquement intégré dans la sécurité civile, au titre d'acteur ou au titre d'usager, ce qui lui confère dans chaque cas un statut de fait.

Lorsque le citoyen a le statut de bénévole de la sécurité civile, il bénéficie par contre d'un autre type de statut, institué par un accord bilatéral entre l'administration et l'association agréée de sécurité civile dont il relève. La nature juridique de cet accord pourrait alors être définie comme un contrat, mais, bien qu'il y ait approbation *a priori,* l'acte devient contraint et forcé dès qu'il entre en vigueur. En effet, s'il doit y avoir un accord préalable entre le citoyen et la commune avant la signature de l'engagement dans l'association de sécurité civile, une fois le consensus réalisé et matérialisé par l'acte d'engagement signé par les deux parties, le citoyen se retrouve avec des devoirs et des obligations à remplir, non

seulement vis-à-vis de la commune, mais encore vis-à-vis de l'ensemble de l'organisation de la sécurité civile, c'est-à-dire les collectivités territoriales et l'Etat.

Si le citoyen signe un acte unilatéral avec la commune, l'inverse est également vrai. En effet, si l'administration détient des prérogatives exorbitantes du droit commun, elle s'engage aussi de façon unilatérale puisque c'est elle qui détermine le statut du citoyen, tout comme elle le fait pour les fonctionnaires. Pour M. Jèze « tout contrat est un accord de volontés, mais tout accord des parties n'est pas un contrat ». Ce qui veut dire qu'il n'y a contrat que lorsque l'accord des parties crée une situation juridique individuelle, dans laquelle l'accord a pour objet de faire naître une obligation pour l'une des parties, qui devient alors débitrice de l'autre, considérée comme créancière. C'est là un effet créateur des volontés, une négociation juridique. Mais la nature des relations entre le service public et l'usager exclut toute possibilité, de droit ou de fait, de discussion. L'adhérent ne peut qu'accepter ou rejeter les clauses fixées à l'avance par l'offrant. Seuls les agents publics ont le pouvoir de fixer unilatéralement les conditions précises dans lesquelles le service fonctionnera. Par exemple le directeur d'un SDIS, contrairement à une entité privée, ne peut, ni juridiquement ni en fait, faire fonctionner son service en appliquant des règles différentes de celles contenues dans la loi relative à l'organisation et au fonctionnement des services d'incendie et de secours, même sur la demande d'un usager. La sanction d'une telle situation serait la nullité de l'admission et la possible mise en jeu de la responsabilité de l'administration ou de l'agent. Pour MM. Duguit et Jèze, il s'agit d'un cas de rencontre de deux volontés qui se meuvent sur deux plans différents. L'usager s'engage individuellement par un acte d'adhésion tandis que le service public –le service d'incendie et de secours-se borne à fixer par voie générale les règles de fonctionnement, qui comportent notamment les conditions dans lesquelles les adhérents éventuels pourront s'investir en matière de sécurité civile. Cela conduit bien à deux types d'actes unilatéraux : « un acte règle qui est la loi du service et un acte condition qui est la marque de la manifestation de volonté de l'usager »[375]. En réalité, le contrat d'adhésion relève du second cas puisqu'il n'en n'est que l'occasion et la condition d'application individuelle de l'acte unilatéral On notera ici qu'on retrouve dans le fonctionnement du plan ORSEC un parallèle de ce même mécanisme.

L'acte unilatéral entraîne donc pour l'usager –le collaborateur occasionnel du service public de sécurité civile- des devoirs et des droits envers l'administration, tout comme cette

[375] Ibid., p. 69.

dernière en a aussi envers l'usager, aussi bien pendant la réalisation de la mission de service public qu'après, lorsqu'il y a nécessité d'indemnisation ou mise en jeu de la responsabilité, en cas de survenance d'un accident relevant d'une des parties ou des deux parties. L'usager comme l'administration sont donc dans un cadre juridique bien défini qu'ils ne peuvent modifier, à moins que ne soit prise une mesure légale ou réglementaire. Par contre lorsqu'il y a contrat, l'administration a la faculté de modifier le statut de l'usager. Ainsi, le contrat d'engagement du sapeur-pompier volontaire devient un acte unilatéral puisqu'il remplit une mission de service public, et, comme tout acte unilatéral peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, même lorsqu'il y contestation de l'acte, il reste exécutoire tant que le jugement n'est pas prononcé.

c) Une évolution juridique majeure : le citoyen comme premier intervenant de la sécurité civile

C'est la démarche consistant à prélever une part des ressources publiques pour les consacrer à une activité précise qui constitue une des bases de la création d'un établissement public. Comment concilier cette notion ancrée dans le droit public avec celle de corporation ? En effet, les services d'incendie et de secours sont composés en majorité de sapeurs-pompiers volontaires, qui constituent le vivier au sein duquel le citoyen peut participer à la sécurité civile. Ce corps de volontaires est une collectivité humaine qui, par ailleurs, a vu ses moyens d'intervention s'accroître avec la mutualisation instituée dès avant 1996 et qui permettait aux communes de s'associer dans ce domaine avec d'autres. La notion de corporation reste donc très importante pour les services d'incendie et de secours car, dans les corporations, les buts poursuivis sont fixés par les personnes qui les composent, au contraire des fondations, dont l'objectif est déterminé par une volonté extérieure. Bien que tous les citoyens des communes ne soient pas sapeurs-pompiers, il n'en reste pas moins que les maires jouent un rôle très actif dans leur recrutement car ils sont intéressés au premier chef à sécuriser leur commune. Le personnel qui compose la sécurité civile est fait à 80% de volontaires[376]. Il est donc indispensable de prendre en compte le lien qui peut exister entre corporation et fondation pour déterminer le degré d'autonomie des services d'incendie et de secours, ainsi que la pertinence d'un futur

[376] L. Corack, Statut commenté des sapeurs-pompiers professionnels, Éditions ASPS, 2003, p. 21 et s.,et X. Prétot, Le statut des sapeurs-pompiers professionnels, Rev. franç. de la décentralisation, n° 4 (mars1996), p. 191 ; PAULIAT (H.), « Sapeur-pompier volontaire : une activité bénévole et citoyenne au service de la collectivité », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales n° 37, 12 Septembre 2011, p.2296

établissement public à un autre échelon que celui du département –la région ou la zone. En effet, il faudra opter pour un niveau de gouvernance où les élus locaux, acteurs majeurs de l'incitation à l'engagement des volontaires, conserveront une influence prépondérante.

Depuis 2004, le citoyen est au cœur de la sécurité civile dont il est devenu un acteur incontournable, comme le montre le renforcement de la formation aux premiers secours en milieu scolaire. C'est en effet lui qui intervient comme premier maillon dans la chaîne des secours, et il est alors reconnu comme collaborateur occasionnel du service public. Il y participe donc directement, ce qui entraîne pour lui des droits, tels que celui de bénéficier d'une formation, et des obligations, comme celle d'intervenir en matière de sécurité civile. L'établissement public, bien qu'il ait été créé avant la loi de 2004, doit désormais prendre en compte ce nouveau rôle du citoyen qui se définit selon un critère fonctionnel, -car le citoyen peut jouer un rôle dans les services d'incendie et de secours aussi bien en tant que sapeur-pompier volontaire qu'en tant qu'intervenant occasionnel-, et selon un critère organique, –puisqu'il participe à l'élection des membres du conseil d'administration. Le citoyen sauveteur est donc au cœur des problématiques actuelles de sécurité civile comme le montre la recherche de solutions par les autorités publiques pour enrayer l'érosion des effectifs de volontaires, pour les intégrer davantage dans l'activité opérationnelle, pour mettre en place des formations dépassant les limites communales et départementales et pour trouver de nouvelles sources de financement.

La question du niveau auquel instituer le nouvel établissement dédié au service public d'incendie et de secours doit par conséquent prendre en compte cette nouvelle forme d'association du citoyen à la sécurité civile, soit qu'il s'agisse d'une création interdépartementale, soit qu'on décide d'une création à l'échelon de zone. Dans les deux hypothèses, les notions de spécialité et d'autonomie restent essentielles.

d) L'influence du citoyen de la sécurité civile dans la modernisation des services d'incendie et de secours

Le citoyen est avant tout un électeur et, à ce titre, il est un élément essentiel du système décentralisé, puisqu'il n'y a pas de décentralisation sans application du principe démocratique[377]. Or, si l'existence d'une administration décentralisée se justifie par la nécessité de répondre plus efficacement à la satisfaction des besoins locaux, elle ne tire sa légitimité que du principe de l'élection. Selon M. Hauriou « la décentralisation s'analyse

[377] J. C. Némery, *De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire,* thèse, sous la direction de M. Waline, 1981, p. 25.

comme une mainmise plus directe du peuple souverain sur l'administration […]. Elle est donc le développement et la logique du principe démocratique de la souveraineté nationale, car ce principe contient certainement l'idée de contrôle énergétique de l'action gouvernementale ». L'existence de collectivités autonomes suppose que leurs autorités soient élues par les citoyens en dehors de toute ingérence de l'autorité centrale. C'est par conséquent le citoyen électeur des autorités décentralisées qui constitue bien le noyau dur des services d'incendie et de secours puisque ceux-ci sont financés et dirigés par les collectivités territoriales. C'est pourquoi, dans la recherche de l'échelon le plus pertinent auquel il faudrait créer le nouvel établissement public, zone ou région, il est indispensable de considérer la nécessité d'un maintien de la continuité territoriale entre le citoyen et les autorités territoriales concernées. Or si la région apparaît comme l'échelon, -car il est immédiatement supérieur à celui du département-, le plus à même d'assurer la subsistance d'un lien direct entre les élus et leurs électeurs, il n'en va pas de même pour la zone où les élus voient ce lien dilué et affaibli par l'éloignement. Il apparaît donc essentiel, dans toute hypothèse avancée en la matière, de considérer par quels moyens y sera établie et maintenue la proximité du futur établissement public avec le citoyen.

SECTION 2 : LE DEGRE D'IMPLICATION DES DEUX AUTORITES DANS LA GOUVERNANCE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

Les services d'incendie et de secours sont commandés par deux autorités distinctes, le président du conseil d'administration et le préfet (PARAGRAPHE 1). Il nous faut donc examiner le degré d'implication respectif de chacun de ces deux décideurs dans leur gestion opérationnelle, administrative et financière (PARAGRAPHE 2). Mais cette ambivalence juridique a également des conséquences sur la nature des missions -obligatoires et facultatives- des services d'incendies et de secours, et sur les limites du rôle qu'ils y jouent (PARAGRAPHE 3).

PARAGRAPHE 1 : LA CONSTITUTION JURIDIQUE DES DEUX AUTORITES DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

Le service départemental d'incendie et de secours a été créé pour gérer un service public instauré en vertu du principe de spécialité, ce qui implique l'autonomie de ses organes de gestion.

Le chapitre IV du Code général des collectivités territoriales (CGCT), modifié au fil des lois qui l'ont fait évoluer, traite de l'organisation des SDIS. Le pouvoir de direction de chacun

des deux acteurs principaux que sont le préfet (A) et le président du CASDIS (B) y est clairement défini.

A) LE PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Organe de décision et de définition des orientations générales nécessaires au fonctionnement administratif et opérationnel du SDIS, le conseil d'administration (CASDIS) se réunit sur convocation de son président et ne peut valablement délibérer qu'en présence de la majorité de ses membres en exercice. Le comptable de l'établissement assiste de droit aux séances. Les délibérations sont adoptées à la majorité absolue des suffrages exprimés, celui du président étant prépondérant en cas de partage des voix. Elles ont un caractère réglementaire et sont publiées chaque semestre dans le recueil des actes administratifs du SDIS.

Le conseil d'administration rend un avis conforme sur le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR), qui peut également être révisé à

son initiative, et sur le règlement opérationnel (RO), qui définit le plan d'équipement et la dotation en moyens matériels du service d'incendie et de secours. Il délibère sur le règlement intérieur du corps départemental et détermine l'organisation administrative du SDIS. Sur proposition de son président, il fixe également son propre règlement intérieur.

Le président du CASDIS prépare et exécute les délibérations du conseil d'administration. Au nom de l'établissement public, il passe les marchés et reçoit les dons, legs et subventions. Il peut en outre, par délégation du conseil d'administration, réaliser les emprunts nécessaires au financement des investissements prévus par le budget. Il représente le SDIS en justice et en est l'ordonnateur. Il en signe toutes les conventions, en arrête **les emplois de direction, en nomme les personnels**. Il fixe, conjointement avec le préfet, l'organisation du corps départemental et en arrête le règlement intérieur, après délibération du conseil d'administration et avis des instances idoines.[378] Il peut enfin déléguer l'exercice d'une partie de ses fonctions aux membres du bureau du CASDIS.

Le président du conseil d'administration est l'autorité sous laquelle est placé le directeur départemental des services d'incendie et de secours en matière de gestion administrative et financière de l'établissement.

[378] C'est-à-dire le comité technique paritaire (CTP), le comité consultatif départemental des SPV (CCDSPV), et la commission administrative et technique des services d'incendie et de secours (CATSIS)

Le lien du SDIS avec l'échelon départemental décentralisé reste donc très fort dans la mesure où son président est de droit le même que celui du conseil général. En outre, dans le cadre d'une convention pluriannuelle, le département fixe par délibération le montant de la contribution annuelle qu'il verse au budget du SDIS. Enfin, les conseillers généraux sont majoritaires au sein du CASDIS puisque le nombre de sièges qui leur sont attribués ne peut être inférieur aux trois cinquièmes du total.

Le SDIS jouit donc d'un statut juridique bien spécifique au plan national, dispose d'une compétence particulière et est rattaché à une collectivité territoriale départementale, le conseil général.

B) LE PREFET

Le préfet intervient dans la gestion opérationnelle du SDIS d'une manière qui influe sur sa gestion administrative.

Les prérogatives administratives influant sur la gestion opérationnelle

En effet, il assiste de droit aux séances du conseil d'administration où il dispose de la prérogative de s'opposer à toute délibération lui paraissant de nature à affecter la capacité opérationnelle du SDIS ou la bonne distribution des moyens. Il s'agit donc là d'un moyen d'action direct sur les choix effectués par les membres du CASDIS.

En outre, il joue un rôle de premier plan dans l'adoption des actes juridiques structurants de l'établissement puisqu'il arrête, après avis du conseil général et sur avis conforme du conseil d'administration, le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR), élaboré sous son autorité par le SDIS ; l'organisation du corps départemental après avis du CASDIS et conjointement avec son président ; le règlement opérationnel (RO) du corps départemental dans des conditions fixées par le CGCT ; la création et le classement des centres d'incendie et de secours en centres de secours principaux, centres de secours et centres de première intervention.

Les actes fondateurs du service départemental d'incendie et de secours et de son corps départemental sont donc tributaires de la décision du préfet alors qu'ils ont un impact direct sur l'organisation administrative et le fonctionnement du SDIS. Il s'agit là clairement d'un **contrôle hiérarchique** qui s'étend jusqu'à la composition de l'équipe de direction. La signature conjointe du représentant de l'Etat et du président du CASDIS est en effet requise pour la désignation des officiers sapeurs-pompiers professionnels assurant la direction du SDIS. L'évolution de leur carrière est donc soumise à l'appréciation du préfet, ce qui, pour un fonctionnaire territorial, constitue une particularité inhabituelle. De plus, le

préfet peut déléguer sa signature au directeur du SDIS ou à son adjoint qui se trouve ainsi cumuler des compétences opérationnelles avec des compétences de gestion administrative et financière.

Les actes du SDIS sont par ailleurs soumis, comme pour toutes les collectivités territoriales et établissements publics locaux, au contrôle de légalité *a posteriori* exercé par la préfecture.

La dissolution du corps départemental, sur proposition du premier ministre et après avis du CASDIS, tout comme celle d'un corps communal ou intercommunal, après avis du directeur du SDIS et de l'organe délibérant de la commune ou de l'établissement intercommunal concerné, rentre également dans les attributions du préfet, de même que ce dernier utilise les moyens humains et matériels du SDIS pour mener à bien les missions de prévention dans les établissement recevant du public (ERP).

Le préfet peut enfin demander une réunion du conseil d'administration sur un ordre du jour déterminé pour les situations particulières[379].

PARAGRAPHE 2 : L'INVERSION ENTRE L'AUTORITE ET LE DOMAINE DE COMPETENCE NORMALEMENT DEVOLUE

Le service d'incendie et de secours est caractérisé par la dualité d'un pouvoir qui se répartit entre l'autorité de police et les financeurs, (en vertu du principe « qui commande, paie »). Nous commencerons par identifier les autorités concernées en fonction de leur degré d'implication dans les deux fondements de l'établissement public. Ainsi l'autorité de police a une action limitative sur le principe d'autonomie des collectivités territoriales (A), tandis que ces dernières en ont une sur celui de la spécialité exercée par l'autorité de police (B). Une telle approche permet de mieux cerner pourquoi les relations qu'entretiennent les deux organes de gestion sont difficiles. Elles doivent, toutes les deux, veiller pourtant à la réalisation des deux types de missions qui entrainent deux obligations distinctes (C).

A) L'INTERVENTIONNISME DE L'AUTORITE ETATIQUE DANS LA GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE

L'autorité de police a une influence sur la gestion administrative et financière des services d'incendie et de secours au titre de sa compétence propre (a) mais aussi pour des raisons d'opportunité (b).

a) La supériorité substantielle de la compétence

[379] Article L 1424-28 du CGCT.

La compétence en matière opérationnelle est en effet réservée aux autorités de police administrative déconcentrées, à commencer par le préfet de zone, qui a désormais le pouvoir non plus seulement de coordonner l'action des préfets de département, mais aussi de la diriger. A son tour, le préfet de département peut se substituer au maire pour diriger les opérations de secours « en cas de sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent franchir les limites ou les capacités communales ». Il veille également à l'interopérabilité des systèmes d'information des services publics et a pour tâche d'accorder (ou non) leur agrément aux associations de sécurité civile qui désirent participer aux opérations de secours. Enfin il est en charge de l'élaboration des plans de secours, ce qui implique qu'il fixe la politique en matière d'exercices et qu'il assure aussi les retours d'expérience.

L'intervention du préfet dans la gestion des SDIS se justifie par l'étendue des pouvoirs de police administrative qu'il détient à l'échelon du département. Car, à ce titre, le préfet peut prendre toutes les décisions réglementaires ou individuelles qu'imposent les circonstances pour permettre le maintien ou le rétablissement de l'ordre public. Il dispose en outre d'un pouvoir de substitution d'action dans tous les cas où les capacités d'une commune à faire face seule à une situation d'accident, de sinistre ou de catastrophe lui paraissent être dépassées[380]. Lorsque les conséquences sont susceptibles d'affecter plusieurs départements, le préfet de zone peut mobiliser les moyens publics et réquisitionner les moyens privés qu'il attribue au préfet de département, qui reste par ailleurs directeur des opérations de secours sur son territoire. Le préfet ne disposant pas de moyens d'intervention propres autres que ceux des services civils de l'Etat déconcentré, et ceux-ci tendant à se restreindre considérablement depuis le transfert de compétences dont ont bénéficié les collectivités territoriales[381], on a donc renforcé son pouvoir de réquisition. Ce pouvoir se définit comme l'acte par lequel une autorité administrative impose une prestation ou un transfert de bien, dans un intérêt général, en échange d'une contrepartie financière. L'article L 2215-14 du CGCT permet au préfet, en cas d'urgence, de réquisitionner tout bien ou toute personne pour mettre fin à un trouble public. C'est ainsi que lorsque, d'une part, l'urgence porte atteinte à l'ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques et que, d'autre part, les moyens dont il dispose ne lui permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient le pouvoir de police, il a l'opportunité, par le moyen d'un arrêté motivé applicable à toutes les communes du département, de réquisitionner tout

[380] En cas de catastrophe maritime, la compétence est dévolue au préfet maritime
[381] L'exemple du service de l'équipement est, à cet égard, particulièrement révélateur.

bien, service et personnel nécessaires au bon déroulement de l'intervention jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin[382]. De plus, l'article 17 de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, dispose que « en tant que de besoin, il mobilise ou réquisitionne les moyens privés nécessaires aux secours ». Dans la même logique, en cas d'une nécessité extra départementale, l'article 18 dispose que c'est le représentant de l'Etat dans le département du siège de la zone de défense qui exerce cette prérogative.

A l'échelon communal, le maire dispose également de ce pouvoir, par le biais de sa compétence en matière de police administrative. La réquisition est conditionnée par un manque de moyens humains et matériels. Ainsi par exemple dans l'arrêt *Katterlé* de 1848, les juges judiciaires ont souligné l'isolement de la commune, l'absence de sapeurs-pompiers et le temps trop long d'intervention afin de justifier la réquisition de tous les hommes valides de la commune pour lutter contre l'incendie.

Le refus de répondre à un ordre de réquisition est sanctionné par l'établissement d'une contravention pénale de 2ème classe[383].

L'articulation entre le maire et le préfet pose une difficulté notamment dans la question de la mise en demeure dès lors que le préfet se substitue au maire.

En effet, le législateur a donné compétence au préfet, lors de la survenance de nécessités propres à la protection des personnes, des biens et de l'environnement et dans le cadre du plan ORSEC, pour mobiliser les moyens publics et privés de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics[384].

Le préfet détient également un pouvoir important en matière de sécurité des grands rassemblements et d'information et de sensibilisation de la population aux risques. A ce titre il coordonne, pour chaque bassin versant[385], la politique de prévention du risque majeur. De plus, il joue un rôle de pilote dans l'élaboration des outils de planification, par la formalisation de plans de prévention des risques ou encore du plan général de protection destiné à assurer un fonctionnement minimum des

---

[382] Cette disposition a été soumise au Conseil constitutionnel qui l'a entièrement validée par la décision n° 2004-476 DC du 13 mars 2004, JO du 19 mars 2004.

[383] D. Maillard Desgrées du Lou, « L'encadrement législatif du pouvoir de réquisition des préfets et la police administrative générale », JCPA , 19 mai 2003, page 649.

[384] Article 17 de la loi du 13 août 2004.

[385] Appelé aussi bassin hydrographique, le bassin versant est une zone qui reçoit des eaux superficielles ou souterraines qui se déversent dans un collecteur principal (fleuve, rivière, lac...) et qui est délimitée par une ligne de partage des eaux.

services essentiels en coordination avec les services déconcentrés et les délégués militaires.

b) Le principe d'opportunité dans les décisions de l'assemblée délibérante

Le préfet de département occupe une position centrale au regard de l'organisation et du fonctionnement des services d'incendie et de secours car, outre l'exercice de la compétence opérationnelle en matière de sécurité civile, il siège au conseil d'administration du SDIS ou se fait représenter par son directeur de cabinet ou le responsable du service interdépartemental de défense et de protection civile de la préfecture (SIDPC).

Ce dernier étant chargé de l'ensemble des questions de sécurité, il devrait avoir pour mission d'apporter au préfet une expertise sur les dossiers à l'ordre du jour du conseil d'administration. Pourtant la Cour des comptes relève « qu'il ne procède à aucune analyse préalable des points de l'ordre du jour des conseils d'administration du SDIS, y compris ceux portant sur les activités opérationnelles, et ne dispose, d'ailleurs, pas toujours des documents diffusés lors de ces conseils ». De plus, « si une délibération paraît de nature à affecter la capacité opérationnelle du SDIS ou la bonne distribution des moyens, le préfet, ou son représentant, peut demander une nouvelle délibération, mais cette faculté n'est pratiquement jamais utilisée ».

B) L'INTERVENTIONNISME DE L'AUTORITE DECENTRALISEE DANS LA GESTION OPERATIONNELLE

L'autorité décentralisée agit sur la spécialité principalement dans la mise en œuvre de la compétence pure, qui consiste à prévenir ou rétablir tout trouble à l'ordre public, bien que celle-ci reste normalement réservée au titulaire du pouvoir de police administrative (a). Cela est dû au fait que dès les origines ce sont les autorités décentralisées qui ont financé cette compétence et que la part de l'Etat y reste minoritaire (b).

a) La primauté des structures décentralisées

Selon la doctrine classique, l'autonomie de l'établissement public naît du fait qu'il détient la personnalité morale et par ailleurs l'autonomie financière est le fondement même de la décentralisation. Le terme d'établissement public implique toujours la notion de décentralisation car on peut le définir comme un « service détaché d'un bloc central doté d'une autonomie de gestion décelée par la personnalité morale ce qui est le critère

constant de la décentralisation »[386]. Ainsi les services d'incendie et de secours sont bien ancrés dans la décentralisation puisqu'ils sont le prolongement de la collectivité publique qui existait avant 1996, aussi bien au niveau de la commune que du département. Le mouvement de départementalisation a doté le service d'incendie et de secours **d'une personnalité juridique propre et par conséquent d'une autonomie administrative et financière[387]**. Comme le remarque M. Eisemman[388] « les pouvoirs de contrôle manifestent la présence de la centralisation dans la décentralisation », bien que la tutelle ne soit pas incompatible avec la décentralisation puisqu'elle est normalement exercée *a posteriori*. Cependant, dans le cas des services d'incendie et de secours, l'Etat exerce bien un contrôle *a priori*, puisqu'il s'agit de vérifier l'opportunité des mesures de police administrative préventives et curatives prises dans le cadre opérationnel. Et, comme ces mesures ont un impact direct sur la gestion administrative et financière de l'établissement public, au point de pouvoir remettre en en cause une délibération du conseil d'administration, on peut ajouter que ce contrôle d'opportunité s'étend aussi à ce domaine. Par conséquent, le principe d'autonomie des services d'incendie et de secours peut être qualifié de « mixte », puisque ces derniers fonctionnent entre déconcentration et décentralisation. On peut alors se demander dans quelle mesure le service départemental d'incendie et de secours reste bien un organe public décentralisé. Mais force est de constater qu'il a été créé en vue d'exercer la spécialité à laquelle il correspond, tout en étant placé sous la direction d'un organe public autonome, -le conseil d'administration-, qui prend des décisions administratives à caractère exécutoire, et dont les comptes publics doivent être approuvés par des autorités publiques.

La part des collectivités territoriales dans le financement des SDIS étant majoritaire, il n'est pas étonnant que ce soit cet aspect qui constitue la principale source d'influence des pouvoirs locaux dans la gestion de l'établissement public.

Sur le plan national, les dépenses de sécurité civile représentent 5.5 milliard d'euros, tous budgets confondus. Les dépenses des SDIS s'élèvent à 4.2 milliards auxquels il faut ajouter 300 millions pour la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et 100 millions pour le bataillon des marins pompiers de Marseille. Les trois quarts des dépenses de sécurité civile

---

[386] C. Chamard-Heim, Services départementaux d'incendies et de secours : faut-il étatiser les SDIS ?, L'Harmattan, 2009, p. 43.

[387]Sur le plan financier, l'autonomie implique de même qu'un établissement public ne puisse pas se voir imposer des dépenses étrangères à son objet (*Cour des Comptes*, 31 mars 1992, R. CComptes, p. 200)

[388] Ibid., p. 46.

sont donc effectués par les SDIS.[389] Le financement des SDIS repose essentiellement sur les départements (50 %) et les communes (42 %), le reste étant assuré par l'Etat (1%) ou au moyen de conventions particulières avec des bénéficiaires (3%)[390]. Il faut souligner la part croissante de la contribution des départements dans le financement de ces établissements publics : de 48.8 % en 2005, de 51.1 % en 2006 et de 52.1 % en 2007. Cette hausse prévisible des coûts est la conséquence de la remise à niveau du patrimoine immobilier et des matériels, des mesures de revalorisation concernant les carrières des sapeurs-pompiers professionnels et de l'accroissement du nombre de services dû au renforcement de la prévention et de la formation. Il y a donc là une considérable amplification des moyens humains et matériels mis à la disposition des SDIS sans qu'il y ait pour autant de compensations correspondantes venant de l'Etat. Il faut en outre tenir compte du projet de suppression des contingents communaux qui avait été envisagé par la loi de 2002 car bien que cette perspective ait été abandonnée afin d'éviter la rupture entre la gestion du service public et l'autorité de police administrative[391], le gel des contributions financières venant des communes au budget des SDIS reste d'actualité.

Le législateur a essayé de diversifier les sources de financement des SDIS en instituant de nouvelles recettes provenant des interventions sur le réseau autoroutier[392] ou du paiement des transports par carence effectués à la demande des SAMU,[393] mais l'effet de ces mesures est demeuré très limité.

Le budget d'un SDIS présente en effet un certain nombre de spécificités. La nature de ses missions, qui reposent en grande partie sur les ressources humaines, entraîne de lourdes charges de personnel. (70% des charges de fonctionnement et 57 % du budget total d'un SDIS de grande envergure[394]). On note de plus le monolithisme très marqué des recettes dans la mesure où les interventions des SDIS sont, à quelques exceptions près, placées sous le régime de la gratuité. Le budget trouve donc l'essentiel de ses ressources dans les

---

389 C. Chamard-Heim, Services départementaux d'incendies et de secours : faut-il étatiser les SDIS ?, L'Harmattan, 2009.

390 Rapport n° 1829 d'information en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle, 2009.

391

392 Arrêté du 7 juillet 2004 pris en application des trois derniers alinéas de l'article L. 1424-42 du Code général des collectivités territoriales, JORF n° 163 du 16 juillet 2004, p. 12768 Voir également : Cass., civ.2, 13 novembre 2008, n° 0717056, D. 2008, p. 2936 Cass. civ. 2, 19 novembre 2009, n° 0820937 Cass. civ. 2, 18 février 2010, n° 0913572 Proposition de loi n° 761 tendant à assurer la gratuité des accès au réseau autoroutier des services de secours à la personne dans le cadre de leurs interventions, M. BÉCHU C., Sénat, session ordinaire 2011/2012, 13 septembre 2012

393 Loi du 27 février 2002, article 125 (article L 1424-2 du CGCT)

394 C. Chamard-Heim, Services départementaux d'incendies et de secours : faut-il étatiser les SDIS ?, L'Harmattan, 2009. p. 47.

contributions des collectivités que le gel des dotations communales et intercommunales vient encore restreindre.

Par ailleurs, la loi de modernisation de la sécurité civile démontre que l'effort financier de l'Etat sert surtout à accompagner celui des collectivités territoriales. Or, les crédits votés lors de l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances publiques (LOLF) sont attribués par ministère. Lorsque l'on analyse les crédits attribués à la mission sécurité civile, rattachée au ministère de l'Intérieur et subdivisée en deux programmes -intervention des services opérationnels et coordination des moyens de secours-, l'effort de l'Etat, rapporté à celui des collectivités territoriales, apparaît encore moindre. Les pouvoirs publics s'étant toujours montrés réticents à aider financièrement les services d'incendie et de secours à se développer et à se moderniser, ces derniers n'ont jamais bénéficié de subventions de fonctionnement et les aides de l'Etat à l'investissement sont restées très limitées et se cantonnent au fond d'aide à l'investissement[395].

Les problèmes soulevés par la dualité de direction des SDIS et le poids des influences politiques locales ont un impact direct sur le tout premier échelon des services d'incendie et de secours, à savoir le pouvoir communal.

b) La part minoritaire de l'Etat dans les choix d'investissement

Généralement le préfet de département joue un rôle de spectateur plutôt qu'il n'occupe une position d'acteur affirmé dans la prise des décisions concernant les choix d'investissement. Il y a à cela plusieurs raisons. Tout d'abord, la part de l'Etat reste modeste dans le financement des SDIS. De ce fait, le préfet ne peut qu'émettre des hypothèses et des suggestions face au principal investisseur qu'est le président du conseil général ou son représentant. Ici, la vérité de l'adage « qui paie décide » se trouve amplement confirmée.

Tout cela conduit à un certain retrait du préfet lorsqu'il s'agit de prendre position sur la pertinence des choix à faire entre les options proposées par les directeurs de SDIS. Il y a par conséquent rupture d'égalité dans la décision, en vertu d'un phénomène assez classique d'asymétrie dans le degré d'information, elle-même liée à la possession d'une expertise largement détenue par le pouvoir décentralisé. Dans une telle situation, il est fréquent que l'organe manquant d'expertise et d'information s'abstienne de remettre en cause un projet de décision ou s'abstienne d'initiative.

[395] Le FAI a été institué par l'article 29 de la loi de finances pour 2003. Il avait pour objet d'accompagner le financement des opérations prioritaires ou d'intérêt commun des SDIS. Il représentait, dans la loi de finances initiale pour 2006, 64.4 millions d'euros, qui furent ramenés à 37.5 millions d'euros du fait du faible taux de consommation des crédits accordés.

Enfin, la récente mise en œuvre des politiques publiques laisse augurer d'une prise de distance croissante du représentant de l'Etat par rapport aux débats suscités par les choix stratégiques que doivent faire les SDIS. En effet les effectifs se réduisent dans les préfectures, ce qui, par ailleurs jette un certain doute sur la capacité d'adéquation des moyens humains et matériels mis à la disposition des préfets pour remplir leurs missions d'analyse en matière de sécurité civile. Dans la direction des SDIS, l'Etat reste donc minoritaire par rapport à la structure décentralisée.

PARAGRAPHE 3 : L'INFLUENCE PARTAGEE DES MISSIONS DE SECOURS DANS LA GOUVERNANCE

L'article L 1424-1 du Code général des collectivités territoriales définit que le SDIS est un établissement public qui a d'une part des compétences exclusives notamment pour la prévention, la protection et la lutte contre les incendies, et d'autre part des missions partagées puisqu' ils concourent, avec les autres services professionnels concernés, 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, ainsi qu'aux secours d'urgence, et dispose des moyens de secours et de lutte contre l'incendie sur l'ensemble du département.

Donc la compétence des services d'incendie et de secours se décline selon deux types de missions : obligatoires (A) et facultatives (B), ce qui met en évidence une autre ambivalence, celle qui sépare les obligations de moyens de celles de résultats (C).

A) LES MISSIONS OBLIGATOIRES

Outre leurs missions opérationnelles définies à l'article L 1442-2 du CGCT, les SDIS remplissent une mission de prévention consistant à empêcher les sinistres et les accidents de se produire, et une mission de prévision visant à s'assurer que toutes les conditions sont réunies pour le bon déroulement des interventions en cas de sinistre ou d'accident.[396]

Déterminées par la loi de 1996, les missions exclusives (prévention, protection et lutte contre l'incendie) sont en principe réservées aux sapeurs-pompiers. Les deux seules véritables exceptions à cette règle concernent les services de lutte contre l'incendie des aéronefs et les services de sécurité internes à certaines installations privées, industrielles ou non. Par ailleurs, des forestiers sapeurs sont employés par les départements ou l'ONF pour l'entretien des espaces naturels, la surveillance et l'attaque des feux naissants et

[396] Articles L 1424-2 et L 1424 42 du CGCT.

l'appui à la lutte contre les incendies de forêts, et certains ont été intégrés dans des SDIS comme celui situé dans le département des Landes.

Les missions partagées le sont avec d'autres intervenants du service public de la sécurité civile puisque l'article 2 alinéa 2 de la loi du 3 mai 1996 dispose que les SDIS « concourent, avec les autres services et professionnels concernés, 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 ainsi qu'aux secours d'urgence ». C'est ainsi que les SDIS sont appelés à agir conjointement avec des personnels de la police et de la gendarmerie nationales, des agents de l'Etat et des collectivités locales, des employés d'organismes publics ou privés, des membres d'associations agréées, des réservistes de la sécurité civile[397]. Cette collaboration s'étend au citoyen qui, comme nous l'avons montré dans un précédent mémoire[398], reste le premier acteur de la chaîne des secours.

Les sapeurs-pompiers ont ainsi une compétence directe à intervenir pour les secours d'urgence aux personnes dès lors que la source en est qualifiée d'exogène[399], qu'il s'agisse d'un accident, d'un sinistre ou d'une catastrophe. Le Code pénal les oblige par ailleurs, comme tout citoyen, à secourir une personne en situation de détresse vitale.

B) LES MISSIONS FACULTATIVES

Elles consistent à pallier la carence ou la défaillance de l'intervenant normalement désigné[400], qu'il s'agisse d'une personne privée ou d'un autre service public. L'exemple le plus significatif est celui de la carence des ambulanciers privés auxquels les sapeurs-pompiers sont souvent appelés à se substituer. Ou encore elles peuvent impliquer la participation aux manifestations sportives, récréatives et culturelles, au tournage de films, à la surveillance des baignades, à la destruction d'hyménoptères non dangereux.

En application de l'article L 1424-42 du CGCT, toutes ces interventions facultatives donnent lieu à rémunération[401] : « le service départemental d'incendie et de secours n'est tenu de

---

[397] Articles 17, 35, 37 de la loi n°2004-811 du 13 août 2004.

[398] A. Donnet, *Le citoyen et la sécurité civile*, 2009, mémoire de Master 2 de droit de la sécurité civile, Montpellier, sous la direction du Cl J. P. Autret.

[399] C'est-à-dire, provenant de l'extérieur du corps, dû à des causes externes (comme les accidents par exemple), par opposition à « endogène » (comme les maladies par exemple).

[400] C'est-à-dire que les services publics donnant lieu à rémunération sont exclus du champ de l'intérêt général, une contrepartie financière directe du service effectuée, proportionnelle dans les prestations fournies par ce service, LECERF M, La gratuité des services publics à l'égard des usagers, J.C.P, n°41, 7 octobre 1998, page 1745.

[401] CE Ass., 21 novembre 1958, Syndicat national des transporteurs aériens, Lebon p. 572 ; D. 1959, p. 475, concl. CHARDEAU, note TROTABAS : « toute redevance demandée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public, et qui trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage »

procéder qu'aux seules interventions qui se rattachent directement à ses missions de service public définies à l'article L 1424-2. S'il a procédé à des interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de ses missions, il peut demander aux personnes bénéficiaires une participation aux frais, dans les conditions déterminées par délibération du conseil d'administration », une notion de nécessité publique[402].

On constate en outre une propension croissante de certains citoyens[403] à faire appel aux sapeurs-pompiers pour des interventions qui n'ont rien à voir avec les missions définies par la loi.

Concernant les interventions non obligatoires, les médecins régulateurs des SAMU font systématiquement appel aux sapeurs-pompiers pour le transport de malades, et c'est alors le prescripteur qui paie pour rembourser le SDIS. Mais près de 20% des SDIS ont déclaré avoir des difficultés de recouvrement avec les hôpitaux. En outre, le coût forfaitaire d'un transport sanitaire par des ambulanciers privés est nettement supérieur à celui d'une intervention effectuée par des sapeurs-pompiers puisque ces derniers y mobilisent trois personnes au lieu de deux[404].

En cas de sollicitation pour une intervention facultative, les sapeurs-pompiers sont tenus de répondre car le juge administratif tend à considérer que la défaillance de l'initiative privée suffit à légitimer l'intervention des pouvoirs publics, y compris dans des domaines ne relevant pas de leurs compétences, sous la seule condition que le secteur privé ne réponde pas quantitativement ou qualitativement aux besoins de la population[405].

L'ensemble des missions obligatoires des SDIS obéit au principe de gratuité du service public. Les missions facultatives sont encadrées par l'article L 1424-42 du CGCT tandis que l'article 25 de la loi du 7 février 2002 y a rajouté trois alinéas concernant l'intervention sur les autoroutes. Par le biais de cette modification de la législation, le bénéficiaire du service rendu par le SDIS participe aux frais de l'intervention sous la forme d'une redevance et non sous celle d'un prix marchand, réservé quant à lui aux établissements

---

CE Ass., 16 juillet 2007, Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital, n° 293229 293254, Lebon p. ; RFDA 2007, p. 1269 concl. DEVYS C. et, p. 1278, note TERNEYRE P., AJDA 2007, p. 1807, chron. BOUCHER J. et BOURGEOIS-MACHUREAU B. : « une redevance pour service rendu doit essentiellement trouver une contrepartie directe dans la prestation fournie par le service » BLANC G., et LECERF M., *La gratuité des services publics à l'égard des usager*s, JCP G 1998, p. 168

[402] Cass. soc., 5 janvier 1983, DRASS de Bretagne c/ Perchec et CPAM du Sud-Finistère, D.1983,J,371 ; Cour de cassation. 1ère civ., cassation partielle, 10 janvier 1990, Papa, JCP 1990.IV.92

[403] LINARES (A.), « Commentaire de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours », L'Actualité juridique, Droit administratif, 1997, pp. 168-177, spéc. p. 173.

[404] Pour les ambulanciers privés, la base forfaitaire est de 346 € par période de 24 heures, auxquels se rajoutent 40 € par intervention. Les SDIS sont remboursés par l'ARH à hauteur de 105 € par intervention.

[405] L'arrêt *Léoni* du CE du 21 janvier 1946, Rec. 26, fournit un exemple de carence quantitative, et l'arrêt *Ville de Nanterre* du CE du 20 novembre 1964, Rec. 563, donne un exemple de carence qualitative.

ayant des activités industrielles et commerciales. Le niveau de dépenses des SDIS dépend du champ de leurs missions : plus ces missions sont importantes, plus l'activité des SDIS est onéreuse. Ces missions comprennent historiquement l'incendie, puis on y a intégré les accidents de la circulation, le secours à victime ou l'aide à la personne, les risques technologiques et la protection des biens. Pourtant la mission originelle de la lutte contre l'incendie est loin d'être principale puisqu'elle ne représente que 8 à 10% du nombre d'interventions, là où le secours à victime ou l'aide à la personne en constitue près de 70%. En pondérant les interventions par le temps passé et le nombre d'hommes, les incendies représentent 17% de l'activité et le secours à personne et l'aide à la personne 65%[406]. Or cette catégorie d'interventions tend de plus en plus à inclure des missions à caractère social dans la mesure où le SDIS reste, avec les services des urgences, le seul service public de proximité accessible 24 heures sur 24. C'est ainsi que certaines interventions « de dernier recours », c'est-à-dire toutes les opérations dont on ne sait à qui confier l'organisation, sont prises en charge par les sapeurs-pompiers (la personne tombée de son lit, la personne ne répondant pas aux appels, les ouvertures de porte suite à négligence,…). Ces missions qui ne relèvent pas directement de la compétence des SDIS conservent leur caractère de gratuité tandis que leur impact financier sur le budget de fonctionnement reste difficile à prévoir et à maîtriser.

C) LES CONTRAINTES DE LA DOUBLE MISSION PESANT SUR L'AUTORITE DE GESTION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

Le degré de responsabilité des SDIS dans l'accomplissement de leurs missions est fonction d'un critère d'obligation qui diffère selon le type de mission.

En matière de missions obligatoires, les SDIS ont une contrainte de moyens et non de résultat, comme le précise A. Artis dans un article publié dans *La Gazette des communes* du 29 août 2005 : « par principe, la commune étant en charge de la prévention et de la lutte contre l'incendie est responsable des dommages résultant de l'accomplissement de cette mission. Mais sa responsabilité peut être atténuée si le dommage est causé par le mauvais fonctionnement du SDIS. La responsabilité du SDIS peut alors être recherchée soit par la commune soit par la victime.»[407]. Les services d'incendie et de secours ne peuvent en effet connaître à l'avance et avec certitude les effets de leurs actions de secours. Mais ils sont

[407] CAA Bordeaux, 18 juin 2002, *SARL Protex et Sté Général Accident* , Lebon, n° 98BX01.

soumis à une obligation de moyens humains et matériels selon trois critères : leur suffisance en nombre, leur bonne proportionnalité en fonction de la nature et du type de sinistre et leur bonne coordination dans la mise en œuvre qui doit se faire dans les règles de l'art. Par exemple, l'extinction d'un feu ou le sauvetage d'une personne doivent mettre en œuvre tous les moyens nécessaires, bien que cela ne puisse garantir la réussite de l'opération.

Par contre pour les missions facultatives qui ne se rattachent pas obligatoirement au SDIS, telles que les interventions par carence des ambulanciers privés, c'est une obligation de résultat qui pèse sur les SDIS en les contraignant à atteindre un résultat préalablement défini, quels que soient les moyens employés. Pour atteindre les objectifs fixés les responsables des secours peuvent être appelés à renforcer leur dispositif initial jugé insuffisant.

Obligatoires ou facultatives, les missions des SDIS restent marquées par leur caractère d'opérations de mise en œuvre de tous les moyens nécessaires pour assurer la sécurité des citoyens à l'échelon qui leur est dévolu. Ils assurent donc un service public à la fois local et national, dont la spécificité se manifeste tout particulièrement en matière de responsabilité qui est du ressort du service public décentralisée fonctionnellement de sécurité civile et les premiers impliqués sont les collectivités territoriales puisqu'elles participent au budget en cas dédommagement lors d'une mise en cause la responsabilité financière pèse sur le budget du SDIS et donc des collectivités locales.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

L'Etat et les collectivités territoriales sont les principaux organes de décision des services d'incendie et de secours. L'exercice de la spécialité, qui demeure une compétence étatique, doit cependant s'appliquer dans le respect du principe de l'autonomie de l'établissement public d'incendie et de secours, sans pour autant négliger l'importance du rôle de la commune, qui est la véritable fondatrice de ces services, ni d'ailleurs celui du citoyen. La décentralisation conserve donc une place prépondérante en matière de sécurité civile puisque le service public correspondant émerge exclusivement du territoire de proximité. On a toujours décrit les compétences des services d'incendie et de secours comme étant réparties entre des collectivités territoriales chargées de l'aspect administratif et financier, et un Etat se réservant le domaine opérationnel. Pourtant il existe bien un territoire décentralisé de sécurité civile -puisqu'intrinsèquement lié aux acteurs qui l'ont construite-, ainsi qu'une autonomie propre aux décideurs de proximité, -même s'ils demeurent soumis au principe d'unité territoriale, et donc contrôlés par l'Etat.

Cette situation explique pourquoi les services d'incendie et de secours sont dotés d'un appareillage juridique ambivalent dans la mesure où les délibérations de l'organe de décision relèvent à la fois de l'Etat et des collectivités territoriales. C'est ainsi qu'il y a souvent des divergences dans la prise des décisions stratégiques. On retrouve cette dualité aussi bien dans les contraintes de la double mission dévolue aux SIS que dans la problématique du choix à effectuer du meilleur échelon auquel situer leur future gouvernance, car, si l'Etat conserve le choix d'y privilégier un échelon plutôt qu'un autre, il n'en va pas de même pour les collectivités territoriales, qui, quant à elles, demeurent chargées non seulement de leur financement, mais également de la partie opérationnelle puisque les maires occupent désormais la fonction de directeur des opérations de secours.

La sécurité civile est donc fonctionnellement décentralisée, bien que restant étroitement associée à la centralisation. Ce couplage demeure indispensable à son bon fonctionnement, tout autant d'ailleurs que la présence du citoyen, désormais doté d'un statut en la matière. La compétence de sécurité civile peut donc être qualifiée de globale, puisque l'ambivalence qui caractérise les SIS se retrouve aussi dans le régime de la responsabilité.

CHAPITRE 2 : LA DOUBLE RESPONSABILITE DANS L'ACTION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

Dans le domaine de la responsabilité administrative on constate une dissociation entre l'autorité de police et le service public de sécurité civile. Pourtant les institutions décentralisées sont fortement responsabilisées dans la gestion de l'établissement public de sécurité civile (SECTION 1).

Mais ce régime de responsabilité se voit affecté par un accroissement de la tendance à responsabiliser non seulement les acteurs publics, mais aussi l'individu (SECTION 2).

SECTION 1 : LA REPARATION DES FAUTES SUITE A L'ACCIDENT ADMINISTRATIF

La protection des biens et de l'environnement incombe d'abord au maire, ou au préfet « en cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune »[408] .

Il y a donc bien un lien étroit entre sécurité civile et police administrative d'une part, et sécurité civile et service public d'autre part, et cette relation apparaît au travers des règles régissant la responsabilité civile. En effet, lorsqu'un accident administratif survient, l'administration peut indemniser les victimes (PARAGRAPHE 1). Cette réparation par l'indemnisation a cependant évolué au fil du temps, comme nous le montrerons à la lumière de l'examen de l'expérience de la départementalisation par rapport aux enjeux liés aux nouveaux risques (PARAGRAPHE 2). En effet, la réparation de l'administration en vers les victimes se double désormais de plus en plus souvent d'une pénalisation des intervenants de la sécurité civile (PARAGRAPHE 3).

PARAGRAPHE 1 : LA MISE EN CAUSE DE L'AUTORITE DE POLICE ADMINISTRATIVE ET DE L'AUTORITE DE GESTION DU SERVICE PUBLIC

Les services d'incendie et de secours détiennent un pouvoir de police administrative et l'exercent au travers d'un service public. Or, si le service est mal fait, c'est aussi bien l'activité de police administrative que celle de service public qui peuvent être affectées par la mise en cause de la responsabilité (A). Ce risque permanent de responsabilisation conduit à veiller de près à la mise en cohérence des mesures administratives relevant des deux activités. Pourtant, nous soulignerons que si l'autorité de police permet de créer le service public de sécurité civile, l'inverse ne se vérifie pas (B).

A) UNE PLUS GRANDE RESPONSABILITE POUR L'AUTORITE DE GESTION

La recherche de la responsabilité des auteurs peut conduire à identifier différentes juridictions. Pour R. Chapuis « lorsqu'une action en responsabilité est intentée contre une collectivité publique, la juridiction compétente pour en connaître est administrative ou judiciaire selon que les actes dont il faut connaître pour déterminer l'existence et l'étendue

[408] Article 17 de la loi n° 2004-811.

de la responsabilité encourue sont des actes portant la marque de la gestion publique ou celle de la gestion privée »[409].

Les actes sont donc déjà soumis aux règles de droit public (a) avec cependant une graduation de la responsabilité des auteurs de la faute (b) et une tendance à mettre davantage en cause le service public (c). On en déduit un durcissement dans l'application du principe de responsabilité (d).

a) Deux activités soumises aux règles de droit public

Les services d'incendie et de secours étant intégrés dans un établissement public administratif, ils sont soumis au droit administratif. La solution du litige se trouve donc dans l'application d'une règle de droit public, tandis que s'il s'agissait d'une question de droit privé, elle tomberait sous la juridiction de l'ordre judiciaire. Il en va ainsi pour la responsabilité qui découle des atteintes à l'Etat et aux droits fondamentaux de la personne humaine, -principalement la liberté publique et le droit de propriété[410]. Or, le concept de sécurité civile implique le croisement de situations composées de différents risques –ceux menaçant des personnes aussi bien que des biens ou l'environnement-, et impliquant non seulement diverses autorités publiques mais aussi un service public composé d'agents publics. Pourtant **les municipalités, qui étaient privées à l'origine**, ne sont pas considérées comme faisant partie intégrante de l'administration : pour Henrion de Pansey[411] le pouvoir municipal relevait du pouvoir privé. Cette difficulté a trouvé sa solution par le vote de la loi du 28 pluviôse an VIII, dans laquelle la municipalité est considérée comme faisant partie intégrante de l'administration gérant des services publics, et par conséquent agissant au titre de puissance publique, ce qui de toute évidence se manifeste par les attributions de police qu'elle détient[412]. Ainsi, par exemple, la Cour de cassation[413] a examiné le dommage causé à un parc à huîtres après que les sapeurs-pompiers en eussent, sur ordre du maire, épuisé l'eau afin de lutter contre un incendie. Réaffirmant l'irresponsabilité du maire dès lors qu'il agit en qualité de magistrat de police, la Cour analyse que le maire avait agi en qualité de représentant légal de la commune, en vertu de l'article 1375 du Code civil relatif au quasi contrat, et qu'il y a donc absence de faute. Mais

[409] M. Paillet, *La faute du service public en droit administratif français,* thèse sous la direction de M. Waline, 1979, p. 70.
[410] Ibid. pp. 90 et 91.
[411] Henrion de Pansey, Traité du pouvoir municipal, 1822.
[412] M. Hauriou a observé que les communes acquéraient progressivement une personnalité de puissance publique, en raison des pouvoirs que leur confie la décentralisation. *Précis de droit administratif*, 3ème édition, 1897, p.186.
[413] Cass. Civi 15 janvier 1866, *Ville Du Havre c/ Pimor*, S. 1866, I, p.51.

cela implique aussi une responsabilité de la commune, et donc une condamnation de cette dernière à indemniser la *Compagnie Pimor*, car elle se trouvait hors d'atteinte de l'incendie par la nature même de ses installations. Cette responsabilité de la commune est une conséquence du fonctionnement des services d'incendie et de secours en tant que service public, conformément aux dispositions générales des articles 1382 et 1384 du Code civil. Par la suite ce genre de problème ne se pose plus **puisque les municipalités étant décentralisées, elles sont soumises au droit administratif** et donc relèvent des juridictions administratives. C'est ce que montre le célèbre arrêt *Blanco* qui fonde l'autonomie de la responsabilité administrative en la soustrayant au Code civil et en fait ainsi, avec le principe d'égalité, l'un des piliers du droit administratif.

F. P. Benoit estime que la faute administrative consiste en une discordance entre la manière dont le service a fonctionné et la manière dont il aurait dû fonctionner d'après les lois et les règlements[414].

La théorie de « l'accident administratif » est construite par le droit administratif autour de la notion d'assurance au profit de l'administré, fondée sur le principe d'égalité devant les charges publiques[415]. Ce principe est celui d'une équité de traitement à appliquer à tout utilisateur des services publics face à un accident de la machine administrative, qui est elle-même composée d'un mélange d'autorités administratives et d'agents publics, dans lequel le chef prend des décisions que les agents exécutent. Ainsi, pour le doyen Duguit, « le droit public reconnaît non pas la responsabilité subjective de l'Etat-personne, mais une assurance au profit de l'administré sur le patrimoine affecté au service contre le risque provenant pour lui de l'exécution du service ». La responsabilité publique est organisée selon le principe d'une voie attribuée et c'est pourquoi la faute du service public « constitue une conception autonome, originale, appartenant en propre au droit administratif »[416] et elle s'oppose en cela au droit privé. La responsabilité est donc attribuée au service, ce qui entraîne une difficulté importante pour les sapeurs-pompiers lorsqu'ils sont face à un sinistre. En effet, un sauvetage n'est considéré comme accompli que lorsque la victime est à mise à l'abri de toute atteinte. Dans le cas contraire, il y a manquement à une obligation,

[414] F.P Benoit, La répartition des accidents causés par la chute des arbres situés sur l'accotement des voies publiques, RFD adm, 1956, p.163.
[415] M. Paillet, *La faute du service public en droit administratif français,* thèse sous la direction de M. Waline, 1979, p. 215.
[416] Ibid., p. 236.

et c'est ce qu'on examine au préalable pour déterminer les responsabilités de la faute[417], avant de procéder à toute condamnation de l'administration.

Mais le juge administratif ne se contente pas de chercher s'il faut imputer la faute à l'administration et il lui arrive fréquemment de qualifier la faute elle-même, en précisant son degré de gravité. Or, si cette démarche contribue à protéger l'administration, elle comporte par contre un risque d'accroissement de la responsabilité des autorités administratives dirigeant les services d'incendie et de secours.

b) Une tendance à protéger l'administré par le recours à la faute lourde pour le directeur des opérations de secours

Le concept d'Etat unitaire implique de conserver certaines garanties de protection à l'administré, tout en évitant un trop grand risque de responsabilisation. Il faut donc maintenir la faute lourde[418], entendue comme manquement à une obligation essentielle. Ainsi la cour administrative de Lyon a jugé que, « considérant qu'eu égard aux difficultés particulières que présentent les mesures prises par les services vétérinaires de l'Etat dans le cadre de la police sanitaire et dans l'intérêt de la protection de la santé publique en vue d'assurer l'exécution d'un arrêté portant déclaration d'infection et compte tenu de l'urgente nécessité la propagation de l'épizootie, la responsabilité de l'Etat n'est susceptible d'être engagée qu'en cas de faute lourde »[419]. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que c'est au gré de chacune des affaires que le juge fixe des standards en matière de responsabilité administrative. Si le Conseil d'Etat en venait à accepter à son tour d'abandonner le recours systématique à la faute lourde en matière d'exercice du pouvoir de police administrative, cela aurait des effets salutaires pour les usagers, les citoyens et les associations puisqu'on sanctionnerait ainsi les titulaires de ce pouvoir, et en particulier les maires, mais cela impliquerait aussi la perspective d'un alourdissement des budgets communaux. Pour ce qui concerne l'environnement, les corps techniques de l'Etat seraient contraints de privilégier une approche intégrée de l'écologie, ce qui donnerait un moyen de défense supplémentaire aux associations. Dans le domaine industriel, et notamment pour les installations classées, sur lesquelles seul le préfet a la compétence d'exercer des contrôles, cela permettrait

[417] La reconnaissance d'une faute lourde devait être exigée à l'encontre du service de lutte contre l'incendie mais on pouvait aussi imputer à la commune les conséquences dommageables du sinistre. L'évolution de la jurisprudence va dans le sens de la reconnaissance d'une simple faute (ou « faute de nature à »), depuis la défaillance des services d'incendie sur la commune de Hannapes.

[418] La jurisprudence définit la faute lourde comme consistant à la non intervention du service, un retard anormal dans l'intervention du service, un mauvais fonctionnement du matériel, une pénurie d'eau qui pouvait être prévue ou palliée, un départ prématuré du lieu du sinistre, plus généralement un pluralité des fautes.

[419] CAA LYON, 22 décembre 2009, n° 07LY02147, *Jonnet et Centre technique d'hygiène*.

d'appliquer des sanctions administratives lorsqu'il y a non-respect des prescriptions édictées à l'encontre des exploitants et proposées par l'inspection de la DREAL. Mais de telles mesures de police peuvent toujours être annulées pour erreur quant à la matérialité des faits. De plus, les préjudices causés en la matière pourraient avoir de lourdes conséquences en termes d'atteintes à la liberté d'entreprendre autant que de menaces sur les gisements d'emploi que constituent les entreprises. Il y aurait aussi des effets collatéraux sur les services d'incendie et de secours puisque ce sont eux qui instruisent les dossiers des établissements industriels.

La faute lourde reste donc une garantie pour l'administration de pouvoir maintenir une certaine cohérence dans les finances publiques puisqu'ainsi elle peut éviter de procéder aux augmentations de personnel qui seraient nécessaires pour mener à bien ses missions tout en évitant des recherches en responsabilité devenues aujourd'hui plus faciles. En outre, le maintien de la faute lourde permet non seulement de parer au risque d'alourdissement des budgets communaux et d'asseoir les pouvoirs du maire, mais surtout de conserver à la puissance publique ses prérogatives face aux actions de *lobbying* menées par les associations, les syndicats et les industriels.

c) Une évolution vers une responsabilisation plus importante des services d'incendie et de secours

L'établissement d'une hiérarchie de la faute joue un rôle important dans la mise en jeu des responsabilités de la puissance publique. Le juge administratif apprécie le fait fautif imputable à l'administration mais aussi cherche à le qualifier selon son degré de gravité. Il existe ainsi à côté de la faute simple, des fautes qualifiées de lourdes[420], non pas en raison de l'importance des préjudices causés, mais sur la base de l'évaluation du degré de gravité du comportement fautif. M. Plagniol définit la faute comme « un manquement à une obligation préexistante » dont les responsables doivent indemniser les victimes. On pourrait croire qu'une faute sera qualifiée de lourde lorsqu'elle résulte d'une mauvaise décision, ce qui mettrait ainsi à l'abri l'administration. Jusqu'à la fin du XIXe siècle, on reconnaissait l'irresponsabilité de principe de l'administration en raison des prérogatives de puissance publique. Avec la hiérarchisation de la faute, ce concept a disparu tout en instituant une autre forme d'effets protecteurs de la puissance publique. Aujourd'hui, le juge a tendance à abandonner la faute lourde afin de pouvoir indemniser plus facilement les victimes. L'affaire

[420] Ibid., p. 186.

de la commune de Hannapes donne un bon exemple de cette transformation de la notion de protection juridique. Le conseil d'Etat y retient en effet à la charge de la commune une faute découlant du retard pris à mettre en œuvre la motopompe. Mais, en même temps il estime que la défaillance du matériel ne peut être imputée à un hasard. Il qualifie donc la faute comme étant de nature à engager la responsabilité de la commune[421]. Il s'agit là d'une innovation en matière de régime de responsabilité car si on peut y voir une forme de protection de l'administration par la reconnaissance d'une faute simple, on peut aussi constater comment cela permet, en identifiant plus facilement un coupable, de mieux indemniser les victimes.

d) La mise en évidence d'un principe de responsabilisation fondé sur la prise en compte du lieu du sinistre

Dans tous ces cas la responsabilisation du lieu du sinistre est systématiquement mise en œuvre, c'est pourquoi, les communes impliquées avaient la possibilité d'exercer une action récursoire[422], mais seulement à certaines conditions[423]. De ce fait, sous l'influence des maires, le législateur a voté la loi du 7 janvier 1983 dont les articles 16 et 91 ont été codifiés aux articles L 2216-1 et L 2216-2 du CGCT. Le législateur a rajouté deux cas d'exception permettant d'exonérer ou d'atténuer la responsabilité de la commune lieu du sinistre : lorsqu'une autorité de l'Etat, le préfet, a usé de ses pouvoirs de substitution ou lorsque le dommage résulte tout ou partie de la faute de l'agent ou d'un mauvais fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune. Ces nouvelles dispositions, au regard du droit antérieur, permettent donc d'appeler en garantie la personne publique dont relève l'agent ou le service responsable du dommage, en donnant à la victime la possibilité de mettre directement en cause la personne publique dont relève l'agent ou le service fautif. L'arrêt *commune de Hannapes*, a précisé sur ce point que la commune lieu du sinistre devait impérativement mettre en cause la personne publique responsable dès la première instance, sans attendre une éventuelle condamnation dont elle ferait appel.

---

[421] X. Prétot, Variations sur le principe de la responsabilité de la commune lieu du sinistre : La responsabilité des services d'incendie et de secours, Actes du colloque du 18 novembre 1998, Institut national d'études de la sécurité civile, 1998, p. 30

[422] CAA de DOUAI, Cne de Festubert, n° 14DA00209 du 23 juin 2015 : : « Un règlement de ce service ; que, toutefois, ce retard limité n'a pas eu de conséquences significatives sur le déroulement **des** opérations (...). Le retard constaté dans la mise en œuvre du dispositif de lutte contre l'incendie n'étant pas imputable au service, sa responsabilité n'a pas été retenue ». Cet arrêt fait application des conditions classiques du régime de la responsabilité pour faute.

[423] La commune devait alors démontrer qu'il y avait eu une faute concernant par exemple une omission de porter secours ou une méconnaissance des ordres du maire (CE, 21 février 1964, *Caisse d'assurances La Paternelle et ville de Wattrelos*, Rec. 118).

Avant 1996, la personne publique responsable était la collectivité qui agissait pour son propre compte et avec les moyens qui étaient les siens. La plupart des centres d'incendie et de secours étant communaux, en cas de faute lourde dans leur organisation ou leur fonctionnement, ils engageaient donc la responsabilité de leur commune. Dans l'hypothèse d'une organisation intercommunale des secours librement consentie par les communes-membres[424], le principe de la responsabilité de la commune lieu du sinistre ne changeait pas.

Avec l'acquisition de la personnalité juridique en 1955, le SDIS était susceptible de voir également sa responsabilité engagée. Le juge ne l'a pas souhaité et a étendu à l'établissement public les principes énoncés pour les communes qui étaient le siège d'un centre de secours[425].

Par exemple il en va ainsi du maire qui, en exerçant effectivement ses pouvoirs de police sur le territoire de sa commune, engage *ipso facto* la responsabilité civile de la commune devant la juridiction administrative sur le fondement de l'article L 2216-2 du CGCT, ainsi que le confirme une jurisprudence assez abondante : « La responsabilité de la commune a pu être engagée en raison d'un retard dans la livraison d'eau sur les bornes d'incendie (CE, 15 octobre 1964, *Ville de Pointe-à-Pitre c/consorts Boulogne et sieur François*), de l'inadaptation du réseau de distribution d'eau au matériel de lutte contre l'incendie (CE, 15 juillet 1960, *Ville de Millau*), d'une alimentation insuffisante des bornes d'incendie (CE, 2 décembre 1960, *Strohmaier et Cie Le Phénix*), de l'insuffisance de la pression et du débit d'eau aux bouches d'incendie (CE., 22 juin 1983, *commune de Raches*), de l'impossibilité de raccorder l'autopompe en service aux bouches d'incendie (CE, 22 décembre 1971, *commune de Chavaniac-Lafayette*), du défaut de fonctionnement de la bouche d'incendie la plus proche (CE, 23 mai 1980, *Cie d'assurance Zurich*) ».

Le point commun de tous ces arrêts est d'abord qu'ils relèvent bien de la prévention et du rétablissement du trouble possible à l'ordre public, ensuite que cet ensemble de mesures est mis en œuvre par deux activités distinctes –celle d'autorité de police et celle de service public-, enfin que leur exercice, ayant pour but d'enrayer un sinistre, se déploie sur un territoire précis ; celui de la commune, qui est aussi le plus petit échelon territorial.

B) LE JEU DES CRITERES FONCTIONNELS ET ORGANIQUES DANS L'ELARGISSEMENT DES LIMITES TERRITORIALES

[424] Le transfert de la compétence de la commune à l'EPCI ne peut jamais s'appliquer au pouvoir de police du maire (CE, 11 mai 1977, *Ville de Lyon*, Rec. 211).
[425] CE, 13 mars 1963, *SDIS de l'Aisne*, Rec., p.159.

Le recours aux critères organiques et fonctionnels reste essentiel pour déterminer les substances en matière de responsabilité. Nous avons en effet, d'une part, l'action de service public entreprise par les sapeurs-pompiers et, d'autre part, l'autorité de police administrative. La responsabilité première revient au dirigeant des services de secours qui, détenant le pouvoir de police administrative, est par conséquent systématiquement impliqué. Mais le service public joue lui aussi un rôle important puisque, depuis 1996, les actions entreprises sont le fait de deux personnes morales : le maire et le service d'incendie et de secours.

L'exercice du pouvoir de police administrative permet de garantir le retour à une situation normale. C'est une mission d'origine étatique, qui tire sa légitimité de la Constitution et qui peut soit être confiée à l'institution décentralisée, soit, si nécessaire, être recentralisée au plus haut niveau. La loi du 7 janvier 1983 montre que le critère organique retenu est celui de l'autorité de police administrative, ce qui est logique puisque c'est le pivot autour duquel s'articulent aussi bien le service public d'incendie et de secours que ses effectifs de sapeurs-pompiers. C'est pourquoi, quel que soit le statut des agents qui concourent au rétablissement de l'ordre public, si le dommage résulte en tout ou partie de la faute de l'agent ou du mauvais fonctionnement du service, que celui-ci appartienne ou non à la commune lieu du sinistre, c'est toujours la responsabilité de la commune qui est engagée, bien qu'elle puisse être atténuée à due concurrence[426], pour mettre en cause le service public. C'est donc bien l'autorité de police administrative qui est systématiquement impliquée. Par ailleurs, il revient à la commune sinistrée de mettre en cause les personnes morales du service public en première instance et elle reste bien le seul financeur des dommages. L'affaire de la commune de Hannapes démontre ce mécanisme. En effet bien qu'un retard dans l'intervention du service public ait été reconnu ainsi qu'une défaillance dans la mise en œuvre de la motopompe, -ce qui a entraîné la propagation de l'incendie-, c'est le maire qui est resté la seule personne morale impliquée et condamnée. Ainsi, même quand l'erreur commise par l'autorité de police administrative peut recevoir la qualification de faute lourde, cela reste sans effet sur le régime de responsabilité, puisque les agissements fautifs du service public ont été ramenés de la faute lourde à la faute simple, en raison d'une erreur de procédure due au dépassement du délai imposé pour mettre en

[426] Article 91 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la responsabilité.

œuvre l'action récursoire[427]. Si ce délai avait été respecté, l'action récursoire aurait pu avoir lieu et la responsabilité de la commune aurait pu s'en trouver atténuée, même en cas de faute importante. Il faut pourtant préciser ici que la qualification de la faute du service public repose sur la notion d'agissement fautif[428] dans la mise en œuvre des moyens, et non pas sur un éventuel défaut d'organisation[429].

La commune, le département, la zone et l'Etat conservent le primat de la responsabilité puisqu'ils ont le rôle de décideurs et détiennent la compétence de police administrative correspondante. Ils peuvent en effet être nommés directeurs des opérations de secours (préfet et maire), selon le degré d'ampleur du sinistre ou l'opportunité créée par la gravité de la situation et évaluée par le commandant des opérations de secours. Ce dernier dirige les moyens humains et matériels des services d'incendie et de secours et devient alors conseiller technique tout en étant doté d'un pouvoir de réquisition. Les décisions qu'il prend doivent donc être pesées de manière à éviter d'engager la responsabilité du service et doivent rester en concordance avec celles de l'autorité de police.

Si le premier est responsable de la mise en place du dispositif opérationnel tandis que le second reste le décideur de premier plan pour l'application de la stratégie opérationnelle, ils n'en engagent pas moins tous deux leur responsabilité. Pourtant, dans ce cas de figure, le responsable du service public est plus défavorisé que l'autorité de police administrative par rapport à la qualification de la faute, qui peut être simple ou lourde. Les deux doivent donc se concerter pour prendre les bonnes décisions, ce qui nécessite un important travail en amont afin de répartir harmonieusement le critère fonctionnel entre le service public et l'autorité de police administrative. La responsabilité de la personne publique intervenante ne s'arrête pas en effet aux cas où elle aurait manqué à l'obligation de porter secours, –ce qui est la mission exclusive du directeur des opérations de secours-, mais elle est également mise en jeu lorsqu'elle n'intervient pas rapidement. Cela implique donc non seulement de disposer des moyens nécessaires et adaptés en personnel et en matériel, mais aussi de faire en sorte que les sapeurs-pompiers ne transgressent ni ne méconnaissent les instructions données par le maire de la commune lieu du sinistre[430]. D'ailleurs, si on peut analyser l'implication systématique de la responsabilité du directeur

---

427 On trouve deux exemples de ce cas avec la responsabilité des dommages imputables au service de déminage (CE, 26 janvier 1968, *ministre de l'Intérieur c./Sté Peduzzi et Cie*, Rec., p. 74), et la responsabilité en cas d'incendie provoqué (CE, 24 décembre 1926, *sieur Walther*, Rec., p.1140).

428 CAA Nantes, 1er juillet 1997, *commune de Saint-Yvi*, Rec., T., P. 1067, DA, 1977, n° 360.

429 CAA Paris, 4 juin 1992, *commune Capesterre Belle-Eau C/Romuald*, Rec., p.531.

430 CE, 21 février 1964, Compagnie d'assurances La Paternelle et la ville de Wattrelos, Rec., p. 118, concl. .Braibant , AJDA 1964, p.578, note Moreaux.

des opérations de secours, -le maire-, comme un privilège, puisqu'il est sanctionné en cas d'usage défectueux de ce pouvoir, on peut aussi la considérer comme une **démonstration implicite du degré d'autonomie des collectivités territoriales**.

Que ce soit au niveau communal, départemental ou zonal, le critère fonctionnel reste donc primordial puisqu'il permet de mettre en synergie deux systèmes différents mais complémentaires. Ces deux entités doivent se concerter pour accomplir leur mission, tout en y impliquant le citoyen, premier acteur de la sécurité civile. En effet, en cas de sinistre, une dynamique de solidarité se créé automatiquement entre les habitants, le directeur des opérations de secours, leur commandant et son équipe. Mais, lorsqu'il y a mutualisation des moyens, on se tourne vers le critère organique pour rechercher les responsabilités de chacun, car cela entraînera des indemnisations qui vont peser sur les budgets publics correspondants, à moins qu'une faute personnelle[431] n'ait été reconnue.

Bien qu'il y ait interdépendance des critères organiques et fonctionnels, il est difficile de parler d'un dédoublement de critères. En effet c'est la notion surplombante de police administrative qui permet de les mettre en synergie car elle seule sert de cadre de référence pour l'accomplissement des missions de service public. Etablir une dichotomie entre les critères conduirait à placer au même niveau service public et police administrative, alors qu'il est évident que la police administrative prime sur le service public, c'est pourquoi, l'activité de police administrative est moins conséquente en matière de responsabilité administrative que celle réservée au service d'incendie et de secours.

PARAGRAPHE 2 : LES EFFETS DE LA RESPONSABILITE ADMINISTRATIVE SUR LA MUTUALISATION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

La police administrative et le service public ont en commun d'être des activités marquées par une double responsabilité, celle liée à l'exercice du pouvoir de police et celle se rattachant à la mise en œuvre du service. Nous pouvons en tirer des conclusions sur l'évolution probable de l'activité des services d'incendie et de secours suite à leur modernisation (A). Ils sont en effet de plus en plus fragilisés par l'accroissement du risque de mise en cause de leur responsabilité (B).

431 Arrêt Pelletier TC, 1973 : dissociation de la faute de service et de la faute personnelle, ce qui protège les agents bien qu'ils puissent être sujets à des sanctions administratives.

A) LA CONSERVATION DES AUTORITES DE POLICE ADMINISTRATIVE ET DE GESTION DANS L'ELARGISSEMENT DES LIMITES GEOGRAPHIQUES DES SIS

Avant 1996, c'était une unique personne morale qui remplissait la fonction d'autorité de police administrative et de direction du service public, nonobstant l'existence de l'établissement public départemental créé en 1955. Par conséquent, les sapeurs- pompiers communaux appartenant au centre de secours de la commune et intervenant sur son territoire, se trouvaient exercer des missions de service public. Ils étaient soumis à un double régime de responsabilité, à la fois organique et fonctionnelle, puisque qu'ils relevaient de la même personne morale –le maire.

Leur activité de service public pouvait soit s'appliquer à leur commune de rattachement, soit s'exercer pour le compte de communes non dotées d'un centre de secours. Ils s'inscrivaient alors dans le critère fonctionnel de l'intérêt général, c'est-à-dire la protection des citoyens. Quant au critère organique, il était fonction du rattachement de leur mission de service public à leur commune d'origine, même lorsqu'ils intervenaient pour le compte d'une autre commune. Or, bien que les corps communaux aient un secteur de compétence géographique qui excède les frontières communales, cela n'implique aucun transfert de compétence sur la commune bénéficiaire des secours. En effet, « chaque fois qu'un dommage résulte d'une activité litigieuse de ces services, le conseil d'Etat voit là une faute résultant, non du fonctionnement défectueux du service public, mais de l'exercice défectueux d'une mission de police municipale. En conséquence la réparation du dommage pèse non sur la collectivité gérant le service en question, mais sur la commune au bénéfice de laquelle il a exercé sa mission de police municipale »[432]. On en déduit que le transfert de la gestion du service n'implique pas le transfert de la compétence correspondante, et c'est pourquoi l'établissement public qui existait avant 1996 n'est pas impliqué en matière de responsabilité, puisqu'il se contentait d'intervenir pour renforcer les moyens d'action de la commune dans le cadre d'un système de collaboration intercommunale organisé au niveau départemental.

Mais, après 1996, l'établissement public[433] réunit tous les corps de sapeurs-pompiers en une seule entité, et donc le critère fonctionnel n'est plus applicable à chaque commune

[432] Lt Cl Genovese, *La responsabilité des services d'incendie et de secours,* thèse, sous la direction du Pr Bon, p. 577.

[433] Le service public de la police administrative ne peut être délégué à une personne privée (CE., 23 mai 1958, *Consorts Amoudruz*) mais il peut exiger des bénéficiaires de ce service public le paiement d'une redevance (CE., 5 décembre 1984, *ville de Versailles*).

dotée d'un corps communal, mais bien au seul établissement public. Cela implique un risque d'accroissement des charges financières puisque la responsabilité du service public peut désormais être engagée sur une faute simple, ce qui suppose alors de procéder à une indemnisation des victimes qui sera désormais imputable non plus aux différents budgets communaux, mais uniquement à celui du service départemental d'incendie et de secours. Ce cas de figure peut se présenter plusieurs fois dans le temps mais sera toujours assumé par le même budget. Il en va de même pour l'Etat puisqu'il peut se substituer au maire en matière d'exercice du pouvoir de police administrative, ou encore lui apporter son concours par des moyens exclusivement étatiques.

La distinction entre les critères fonctionnels et organiques pour juger de la responsabilité conserve cependant toute son importance car si c'est la commune sinistrée qui conserve la responsabilité entière liée à l'exercice du pouvoir de police administrative, elle n'est cependant pas responsable du mauvais fonctionnement du service public exercé par l'établissement public départemental d'incendie et de secours. Elle n'a donc pas à supporter entièrement la totalité des conséquences d'un incendie mal combattu, sauf pour ce qui concerne les services communaux et intercommunaux d'incendie et de secours non départementalisés, et seulement si la phase d'action récursoire est effectuée normalement et sans retard. Dans le cas contraire, c'est la commune concernée qui supportera toute la dette[434].

On aurait pu croire que le transfert de la compétence de gestion des services d'incendie et de secours effectué de la commune au nouvel établissement public départemental s'accompagnerait d'un transfert de responsabilité et donc d'une remise en cause du principe traditionnel. Mais ce serait ignorer que toute l'économie de la loi n° 96-369 repose sur la distinction fondamentale entre la compétence de gestion, qui relève du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours, et la compétence opérationnelle, qui s'exerce sous l'autorité du maire et du préfet. En d'autres termes cette loi opère la distinction entre un SDIS-service public et un SDIS-procédé de police administrative. En conséquence, le transfert de gestion ne concerne pas la responsabilité inhérente à l'exercice du pouvoir de police.

Toutefois, une autre question se pose, celle soulevée par l'article 27 de la loi du 13 août 2004 qui dispose que «les dépenses directement imputables aux opérations de secours au sens des dispositions de l'article L 1424-2 du Code général des collectivités territoriales

---

[434] Dans l'arrêt *Hannapes* , il y a eu reconnaissance d'une faute du service public d'incendie et de secours.

sont prises en charge par le service départemental d'incendie et de secours ». Cette prise en charge par les SDIS des dépenses liées aux opérations de secours pourrait impliquer l'exclusivité de la responsabilité pour les fautes qu'ils ont pu commettre dans le déroulement des opérations de secours. Par conséquent, cette disposition aurait pu légitimement conduire à la fin du principe de la responsabilité de la commune lieu du sinistre. Mais nous avons ici une nouvelle illustration du principe voulant que celui qui commande est aussi celui qui paie, puisqu'en l'absence d'appel en garantie du SDIS en première instance, c'est bien le patrimoine de la collectivité dont relève le directeur des opérations de secours qui assurera la réparation des dommages.

B) UNE EXPOSITION CROISSANTE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS[435]

Le nombre et l'importance des catastrophes[436] survenues dans les établissements recevant du public illustre bien la complexité croissante de la réglementation. Dans le cadre de longues procédures, des préfets et des maires ont été mis en examen et les dispositions applicables à ces établissements ont été renforcées. Dans d'autres domaines tels que la surveillance des baignades, on a renforcé les dispositifs et les obligations, comme par exemple celle de l'enlèvement de tout objet susceptible de blesser les baigneurs dans la partie proche du rivage[437]. Il en va de même pour les avalanches puisqu'il est arrivé que, les conditions météorologiques laissant prévoir le déclenchement quasi certain d'avalanches dans une zone habitée, le maire a, dans les circonstances de l'espèce, commis une faute lourde de nature à engager la responsabilité de la commune en

---

[435] S'il est vrai qu'elle défraie moins la chronique que la responsabilité médicale et hospitalière, la responsabilité des services d'incendie et de secours n'en a pas moins significativement évolué au cours des quinze années écoulées, la jurisprudence ayant mis fin, en particulier, au régime de la faute lourde pour admettre que la responsabilité du fait des services d'incendie et de secours puisse être engagée, en définitive, sur le seul fondement de la faute simple, CE, 26 nov. 2012, n° 344778, Thillard c/ Commune de Domaize et service départemental d'incendie et de secours du Puy-de-Dôme : JurisData n° 2012-027495, JCP A 2012, act. 858 CE, 29 déc. 1999, n° 197502, Communauté urbaine de Lille : Rec. CE 1999, p. 436), suivant une formule également appliquée aux interventions des services d'aide médicale urgente, CE, sect., 20 juin 1997, n° 139945, Theux : Rec. CE 1997, p. 254, concl. J.-H. Stahl ; Dr. adm. 1997, comm. 358, obs. C. Esper ; RFD adm. 1998, p. 82, concl. J.-H. Stahl ou des services de secours et de sauvetage en mer CE, sect., 13 mars 1998, n° 89370, Améon et autres : Rec. CE 1998, p. 82 ; AJDA 1998, p. 418, chron. F. Raynaud et P. Fombeur ; CJEG 1998, p. 197, concl. L. Touvet ; D. 1998, p. 535, note G. Lebreton

[436] L'incendie du dancing de Saint-Laurent-du-Pont (Isère) (TC, Lyon, 20 novembre 1972) a provoqué la mort de 146 personnes ; dans l'établissement scolaire Pailleron, en 1973, il y a eu 20 morts ; les catastrophes du stade Furiani, du camping du Grand Bornand (Haute Savoie), des établissements sanitaires Bruz en juin 1993 (T.C, Rennes 30 septembre 1996) et des thermes de Barbotan (Gers) en 1991 (TC, Toulouse, 19 février 1997), ont aussi causé de nombreux morts.

[437] TA Lyon 8 juillet 1993 ; TA Rennes 20 juillet 1994.

n'interdisant pas totalement tout accès aux immeubles menacés et en ne diffusant pas plus d'information à l'usage des nouveaux venus dans la station[438].

La réglementation se complexifie, ce qui conduit à recourir à un nombre croissant de spécialistes pour réaliser des missions de secours de plus en plus diversifiées, comme par exemple les actions de prévention et d'information du public, les actions conservatoires et d'anticipation. En effet la responsabilité du service public peut toujours être engagée, directement ou indirectement –comme par exemple lorsqu'il s'agit du choix du fabricant d'un équipement de protection qui s'avère ensuite défectueux et non conforme aux normes AFNOR. Il faut aussi tenir compte d'un accroissement important des normes de sécurité dans tous les domaines, ce qui entraîne un surcroît de dépenses d'investissement pour les SDIS. Enfin, le bon fonctionnement de services publics gratuits, tels que la participation aux commissions de sécurité, l'information du public sur les risques, ou encore la surveillance du bon entretien des établissements publics et leur mise en conformité aux normes de sécurité, implique de disposer d'un personnel de plus en plus nombreux. Ainsi, la responsabilité d'une commune peut toujours être engagée, lorsqu'il y a défaut d'entretien, pour la moitié du dommage correspondant si elle n'a pas prévu ni installé de dispositif de protection, ni non plus prévenu les usagers du danger que comportaient ces installations, à moins d'apporter la preuve qu'il y a eu aménagement et entretien normal de l'ouvrage public[439]. Il faut ici noter que les intercommunalités sont elles aussi concernées puisque, outre la compétence de police administrative, elles peuvent aussi se voir transférer celle du service public, ce qui élargit d'autant le champ de leur responsabilité administrative.

SECTION 2 : LE BOULEVERSEMENT DU REGIME DE LA RESPONSABILITE ADMINISTRATIVE

Le lien de causalité qui existe entre le dommage et la faute est un concept commun à la responsabilité civile et à la responsabilité pénale. Une victime peut engager à la fois une procédure réparatrice, dans le but d'obtenir la compensation pécuniaire d'un dommage subi, et une procédure répressive, afin de faire condamner le prévenu par une amende ou une peine de prison, et cela au nom de la société. Ce n'est donc pas uniquement l'évolution de la demande sociale qui fonde désormais le modèle de la responsabilité collective, puisque l'indemnisation paraît de moins en moins satisfaisante à une majorité de victimes, qui souhaitent plutôt que soit nettement engagée la responsabilité de ceux, qui ayant

[438]TA Lyon, 19 février 1990.
[439] CAA de Lyon, 8 février 1996.

participé à l'action, sont à l'origine du dommage. Aujourd'hui, la mise en cause de la responsabilité administrative aboutit le plus souvent, au-delà de la reconnaissance d'une faute, à éviter que se développe une recherche trop poussée des responsabilités individuelles, car elle a pour conséquence la pénalisation.

La modernisation des techniques en matière de construction, de lutte contre l'incendie, de combat contre les pollutions et de fabrication d'équipements dédiés au public a transformé en profondeur la nature des missions exercées par les agents publics car leurs fonctions en sont bien souvent devenues délicates, et mêmes périlleuses. La responsabilité peut désormais devenir exclusivement individuelle et se traduire une pénalisation, non seulement des agents, mais, plus globalement, de l'ensemble des acteurs intervenant dans le cadre de la sécurité civile (PARAGRAPHE 1). Ce type de sanction vient donc s'ajouter à la responsabilité administrative et il nous faut en tenir compte pour analyser les problématiques crées par les nouveaux risques pouvant affecter les sociétés humaines (PARAGRAPHE 2).

PARAGRAPHE 1 : : UNE OUVERTURE CROISSANTE A LA PENALISATION

L'ambivalence que nous avions soulignée dans la notion de responsabilité administrative se retrouve aussi au niveau de celle des individus, puisque, à côté de la responsabilité civile –qui concerne les dégâts causés involontairement à autrui mais qu'on aurait pu éviter et qu'il faut réparer-, il existe aussi la responsabilité pénale –qui concerne la faute intentionnelle ou non intentionnelle, deux notions qu'il faut par ailleurs nettement distinguer (A).

L'actualité montre que la mise en jeu de la responsabilité pénale est de plus en plus fréquente, et, notamment, celle non seulement des élus mais aussi de fonctionnaires tels que les préfets et les sapeurs-pompiers, ou encore les citoyens et les personnes privées. Ce type de responsabilité diffère fortement de celui de la responsabilité administrative, liée quant à elle à l'intérêt général, et donc plutôt orientée vers une mise en cause collective, alors que celui de la responsabilité pénale est une responsabilisation individualisée. (B).

Ces deux formes de responsabilités peuvent se combiner lorsqu'elles s'appliquent à un groupe d'acteurs de la sécurité civile, ce qui aboutit paradoxalement à une certaine forme de protection contre une mise en cause individuelle de ces agents publics (C).

A) UNE SANCTION S'APPLIQUANT A L'ORIGINE EXCLUSIVEMENT AUX DECIDEURS PUBLICS

L'article L 2212-2, alinéa 5, précise que le maire a le double rôle de prévenir et de distribuer les secours dans le cadre de sa fonction de directeur des opérations de secours. C'est là une compétence dont l'étendue entraîne un risque d'erreurs important ainsi que des possibilités de mise en cause accrues par la reconnaissance de plus en plus systématique du statut de victime. En effet, on constate que face aux accidents, le fatalisme a laissé place à la recherche des coupables, comme le montre le nombre de créations d'associations de défense de l'individu face aux entités administratives ou collectives. La Cour de Cassation dans son rapport annuel de 1998 confirme cette tendance à la mise en cause pénale des décideurs publics et estime que c'est « la manifestation judiciaire d'un phénomène de société qui sous l'impulsion des médias et des associations plus que des citoyens, conduit à refuser la fatalité, l'imprévisibilité, le risque inhérent à toute activité humaine et à rechercher, à l'occasion d'accident, d'une catastrophe ou d'un événement dommageable, un responsable à qui sont demandés des comptes ».

Au fil du temps, la responsabilité administrative, qui distinguait la faute de service de la faute personnelle, s'est élargie à la responsabilité pénale. A côté de la faute commise dans le cadre d'un service public –qui peut être attribuée soit au service, soit à l'agent, voire même aux deux, qui peut être détachable ou non de ce service, et qui reste donc soumise au juge administratif-, il existe une autre faute, celle qui relève d'une infraction pénale[440]. Tous les délits intentionnels peuvent en effet conduire à des inculpations de fonctionnaires des services publics.

Les lois de décentralisation, en transférant certains pouvoirs de l'Etat aux collectivités territoriales, ont élargi leurs attributions en même temps qu'elles étendaient le champ de leur responsabilité. En effet, avec la possibilité de passer des marchés publics et le développement de l'urbanisme, les risques attachés à la gestion des services publics se sont multipliés. C'est ainsi qu'on assiste à une montée du nombre des délits de corruption passive[441], de concussion[442], de prise illégale d'intérêt[443] ou de détournement des biens publics[444]. La possibilité de se voir soumis à ce type d'inculpation est souvent mal connue des agents publics, par défaut d'information. Or, dans certains cas, ces fautes peuvent

[440] T.C., 14 janvier 1935, *Thépaz.*
[441] Article 432-11 du Code pénal, avec comme exemple de jugement celui de Cass. crim., 16 mai 2001, *X.*, Bull.crim. n°124.
[442] Article 432-10 du Code pénal.
[443] Article 432-12 du Code pénal, avec comme exemple de jugement celui de Cass.crim., 3 mai 2001, *Ponzo Lucienne, épouse Martin*, Bull.crim. n°106, D. Pénal 2001, n°99, comm. J.H. Robert.
[444] Article 432-15 du Code pénal, avec comme exemple de jugement celui de Cass.crim., 30 mai 2001, *L-F Rocca-Sierra, J.-M.Nicolaî*, Bull.crim. n°137.

paraître intentionnelles. En outre, la responsabilisation pénale n'intervient, la plupart du temps, qu'après que la faute ait été commise, donc trop tard, lorsque « le mal est fait »[445]. Enfin, le système de garantie des fonctionnaires[446] ayant été abrogé, il n'existe plus de statut pénal spécial protégeant les agents publics, ce qui fait qu'une infraction reste une infraction, quel qu'en soit l'auteur.

Ce n'est pas que les élus locaux soient devenus incompétents ou malhonnêtes, mais plutôt qu'il y a eu un bouleversement du contexte dans lequel s'exercent désormais les missions publiques, et qui est celui d'une profonde insécurité juridique. La transformation de l'environnement juridique et social des mandats locaux favorise désormais la pénalisation éventuelle de tous les décideurs publics, qu'il s'agisse du maire d'une petite commune ne disposant que de faibles moyens humains et financiers ou de celui d'une grande métropole dotée de services juridiques étoffés. L'environnement juridique d'un décideur local est constitué de plus de 5 000 textes répartis dans 18 codes et qui concernent des domaines aussi variés que les marchés publics, la gestion déléguée, l'urbanisme, l'environnement ou la sécurité de la construction. C'est cet ensemble de risques potentiels qui a permis de parler de « poudrière de la décentralisation », car il s'agit là d'autant d'éventuels foyers de contentieux. Une telle situation s'explique non seulement par la technicité et la complexité croissantes des procédures, mais encore par les convoitises suscitées chez les acteurs économiques privés à la vue des possibilités de participation offertes par les services publics.

Le champ des délits intentionnels s'est donc fortement élargi et les élus locaux restent soumis au risque de manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi et les règlements[447]. Avec la réforme du Code pénal de 1993, la situation semble s'aggraver puisqu'on distingue désormais entre délit intentionnel et délit non intentionnel. L'écart se réduit alors entre faute simple et faute grave, même si l'on continue à considérer les personnes morales comme une personne unique, comme c'est le cas pour le citoyen commettant une imprudence ou une négligence. Devant l'inquiétante accumulation de mises en examen d'élus, on a tenté de restreindre le champ d'application du simple délit, comme le montre le vote de la loi du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour faits d'imprudence ou de négligence, qui vient compléter l'article 121-3 du Code pénal :

---

[445] *Le Juge pénal et l'élu local*, Paris, LGDJ, coll. Système, 2002.
[446] *Le Juge pénal et l'élu local*, Paris, LGDJ, coll. Système, 2002*,* Rec. 224, S. 1935.3.17.
[447] Article 221-6, 222-19 et 20 du Code pénal.

« Il y a également délit en cas d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou les règlements, sauf si l'auteur des faits a 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 ».

Par conséquent, lorsqu'il y a eu faute par imprudence, il faut apporter la preuve d'un « défaut de diligence normale » et ce sera sur le seul fondement de l'abstention fautive que les élus pourront désormais être condamnés. Cette modification de l'article 121-3 du Code pénal, si elle a permis de mieux prendre en compte la situation des élus locaux, n'a cependant pas eu les effets escomptés puisque les risques entraînés par l'exercice des fonctions de maire n'ont cessé de croître, comme d'ailleurs ceux auxquels sont soumis tous les services publics, et notamment les services d'incendie et de secours, comme le montre la loi de 2004 relative aux directeurs et commandants des opérations de secours, ainsi qu'au citoyen acteur de la sécurité civile. Le législateur a donc adopté la loi du 10 juillet 2000, qui concerne non seulement les élus mais aussi toutes les autres personnes susceptibles d'être considérées comme responsables –ce qui est, par exemple le cas pour tout employeur en matière d'accidents du travail. L'intitulé de ce texte –appelé « loi Fauchon » d'après le nom de son rapporteur, sénateur et maire-, indique qu'il s'agit d'une « loi tendant à préciser la définition des délits non intentionnels ». Il fallait en effet essayer, d'une part de parer à ce risque pénal[448] permanent venant des réglementations multiples et complexes que les maires doivent faire respecter, et, d'autre part, de préserver les intérêts des victimes afin qu'ils puissent obtenir la condamnation en correctionnelle de l'auteur d'une négligence ou d'une imprudence ayant contribué, même indirectement, au dommage, une condition indispensable pour obtenir ensuite la réparation du préjudice au civil.

B) L'ELARGISSEMENT DE LA SANCTION A TOUS LES ACTEURS PARTICIPANT A L'ACTION PUBLIQUE

[448] H.W. Renout, Droit pénal général, Paris, CPU 2001, p. 1 ; Guidicelli-Delage, La sanction de l'imprudence, p. 528 *in* La sanction de droit, Mélanges offerts à P. Couvrat, Paris, PUF, 2001, t. 39, 559 p Y. Mayaud, Retour vers la culpabilité non intentionnelle en droit pénal, p. 604 ; . G. Giudicelli-Delage, La sanction de l'imprudence, *op. cit.*, p. 528. ; J.Verhaegen, Faute pénale et faute civile, Arch. de Philosophie du droit, 1983, t. 28, p. 17 et s E. Fortis, Les conséquences de la loi du 10 juillet 2000 en droit pénal, Revue 2001.739 ; P. Fauchon, Le professeur et le législateur, Dr. pén. 2001, Chron. n° 22, p. 8 ; G. M. Pralus, Réflexions autour de l'élément moral des délits, Dr. pén., 2002, n° 41.
A. Chavanne, Le problèmes des délits involontaires, Revue 1962, spéc. p. 248 ; Y. Mayaud, Responsables et responsabilité, Dr. soc., 2000, spéc. p. 949.

Le nouvel article 221 du Code pénal dispose que « les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais 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 prévue par la loi ou le règlement ;
- soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer ».

La responsabilité pénale touche donc tous les citoyens, les décideurs publics et privés, les fonctionnaires et les employeurs, c'est-à-dire toute personne susceptible de participer directement ou indirectement au délit.

En effet il faut désormais distinguer la faute[449] d'imprudence ou de négligence en lien direct avec le dommage, de la faute qui est en lien indirect avec le dommage, de même que le caractère intentionnel ou non du délit.

C'est ainsi que pour engager la responsabilité pénale de l'auteur indirect du dommage, quand il n'y a pas eu violation manifeste d'une obligation, plusieurs conditions doivent être réunies. D'abord l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité entre la faute et le dommage, puis l'exposition d'autrui à un risque d'une particulière gravité que l'auteur ne pouvait ignorer et l'absence d'accomplissement des 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.

Cette nouvelle forme de responsabilisation répond davantage au principe démocratique d'égalité des citoyens devant la loi car ce texte tend à assurer un meilleur équilibre entre le risque d'une pénalisation excessive et celui d'une déresponsabilisation sociale. Les gestionnaires des services publics ne sont donc plus les seuls à être dans la ligne de mire de ce genre de loi puisque tous les autres intervenants, directs ou indirects, sont désormais concernés lorsqu'il y a blessure ou homicide involontaire. Les contours de la responsabilité des décideurs publics sont mieux délimités par cette ouverture de la sphère de la responsabilité aux autres personnes physiques impliquées. Ainsi, lorsqu'il y a causalité indirecte, il est exigé la reconnaissance d'une faute qualifiée. Dans cet enchaînement causal, plus la faute sera indirectement liée au dommage, plus il conviendra qu'elle présente un degré certain de gravité pour entraîner une condamnation. La mise en

[449] Seule l'imprudence ou la négligence fautive compte tenu des fonctions exercées et des compétences peuvent conduire à des poursuites pour « délit intentionnel ».

évidence du lien de causalité qui s'établit entre les imprudences constatées et le dommage subi mène donc à réfléchir à des notions comme celles de la mise en danger lorsqu'il faut traiter les situations de grandes catastrophes. La connaissance du droit pénal est par conséquent indispensable pour permettre aux personnes concernées de mesurer l'impact de leur responsabilité et d'adopter des comportements évitant la survenance d'un dommage. On peut dire aussi que la justice pénale demeure une véritable instance de prévention des risques, puisqu'elle permet ainsi le passage d'une régulation publique à une régulation privée des comportements, dans la mesure où elle institue des codes de déontologie ou des chartes éthiques chez les professionnels[450]. Par exemple, la méconnaissance par les employeurs des dispositions relatives au respect des règles d'hygiène et de sécurité au travail, cas prévu à l'article L 4741-1 du Code du travail, constitue une faute personnelle, bien que le plus souvent indirecte, et n'est analysée comme une faute caractérisée ou une violation délibérée d'une règle de sécurité constitutive que lorsqu'il y a homicide ou blessures involontaires. Dans le domaine de la santé, l'article L 1142- du Code de la santé publique engage désormais la responsabilité du professionnel de santé de manière délictuelle, même lorsque la faute résulte d'un défaut d'information.

Une telle réglementation n'est pas non plus défavorable aux victimes car celles-ci ont la possibilité d'agir de manière directe au civil pour réparation de leur préjudice sans passer par la voie pénale, et lorsqu'il y a eu des poursuites pénales, la loi Fauchon autorise les victimes à demander, par la voie civile, réparation du préjudice subi, même quand il y a eu relaxe pénale[451].

C'est pourquoi les collectivités territoriales et les établissements publics -dont les services d'incendie et de secours-, même si cela entraîne un coût supplémentaire, se voient proposer par les assureurs un contrat de protection juridique qui vient en complément de la garantie de responsabilité civile. Ce dispositif permet de défendre les agents communaux faisant l'objet de poursuites pénales pour des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions. Ce type d'assurance peut également couvrir les dommages subis par les citoyens -réquisitionnés ou bénévoles- présents sur les lieux d'un accident car ils sont alors

[450] Colloque du 9 octobre 2010 au Palais du Luxembourg, *La responsabilité pénale pour imprudence à l'épreuve des grandes catastrophes*. Un dispositif mis en place dix ans après la loi Fauchon , sous la double égide de la commission des lois et de la cour de Cassation.

[451] L'article 4-1 du Code de procédure pénale dispose que «l'absence de faute pénale non intentionnelle ne fait pas obstacle à l'exercice d'une action devant les juridictions civiles afin d'obtenir réparation ».

considérés comme des collaborateurs ayant apporté leur concours à des tâches de service public.

C) LES INTERVENANTS DE LA SECURITE CIVILE : ENTRE PROTECTION ET MENACE

Les deux types de responsabilité pèsent donc sur l'ensemble des décideurs publics, qu'ils appartiennent à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics[452], ou encore qu'il s'agisse de simples citoyens intervenant en qualité de sauveteur, ou même d'entreprises privées.

La mise en jeu de la responsabilité civile des gestionnaires se traduit par l'obligation d'acquitter à titre de réparation une somme d'argent liée à un dédommagement proportionnel au préjudice, ou encore, lorsqu'il s'agit d'une sanction liée au Code pénal, par une amende et/ou une peine de prison. Ces deux régimes juridiques de la responsabilité impliquent deux types d'acteurs. En effet, la victime[453] subissant un dommage peut engager toutes les personnes responsables sans exception, au plan civil aussi bien que pénal, pour les préjudices qu'elles ont pu causer. Nous pouvons en déduire que les personnes fautives sont plutôt identifiées collectivement en matière de responsabilité administrative, mais qu'elles le sont individuellement en matière de responsabilité pénale. La victime met en cause l'administration territoriale de la République, que celle-ci soit assurée par les collectivités territoriales ou par les services déconcentrés de l'Etat[454]. C'est en effet une responsabilité qui pèse sur un groupe d'auteurs, ce qui constitue une garantie supplémentaire pour les victimes en termes d'indemnisation, car il s'agit alors de plusieurs entités publiques détenant des deniers publics. A l'inverse, dans la mise en cause pénale, les entités concernées sont individuelles et il s'agit de deniers privés, et par conséquent les conséquences en sont moins onéreuses pour les victimes et beaucoup plus graves pour les auteurs de la faute. Les autorités publiques peuvent engager des actions récursoires pour qu'il y ait partage de la responsabilité administrative, ce qui entraîne des réparations financières. Cela démontre la primauté de l'administration tout en lui offrant une forme de protection supplémentaire. Ainsi par exemple, un maire exerçant son pouvoir de police

---

[452] La personne morale de l'établissement public peut être touchée par la responsabilité pénale : « dans les cas prévus par la loi, la faute pénale de l'organe ou du représentant suffit, lorsqu'elle est commise pour le compte de la personne morale, à engager la responsabilité pénale de celle-ci, sans que doive être établie une faute distincte à la charge de la personne morale. », C.cass, 26 juin 2001, arrêt n° 4700, pourvoi n° 00-83.466.

[453] La victime peut être responsable des dommages ; CE., 23 mai 1958, *consorts Amoudruz*, Rec. p. 301., ADJA.

[454] Article 1er de la loi n° 92-125 du 6 février 1992.

administrative et mis en examen à ce titre peut ensuite se retourner contre le service public, -et donc contre un groupe de fonctionnaires-, qu'il s'agisse d'une faute de service ou d'une faute personnelle.

Cette possibilité de mise en cause personnelle découle de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme qui dispose que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Rendre des comptes conduit à être responsable de sa gestion et de son action passée[455]. Un agent public peut donc être poursuivi non seulement au civil mais aussi dans le cadre d'une action disciplinaire entreprise par sa hiérarchie, ce qui, dans le cadre des sanctions du deuxième groupe, le mène devant un conseil disciplinaire présidé par un juge administratif. Toutefois, ce régime juridique demeure malgré tout un système très protecteur pour l'administration dans la mesure où, la décision lui appartenant exclusivement, elle « reste aussi maitresse de son destin ».

A l'inverse, dans la mise en cause individuelle, l'administration ne peut plus décider à elle seule de poursuivre l'affaire, car on en revient au domaine pénal où règne l'obligation de répondre des infractions personnelles devant la loi.

La réparation du préjudice se fait en effet au nom de la société, ce qui conduit à sanctionner la personne ayant causé le dommage, en fonction de la nature, directe ou indirecte, de son implication. C'est alors une action répressive alors que, dans le régime de la responsabilité collective, il s'agit avant tout d'une action réparatrice dans laquelle l'administration se substitue à la personne.

Le caractère répressif du régime de responsabilité pénale peut aboutir à des peines de privation de liberté. De plus, le principe de la légalité des peines implique que le comportement de la personne qui fait l'objet des poursuites soit sanctionné en vertu de l'application d'un texte légal. Enfin, la notion de complicité y est prise en compte lorsqu'il y a implication d'autres personnes, même lorsqu'elles n'ont pas contribué directement à la réalisation de l'infraction : il suffit qu'elles y aient pris une part déterminante, soit en raison de l'autorité exercée sur les auteurs de l'infraction, soit parce qu'elles ont facilité leur action par une aide ou une assistance volontaires.

PARAGRAPHE 2 : UNE RESPONSABILISATION ACCRUE DUE A L'APPARITION DE NOUVEAUX RISQUES

[455] *La responsabilité du gestionnaire public local,* Actes du colloque franco-algérien organisé à Rennes les 25 et 26 octobre 2007 par la Chambre régionale des comptes de Bretagne, p. 64.

Nos sociétés actuelles[456] sont marquées par une tendance croissante à rechercher des responsables et des coupables lorsque survient un accident ou une catastrophe. Les décideurs publics sont par conséquent contraints de maîtriser parfaitement les problématiques liées aux questions de responsabilité administrative et pénale avant de procéder à toute expertise des dommages (A). En outre, le degré sans cesse accru des techniques de sécurisation conduit à complexifier et à multiplier la réglementation (B). De plus, l'acquisition de technologies de plus en plus pointues s'accompagne non seulement, de la part du public, d'une attente de performances excluant toute marge d'erreur (C), mais aussi, de la part des autorités, de la contrainte de développer les domaines de spécialisation des agents des services d'incendie et de secours (D). Le développement de ces nouvelles exigences sécuritaires s'accompagne logiquement d'une demande d'amélioration du mode et du niveau d'indemnisation des victimes (E). On se heurte alors aux difficultés soulevées par l'application d'un régime de responsabilité qui, par sa dualité, reste difficilement identifiable, même pour les juges de fond (F). A tout cela vient s'ajouter la prédominance actuelle du principe de précaution qui contraint désormais à mettre en place des plans de prévision des sinistres (G). L'examen de l'ensemble de ces évolutions sociales contribue à expliquer le phénomène de responsabilisation croissante des services d'incendie et de secours.

A) L'INFLUENCE DES MEDIAS ET DU PUBLIC DANS L'EXPERTISE DES DOMMAGES

Les situations liées à la survenue d'un risque majeur présentent un véritable défi pour les institutions administratives et judiciaires lorsqu'elles recherchent les responsabilités. En effet, dans le chaos qui suit immédiatement une catastrophe, il peut sembler indécent de mener des investigations tendant à déterminer le degré d'implication de chacun. Il faut cependant les conduire en toute indépendance, ce qui impose aux autorités judiciaires et aux magistrats du parquet d'agir avec vigilance, pondération et tact dans leurs rapports aussi bien avec les autres autorités publiques chargées d'enquêtes ou d'expertises administratives qu'avec les dirigeants des entreprises susceptibles d'être mises en cause

[456] Le procureur de la République au cours du débat sur le thème départementalisation et régime des responsabilités, lors du 105ème Congrès national des sapeurs-pompiers relevait que la pénalisation de la vie sociale lors de la mise en œuvre de la responsabilité, résultait de plusieurs facteurs essentiels : l'action des victimes qui exigent l'engagement de poursuites pénales à l'encontre des responsables afin de le voir déclarer coupable, l'inflation législative accompagnée d'un volet pénal ; l'action des médias (devenu le quatrième pouvoir) et l'autonomie du pouvoir judiciaire impliquant de s'extraire d'une certaine emprise du pouvoir exécutif ; Revue sapeur-pompier, supplément n°897, novembre 1998, pages 854-855.

par les assureurs. Ce sont en effet ces comportements qui vont influencer l'interprétation qui sera faite de l'évènement par les médias, et donc le public. Par ailleurs, le temps où l'on peut instituer un débat contradictoire est souvent très éloigné du moment où sont survenus les faits, ce qui rend la tâche encore plus difficile[457].

B) UNE REGLEMENTATION ABONDANTE FONDEE SUR UN PLUS HAUT DEGRE DE TECHNICITE

A ces difficultés entourant l'expertise de terrain vient s'ajouter une extension de la réglementation sur les risques : elle constitue une difficulté supplémentaire pour les décideurs publics, décentralisés et déconcentrés, car, pour respecter scrupuleusement les procédures juridiques, ils doivent se livrer à des études fastidieuses nécessitant l'intervention de spécialistes, mais aussi assurer une coordination sans faille de l'ensemble des services publics et privés concernés. Cette règlementation[458] comporte un nombre important de mesures de prévention ou d'information sur les risques, qu'il s'agisse d'accidents mineurs ou majeurs. L'arrêt du 14 mars 1986 démontre qu'il y a responsabilité de la commune si « l'insuffisance des mesures de prévision et de prévention prises […] a constitué une faute de nature à engager sa responsabilité vis-à-vis des victimes dans les circonstances de l'affaire, et compte tenu, tant de l'importance du développement de la station de sport d'hiver, que de la gravité des risques encourus ». Dans ce cas en effet, la commune n'avait pas procédé de façon approfondie à l'étude des zones exposées à des risques d'avalanche, et elle n'avait entrepris qu'une part très réduite du programme de construction des ouvrage de protection qui auraient été nécessaires et qui n'apparaissaient pas hors de proportion avec ses ressources. Par ailleurs, le fait que la responsabilité de l'Etat ait été engagée, puisqu'il y a eu retard à délimiter les zones exposées aux risques naturels, n'est pas de nature à exonérer la commune de la responsabilité qu'elle encourait du fait de ses obligations en matière de police de la sécurité civile.

On peut rajouter à cet exemple trois cas d'engagement de la responsabilité de la commune : lorsqu'il y a carence de signalisation et d'information, absence ou insuffisance

[457] Les exemples de l'affaire du sang contaminé ou encore de l'hormone de croissance ont mis en évidence l'existence de contradictions, tromperies, non assistance à personne en danger, empoisonnement, qui ont toutes le caractère d'actions nuisibles accomplies par des décideurs publics.

[458] Elle porte autant sur des procédures bien délimitées, telles que celles réservées aux risques majeurs (la loi abrogée du 22 juillet 1987, qui constitue le point d'orgue d'une évolution continue ; la loi Barnier dédiée aux risques majeurs naturels ; la loi Bachelot relative aux risques majeurs technologiques ; la loi relative aux installations classées de 1976), que sur les risques courants, pour lesquels le maire applique les articles L 2212-2-5 et L2212-14 du CGCT. En effet, le maire doit prévenir ou rétablir tout trouble à l'ordre public, et le risque courant en fait partie.

de travaux susceptibles de prévenir ou d'atténuer les effets d'un risque naturel majeur, et absence ou insuffisance de mesures de contrôles. Dans ces circonstances, le juge reconnaît d'ailleurs la faute simple puisqu'il s'agissait de dispositions préventives d'ordre réglementaire, faciles à prendre et à respecter[459].

En revanche le juge administratif écarte la responsabilité de la collectivité lorsqu'il s'agit d'un risque ou d'un danger mineur, car un maire n'est pas tenu de les signaler[460], ou encore lorsque la victime à commis une faute[461]. Le principe s'applique également aux éboulements, glissements de terrain, inondations et incendies.

Les mesures prises peuvent aussi constituer une faute en elles-mêmes si elles ne sont pas en adéquation avec le danger encouru, puisque le maire a des pouvoirs très larges, tel que celui de la mise en demeure d'interrompre des travaux qui feraient courir un risque, de les interdire ou de les ordonner, aussi bien à des citoyens qu'à un groupe de particuliers[462].

C) UNE TECHNOLOGIE POINTUE IMPLIQUANT UNE TOLERANCE ZERO

L'accroissement de la responsabilité qui pèse sur les services d'incendie et de secours vient aussi du fait que leurs actions se complexifient avec l'utilisation de matériels de plus en plus performants. Pourtant la modernisation croissante des moyens techniques correspond à des situations extrêmes et si le juge prend acte de cette évolution, il n'en a pas moins tendance aussi à impliquer davantage les intervenants. En effet, dans le domaine de la responsabilité civile, pour que le cas de force majeure soit reconnu et que les acteurs publics soient par conséquent exonérés de leur responsabilité, il faut que la catastrophe naturelle ait un caractère imprévisible et irrésistible. Or il semblerait que les décisions successives[463] prises par le Conseil d'Etat ouvrent davantage le champ de la responsabilisation. Le juge se base sur l'examen des données concrètes et se contente de rechercher les antécédents connus dans la région où l'événement s'est produit afin d'apprécier le caractère imprévisible[464] de la catastrophe. Il ne caractérise un tel événement comme tel que lorsque son rythme de survenue est au moins séculaire.

---

[459] CE, mars 1991, commune de Saint-Lary-Soulan.
[460] CE 19 février 2009, *commune de Font-Romeu,* n° 293020.
[461] CCA 8 octobre 2009, *commune de Landry*, n° 07LY011938.
[462] CE 21 octobre 2009, *Mme A,* n° 310470.

[463] CE du 17 mars 1986, arrêt pris à la suite de la demande de jugement en appel de la commune de Val d'Isère (CE, 14 mars 1986, *commune de Val d'Isère c/Mme Bosvy et autres*).
[464] Jugement du 2 juin 1994 : le tribunal administratif de Grenoble, à propos de la crue torrentielle du Grand Bornan de juillet 1987 en Haute-Savoie, a ainsi considéré que les précipitations d'une période de retour de 200 ans et les crues d'une durée de retour de 170 ans sont imprévisibles. (Ces chiffres sont issus du rapport d'expertise demandé par le juge).

Mais *a contrario*, le Conseil d'Etat écarte l'exonération de responsabilité lorsque le phénomène a déjà été enregistré avec une ampleur identique, comme le montrent plusieurs exemples d'arrêts pris à la suite de crues consécutives à des précipitations abondantes et qui avaient déjà été constatées à plusieurs reprises au cours du siècle dernier[465]. Cette tendance au recul de l'exemption en cas de force majeure peut s'expliquer non seulement par le développement de l'obligation de délimiter réglementairement les risques, mais aussi par les progrès réalisés en matière de techniques de prévision et de prévention. Les possibilités d'exonération de responsabilité de la personne publique fondées sur la notion de méconnaissance du risque, -c'est à dire l'imprévisibilité de l'intensité du phénomène naturel à l'origine des dommages- se réduisent donc de plus en plus. Ainsi, dès qu'un risque subsiste, même minime ou improbable, les autorités publiques sont désormais contraintes d'agir, aussi bien dans le cadre général de la prévention, que dans celui d'une intervention immédiate face à un danger « grave ou imminent ».

D) LA NECESSITE D'UNE MEILLEURE SPECIALISATION DE L'ACTIVITE

Ces contraintes qui pèsent sur les communes et leurs maires pèsent aussi sur l'ensemble du service public et de la sphère privée. Elles sont liées à la possibilité d'une condamnation au pénal, et donc à un système répressif, mais peuvent aussi relever de la responsabilité administrative. Et lorsqu'il y a transfert de compétences, il y a aussi transfert des responsabilités administratives et pénales correspondantes. C'est ce que confirme la condamnation par le tribunal correctionnel de Bonneville du maire de Chamonix reconnu responsable de la mort de douze personnes suite à une avalanche. Le risque était en effet bien connu et le maire n'a pas su prendre les mesures qui auraient été en adéquation avec le risque, à savoir l'évacuation des citoyens exposés au danger. Il en va de même pour l'alerte et l'organisation de la prévention, fautes dont la responsabilité peut être imputée aussi bien administrativement que pénalement[466].

E) LA RECHERCHE D'UNE PLUS JUSTE INDEMNISATION DES VICTIMES

Nous avons précédemment montré comment évolue la jurisprudence vers un engagement de moins en moins fréquent de la responsabilité pénale des maires, mais c'est pour tendre à la transférer sur les personnes directement ou indirectement impliquées dans le sinistre.

---

[465] CE, 3 mai 2006, *ministre de l'Equipement*, n° 261956 ; CAA Bordeaux, 19 juin 2003, *Martinique,* n° 99BX02338 ; CAA Lyon, 27 décembre 2002, n° 95LY01357 ; CE, 26 juillet 2006, *MAIF*, n° 272621.
[466] Arr Cass. Crim du 2 mai 2011, n°3118.

La responsabilité administrative reste plutôt collective mais le maire, par une action récursoire, peut toujours engager le service public ou les intervenants privés.

Comme il faut toujours un coupable, la tendance est désormais à la recherche d'une responsabilité pécuniaire devant les juridictions administratives ou civiles. C'est une évolution assez logique puisque si, dans le domaine pénal, c'est l'individu qui est concerné, dans le domaine administratif, c'est plutôt une affaire collective. Et il est plus facile à une administration, qui dispose de nombreux acteurs pouvant se partager la responsabilité ainsi que de fonds importants et garantis provenant des deniers publics, de faire face à des réparations financières.

F) UNE SOURCE DE CONTENTIEUX SUPPLEMENTAIRE EN MATIERE DE REGIME DE RESPONSABILITE

L'instance pénale se distingue de l'instance civile par la finalité. En effet, dans le premier cas, il s'agit d'un jugement qui fait suite à une violation de la loi pénale, qui est exercé au nom de la société par le ministère public, et qui conduit à la prononciation d'une peine. Dans le second cas, il s'agit de l'évaluation d'une atteinte au droit individuel exercé au nom et au profit des victimes, qu'il s'agisse du citoyen, de l'Etat, des collectivités territoriales, ou d'un quelconque organisme chargé d'une mission de service public. En vertu du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, le juge administratif détient donc une compétence dans la plupart des cas où l'agent ou la collectivité publique est impliqué. Le juge pénal saisi de conclusions en réparation devra alors se déclarer incompétent, soit d'office, soit sur la demande du défenseur ou du préfet et par le biais d'un déclinatoire de compétence. Préalablement à toute formation de recours pour indemnité, la victime, par l'intermédiaire de son conseil, doit donc déterminer quel juge est compétent, au regard de la qualité de l'auteur du dommage ou de la considération de sa faute. Par conséquent, elle devra connaître les subtilités jurisprudentielles et prendre conscience de l'ambivalence des règles qui organisent la répartition des compétences en matière de responsabilité.

Ainsi, lorsque la personne poursuivie est une personne morale, seul le juge administratif peut accueillir l'action civile, sauf dérogation législative lorsqu'il s'agit de véhicules de service[467] dont la compétence revient au juge judiciaire. Par contre si le défenseur est un agent public, la détermination de la nature juridique dépendra de celle de la faute, et donc le juge judiciaire pourra recevoir l'action civile lorsqu'elle est fondée sur une faute

[467] Sur la base de la loi du 31 décembre 1957.

personnelle de l'agent, mais commettra une erreur de droit s'il se prononce sur l'action civile en cas de faute de service.

Ces notions élémentaires restent pourtant une source d'erreur pour les juges du fond, comme le montre le fait que le juge pénal a tendance à renvoyer le jugement sur l'action civile à son homologue administratif –soit spontanément, soit sur demande du défenseur ou du préfet-, et que certains tribunaux statuent toujours sur les conclusions aux fins de réparation, et cela en totale méconnaissance du principe de séparation des autorités. L'exemple de la décision du tribunal correctionnel de la Rochelle du 7 septembre 2000 démontre bien que ces fondamentaux du droit ne sont pas suffisamment pris en compte par les professionnels chargés d'interpréter et de faire appliquer la loi. La première application de la loi Fauchon a eu lieu dans le cas de la mort d'un adolescent causée par la chute d'une cage de but à laquelle il s'était agrippé, sur le terrain de football municipal de Courçon. Le maire a été relaxé sur la base de l'article 121-3 du Code pénal en raison du constat de l'absence de faute, puisqu'il y a eu simple négligence. Pourtant, le juge de premier ressort a tout de même condamné personnellement le maire au civil en le contraignant au paiement d'une indemnité de 400 000 francs, et cela sur la base d'une faute simple qui constituait manifestement une faute de service. Relaxer un élu au pénal ou lui faire supporter les conséquences de sa faute sur ses deniers personnels méconnaît ainsi le principe de protection des agents publics par la collectivité, un principe qui prescrit expressément leur irresponsabilité pécuniaire. La cour d'appel de Poitiers, par un arrêt du 2 février 2001[468], a par contre rétabli le principe d'égalité de traitement lorsqu'elle s'est déclarée incompétente pour statuer sur les conséquences indemnitaires de la faute d'imprudence ayant causé indirectement l'accident.

G) L'IMPORTANCE DE L'ANTICIPATION DANS L'APPLICATION DU PRINCIPE DE PRECAUTION

Les questions de responsabilité civile et pénale se trouvent donc au centre des relations entre la sécurité civile et les autorités de police administrative, et entre le service public et le citoyen. Elles prennent une importance grandissante en raison du perfectionnement technique incessant des moyens humains et matériels mis en jeu, ainsi qu'à la multiplicité des activités engagées. Et l'erreur est d'autant moins permise que prévaut désormais dans

[468] CA Poitiers, 2 février 2001, *JCP, édi.G*, 10534, note P.Salvage.

tous les domaines le principe de précaution[469]. Ainsi, aujourd'hui, une sortie scolaire, un spectacle ou une manifestation quelconques se transforment en gisements de problèmes potentiels, tant en raison de la complexité des procédures administratives à appliquer pour respecter les exigences de sécurité, que parce que de nouveaux dangers d'accidents possibles apparaissent. Les agents publics en viennent donc à penser que l'immobilisme est la meilleure des garanties car désormais la notion de sécurité civile englobe aussi l'environnement et la santé. Cela va de l'exemple des sommes faramineuses dépensées pour prévenir l'extension de la grippe aviaire à l'achat des tenues de protection des sapeurs-pompiers dont le coût ne cesse de croître, et aux innombrables campagnes d'information entreprises par les services publics à l'apparition du moindre risque nouveau.

Le transfert de compétence ne change rien à ce mécanisme de la responsabilisation administrative et pénale puisqu'il y a alors transfert de personnes morales aussi bien que de personnes physiques. Lorsqu'on regroupe des collectivités territoriales, les critères de compétences -fonctionnel et organique- sont donc eux aussi déplacés, mais les mécanismes de responsabilité restent identiques.

Cette responsabilité est répartie entre le titulaire du pouvoir de police administrative et le service public, bien qu'elle puisse aussi concerner les autres acteurs impliqués. Ces deux types de responsabilité restent complémentaires puisque, si les mesures de polices sont prises par l'autorité dédiée, elles sont exécutées par le service public et ses agents. Toute prise de décision stratégique implique donc l'examen préalable de cette question de la responsabilité afin d'adapter au mieux les actions entreprises à la réalité des risques correspondants.

[469] C'est avec le traité de Maastricht que le principe de précaution a été porté sur les fonts baptismaux de l'ordre juridique communautaire. Il est consacré dans le chapitre relatif à la politique de l'environnement du traité CE dont l'article 174, § 2, prévoit que « la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement [...] est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive » ; Conseil d'Etat réflexions sur le droit de la santé. Rapport public 1998, page 260 ;
MARTIN G.J Précaution et évolution du droit. Recueil Dalloz 1995. 39ème cahier ; Ph. Kourilsky et G. Viney, Le principe de précaution : rapport au premier ministre, Paris, O. Jacob, 2000, p. 168-175 ; V. O. Sachs, « Principe de précaution et contrôle de légalité », CJEG, décembre, 1999, p. 420 ; C. Cans, « Le principe de précaution, nouvel élément de légalité », RFD adm., 15 (4), juillet-août, 1999, p. 750-763 ; A. Rouyère, « L'exigence de précaution saisie par le juge », RFD adm., 16 (2), mars-avril, 2000, p. 266-283

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

L'analyse de la mise en œuvre de la responsabilité des services d'incendie et de secours met donc bien en évidence la dualité qui marque profondément ce service public à tous les niveaux. : la responsabilité administrative se partage entre l'autorité de police et le service public. Cependant, le transfert de gestion du service public n'équivaut pas pour autant à un transfert de la responsabilité de police administrative. En effet cette responsabilité a plutôt un caractère collectif, puisqu'elle sanctionne généralement un groupe d'acteurs publics et qu'elle affecte le budget d'une ou de plusieurs collectivités locales lorsqu'il faut indemniser les victimes. Bien que l'autorité du service public puisse se retourner contre l'agent fautif, il n'en demeure pas moins que cette mesure reste prise par opportunité, ce qui renforce la décentralisation en la matière.

Contrairement à la responsabilité pénale où le choix n'existe absolument pas, nous venons de montrer comment le développement de la tendance à la pénalisation des agents publics par l'application de sanctions individualisées transformait le caractère collectif de cette responsabilité,. Par conséquent, dans l'hypothèse de la création d'un établissement public d'incendie et de secours à un échelon supérieur à celui du département, il semble essentiel de tenir compte de cette réalité d'un cumul des deux régimes de responsabilité. Désormais l'ensemble des intervenants de la sécurité civile peuvent être inculpés. A ce nouveau risque pénal viennent s'ajouter ceux qui découlent de la modernisation des moyens techniques, du recours à des technologies de plus en plus pointues, de l'habitude de plus en plus fréquente de médiatiser le moindre accident ou la moindre catastrophe, et du développement dans le public d'une tolérance quasiment nulle à l'erreur. Parallèlement on assiste à un phénomène de spécialisation croissante de l'activité de secours, tandis que l'indemnisation des victimes tend à devenir plus systématique. Toute réforme éventuelle de l'organisation des services d'incendie et de secours doit donc se situer dans le contexte général d'une évolution sociale qui tend à modifier profondément les contours de la notion de responsabilité[470].

[470] LAVAL MADER N, les évolutions du risque pénal dans la gestion publique locale, RFDA, 2012, page 107.

CHAPITRE 3 : LES DEBATS D'ACTUALITE AUTOUR DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

La modernisation territoriale peut être considérée comme un grand chantier de mutualisation des moyens, mis en œuvre conjointement par l'Etat et la sphère décentralisée. Pour l'ensemble des services publics, cette évolution semble se faire en direction de l'échelon régional. Il en va donc de même pour les services publics de sécurité civile, qui, initialement rattachés à la commune, puis au département, semblent désormais progresser eux aussi vers la région. De tels changements auront un impact important sur l'architecture et le fonctionnement de la décentralisation. C'est pourquoi nous devons commencer par examiner cette question avant d'envisager quelles pourraient être les nouvelles dispositions à prendre pour les SIS (SECTION 1).

Il faudra ensuite procéder à un état des lieux approfondi de leurs modalités actuelles de financement pour être en mesure de proposer des solutions qui tiennent compte de la nécessité de rationaliser les dépenses publiques (SECTION 2).

SECTION 1 : LE DECRYPTAGE DES RECENTES REFORMES INSTITUTIONNELLES

Les récentes réformes institutionnelles concernent l'Etat territorial à l'échelon régional (PARAGRAPHE 1), tout en ayant une incidence non négligeable sur les grands principes de la décentralisation (PARAGRAPHE 2).

PARAGRAPHE 1 : : LES GRANDS AXES DE LA REFORME DE L'ETAT TERRITORIAL

Le décret de 16 février 2010 n°2010-146 relatif au pouvoir des préfets de région a modifié en profondeur l'organisation et l'administration des services de l'Etat, car, en même temps qu'il transformait les contours du pouvoir des préfets de région (A), il avait aussi un impact sur le fonctionnement de l'échelon départemental (B).

A) LE NOUVEAU POUVOIR REGIONAL

Le renforcement du rôle du représentant de l'Etat dans la région (a) pose certaines questions, notamment celles du devenir de l'échelon inférieur (b) et de l'échelon supérieur (c).

a) Une redistribution du pouvoir en faveur des préfets de région

Le préfet de région[471] veille à la bonne articulation des échelons régionaux et départementaux. Il travaille donc en collaboration avec le préfet de département afin de rechercher les meilleures solutions possibles pour regrouper les services, mutualiser les moyens et répartir au mieux les implantations immobilières. Dans cette optique, chaque préfet de département lui propose une analyse des caractéristiques des politiques publiques appliquées sur son territoire en termes de missions, d'objectifs et d'indicateurs de performance[472].

La réforme arrêtée dans le cadre de la RGPP du 12 décembre 2007 renforce encore l'autorité des préfets de région sur les préfets de départements comme l'indique la circulaire du 7 juillet 2008 qui annonce « le renforcement du principe selon lequel le préfet de région a autorité sur les préfets de département pour la conduite des politiques publiques. ».

[471].KOUBI (G.), « Commentaires cursifs et prospectifs quant aux pouvoirs des préfets. - À propos de la circulaire du 13 décembre 2010 », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales n° 4, 24 Janvier 2011, p.2039

[472] Circulaire du 7 juillet 2008, NOR PRMX0816855C, relative à l'organisation de l'administration départementale.

Toutefois, le préfet de département continuera à exercer une compétence générale, qui demeure exclusive dans des domaines tels que ceux de la sécurité, de l'ordre public et du droit des étrangers[473]. Il demeurera aussi l'interlocuteur privilégié des élus territoriaux.

Par ailleurs, le décret du 16 février 2010 redéfinit les compétences respectives en faisant du préfet de région le seul pilote local des politiques publiques de l'État et, dans ce cadre, lui donne autorité sur le préfet de département. L'objectif, selon le premier ministre, est « de renforcer la coordination de l'État à l'échelon régional".

Les articles 1 à 7 de ce décret précisent ces pouvoirs. L'article 1 dispose que « le préfet de région dans la région, le préfet de département dans le département, est dépositaire de l'autorité de l'État. Ils ont la charge des intérêts nationaux et du respect des lois. Ils représentent le premier ministre et chacun des ministres. Ils veillent à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales. Ils dirigent, sous l'autorité des ministres et dans les conditions définies par le présent décret, les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat. ». L'article 2 modifié par le décret n° 2010-146 du 16 février 2010 indique que « le préfet de région est le garant de la cohérence de l'action de l'État dans la région. Il a autorité sur les préfets de département, sauf dans les matières définies aux articles 10, 11 et 12. L'autorité du préfet de région sur les préfets de département ne peut être déléguée. Le préfet de région est responsable de l'exécution des politiques de l'État dans la région, sous réserve des compétences de l'agence régionale de santé, ainsi que de l'exécution des politiques communautaires qui relèvent de la compétence de l'État. A cet effet, les préfets de département prennent leurs décisions conformément aux instructions que leur adresse le préfet de région. ». L'article 7 précise en outre que « le préfet de région est le préfet du département où se trouve le chef-lieu de la région ».

Les articles 58 et 59 de ce décret précisent, quant à eux, les relations avec les collectivités territoriales. L'article 58 dispose que « seuls peuvent s'exprimer au nom de l'État le préfet de région devant le conseil régional, le préfet de département devant le conseil général, ou la personne qu'ils ont désignée pour les représenter. » tandis que l'article 59 dispose que « le préfet de région est seul habilité à négocier et conclure, au nom de l'Etat, toute convention avec la région ou ses établissements publics. Toutefois, quand une autre collectivité ou un établissement public relevant de celle-ci est également partie à la convention, le préfet de région peut donner délégation au préfet de département intéressé pour la négocier et la conclure au nom de l'État. »

[473] Décret du 29 avril 2004, art. 11.

b) La dilution du pouvoir du préfet de département

L'autorité hiérarchique du préfet de région[474] sur celui de département s'affirme par le biais de son pouvoir d'évocation. Il entre en effet dans ses attributions d'adresser des instructions aux préfets de département qui ne prennent de décisions que « conformément » à celles-ci. Il peut également évoquer, par arrêté et pour une durée limitée, tout ou partie d'une compétence à des fins de coordination régionale.

Le droit d'évocation, défini par une circulaire du 20 juillet 2010, est un nouvel instrument de pilotage régional qui vient compléter le mode ordinaire de mise en cohérence des politiques publiques de l'Etat dans le cadre des délibérations et conclusions du comité de l'administration régionale.

Le droit d'évocation se distingue du pouvoir hiérarchique permettant de réformer ou d'annuler les actes d'un subordonné. Il s'applique à la majorité des compétences attribuées par les dispositions réglementaires au préfet de département, à l'exception des compétences propres au préfet relatives à l'ordre public et à la sécurité des populations, au contrôle de la légalité et au droit des étrangers. Il met aussi en évidence le fait d'un pouvoir devenu de droit puisqu'il permet au préfet de région d'élargir le champ de ses propres compétences et d'en modifier la répartition opérée par les normes réglementaires.

En affirmant clairement l'existence d'un lien hiérarchique entre préfets de région et préfets de départements, le pouvoir d'évocation dilue donc l'autorité du préfet de département.

L'échelon départemental a longtemps été le cadre de référence de la déconcentration, conformément à la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et au décret du 1er juillet 1992, qui fixaient les délégations de moyens et de pouvoir de décision de l'administration centrale aux services extérieurs de l'Etat. Les services déconcentrés ont eu en charge d'appliquer au plan local les politiques publiques, tandis que l'Etat se réservait les missions de conception, d'évaluation et de contrôle. Mais cette tendance s'est aujourd'hui inversée.

c) La nouvelle organisation des services régionaux et départementaux

La circulaire du premier ministre du 7 juillet 2008 fixe cette nouvelle organisation des services territoriaux en réduisant tout d'abord le nombre de services. Initialement l'Etat territorial était composé de trente-cinq directions ou services situés aux échelons départementaux et régionaux. Une simplification s'est effectuée avec le regroupement de

[474] L'analyse de la dilution déjà évoquée par GAZAGNES P, article, préfet de région, préfet de département : dilution de l'autorité de l'Etat ?, 16 pages

huit directions au niveau régional et de quatre à cinq directions au niveau départemental. L'Etat est ainsi confronté à l'enjeu de la spécialisation de ses champs d'intervention en raison de la technicisation des secteurs d'activités qui deviennent de plus en plus complexes et pointus.

Par ailleurs, les politiques d'ouverture européenne obligent désormais à faire passer le principe de concurrence avant celui de l'intérêt général, à l'inverse du droit français[475]. Les acteurs publics doivent donc rester très attentifs à respecter le nouveau cadre juridique européen afin d'éviter d'engager leur responsabilité. Une des solutions pour exercer cette vigilance passe par la création d'agences.

Le principe de mutualisation des moyens a conduit l'Etat à regrouper ses achats, ce qui lui permet d'obtenir des réductions de coûts de fonctionnement de l'ordre de 30 à 40 % et correspond à une économie évaluée à un milliard d'euros pour 2013. L'Etat réduit également son parc immobilier par le regroupement géographique des services déconcentrés dans les régions et départements et envisage actuellement une concentration sur 500 000 m2, avec l'objectif d'une réduction encore plus importante au cours des trois prochaines années.

La réduction du personnel par le non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux a des effets significatifs sur les services déconcentrés chargés de la sécurité, de l'enseignement, de la santé et de la justice. Cela implique des suppressions de services qui se répercutent sur les services décentralisés et sur les usagers, comme le montrent les réformes des cartes militaires, judiciaires et fiscales ainsi que celle de l'organisation préfectorale. Les changements qui affectent cette dernière ont un impact direct sur la gestion administrative des SDIS, dans la mesure où la préfecture y assure un rôle de secrétariat, comme c'est le cas pour les commissions de sécurité des établissements recevant du public.

Le SDIS est en étroite relation avec la préfecture en matière de gestion courante aussi bien que de gestion particulière. La gestion courante demande un gros travail administratif de planification sur le SDACR et sur la prévention des risques, et s'effectue en collaboration avec le SIDPC. Le fait de réduire le personnel de la préfecture peut conduire à diminuer aussi celui du SIDPC, ce qui a donc des conséquences sur le SDIS, puisqu'un déséquilibre peut se produire alors entre les deux entités, la préfecture ne pouvant plus assumer complètement et correctement les dossiers liés à la sécurité civile. Il en va ainsi par

[475] Droit communautaire.

exemple pour les plans de prévention des risques, qui sont analysés par plusieurs acteurs, dont la préfecture, et sont signés *in fine* par le préfet, après avis du SIDPC.

B) LES EFFETS DU RENFORCEMENT DE LA REGION SUR L'ECHELON DEPARTEMENTAL

La volonté de mutualisation manifestée par les différentes réformes de l'Etat a des effets directs sur les prérogatives des préfets (a) notamment en matière de politique publique (b). L'échelon départemental conserve cependant toute son importance puisque le préfet de département est le seul à y détenir le pouvoir de police administrative, ce qui n'est pas le cas du préfet de région (c).

a) Les conséquences des réformes sur le rôle du préfet de département

Le préfet exerce une autorité de tutelle sur les SDIS. Les récentes réformes auront donc une incidence sur le devenir du cadre juridique des services d'incendie et de secours.

Chacun dans leur circonscription, la région, le département ou la zone, les préfets peuvent avoir des prérogatives à plusieurs niveaux, puisque le préfet de zone se trouve être également celui de la région et du département où siège la zone de défense et de sécurité.

Par ailleurs les préfets exercent des missions de contrôle administratif des collectivités territoriales et des établissements publics. Ils sont dépositaires de l'autorité de l'Etat, ont la charge des intérêts nationaux et du respect des lois, représentent le premier ministre et chacun des ministres, veillent à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales et du droit européen, et dirigent, sous l'autorité des ministres, les services déconcentrés des administrations civiles. Ils assurent en outre la bonne conduite et la cohérence des actions de l'Etat et, dans ce cadre, ils dirigent les services de l'Etat, tels que l'emploi, la politique de la ville, les politiques de solidarité, l'aménagement du territoire, le contrat de plan, la programmation des crédits des fonds structurels européens.

Le préfet de département a, de plus, un lien hiérarchique, avec le préfet de région pour la mise en œuvre des politiques publiques[476], et avec le préfet de zone pour les missions de sécurité intérieure et de sécurité civile.

Par le recentrage de l'Etat territorial sur la région et le renforcement de la zone en matière de défense et de sécurité nationales, le préfet de département se retrouve dans une situation de dépendance hiérarchique.

[476] Lettre de mission groupe 19 Les nouveaux rapports entre préfets de région et préfets de département, ENA, Promotion 2009-2011 « Robert Badinter », « option d'approfondissement », 69 pages, pages 2, 18, 52, 53.

b) Une remise en cause des pouvoirs du préfet de département

Même s'il n'est pas directement pensé comme un droit dans le texte du décret du 29 avril 2004, le pouvoir d'évocation du préfet de région a des implications sur les préfets de département, dans la mesure où il consolide leur lien hiérarchique avec ce dernier, à l'exclusion des matières relevant de la police administrative qui, elles, concernent la sécurité civile. En effet, ce pouvoir de police administrative lui permet de prendre des décisions en lieu et place des préfets de département et d'en assumer la responsabilité. On peut donc s'interroger sur la limitation que cela apporte à la capacité d'intervention des préfets de département. Etant donné que ce pouvoir d'évocation, qui est en fait un pouvoir de substitution, ne peut s'exercer que sur une durée limitée, il aurait peut-être été plus judicieux d'envisager plutôt de délivrer aux préfets de département les informations et les moyens nécessaires pour suivre les décisions prises au niveau régional afin d'assurer une bonne cohérence de l'exécution des politiques publiques.

Par ailleurs, si l'on rapproche le texte juridique de son application administrative, on constate que le pouvoir d'évocation ne répond pas à la logique du texte auquel il fait référence, c'est-à-dire le décret du 29 avril 2004, dans la version donnée par le décret du 16 février 2010. En effet, la circulaire d'application de ce décret expose directement l'enjeu d'un pouvoir devenu droit en mettant en valeur la possibilité pour le préfet de région d'élargir le champ de ses propres compétences. De ce fait le droit d'évocation confère au préfet de région la capacité de modifier la répartition des compétences opérée par les normes réglementaires.

c) Le maintien de la compétence exclusive en matière de sécurité

En matière de sécurité civile, le préfet de département détient un pouvoir de police administrative générale destiné à garantir l'ordre public. Plusieurs situations déterminent l'intervention de ses pouvoirs de police : la carence du maire, la demande du maire, ou de deux ou plusieurs personnes concernées par le trouble public, la capacité insuffisante de la commune en cas de déclenchement du plan ORSEC[477].

En matière de sécurité intérieure, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales donne au préfet le pouvoir de diriger l'action de la police nationale et de la gendarmerie pour tout ce qui concerne l'ordre public et la police administrative. Le décret du 29 avril 2004 relatif au pouvoir préfet précise en effet que le préfet de

[477] Organisation de la Réponse de la Sécurité Civile.

département a la charge de l'ordre public, de la sécurité et de la protection des populations et qu'il est responsable de la préparation et de l'exécution des mesures de défense non militaires. C'est dans ce cadre que la loi du 13 août 2004 lui confie l'animation et la coordination de la prévention de la délinquance et du dispositif de sécurité intérieure dans le département.

En cas de montée en puissance des moyens à mettre en œuvre, sous l'autorité du premier ministre et sous réserve des compétences du ministre de la Défense et de l'autorité judiciaire, le préfet de la zone de défense et de sécurité est le délégué des ministres dans l'exercice des attributions en matière de défense et de sécurité nationale, et, à ce titre, responsable de la préparation et de l'exécution des mesures de sécurité nationale. En cas d'insuffisance des moyens en personnel et matériel il lui est possible de demander une assistance dans le cadre européen.

La réforme générale des politiques publiques (RGPP) a une incidence directe sur la réforme de la déconcentration car il existe un lien de tutelle entre le pouvoir central et le pouvoir déconcentré, ce qui n'est pas le cas pour la décentralisation. Par le biais de leur libre administration et de leur autonomie financière, les collectivités territoriales peuvent gérer comme elles le veulent leur structure. Le pouvoir exécutif ne peut en effet de sa propre initiative intervenir dans l'organisation ou le fonctionnement d'une collectivité[478].

Toutefois, parallèlement à ces réformes structurelles, le gouvernement a aussi engagé une réflexion[479] sur la transformation de l'organisation des collectivités locales qui semble inspirée des grands principes de la RGPP[480].

La réforme des collectivités territoriales modifie donc le fonctionnement et l'organisation de l'Etat décentralisé, et bien souvent remet en cause certains de ses principes. Cela ne peut rester sans incidence sur les liens actuels qui unissent le SDIS au département.

PARAGRAPHE 2 : L'INCIDENCE DE LA REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES SUR LES GRANDS PRINCIPES DE DECENTRALISATION

La décentralisation implique un transfert du pouvoir central de l'Etat à des autorités locales élues chargées d'assurer l'administration de leur territoire, ce qui se traduit par la libre administration (A), ainsi que l'attribution de compétences et l'autonomie financière (B). Par

[478] Articles 34 et 72 de la Constitution.
[479] Par le biais du comité Balladur.
[480] Henri de Raincourt in « Acteurs Publics », avril 2009, p. 29 « l'objectif est de parvenir à une rationalisation des collectivités territoriales et à une meilleure gestion des deniers publics. C'est le pendantsur le territoire de la réforme de l'État et de la RGPP.

ailleurs, il n'y a pas de relation hiérarchique entre les différentes collectivités, ni entre l'Etat et les collectivités (C). Or, la réforme des collectivités territoriales, si elle vise à simplifier un ensemble devenu complexe, questionne aussi quelques-uns de ses principes.

A) LE PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION

Il repose sur la reconnaissance d'affaires locales distinctes des affaires nationales. Les textes accordent aux collectivités territoriales[481] une clause générale de compétence, c'est-à-dire que chaque collectivité territoriale, par le biais de son organe délibérant, règle les affaires qui la concerne, que ce soit la commune[482], le département[483], la région[484]. Mais les implications juridiques de ces dispositions restent limitées car la distinction entre les affaires dont le règlement est confié aux collectivités territoriales et celles qui appartiennent de droit à l'Etat relève essentiellement d'énumérations nominatives effectuées dans des lois et obéissent à un certain nombre de principes indiqués dans la loi du 7 janvier 1983. Les transferts doivent être globaux, chaque domaine de compétence étant attribué en totalité et en exclusivité à la collectivité concernée, mais « dans la mesure du possible », ce qui fait que dans la réalité cette réserve s'applique plus volontiers que le principe. Les compétences à chaque niveau sont en principe exclusives, sans aucune possibilité d'ingérence entre collectivités territoriale puisqu'aucune collectivité ne peut exercer de tutelle sur une autre. Ce principe est d'ailleurs inscrit dans la révision constitutionnelle de 2003[485]. L'Etat doit en outre mettre à la disposition des collectivités les moyens nécessaires à l'exercice des compétences transférées[486]. Enfin, le principe de subsidiarité[487] stipule que

---

[481] Michel Verpeaux : « Le principe électif est ainsi consubstantiel aux collectivités territoriales françaises et, de ce fait, la démocratie locale est du point de vue historique intimement liée à la libre administration. Sans élection, il ne saurait y avoir de collectivités territoriales ». (in « Droit des collectivités territoriales », PUF, 2008, 2e édition, p. 153). « Les collectivités territoriales doivent réunir plusieurs éléments juridiques que fixe la Constitution : un conseil élu, une libre administration, des compétences et un pouvoir réglementaire pour exercer ces dernières. L'un des éléments manquant, l'institution concernée ne peut être qualifiée de collectivité territoriale ». (François Luchaire, Gérard Conac, Xavier Prétot, Collectif, in « La Constitution de la République française, analyse et commentaire », Economica 2009, 3 e édition,p. 1706).

[482] Pour la clause générale de compétence des communes stipulée dans l'article L 2121-29 du CGCT.
[483] Pour la clause générale de compétence des départements stipulée dans l'article L 3211-1 du CGCT.
[484] Pour la clause générale de compétence des régions stipulée dans l'article L 4221-1 du CGCT.
[485] Article 72 alinéa 2.
[486] Principe constitutionnalisé à l'article 72-2, alinéa 4.
[487] Article 72 alinéa 2 de la révision constitutionnelle de mars 2003, Cf. J.-M. PONTIER, *L'État et les collectivités locales. La répartition des compétences*, Paris, LGDJ, 1978 ; « *Semper manet*. Sur une clause générale de compétence », *Revue du droit public*, 1984, 100 (6), p. 1443-1472 ; « La subsidiarité en droit administratif », *Revue du droit public*, 1986, 102 (6), p. 1515- 1537 ; « La décentralisation territoriale en France au début du XXIe siècle », *Revue générale des collectivités territoriales*, 2002, 22, p. 87-110 ; « La notion de compétences régaliennes dans la problématique de la répartition des compétences entre les collectivités publiques », *Revue du droit public*, 2003, 119 (1), p. 193-237 ; « Nouvelles observations sur la clause générale de compétence », *La Profondeur du droit local. Mélanges Jean-Claude Douence*, Paris,

« les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ».

B) LA REPARTITION DES COMPETENCES ET L'AUTONOMIE FINANCIERE

Actuellement la région a principalement en charge le développement économique, l'aménagement du territoire et la planification, la formation professionnelle, la gestion des lycées, la culture et la santé. Le département s'occupe de l'action sociale, de la solidarité et du logement, de l'équipement et de l'aménagement de l'espace urbain, de la gestion des collèges, de la culture et du patrimoine, de l'action économique, des transports scolaires. La commune ou les intercommunalités gèrent l'urbanisme, les transports, les écoles, l'action économique, le logement, les actions sanitaires et sociales, la culture.

Comme on le constate, les compétences se recoupent souvent, ou se situent à des niveaux de gestion inadaptés. Elles ne répondent pas à un découpage rationnel de la réalité géographique et/ou économique du territoire concerné. On a donc aujourd'hui des compétences de plus en plus nombreuses et des niveaux de décision enchevêtrés. L'objectif des lois de 1982 était de cloisonner les compétences des collectivités alors qu'aujourd'hui, à quelques exceptions près, elles sont partagées, ce qui conduit à des financements croisés. Par ailleurs on constate un découplage entre compétences et financement, ce qui peut contraindre certaines collectivités à financer des opérations ne relevant pas de leurs compétences légales. Les financements croisés complexifient le processus de décision ce qui entraîne une incohérence des politiques locales. En effet la fiscalité directe représente la part essentiel de la fiscalité locale qui correspond aux ressources réelles des collectivités, que l'Etat rectifie par le biais d'un mécanisme correcteur d'opportunité comme par exemple le dégrèvement ou les compensations fiscales. La part de l'Etat dans la fiscalité locale a donc triplé depuis la mise en place des lois de décentralisation. Avant la réforme de la taxe professionnelle, le quart des recettes

---

Dalloz, 2006, p. 365-394. J.-P. DEROSIER, « La dialectique centralisation/décentralisation. Recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité », *Revue internationale de droit comparé*, 2007, 59 (1), p. 107-140. Cf., par exemple, C. LE BART, R. LEFEBVRE, *La Proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, 2005 ; D. WOLTON, « Le local, la petite madeleine de la démocratie », *Hermès*, 2000, 26-27, p. 89-97 ; R. LEFEBVRE, « Rapprocher l'élu et le citoyen », *Mots*, 1995, 77, p. 41-58.

Nous empruntons cette expression à Jean-Louis Quermonne (J.-L. QUERMONNE, *L'Europe en quête de légitimité*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, p. 96) ; J.-M. BELORGEY, « Décentralisation et subsidiarité », *Revue française des affaires sociales*, 1998, 52 (4), p. 25-32 ; A. DELCAMP, « Droit constitutionnel et droit administratif. Principe de subsidiarité et décentralisation », *Revue française de droit constitutionnel*, 1995, 23, p. 609-624 ; *Le Renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe* / dir. par J.-C. NÉMERY, Paris, Économica, 1994, p. 563-581 ; G. MARCOU, « Principe de subsidiarité, constitution française et décentralisation », *Entre l'Europe et la décentralisation. Les institutions territoriales françaises* / dir. Par J.-C. NÉMERY, S. WACHTER, Paris, Éditions de l'Aube/DATAR, 1993, p. 85-92.

des « quatre vieilles » était pris en charge par l'Etat. En outre la moitié des contribuables ne paient plus ou ne paient qu'une partie, en fonction de leurs revenus, de la taxe d'habitation votée par les collectivités[488].

Les SIS sont un bon exemple de financements croisés autour d'un établissement public car les contributions n'y sont pas exclusivement départementales mais proviennent aussi d'autres collectivités.

L'autonomie financière[489] des collectivités, pourtant définie dans l'article 72-2 de la Constitution et la loi organique de 2004, est donc de plus en plus incertaine.

C) LA REORGANISATION DES STRUCTURES LOCALES ET LE RENFORCEMENT DE LA NOTION DE CHEF DE FILE

La France s'est considérablement urbanisée durant ces dernières décennies, puisque près de 80 % des Français vivent aujourd'hui en ville tandis que les emplois salariés y sont concentrés dans la même proportion. Les modes de vie ruraux tendent donc à disparaître bien que l'Hexagone compte 36 000 communes, soit 40% du nombre total des communes de l'Union européenne. Par ailleurs le principe de primauté du droit européen influe fortement sur le droit infra-étatique[490]. Face à ce constat, la réforme des collectivités locales[491] conduit à un regroupement et une réorganisation des structures sous différentes formes[492].

Depuis la Révolution française, l'Etat déconcentré s'appuyait essentiellement sur les communes et les départements. En 1972, puis en 1984, la région fut ajoutée à ces deux échelons afin de répartir d'une façon plus harmonieuse les politiques publiques[493] sur des territoires ayant un poids démographique et économique significatif. De nombreux textes sont venus préciser et amplifier la décentralisation, mais sans jamais instaurer une

---

[488] Rapport du 21 octobre 2009 du comité pour les réformes des collectivités locales, présenté au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire par M.C. Roulleau, p. 11.

[489] Le principe d'autonomie financière (constitutionnalisé en 2003) est interdépendant de celui dédié à la libre administration inscrit dans la Constitution de 1946 à l'article 87, alinéa 3, OLIVA E, les principes de la libre administration et d'autonomie financière, Revue française de finances publiques, 2012, n°119, page 49

[490] L'effet direct du droit européen a été consacré par la Cour de justice dans l'arrêt *Van Gend en Loos* du 5 février 1963.

[491] Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.

[492]PONTIER Jean-Marie, « Pour une reconnaissance de la notion de collectivité chef de file », *RA,* 2002, n°328, p.406 ; MILLION Charles, Assemblée nationale, *JORF Débats*, 11 juillet 1994, p.4654

[493] Ministère de l'égalité du territoire et du logement : nouveau ministère du gouvernement AYRAULT crée par décret du 16 mai 2012. Au cours de son discours du 29 juin 2012 clôturant les 8èmes rencontres nationales des schémas de cohérence territoriale, Madame le ministre Cécile DUFLOT proclame l'objectif « d'aménager de façon équilibrée et durable les territoires ».

clarification des compétences entre chaque collectivité territoriale[494], créant ainsi un véritable enchevêtrement[495]. Il en résulte une organisation politique, administrative et fiscale complexe[496] qui reste obscure à la plupart des citoyens[497], alors qu'ils devraient se situer au cœur du dispositif et être associés aux prises de décisions, comme le prévoyait la loi de 2002 relative à la démocratie de proximité.

La loi n° 2010-1563 portant réforme des collectivités territoriales vise à simplifier cet ensemble en couplant la région avec le département autour d'une nouvelle catégorie d'élu unique : le conseiller territorial[498]. Il est à noter en outre que la commune et l'intercommunalité disposent désormais elles aussi d'un acteur commun élu au suffrage universel (il s'agit ici de deux mandats distincts contrairement à celui de conseiller territorial) : le conseiller intercommunautaire, désigné par fléchage des premiers de liste lors des élections municipales. La suppression du département, envisagée par le rapport Attali, n'est plus à l'ordre du jour et est remplacée par un schéma départemental de coopération intercommunale piloté par le préfet. Elle définit une nouvelle carte territoriale dans laquelle toutes les communes doivent intégrer une intercommunalité avant 2014, et où les pays créés par l'article 22 de la loi du 4 février 1995 sont supprimés. Des regroupements de communes nouvelles pourront se faire sur la base du volontariat après l'avis obligatoire de la population si la totalité des communes donne son accord. Par contre, pour les regroupements de départements et de régions, la consultation des électeurs reste facultative s'il y a accord à l'unanimité des départements et régions concernés. Il est également possible de créer un nouveau type d'établissement public intercommunal à fiscalité propre, des métropoles, avec un seuil minimal de 450 000 habitants, ou des pôles métropolitains, à partir de 300 000 habitants. Par ailleurs, sur l'ensemble du groupement d'EPCI, l'un au moins doit compter 150 000 habitants et exercer des compétences exclusives par convention avec le département et la région. Le financement de ces

[494] GORGE Anne-Sophie, Le principe d'égalité entre collectivités territoriales , Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2011, p.454. ; MADIOT Yves, « Les techniques de correction de la répartition des compétences entre collectivités locales », art. cit ., p.967. ; GIRAULT Jean-Marie, Sénat, JORF Débats , 5 novembre 1994, p.5003. MADIOT Yves, « Vers une « territorialisation » du droit », RFDA, 1995, p.955 ; GARREC René, Rapport relatif au projet de loi constitutionnelle et aux propositions de lois constitutionnelles relatifs à l'organisation décentralisée de la République, op cit., p.109

[495] GUICHARD Olivier, Vivre ensemble : rapport de la commission de développement des responsabilités locales, Paris, La Documentation française, 1976, p.36 ; PERETTI Jean-Jacques de, La liberté de s'organiser pour agir Rapport au Président de la République, 2011, p.10

[496] CLÉMENT Pascal, Rapport sur le projet de loi relatif à l'organisation décentralisée de la République, Assemblée nationale, n°376, 2002, p.95

[497] MARZELIER Christiane, *Décentralisation Acte II. Chronique des assises des libertés locales*, p.48 ; DURAN Patrice, « La gouvernance territoriale en tension », *Pouvoirs locaux*, 2012, n°93, p.54

[498] Rapport Warsmann Assemblée nationale n° 1153 62008 p 99

nouveaux établissements sera assuré par les impôts directs locaux des communes-membres ainsi que par les subventions des collectivités concernées. Enfin, toute compétence attribuée à une catégorie de collectivités territoriales le sera à titre exclusif et restera non partageable, sauf par convention de délégation à une autre catégorie de collectivité ou à un établissement public intercommunal à fiscalité propre.

La réforme de la représentation locale réduit de moitié le nombre d'élus dans les départements et les régions les faisant passer de 6 000 à 3 000. En confiant à un même élu des compétences régionales aussi bien que départementales, comme par exemple la compétence régionale pour les lycées et la compétence départementale pour les collèges, ce dispositif a pour but de d'améliorer la cohérence des décisions prises et de simplifier les procédures.

En outre, le cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution interdit à une collectivité territoriale d'exercer une tutelle sur une autre, tout en prévoyant la possibilité d'instituer une collectivité comme « chef de file » pour l'exercice d'une compétence. Le Conseil constitutionnel a toutefois récemment limité la portée de cette notion en estimant que l'article 72 de la Constitution habilitait la loi à désigner une collectivité territoriale pour « organiser » et non pour « déterminer » les modalités d'action commune[499] de plusieurs collectivités[500], confirmant ainsi les dispositions de la loi du 13 août 2004 qui attribuait la fonction de collectivité chef de file à la région, dans le domaine économique, et au département, en matière d'action sociale.

La réforme des collectivités territoriales s'organise donc autour de deux tendances majeures [501] : la prééminence donnée à la région dans la nouvelle architecture locale et la spécialisation des structures et des compétences[502]. On ne peut que constater que cette réforme vient appuyer et consolider l'orientation déjà prise par l'Etat de renforcer les

---

[499] Sur la question, cf. F. Advielle, Les chambres régionales des comptes et les mutualisations de services, *AJDA 2012*, p. 1952 ; F. Benchendikh, Le recours à la mutualisation par les intercommunalités à fiscalité propre : remède à la crise ou complexification de l'action publique locale, *Dr. adm. 2011*, étude n° 6 ; M. Degoffe, L'intercommunalité au regard du droit communautaire, *BJCL, 2010* , p. 744 ;
L. Janicot, *Juris-Cl. adm*., fasc. 129-20, n° 181 et s., et J.-M. Peyrical, Les contrats de prestations entre collectivités locales, *AJDA 2000*, p. 581. Le département et la région peuvent également recourir à la mutualisation par voie contractuelle de leurs services et de leurs moyens ; la loi du 16 déc. 2010 prévoit d'ailleurs l'élaboration au sein de chaque région, de concert entre le président du conseil régional et les présidents des conseils généraux, d'un schéma destiné à « *faciliter la clarification des interventions publiques sur le territoire de la région et à rationaliser l'organisation des services des départements et des régions* », schéma qui doit fixer, notamment, *les conditions d'organisation et de mutualisation des services* (CGCT, art. L. 1111-9-II).

[500] CC, n° 2008-567, DC du 24 juillet 2008.

[502] PHILIP-GAY (M.), « Répartition des compétences entre la région et le département : un dispositif inachevé », AJ Collectivités Territoriales 2011 p. 59

pouvoirs du préfet de région et qu'elle reste par ailleurs en concordance avec la tendance à la rationalisation des moyens initiée par la révision générale des politiques publiques. La reconnaissance de la pertinence de la région comme échelon d'organisation territoriale a déjà des conséquences sur la gestion et le fonctionnement des SDIS, et notamment sur les évolutions possibles du calibrage des SDIS, ceux-ci étant fonction de ce qui constitue leur pierre angulaire : les SDACR ; ce qui à son tour pose la question de leur financement en termes d'investissement.

SECTION 2 : L'EPINEUSE QUESTION DES DEPENSES DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

Les dépenses publiques relatives aux services d'incendie et de secours restent un sujet sensible : elles sont la pierre d'achoppement à laquelle se heurte toute tentative de modifier l'organisation et le fonctionnement des services d'incendie et de secours. En effet, sans financement public, les compétences des services d'incendie et de secours ne peuvent s'exercer. L'analyse de leurs modalités de financement fait ainsi ressortir des problématiques difficiles à solutionner (PARAGRAPHE 1).

Pourtant l'état actuel de la réglementation offre certaines opportunités qui pourraient aider à diminuer les dépenses des services d'incendie et de secours (PARAGRAPHE 2)

Mais on constate que les élus sont les premiers à les ignorer ou à les mal comprendre (PARAGRAPHE 3).

PARAGRAPHE 1 : LE FINANCEMENT DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

Les SIS et les départements entretiennent des liens étroits, comme le montrent les caractéristiques du cadre juridique de ces établissements publics. En effet le département est concerné non seulement par leur gestion administrative mais aussi par un financement dont ils assurent plus de la moitié. C'est sans doute ce qui explique la vision négative qu'ont de nombreux élus du coût des SDIS, qu'ils considèrent comme excessif (A). Il faut pourtant reconnaître que les départements ont atteint les limites de leurs possibilités de financement, et qu'ils servent très souvent de variable d'ajustement dans la construction des budgets des services d'incendie et de secours (B). A cela s'ajoute un désengagement croissant de l'Etat en matière de dotations des collectivités territoriales, et donc, par ricochet, des services d'incendie et de secours (C).

A) UNE PERCEPTION NEGATIVE DES DEPENSES DES SIS PAR LES ELUS

La mauvaise opinion qu'ont la plupart des élus du coût représenté par les SDIS peut se justifier par l'importance des dépenses initiales entraînées par la mise en place de l'établissement unique (a). Pourtant, ces investissements étaient indispensables pour assurer la cohérence du service public (b), confirmés d'ailleurs par ces mêmes spécialistes de la décentralisation (c).

a) Un investissement initial important dans la création de l'établissement public unique

Si l'on peut convenir qu'il était nécessaire que l'ensemble des SIS parvienne à une harmonisation en termes de moyens humains et matériels sur tout le territoire national, ce qui répondait ainsi au principe d'équité dans la distribution des secours, un tel principe a cependant pesé lourdement en termes d'investissements sur les collectivités, et notamment pour la période allant de 1996 à 2005. Les coûts de revient des SIS ont en effet été fortement affectés par la double conséquence des transferts communaux et des mesures prises en matière de gestion du personnel, -et plus particulièrement la prise en compte de la réforme du temps de travail, de la mise en place du régime indemnitaire et des changements affectant la filière sapeurs-pompiers –un réforme qui reste en cours. Il faut pourtant souligner que cette étape de la départementalisation est maintenant arrivée à son terme.

b) La nécessité d'une consolidation de la cohérence du service public de la sécurité civile

Entre 2005 et 2010, après que l'objectif de la mise en service d'un service d'incendie et de secours unique à l'échelon départemental ait été atteint, la phase suivante concernait la consolidation de l'organisation et du fonctionnement de l'établissement public. Et si le lourd investissement de démarrage a permis l'émergence du service public actuel de sécurité civile, il est évident qu'il s'agit désormais simplement de faire face à ses besoins de fonctionnement, et non pas d'augmenter sans cesse l'importance des dépenses. Cela implique donc non seulement une planification rigoureuse des investissements mais encore une sérieuse réorientation dans la gestion, avec, non plus une vision théorique du but à atteindre, mais un objectif de stricte et constante adaptation à la réalité du contexte.

Depuis 2010, les SIS sont donc en régime de croisière, autrement dit, ils ont atteint un palier caractérisé par des investissements de moindre ampleur que lors de la période

précédente[503]. En dépit des propos virulents de certains élus –dont on peut dire qu'ils ne sont étayés sur aucune analyse préalable précise- le rapport d'enquête de 2010 sur les SDIS démontre qu'il y a désormais une visibilité à trois ans sur les besoins en investissement et que, pour la période 20120-2013, les prévisions sont plutôt à la baisse. Ainsi, le besoin actuel en financement porte principalement sur les projets immobiliers tels qu'études, terrains, travaux et équipements, un domaine qui devient ainsi le premier poste de dépense d'investissement des SIS, avec une enveloppe totale 589 millions d'euros en 2010, soit, par rapport aux années antérieures, une baisse de plus de 34 %.

Le deuxième poste de dépenses lourdes reste celui des matériels de lutte contre l'incendie, en raison notamment des nouvelles contraintes liées aux nouveaux risques, car il s'agit de toujours mieux sécuriser, non seulement le citoyen mais aussi les élus, c'est-à-dire de les protéger physiquement, mais également juridiquement, et de leur éviter des dépenses de justice pouvant avoir de fortes conséquences sur les budgets de leur collectivité. C'est ainsi qu'on relève une baisse de 11 % des postes de dépenses liées aux condamnations d'élus en justice. Par contre, on constate une explosion des demandes d'équipements nécessaires au secours à personne, question que nous examinons plus loin, mais dont il faut souligner qu'il ne s'agit pas d'une mission exclusive des SIS.

Le dernier type d'investissement important concerne la dépense informatique, qui connaît elle aussi une baisse comparable, en valeur relative, à celle de l'investissement immobilier.

c) Une réflexion confirmée par les analystes[504] des collectivités territoriales

Malgré tout, c'est bien le poids en valeur absolue de l'investissement immobilier et ses variations en valeur relative qui reste la source principale à ce jour du besoin en financement des SIS. C'est pour cela qu'ils en viennent à recourir à l'emprunt, ce qui non seulement accroît de façon régulière leurs annuités de dette en capital, mais a aussi un impact sur le bloc communal et le département. Cette capacité d'investissement direct non officialisée est considérée comme provenant des collectivités, et donc « d'en bas ». Cela n'empêche pas les sénateurs, -autorités publiques de proximité, et donc les mieux placés pour analyser la situation- de souligner la bonne cohérence du niveau d'endettement des

[503] Enquête SDIS 2010, Cabinet Lamotte, rapport 2010, à la demande de l'Assemblée des départements de France

[504] KRATTINGER Y, Sénateur, rapport d'information n°49, Sénat, session ordinaire 2013-2014, fait au nom, au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République, page 31 « Renforcer la place des parlementaires dans la décentralisation/…, grâce à leur connaissance des spécificités de leur territoire d'élection, ajoutée à leur légitimité nationale, ils contribueraient à la connaissance mutuelle des projets, dont ils auraient une vision synthétique ».

SIS, qu'ils reconnaissent comme étant « encore raisonnable »[505], ce qui sous-entend une reconnaissance globale de la bonne gestion des SIS jusqu'à aujourd'hui. Ce type d'appréciation prévaut donc sur les commentaires acides de certains élus car il s'agit là d'une opinion fondée sur une analyse préalable effectuée par des personnes publiques compétentes puisqu'issues des collectivités territoriales et situées au cœur même de la gestion d'un service public dédié à la lutte contre l'incendie et aux secours.

B) LES LIMITES D'UN FINANCEMENT PAR LES DEPARTEMENTS

Ce sont les conseils départementaux qui financent majoritairement les services d'incendie (a) et de secours et ils jouent souvent le rôle de variable d'ajustement dans leurs budgets (b). A cela viennent s'ajouter un certain nombre de dépenses qu'on peut qualifier d' « invisibles » dans la mesure où elles n'apparaissent pas nécessairement dans les documents comptables (c).

a) Le poids du financement des services d'incendie et de secours

Les budgets départementaux[506] financent principalement des dépenses sociales[507] couvrant trois allocations individuelles de solidarité (Revenu de Solidarité Active, Aide Personnalisée Active, Prestation de Compensation du Handicap). Or depuis trois ans celles-ci augmentent chaque année alors que la compensation financière correspondante de l'Etat est déficitaire de plus de 20 milliards d'euros cumulés depuis 2003[508].

Les SDIS représentent eux aussi un poste de dépenses important pour les conseils généraux, mais il faut en relativiser le poids par rapport au budget global de ces derniers, car cela n'y correspond en réalité qu'à une part d'environ 3 à 6%. Les départements n'en contribuent pas moins à près de 56 % au financement des SDIS et cette contribution ne cesse d'augmenter -de 4 à 6 % par an, notamment en raison de l'augmentation des interventions[509] et du gel des contributions du bloc communal. Il faut donc s'attendre à une montée en puissance correspondante des financements départementaux. L'insuffisance des recettes et le gel des dotations de l'Etat alourdissent encore les perspectives pour la

[505] Rapport d'information n°33, octobre 2010, au nom de la commission des finances sur les investissements de la sécurité civile, page 50

[506] *Rapport de l'assemblée des départements de France* du mardi 9 novembre 2010, 4e journée nationale des SDIS. Page 1

[507] Les départementaux au bord de l'asphyxie budgétaire suite à l'effet ciseau entre la hausse leurs dépenses sociales contraintes et la baisse de leurs recettes et notamment des dotations de l'Etat, GILLES W, le département financeur, ADJA, 2011, page 1842.

[508] Ibid., rapport assemblée des départements, p. 2.

[509] De 6 % en 2009 par rapport à 2008.

période de 2011 à 2013[510]. A cela viennent s'ajouter les coûts supplémentaires entraînés par les évolutions réglementaires obligeant les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires à constamment modifier et remplacer leurs matériels et équipements pour qu'ils soient en conformité avec les normes. En outre, les effectifs ne cessent de croître. C'est pour toutes ces raisons que le principe du rattachement des SDIS aux conseils généraux a été récemment remis en question : « Dans le cadre du texte de la réforme territoriale finalement adopté, si aucune disposition ne modifie le rattachement au conseil général des SDIS, la question de l'attribution de compétences exclusives aux départements et régions, voire aux futures métropoles, se pose, ce qui nous conduira sans doute à une évolution des règles en vigueur »[511]. Comment la réforme des collectivités territoriales[512] va-t-elle influer sur cet état de fait ?

L'importance des financements locaux ne fait pas de doute puisque, comme nous venons de le souligner, si les SDIS sont financés en moyenne à hauteur de 56% par les conseils généraux, les communes et les EPCI y contribuent pour 42 %. Si l'on rajoute à cela les quelques autres ressources que les SDIS tirent de leurs activités, la part de l'Etat reste très largement minoritaire.

b) Le rôle de variable d'ajustement du département dans la section investissement du budget des SDIS

Entre 2000 et 2011, la contribution des départements, des communes et des EPCI est passée globalement de 2 milliards à 4.1 milliards d'euros, soit une hausse de 100.5 %. Le poids de cet accroissement a été supporté principalement par les départements puisque leur part initiale de 0.9 milliard d'euros est montée à 2.3 milliards d'euros, ce qui correspond à une augmentation de 168.8 %. La contribution du bloc communal a elle aussi progressé, allant de 1.1 milliard d'euros à 1.7 milliards, soit une hausse de 52.3 %.

Si en 2000, le financement des SIS par les collectivités locales était assuré à 43 % par les départements et à 57 % par le bloc communal, ce ratio s'est inversé en 2011 pour faire des

---

[510] Ibid., rapport assemblée des départements, p. 3.

[511] Ibid. p.5 à 6

[512] KRATTINGER Y, Sénateur, rapport d'information n°49, Sénat, session ordinaire 2013-2014, fait au nom, au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République « Quant aux départements, je crains que leur avenir ne soit fortement compromis du fait des problèmes financiers qu'ils rencontrent, de l'émergence des métropoles, et des revendications de transfert de compétences que les grandes villes ne manqueront pas de formuler. Dans ce contexte, le rôle du département apparaîtra comme résiduel, et cette structure, finalement, non viable. Mais je vous concède qu'elle est utile en zone rurale ! », pages 98, 99.

conseils généraux les principaux financeurs, et, par le fait même, leur a attribué un rôle essentiel dans le fonctionnement des SIS.

c) Les dépenses masquées

Dans les budgets des SIS, il est difficile d'identifier la part de la contribution des collectivités locales qui est effectivement consacrée à l'investissement. En effet, ces ressources financent principalement les dépenses de fonctionnement des SIS et la part réellement consacrée à l'investissement reste bien souvent dans l'ombre pour les financeurs. En effet, les départements et le bloc communal formé par les communes et les EPCI participent d'une manière « invisible » aux investissements des SIS –ce qui permet d'ailleurs à ces derniers de dégager des excédents sur la section de fonctionnement. Par exemple, les collectivités prennent parfois directement en charge, en les imputant sur leur budget, certaines dépenses d'investissement des SIS, telles que la mise à disposition par une commune d'un terrain destiné à l'édification d'un centre de secours, ou encore la prise en charge d'une fraction du coût de sa construction, ou même la mise à disposition par le département de ses propres services de maîtrise d'ouvrage.

Une autre forme de contribution « masquée » au financement des SIS est l'octroi par les collectivités territoriales de garanties d'emprunt leur permettant d'acquérir des véhicules ou du matériel.

Le recours à ces formes de financement indirect a une influence évidente dans les décisions d'investissement prises par les SIS car cela les pousse souvent à excéder leurs capacités réelles d'investissement[513].

C) LE DESENGAGEMENT DE L'ETAT

Clarifier les compétences respectives et exclusives de l'Etat et des collectivités territoriales reste difficile dans la mesure où l'Etat, par le biais de la direction de la sécurité civile, détient un pouvoir d'opportunité sur l'activité opérationnelle. Il joue en effet un rôle de régulateur (a) et de décideur en matière de dimensionnement des équipements et des effectifs (b) car, bien que soumis à l'avis conforme du président du conseil général, président de droit du SDIS, c'est le préfet qui reste l'acteur prépondérant.

a) Une implication symbolique de l'Etat

[513] Il se rajoute les emprunts toxiques, AUBY J-B, le financement local dans la difficulté, droit administratif, 2011, n°12, repère 11.

Il y a un effet de saupoudrage dans la répartition des fonds de l'Etat. C'est ainsi par exemple que le fonds d'aide à l'investissement des SIS (FAI), créé en 2003 par l'article L 1424-36 du CGCT et destiné à pourvoir aux équipements, est distribué par les préfets de zone selon des règles que la mission d'évaluation et de contrôle menée en 2009 qualifie de « petits arrangements entre amis »[514].

L'Etat finance les services d'incendie et de secours par le Fond d'Aide à l'Investissement mais la répartition de cette manne financière entre chaque service d'incendie et de secours départemental reste inégalitaire.

L'Etat intervient à travers ce fonds, bien que ses dotations tendent à diminuer fortement, ce qui conduit à questionner l'utilité de ce financement. Les collectivités territoriales se voient donc contraintes de supporter l'essentiel d'une charge qui, bien qu'elle ne cesse de croître, reste cependant difficile à évaluer de manière précise.

Le flou qui entoure ce mode de financement ne manque pas de susciter de fortes tensions entre l'Etat et les collectivités locales dans la mesure où c'est normalement celui qui finance qui a le pouvoir de décision.

Instauré par l'article 129 de la loi de finances pour 2003 n° 2002-1575 du 30 septembre 2002, le FAI s'inscrit dans la logique de départementalisation initiée par la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours. Ce dispositif financier avait pour but de remplacer la Dotation Globale d'Equipement (DGE) attribuée aux services d'incendie et de secours pour trois ans. Institué par l'article L.1424-36-1 du CGCT, le FAI a pour objectif de soutenir les services d'incendie et de secours dans leurs efforts d'investissement en équipements et matériels. C'est donc la seule intervention directe de l'Etat dans le financement des SIS, à côté d'autres formes de contribution indirecte telles que la mise à disposition de moyens nationaux comme les avions bombardiers d'eau, les services de déminage, ou encore des personnels militaires en soutien aux actions de sécurité civile.

La part prise par l'Etat dans le financement des SIS s'inscrit dans une logique unitaire, car elle correspond au principe de solidarité nationale qui est à l'œuvre en matière de sécurité civile.

Le FAI fait l'objet d'une répartition à l'échelon des différentes zones de défense. C'est donc le préfet de zone qui décide de sa distribution entre les SIS, en fonction des besoins en équipements et matériels[515].

---

[514] Rapport de la Mission d'Evaluation et de Contrôle, 8 juillet 2009, p. 15

[515] Tableau retraçant la distribution du FAI à l'échelon zonal entre les différents SIS, année 2010, montant en euro, pour chaque type d'investissement. Rapport d'information au nom de la commission des finances sur

Tout ceci explique pourquoi les crédits consentis aux SIS au titre de la FAI font l'objet de critiques récurrentes.

b) Un saupoudrage financier pour une normalisation croissante des compétences

La circulaire du 5 février 2007, comme celles qui l'ont suivie, avait pour objectif de revoir l'utilisation du FAI pour le réorienter sur le financement des moyens lourds et/ou structurants destinés à couvrir les risques majeurs[516], tout en encourageant la mutualisation des acquisitions de matériels et de leur mise en œuvre.

Le FAI a donc été recentré sur le financement d'Antares, une infrastructure qui bénéficiait en 2010 de 71.2 % des crédits d'aide à l'investissement. Cela a cependant conduit à une répartition inégalitaire des fonds entre les différents SIS, et donc à une forme de saupoudrage financier en matière de contribution à l'investissement. En effet, l'enveloppe du FAI s'est réduite au fil des ans, tout en restant à répartir entre un nombre de SIS ne variant pas. La contribution a ainsi changé de nature, -elle concernait auparavant une grande diversité de projets d'investissement-, tout en diminuant fortement, et en demeurant à ventiler entre 96 SIS.

On ne peut que constater un désengagement croissant de l'Etat, comme le confirme la loi du 25 décembre 2011 qui dispose que, pour 2012, l'enveloppe du FAI ne comportait que 18.36 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP), alors qu'en 2003 cette somme se montait à 45 millions, et qu'en 2005 elle atteignait même 64.85 millions. Le montant du FAI a donc décru de 71.7% depuis sa création. L'Etat ayant par ailleurs l'obligation de maintenir sa subvention au fonctionnement de l'ENSOSP (Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers), -une participation qui se monte à 4.47 millions d'euros[517]-, le Fond d'Aide à l'Investissement prend de plus en plus l'allure d'une simple variable d'ajustement dans le financement étatique de la sécurité civile, une situation qui est loin d'être en adéquation avec l'importance des enjeux stratégiques de la mission.

---

les investissements de la sécurité civile, p. 36, Sénat, session ordinaire de 2013-2013, n°33, par M. D. de Legge, sénateur.

[516] Ces moyens concernaient ceux de commandement ou de coordination interdépartementaux, ou inter-services, mise en place de plates-formes communes d'appels d'urgence, équipements et adaptation des systèmes d'information et de communication des SIS dans le cadre de la migration vers l'infrastructure nationale partagée, ANTARES (système de transmission nouveau).

[517] Ibid page 38

Cette tendance est d'ailleurs confirmée par le récent constat de la diminution des subventions effectivement versées par le FAI au titre de la participation au financement d'Antares : l'autorisation initiale de 21.36 millions d'euros s'est vue en effet réduite à 12.6 millions d'euros, lorsque l'Etat, dans la logique de son entreprise de rationalisation des finances publiques, a décidé de geler une partie de ces crédits dans l'attente du versement de la participation des SIS aux frais de fonctionnement.

L'analyse de la diminution de la participation financière de l'Etat au fonctionnement des SIS à partir de l'exemple du FAI soulève la question de la relation entre l'exercice d'une compétence par un établissement public et son mode de financement. En effet, si la compétence reste la raison d'être des entités décentralisées –et plus particulièrement des établissements publics-, est-il pour autant envisageable, dans un souci de rationalisation des dépenses[518], de transférer la compétence de sécurité civile à un autre établissement public ? L'examen de la jurisprudence ne semble pas apporter de réponse claire en la matière.

PARAGRAPHE 2 : L'IMBROGLIO JURIDIQUE DE LA RATIONALISATION DES DEPENSES

Envisager l'hypothèse d'un regroupement des financements des établissements publics dédiés à la sécurité civile implique de commencer par définir les contours juridiques de la compétence d'incendie et de secours qu'ils détiennent (A). En effet, la rationalisation des dépenses publiques pourrait emprunter la voie de la mutualisation des moyens et des effectifs, et pourtant cette notion demeure mal perçue par les autorités publiques et mal interprétée par la jurisprudence (B).

A) UNE OPTIMISATION DES DEPENSES FONDEE SUR LA DETENTION D'UNE COMPETENCE EXCLUSIVEMENT DECENTRALISEE DE SECURITE CIVILE

La rationalisation des dépenses conduit à la possibilité de mutualiser (a), ce qui présente des avantages certains pour la sécurité civile (b), sans pour autant que soit résolue la question du critère temporel (c).

a) Les contours juridiques de la compétence incendie et secours détenue par la sphère décentralisée.

Si les centres de secours sont organisés et financés par une commune ou une intercommunalité, leur personnel et leur matériel relèvent aujourd'hui pour l'essentiel des

[518] Gazette des communes n° 2068 p45

services départementaux développés dès 1950, et devenus, depuis la loi du 3 mai 1996, les organes centralisateurs et gestionnaires de droit commun des moyens et des missions des sapeurs-pompiers. Cette évolution s'explique par le fait que la commune n'avait plus les moyens d'assumer des compétences de plus en plus diversifiées et de se doter de moyens techniques de plus en plus spécialisés.

Les communes continuent cependant à jouer un rôle essentiel dans l'architecture de la sécurité civile, non seulement parce que le maire détient une compétence exclusive de police municipale –il est le responsable juridique des secours et est, à ce titre, associé au déroulement opérationnel des missions-, mais aussi parce qu'il joue un rôle important dans les actions de sauvegarde de la population. Il peut pour cela faire appel à des bénévoles, c'est-à-dire à un groupe de personnes non spécialisées intervenant dans un environnement ne menaçant directement pas les protagonistes, afin de leur porter assistance[519]. Ces opérations, pour secondaires qu'elles soient, n'en complètent pas moins les missions de secours principales, car elles impliquent le soutien aux administrés victimes de sinistres, la préparation et l'information de la population et le rétablissement des activités. C'est donc bien l'attribution d'une nouvelle compétence propre qui est instituée par la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004. Ainsi, la commune non seulement conserve bien sa compétence de maintien de l'ordre public, mais encore, par la possibilité qui lui est octroyée de recourir aux associations ou à d'autres partenaires privés, elle est associée à la gestion du service public de sécurité civile, et cela même si certaines des compétences communales tendent de plus en plus à être transférées à des EPCI.

La nature de la contribution financière communale, -« les contingents »-, met en évidence l'importance de leur participation au financement des SDIS.

La commune reste donc bien le premier échelon de l'architecture de la sécurité civile et son rôle est reconnu aussi bien dans les rapports des hauts fonctionnaires de l'administration que par le texte de la loi de modernisation, qui non seulement la remet au cœur du dispositif, mais encore souligne la nécessité qu'il y a à maintenir les contingents communaux[520]. D'ailleurs lorsque la commune se décharge d'une compétence, elle doit en verser la contrepartie financière[521] au SDIS. La commune peut d'ailleurs soit se contenter

---

[519] Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales (DSC), 2008*, Plan communal de sauvegarde, « S'organiser pour être prêt », La démarche,* 2ème édition. Réalisé en partenariat avec l'Institut des risques majeurs (IRMA).

[520] Rapport de l'Inspection Générale de l'Administration, n° 08-016-01sur la contribution des communes au financement des services d'incendie et de secours, mars 2008, pp. 1 et 13.

[521] La loi du 27 février 2002 a permis de fusionner deux types de dépenses de la commune ou de la communauté de communes en une seule contribution. Dès qu'elle disposait d'un centre d'intervention, elle

de cet unique versement obligatoire au SDIS, soit accorder une aide financière à l'établissement public pour lui permettre de procéder à des investissements, comme nous l'avons montré précédemment.

La gestion des services d'incendie et de secours relève du seul établissement public administratif puisqu'il est soumis au principe de spécialité. Il s'agit en effet d'assurer l'intérêt général, au moyen d'une compétence dédiée à un objectif précis, et donc d'exercer des missions, aussi bien anticipatives que curatives, de protection des populations, des biens et de l'environnement. Avant 1996, cette compétence a été assurée en partie par les communes qui étaient dotées d'un corps de sapeurs-pompiers, avant que les différents centres de secours ne soient centralisés dans un seul établissement public. Par conséquent il y a eu transfert de l'une des compétences communales vers un établissement public soumis au principe de spécialité territoriale et fonctionnelle, et financé par des fonds publics.

Il y a eu cependant quelques exceptions à ces transferts de compétence puisque les communes ou les EPCI pouvaient choisir de conserver la gestion de leurs propres centres d'incendie et secours[522]. Ces communes ou ces EPCI continuent donc de détenir leur compétence incendie même après la promulgation de la loi de départementalisation de 1996. Il en va de même pour les EPCI à fiscalité propre créés postérieurement à la loi de 1996 et résultant de l'application de l'alinéa 2 de l'article L.5111-3 du CGCT.

Le législateur a donc clairement montré sa volonté de préserver la possibilité de maintenir au niveau communal ou intercommunal une compétence désormais normalement dévolue à l'établissement départemental.

Par ailleurs, on constate que l'importance de l'échelon communal ou intercommunal en la matière est également maintenue dans la réforme des collectivités territoriales puisqu'il s'agit d'y mettre plus fortement l'accent sur l'intercommunalité, et cela dans un objectif de simplification, de lisibilité et de rationalité, comme le montrent notamment la mise en place de plans pluriannuels d'investissement prévoyant la possibilité pour les EPCI de récupérer des financements d'investissements initialement dévolus aux communes.

b) La légitimité du regroupement des compétences

---

devait honorer à la fois les dépenses directes relatives à leur propre centre de secours et verser des « contingents » à l'établissement public départemental.

[522] Article L 1424-1 du CGCT.

En ce qui concerne la question du regroupement des compétences, il semblerait que les avis rendus dans le cadre de la jurisprudence soient erronés. Prenons l'exemple de la mise en place, en deux phases, d'un vaste plan pluriannuel immobilier dans le département du Lot-et-Garonne. L'objectif est de restructurer ou de réhabiliter 33 centres d'intervention de secours (CIS) et le financement de l'opération s'élève à 24 millions d'euros. Les dépenses d'investissement correspondantes sont réparties par une convention dans laquelle certaines communes ont préféré confier le financement de leur part à l'intercommunalité.
La sollicitation de l'EPCI paraît ici parfaitement logique en raison du contexte d'évolution du paysage institutionnel qui va plutôt vers le renforcement de la décentralisation, car une telle décision s'inscrit bien dans une dynamique de regroupement des compétences permettant de simplifier et de faciliter les gros investissements en matière de rénovation ou de construction de casernes de sapeurs- pompiers. La charge financière est ainsi concentrée dans une seule entité publique, l'intercommunalité, plutôt que de la laisser s'éparpiller entre plusieurs communes, ce qui risquerait de nuire à l'aboutissement correct du projet.

c) L'importance du critère temporel dans le transfert de la compétence

Avant 1996 toutes les communes disposaient de la compétence incendie et secours, sauf les EPCI qui pouvaient choisir ou non de l'obtenir. Ce choix conditionnait toute la suite de leurs relations financières avec le SDIS puisque soit elles lui apportaient leur contribution financière, soit elles optaient pour un plan pluriannuel d'investissement.
On favorisait ainsi le bloc communal qui se trouvait articulé sur un établissement public intercommunautaire. Or cette solution semble la plus probable pour l'avenir, car c'est un schéma qui est inscrit dans la récente réforme des collectivités territoriales et qui correspond à un mouvement de modernisation générale incluant aussi bien la sphère publique et privée que le citoyen.
Le problème se situe donc plutôt au niveau du particularisme attaché à la compétence incendie et secours et qui a conduit à la transférer à une entité publique adéquate, le SDIS, qui **se trouve ainsi désormais détenir l'exclusivité de cette compétence**, autrefois relevant d'une obligation communale. Si une telle logique s'applique bien aux communes et au SDIS, elle ne résout pas pourtant la question des EPCI.
Si l'on considère le problème sous l'angle du financement et de la maîtrise d'ouvrage des casernes, on peut voir que certains EPCI prennent l'initiative de se voir transférer des compétences, une possibilité inscrite dans leur statut et mise en œuvre par des arrêtés préfectoraux, dont la teneur est d'ailleurs variable. Or une telle pratique pose des

problèmes de légalité, dans la mesure où la notion de fonds de concours ne peut normalement pas concerner des flux extracommunautaires (vers un autre établissement), en raison du principe de spécialité.

Pourtant il est essentiel que les EPCI puissent être partenaires des SDIS en matière de financement de la réhabilitation ou de la construction de nouvelles casernes[523]. En outre, bien que l'EPCI semble intervenir de plus en plus en dehors de son périmètre institutionnel, il faut reconnaître qu'il contribue aussi notablement à la défense de certaines communes de son territoire.

Il n'en reste pas moins que des confusions subsistent, sur cette question de la compétence, en matière de jurisprudence.

B) LES ASPECTS JURIDIQUES D'UNE MISE EN APPLICATION DE LA MUTUALISATION

La légalité d'une mesure juridique provient soit d'une loi, soit du droit prétorien. On aurait tendance à considérer la jurisprudence comme une source sûre et les magistrats comme des spécialistes du droit. Mais il n'en va pas ainsi pour ce qui concerne les SIS, en raison de la bivalence juridique qui les caractérise. L'exemple qui suit (a) démontre la confusion des juges administratifs eux-mêmes (b) dans la mutualisation des compétences en matière de sécurité civile, où le Conseil d'Etat a rendu une analyse différente (c). De ce fait, il doit être proposé des solutions de simplification pour permettre cette mutualisation de compétence en cette période si importante de rationalisation des dépenses publiques (d).

a) Logique intercommunautaire et compétence décentralisée de sécurité civile

On peut prendre l'exemple d'une délibération de la communauté de commune Val de Garonne (CCVG) qui, dans le cadre d'une demande de prise de la compétence facultative « contingent SIS » et « participation aux financements immobiliers », prononce en conséquence une modification statutaire, qui est ensuite notifiée aux 31 communes du département concerné : 29 d'entre elles acceptent et les 2 autres rendent un avis favorable. Mais le préfet, par contre, rend une décision implicite de rejet de cette délibération. La CCVG demande donc au tribunal administratif de Bordeaux l'annulation de la décision du préfet.

[523] Question écrite n° 43598 de Mme M. C. Dalloz, Assemblée Nationale, publiée au JO, le 03/03/2009, p. 1970. La réponse confirme que les EPCI compétents sont ceux qui exerçaient cette compétence à la date de promulgation de la loi du 3 mai 1996, ou encore les EPCI à fiscalité propre créés postérieurement à cette date et qui résultent de l'article L.5111-3 du CGCT. Réponse publiée au JO du 16/06/1009 p. 5915.

Or on trouve dans le CGCT quelques articles ainsi rédigés :

- l'article L.5211-17 dispose que les « communes membres d'un EPCI peuvent à tout moment transférer en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou la décision institutive ».
- l'article L 1424-1, alinéa 2, dispose que « le SDIS peut passer avec les collectivités locales ou leurs EP toute convention ayant trait à la gestion non opérationnelle du SDIS ».
- l'article L 1424-35 dispose que « les modalités de calcul et de répartition des contributions des communes et des EPCI […] sont fixées par le CASDIS. Ces contributions constituent des dépenses obligatoires ».
- l'article L 1424-18 dispose que « la commune ou l'EPCI ou le département, sur sa demande, peut se voir confier par le SDIS la responsabilité d'une opération de grosses réparations […] d'un CIS existant à la date de mise à disposition ».

Ainsi, la prise en compte du critère temporel fait ressortir que seuls les EPCI qui auraient détenu des compétences en matière d'incendie et de secours avant la promulgation de la loi du 3 mai 1996 et qui relèveraient de l'article L 1424-35 du CGCT pourraient verser une contribution financière au SDIS.

Ce type de raisonnement a des conséquences graves pour l'échelon communautaire car il sous-entend qu'il y aurait impossibilité, pour une entité publique détenant la compétence incendie et secours avant 1996, de la transférer à une autre collectivité après la départementalisation ; ou encore, qu'il y aurait perte pure et simple de la compétence et impossibilité de transférer le financement correspondant –comme c'est le cas lorsqu'on procède à la fermeture d'un centre d'incendie et de secours non rattaché au corps des sapeurs-pompiers départementaux .

On empêche alors la structure publique communautaire d'assurer son rôle de mutualisation des fonds publics, que ce soit sous la forme d'un financement direct ou sous celle de plans d'investissement pluriannuels, ce qui vient contredire la volonté exprimée par le législateur de largement développer l'intercommunalité.

Il est donc évident que l'établissement public intercommunal doit pouvoir exercer la compétence incendie et secours et ainsi être en mesure de procéder à des transferts de financement ou de verser une contribution au SDIS.

De plus, comme la CCGC soutient que les communes sont compétentes pour verser le contingent et qu'elles sont autorisées à transférer cette compétence, en tout ou en partie, à l'EPCI auquel elles adhèrent, on en conclut que ce transfert de compétence est possible.

b) Les confusions jurisprudentielles en matière de transfert de compétence

Le TA[524] part du canevas juridique institutionnel et l'analyse de la même façon que la CCGC, ce qui va à l'encontre de la décision du préfet. Il conclut en effet que, puisque le préfet ne peut soutenir que la compétence incendie et secours ne fait pas partie de celles exercées par les communes, aucune disposition législative ou réglementaire ne vient s'opposer au transfert de cette compétence non opérationnelle vers un EPCI, et que, par conséquent, le préfet était tenu de prononcer le transfert.

La position du préfet se fonde sur le fait qu'il considère que le versement de la contribution est non pas une compétence pleine et entière mais « une simple modalité de la gestion des services d'incendie et de secours », exercée par ailleurs par l'établissement public spécialisé correspondant (le SDIS).

A l'inverse de l'analyse du TA, la cour administrative d'appel (CAA) de Bordeaux[525] déclare illégal tout transfert de participation financière au SDIS par des communes, vers un EPCI qui ne détenait pas de compétence incendie et secours antérieurement à la loi de départementalisation.

La juridiction administrative du second degré met donc en évidence une dissociation entre la compétence et le financement, puisqu'en considérant la participation des communes comme un financement obligatoire envers le SDIS, elle signifie par là-même que cette contribution financière ne correspond pas en soi à une compétence, dans la mesure où cette dernière a été confiée au SDIS. Cette contribution financière n'apparaîtrait donc dans le budget des EPCI qu'au titre de l'obligation d'y faire ressortir la traçabilité communale, mais ne correspondrait en aucun cas à un transfert de compétence.

L'EPCI reste cependant en lien direct avec le SDIS, puisque qu'il participe à son financement non seulement directement, mais aussi indirectement, -dans la mesure où il peut contribuer aux investissements immobiliers des CIS transférés au SDIS ou non encore départementalisés. En toute logique, la position prise par la CAA devrait alors mener à dénier à l'EPCI cette capacité.

En outre, comme cet arrêt statue que c'est à tort que le TA de Bordeaux a annulé la décision implicite du préfet de Lot-et-Garonne, qui lui enjoignait de prononcer le transfert de la compétence communale en matière d'incendie et de secours au profit de la communauté de communes Val de Garonne, on ne peut qu'en conclure qu'un EPCI qui ne répondrait pas à la condition temporelle, -c'est-à-dire la détention de la compétence avant la date de

[524] Jugement n° 0905029-1000362 en date du 28 décembre 2010.
[525] Arrêt n°11BX00534 en date du 25 octobre 2011

promulgation de la loi de départementalisation-, ne pourrait être attributaire d'une quelconque modalité de son exercice.

c) L'éclairage apporté par le Conseil d'Etat en matière d'attribution de la compétence décentralisée de sécurité civile

Le Conseil d'Etat[526], quant à lui, prend en compte l'article L 1424-18 du CGCT énumérant les financeurs publics du SDIS, -c'est-à-dire les EPCI répondant au critère temporel, le département, et l'ensemble des communes sans exception-, et considère que tous peuvent se voir confier, par le service départemental d'incendie et de secours, la gestion de grosses réparations, d'opérations d'extension, de reconstruction ou d'équipement d'un centre d'intervention et de secours existant à la date de mise à disposition. L'ensemble des financeurs du SDIS contribue donc bien directement aux plans pluriannuels d'investissement.

En ce qui concerne le transfert de la contribution communale, la Haute Assemblée rappelle qu'il reste impossible pour un EPCI de recevoir une contingence, car celle-ci est réservée exclusivement à la commune, qui doit d'ailleurs inscrire cette dépense au budget communal comme obligatoire. Le Conseil d'Etat en conclut que la CAA de Bordeaux a commis une erreur de droit[527], et que par conséquent son arrêt doit être annulé.

La position du conseil d'Etat fait donc bien ressortir le rôle que joue chacune des deux entités publiques en matière de contribution financière aux services d'incendie et de secours. D'une part, la contribution communale ne peut être prise en compte par l'EPCI, parce qu'on ne peut dispenser la commune de cette dépense obligatoire, mais d'autre part, les EPCI, à l'instar de toutes les communes, peuvent participer sans condition aux projets d'investissement des SDIS.

L'analyse de la substance juridique de cette décision du conseil d'Etat souligne la reconnaissance de l'existence d'une dichotomie de compétences entre celle correspondant à l'obligation de versement de la contingence communale et celle exclusivement détenue par l'établissement public spécialisé. Cela veut donc dire que le transfert de compétence reste restrictif, puisqu'il ne concerne qu'une partie des EPCI. Or cette situation va à l'encontre de la logique qui préside à la rationalisation des dépenses publiques et constitue un frein évident au développement d'une meilleure répartition, par mutualisation, des

[526] Requête du Conseil d'Etat n°354992 en date du 22 mai 2013

[527] Conseil d'Etat N°354992, lecture mercredi 22 mai 2013, rapporteur M.Fabrice Benkimoun, rapporteur public, M.Vincent Daumas, 4ème alinéa

financements des services d'incendie et de secours. Il faudrait donc rendre plus limpide le cadre réglementaire.

d) Le cadre juridique d'un élargissement de la compétence décentralisée de sécurité civile à tous les EPCI

On doit ici se situer non plus dans des hypothèses de prospective, mais plutôt en revenir aux textes légaux.

Ainsi, les articles 73 et 76 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales portent sur les principes généraux de la décentralisation, ainsi que sur la libre administration. Ils sont codifiés aux articles L. 1111-8[528] et L.1111-10 du CGCT qui, avec leur décret d'application n° 2012-716 du 7 mai 2012, créent l'article R.1111-1 du CGCT.

Le fait que les articles L.1111-8 et R1111-1 du CGCT sont entrées en vigueur le 1er janvier 2015 confirme d'ores et déjà les contours de la future organisation institutionnelle décentralisée.

L'analyse que nous venons de faire de la confusion jurisprudentielle entre la compétence et son mode de financement montre que le principe de mutualisation des moyens entre les communes inscrites dans un même périmètre communautaire ne repose pas sur des bases clairement définies, dans la mesure où le regroupement des collectivités concernées ne peut se faire autour d'un[529] seul pôle, -soit l'une des communes, soit l'établissement intercommunal. En dehors du fait que cela ne contribue pas à la clarification des compétences, il y a là une incohérence institutionnelle manifeste dans la manière dont est menée la réforme des collectivités locales.

Si l'on se place d'un point de vue pragmatique, il est évident que le terme de « compétence » est à réserver à l'établissement public qui la détient de façon exclusive, à savoir le SDIS. Il faudrait donc établir une séparation stricte entre le domaine de la compétence, -réservée au SDIS-, et celui du financement de cette compétence, -assuré par les entités publiques.

---

[528] L'article L1111-8 du CGCT dispose qu' « une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire, qu'il s'agisse d'une compétence exclusive ou d'une compétence partagée. Les compétences déléguées en application de l'alinéa précédent sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante. Cette délégation est régie par une convention qui en fixe la durée et qui définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire. Les modalités de cette convention sont précisées par décret en Conseil d'Etat ».

[529] L'autre est le pôle département/ région.

Il faut donc bien faire la distinction entre les prérogatives opérationnelles et les missions financières, ces dernières étant remplies par des communes se trouvant appartenir à deux types d'intercommunalité, selon qu'elles détenaient ou non**, avant 1996,** la compétence incendie et secours.

Le Conseil d'Etat a censuré le transfert par les communes aux EPCI de la participation au financement du SDIS[530] sur le fondement que cela pouvait être interprété comme une absence illégale d'inscription d'une dépense obligatoire au budget communal.

Mais une telle orientation réglementaire ne tient pas compte du principe de mutualisation qui correspond à l'effort de rationalisation entrepris dans le cadre de la réforme des collectivités et mis en œuvre par le biais du regroupement dans une seule institution intercommunale.

Il est donc intéressant d'envisager l'hypothèse d'une permission donnée aux communes de confier le regroupement des flux internes ou fonctionnels[531] financiers à l'EPCI. Ce type d'organisation respecterait le principe des dépenses obligatoires puisque l'EPCI se contenterait de verser au SDIS les participations respectives des communes membres, qui de leur côté les verraient toujours inscrites dans leurs dépenses obligatoires.

Cela permet de clarifier les compétences respectives de chaque entité juridique, dont l'une resterait spécialisée -car correspondant à l'établissement assurant l'exclusivité de la compétence-, et dont l'autre serait mutualisée, -car se contentant de transférer les financements de la compétence. La question semble donc se ramener à la nécessité d'employer la bonne terminologie en la matière et de parler d'une fonction d'interconnexion financière remplie par les EPCI vis-à-vis à la fois des communes et du SDIS.

Il semblerait d'ailleurs que le législateur lui-même aille dans ce sens puisque le pouvoir exécutif montre qu'il a repris cette analyse, notamment dans les réponses ministérielles qui évoquent la notion d'interface financière[532].

Cette idée du rôle d'interface financière joué par les EPCI permettrait en outre d'améliorer les modalités de calcul des contributions au SDIS de l'ensemble des communes et de l'établissement intercommunal et, plus précisément, de redimensionner les dotations de

---

[530] Article L.5211-17 du CGCT.

[531] Une mutualisation de toutes les contributions qui seraient centralisées à l'échelon supérieur, celui de l'intercommunalité.

[532] Ces réponses ministérielles confirment que le législateur a voulu conserver un lien étroit entre la commune et les EPCI compétents en matière de secours et de lutte contre l'incendie, car elles utilisent de façon générale le terme d'interface financière. *Doctrine des lois*, 2 décembre 1996, réponses du ministre de l'Intérieur (6 mai 1997, 25 juin 1997, 4 aout 1997, 6 novembre 2002). On notera le recours à ce terme très peu de temps après le vote de la loi de 1996 de départementalisation.

péréquation horizontale proportionnelles au potentiel financier actuellement effectuées uniquement à l'échelon intercommunal.

De plus, un tel scénario offrirait l'avantage de consolider les principes fondant la réforme des collectivités territoriales[533], car reconnaître l'importance intercommunautaire en soulignant sa fonction d'interface financière irait non seulement dans le sens de la rationalisation souhaitée, mais encore permettrait d'envisager une couverture intégrale du territoire national par les EPCI, une progression reconnue implicitement comme inévitable par le Conseil Constitutionnel puisqu'il n'y a relevé aucune inconstitutionnalité[534].

Deux étapes doivent être envisagées dans cette recherche du positionnement d'une interface financière par rapport à la question de la compétence. Il est tout d'abord indispensable de modifier le Code général des collectivités territoriales, dans sa partie législative et réglementaire, en substituant à l'expression « établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de secours et de lutte contre l'incendie » celle d'« établissements publics de coopération intercommunale en charge du versement au nom de leurs communes membres »[535]. Ensuite, outre cette modification[536], une orientation d'interprétation donnée par le biais d'une circulaire interministérielle, émanant à la fois de la Fonction publique, de l'Intérieur et du Budget, permettrait d'éclairer complètement et précisément le contenu de la notion d'interface financière et donc éviterait que soient entachées d'illégalité les délibérations des communes et les conventions liant les communes aux EPCI.

---

[533] Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010

[534] Décision n° 2013-315 QPC du 26 avril 2013, *Commune de Couvrot*.

[535] Proposition du Lieutenant-colonel S. Demierre, Directeur départemental adjoint SDIS 53 (Manche) fondée sur les articles L.1424-24, L.1424-34 al. 3 et R 1424-30 1°.

[536] Une récente modification par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), publiée au journal officiel le 08 août 2015son article 97-2° insère un 5ème alinéa à l'article L. 1424-35 du CGCT précisant que « Par dérogation au quatrième alinéa du présent article, les contributions au budget du service départemental d'incendie et de secours des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre créé après le 3 mai 1996 peuvent faire l'objet d'un transfert à cet établissement, dans les conditions prévues à l'article L. 5211-17. Dans ce cas, la contribution de cet établissement public de coopération intercommunale est déterminée en prenant en compte l'addition des contributions des communes concernées pour l'exercice précédant le transfert de ces contributions à l'établissement public de coopération intercommunale. » Cette modification législative permet ainsi de dépasser la jurisprudence « Val de Garonne » du Conseil d'Etat qui ne peut plus trouver à s'appliquer : il est dérogé à la notion de dépense obligatoire (« *Par dérogation au quatrième alinéa du présent article* ») et le transfert de la contribution des communes à un EPCI est qualifié de compétence avec la référence « *aux conditions prévues à l'article L. 5211-17* » du CGCT

Il n'en reste pas moins que certaines compétences détenues par les communes pourraient aussi être transférées au pôle prédominant de l'intercommunalité concernée, car c'est là une orientation qui semble être inscrite dans la réforme des collectivités.

Quelle est donc la cohérence à mettre en œuvre, au-delà de la consolidation de cette interconnexion financière, entre les communes et les établissements publics communautaires ?

SECTION 3 : L'HYPOTHESE D'UN FINANCEMENT DES SIS PAR LES COMPAGNIES D'ASSURANCES

Les compagnies d'assurances ont des liens étroits avec les services d'incendie et de secours, dont l'existence et l'efficacité conditionne une partie des bénéfices réalisés (PARAGRAPHE 1).

Pourtant il serait irréaliste d'envisager la mise en place d'une participation significative de ce secteur privé aux budgets des services d'incendie et secours (PARAGRAPHE 2).

PARAGRAPHE 1 : LES AVANTAGES FINANCIERS TIRES DES SIS PAR LES COMPAGNIES D'ASSURANCES

L'importance du rôle joué par les services d'incendie et de secours ressort clairement de la lecture des textes codifiant le droit des assurances. Pourtant, même si la cause est commune (A), (B), (C), non seulement les objectifs diffèrent, mais surtout, secteur privé et secteur public ne peuvent que s'opposer en matière de principes régissant le service rendu, notamment ceux de gratuité et d'égalité (D), (E).

A) DES OBJECTIFS DIVERGENTS POUR UNE CAUSE COMMUNE

Les assurances ont des liens avec les services d'incendie et de secours par le biais des assurés, car ces derniers se situent au croisement d'un principe public d'assistance à titre gratuit et d'un principe privé d'assistance à titre onéreux. D'un côté, en effet, leurs cotisations permettent l'indemnisation des sinistres dont ils sont victimes, mais, de l'autre, les montants de ces dédommagements sont étroitement liés à la rapidité d'intervention des services d'incendie et de secours, ainsi qu'à l'efficacité des actions préventives mises en œuvre. On peut donc dire que les compagnies d'assurance tirent bénéfice du bon fonctionnement des SIS. C'est pourquoi elles ont tout intérêt à favoriser la prise de mesures préventives ou curatives destiner à former, informer et protéger le citoyen, qu'il soit victime ou sauveteur. On soulignera d'ailleurs qu'en remettant le citoyen au cœur de la sécurité

civile, la loi de modernisation favorise indirectement les compagnies d'assurances, et cela parce que les services d'incendie et de secours constituent pour elles une véritable variable d'ajustement de leurs dépenses d'indemnisation. En effet, plus les moyens humains et matériels arrivent rapidement sur les lieux d'une intervention, mieux les personnes et les biens sont préservés. En outre, la mise en place par les SIS d'actions visant à optimiser la prévisibilité du risque et à enseigner les gestes qui sauvent contribue largement à faire baisser les montants des dédommagements. On peut donc avancer l'idée que les bénéfices réalisés par les compagnies d'assurance sont proportionnels à l'efficacité de l'action des services d'incendie et de secours, et que la collaboration de ces deux secteurs –public et privé-, bien qu'ayant des objectifs divergents, se trouve cependant au cœur d'un dispositif de sauvegarde de la population.

B) LA RENTABILITE DES SIS

En effet, un certain degré de passivité opérationnelle de la part des services d'incendie et de secours entraînerait une augmentation du coût des sinistres qui se répercuterait finalement sur la population elle-même, en faisant monter le niveau des cotisations des assurés.

Peut-on pour autant associer la notion de rentabilité aux services publics d'incendie et de secours ? Ce sont eux qui font sur le terrain la toute première estimation de la valeur respective des vies, des environnements et des biens lors d'une intervention, puis, qui, à partir des divers retours d'expérience, mettent en œuvre les actions ultérieures de prévision et de prévention nécessaires. Le travail des SIS a donc des conséquences importantes, qui cependant restent invisibles parce qu'elles sont à long terme, sur les résultats financiers des compagnies d'assurances.

Il faudrait par conséquent que cette réalité soit mieux mise en lumière auprès des acteurs publics, des assureurs et de la population et, pour cela, mettre en place un mécanisme d'analyse de la valeur ajoutée apportée par le travail de préservation des biens, de l'environnement et de la population qui est celui des SIS. Pour autant, une évaluation en termes strictement financiers reste difficile, et il vaudrait mieux mettre en évidence le pourcentage d'économies budgétaires auquel ils contribuent.

Cette démonstration de leur rentabilité réelle est loin d'être secondaire puisqu'elle est étroitement liée à la question de leur coût financier, et donc à celle de leur survie. En effet, si les SIS développaient une culture d'objectifs centrée sur une amélioration permanente de

la qualité du service et de l'efficience de la gestion, il ne serait pas difficile d'en démontrer les conséquences socio-économiques directes[537].

C) LA RECHERCHE D'INDICATEURS D'ANALYSE DU ROLE REEL DES SIS DANS LES BENEFICES REALISES PAR LES COMPAGNIES D'ASSURANCES

Le Colonel Jean-François Schmauch [538] propose une équation simple composée de l'établissement d'un rapport entre le risque, les moyens opérationnels déclenchés, et les délais d'intervention. Il fait ainsi ressortir que le coût moyen des pertes directes et indirectes liées aux incendies conventionnels survenant dans les grandes villes pendant les dix premières minutes de leur développement s'accroît, avec chaque minute qui passe, d'environ 2100 à 2900 euros.

Le résultat est parlant dans la mesure où il souligne l'importance de la collaboration des services d'incendie et de secours dans les bénéfices 'invisibles' réalisés aussi bien par les compagnies d'assurances que par les assurés. Les SIS préservent des biens, et donc les valeurs financières correspondantes, grâce à la rapidité de l'engagement des moyens humains et matériels lors de leurs interventions.

On peut aussi citer une étude qui détaille l'exemple de l'incendie qui, de nuit, frappe un bâtiment de stockage situé en zone urbaine : les pertes peuvent aller de 7 600 à 101 270 euros, selon que les sapeurs-pompiers arrivent sur les lieux en deux minutes ou en cinq minutes, après que l'alerte ait été reçue par le CTA.[539]

Il faut ajouter à cela les effets des actions de prévention des incendies réalisées par les SIS : campagnes d'information, sensibilisation et formation des citoyens aux risques, analyse des dangers potentiels dans les établissements recevant du public. Une recherche menée dans ce domaine devrait elle aussi pouvoir mettre en évidence les effets de ces

---

[537] Christian Vigouroux c ; 2006, *« Déontologie des fonctions publiques »*, Paris, Dalloz, page 180, « L'efficacité n'est pas seulement un objectif, c'est un impératif de survie. C'est la raison même du service public aux usagers. Si celui-ci n'est pas efficace, il disparaitra, le service sera assuré d'autre manière, y compris dans les domaines régaliens…l'Etat ne délègue pas ».

[538] Eminent ingénieur chez les sapeurs-pompiers, Jean-François Schmauch a soutenu une thèse de doctorat en sciences de gestion sous la direction de Danièle Trauman, le 29 juin 2007, qui s'intitule : *Identification des trois principales écoles d'organisation des services ayant en charge de répondre aux situations d'urgence. Analyse et comparaison de la rationalité, de l'efficacité, et de la rentabilité de ces services à partir de la résolution d'équations simples s'écrivant sous la forme générale f(risques, moyens opérationnels, délai d'intervention,* Université Evry-Val d'Essonne.

[539] Dossier de presse, *Combien ça coûte ?* Les Services d'incendie et de secours, FNSPF, 7 décembre 2009, p. 5.

actions préventives. Il faudrait alors utiliser les mêmes paramètres que ceux servant à analyser la distribution des secours, mais cette fois en les appliquant à la prévention. Ainsi, en mettant en parallèle le risque, les moyens matériels et humains utilisés et le temps consacré à la formation, on disposerait d'un indicateur permettant de chiffrer les performances réalisées dans le domaine de la réduction du risque.

La mise en place systématique de tels indicateurs, dans chaque département et en collaboration étroite avec la Direction de la Sécurité civile et de la gestion des crises, ferait alors ressortir des chiffres cohérents et significatifs, parce que, restant au plus proche des SDACR, non seulement ils traduiraient vraiment la réalité de l'activité opérationnelle des SIS, mais aussi ils permettraient de faire ressortir les spécificités des actions de chacun de ces établissements publics.

De tels indicateurs opérationnels existent déjà, puisque, par exemple, le cabinet Lamotte les a mis en place dès 2007, mais ils sont restés insuffisamment exploités par l'ensemble des départements, car difficiles à adapter aux dimensions et aux caractéristiques respectives de chacun d'eux. Il suffit en effet d'aller sur l'Internet ou de consulter les rapports publics pour se rendre compte que leur utilisation reste quasiment confidentielle. Or, eux seuls offriraient des arguments suffisamment solides et parlants pour convaincre les dirigeants publics, aussi bien que les assureurs, les citoyens et les entreprises, de l'importance qu'il y a à miser sur une culture de la performance du service rendu, et donc d'accorder aux SIS les financements indispensables.

D) L'INSCRIPTION DES SIS DANS LE CODE DES ASSURANCES

Le Code des assurances reconnaît implicitement l'importance du rôle joué par les services d'incendie et de secours puisque les employeurs recourant aux services de sapeurs-pompiers volontaires s'y voient accorder un abattement sur leur cotisation contre l'incendie[540]. Une telle mesure, si elle permet de lutter contre l'érosion de ce volontariat qui compose à plus de 80 % les effectifs des SIS, bénéficie également aux assurés, bien que de façon indirecte.

Dans un tout autre domaine, l'installation obligatoire –sous peine de sanction financière- de détecteurs d'incendie[541] par les particuliers à leur domicile non seulement les pousse à

[540] Article 9 de la loi n°96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers
[541] Loi n°2010-238 du 9 mars 2010 ; Décret n°2011-36 du 10 janvier 2011

s'impliquer dans la prévention, mais est aussi l'occasion pour eux de nouer un dialogue avec les sapeurs-pompiers, qui sont les mieux placés pour dispenser des conseils en la matière.

La fiscalité constitue un autre genre de mesure incitative. Ainsi une taxe spéciale[542] (TSCA) a été mise en place, dont l'assiette s'appuie sur les conventions d'assurance incendie passées par une entreprise, à condition que le risque correspondant soit situé en France. Le produit de cette taxe est reversé en partie aux départements, qui sont les principaux financeurs des services d'incendie et de secours. Créé à l'origine par la loi de finances du 13 avril 1898[543], cet impôt, qui a pour objectif de contribuer au financement des SIS, reste sans affectation particulière afin de respecter le principe de l'universalité budgétaire, et elle est attribuée au budget public communal général.

Une autre forme de participation des compagnies d'assurance au budget des SIS avait été envisagée, dans le cadre d'une proposition de loi déposée le 27 juin 2001 au Sénat, et elle avançait l'idée de créer une indemnité forfaitaire liée aux interventions sur autoroute effectuées par les sapeurs-pompiers, et qui aurait été réglée par l'assureur du propriétaire du véhicule à moteur responsable d'un accident de la circulation. Mais comme une telle source de financement aurait contrevenu au principe de gratuité, le projet a été abandonné.

Tous ces exemples montrent bien qu'il y a toujours eu une volonté en France d'établir une coopération entre les compagnies d'assurances et les SIS, et que cela vient bien d'une reconnaissance implicite de l'importance du degré d'efficacité de l'action des sapeurs-pompiers dans les bénéfices réalisés. C'est aussi pourquoi le débat public sur ce thème est relancé régulièrement.

E) LA REMISE EN CAUSE PAR LES COMPAGNIES D'ASSURANCES DES PRINCIPES DE GRATUITE ET D'EGALITE

Les premières sociétés d'assurance contre l'incendie font leur apparition au XVIIIe siècle, lorsqu'en 1786, l'une d'elles décide de consacrer le quart de ses bénéfices annuels à la création d'un corps de sapeurs-pompiers professionnels[544.] Un autre exemple plus

[542] Articles 991 à 1004 du Code générale des impôts français
[543] Mémoire de formation d'adaptation à l'emploi de Directeur départemental adjoint des services d'incendie et de secours, session 2011, Lt-Cl Sacha Demierre, p. 21.
[544] Hamon G.1895-1896, Histoire générale de l'assurance en France et à l'étranger, Paris, Journal « l'assurance moderne », page 39.

marquant reste celui d'une autre compagnie qui incite ses assurés à faire de la prévention contre l'incendie et, pour cela d'apposer sur leur domicile une plaquette métallique portant l'acronyme M.A.C.L -Maison Assurée Contre l'Incendie[545]. C'était un moyen simple de dissuader les incendiaires potentiels, mais aussi de signaler que la victime serait dédommagée pour reconstruire ou réparer le bien détruit.

Les compagnies d'assurances ont donc depuis toujours tenu compte de la nécessité de financer des actions préventives pour réduire le risque incendie, au point d'ailleurs d'avoir envisagé encore tout récemment[546] l'idée de financer complètement les services d'incendie et de secours. Pourtant ce projet n'a pas abouti parce que le principe de gratuité dans la distribution des secours doit impérativement être conservé.

Ce principe de gratuité a pour objet de permettre aux pouvoirs publics d'assurer à tous les citoyens une égalité de traitement. Le gouvernement a donc depuis toujours rejeté les propositions visant à y renoncer[547], allant jusqu'à faire voter deux lois, celles des 16-24 août 1790 et du 5 avril 1884, des textes dont il ressort bien que les services d'incendie et de secours sont un service public municipal, et qu'en tant que tels, ils restent à la charge exclusive de la commune. On peut voir là aussi bien la volonté de maintenir un financement public que celle de conserver au service rendu son caractère de gratuité[548] .

Cela n'a pourtant pas empêché que soit ensuite créée une taxe, à la charge des assurés, qui, prélevée sur leurs primes d'assurances, servait à financer les budgets des SIS. C'est ainsi que la loi de finance du 13 avril 1898 avait institué un impôt spécial, équivalant à 6 euros par million de capital assuré, et alimentant les crédits du budget du Ministre de l'Intérieur, pour être ensuite reversée aux communes pourvues d'un corps de sapeurs-pompiers. Une partie du service était donc pris en charge par les assurances, mais comme elle était répercutée sur l'assuré, cela remettait en cause le principe de gratuité.

---

[545] Ibid page 41

[546] Le député Fleury, lors du rapport remis au Premier Ministre dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de 1996, juin 2000, page 42, cite « Les mesures de prévention préconisées par les assureurs dans la lutte contre l'incendie permettent de limiter les indemnisations de sinistres, ceci est une réalité. Cependant, l'intervention des sapeurs pompiers a lieu à partir de l'échec de ces dispositifs de préventifs et de fait, s'inscrivent bien dan la logique de l'assureur en termes de complémentarité (…) il semble difficile de réfuter que l'action des sapeurs-pompiers ne puissent être considérée comme indépendante de cette logique et fasse l'objet d'une prise en charge financière de ces sociétés ».

[547] Exposé des motifs présenté en Conseil d'Etat par le Ministre de l'Intérieur, lors du décret sur l'organisation communale des corps de sapeurs-pompiers du 29 décembre 1875

[548] Le principe de gratuité émerge par l'ordonnance royale du 11 mars 1733

Cette loi fragilisait également le principe d'égalité, car si elle avait à l'origine pour but d'harmoniser la distribution du service public d'incendie et de secours sur l'ensemble du territoire national, cette ressource a été en réalité détournée par l'Etat à son profit[549].

L'institution d'une taxe parafiscale à la charge des assurances a donc bien existé, mais, si elle a été définitivement supprimée le 31 janvier 1944, ce fut pour être remplacée par la TSCA, un type de prélèvement qui, lui aussi remet en question le maintien des principes d'égalité et de gratuité du service public.

L'idée de faire prendre en charge l'intégralité des budgets des SIS par les compagnies d'assurances n'est donc pas nouvelle, mais il faut la manier avec prudence si l'on veut aussi conserver à ces derniers leur caractère de service public.

PARAGRAPHE 2 : FINANCEMENT DES SIS PAR LES COMPAGNIES D'ASSURANCES OU MAINTIEN DE L'ORIENTATION UNILATERALE DES DEPENSES PUBLIQUES

L'instauration d'un financement privé des SIS se révèle en effet impossible dans la mesure où cela se ferait au prix d'un détournement des règles du droit public (A). Et pourtant, les dépenses publiques ont atteint un niveau de saturation (B) tel qu'il devient difficile d'envisager de les alourdir encore[550] (C), (D).

A) LE RISQUE DE DETOURNEMENT D'UNE NOUVELLE RECETTE FISCALE

La création d'un type de taxation des compagnies d'assurances qui profiterait au financement des SIS se heurte au principe d'universalité budgétaire. En effet, l'article 32-1 de la LOLF permet de recourir à la création de comptes d'affectation spéciale pour pouvoir respecter l'obligation de non affectation des recettes aux dépenses, autrement dit l'interdiction de mettre une taxe en relation directe avec une recette budgétaire. On pourrait donc envisager d'instituer un compte d'affectation spéciale pour recevoir la recette issue de la taxation des compagnies d'assurances et la faire ensuite participer indirectement aux dépenses des SIS, sous une forme plus globalisée. Ainsi, une dépense inscrite au budget de l'Etat sous l'intitulé « sécurité civile » répondrait au principe d'universalité puisqu'elle

[549] Jean Sennac, article paru dans la revue *Prévention du feu* en 1924 ; « L'Etat pratiquant la politique de Gribouille a conservé par devers lui les 9/10ème de cette recette sous le prétexte de réaliser des économies ».
[550] « La solution apparaît donc nécessairement complexe à l'image de la complexité du système de protection civile en France », page 102, OLIVA E, Professeur des universités, agrégé des facultés de droit, université d'Avignon Colloque Avignon 2003.

resterait générale, car liée au financement des moyens nationaux de sécurité civile. Le montant correspondant pourrait donc sans difficulté être ensuite transféré aux SIS.

Mais ce serait l'Etat qui profiterait alors du respect du principe de non affectation des recettes aux dépenses car se poserait alors la question du mode de répartition de cette ressource financière qui risquerait fort, au nom de l'actuelle politique de rationalisation des dépenses publiques, d'être détournée de son objet pour être affectée à d'autres besoins plus urgents.

B) LA NOTION DE COMPENSATION DES COMPETENCES DECENTRALISEES

Les compagnies d'assurances ont des liens étroits avec les collectivités territoriales, et notamment à l'échelon départemental. En effet, l'Etat a progressivement transféré le produit de la TSCA aux départements[551], parce que cela lui permettait non seulement de compenser le transfert de nouvelles compétences, mais également de contribuer autrement au financement des services d'incendie et de secours[552], puisque la Dotation Globale de Fonctionnement a fortement diminué, au point de ne plus couvrir, depuis 2005, les dépenses des SDIS. Le produit de la TSCA viendrait donc compenser cette diminution de la DGF, et servirait alors au financement d'une compétence transférée. Mais, d'une part, la compétence en question était déjà détenue par les départements, et d'autre part, le produit de la TSCA sert surtout chaque année à venir équilibrer des dépenses sociales[553] par nature imprévisibles, car en hausse constante. D'un côté, l'Etat rationalise donc ses dépenses en ne versant plus aucun financement aux SIS[554], et, de l'autre, il procède à des compensations financières des transferts de compétences. En outre, il le fait par le biais du versement d'une recette fiscale qui est par nature dynamique, comme le montre le fait que son taux de croissance, entre 2002 et 2009, fut de plus de 4,8 %. Enfin, il ne peut affecter une telle ressource directement aux SDIS, puisqu'il est supposé avoir déjà attribué aux départements la compensation correspondant à la compétence transférée. Il y a donc là

[551] Loi du 13 aout 204 relative aux libertés et responsabilités locales, l'Etat a transféré une partie du produit de la TESCA aux départements.
[552] L'assiette de la TECSA-entre 2005 et 2007- comprenait une partie de la taxe des véhicules terrestres à moteur puis en 2008 elle s'est élargie aux contrats incendie et navigation. Dans un but de modernisation des SDIS, le département contribuait au financement des services incendie.
[553] CARREZ- THENAULT, rapport « La maîtrise des dépenses locales », conférence sur les déficits publics, 20 mai 2010 « 61 % des dépenses de fonctionnement des départements sont d'ordre social et dans leur majorité relèvent de facteurs extérieurs au libre choix des départements ».
[554] Le rapport Fleury exposait l'idée que « l'Etat reverse aux SDIS une part de la taxes qu'il perçoit au titre de ces contrats d'assurance » rapport Jacques FLEURY de juin 2000, page 20.

une accumulation de contradictions qui rendent difficilement lisible la politique de l'Etat en matière de compensation financière des transferts de compétences.

Les départements se trouvent cependant dans une situation d'incertitude qui vient fortement peser sur leurs capacités à financer les SDIS. En effet la suppression de la taxe professionnelle en 2011 risque fort de les conduire à vouloir réduire encore des dépenses locales ne cessant de s'accroître avec l'extension du chômage, l'explosion des contributions sociales, l'alourdissement de l'entretien des collèges et l'obligation de contribuer au développement économique de la région. Ils peuvent donc être très tentés, dans un tel contexte, de conserver la totalité du produit de la TSCA.

C) L'AJOUT D'UNE TAXE DANS L'ASSIETTE FISCALE DE LA TESCA

L'institution d'une taxe additionnelle à la taxe sur les conventions d'assurance (TECSA) ne serait pas non plus une bonne solution car cela entraînerait un alourdissement des charges pesant déjà sur les entreprises et les particuliers puisque les compagnies d'assurance en répercuteraient le coût sur les assurés[555]. On aurait pu cependant imaginer la faire servir au financement des services d'incendie et de secours. Mais, comme la TECSA s'est étendue à d'autres types de contrats d'assurances afin de contribuer à réduire le déficit public, l'assiette fiscale en a été augmentée d'autant. En outre, on peut considérer que le financement des SIS, même insuffisant, est déjà assuré. Comment dès lors faire admettre aux assureurs, en l'absence d'indicateurs d'analyse de performance des SIS, la nécessité d'un impôt supplémentaire ? Quant aux assurés, pour qui l'impôt doit rester lisible pour être acceptable, ils comprendraient eux aussi difficilement un mode de taxation faisant augmenter leurs cotisations.

Enfin, les compagnies d'assurances sont en France au maximum de leurs possibilités de contribution, comme le souligne le fait que la fiscalité qui leur est actuellement applicable est à ce jour la plus élevée d'Europe.

Un tel alourdissement des charges auxquelles sont soumis les particuliers aussi bien que les entreprises n'est donc pas envisageable[556].

D) UN MODE DE FINANCEMENT NON FISCAL MAIS INCOMPATIBLE AVEC LES INTERETS PUBLICS

[555] Question n°21739, JO Sénat, 6 avril 200, p. 1260
[556] Réponse à la question parlementaire n°21739, JO 6 avril 2000, page.1260

L'article 17-2 de la LOLF permettrait de mettre en place un mode de financement qui ne serait pas issu des recettes fiscales et qui consisterait à instituer un fonds de concours alimenté par des versements provenant de personnes morales ou physiques et ayant pour but de répondre à un besoin lié à des dépenses d'intérêt public. Or les missions de service public assurées par les SIS doivent dépendre de fonds publics puisqu'il s'agit d'assurer l'intérêt général, c'est-à-dire l'intérêt de tous, et non pas un quelconque avantage particulier. En effet, si les assureurs finançaient les SDIS par ce biais, ils répondraient en réalité à un intérêt privé, comme le montre la décision du Conseil Constitutionnel[557], qui s'appuie, d'une part sur les articles 12 et 13 de la DDHC, et d'autre part sur l'expression « doit être conforme à l'intention de la partie versante » utilisée dans l'article 17-2 de la LOLF, pour réfuter l'idée que l'exercice de missions régaliennes –et donc celles de sécurité civile- puisse être financé par des personnes privées. L'institution d'un tel fonds de concours serait donc inconstitutionnelle (a). La seule solution reste le conventionnement (b).

a) Les irréalisables solutions mise en œuvre dans les autres pays européens

On peut être tenté de s'inspirer des solutions qu'ont trouvées d'autres pays européens pour résoudre la question du financement des SIS : certains se tournent vers une fiscalisation des contrats d'assurance, là où d'autres ont créé une taxe parafiscale.

Une proposition de loi datant du 27 juin 2001 allait dans ce sens car elle visait à faire contribuer les assurances au financement des services d'incendie et de secours, suivant en cela l'exemple d'autres pays européens[558] qui appliquent ce type de prélèvement pour assurer l'entretien des corps de sapeurs-pompiers. Ce genre de solution permet en effet aux collectivités territoriales de dégager des marges de manœuvre substantielles dans un contexte actuel généralisé de souci de réduction des dépenses publiques.

Ailleurs, comme par exemple en Allemagne ou en Belgique, on a préféré mettre en place une taxe parafiscale qui vient alimenter un fonds de sécurité destiné à la prévention et à la lutte contre l'incendie, au financement de la formation professionnelle, à la recherche et à l'information, et à l'achat de matériel incendie. D'autres encore ont plutôt choisi d'avoir des corps de sapeurs-pompiers privés, financés exclusivement par les assureurs, comme c'est le cas au Danemark et en Suisse.

[557] Décision n°2011-625 DC du 10 mars 2011
[558] La Finlande, le Danemark, la Suisse, la Belgique, l'Espagne et l'Autriche

La diversité de ces modes d'organisation pourrait servir de source d'inspiration pour imaginer les changements à opérer en France au niveau des services d'incendie et de secours.

La solution de la privatisation est à exclure car notre organisation repose sur l'idée- force de service public, alimenté par des fonds publics et dont la gouvernance doit demeurer bicéphale. Or privatiser impliquerait la participation de financeurs privés au conseil d'administration des SDIS, qui deviendraient alors des établissements mi-publics, mi-privés, avec une compétence opérationnelle exercée au nom de la police administrative, et une compétence de gestion administrative et financière détenue par les compagnies d'assurances. Ce type de projet a pourtant fait l'objet de nombreux débats parlementaires, et a été évoqué dans bien des rapports rédigés par de hauts fonctionnaires. Il serait toutefois contraire à l'essence même des principes qui fondent notre service public d'incendie et de secours en France.

Agrandir notre périmètre national aux dimensions européennes pourrait constituer une alternative intéressante, mais qui serait bloquée à la base par le fait que notre niveau de prélèvements obligatoires est déjà l'un des plus élevés du monde (il est de 44 %, pour un niveau de 38 % dans les autres pays européens, et de 25 % pour les Etats-Unis et la Chine). En outre, ce sont d'ores et déjà les assureurs qui contribuent le plus à l'alimentation des budgets publics départementaux. Et le montant de l'enveloppe actuelle ne peut être alourdi, même si sa répartition peut toujours être modifiée.

On ne peut donc envisager une évolution qu'en suivant la piste d'un autre mode de collaboration à établir entre les assureurs et les SIS, et qui serait fondé sur la reconnaissance que le degré de performance atteint par ces derniers contribue indirectement aux gains financiers des premiers.

b) La solution des conventions entre les assureurs et les SIS.

On pourrait ainsi mettre en place des conventions fondées sur des dons ou des subventions que les assureurs pourraient accorder aux SIS pour financer leurs achats de matériels de lutte contre l'incendie ou leurs investissements en matière de prévention. Participant de la sorte activement à la réduction du risque, les assureurs tout autant que les SIS en retireraient un bénéfice évident. Mais cela suppose de pouvoir initier et développer l'habitude de recourir à des indicateurs permettant de mesurer en termes financiers la performance opérationnelle des établissements publics dédiés à l'incendie et au secours.

On pourrait aussi envisager que les compagnies d'assurances prennent des mesures incitatives en matière de prévention incendie, telles par exemple qu'une majoration systématique des contrats couvrant les établissements recevant du public qui ne seraient pas aux normes. En effet elles sont informées des risques encourus dans la mesure où elles ont accès aux analyses effectuées en ce domaine par les préventionnistes. Le montant de la majoration correspondante serait alors affecté au financement des SIS.

Il est à noter que ces diverses solutions permettant d'éviter de recourir à un alourdissement de la fiscalité ne peuvent cependant s'inscrire que dans le cadre consensuel d'une volonté commune se traduisant par des accords à passer entre les représentants des services d'incendie et de secours et ceux de la Fédération Française des Sociétés d'Assurances.

CONCLUSION DU CHAPITRE 3

Les services d'incendie et de secours subissent les conséquences directes du mouvement actuel de modernisation de l'Etat territorial. Les réformes entreprises manifestent en effet la ferme volonté d'instituer l'échelon régional comme étant le nouveau niveau de la gouvernance territoriale, comme le montre le fait que le préfet de région détient désormais un pouvoir hiérarchique sur le préfet de département dans le domaine du développement économique. Ce dernier n'en conserve pas moins l'intégralité de ses prérogatives en matière de sécurité civile, car il y demeure une autorité de proximité incontournable. C'est ainsi que, même si la compétence de police administrative qu'il détient a été vidée de sa substance, il pourrait cependant continuer de jouer un rôle essentiel si l'on décidait de développer le mouvement de mutualisation des moyens matériels et humains de sécurité civile à l'échelon régional.

Mais les collectivités locales se modernisent elles aussi, et ce changement va dans le même sens puisqu'il s'agit, là encore, de privilégier l'échelon régional avec la mise en place de la notion de chef de file.

Ce phénomène de recentrage sur la région ne peut qu'affecter l'organisation et le fonctionnement actuels des SIS puisque leurs principales sources de financement sont départementales. Or, non seulement les conseillers départementaux ont une vision faussée de la gestion des services d'incendie et de secours, qu'ils accusent d'être des gouffres financiers, mais encore la plupart des départements, écrasés par une hausse constante de leurs dépenses, ont atteint les limites de leurs possibilités en la matière[559], -une situation que vient encore aggraver le désengagement croissant de l'Etat.

Il faudrait donc, pour résoudre l'épineuse question de leur financement, pouvoir procéder à des regroupements d'établissements publics d'incendie et de secours, et s'interroger alors sur l'échelon –intercommunal, interdépartemental ou régional- auquel il serait le plus pertinent de les situer. L'analyse de la jurisprudence fait ressortir que le choix de l'intercommunalité soulèverait de gros problèmes liés à celui du critère temporel, puisque la détention de la compétence incendie et secours avant 1996 constitue la condition préalable à toute possibilité de mutualisation des ressources financières.

[559] FLEURY B, Les collectivités territoriales au régime sec ? A propos du rapport de la Cour des comptes du 2 juillet 2012 intitulé Situation et perspectives publiques 2012. La Semaine Juridique : administrations et collectivités territoriales, 2012, n°28, act.483.

Or le principe de la mutualisation apparaît comme la seule solution viable pour l'avenir des SIS. La requalification juridique de la notion de connexion financière dans le Code des collectivités territoriales a été effectuée depuis peu. Ensuite, comme les élus locaux sont au plus près aussi bien du terrain que des citoyens, et que, de ce fait, ils jouent un rôle essentiel dans la gouvernance des SIS, il importe aussi de leur conserver une place prépondérante dans tout projet de réorganisation. Enfin, il ne faut pas perdre de vue que c'est dans la commune, lieu de naissance historique des services d'incendie et de secours, que s'enracine leur légitimité et leur permanence.

CONCLUSION DU TITRE 1

Si le service public de la sécurité civile est désormais situé à l'échelon départemental, son origine reste communale, émergeant exclusivement des acteurs de proximité, renforcé par une décentralisation fonctionnelle de la sécurité civile depuis la départementalisation des services d'incendie et de secours. Ils ont été créés et maintenus grâce à l'échelon communal, initialement privé puis public. Les communes ont bien construit et été protectrice de leur population, bien, environnement, devenant une nécessité. La gestion des services d'incendie et de secours était donc une nécessité naturelle pour maintenir en vie la plus petite collectivité.

Et, bien que son architecture actuelle soit marquée par la présence d'une diversité d'acteurs publics et privés, il n'en reste pas moins que c'est le citoyen qui reste au cœur du système.

Pourtant, les missions des services d'incendie et de secours sont de plus en plus complexes, et elles sont de plus en plus difficiles à assumer financièrement par les seuls départements[560].

En outre, tout projet de réforme se heurte à la nécessité de tenir compte de la question de la responsabilité, puisque les critères organiques et fonctionnels s'y croisent et qu'ils sont définis en lien aussi bien avec l'activité de police administrative qu'avec celle de service public. En effet, un éventuel rattachement à une autre collectivité que le département soulève le problème de la compétence, et donc celui de la responsabilité administrative.

Enfin, il est essentiel de ne pas perdre de vue l'importance du rôle joué par l'Etat unitaire, -une spécificité bien française-, dans le maintien de la cohésion et de la cohérence de notre système de sécurité civile.

Tous ces éléments forment donc à nos yeux **un bloc d'entités fondamentales et indissociables** dont nous estimons qu'il est impossible de ne pas tenir compte dans une étude prospective ayant pour objet de faire émerger quel échelon de rattachement serait le plus pertinent pour les SIS.

Le service devenu public de sécurité civile a suivi le concept de décentralisation, qui n'a pourtant jamais fait l'objet d'un transfert par l'Etat, toute perspective d'évolution des services d'incendie et de secours prend en compte deux compétences intrinsèquement liées au couple centralisation-décentralisation et bien sûr le citoyen.

---

[560] Cour des comptes, Rapport public annuel 2013, Tome I, volume I-1, première partie. La situation et les perspectives financières des départements, p 65-116. La Documentation française, février 2013, 657p

TITRE 2 : LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION : VERS UNE GOUVERNANCE MODERNISEE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

Les réformes de l'Etat territorial et des collectivités territoriales ont des incidences certaines sur les services d'incendie et de secours puisqu'ils sont reliés directement à la fois à l'organe centralisé et à l'organe décentralisé. La modernisation de l'Etat et des collectivités territoriales portent sur une recherche d'optimisation de son fonctionnement par la rationalisation de son organisation. Il doit donc en aller de même pour les services d'incendie et de secours, qu'il s'agit dès lors de redimensionner pour en améliorer l'efficacité[561]. Dans cette optique, il est déjà nécessaire de mettre en cohérence les nouveaux dispositifs suite aux nouvelles réformes en matière de sécurité civile. Ensuite il suit les perspectives situées au cœur du service public notamment dans l'outil stratégique de pilotage. Ces orientations permettent de dresser une esquisse de propositions (CHAPITRE 1).

Car le service d'incendie et de secours outre les possibilités offertes par les réformes, sur un concept de protection du citoyen. Il comprend deux axes antinomiques reliés à la sécurité civile. En conséquence ce nouveau processus se compose des deux compétences, ne pouvant être dissociées, c'est-à-dire les transférer toutes les deux, à l'Etat ou les collectivités territoriales.

Au contraire il est nécessaire d'intégrer ce nouveau concept de protection civile aux formes juridiques existantes, et ainsi de proposer un panel de solution, en conservant le plus justement la proportion de chaque compétence et du citoyen (CHAPITRE 2).

[561] Allocution de Manuel VALLS, ministre de l'intérieur au congrès de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, AMIENS,29 septembre 2012 « Face aux défis de la couverture des risques, de la complexité croissante de notre société, de ses structures, de ses réseaux, face au contexte budgétaire qui nous oblige à l'intelligence et à l'innovation, il nous appartient élus, Etat, sapeurs-pompiers, de dire ce qui doit changer pour garantir dans le temps l'excellence et la performance de la sécurité civile. Pour cela, il ne faut pas s'interdire de bousculer les schémas dans lesquels nous fonctionnons aujourd'hui et imaginer une nouvelle gouvernance »

CHAPITRE 1 : LES PISTES D'EVOLUTION DANS LE PROCESSUS DE MUTUALISATION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

Nous commencerons par déterminer les différentes possibilités de mutualisation qui s'offrent aux services d'incendie et de secours. Il s'agit là en effet d'un véritable enjeu pour les territoires (SECTION 1).

Ensuite nous chercherons à identifier s'il est pertinent d'envisager de situer l'outil de pilotage des futurs SIS au niveau du bassin de risque (SECTION 2).

SECTION 1 : LES ENJEUX DE L'INTEGRATION INTERCOMMUNALE ET INTERDEPARTEMENTALE DANS LA MUTUALISATION DES COMPETENCES DE SECURITE CIVILE

La satisfaction de l'intérêt général reste le principal point de convergence de l'ensemble du mécanisme régissant la sécurité civile, un ensemble qui repose sur un principe juridique, -la police administrative de la sécurité civile-, dont l'application se traduit concrètement par la mise en place d'un SDACR, -l'outil privilégié permettant de déterminer l'importance des moyens humains, matériels et financiers nécessaires à la poursuite de cet objectif. Or, comme actuellement le SDACR est établi à l'échelon départemental, il faut commencer par se demander comment on pourrait le redimensionner pour l'adapter aux limites d'un autre type de territoire (PARAGRAPHE 1).

Il s'agit bien en effet à la fois de regrouper des compétences et d'éviter d'imposer une normalisation excessive qui pourrait nuire à la souplesse du dispositif. (PARAGRAPHE 2).

Il faudrait en outre pouvoir légaliser le transfert de certaines missions actuellement assurées par les services d'incendie et de secours à des entités de proximité (PARAGRAPHE 3).

PARAGRAPHE 1 : LA MISE EN COHERENCE TERRITORIALE DE LA SECURITE CIVILE PAR LE MOUVEMENT DE DECENTRALISATION

Le mouvement de modernisation de l'Etat ne peut manquer d'influer sur le cadre juridique actuel des SDIS, qui devra être modifié à moyen ou long terme. Il n'est en effet pas envisageable de maintenir les SDIS dans une organisation et un fonctionnement qui non seulement deviennent difficiles à assumer pour les collectivités et l'Etat, mais encore devront nécessairement intégrer les nouvelles conceptions régissant désormais la sécurité civile.

Ces changements impliqueront inévitablement des transferts de compétence. Or, on note que, dans ce domaine, des jugements contradictoires ont souvent été rendus par des magistrats qui ont tendance à oublier la séparation qu'il convient d'établir entre compétences opérationnelles et compétences administratives.

De telles confusions se produisent parce que les services d'incendie et de secours sont des établissements publics atypiques, qui, bien que dédiés à l'exercice de la sécurité civile, sont caractérisés par un cadre juridique bivalent. Comment dès lors faut-il répartir les

compétences entre les deux têtes qui les gouvernent, et peut-on déléguer une compétence à un autre établissement exerçant la même spécialité ?

Il faudrait, pour résoudre ce problème, parvenir à une nouvelle définition de ce qu'est la compétence de sécurité civile, afin qu'il devienne possible de l'attribuer à toute collectivité territoriale. La défense contre l'incendie, initialement assurée par la commune, est la raison d'être des services d'incendie et de secours (A). Mais on peut également la transférer à l'EPCI (B) Où se situe alors le service d'incendie et de secours dans cette architecture (C) ?

A) DE NOUVELLES COMPETENCES COMMUNALES

Dans le mouvement de décentralisation de la sécurité civile, de nouvelles compétences ont été attribuées à la commune afin que soient modernisés les moyens de lutte contre l'incendie.

Initialement, les règles d'implantation des points d'eau relatifs à la défense extérieure contre l'incendie datent d'une simple circulaire du 10 décembre 1951, complétée par deux autres, datant de 1957 et de 1967. L'absence de toute autre source juridique génère des difficultés d'application majeures car ces textes posent un cadre trop restrictif[562], ce qui conduisait, dans les zones rurales, à de nombreux refus d'autorisations de construction, fondés non pas sur une analyse préalable du risque réel, mais plutôt sur une application trop pointilleuse des textes par certains SDIS. Il y avait donc de nombreuses disparités entre les départements, dues à une absence de consensus dans la manière de déterminer le nombre de points d'eau à mettre en place pour assurer la défense incendie d'une zone ou d'une commune.

Une réflexion a donc été menée par le ministère de l'Intérieur pour établir de nouvelles règles de calcul mieux adaptées à l'environnement actuel, afin de moderniser la défense extérieure contre l'incendie et de l'inscrire dans un cadre juridique établi en concertation avec les élus locaux concernés.

Un nouveau cadre législatif concernant la défense extérieure contre l'incendie (DECI) a donc été fixé[563] par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 codifiée dans le Code général des collectivités territoriales. Ainsi, l'article L 2213-32 dispose que « le maire assure la défense

[562] La circulaire du 10 décembre 1951 met en évidence un simple calcul applicable dénué de toute réflexion, ainsi la règle établie est un point d'eau d'un débit de 60 m2/heure ou une réserve de 120 m3 à moins de 200 mètres.

[563] Articles L.2225-1 à 2223 et articles L 2213-32 du CGCT.

contre l'incendie », notamment en prenant en charge la mission de service public consistant à mettre à la disposition des services d'incendie et de secours les ressources en eau nécessaires, en termes de quantité, de débit et de pression.

Une telle mesure a une portée juridique évidente sur le caractère légal du transfert à une autre collectivité d'une mission de service public. En effet, si le SDIS est ainsi déchargé d'une tâche, c'est uniquement parce que le maire souhaite pouvoir continuer à bénéficier de ses services, et par conséquent aménage sa commune à cet effet. De la sorte, ce qui était à l'origine une mission propre du SDIS devient pour la commune une prestation à caractère payant.

Par ailleurs, une police spéciale dédiée à la défense extérieure contre l'incendie a été créée dont le pouvoir a été confié au maire[564]. Désormais les communes ont donc l'obligation d'assurer l'alimentation permanente en eau des moyens de lutte contre l'incendie, et la dépense correspondante doit être inscrite au budget communal. Cette compétence de gestion devenant une compétence communale, elle peut, à ce titre, être transférée à un EPCI. Mais cela implique un transfert correspondant du pouvoir de police spéciale détenu par le maire au président de l'EPCI. Il en ressort que cette nouvelle compétence confirme l'importance de l'échelon communal[565].

B) LE TRANSFERT DES NOUVELLES COMPETENCES COMMUNALES A L'ECHELON COMMUNAUTAIRE

Si le service public de défense extérieure contre l'incendie (DECI) exercé par les communes est transférable aux établissements publics intercommunaux, c'est donc aussi le pouvoir de police administrative spéciale correspondant qui l'est au président d'un EPCI[566]. C'est en effet la totalité de la compétence qui fait l'objet du transfert à un établissement disposant par ailleurs d'une fiscalité propre.

Un tel transfert permet non seulement de soulager les maires des communes rurales d'une charge dont la maîtrise technique devient de plus en plus complexe, mais aussi ouvre à la commune concernée la possibilité de bénéficier des capacités de mutualisation, de spécialisation du service, et de rationalisation des coûts d'investissement et de fonctionnement dont dispose l'échelon intercommunal. Et ce transfert de compétence vaut

[564] Articles 42 bis, L 2213-32 et L 2225-1 du CGCT.

[565] Prétot.x, la défense contre l'incendie : une compétence essentiellement communale (loi n°2011-525 du 17 mai 2011 et décret n°2015-235 du 27 février 2015 : JCP éd.A 2015 (à paraitre en nov.2015)

[566] L.5211-9-2 du CGCT

aussi transfert de responsabilité. **Toutefois, il faut ici rappeler que la police spéciale en matière de défense contre l'incendie ne limite en aucune façon le pouvoir de police administrative générale du maire ou du préfet**. Ils peuvent ainsi, l'un sur le territoire de sa commune, l'autre dans la limite départementale, préciser les règles techniques applicables dans leur domaine de compétence respectif.

Outre la question de la désignation de l'autorité responsable du service, les nouvelles dispositions du CGCT ont permis que soit expressément inscrit dans le Code général des collectivités territoriales le principe selon lequel il appartient au service public de défense extérieure contre l'incendie (DECI) de financer les investissements nécessaires.

La notion d'intérêt communautaire fondant les compétences des communautés a été consacrée par la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Pourtant aucun texte n'a donné de définition de l'intérêt communautaire, laissant aux élus le soin de déterminer librement le contenu des compétences obligatoires et optionnelles des communautés, en fonction des circonstances appréciées localement[567]. Cette faculté est importante dans la mesure où le législateur a attribué aux groupements de vastes champs d'intervention.

Le transfert des pouvoirs de police spéciale aux présidents d'EPCI en est l'illustration car il ouvre le champ des responsabilités et des compétences.[568]. Sans remettre en cause l'exercice du pouvoir de police générale des maires, l'esprit de ce dispositif est de faciliter et d'améliorer l'action des EPCI en dotant leurs présidents d'un pouvoir de police spéciale utile à l'exercice de leurs compétences. Dans cet exemple, le transfert du pouvoir de police reste évidemment lié à celui de la compétence correspondante. La loi du 16 décembre 2010 réformant les collectivités territoriales est donc venue renforcer l'échelon intercommunautaire en simplifiant et favorisant ces transferts de pouvoirs de police spéciale avec la mise en place de la procédure de transfert automatique de compétence.[569]. Les autres compétences demeurent facultatives, et notamment celle de la

---

[567] DESJARDINS Xavier, Paul BOINO (sous la direction), Intercommunalité et décentralisation. Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs, rapport au PUCA, Université Lumière Lyon I, juin 2006, p. 74.

[568] L'article L.5211-9-2 du CGCT, dans sa nouvelle rédaction issue de l'article 163 de la loi du 13 aout 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, a permis le transfert de nombreuses compétences, par le biais de la police spéciale, aux EPCI à fiscalité propre, dans les domaines de l'assainissement, de l'élimination des déchets ménagers, de la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage, de la sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées par des établissements communautaires, ainsi qu'en matière de circulation et stationnement.

[569] La loi du 16 décembre 2010 facilite cette procédure par un transfert automatique de compétences en matière d'assainissement, d'élimination des déchets ménagers, de réalisation d'aires d'accueil, ainsi que pour assurer l'exécution des arrêtés de police spéciale.

gestion de la police municipale[570]. Cela induit donc non seulement la réalité de la légitimité de la commune en matière de compétences, mais aussi un effet de découpage, car si c'est bien la majorité des compétences qui tendent à être transférées à l'intercommunalité, on n'en consolide pas moins parallèlement l'échelon communal en matière opérationnelle. Et il faut rappeler que, dans ce domaine, le président d'un EPCI n'étant pas titulaire du pouvoir de police administrative générale, la substitution possible reste toujours possible.

Il semblerait donc bien que l'intercommunalité[571] devienne un échelon incontournable en matière de compétence générale, aussi bien que spécifique, dans le domaine de la sécurité civile[572], et donc ait un rôle important à jouer par rapport aux services d'incendie et de secours. Ainsi, ce regroupement de compétence facilite et simplifie la coordination des travaux effectués au nom de la sécurité civile, car il permet aux SDIS d'avoir en la matière un seul interlocuteur.

Cependant, le transfert de la compétence en matière de secours et d'incendie ne reste possible que si certaines conditions sont préalablement remplies.

PARAGRAPHE 2 : DES MESURES DECENTRALISEES SOUS LE CONTROLE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

Un décret d'application fixe les principes généraux et les grandes règles d'organisation de la Défense extérieure contre l'incendie, qui reste en relation directe avec la Direction Générale de la sécurité civile et de la gestion de crises, ainsi qu'avec la Conférence Nationale des services d'incendie et de secours.

Un référentiel national a été établi, en concertation avec les représentants des SIS, et a fait l'objet d'un arrêté ministériel. Il sert de base à un règlement départemental de défense contre l'incendie élaboré par le SDIS concerné, la seule entité publique habilitée à le faire puisqu'elle maîtrise l'analyse des risques du territoire et qu'elle élabore le schéma d'analyse et de couverture des risques (SDACR). Car la première étape indispensable est bien d'identifier tous les risques et, à partir de là, de dimensionner la carte des points d'eau nécessaires, ce qui permet ensuite d'établir un règlement départemental de défense extérieure contre l'incendie qui sera arrêté par le préfet. Ce document a pour vocation de

[570] Il s'agit d'une véritable attribution fonctionnelle à un président d'EPCI par rapport aux agents communaux.

[571] DOMINGO L., « La loi de réforme des collectivités territoriales et l'intercommunalité », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales n° 2, 10 Janvier 2011, p.2012, MOZOL P., Les compétences métropolitaines, une remise en question du rôle joué par les collectivités territoriales dans la conduite de l'action publique locale ? », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales n° 2, 10 Janvier 2011, p.2013

[572] Cet « intercotropisme » laisse penser à certains élus et experts, que d'autres transferts de pouvoirs de police interviendront, Les cahiers scientifiques ENSOSP Perspectives N° 9, Xavier PRETOT, conseiller en service extraordinaire à la cour de cassation, professeur associé à l'université Panthéon-Assas (Paris II)

coordonner localement les rôles respectifs des communes, du SDIS, des services de distribution d'eau, de ceux chargés de l'équipement, de l'urbanisme, de la construction, de l'aménagement rural et de la protection de la forêt. Une fois cette carte départementale établie, un schéma communal ou intercommunal de défense extérieure contre l'incendie pourra être mis en place par le maire ou les maires des communes membres de l'EPCI, ou par son président, à condition qu'il dispose du pouvoir de police correspondant. Toutefois, s'il doit être conforme au schéma départemental et établi en concertation avec le service d'incendie et de secours, l'élaboration de ce schéma communal ne constitue qu'une faculté et non une obligation.

Le SDIS joue donc un rôle stratégique dans l'élaboration de ces différents schémas départementaux et communaux dans la mesure où il se trouve toujours en amont des projets, mais il intervient aussi en aval, lors de leur application. En effet dans le cadre de ses missions prévisionnelles il doit procéder à des opérations de reconnaissance opérationnelle des points d'eau incendie, et notamment identifier leur accès, leur signalisation, leur implantation et la configuration des abords des bornes et poteaux d'incendie. Une telle compétence reste propre au service d'incendie et de secours car ces missions participent directement à la mise en œuvre opérationnelle puisqu'elles permettent d'actualiser la cartographie départementale dont dispose le centre de traitement de l'alerte et donc de mettre en œuvre à bon escient la lutte contre l'incendie. En outre, le service d'incendie et de secours doit procéder à l'actualisation permanente du règlement opérationnel afin de pouvoir coordonner et actualiser les mesures prises par les services de DECI et les autorités de police administrative en les intégrant dans les actions établies par le schéma d'analyse et de couverture des risques.

Le maire, de son côté, est chargé d'assurer l'entretien des ouvrages et la vérification périodique des points d'eau normalisés. Il faut ici rappeler que la réalisation de ces schémas communaux par les services d'incendie et de secours devrait être une mission normalement dévolue à la commune, même si cette dernière peut toujours recourir au SIS pour obtenir des informations stratégiques. Cette fourniture de renseignements se fera alors à titre gratuit car, comme des documents structurants comme le SDACR et le RO sont produits par un service public, ils sont donc consultables sans contrepartie financière. Par contre, si c'est le service d'incendie et de secours qui réalise cette carte pour le compte de la commune, cela devient une prestation à caractère payant, puisque la compétence relève normalement de la commune.

Compte tenu de cet ensemble de nouvelles contraintes, quelles sont donc les pistes de réflexion pertinentes qu'il faudrait développer pour envisager la future réforme des SDIS ?

SECTION 2 : L'ORIENTATION DE L'OUTIL DE PILOTAGE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS VERS LE BASSIN DE RISQUE

Le dimensionnement des services d'incendie et de secours repose à la fois sur le schéma d'analyse et de couverture des risques (SDACR), et sur ses modalités de financement dans un contexte toujours plus difficile. La récente réforme des collectivités locales est donc une bonne occasion d'envisager le dépassement des limites départementales actuelles et de considérer l'idée d'un nouveau type de SDACR qui pourrait être conçu à partir de la notion de bassin de risque (PARAGRAPHE 1).

Cependant, avant d'établir tout nouveau schéma prospectif, il est indispensable d'établir un diagnostic préalable portant sur un certain nombre de points essentiels devant figurer dans tout projet concernant le devenir des SDIS (PARAGRAPHE 2).

PARAGRAPHE 1 : LA PREDOMINANCE DU SDACR SUR LES AUTRES ACTES STRUCTURANTS

Le SDACR est l'outil de calibrage qui va déterminer les dimensions d'un SDIS. Il reste donc antérieur et supérieur à tous les autres actes administratifs qui structurent l'établissement public (A et B). Pour le faire évoluer, il faudrait par conséquent nécessairement commencer par en revoir les limites territoriales (C).

A) UN DOUBLE OBJECTIF

Le SDACR est un des plus importants parmi les actes juridiques qui structurent les SDIS. Ce document dresse en effet l'inventaire des risques de toute nature qui peuvent menacer la sécurité des personnes et des biens dans le département et détermine leurs objectifs de couverture. Il recense aussi tous les moyens disponibles en personnel formé, en véhicules et en matériels, et décide de la localisation géographique des centres de secours qui sera la plus propre à assurer un délai moyen d'acheminement des secours de vingt minutes entre la demande d'intervention et l'arrivée des équipes de sapeurs-pompiers.

Le SDACR répond donc à un double objectif : fournir des règles d'analyse permettant d'évaluer l'adéquation des moyens de secours à la réalité des risques du département et permettre, grâce à des grilles d'évaluation, de faire les bons choix en matière d'acquisition

de moyens et d'implantation des centres de secours. Il s'agit par conséquent d'un document à géométrie variable, qui sera propre à chaque SDIS, qui structurera toute son organisation et qui déterminera son fonctionnement.

Comme ce document est établi par le directeur départemental des services d'incendie et de secours, sous l'autorité du préfet, et soumis au CASDIS pour avis conforme, c'est bien un acte juridique structurant, qui conditionne non seulement l'existence mais aussi la vie même de l'établissement public. C'est aussi un outil de lisibilité politique puisqu'il permet de planifier les recrutements en personnel, la formation des sapeurs-pompiers, les achats de matériels et les investissements en construction de casernements, l'ensemble des coûts financiers correspondants étant supporté en partie par la population du département.

B) UN VECTEUR STRATEGIQUE

Le SDACR doit fixer des objectifs et des orientations stratégiques en fonction des perspectives d'évolution économique, démographique et d'aménagement du territoire des départements. Il tient compte également de l'activité opérationnelle et de l'apparition de nouveaux risques qui peuvent avoir des conséquences significatives en matière d'évolution des équipements et des moyens à engager. Il doit s'adapter en permanence à ces contraintes, ce qui conduit à mettre en place des plans de financement pluriannuels pour la formation, l'équipement, les infrastructures et le recrutement, car il faut mettre en adéquation les effectifs des différentes unités opérationnelles avec les risques recensés. Le SDACR peut donc être considéré comme l'acte fondateur de la politique publique de sécurité civile dans un département puisqu'il se situe en amont des autres actes juridiques structurants, tels que l'arrêté conjoint d'organisation du corps départemental, l'arrêté préfectoral de classement des centres d'incendie et de secours, le règlement opérationnel[573] arrêté par le préfet, le règlement intérieur du corps départemental, l'arrêté relatif aux emplois de direction, la délibération du CASDIS relative à l'organisation administrative du SDIS et la délibération du CASDIS relative au plan d'équipement et à celui de la formation du personnel. Cette détermination des orientations stratégiques est au cœur même du système du service public de sécurité civile et, à ce titre, il soulève de nombreuses questions de fond.

C) VERS UNE LOGIQUE DE BASSIN DE RISQUE

[573] Le non-respect du règlement opérationnel peut constituer une faute de service, JCP A 2012, act. 858 - Commentaire par Xavier Prétot conseiller en service extraordinaire à la Cour de cassation professeur associé à l'université Panthéon-Assas (Paris II)

L'extension du champ d'action de l'outil de dimensionnement des services d'incendie et de secours (a) à un échelon supérieur est une éventualité qui reste tout à fait cohérente (b) nécessitant toutefois une reconnaissance suffisante d'une si particulière notion en matière de sécurité civile (c).

a) Un document à valeur juridique dépassant les limites conventionnelles

La procédure retenue par le législateur, c'est-à-dire l'obligation de soumettre le SDACR à l'avis conforme du conseil d'administration, soulève le problème du juste équilibre à réaliser entre l'adéquation des moyens aux risques recensés. En raison de leurs importantes conséquences financières pour les budgets des SDIS, les SDACR doivent être dimensionnés ou réajustés au plus près des nécessités locales, sous peine d'engager la responsabilité des SDIS. En effet, dans le cas contraire, le juge se trouverait en possession d'un document entaché d'erreurs d'analyse, ce qui lui permettrait de démontrer sans difficulté une éventuelle implication fautive du SDIS. Par ailleurs, le SDACR est un acte réglementaire qui peut faire grief, et donc faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir car il pourrait être invoqué par un administré à l'appui d'une recherche en responsabilité, bien qu'il n'y ait pas actuellement de jurisprudence en la matière.

L'échelon le plus pertinent pour l'analyse des risques, retenu par la loi de 1987 puis par celle de 2004, était le département. Mais aujourd'hui la prise en compte de paramètres tels que la délimitation des bassins de risques fait qu'on constate souvent la nécessité d'élargir le périmètre couvert par le SDACR. En effet, même si « la première ligne de front reste le niveau départemental, ce qui justifie pleinement la compétence du préfet de département en la matière, il faut néanmoins tenir compte de plus en plus largement des crises qui dépassent souvent les limites départementales. C'est notamment le cas des crises routières, des crises sanitaires ou des incidents sur les installations industrielles sensibles »[574].

b) Un SDACR en meilleure adéquation avec les bassins de risque

L'importance de la section investissement de leur budget reste une préoccupation constante pour les autorités publiques. Or si l'établissement d'un SDACR implique de prévoir comment se développeront les moyens humains aussi bien que matériels, c'est bien l'évolution des effectifs qui reste l'élément essentiel qui va en déterminer les

[574] Rapport définitif sur les zones de défense et de sécurité, proposition d'évolution – IGA, août 2008, n° 07-066-05, p. 12.

dimensions, et par conséquent fixera aussi les conditions d'existence et de fonctionnement d'un service d'incendie et de secours. En effet c'est l'humain qui prédomine sur la technique dans l'organisation de la sécurité civile puisqu'un SDIS fonctionne essentiellement à partir du système du volontariat, dont les effectifs seront proportionnels à la taille du département. Mais le dimensionnement d'un SDACR fait l'objet de divergences incessantes.

C'est le Sénat qui se trouve à l'origine de la plupart des propositions de lois touchant à la sécurité civile des collectivités territoriales[575]. Bien que les sénateurs définissent le SDACR comme un outil essentiel pour tous les acteurs de la sécurité civile, ils le jugent obsolète et ne constituant pas vraiment l'outil d'aide à la prise de décision qu'il devrait être. S'ils lui reconnaissent une valeur juridique[576] incontestable, ils estiment cependant qu'il ne permet pas d'aboutir concrètement à une programmation correcte des investissements qui seront nécessaires dans les domaines du patrimoine immobilier, des véhicules et des matériels. Car le SDACR dans son principe devrait permettre d'instaurer une sorte de cercle vertueux mettant en adéquation permanente l'analyse des risques, leur couverture et la programmation budgétaire correspondante, le tout témoignant d'un constant souci de rationalisation des moyens. Or nous devons ici rappeler que le SDACR est avant tout un outil de planification stratégique, mis à la disposition du conseil d'administration du SDIS et du préfet, et dont le but essentiel reste de couvrir les risques recensés dans le département, tout en permettant d'évaluer et de contenir au mieux la progression des coûts correspondants. En droit public, le SDACR résulte d'un partenariat entre le préfet et le conseil général, puisque le président du conseil général peut choisir de déléguer la présidence du conseil d'administration du SDIS. La pièce maîtresse du fonctionnement opérationnel du SDIS reste donc le directeur départemental car lui seul dispose de l'expertise nécessaire à la création d'un SDACR.

Ainsi, bien qu'un récent rapport du Sénat[577] fasse ressortir que le préfet amende souvent le projet de schéma, il faut ici souligner qu'il ne le fait généralement qu'en vue d'accroître la couverture du risque recensé. Il s'agit là évidemment du principe du « parapluie » qui permet d'échapper à l'éventualité d'une recherche en responsabilité pour un risque non couvert. C'est le même principe qui explique aussi pourquoi le conseil d'administration d'un

[575] Rapport d'information n° 33 du Sénat, au nom de la commission des finances sur les investissements de la sécurité civile du Sénat, et au nom de la commission des finances sur les investissements de la sécurité civile, session ordinaire de 2012-2013.
[576] Article L 1424-7 du CGCT.
[577] Voir note 114.

SDIS est généralement très réticent à rejeter les demandes du SDIS lorsqu'elles sont présentées sous l'autorité du préfet.

Par conséquent, du point de vue du Sénat, nous sommes, avec le SDACR, en présence d'un cercle vicieux qui, loin de conduire à une rationalisation des moyens, engagerait plutôt les SDIS dans un système d'accroissement incessant de leurs dépenses. Par ailleurs les sénateurs estiment que l'existence de certains SDIS est dépourvue de justification réelle et repose souvent sur des raisons de politique locale. Pour avancer cela, ils se basent sur un raisonnement fait par la Cour des comptes et qui fait ressortir qu'il est impossible de mettre en place des indicateurs permettant de mesurer le rapport entre le coût des SDIS et leur efficacité réelle sur le terrain. Pour eux, le SDACR serait donc un document servant à édicter des mesures permettant de justifier l'accroissement des capacités opérationnelles des SDIS. Ils envisagent par conséquent la possibilité de déplacer les schémas d'analyse et de couverture des risques au niveau régional, et souhaitent par ailleurs qu'en soit instituée une révision périodique, étant donné que « la carte n'est pas le territoire ». Il faut en effet reconnaître la nécessité de prendre en compte la notion de bassin de risques, car la population ne cesse d'évoluer et de se déplacer, de même qu'apparaissent de nouveaux risques industriels tandis que d'autres tendent à se réduire, le tout restant lié aux évolutions de la vie économique des territoires. Par ailleurs, les matériels ne cessent de devenir de plus en plus performants, ce qui implique la reformulation régulière correspondante de la notion de couverture des risques.

c) La nécessité de reconnaître la notion de décentralisation fonctionnelle de la sécurité civile

Bien qu'il paraisse logique que les élus des collectivités territoriales s'intéressent de près au fonctionnement des services d'incendie et de secours et aient en la matière quelques convictions fortes, ils doivent cependant prendre en compte la spécificité de ce service public de sécurité civile et notamment la manière dont il fonctionne sur le terrain et qui, reposant sur une étroite collaboration entre divers acteurs locaux, se situe plutôt dans une perspective d'ordre intérieur que de débat politique. Or les SDIS sont difficiles à gérer en raison de l'ambivalence d'un statut juridique, qui, par ailleurs n'a cessé d'évoluer en l'espace d'un siècle. En outre, s'il est évident que les problèmes posés par cette gestion des SDIS doivent conduire à une réflexion sur les réformes à entreprendre, toute la question reste de savoir à quel échelon territorial les instituer.

En effet, si la décentralisation consiste à confier le pouvoir de décision aux autorités élues d'une personne morale distincte de l'Etat, la déconcentration se définit quant à elle comme un aménagement des pouvoirs de l'Etat au niveau local et qui donne à ses représentants certaines prérogatives, tout en les maintenant sous le contrôle hiérarchique des autorités centrales. Et comme la sécurité civile reste une des compétences régaliennes de l'Etat, c'est dans le cadre déconcentré que deux échelons du découpage administratif semblent véritablement concernés par les futures réformes de la sécurité civile : le département et la zone.

PARAGRAPHE 2 : LE DIAGNOSTIC PREALABLE POUR UNE ANALYSE PROSPECTIVE

Dresser un état des lieux du fonctionnement actuel des services d'incendie et de secours en matière opérationnelle, administrative et financière est un préalable indispensable à l'étude d'éventuelles réformes de ce service public de sécurité civile. Il s'agit en effet maintenant de mener une réflexion prospective qui inclura nécessairement la prise en compte des risques liés aux événements majeurs (A), de l'évolution de la gestion publique (B), et des exigences accrues du citoyen (C). Tout projet d'évolution doit par ailleurs s'appuyer sur la précieuse expérience capitalisée par le directeur départemental des services d'incendie et de secours (C), ainsi que sur la place majeure qu'il convient de conserver à des maillons opérationnels essentiels, tels que la commune (D). On pourra alors voir comment il serait possible de faire évoluer le dispositif actuel vers un échelon supérieur (F et G).

A) LES RISQUES LIES AUX EVENEMENTS MAJEURS

Il faut aujourd'hui prendre en compte l'importante évolution des risques[578] et les nouvelles formes d'exposition liées aux actes terroristes, comme par exemple les attentats qui ont eu lieu dans notre pays dans les années 1980 et 1990, ainsi que l'accroissement du nombre des événements climatiques exceptionnels[579]. En outre, le développement économique a causé la multiplication des installations dangereuses telles que les centrales nucléaires, les

[578] OLLIVIER (L.), « Affaire AZF : des responsables mais pas de coupable », Dalloz 2010 p. 813
« Le 21 septembre 2001 à 10 h 17, l'usine AZF explosait en périphérie immédiate de la ville de Toulouse. L'énumération des chiffres rend compte de la violence de l'explosion et de l'importance des dommages : 31 morts, plus de 2 500 blessés et 27 000 logements touchés donnaient lieu à 87 000 dossiers d'indemnisation, dont 16 000 au titre de préjudices corporels, et à 12 000 expertises médicales portant à la somme de 1 954 342 660 € le coût total du sinistre(…) »

[579] REVET R, « "Vivre dans un monde plus sûr". Catastrophes "naturelles " et sécurité "globale " », Cultures & Conflits 2009/3 (n° 75)

barrages, les réseaux de transports des énergies et les nouveaux moyens de communication. De la même façon, l'ouverture des pays aux échanges mondiaux, la concentration des populations dans les zones urbaines et le raccourcissement des distances liés aux progrès des transports ont aggravé les risques de catastrophes sanitaires comme les épidémies et épizooties, ce qui entraîne souvent.des mesures de précaution conduisant aussi bien à des abattages massifs de troupeaux d'élevage qu'aux achats de vaccins préventifs, toutes mesures qui représentent un coût supplémentaire pour les pouvoirs publics.

Ces nouveaux risques sont désormais omniprésents dans la vie quotidienne des citoyens et ont fortement contribué à développer une nouvelle culture du risque. Les études réalisées par les experts et portant sur l'aggravation du dérèglement climatique sur le long terme font apparaître que les canicules, les inondations soudaines et les tempêtes ont de plus en plus de chances de se produire, tandis que par ailleurs les phénomènes migratoires de vecteurs pathogènes comme les moustiques ne cessent d'augmenter[580].

Par conséquent nos sociétés actuelles sont de plus en plus vulnérables tandis qu'on assiste à la montée de l'individualisme, ce qui suppose une implication correspondante sans cesse plus grande des pouvoirs publics pour porter secours aux populations. Les enjeux se situent donc désormais essentiellement sur le plan d'un renforcement de la résilience du citoyen, ce qui passe obligatoirement par la mise en place d'actions d'information et de formation sur les comportements à adopter pour prévenir et atténuer le risque.

B) LA REDUCTION DU FORMAT DE LA GESTION PUBLIQUE

L'examen des budgets publics fait ressortir qu'il y a actuellement une recherche de l'amélioration des performances des actions publiques correspondantes.

Le constat de la constante dégradation des comptes publics[581] depuis la fin des années 1970 a imposé une remise en cause des modes de gestion et a déclenché un mouvement d'investigation visant à mettre en œuvre une plus grande efficacité de l'action publique. Or, les services d'incendie et de secours se trouvent à la jonction des services déconcentrés

[580] Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

[581] Cour des Comptes, rapport intitulé, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2015, page103 « Le ralentissement des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales est incertain et, si la poursuite du recul de leurs investissements est probable, son ampleur est incertaine », pages 105, 106 « Les risques tiennent surtout au ralentissement des dépenses de fonctionnement, qui n'est pas acquis, et à l'ampleur incertaine de la baisse de l'investissement. La diminution du besoin de financement des administrations publiques locales présente donc un fort degré d'incertitude ».

de l'Etat et des services décentralisés des collectivités locales, deux entités qui sont pareillement engagées dans la quête d'une plus grande rationalisation des finances publiques. D'ailleurs, la loi organique de finance (LOLF) de 2001 est fondée sur une logique d'étroite connexion à établir entre les objectifs, les moyens et les résultats[582]. Ainsi les différentes autorités administratives de l'Etat sont désormais concentrées sur la poursuite d'une rationalisation dans l'organisation et le fonctionnement des services, comme le montrent des mesures telles que le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, ou la diminution des moyens humains et matériels dans les préfectures. Cette perte de ressources a évidemment des conséquences directes sur le fonctionnement des services d'incendie et de secours, qui se trouvent obligés de s'y adapter en conséquence. Ce principe de la poursuite de la performance, s'il a été initié par l'Etat, gagne maintenant l'ensemble des collectivités territoriales qui se trouvent être aussi les principaux financeurs des SIS. Il s'agit en effet désormais de déterminer des feuilles de route qui permettront de rationaliser les finances publiques. Pour cela, il faut chercher à supprimer les redondances[583], à réduire significativement les coûts des différentes structures, à explorer quelles nouvelles synergies pourraient être établies entre les entités déconcentrées et décentralisées, tout cela, cependant, sans nuire à l'efficacité opérationnelle, car, dans ce cas, on prendrait le risque d'engager leurs responsabilités pénales, civiles ou administratives.

C) LES EXIGENCES ACCRUES DU CITOYEN

Les attentes du citoyen envers les services que peuvent leur rendre les pouvoirs publics ne cessent de croître. Pourtant il y a aujourd'hui une meilleure information, presque en temps réel, et cela grâce au perfectionnement des moyens de communication. C'est ainsi qu'il arrive même parfois que les annonces faites par les médias précèdent les instructions de

---

582 CATTEAU D, LOLF et la modernisation de la gestion publique. La performance, fondement d'un droit public financier rénové ; coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », thèse Droit public, Dalloz, 2007, pages 81, 171 et s

583 GABORIAU Vincent, « La mutualisation dans les service public, nouvel enjeu de coopération », *RDSS* , 2012, n°1, p.45.
BOULAY Floriane, « Vers une généralisation de la mutualisation des services entre collectivités locales ? », *AJDA*, 2012, p.468.
GABORIAU Vincent, « La mutualisation dans les services publics, nouvel enjeu de coopération », *art. cit* ., p.53.
BOULAY Floriane, « Vers une généralisation de la mutualisation des services entre collectivités locales ? », *art. cit* ., p.474

mise en œuvre des mesures à prendre[584]. Par ailleurs, l'opinion est aujourd'hui extrêmement sensibilisée à l'actualité car chacun peut se sentir concerné par un événement, en tant que citoyen, usager, contribuable, consommateur, salarié, ou victime. Cette sensibilisation croissante entraîne parallèlement une exigence accrue à l'égard des pouvoirs publics, d'ailleurs encore accentuée par le travail de *lobbying* auquel se livrent souvent les médias. Aujourd'hui, une crise non seulement passe rarement inaperçue, mais encore peut générer de la part du citoyen des comportements disproportionnés par rapport à l'évènement, et cela parce que l'importance de ce dernier est déformée par le prisme des médias. C'est ainsi par exemple que la publicité faite autour des décès causés par certains virus (comme celui du H1N1) a provoqué une affluence massive dans les centres de vaccinations et a contraint les pouvoirs publics à élargir les plages de leurs horaires d'ouverture, tout cela pour voir ensuite leur fréquentation baisser très rapidement.

Enfin, la notion d'acceptation de l'aléa a fini par conduire à la constitutionnalisation du principe de précaution comme nous l'avons déjà évoquée en matière de responsabilité. Désormais, les pouvoirs publics sont donc contraints à une réactivité immédiate, même lorsque les éléments susceptibles d'apprécier la situation manquent. En effet, il s'agit d'éviter les possibles poursuites judiciaires pouvant découler des recherches en responsabilité, une tendance qui ne fait qu'accroître la complexité de la gestion des crises.

D) LA MISE A PROFIT DE L'EXPERIENCE CAPITALISEE PAR LE DDIS

Co-désigné par le préfet et le président du conseil général, le directeur départemental des services d'incendie et de secours (DDIS) se situe pour cette raison au cœur même de l'articulation entre l'exercice des missions opérationnelles des services d'incendie et de secours et leur gestion administrative et financière. Autrement dit, il est à l'interface de deux systèmes mettant en œuvre les compétences respectives du préfet et du maire, et celles du président du conseil général.

L'article 57 de la loi du 13 aout 2004 de modernisation de la sécurité civile dispose que, d'une part, « le directeur départemental des services d'incendie et de secours est placé sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département, et, dans le cadre de leur pouvoir de police, des maires, pour la direction opérationnelle du corps départemental des sapeurs-pompiers, la direction des actions de prévention relevant du SDIS, le contrôle et la

[584] Ainsi, pour la pandémie grippale H1N1, la ministre de la Santé a annoncé publiquement que la campagne de vaccination devait commencer le lundi suivant, alors que la circulaire correspondante pour les préfets ne leur a été envoyée que le mardi.

coordination de l'ensemble des corps communaux et intercommunaux, la mise en œuvre opérationnelle de l'ensemble des moyens de secours et de lutte contre l'incendie ». D'autre part, le directeur départemental « est placé sous l'autorité du président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours pour la gestion administrative et financière de l'établissement ». Il peut en outre se voir accorder une délégation de signature tant par le représentant de l'Etat dans le département que par le président du conseil d'administration du SDIS.

Ce texte fait donc ressortir qu'il joue plusieurs rôles d'une importance stratégique majeure, en fonction des périodes considérées, qu'elles soient courantes ou particulières. Ainsi, en phase normale, il est responsable de la gestion du personnel et du matériel afin de garantir la continuité du fonctionnement de l'organisation et de la gestion du service d'incendie et de secours. Cet état de fait le met en position d'acquérir une expérience solide par rapport à la résolution des problématiques qui se présentent quotidiennement, aussi bien en matière d'activité opérationnelle que de gestion administrative. Il s'agit là d'une véritable capitalisation d'expérience, qui reste un atout précieux pour orienter correctement les décisions importantes à prendre en matière financière, comme par exemple le dimensionnement minimal du budget d'investissement. Dans ce cadre, il joue un rôle déterminant dans les choix à effectuer pour l'avenir en termes de personnels, de matériels, de casernements et de formation.

En phase particulière, il reste, avec son équipe, le seul décideur lorsqu'il s'agit de l'analyse et de la rédaction du SDACR, l'outil permettant d'identifier les besoins réels du SDIS. En outre, premier responsable opérationnel et administratif, il doit veiller à prendre toutes les dispositions légales nécessaires qui mettront l'établissement public à l'abri d'éventuelles poursuites judiciaires, ce qui implique une connaissance approfondie en matière juridique.

Le directeur départemental se trouve ainsi au point de convergence entre les retours d'expérience opérationnels et les problèmes de gestion. C'est pourquoi son avis est d'une extrême importance lorsqu'il s'agit des orientations stratégiques qui sont discutées et retenues en conseil d'administration. En outre, il joue un rôle prépondérant dans toute réflexion sur la question du futur positionnement des services d'incendie et de secours car il bénéficie de l'expérience acquise par sa participation aux différentes réunions tenues à ce sujet[585], tant par la fédération nationale des sapeurs-pompiers, que par la CNIS, -

[585] Réunion des directeurs départementaux des services d'incendie et de secours 27 avril 2015 à Beauvau, discours du ministre de l'intérieur, Bernard Cazeneuve, « "La sécurité civile est une et unique, et l'Etat est le garant de sa cohérence. La politique publique de sécurité civile n'est pas la juxtaposition de différentes

l'association des directeurs de SDIS. Enfin il est en relations avec de nombreuses autorités publiques, au niveau de l'Etat, du département, de la zone, ainsi qu'avec le syndicat de l'encadrement des SIS -Avenir Secours. Tout cet ensemble constitue un réseau solide de collaborateurs externes.

E) LA MONTEE DE L'INTERCOMMUNALITE

L'évolution future de la commune est actuellement une question de premier plan. Il s'agit de mener à son terme un processus de regroupement qui en 2010 concernait plus de 93 % des communes et 90 % [586]de la population française et qui devrait s'achever en 2014. Il faut cependant noter que cette évolution, qui devait rester facultative et se fonder sur la base du volontariat, a fini par être imposée aux communes, contraintes désormais d'intégrer un groupement intercommunal[587]. Sur le plan technique et administratif, ces fusions de communes ont donné lieu à un inventaire serré des différentes compétences qu'elles exerçaient, à des calculs précis des charges qu'elles assumaient, à un lissage des taux de fiscalité directe qu'elles appliquaient, à une refonte de leurs organigrammes, et à des transferts de personnels. Sur le plan politique, elles correspondent à une redistribution des fonctions exécutives et à une redéfinition de leurs pactes fondateurs. Tout cet ensemble de réformes correspond à la volonté de mettre en œuvre une nouvelle forme de gestion des services publics locaux qui permettrait, en supprimant les doublons, de rationaliser la dépense publique. L'une des conséquences importantes de ce mouvement de modernisation est la question du transfert des compétences détenues par les communes, qui peuvent pour la plupart être transférées à une seule entité publique, l'intercommunalité[588].

---

politiques départementales". Il a réaffirmé le rôle de la DGSCGC chargée de décloisonner, de partager les bonnes pratiques, de valoriser les initiatives, de constituer un véritable centre de ressources en s'appuyant sur les directeurs départementaux des services d'incendie et de secours pour nourrir sa réflexion sur la doctrine opérationnelle comme sur l'élaboration des outils nationaux. "Nous devons dépasser le traditionnel clivage entre le « central » qui conçoit et le « local » qui met en œuvre, et porter une dynamique de travail partagée et féconde".

[586] J. C. Némery, Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ? Editions L'Harmattan, p. 120.

[587] Réalisés à l'initiative des préfets de département, les schémas départementaux de la coopération intercommunale (SDCI) conduisent à regrouper toutes les communes dans une intercommunalité. Cette volonté d'accentuer le regroupement, initialement encouragée par la loi du 13 aout 2004, correspond à l'objectif de voir toutes les communes françaises absorbées dans une intercommunalités, un but qui devrait être atteint à l'horizon de 2014.

[588] Comme la prévention des inondations, l'EPCI devient: « *le niveau pertinent pour l'exercice de [la] compétence* ». Question écrite n°07973 et réponse du ministère de la décentralisation et de la fonction publique publiée dans le JO Sénat du 11 septembre 2014

La commune perd donc ce qui constituait un bloc de compétences, à l'exception cependant du pouvoir de police administrative générale. Cette compétence demeure ainsi pleinement et entièrement exercée lorsqu'il s'agit pour le maire de mettre en œuvre tous les moyens humains et matériels dont il dispose pour prévenir ou rétablir le trouble à l'ordre public créé par une situation d'urgence. Ce rôle a même été renforcé par la loi de modernisation de la sécurité civile puisque le maire s'y trouve chargé d'une nouvelle mission, celle de porter assistance à la population, ce qui devient ainsi une nouvelle compétence obligatoire, assortie par ailleurs de la possibilité de mettre en place des plans communaux de sauvegarde et/ou une réserve communale de sécurité civile.

On voit donc que si la commune perd la plupart de ses compétences au profit de l'intercommunalité, on n'en a pas moins renforcé son rôle, qui devient primordial, en matière de sécurité civile. Donc l'échelon communal reste essentiel, puisqu'on voit un renforcement du pouvoir de police administrative générale, confirmé par de nouvelles dispositions réglementaires permettant de mieux structurer le service public en matière de gestion opérationnelle particulière. Cela nous conduit à émettre l'hypothèse de la pertinence du maintien de la commune comme maillon initial dans toute modification de l'architecture de la sécurité civile. En effet, même si l'on est tenté de croire que la fonction de maire puisse être appelée à disparaître en même temps que la commune, il n'en est pas moins vrai qu'une telle suppression constituerait une mise en péril de l'Etat, dans la mesure où, pour garantir la sécurité, l'exercice de la police administrative doit toujours être assuré au niveau de la plus petite portion de territoire.

F) L'EVOLUTION VERS UN ECHELON SUPERIEUR

Qu'il s'agisse du couple commune/intercommunalité ou du couple département/région, il semble donc y avoir une remise en cause des limites territoriales[589], à la fois fonctionnelles et organiques. On a renforcé le pouvoir de police administrative du préfet de zone en matière de sécurité civile, mais en même temps, on a ancré le préfet de région dans le rôle qu'il joue en matière de développement économique lorsqu'on a regroupé pour cela certains services publics à ce niveau de découpage territorial. Or, les principes de droit et de finances publics s'appliquent à tout service public[590], tandis que ceux qui régissent la

[589] LUCHAIREY, « Quel avenir pour le département ? », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales n° 30, 25 Juillet 2011, p.2261

[590] Il se rajoute les effets du droit de l'union européenne qui ont des conséquences certaines en matière de droit public, Allemand R, les effets du droit de l'union européenne sur les collectivités territoriales, L'Harmattan, collection GRALE, 2011

police administrative restent compatibles avec les différents territoires où elle s'exerce. C'est pourquoi nous allons maintenant envisager de dépasser les limites géographiques des territoires[591] et voir comment on pourrait étendre un schéma opérationnel et budgétaire, fondé sur les deux piliers de la police administrative et du service public[592], à la région ou à la zone. Nous verrons alors comment il faut proportionner ces deux composantes afin de déterminer quel échelon est le plus pertinent pour organiser et faire fonctionner de façon cohérente les futurs services d'incendie et de secours. Il faudra par ailleurs tenir compte aussi de l'échelon européen car désormais les collectivités territoriales y jouent un rôle prépondérant dans la mesure où elles sont les seules, avec l'Etat, à être reconnues juridiquement dans les affaires européennes, comme le montre l'exemple des fonds européens.

G) LES PERSPECTIVES

Tout d'abord, il importe de conserver aux SDIS leur caractère de service de proximité[593], bien qu'il faille aussi s'appliquer non seulement à rationaliser leurs coûts de fonctionnement et leurs moyens d'action mais aussi à trouver de nouvelles sources de financement. Par ailleurs, le renforcement des pouvoirs des préfets de zone et de région aura une incidence inévitable sur leur lien de tutelle avec les SDIS. Enfin, la recherche des moyens à mettre en œuvre pour impliquer plus largement le citoyen dans la sécurité civile devient un objectif important.

Toute réforme éventuelle du cadre juridique des SDIS doit tenir compte de son ancrage territorial. En effet, il semble essentiel de préserver le rôle de la commune, non seulement parce qu'elle est le plus petit échelon territorial et qu'à ce titre elle ancre les SDIS dans la proximité avec le citoyen, mais aussi parce qu'ayant joué un rôle historique dans la constitution des premiers corps de sapeurs-pompiers elle garantit la pérennité du recrutement de volontaires. C'est d'ailleurs pour cela qu'il aurait été indispensable de

---

[592] Conseil d'Etat- Rapport sur les établissements publics- 15 octobre 2009, notamment l'intérêt d'un établissement public administratif, page 51 « la présence d'un comptable public est souvent considérée par les dirigeants de ces établissements comme un avantage non négligeable, qui permet d'objectiver les termes des débats de gestion ».

[593] KRATTINGER Y, Sénateur, rapport d'information n°49, Sénat, session ordinaire 2013-2014, fait au nom, au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République, Mr Raffarin J-P, « On a besoin de proximité et de puissance dans une société moderne : la puissance sera régionale tandis que la proximité sera locale. Autrement dit, à la région la stratégie, les économies d'échelle et l'avenir, d'une part, et au département la gestion de la proximité, d'autre part. Il ne faut pas que la proximité prive de la puissance ». Page 102.

maintenir la contribution des communes et des EPCI[594] dans les budgets des SDIS. L'intercommunalité devient donc la collectivité prédominante en matière de bloc de compétences, ce qui en fait un échelon pertinent pour développer la mutualisation.

En effet, la mutualisation de services et de personnels entre les SDIS et les collectivités territoriales les mieux en mesure d'assurer certaines formes de gestion semble la meilleure manière de rationaliser des coûts de fonctionnement de plus en plus élevés et d'en répartir au mieux la charge au niveau local. Elle va, de plus, dans le sens de la départementalisation entamée en 1996. Il faut donc envisager de l'accentuer non seulement en matière de gestion administrative, en regroupant certains services administratifs et techniques au niveau du département, mais encore en matière de gestion opérationnelle, d'une part en recentrant les SDIS sur l'échelon zonal pour ce qui est de la stratégie de sécurité civile, d'autre part en développant plus largement la collaboration qui existe déjà avec certains services de l'Etat dans la région, tels que l'enseignement, la santé et l'agence régionale de l'hospitalisation.

Ainsi par exemple on pourrait envisager la création d'un établissement public interdépartemental qui permettrait de mutualiser la gestion administrative des marchés publics, des achats, de la formation, des ressources humaines et de la comptabilité. C'est là que la création du conseiller territorial supprimée à ce jour aurait pu influencer le mode de gouvernement des SDIS dans la mesure où il se situera désormais à l'interface du département et de la région et, ayant une vision plus globale des besoins locaux et des inégalités de moyens, pourra plus efficacement négocier leur répartition. Cela ouvrirait la voie à une conception plus large de la direction des SDIS. Il faut donc chercher une autre courroie de distribution pour pérenniser une orientation cohérente entre les différents blocs-commune-EPCI et département-région-et l'autre échelon quant à lui plus éloigné, la zone.

Faire évoluer les SDACR serait un autre moyen de rationaliser les coûts. En effet s'ils étaient construits à partir des bassins de risque, ils pourraient non seulement être gérés au niveau des zones, mais encore, dans la mesure où ils déterminent les moyens de fonctionnement des SDIS, permettre leur meilleure répartition entre les établissements publics départementaux et ainsi en alléger significativement les coûts.

Le financement des SDIS reste une source de préoccupation majeure pour les conseils généraux qui en supportent presque tout le poids, car les contributions des communes sont

[594] Les communes ou les EPCI peuvent avoir une compétence liée à la prise en charge de la gestion des SPV relevant des CPI, article L 1424-18 du CGCT, ou de l'EPCI, en tant que prestataires de services sur les opérations d'installation de bornes incendie.

toujours gelées tandis que la part prise en charge par l'Etat n'a pas augmenté. Il est donc essentiel de trouver de nouvelles sources de financement. Celles-ci pourraient venir des assureurs qui bénéficient largement des services rendus par les SDIS puisqu'ils contribuent ainsi à réduire leurs frais, en prévenant les risques et en distribuant rapidement et efficacement les secours en cas d'incendie et d'accidents. Une telle éventualité serait plus facile à envisager qu'une augmentation de l'impôt local.

L'ensemble de ces mesures serait donc bien dans le droit fil non seulement de l'actuelle mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques mais aussi de la réforme des collectivités territoriales. Mais il importe en outre de prendre en compte les effets des décrets de 2010 – qui renforcent les pouvoirs des préfets- sur la tutelle qu'ils exercent sur les SDIS. En effet, s'il y a désormais un lien hiérarchique entre le préfet de département, le préfet de région et le préfet de zone, le préfet de département conserve ses prérogatives sur le commandement opérationnel des SDIS, mais le lien de ces derniers avec la zone et la région reste à clarifier puisque la stratégie opérationnelle se décide désormais au niveau de la zone, tandis que la mise en œuvre des politiques publiques relève de la région. En effet, dans la suite logique du pouvoir de police administrative des préfets, -qu'ils soient de département, de zone ou de région-, il devient légitime d'envisager la création d'un ou de deux nouveaux échelons d'établissement public d'incendie et de secours, situés à la zone et/ou à la région. Le problème posé serait alors celui de la dimension de ce ou de ces nouveaux services.

De plus, comme pour tous les services de l'Etat ou pour toutes les collectivités, la question principale que soulèvent les SDIS est celle de leur adéquation aux besoins réels de la population, et donc de leurs coûts de fonctionnement et de leur mode de financement. La RGPP et la réforme des collectivités territoriales ne peuvent qu'influer sur le devenir des SDIS en suscitant une réflexion sur l'application la plus efficace du principe de subsidiarité : « l'action la meilleure à l'échelon le plus pertinent ».

Enfin, l'ensemble d'une éventuelle évolution du cadre juridique et de l'organisation générale des SDIS doit rester centrée sur la prévention, comme le rappelle l'annexe de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile : « s'attaquer résolument aux risques en les anticipant davantage ». Cela replace le citoyen au cœur de la sécurité civile comme acteur et non plus comme simple bénéficiaire des secours. En effet, connaître, prévoir et se préparer est une démarche qui n'est pas réservée aux spécialistes du secours que sont les SDIS car le citoyen joue un rôle important dans la toute première prise de conscience du risque, tant dans sa vie privée que dans sa vie en communauté. Les

mesures de précaution prises avant que l'évènement ne se produise permettent de réduire les conséquences humaines et matérielles presque toujours dramatiques et irréversibles des accidents, sinistres, catastrophes naturelles et technologiques.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Toute évolution du format actuel des SDIS, « un établissement public à part »[595], passe donc inévitablement par le développement d'un processus de mutualisation qui implique cependant des transferts de compétences, et notamment de la commune vers l'EPCI, comme le montre l'exemple de la gestion des points d'eau, désormais entièrement à la charge des collectivités locales, S'ils se sont ainsi dessaisis de certaines missions, les SDIS n'en conservent pas moins leur rôle essentiel d'expertise et de conseil.

Il serait donc possible d'aller plus loin dans cette voie et, en s'appuyant sur le développement de ce type de transfert, d'envisager de regrouper le cœur du dispositif opérationnel des SIS à un échelon supérieur. L'idée de prendre en compte pour cela la notion de bassin de risque nous semble tout à fait pertinente dans la mesure où elle collerait au plus près de la réalité territoriale et des besoins de la population. Mais cela impliquerait évidemment de commencer par redimensionner les SDACR. La question ultérieure de la détermination de leur niveau de gestion, à la zone ou à la région, se résoudrait alors beaucoup plus facilement.

Pourtant, comme toute analyse prospective semble se heurter d'emblée à l'antinomie fondamentale qui caractérise la notion même de sécurité civile, il nous semble opportun de nous pencher maintenant sur la question de savoir si l'on ne pourrait pas dépasser ces contradictions en partant du concept de protection du citoyen.

[595] PRETOT X, conseiller en service extraordinaire à la Cour de cassation, commentaire, Elections/Elus commentaires n° 2158, « Le SDIS n'est pas un établissement public du département au sens du Code électoral, un centre de gestion de la fonction publique territoriale non plus » page 3, JCP / La semaine juridique-Edition administrations et collectivités territoriales, n° 22 1er JUIN 2015, LINARES A, Commentaire de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours : AJDA 1997, p. 168, PRETOT X, Les services d'incendie et de secours : Grandes étapes et principaux enjeux : Colloque sur l'actualité de la sécurité civile, Université d'Avignon, 2003, p. 19 s

CHAPITRE 2 : LE CONCEPT DE PROTECTION DU CITOYEN

Si la notion de sécurité civile est ainsi marquée par une dualité de fond, c'est non seulement parce qu'elle a deux origines différentes, mais aussi parce qu'elle tend à évoluer dans deux directions opposées. En effet, bien que l'Etat doive rester le garant du maintien de sa cohérence sur le territoire national, toute mise en œuvre opérationnelle ne s'en déploie pas moins d'abord au plus proche du territoire concerné. Il faudrait donc pouvoir trouver un point de convergence entre ces deux axes apparemment antinomiques (SECTION 1).

C'est ainsi que, si l'on change de point de vue et que l'on considère qu'il faut partir de l'idée de protection de la population, le concept de sécurité civile se modifie, et ce déplacement de perspective ouvre une voie intéressante à notre tentative de recherche d'un nouvel ancrage territorial pour les SIS. En effet, on pourrait dès lors intégrer tout projet de réorganisation dans des structures juridiques déjà existantes, qu'il suffirait alors de faire évoluer (SECTION 2).

SECTION 1 : LES DEUX AXES ANTINOMIQUES DE LA SECURITE CIVILE

La description et l'analyse approfondie des deux compétences qui fondent la sécurité civile conduit à dégager qu'il s'agit bien de deux substances de sens et d'origine contraires (PARAGRAPHE 1), mais aussi que leur identification précise permet de mettre en lumière et de requalifier la notion même de domaine régalien (PARAGRAPHE 2). C'est sur cette idée qu'il sera alors possible de s'appuyer pour dessiner les contours d'un nouveau concept, -celui de protection du citoyen- permettant de dépasser et de subsumer celui de sécurité civile (PARAGRAPHE 3).

PARAGRAPHE 1 : LA PREDOMINANCE DE LA DECENTRALISATION DANS LA NOTION REGALIENNE

Dès l'origine, les communes ont pris l'initiative de créer localement leurs propres services d'incendie et de secours sans attendre pour cela l'incitation d'un pouvoir central (A). Cette tendance historique correspond donc à la toute première forme de décentralisation fonctionnelle de la sécurité civile, et ce mouvement est allé en s'accentuant (B).

A) L'AUTONOMIE DU MAIRE

Les services d'incendie et de secours s'organisent en effet à partir d'une population, d'un territoire et de moyens matériels et humains à mettre en œuvre, et ces trois composantes doivent rester au fondement de toute recherche sur la forme que pourrait prendre leur nouvelle territorialisation.

En France, la difficulté vient du fait que le concept de territoire est associé depuis longtemps à la vision politique d'un Etat central et unitaire, et qu'il faut pourtant parvenir à le concilier avec celui d'une très ancienne tradition d'initiative locale de lutte contre l'incendie.

Sous l'empire romain, qui sert encore de modèle à l'organisation et au fonctionnement de notre administration actuelle, puisqu'elle s'articule autour du préfet, ce fort pouvoir unitaire a fini pourtant par éclater, laissant la place aux enclaves territoriales qui ont marqué la période féodale[596]. Notre conception française de l'Etat est donc fondée sur un besoin

[596] L'influence d'autres acteurs dénommés comtes trop émancipés conduit à distribuer eux-mêmes les terres par le biais des immunités, qui s'oriente progressivement sur la seigneurie délimitée par le fief, un transfert du pouvoir originellement central à des territoires devenant autonomes et provoquant donc un éclatement du pouvoir.

récurrent de centralisation[597], car elle seule permet un mode d'exercice de l'autorité qui soit ramené dans une seule main. C'est ce que nous avons démontré dans notre première partie, lorsque nous avons mis en évidence comment s'est effectuée la centralisation de la sécurité civile, par le biais d'autorités titulaires d'un pouvoir de police administrative, non seulement formalisé, mais devenant aussi implicite, lorsque se produisent des événements dépassant les capacités de réponse opérationnelle locale.

Si la notion de pouvoir implicite est courante en droit public, essayer de définir celle de pouvoir unitaire conduit à transcender la hiérarchie des normes pour en trouver l'origine dans la Constitution. L'institution du préfet de zone par le vote d'une loi était ainsi une manière de consacrer l'existence d'un nouvel échelon de déconcentration, et donc d'une nouvelle autorité de police administrative de sécurité civile. Nous voyons dans cette évolution une volonté affirmée de centraliser la sécurité civile puisqu'il y a désormais un échelon de décision supérieur à celui du préfet de département, autrefois premier et seul représentant de l'Etat auprès de collectivités locales dont il restait l'interlocuteur privilégié. Les décisions opérationnelles et administratives qu'il prend sont maintenant contrôlées à l'échelon de la zone.

Un tel mouvement de centralisation de la sécurité civile est cependant fondé sur un paradoxe, puisqu'il s'agit bien de mettre en œuvre un service public mais que, pour ce faire, les mesures de police administrative qui sont prises ne peuvent s'appliquer que dans la proximité.

La toute première tentative d'organiser et de structurer la lutte contre l'incendie à partir d'un pouvoir central remonte à l'empereur Auguste[598] : il avait en effet créé une véritable légion de soldats du feu capables d'intervenir sur l'ensemble du territoire de l'empire Romain, et notamment dans les principales villes de la Gaule. Pourtant cette institution est restée éphémère, ce qui démontre bien que l'initiative de ce type de défense ne peut naître que du territoire de proximité. Ainsi, s'il est indispensable que le pouvoir central intervienne pour harmoniser les modalités de la lutte contre l'incendie sur l'ensemble du territoire national, il

[597] A partir du 12ème siècle, un nécessité d'une nouvelle centralisation, grâce à la mise en place entre autres des intendants, qui travaillent dans ce sens, et faisant émerger l'absolutisme monarchique. Un concept pourtant où trop de pouvoir sont concentrés dans une main, et donc les penseurs développent une autre innovation, le régime de décentralisation déjà bien amorcé grâce aux communes, à partir du 18ème siècle. Car trop de décision sont prises au centre et ne tiennent pas assez compte de la proximité mais quant au système de sécurité civile, il est déjà bien émancipé, la condition de laisser l'autonomie d'un territoire à des acteurs de sécurité civile identique à ceux de la centralisation.

[598] Thèse de doctorat d'Etat en droit public, intitulée la responsabilité des services d'incendie et de secours, présentée par le Lieutenant-Colonel Genovese Marc, page 65, année 1999

n'en n'est pas moins essentiel que cette action ne porte que sur un encadrement de la liberté territoriale à les initier et à les gérer.

En effet, l'échelon communal joue déjà un rôle moteur dans le mouvement de centralisation, puisque, au travers de son pouvoir de police administrative, le maire est le premier maillon d'un Etat unitaire et indivisible, et que, dans ce cadre, il est lui-même sous l'autorité du préfet. La commune est donc le tout premier organe déconcentré d'une sécurité civile qui, sans elle, n'aurait pas lieu d'être.

Même si l'Etat unitaire, en transférant des compétences administratives à des entités locales distinctes de lui, semble s'en décharger, il ne continue pas moins à contrôler les libertés qu'il leur a reconnues[599]. C'est dans ce sens que l'on peut dire que l'échelon communal participe bien aux affaires d'intérêt général, tout en restant en lien étroit et direct avec le territoire et la population.

Les communes n'ont pas attendu la reconnaissance juridique des libertés locales pour mettre en action toutes les mesures opérationnelles nécessaires pour éteindre les incendies parce que cette lutte était une nécessité vitale, bien avant que ce principe ne soit inscrit dans la Constitution, en fait elle a permis de sauvegarder l'empreinte de la décentralisation.

En France, on a mis en place dès l'origine des dispositifs chargés de la lutte contre l'incendie, comme par exemple des actions de surveillance systématique[600]. Même embryonnaires de telles entreprises correspondent donc bien à des initiatives locales, et cela suffit à prouver l'existence d'une autonomie de fait en matière de protection du territoire, puisque c'est la population elle-même qui s'investit dans des actions opérationnelles visant à se protéger.

Cette autonomie municipale s'est maintenue en dépit des vicissitudes que connaissait l'établissement d'un pouvoir central. Ainsi, dès l'époque féodale, naquirent des formes assez rudimentaires d'organisation communale de lutte contre l'incendie, avant que n'apparaissent les premiers services publics communaux.

La reconnaissance juridique de la décentralisation n'a donc fait que confirmer la réalité d'une expérience fonctionnelle acquise depuis longtemps par les communes en matière de lutte contre l'incendie. C'est ainsi que le maire se voit accorder

[599] La loi de 1884 confirme que le conseil municipal est élu au suffrage universel et le maire choisi en son sein, est responsable de l'exécution des décisions. Par ailleurs, la loi instaure une clause de compétence générale des conseils municipaux

[600] Thèse pour le doctorat d'Etat en droit public intitulée « la responsabilité des services d'incendie et de secours », présenté par le Lieutenant-Colonel Génovèse, année 1999, pages 66,68.

officiellement, par les lois des 16 et 24 aout 1790, des pouvoirs de police municipaux, qui seront ensuite complétés par la loi de 1884, et qui notamment le chargent de la responsabilité et de la direction opérationnelle de l'incendie et du secours sur le territoire de sa commune.

Ainsi, la lutte contre l'incendie constitue l'une des bases essentielles de la sécurité civile. En outre, **elle est ancrée dès l'origine dans un principe de fait d'autoprotection de la décentralisation**. Enfin, elle a toujours allié les notions de service public et d'exercice du pouvoir de police administrative. C'est à partir de là que se sont ensuite développées les autres missions visant à assurer la protection de la population, des biens et de l'environnement. Ce n'est donc pas l'Etat central qui a pris l'initiative de ce type de missions, même s'il lui revient d'en contrôler et d'en harmoniser le fonctionnement.

C'est en effet sur la base de la capitalisation d'une longue expérience de terrain en matière de sécurité civile que se fondent les pouvoirs de proximité du maire et la notion de libre administration du territoire de sa commune. Il est par conséquent évident que les services d'incendie et de secours trouvent leur origine dans le territoire local et qu'ils constituent un bloc de compétences correspondant étroitement à un périmètre territorial qui, s'il s'est ensuite élargi de la commune au département, n'en est pas pour autant né du territoire national. D'ailleurs il a toujours semblé logique que le financement des SIS soit assuré par les collectivités locales.

La sécurité civile est ainsi avant tout l'œuvre d'acteurs de proximité, comme le montre le fait qu'elle est exercée à plus de 80 % par ces citoyens locaux que sont les sapeurs-pompiers volontaires.

Si donc l'Etat central joue le rôle majeur de garant de l'indivision territoriale d'une sécurité civile qui doit rester unitaire, -ce qu'il fait au travers notamment de l'exercice du contrôle de légalité-, les décisions opérationnelles sont néanmoins prises la plupart du temps au plus près du terrain, même si elles doivent ensuite remonter vers l'organe exécutif.

Nous avons donc mis en évidence les deux vecteurs sur lesquels doit reposer la future territorialisation des services d'incendie et de secours, à savoir, d'une part, une direction opérationnelle dédiée au contrôle des mesures prises par la proximité, et, d'autre part, des initiatives locales venant de la commune, créatrice originelle des services d'incendie et de secours.

Cela nous conduit à réaffirmer l'ambivalence constitutive, provenant de l'exercice de cette double compétence de sécurité civile, qui caractérise les services d'incendie et de secours. On pourrait ainsi la symboliser par un schéma comportant deux flèches, dont l'une partirait

du territoire de la commune pour remonter vers celui du département, et dont l'autre viendrait du sommet de l'Etat, pour redescendre selon le trajet inverse. Et chacune de ces flèches passe obligatoirement par le conseil d'administration des SIS car ils se trouvent au point d'intersection de toutes les décisions.

Le rôle de l'Etat devient ainsi plus clair puisqu'il s'agit pour lui d'abord de s'assurer que les initiatives locales restent en cohérence avec les principes constitutionnels fondant la sécurité civile et ensuite d'harmoniser les décisions prises de manière à ce qu'elles ne compromettent pas l'indispensable égalité de traitement dans la distribution des secours, d'une zone à l'autre, sur l'ensemble du territoire national. L'exercice de cette compétence de centralisation de la sécurité civile s'appuie sur un maillage de préfets dont le rôle est de vérifier la bonne conformité juridique de mesures opérationnelles qui ne doivent mettre en péril ni le citoyen, ni la commune, ni l'Etat.

Le centre névralgique de cette architecture reste l'organe de décision des SIS, composé à la fois d'élus locaux[601] et de représentant de l'Etat. On constate qu'à mesure que se déroulent les étapes successives de la décentralisation, une marge d'initiative de plus en plus large est laissée au pouvoir de proximité, allant jusqu'à la reconnaissance d'une sécurité civile essentiellement liée à un territoire et à une population, et dont l'unique raison d'être est la protection du citoyen. Or, comme la sécurité civile relève d'un schéma complexe qui, d'une part doit veiller à en préserver l'unité et l'indivisibilité, conformément aux principes constitutionnels, mais qui, d'autre part, est contraint de décliner ses actions au plus proche d'un citoyen qui se trouve plus que jamais au cœur du système, il est essentiel de maintenir, au point de croisement de ces deux systèmes, des établissements publics assurant la lutte contre l'incendie et la distribution des secours. Eux seuls en effet peuvent faire fonctionner deux organisations apparemment antinomiques, mais qui sont cependant interdépendantes puisqu'elles ont pour objectif commun de prévenir les risques, et de mettre en place et de contrôler les mesures opérationnelles correspondantes. Mais le conseilleur ne peut être le contrôleur et c'est pourquoi les SIS sont soumis à un organe central de sécurité civile qui définit et oriente les stratégies opérationnelles par le biais de l'autorité des préfets.

---

[601] « La décentralisation fait partie de ces sujets qui font aujourd'hui l'unanimité, pratiquement dans le monde entier. Emettre des critiques sur son application, ses effets ou son évolution revient à se présenter commun un homme du passé », page 95, « Chaque élu, de chaque niveau, y compris compte tenu du partage des compétences entre niveaux d'administration, est légitime pour s'exprimer et agir sur tout sujet concernant la population qui l'a désigné au suffrage universel », DAVEZIES L, La République et ses territoires, la circulation invisible des richesses, Seuil, page 103.

Les SIS constituent par conséquent une pyramide opérationnelle fondée sur l'exercice de deux compétences, dont l'une permet à tout moment de contrôler à différents niveaux hiérarchiques successifs des décisions prises sur le terrain, et dont l'autre tient compte de l'initiative locale. Entre centralisation étatique et décentralisation fonctionnelle, les SIS sont ainsi composés de sapeurs-pompiers, c'est-à-dire d'agents publics chargés d'appliquer des mesures préventives et curatives, opérationnelles aussi bien qu'administratives, mais qui demeurent encadrées par des autorités de police. Et s'ils sont régis par des acteurs décentralisés, les élus locaux, qui ont pour tâche de définir les perspectives stratégiques, cet ensemble ne fonctionne cependant que sous le contrôle de l'Etat central chargé d'en assurer la cohérence.

Comment le mouvement actuel d'accentuation de la décentralisation fonctionnelle de la sécurité civile se concilie-t-il avec la tendance inverse, tout aussi marquée, vers une recentralisation ?

B) LES STRATEGIES LOCALES DANS L'EVOLUTION DE LA SECURITE CIVILE

Le service public de lutte contre l'incendie est lié dès l'origine à la décentralisation, puisqu'il correspond à l'exercice d'une compétence fonctionnelle locale de sécurité civile. C'est pourquoi tout projet d'évolution concernant le devenir des SIS doit prendre en compte la réalité de l'identité d'un territoire.

D'ailleurs, lorsqu'il agit en tant que directeur des opérations de secours sur le territoire de sa commune, le maire exerce un pouvoir de police administrative décentralisé. Et, dans ce cadre, il est non seulement gestionnaire, mais aussi financeur et représentant du citoyen local, qu'il soit utilisateur ou premier intervenant des secours. C'est à tous ces titres qu'il participe au conseil d'administration du SDIS.

Cet organe de gestion constitue donc le premier niveau d'une gouvernance décentralisée de la sécurité civile, -puisqu'il prend des décisions qui vont orienter l'action de l'établissement public-, mais il reste cependant soumis au contrôle de l'Etat par le biais du pouvoir d'opportunité que détient le préfet sur des délibérations qui ne lui sembleraient pas conformes au SDACR.

La loi de 1790 reconnaissait déjà implicitement que le service public de sécurité civile émanait de la commune puisque le maire y était confirmé dans sa charge de gestionnaire et de directeur des opérations de secours. C'est donc dans une logique de continuité de fait que s'est ensuite placé le législateur. La compétence de sécurité civile correspond bien à un territoire, commençant à la commune pour s'élargir au département. Mais, comme

chacun des périmètres ainsi définis présente d'importantes disparités culturelles, économiques, sociologiques et environnementales, il reste indispensable que la vigilance de l'Etat puisse s'exercer sur cet ensemble, au niveau national, par l'entremise des préfets.
Le concept d'une sécurité civile enracinée dans la proximité communale reste ainsi la pierre angulaire de tout le dispositif qui intervient aujourd'hui dans les limites nationales. Il est fondé sur l'idée qu'il a toujours existé **une solidarité locale naturelle et qu'elle s'est manifestée par la mise en œuvre spontanée des stratégies locales les plus adaptées pour protéger les habitants contre les risques**. On voit bien que c'est le souci du citoyen et de son environnement immédiat qui constitue l'ancrage fondamental d'une compétence essentiellement territoriale.
Ainsi s'explique l'évolution qu'a apportée la loi de 1996 car il s'agissait avant tout de rassembler à l'échelon départemental les moyens de services d'incendie et de secours se trouvant alors éclatés dans une multiplicité de communes, ce qui finissait par nuire à leur efficacité. Et la loi de 2004 n'a fait que confirmer cette tendance en établissant la notion de chef de file et en confirmant la reconnaissance du lien de rattachement des communes au département. Il s'agit donc bien de la consécration juridique d'un mouvement de décentralisation fonctionnelle qui s'inscrit dans une logique de territorialisation des SIS : ce sont des entités décentralisées qui sont regroupées à l'échelon du département pour augmenter l'efficacité et assurer la cohérence de leur gestion. Et cela ne fait aucunement obstacle à l'action de l'organe exécutif du ministère de l'Intérieur dédié à la sécurité civile qui a pour tâche de contrôler et d'amender l'ensemble du dispositif afin de respecter le principe constitutionnel d'égalité de traitement opérationnel sur tout le territoire national.
Il faudrait donc envisager de revenir à ce qui faisait l'essence de la loi de 1996, à savoir l'idée d'un établissement public de sécurité civile regroupant des entités qui doivent rester décentralisées, mais qui ne soit pas nécessairement rattaché au département, puisque l'existence de cet échelon territorial semble menacée.

PARAGRAPHE 2 : LA NOTION REGALIENNE NECESSAIREMENT PARTAGEE

L'action de l'Etat se manifeste par le biais d'une police administrative qui s'exerce de façon égale sur chacun des territoires décentralisés où se trouve implanté un service d'incendie et de secours (A). La compétence de sécurité civile a donc bien à la fois une dimension régalienne et une dimension décentralisée (B). Cette notion est pourtant actuellement en pleine évolution (C).

A) LES DEUX SUBSTANCES DE LA SECURITE CIVILE DANS LA DIMENSION REGALIENNE

L'Etat ne peut assumer à lui seul l'intégralité de la prise en charge de tout le dispositif opérationnel de sécurité civile. C'est d'ailleurs pourquoi il existe des services d'incendie et de secours permettant de satisfaire aux besoins minimaux en la matière et correspondant à la territorialisation actuelle des SIS, c'est-à-dire intervenant dans les limites du département.

Pourtant par définition l'Etat détient intrinsèquement une compétence régalienne[602], qui certes ne se délègue pas, mais que nous analysons néanmoins comme incomplète.

Cette compétence correspond à une puissance, un territoire, une population et ces trois éléments sont en interaction permanente pour assurer la protection du citoyen. C'est donc la puissance de sécurité civile commandée par l'Etat qui agit en faveur de la protection d'une population située sur un territoire commençant à la proximité, c'est-à-dire à sa plus petite limite qui est la commune. Mais il est indispensable de positionner, au côté de l'Etat central, une direction décentralisée des services d'incendie et de secours.

On peut en effet se servir d'une formule pour mettre en évidence la composition de la compétence régalienne de sécurité civile : à partir d'une source de sécurité civile –une population, une puissance, un territoire-, elle met en œuvre un flux de sécurité civile –des mesures préventives et opérationnelles-, pour agir sur une cible de sécurité civile –une zone déterminée. C'est donc par la modulation des différents éléments[603] qui composent

---

[602]Les droits régaliens sont définis clairement au XVI[e] siècle, en particulier par François Ier lorsqu'il confie en 1515 et 1523 la régence à sa mère; il détaille alors les droits qu'il lui transfère, qui sont les droits essentiels de l'État: défense, justice, gouvernement et administration, législation, fiscalité. Cette notion de droits qui appartiennent par essence à la royauté sera développée par les penseurs de l'absolutisme, comme Charles Dumoulin, René Choppin, Louis Le Caron, et surtout Jean Bodin. Ce dernier développe dans les six tomes de son *De La République* (1576) une caractérisation précise de ces « marques de souveraineté ». Cette typologie sera ensuite reprise par de nombreux auteurs, et en particulier par les penseurs libéraux minarchistes. Ainsi, dans son *Essai sur les limites de l'action de l'État*, l'auteur allemand Wilhelm von Humboldt prend la défense d'un État qui se limite à ces fonctions régaliennes d'assurer la sécurité. Pareillement, Friedrich Hayek se rapproche de cette limitation de l'État à ses fonctions régaliennes.

[603] Audition par la mission d'évaluation et de contrôle de l'assemblée nationale sur le financement des SDIS, 28 mai 2009, du Colonel Vignon R, Président de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France à l'époque, « Le principe de la compétence partagée constitue un principe historique et juridique fondateur du modèle français de secours, indépendamment des évolutions législatives successives(…)Il permet de concilier, dans l'intérêt des finances publiques par l'ancrage des collectivités territoriales, la proximité et la solidarité avec les populations et les territoires nécessaires à la distribution des secours au quotidien dans le cadre d'une organisation basée sur la complémentarité entre sapeurs-pompiers professionnels et volontaires ; par les prérogatives opérationnelles dévolues à l'Etat ». Par ailleurs il est devenu le premier officier à être élevé au grade de préfet délégué à la sécurité et de la défense auprès du préfet de la région Lorraine, préfet de la zone de défense et de sécurité Est, préfet de la Moselle, depuis le décret du 18 septembre 2014, il est nommé préfet de département du Cantal

cette formule que l'Etat pourra exercer sa compétence régalienne et adapter l'intensité de la réponse opérationnelle qu'il juge bon d'apporter à une situation donnée.

Mais, au sein de cette schématisation du fonctionnement de la sécurité civile, les acteurs incontournables -les décideurs comme les sapeurs-pompiers- relèvent tous de la sphère décentralisée.

Ainsi, en matière opérationnelle, le dispositif initial demeure à la proximité[604] puisque les moyens (la puissance) de sécurité civile se situent au niveau des services départementaux d'incendie et de secours –soit qu'ils assurent la gestion courante, soit qu'ils prennent place dans une gestion zonale nécessitée par le déclenchement d'une crise.

Et il en va de même pour la gestion administrative et financière puisque ce sont les élus locaux qui détiennent le pouvoir non seulement sur l'intégralité de la stratégie financière à adopter, mais aussi sur une grande partie de la gouvernance, dans la mesure où leur présence aux conseils d'administration des SIS est numériquement plus importante que celle des représentants de l'Etat, -même si ces derniers conservent un pouvoir de contrôle sur les décisions prises.

Les élus locaux détiennent donc un pouvoir majoritaire qu'ils exercent sur un territoire d'intervention qui, pour être minimal, n'en correspond pas moins à la réalité d'une identité de proximité qui va à son tour conditionner les moyens à mettre en œuvre, que ce soit en gestion courante ou en gestion de crise[605].

La décentralisation fonctionnelle de la sécurité civile reste donc étroitement associée à la compétence régalienne correspondante. Et, même si la tutelle exercée par l'Etat par le biais du contrôle *a posteriori* a fini par disparaître, ce dernier n'en continue pas moins à vérifier que les moyens opérationnels utilisés ne mettent en péril ni les principes juridiques constitutionnels, ni le citoyen.

L'ensemble du système français de sécurité civile repose par conséquent sur ces deux piliers, comme le montre d'ailleurs l'exemple de la responsabilité administrative. En effet, si elle trouve sa source dans les prescriptions et le contrôle que l'Etat exerce au moyen de la police administrative, la mise en œuvre de ces mesures reste cependant effectuée par le

---

[604] La sécurité locale dévolue aux autorités décentralisées prend d'ailleurs plus d'ampleur depuis quelques années, MILLET Jérôme, autorités de police et sécurité locale, Broché, année 2012

[605] GILBERT C, LA CATASTROPHE, L'ELU ET LE PREFET, Presses Universitaires de Grenoble, 1990 «en temps de crise, les collectivités locales semblent les mieux armés ou si l'on préfère, plus préparées à improviser, à agir sans respecter des normes et des hiérarchies. Une telle attitude contraste avec celle de l'Etat qui apparait à la fois, plus rigide, plus démuni aussi, compte tenu des transferts de compétences et de ressources qui se sont opérés avec la décentralisation », page 243

service public territorial correspondant. Il y a donc bien une dualité en matière de responsabilité administrative, puisqu'elle est partagée entre l'autorité de police administrative et le service public de sécurité civile qui peuvent tous deux être mis en cause. Cette possibilité de mise en cause reconnue aux deux entités démontre le mécanisme de la responsabilisation liée à la compétence de sécurité civile : une puissance provient de la sphère centralisée pour descendre ensuite au niveau de la sphère décentralisée puisque le principe de responsabilité implique la nécessité pour les autorités centralisées de contrôler les mesures prises par les autorités décentralisées, notamment dans le domaine des décisions opérationnelles relevant du directeur des opérations de secours et/ou du service public. Car la confiance n'exclut pas le contrôle.

Cette compétence régalienne de sécurité civile est donc constituée de deux aspects complémentaires fonctionnant au niveau aussi bien de la centralisation que de la décentralisation et s'appliquant au contrôle des mesures opérationnelles de sécurité civile.

Ces mesures étant prises en grande partie au niveau de la décentralisation fonctionnelle de sécurité civile, c'est-à-dire à celui du créateur, il est indispensable de prendre en compte la proximité dans tout projet d'évolution des services d'incendie et de secours. En effet, tout le dispositif décentralisé se fonde sur des élus locaux qui prennent des décisions stratégiques déterminant et orientant pour l'avenir la gestion des services d'incendie et de secours, et il est mis en œuvre par l'activité opérationnelle de sapeurs-pompiers implantés dans la proximité, et à la gestion de carrière desquels ils participent d'ailleurs.

Au travers du service d'incendie et de secours, c'est donc bien le citoyen, acteur principal de la sécurité civile, qu'il s'agit de protéger et c'est cet ensemble d'éléments relevant tous de la proximité qui constitue l'essentiel de la substance décentralisée de la sécurité civile.

B) LE RATTACHEMENT DES SAPEURS POMPIERS AUX DEUX SUBSTANCES

Historiquement les services d'incendie et de secours ont été constitués sur une base communale, donc à l'échelon décentralisé, en application des lois des 16 et 24 août 1790 votées par l'Assemblée constituante.

L'Etat est ensuite intervenu avec l'institution du règlement de 1815 sur les compagnies municipales de sapeurs-pompiers. Puis, il a harmonisé l'organisation des corps communaux de sapeurs-pompiers en 1875, avant qu'en 1953 un règlement ne vienne en fixer le statut.

Dès l'origine l'approche est donc communale, comme le montre d'ailleurs le fait que ce personnel relevant de la fonction publique territoriale est soumis à l'autorité du maire qui en a aussi la charge financière.

Pourtant ces sapeurs-pompiers travaillent aussi pour l'Etat central puisque c'est lui qui détient une partie de la compétence régalienne de sécurité civile, c'est-à-dire celle qui permet de la centraliser. C'est pourquoi il participe à la nomination des officiers de sapeurs-pompiers[606] et réglemente leurs droits et leurs obligations. En outre ces derniers doivent participer à la prévention des risques, activité à laquelle ils consacrent près de 30% de leur temps de travail[607].

Le statut de cette fonction publique territoriale a existé avant celui de la fonction publique d'Etat, qui n'a été créée qu'en 1946[608] mais qui va ensuite servir de référence pour la création du statut des agents communaux institué par la loi du 28 avril 1952.

Ainsi, même si le fonctionnaire de l'Etat bénéficie d'une supériorité par rapport à l'agent communal, leurs statuts respectifs n'en relèvent pas moins d'un tronc commun[609] mais qui va ensuite s'articuler différemment, selon qu'il s'agit de la sphère centralisée ou décentralisée. Par exemple, l'Etat recrute exclusivement sur concours, ce qui n'a pas toujours été le cas pour les agents des collectivités territoriales. De plus, il établit un classement des candidats reçus, et est contraint de procéder ensuite à leur nomination sur un poste, alors que les personnels décentralisés se trouvent parfois en situation de « reçus-collés ». Enfin, il impose une mobilité à ses agents qui sont soumis à de fréquentes mutations, comme par exemple dans le corps préfectoral où le changement tous les deux ans est la règle.

C'est cette supériorité du fonctionnaire d'Etat sur l'agent territorial dont on retrouve la marque dans la manière dont sont gérées les carrières des sapeurs-pompiers. En effet

---

606 L'exemple des directeurs départementaux « résulte de la construction historique des liens entre pouvoir central et autorité locale en matière de lutte contre les sinistres calamiteux et de protection de la population. Elle est le fruit d'arbitrages techniques, politiques et organisationnels entre l'Etat titulaire de la mission et les collectivités matrices de la réponse initiale, devenues gestionnaires d'une partie importante des moyens dédiés à la mission. L'histoire s'écrit dans des termes différents, tous les jours. Les termes de gouvernance partagée de la sécurité civile évoluent au grès des opportunités politiques et des équilibres renouvelés entre ses deux protagonistes. L'emploi de DDSIS cristallise ces tendances », LAMAIRE A, mémoire DDA, 2013/01 n°11, Les directeurs départementaux des services d'incendie et de secours et les directeurs départementaux adjoints sont-ils des directeurs généraux de service et des directeurs généraux adjoints comme les autres ?, page 139

607 Rapport MEC page 21

608 Statut général des fonctionnaires de l'Etat du 19 octobre 1946

609 Déjà soumis à l'égalité entre fonctionnaires, Egalité et non-discrimination dans l'accès aux services publics et politiques territoriales, sous la direction de Roselyne Allemand et Laurence Solis-Potvin, éd.L'Harmattan collection GRALE, septembre 2008.

c'est l'Etat qui inspire et prescrit la réglementation encadrant la filière des sapeurs-pompiers professionnels, comme par exemple en matière de quotas d'avancement et de bonifications. Et cette prédominance se justifie parce que c'est lui qui détient la compétence régalienne de sécurité civile, comme l'indique le préambule de la Constitution de 1946 qui dispose que « la Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales ». C'est donc bien la notion de territoire national qui est ici mise en exergue et qui explique pourquoi les mesures prises par les élus locaux doivent rester encadrées par des principes s'appliquant uniformément et ne pouvant menacer ni la solidarité ni l'égalité, tout en garantissant aux citoyens la fourniture de moyens suffisamment dimensionnés pour pouvoir faire face à tous les événements, quel que soit leur caractère de gravité.

Par conséquent, le fonctionnaire de la sécurité civile ne peut dépendre d'un seul type d'institution et il doit obligatoirement se situer entre le prescripteur et le payeur, dans un équilibre qui respecte aussi les principes actuels de rationalisation financière des politiques publiques, centralisées et décentralisées.

Bien qu'issus des corps communaux, les SIS couvrent l'ensemble du territoire national parce qu'ils répondent à un intérêt général qui est cependant décentralisé pour des raisons de gestion à la fois opérationnelle, administrative et financière. C'est pourquoi, même s'ils restent étroitement rattachés au créateur du service public décentralisé de sécurité civile, ils doivent continuer d'être régulés et contrôlés par l'Etat, aussi bien en matière de gestion courante que de gestion de crise.

En effet, l'activité quotidienne des sapeurs-pompiers s'exerce dans le cadre d'un dispositif initial qui a la particularité de pouvoir être renforcé lorsqu'il s'agit de le faire monter en puissance pour répondre à une crise. Et ce passage à la mise en œuvre de moyens supérieurs s'exerce au niveau du déploiement d'une stratégie et d'un commandement opérationnel situés à un échelon plus élevé. Ainsi, même si le dimensionnement des effectifs de sapeurs-pompiers varie d'un département à l'autre en fonction de la spécificité des missions de sécurité civile liées aux particularités d'un territoire, -prédominance rurale ou urbaine, risques industriels ou agroalimentaires, espace maritime ou montagneux-, il n'en reste pas moins que c'est à l'Etat[610] de réguler le positionnement adéquat de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires en nombre suffisant à proximité des zones

[610] L'Etat est bien maitre à bord, comme le montre la modernisation de la filière sapeur-pompier dont la publication s'est faite au JO, les 21 avril et 10 mai 2012, comprenant 22 textes dont 6 décrets en Conseil d'Etat. Les autres thématiques concernent la formation, la normalisation des moyens matériels, le temps de travail

recensées comme étant à risque. C'est le sens du principe de solidarité et d'égalité de tous les citoyens face aux calamités publiques inscrit dans le préambule de la Constitution. Car ces derniers se situent bien d'abord dans un territoire décentralisé de sécurité civile qui se raccorde ensuite à la zone, avant de s'étendre aux limites nationales.

Il est donc logique que l'Etat conserve un rôle de prescripteur en matière de gestion des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires puisqu'il s'agit d'y maintenir, par la réglementation adéquate, la forte harmonisation nécessaire à son efficacité optimale.

C'est ainsi par exemple qu'il se trouve actuellement devoir résoudre la difficile question de la baisse croissante des effectifs de sapeurs-pompiers volontaires. Ils sont en effet le dernier rempart contre le phénomène de désertification rurale qui touche certains territoires de la sécurité civile car ils y habitent, ce qui contribue à maintenir l'égalité dans la distribution des secours. Or aujourd'hui, pour des raisons professionnelles aussi bien que familiales, ils ont tendance à s'engager de moins en moins. On recourt donc aux effectifs provenant des centres de première intervention (CPI), qui restent une entité exclusivement communale et ne font pas partie de l'établissement public départemental, mais n'en appartiennent pas moins à la sécurité civile, comme le montre le fait qu'ils sont pris en compte dans le SDACR et contrôlés par l'Etat, puisqu'ils sont sous le régime de la normalisation s'appliquant à tous les sapeurs-pompiers en matière de formation et d'évolution de carrière.

L'Etat exerce son action en veillant à faire voter des lois favorisant l'engagement volontaire et, en effet, bien que cela ne suffise pas à limiter la baisse constante des effectifs et, de surcroît vienne alourdir le budget des SDIS, le statut des volontaires s'est amélioré, notamment par la ré-indexation de la vacation horaire et les possibilités de passation de conventions avec les employeurs.

En outre, la création d'une direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crises (DGSCGC) est venue compléter le tripode sur lequel s'appuie la sécurité nationale, aux côtés des directions générales respectives de la gendarmerie et de la police. Cette initiative est une forme de reconnaissance officielle du rôle joué par les sapeurs-pompiers puisque ce nouvel organe a pour tâche de piloter des politiques sécuritaires qui incluent désormais les sapeurs-pompiers dans les plans de projections d'effectifs et de matériels sur des théâtres nationaux et internationaux. Les deux tiers des moyens de la DGSCGC sont ainsi consacrés à des missions de terrain décidées au niveau central en fonction des besoins exprimés par une autorité de police, ou un gouvernement étranger.

Pour que ce système fonctionne, il est donc évident qu'entre la centralisation et la proximité une synergie efficace doit pouvoir s'établir, qui permette de déterminer et de réguler avec précision les moyens humains et matériels à mettre en œuvre lorsqu'il s'agit d'appliquer les décisions stratégiques prises au niveau central. Et les sapeurs- pompiers sont les mieux placés pour répondre à ce besoin, car ils ont la particularité de relever d'autorités de sécurité civile qui sont à la fois centralisées et décentralisées. Dans cette architecture fondée sur une décentralisation fonctionnelle, les services d'incendie et de secours disposent en effet d'une expertise de terrain qui est mise au service de la protection du citoyen d'une manière particulièrement efficace car les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires non seulement relèvent d'un statut de droit public mais encore sont présents sur tout le territoire national. Ils sont donc disponibles immédiatement et à tout moment pour faire face aussi bien aux interventions courantes qu'aux situations de crise.

Il est donc essentiel de maintenir dans la soumission au droit public le statut des intervenants de la sécurité civile car c'est la garantie à la fois d'un maillage territorial de proximité performant et d'une capacité de projection sur les terrains plus éloignés de la gestion de crise.

C) LA DIMENSION REGALIENNE : UNE NOTION EN PLEIN ESSOR

La dimension régalienne[611] reste un aspect essentiel de la sécurité civile. En effet, l'établissement public dédié la lutte contre l'incendie répond à des principes constitutionnels qui le rattachent obligatoirement à l'Etat puisque selon l'article premier de la Constitution, la France est une République indivisible, démocratique, égalitaire et sociale. C'est donc l'Etat qui détermine la doctrine et assure la cohérence de la sécurité civile. Détenant le contrôle, il a le pouvoir de se substituer à l'autorité inférieure dans toutes les situations. De plus, il reste maître des décisions à prendre en cas de gestion de crise par la vertu de son pouvoir de police administrative implicite qui lui permet de faire appliquer toutes mesures préventives et curatives. Enfin l'Etat dispose d'une administration centralisée dont les autorités déconcentrées peuvent intervenir à tout moment dans l'organisation décentralisée de la sécurité civile.

La sécurité civile décentralisée est constituée quant à elle d'un groupe d'acteurs disposant d'un pouvoir détenu dès l'origine par le maire, le véritable créateur de services d'incendie et

[611] Accroissement des compétences des acteurs locaux en matière de compétence régalienne de sécurité, MULLER-QUOY I, "La LOPPSI : nouvelle illustration de la participation des collectivités locales à l'exercice de la compétence régalienne de sécurité", *JCP A,* n° 15, 11 Avril 2011

de secours qui, communaux au départ, n'ont été qu'ensuite regroupés à l'échelon départemental sous la forme d'un seul service. C'est pourquoi les SDIS diffèrent d'un département à l'autre puisqu'ils sont liés à une identité territoriale de sécurité civile, dont les particularités varient en fonction des risques, de la densité de la population, du type de milieu –urbain ou rural. Les SDACR reflètent cette spécificité territoriale puisqu'ils sont modulés pour apporter une réponse opérationnelle minimale dans des limites géographiques précises. Il est donc du devoir de l'Etat de veiller à l'harmonisation de ces diverses entités afin d'assurer à tous les citoyens une égalité de traitement.

Les deux compétences de centralisation et de décentralisation de la sécurité civile correspondent donc étroitement à la fois aux principes constitutionnels et au principe de subsidiarité, et c'est pourquoi elles ne peuvent fonctionner qu'ensemble.

La décentralisation fonctionnelle de la sécurité civile concerne la gestion courante et celle particulière, son avenir, actuellement à l'étude, dépend de celui de l'évolution que connaîtra la sphère décentralisée. Il faut toutefois noter que le préfet y joue un rôle important puisqu'il est le directeur des opérations de secours bien qu'appartenant à la sphère centralisée. La centralisation de la sécurité civile se manifeste quant à elle par l'existence de l'échelon de zone dont le préfet détient un pouvoir de police administrative afin d'optimiser la stratégie opérationnelle à déployer en cas de crise.

Ces deux compétences doivent donc rester associées dans tout projet d'évolution des services d'incendie et de secours. L'Etat doit y conserver son pouvoir de gestion opérationnelle, un pouvoir qui relève à la fois de la police administrative et du service public puisqu'il intervient aussi bien dans le dimensionnement des SDACR que dans la gestion des carrières des agents publics de la sécurité civile. C'est d'ailleurs à cette volonté d'exercer sa compétence de centralisation que répond la création de la zone.

Mais les zones de défense et de sécurité peuvent aussi être considérées comme un échelon potentiel de mutualisation des effectifs et des matériels détenus par les différents SDIS, comme nous l'avons montré précédemment. Si donc on peut envisager un tel processus en termes de moyens à mettre en œuvre, pourquoi ne pas appliquer le même raisonnement pour ce qui concerne les deux compétences ? Car, si elles sont interdépendantes, c'est grâce à l'existence de services d'incendie et de secours composés de sapeurs-pompiers dont les particularités du statut en font une véritable variable d'ajustement. Et si l'on modifiait le format actuel des SIS cela entraînerait aussi une évolution de la structure de la compétence régalienne de sécurité civile.

PARAGRAPHE 3 : VERS UN CONCEPT DE PROTECTION CIVILE

C'est à partir du citoyen qu'il faudrait redéfinir la notion de compétence régalienne de sécurité civile car, avec la loi de 2004, il se trouve désormais au point de croisement entre la centralisation et la décentralisation (A). Il est en effet non plus seulement la raison d'être du déclenchement d'une réponse opérationnelle de sécurité civile (B) mais aussi un intervenant qui participe activement à sa propre protection (C).

A) LA DOMINANCE DU CITOYEN DE LA SECURITE CIVILE

Notre système de sécurité civile actuel est désormais intégré à la sécurité intérieure, qui est elle-même rattachée à la sécurité nationale, le tout demeurant sous l'égide du ministère de l'Intérieur.

La sécurité civile correspond à l'ensemble des moyens mis en œuvre par l'Etat pour protéger ses citoyens en temps de paix et ces moyens sont constitués des mesures de prévention et de secours requises, en toutes circonstances, par la nécessité de sauvegarder les populations et de protéger les citoyens face aux risques.

L'Etat est en effet le garant de la cohérence de la sécurité civile sur le territoire national mais cette attribution qui lui est propre s'exerce dans le cadre d'un fonctionnement décentralisé des services d'incendie et de secours.

La loi de modernisation de la sécurité civile votée en 2004 fait du citoyen un acteur incontournable de ce système en reconnaissant que « que tout personne concourt par son comportement à la sécurité civile ; en fonction des situations auxquelles elle est confrontée et dans la mesure de ses possibilités, elle veille à prévenir les services d'incendie et de secours et à prendre les premières dispositions nécessaires ». Le citoyen était déjà largement impliqué dans la sécurité civile puisqu'il constitue près de 80 % des effectifs de sapeurs-pompiers. Par ailleurs il était la raison d'être de cette organisation[612]. Enraciné dans un territoire et un tissu social local il appartenait donc de fait à la décentralisation fonctionnelle de la sécurité civile. Il y était à la fois contributeur –par le paiement des impôts-, mais aussi usager, administré et parfois même victime à indemniser. Il était de plus parfois reconnu comme collaborateur occasionnel. La modernisation apportée par la

[612] Mr BACQUET J-P, député, membre au conseil national des sapeurs-pompiers volontaires, séance du 27 novembre 2014, Ministère de l'intérieur Place Beauvau Salle « OLYMPE DE GOUGES », compte rendu de réunion page 7, « Il faut que la réforme territoriale puisse replacer les acteurs, l'Etat et les collectivités territoriales, au cœur de la question des SPV au sein des SDIS. Il faut mettre l'accent sur le risque de désintérêt des parties qui peuvent mettre en avant l'argument financier. Contribuer financièrement au fonctionnement des SDIS ne doit pas exclure de prendre part aux discussions sur ces SDIS ».

loi de 2004 correspond donc en fait à une forme d'achèvement de cet ancrage originel du citoyen dans la décentralisation fonctionnelle de la sécurité civile car il y acquiert un statut d'acteur à part entière en en devenant désormais le premier intervenant.

Toutefois, comme c'est l'Etat qui fixe son niveau d'implication –notamment, par exemple, lorsqu'il s'agit de déterminer la procédure d'agrément qui encadre l'action des bénévoles s'exerçant au sein d'associations-, il relève aussi de la centralisation. Ainsi, non seulement il est désormais en première ligne sur tout théâtre opérationnel, mais encore il bénéficie d'un certain nombre d'avantages lorsqu'il décide de contracter un engagement dans le cadre du volontariat. En outre, comme simple citoyen, il a droit à une formation sur la conduite à tenir face à un événement menaçant la sécurité civile. Enfin, il peut tirer profit des mesures incitatives visant à favoriser son intégration dans les plans de secours et les réserves de sécurité civile mis en place par les communes.

Toutes ces dispositions prévues pour renforcer l'implication du citoyen dans la sécurité civile sont bien prescrites par l'Etat, c'est-à-dire par le biais de sa compétence de centralisation, mais elles sont traduites sur le terrain grâce à l'exercice d'une compétence de décentralisation fonctionnelle qui ne peut fonctionner que localement. En effet le citoyen participe directement par l'impôt au financement des SDIS, et il est forcément impliqué dans leur gouvernance décentralisée puisqu'il est électeur aussi bien qu'élu potentiel.

Notre système de sécurité civile repose donc bien en tout premier ressort sur la réalité d'un engagement multiforme du citoyen dans sa propre sécurité et dans celle de ses communautés d'appartenance locale. La loi de 2004 n'a donc fait que reconnaître et consacrer en le renforçant son rôle d'élément moteur dans la protection civile.

B) LA REPONSE OPERATIONNELLE DE PROTECTION CIVILE

Autrefois ce qu'on nomme aujourd'hui sécurité civile était désigné par le terme de protection civile. On l'utilisait pour définir une mission réservée à la puissance publique et consistant à limiter les risques encourus par la population et à réduire les dommages causés aux biens matériels à la suite d'accidents, de catastrophes ou de cataclysmes. Dans la droite ligne de la philosophie des Lumières, l'obligation de protéger les citoyens contre les accidents et les calamités (catastrophes naturelles, épidémies…) est une des fonctions de l'Etat, comme l'affirme d'ailleurs la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen de 1789 annexée à la Constitution. Il s'agissait bien avant tout de protéger le citoyen. D'ailleurs, de nos jours les services préfectoraux dédiés à la sécurité civile sont toujours dénommés « services interministériels de défense et de protection civile ». Ils ont

pour objet de mettre en place les mesures préventives et curatives adéquates en cas de crise et de coordonner au sein de chaque département, l'action de tous les acteurs concernés.
C'est donc bien l'Etat qui gère ainsi les situations particulières, mais il le fait en recourant à une décentralisation fonctionnelle, qui reste cependant sous son contrôle. L'établissement public de sécurité civile vient répondre à cette nécessité locale de protéger non seulement le citoyen mais aussi ses biens et son environnement.
C'est pourquoi il nous semble évident que la notion de protection civile correspond de façon plus précise à l'idée de protection du citoyen, alors que celle de sécurité civile [613] reste trop générale puisqu'elle se confond désormais avec le concept de sécurité intérieure, ce qui tendrait à déplacer la focalisation non plus sur le citoyen mais sur l'idée de territoire national.

Qu'est-ce qui différencie fondamentalement la notion de sécurité civile retenue par le droit français de celle de protection civile retenue par le droit européen ? Et quels sont les fondements de chacun de ces deux concepts ?

En France le terme de protection civile renvoie à la période qui a suivi la seconde guerre mondiale et qui fut marquée en 1944 par le rattachement de la protection civile au ministère de l'Intérieur, avant que ne soit créé un service national de protection civile. C'est de là que sont nés, au sein des préfectures, les actuels services interministériels de défense et de protection civile (SIDPC).
Mais cette dénomination est elle aussi toujours utilisée en droit international[614]. Ce n'est en effet qu'en 1975 que le concept de sécurité civile, qui semblait mieux répondre aux préoccupations sécuritaires croissantes du public français, est venu remplacer celui de protection civile. Ce dernier terme a cependant repris une nouvelle actualité avec la reconnaissance à l'UE, par le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, d'une compétence d'intervention pour faire face aux catastrophes d'origine naturelle ou humaine. Ainsi, pour de simples raisons de mise en cohérence avec le droit européen, il faudrait en revenir à l'ancienne désignation.

[613] MAESTRACCI B, thèse de Droit Public, La protection civile, acteur majeur de la gestion des crises ? Pour un concept universel de protection des populations en temps de paix, année 2011, sous la direction de M. Jean-François POLI, MCF-HDR, Université de Corse « La sécurité civile est pourtant une spécificité française, les autres pays préférant le terme de protection civile pour désigner ceux qui sont chargés de prodiguer les premiers soins et de réaliser les premières mesures d'urgence à la population », page 73.
[614] L'agence onusienne dédiée à cette politique publique est l'Organisation internationale de la protection civile (OIPC)

Pourtant le problème soulevé par l'usage de l'une ou l'autre terminologie dépasse largement le cadre d'un simple emploi lexical parce que c'est tout une politique publique française de sécurité civile qui est ici questionnée. En effet, la sécurité nationale englobe désormais la sécurité intérieure qui elle-même comprend la sécurité civile. Mais cette architecture manque de cohérence puisque là où le Code de la défense dissocie les deux concepts de sécurité intérieure et de sécurité civile, le Code de la sécurité intérieure fait au contraire de la sécurité civile une simple composante de la sécurité intérieure.

Quant à nous, c'est l'idée d'une reconnaissance de l'importance du rôle joué par le citoyen dans sa propre protection qui nous intéresse. C'est pourquoi nous entreprenons ici de requalifier le concept de sécurité civile pour lui redonner toute sa dimension. Il nous semble en effet que la démarche consistant à l'intégrer dans le Code de la sécurité intérieure est erronée parce que cela masque les véritables enjeux d'une politique publique qui devrait se centrer exclusivement sur l'idée de protection. Requalifier le concept de sécurité civile en soulignant son caractère de protection du citoyen permettrait en effet de l'inscrire comme une politique publique à part entière dans un Code qui lui soit propre, au lieu de le diluer, comme c'est le cas aujourd'hui, dans la notion plus vaste de sécurité intérieure. Il serait alors possible non seulement d'étendre ensuite cette approche, recentrée sur le citoyen, au niveau européen et international, mais encore d'inscrire dans un cadre juridique les deux axes principaux sur lesquels elle repose, à savoir une centralisation étatique couplée à une décentralisation fonctionnelle.

C) LE CONCEPT DE PROTECTION CIVILE DANS LE DROIT FRANÇAIS

L'Etat est constitué d'un noyau comprenant des acteurs relevant aussi bien du pouvoir central que des collectivités territoriales, et cette analyse s'applique tout particulièrement à la sécurité civile lorsqu'on la considère sous l'angle de la protection du citoyen, car nous avons montré comment cette dernière reposait sur une centralisation fonctionnant de manière décentralisée. Or, c'est cette notion de décentralisation fonctionnelle qui n'est actuellement pas suffisamment prise en compte dans l'organisation générale de la sécurité intérieure.

Pourtant les services d'incendie et de secours sont des établissements publics répondant à des critères constitutionnels[615] dans la mesure où leur organisation est décentralisée et librement administrée, et qu'elle correspond de plus à l'application du principe de

[615] Les principes d'une organisation décentralisée et librement administrée, ainsi que celui de la subsidiarité sont inscrits dans la Constitution.

subsidiarité. Il s'agit donc de trouver l'ancrage juridique adéquat où pourrait s'inscrire notre nouveau concept de protection civile, car il doit pouvoir intégrer les deux compétences dont est composée la sécurité civile dans un ensemble unique. Cela nous conduit par conséquent à écarter d'emblée tous les cas de figure de futures réorganisations des SIS qui ne prendraient pas en compte de façon égale le double enjeu d'un système qui doit rester national tout en demeurant au plus proche des territoires et des populations locales.

SECTION 2 : LES ENJEUX DU NOUVEAU CONCEPT DE PROTECTION CIVILE DANS LA TERRITORIALISATION DES SIS

Pour définir le concept de protection civile, il nous faut commencer par analyser ce qui ferait obstacle à son adoption et à sa mise en œuvre. Et la première difficulté naît avec la question de la rationalisation des dépenses des SIS, que l'on tente de résoudre périodiquement par des propositions de solutions radicales, allant de la privatisation pure et simple à la complète décentralisation territoriale (PARAGRAPHE 1).

A l'inverse, un retour complet de la sécurité civile dans le giron de l'Etat central, effectué au titre de sa compétence régalienne, serait une solution tout aussi insatisfaisante (PARAGRAPHE 2).

Par conséquent, il faudrait plutôt se pencher sur des solutions élaborées à partir de la réalité des opportunités qui s'offrent aujourd'hui de redéployer la territorialisation des SIS sur une base juridique incluant une vision rénovée de la compétence régalienne de sécurité civile (PARAGRAPHE 3).

PARAGRAPHE 1 : LES MAUVAIS CHOIX D'UNE RADICALISATION DES COMPETENCES

Le financement des services d'incendie et de secours reste une question-clef et on ne peut envisager de transférer l'intégralité de la charge financière des missions des SDIS à la sphère privée car cela menacerait directement l'intérêt général (A). Il faut donc commencer par procéder à l'analyse réelle des coûts supportés par la sphère publique (B). Toutefois, un transfert complet à l'une ou l'autre collectivité territoriale mettrait en péril la compétence régalienne (C).

A) L'IMPOSSIBLE PRIVATISATION DES SIS

Privatiser un effectif de 230 000 sapeurs-pompiers -dont 32 000 professionnels- impliquerait soit de les reclasser, soit de les mettre en retraite, et donc mènerait à prendre

un ensemble de mesures fort coûteuses pour l'Etat. Ce n'est pourtant pas là le principal problème, car une telle solution aurait surtout l'inconvénient majeur de faire disparaître l'aspect protecteur d'un statut de fonctionnaire public qui est le seul à pouvoir garantir le maintien de l'ordre intérieur. En effet, là où l'intérêt privé consiste à réaliser des bénéfices, l'intérêt général a pour premier objet de préserver celui de l'ensemble du public. Et comme l'ordre intérieur est entièrement basé sur le droit public, toute intervention d'un corps de sapeurs-pompiers privatisés dans le domaine de la sécurité civile serait une menace pour l'Etat. Cependant la libération des marchés[616], avec le principe de concurrence, donne désormais la possibilité à des entreprises privées de participer aux missions opérationnelles actuellement réservées aux seuls SDIS. C'est ce qui se produit déjà dans le domaine du secours à personne, puisque les ambulanciers privés y interviennent pour pallier aux carences des SIS. Or on constate qu'ils manquent souvent des personnels nécessaires, ce qui entraîne des délais d'intervention excessifs. Cela vient du fait que, répondant à une logique de rentabilité, ils sont inscrits dans un dispositif qui doit coûter le moins possible pour rapporter toujours plus, autrement dit dans un système où la qualité des missions de secours est sacrifiée à la quantité des prestations accomplies. On est bien en présence de deux conceptions très différentes de la mission de secours, dont l'une a fait ses preuves depuis plus de deux siècles, tandis que l'autre demeure une forme d'innovation sur laquelle il est impossible pour l'instant de porter un jugement, puisqu'on n'y a pas encore le recul du temps. Le fait que les sapeurs-pompiers relèvent du droit public constitue la plus ferme garantie de disposer à tout moment du personnel nécessaire pour porter secours, sans que viennent s'y mêler des objectifs de concurrence. Par contre, l'élargissement des marchés à l'international implique la perspective –difficile à admettre- de voir des entités privées étrangères intervenir sur le territoire national dans le cadre de la gestion opérationnelle de l'urgence.

Etant soumis depuis longtemps au droit public, les sapeurs-pompiers ont capitalisé une précieuse expérience et sont devenus des spécialistes chevronnés capables d'intervenir à tout instant sur tous les terrains concernés par la sécurité civile. Eux seuls sont donc en mesure de répondre aux exigences qu'entraîne l'application des principes de continuité, d'égalité et de mutabilité qui fondent le droit public français tout en en garantissant l'efficacité.

[616] Exemple de la directive 2008/CE du 20 février 2008 relative à la libération totale des marchés postaux

La solution de la privatisation menacerait en outre directement l'essence même de notre dispositif actuel de sécurité civile qui repose très largement sur le volontariat. En effet ce sont les sapeurs-pompiers volontaires qui contribuent le plus à enraciner le système de protection du citoyen dans la décentralisation fonctionnelle qui, nous l'avons vu, reste une pièce maîtresse de cette architecture. C'est d'ailleurs pourquoi l'Etat mène une véritable politique de management visant à inciter les sapeurs-pompiers professionnels à optimiser leurs relations avec les volontaires, tout en prenant des mesures destinées à les soutenir et à les intégrer. Inclure les volontaires dans un système axé sur la rentabilité reviendrait à travailler à leur disparition car il s'agirait dès lors de les soumettre aux mêmes pressions que celles qu'ils subissent déjà dans leur milieu professionnel, avec notamment tous les phénomènes de *burn out* [617] qui sont désormais légion. De plus, la nécessité permanente de faire du profit mènerait inévitablement ce type d'entreprise à se soumettre aux fluctuations des marchés financiers, ce qui substituerait très rapidement aux objectifs humains d'efficacité des missions de secours ceux de la performance financière à accomplir.

Des corps de sapeurs-pompiers privatisés deviendraient ainsi de simples entreprises, livrées comme toutes les autres à des contraintes extérieures, aussi bien financières que juridiques. Soumis aux règles de la concurrence européenne et internationale, de telles entités constitueraient donc une menace évidente pour le maintien de la cohérence de la sécurité intérieure sur l'ensemble du territoire national.

Par ailleurs le coût d'une telle privatisation serait très élevé et ne pourrait être assumé dans le cadre actuel d'une baisse générale de la rentabilité des entreprises, de la chute des marchés boursiers et des difficultés croissantes à réaliser des bénéfices.

Nous pensons donc qu'il est capital de conserver des corps de sapeurs-pompiers qui restent soumis au droit public car les particularités de leur statut font qu'ils sont les seuls à pouvoir assurer la connexion étroite entre centralisation et décentralisation qui est au fondement même du nouveau concept de protection civile que nous cherchons ici à défendre. Par sa seule existence, le réseau actuel des sapeurs-pompiers est la garantie du maintien de l'ordre public car il est mobilisable à tout moment et en tout lieu, et de plus assure à tout citoyen quel qu'il soit des modalités de secours respectant les grands principes du service public –la mutabilité, la continuité, l'égalité, la gratuité, la réserve, la neutralité et la primauté.

[617] Les exemples de la Poste et de France Télécom

La question du financement demeure quant à elle un point essentiel car il doit impérativement demeurer public, comme le montre d'ailleurs une décision du Conseil Constitutionnel qui avait jugé illégales, en vertu d'une disposition de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 14 mars 2011, les contributions versées à des SIS par des assureurs. Il s'agissait là en effet d'une ingérence de la sphère privée dans le domaine étatique, puisque le procédé utilisé, -celui d'un fonds de concours-, donnait *ipso facto* à ces financeurs la faculté de vérifier que l'utilisation des fonds restait conforme à leurs intentions. De la sorte, ils intervenaient dans les modalités d'exercice de missions de police judiciaire et administrative. Une telle jurisprudence met donc bien en exergue le principe très clair que des fonctions régaliennes ne peuvent en aucun cas être assumées par des opérateurs privés, ce qui interdit par là même toute possibilité de financement par des fonds de même nature.

Le personnel dédié à la sécurité civile doit continuer à agir dans un cadre rattaché aux entités publiques de la centralisation comme de la décentralisation. La future territorialisation des SIS vient ainsi s'inscrire dans des limites précises puisqu'il lui faut demeurer à la jointure d'une pyramide opérationnelle qui doit relier l'Etat à la proximité. Cette obligation écarte par conséquent toute perspective d'inclusion dans l'Etat central, ou dans les Conseils généraux, ou encore dans l'Armée.

B) LES COUTS FINANCIERS D'UNE SECURITE CIVILE DECENTRALISEE

Certains élus estiment que les SDIS sont de mauvais gestionnaires et pensent régler ce problème en procédant soit à une recentralisation, soit à une décentralisation complète. Or, il faudrait plutôt aborder cette question à partir d'une évaluation réelle de leurs coûts de fonctionnement et de la recherche des solutions envisageables pour y faire face, sans perdre de vue la nécessité de tenir compte de la nature fondamentale des SDIS, historiquement ancrés dans les communes et dont les corps sont principalement constitués de sapeurs-pompiers volontaires.

Il est donc indispensable de commencer par passer en revue l'ensemble des charges pesant sur les SDIS (a),(b), (c), (d), (e).

Les coûts de fonctionnement sont constitués à 70 % d'une masse salariale qui varie en fonction de l'évolution du statut et du régime de travail.

a) Les coûts liés à l'application du régime indemnitaire et à la modification du temps de travail

Les sapeurs-pompiers professionnels constituent une des filières de la fonction publique territoriale et à ce titre bénéficient des dispositions communes à toutes les filières, mais auxquelles viennent s'ajouter des avantages correspondant aux risques particuliers de leurs missions. Leur rémunération[618] est ainsi composée d'un traitement indiciaire brut (TIB), d'un supplément familial de traitement en fonction du nombre d'enfants à charge, d'une indemnité de résidence (de 0 à 3% du TIB en fonction de la zone d'exercice des fonctions), et d'un régime indemnitaire comprenant une indemnité de feu (19% du TIB), une indemnité de logement réservée aux agents non logés par le service, une indemnité de responsabilité variable en fonction du grade et de l'emploi, une indemnité de spécialité calculée en fonction de la spécialité et de son niveau, et, selon les grades, une indemnité horaire ou forfaitaire pour travaux supplémentaires ou une indemnité d'administration et de technicité.

En outre, le décret du 5 juin 1998 prévoit la possibilité de moduler les régimes indemnitaires en fonction d'une fourchette fixée par chaque CASDIS. Cette liberté entraîne des disparités entre les SDIS, ou même au sein d'un même établissement public. En l'absence de données nationales sur ce sujet, il est difficile d'évaluer l'étendue de ces écarts sur l'ensemble du territoire.

Par ailleurs, les régimes de travail des sapeurs-pompiers professionnels, qui comprennent le temps passé sur intervention, les périodes de garde et le service hors rang, ont été redéfinis par le décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 qui fixe une durée de travail effectif journalier de 12 ou 24 heures suivies d'un temps de repos équivalent. Ces dispositions ramènent le temps de travail annuel de 2850 heures pour les sapeurs-pompiers professionnels non logés (107 gardes de 24 heures) et de 3225 heures pour les logés (134 gardes de 24 heures), à 2400 heures pour tous (100 gardes de 24 heures). Le personnel en service hors rang effectue quant à lui 8 heures effectives par jour, ce qui correspond à 1607 heures par an. Cette réduction du temps de travail a eu inévitablement des incidences sur le recrutement et a conduit à l'élaboration de plans pluriannuels afin de faire face à l'inévitable augmentation des effectifs départementaux de professionnels. A ce sujet, un élu mal informé précise que l'accroissement des dépenses des SDIS s'explique aussi par une règle arithmétique appliquée au temps de travail effectué par un sapeur-pompier professionnel : « Pour les sapeurs-pompiers de Reims, le corps le plus important

[618] Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droit et obligations des fonctionnaires, article 20, et loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, article 87, ainsi que le décret n°90-850 du 25 septembre 1990 modifié portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels.

de la Marne, la durée moyenne d'une intervention est de 2 heures 17, soit au total 3 heures 30 de travail par jour de garde »[619]. C'est oublier que la journée de garde d'un sapeur-pompier professionnel comprend une séquence de sport et une séquence d'instruction suivies l'après-midi des travaux à effectuer dans les services. Bien souvent, les interventions ont lieu le midi et pendant la nuit notamment pour les interventions de longue durée, telles que les feux ou les accidents graves, et elles viennent se rajouter aux 8 heures effectives d'une garde de 24 heures, durant laquelle il faut accomplir les tâches relevant de la gestion de la garde et le remplacement du sapeur-pompier affecté au standard pendant la pause du déjeuner ou après qu'il ait quitté son poste.

Enfin, la mise en place des SDACR a fait apparaître des besoins nouveaux en personnels dans la mesure où les normes réglementaires arrêtent le nombre de postes nécessaires au fonctionnement des centres de secours.

b) Le coût des nouvelles dispositions concernant les sapeurs-pompiers volontaires

Les augmentations de charges de personnel[620] sont cependant compensées par le fait que la majorité des corps départementaux sont composés à 80 % de sapeurs- pompiers volontaires rémunérés à la vacation et par conséquent beaucoup moins coûteux que les professionnels. Issu d'une longue tradition d'engagement citoyen au service de la commune, le volontariat fournit les personnels indispensables pour assurer une couverture opérationnelle suffisante sur l'ensemble du département dans un délai raisonnable. Les corps communaux de sapeurs-pompiers ont été rattachés pour la plupart à un SDIS dès 1996 mais l'enracinement des volontaires dans la vie locale est un atout précieux pour le maintien de la continuité et de la qualité des secours. A la différence d'autres pays qui préfèrent externaliser les missions de sécurité civile ou en professionnaliser entièrement les acteurs, la France tient à maintenir le principe du volontariat comme un symbole de l'implication citoyenne.

Cependant leur recrutement devient problématique car il a chuté de moitié en un siècle. Pour faire face à cette difficulté, la loi du 13 août 2004 insiste fortement dans son annexe sur la *« nécessité de prendre toute mesure de nature à favoriser un important courant de volontariat chez les sapeurs-pompiers »* car *«les sapeurs pompier volontaires constituent le*

[619] Rapport mission d'évaluation de contrôle sur le financement des SDIS, page 51

[620] Les dépenses de personnel ont crû de 54 % entre 2002 et 2010. Cour des comptes Rapport public thématique : Les services départementaux d'incendie et de secours. La Documentation française, novembre 2011, 354 p

cœur des services de secours. Leurs effectifs doivent être impérativement maintenus pour assurer la veille comme les interventions, et permettre la mobilisation du potentiel nécessaire en cas d'évènement important de la sécurité civile.». Le texte prévoit donc quelques mesures incitatives telles que l'abaissement à 16 ans de l'âge minimum d'engagement, l'assouplissement des exigences d'aptitude physique et de formation, leur adaptation aux équipements et missions du centre de rattachement, et la possibilité non seulement de participer à l'encadrement des SDIS mais aussi de bénéficier d'une retraite complémentaire après vingt ans d'activité. Dans cette volonté de fidélisation, plusieurs dispositions législatives ont été prises entraînant un surcoût important pour les SDIS : les vacations sont désormais indexées sur le SMIC, l'allocation de vétérance a été réévaluée et une prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) a été instituée à partir du 1er janvier 2005. Cette allocation garantit à chaque sapeur-pompier volontaire ayant accompli au moins 20 ans de services effectifs une rente annuelle complémentaire versée à partir de 55 ans et dont le montant augmente selon l'ancienneté. Une partie en est prise en charge par l'Etat qui verse environ 375 € par an et par sapeur-pompier volontaire. Le coût total de ce nouveau dispositif est estimé à 64 millions d'euros[621].

Une loi a été adoptée le 20 juillet 2011 concernant l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et son cadre juridique. Elle a pour objectif de leur faciliter l'entrée dans la fonction publique en reculant la limite d'âge. D'autres mesures concernent le renforcement de leur protection sociale en cas d'accidents ou de maladies contractées en service, l'allègement des volumes de leur formation par le biais de la validation de leurs acquis professionnel, la reconnaissance de leurs diplômes dans la certification professionnelle, l'aménagement par leur employeur de leur disponibilité pendant le temps de travail[622], le recul de la limite d'âge et l'augmentation du montant de leurs indemnités horaires. Cette loi fournit aussi à l'Etat français une base juridique pour asseoir le volontariat, qui est aujourd'hui menacé par une directive européenne assimilant le sapeur-pompier volontaire à un travailleur, et donc l'obligeant à respecter des temps de repos entre chaque garde. La mise en application de ce texte aurait pour conséquence immédiate de réduire la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires, ce qui menacerait le maintien de l'intégralité

[621] Rapport de la Mission d'Evaluation et de Contrôle, 8 juillet 2009, page 17

[622] La gazette de communes, article paru le 24 juillet 2015, **«** Sapeurs-pompiers : des conventions pour encourager le volontariat des élèves », Les ministres de l'Intérieur Bernard Cazeneuve et de l'Éducation nationale Najat Vallaud-Belkacem ont signé le 18 juin à Paimpol (Côtes-d'Armor) des conventions de promotion du volontariat des élèves et des personnels de l'Éducation au sein des sapeurs-pompiers.

des effectifs, et donc amenuiserait la possibilité de faire face à tous les types d'interventions. Il faudrait en outre augmenter les embauches de sapeurs- pompiers professionnels pour palier à ces carences en personnel, ce qui représenterait un coût supplémentaire pour la sécurité civile, supporté par ailleurs exclusivement par les collectivités territoriales.

c) Les coûts liés aux référentiels de formation et aux interventions facultatives

Les modifications introduites dans les référentiels de formation obligatoires ont elles aussi leurs conséquences en termes d'alourdissement des charges de personnel. En effet, en France, la conception dominante est celle d'un pompier qui soit un généraliste du secours. Les volontaires comme les professionnels sont donc soumis aux mêmes exigences de niveau de formation, bien que les volumes horaires correspondants varient. La majorité de ces formations sont réalisées en interne par les SDIS et une partie en est prise en charge par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et l'école nationale des sapeurs-pompiers (ENSOSP). Leur coût total est évalué à environ 5 à 8 % de la masse salariale[623]

Les missions confiées aux SDIS sont de trois ordres : exclusives (prévention, protection et lutte contre l'incendie), partagées (délivrance des secours d'urgence et transports sanitaires) et facultatives, payantes ou non.

Les habitants des communes et établissement publics intercommunaux sont les premiers bénéficiaires des missions exclusives, à savoir les interventions de secours. Or l'article L 1424-35 du CGCT précise que le montant global de la contribution de ces collectivités aux SDIS ne peut excéder le montant défini à l'exercice précédent augmenté de l'indice des prix à la consommation. Cela ne tient pas compte des accroissements démographiques qui entraînent une intensification de l'activité opérationnelle, même si le budget du conseil général compense la différence par une contribution départementale fixée à partir d'un rapport annuel sur l'évolution des ressources et charges prévisibles du SDIS. Les interventions liées à la personne tendent à inclure de plus en plus souvent des missions à caractère social. Celles-ci en sont venues à représenter aujourd'hui 70% des interventions. Et ces coûts restent non maîtrisables et non prévisibles tout en représentant une part importante des dépenses liées à l'activité opérationnelle.

[623] Rapport de la Mission d'Evaluation et de Contrôle, 8 juillet 2009, page 45

Par ailleurs on constate une forte augmentation du nombre de missions partagées avec les SAMU. En effet, quelle que soit l'urgence, ce sont les services de secours qui sont le plus souvent sollicités, non seulement en raison de leur gratuité mais aussi à cause de la baisse des moyens hospitaliers et du désengagement des professions médicales qui ne se dérangent plus après 20 h. C'est ainsi que, mobilisés à l'origine pour intervenir exclusivement dans les situations de détresse vitale, les SDIS ont fini par suppléer aux carences des SAMU et par effectuer à leur place des transports de personnes en hôpitaux[624]. Parmi ces interventions, seules devraient être prises en charge par les SDIS les dépenses imputables aux opérations de secours entendues au sens de l'article L1424-2 du CGCT, comme le prévoit l'article 27 de la loi du 13 août 2004. Les SDIS se font donc rembourser, mais le montant du remboursement des interventions par carence des SAMU est effectué sur la base de 105 € par intervention contre 365 € pour un ambulancier privé[625]. Ce coût est largement sous-évalué lorsque l'on sait que pour une telle opération le SDIS met en œuvre un véhicule de secours équipé de trois à quatre sapeurs-pompiers tandis que l'ambulancier privé n'en mobilise que deux. Cette récupération financière reste cependant toujours aléatoire, même en cas de convention passée avec les hôpitaux.

d) Les coûts liés à la remise à niveau technique des SDIS

La loi de départementalisation du 3 mai 1996 a substitué à la logique d'organisation communale une logique départementale afin d'optimiser les moyens mis en œuvre et de renforcer les solidarités locales. Il s'en est donc suivi un transfert des moyens communaux ou intercommunaux aux SDIS. Pourtant bien souvent les biens immobiliers ou les autres équipements transférés étaient vétustes ou mal entretenus, ce qui a conduit à de nouveaux investissements parfois considérables. Par ailleurs cette augmentation des moyens matériels a créé l'obligation de recruter de nouveaux personnels administratifs et techniques pour gérer l'ensemble. C'est ainsi par exemple que l'article 1424-19 du CGCT prévoit que les emplois de direction dépourvus de caractère opérationnel peuvent être confiés à des agents de la fonction publique territoriale plutôt qu'à des officiers de sapeurs-pompiers professionnels.

---

[624] Intervention du colonel Eric Faure, président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, à l'occasion de la réception de Monsieur Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, au Congrès Secours Santé 2013 Bourg-en-Bresse - Vendredi 17 mai 2013**, «** Face aux défis majeurs posés par la contrainte financière, le vieillissement des populations, la montée de la précarité et l'apparition de déserts médicaux, vous avez alors appelé l'ensemble des acteurs du secours à intensifier leur coopération et à renforcer leur complémentarité d'action **».**

[625]Rapport de la Mission d'Evaluation et de Contrôle, 8 juillet 2009. page 72

Aujourd'hui les dépenses liées à la départementalisation et à la mise en place des moyens nécessaires à l'application du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) sont stabilisées. Il faut cependant souligner que cette montée en puissance des moyens et des effectifs ainsi que leur remise à niveau technique imposée par les nombreux textes normatifs parus depuis la loi de 1996 a d'emblée triplé les coûts de fonctionnement des SDIS. Il reste pourtant difficile en l'absence de données fiables, d'affirmer que le service public d'incendie et de secours était moins coûteux avant la départementalisation. En effet à l'époque les coûts de fonctionnement de la distribution des secours se confondaient souvent avec ceux de la commune, ce qui rend toute tentative d'études comparatives problématique.

e) Les coûts liés à l'adaptation aux nouvelles normes de sécurité et à l'accroissement du risque judiciaire

L'inflation normative européenne et française conduit la majorité des SDIS à se rééquiper sans cesse en nouvelles tenues de protection, nouveaux véhicules et engins de secours, nouveaux matériels de transmissions et à effectuer de nombreux contrôles supplémentaires. De plus, le réajustement périodique du parc de véhicules et du parc immobilier lié à l'évolution du SDACR implique une croissance constante des dépenses d'investissement. Il faut ici noter que, comme pour l'armée, les équipements sont évalués non pas en termes de nombre d'interventions mais d'analyse du risque à couvrir.

Confrontés en permanence au risque de «mise en danger d'autrui » par les ordres donnés sur le terrain, les sapeurs-pompiers évoluent désormais dans un contexte juridique incertain susceptible d'engager leur responsabilité pénale par le biais du « délit non intentionnel »[626]. Par ailleurs la responsabilité administrative des SDIS en tant qu'établissements publics peut être engagée en cas de carence de matériels, de moyens ou de personnels[627] pouvant conduire à la faute de service, ce qui implique l'éventualité d'une condamnation à verser des indemnités de dédommagement aux victimes.

Les coûts de fonctionnement des SDIS restent donc un problème crucial mais tenter de le résoudre par la suppression de la double tutelle actuelle –celle du préfet pour l'opérationnel et celle du président du conseil général pour l'administration- témoignerait d'une

626 Loi Fauchon du 10 juillet 2000 tendant à préciser les délits non intentionnels est allée encore plus loin, dans le but de dépénaliser certaines fautes, en mettant fin au principe des fautes civiles et pénales et en hiérarchisant les fautes non intentionnelles fonction du lien de causalité

627 Il peut y avoir cumul de responsabilités, depuis l'arrêt Lemonnier (CE, 26 juillet 1918, Rec 761, concl.Blum, GAJA, n°26)

méconnaissance du caractère particulier d'un service public marqué par l'ambivalence de son cadre juridique. Car c'est justement cette dualité qui lui permet d'être à la fois ancré dans le territoire local et rattaché au système plus large de la sécurité civile assurée par l'Etat.

C) L'INCONSTITUTIONNALITE D'UN RATTACHEMENT EXCLUSIF AUX CONSEILS DEPARTEMENTAUX

Faire passer les SDIS sous la tutelle exclusive des conseils généraux reviendrait à les y intégrer et aurait nécessairement des conséquences sur l'architecture actuelle de la sécurité civile puisque cela reviendrait à fragmenter l'Etat français (a), (b), (c).

a) Le transfert du pouvoir de police du maire au président du conseil départemental

Le rapport de la Mission d'Evaluation et de Contrôle sur les SDIS a remis en cause la légitimité du maire à exercer son pouvoir de police administrative et a donc proposé d'en détacher les SDIS pour les confier entièrement à l'autorité de gestion, réalisant ainsi l'unité des autorités opérationnelles et administratives. Cela pose plusieurs problèmes.

Tout d'abord, c'est oublier que l'Etat reste le seul garant de la sécurité nationale et qu'à ce titre les SDIS doivent rester inscrits dans le système de police administrative décentralisé. En outre, les maires jouent plusieurs rôles importants en matière de sécurité civile sur le plan opérationnel aussi bien que sur celui de la prévention : d'une part les plans communaux de sauvegarde prévus par la loi du 13 août 2004 ne sont qu'une forme de déconcentration poussée des plans ORSEC gérés par les préfets, d'autre part ils sont membres, et parfois même présidents, des commissions de sécurité. Par ailleurs, en prévoyant la création de réserves communales de sécurité civile, la loi a remis les maires au centre du dispositif actuel[628]. Il serait tout aussi inopportun de les écarter du financement des SDIS car cela reviendrait, en les déresponsabilisant, à les inciter à adopter un comportement de consommateurs vis-à-vis des services de secours. Cela entraînerait enfin un transfert du pouvoir de police du maire au président du conseil départemental, ce qui n'est pas envisageable dans la mesure où ce pouvoir de police est lié à une présence

[628] Selon la Direction de la sécurité civile, qui a fait une communication au colloque organisé sur le thème du nombre de PCS répertoriés en France au 1er janvier 2011, sur les 10 546 communes réglementairement concernées par ce dispositif, 5 337 PCS ont été réalisés et 2 349 PCS sont en cours d'élaboration.

physique sur un territoire précis, suffisamment circonscrit pour être gérable, en particulier en matière d'organisation, de prévision et de distribution des secours.

L'application du principe de subsidiarité commence en effet avec le maire qui est au contact étroit avec la population locale, connaît bien sa commune et est donc l'acteur de proximité le mieux placé pour déterminer la meilleure action à entreprendre en matière de secours. Par ailleurs il joue un rôle essentiel dans le maintien du recrutement de sapeurs-pompiers volontaires dans la mesure où cet engagement est souvent le fait d'agents communaux, ou bien relève d'un fort attachement personnel à une commune et à ses habitants. D'autre part, le maire est une autorité de police qui assure la direction en cas de trouble à l'ordre public, en collaboration avec d'autres services, notamment ceux de la police nationale ou de la gendarmerie. Transférer au président du conseil d'administration du SDIS le pouvoir de police de sécurité civile actuellement détenu par les maires aboutirait à établir une direction bicéphale pour palier à un même trouble à l'ordre public, ce qui nuirait fortement à la nécessité de l'unité de commandement[629].

b) Le transfert des compétences du SDIS au conseil départemental

Ce type de solution créerait en outre un important déséquilibre dans la cohérence de la sécurité nationale. En effet, en France, comme nous l'avons rappelé plusieurs fois, la sécurité civile s'est d'abord construite dans les villages à partir d'une mise en application de l'esprit de citoyenneté et de responsabilité. Il serait donc aujourd'hui difficile de renier ces fondements historiques sans mettre en danger le concept même de service public.

De plus, passer d'une simple départementalisation à une décentralisation complète par un transfert des compétences exclusives des SDIS aux conseils généraux priverait l'Etat du principal outil opérationnel dont il peut disposer en permanence sur l'ensemble du territoire national, et ainsi l'empêcherait de mener à bien l'une de ses missions régaliennes, consistant notamment à gérer les crises. Il ne pourrait plus être le garant de la continuité nationale en matière de sécurité car il ne disposerait plus des moyens humains et matériels fournis par l'ensemble des SDIS pour faire face à une situation particulière. L'Etat doit garder la main non seulement sur la conduite de la stratégie opérationnelle mais aussi sur la capacité de mobilisation rapide et complète des effectifs et des équipements des SDIS, ce qu'il fait actuellement par le biais des préfets. Car, étant dépositaires de l'autorité d'un Etat dont la mission régalienne consiste à veiller à la cohérence de la sécurité civile sur

[629] Rapport de l'Inspection générale des finances sur la contribution des communes au financement des services départementaux d'incendie et de secours mars 2008, pages, 14, 15, 16, 17, 18.

l'ensemble du territoire national, ces derniers assurent l'égalité d'accès du citoyen au service public d'incendie et de secours, et, en outre, comme ils disposent du pouvoir de police, ils sont en mesure de réquisitionner des moyens privés. Or, dans ses fonctions de président du conseil d'administration du SDIS, le président du conseil général n'est pas reconnu comme un agent de l'Etat. Et, si on lui accordait un pouvoir de police équivalent à celui des préfets, il faudrait aussi, *ipso facto,* lui confier le pouvoir correspondant de réquisitionner et de mobiliser la totalité des moyens nécessaires aux opérations de secours.

Par ailleurs il est impossible d'envisager l'intégration complète des SDIS dans les conseils départementaux sans avoir au préalable supprimé le principe de la double tutelle. Or une telle réforme serait inconstitutionnelle, puisque elle irait à l'encontre de l'article 72 qui, en instituant le principe de la « libre administration des collectivités territoriales », interdit par là même qu'une collectivité locale puisse exercer une tutelle sur une autre. Si certains élus défendent cette idée[630], elle n'en constitue pas moins « un exemple d'atteinte aux principes de décentralisation ». En effet cela impliquerait qu'un président de conseil général puisse être à la tête d'un service départemental restant en partie sous l'autorité du préfet pour certaines missions. Le directeur départemental, dont la nomination aurait été signée par le ministre de l'Intérieur, serait alors intégré à l'équipe de direction du conseil général tout en maintenant des relations hiérarchiques avec un haut fonctionnaire de l'Etat. Ce scénario contredit le principe de libre administration des collectivités qui se manifeste entre autres par le pouvoir de nomination et de sanction. La seule solution serait alors de confier la gestion opérationnelle des SDIS au département, ce qui reviendrait pour l'Etat à abandonner une de ses missions régaliennes.

Enfin, mettre le directeur départemental sous la dépendance du président du conseil général serait une manière de diluer son pouvoir car il serait dès lors soumis aux aléas de la politique locale. Simple chef de service, il serait non seulement en butte à toute sorte de pressions à l'approche des élections -puisque les sapeurs-pompiers constituent une bonne part de l'électorat local[631]-, mais encore il perdrait l'autonomie nécessaire pour gérer des responsabilités fort complexes, allant des ressources humaines aux questions techniques, réglementaires et opérationnelles.

c) Un risque de perte d'identité pour les sapeurs-pompiers volontaires

[630] A.Lardeux, Sénat, séance du 22 janvier 2002

[631] Rapport de l'Inspection générale des finances sur la contribution des communes au financement des services départementaux d'incendie et de secours mars 2008, page 52

Il faut bien souligner aussi que les sapeurs-pompiers volontaires, soit 80 % des effectifs, auraient des difficultés à s'identifier en tant qu'agents du conseil général et à admettre, au plan administratif, la subordination de leur chef de corps départemental au directeur général des services du département. Notre pays compte aujourd'hui 200 000 volontaires et, viscéralement attachés à leur commune d'origine, ils ne pourraient considérer l'Etat que comme un «mastodonte impersonnel»[632]. Cette « démonopolisation »[633] conduirait alors à l'impossibilité de les fédérer, ce qui contribuerait fortement à une réduction de leurs effectifs. La compensation de cette perte entraînerait un recrutement accru de professionnels et donc une augmentation proportionnelle des coûts de fonctionnement. En outre, les sapeurs-pompiers professionnels sont eux aussi très soucieux de conserver leur statut territorial et ils vivraient mal un rattachement à l'Etat qu'ils considéreraient comme une dilution de personnalité.

PARAGRAPHE 2 : LES CONTRAINTES D'UN RATTACHEMENT EXCLUSIF DE LA COMPETENCE DE SECURITE CIVILE A L'ETAT

Un rattachement exclusif de la compétence de sécurité civile à l'Etat serait en contradiction avec sa volonté actuelle de réviser et de rationaliser les politiques publiques en réduisant notamment le nombre de fonctionnaires et de services. D'ailleurs les SDIS sont financés principalement par les collectivités tandis que la participation de l'Etat y reste minoritaire. On ne peut donc concevoir qu'il décide, dans un tel contexte, d'assumer la totalité des charges de la sécurité civile (A). La conservation de la double tutelle lui permet par ailleurs de disposer à tout moment d'un outil de proximité performant pour assurer la sécurité civile, et, de plus, de rester en étroite cohérence avec l'application des grands principes constitutionnels (B).

A) UNE POLITIQUE DE L'ETAT EN FAVEUR DE LA RATIONALISATION

L'Etat[634] ne peut plus supporter financièrement un quelconque transfert de compétence (a) y compris dans l'éventualité d'une militarisation des sapeurs-pompiers (b).

---

[632] Services Départementaux d'Incendie et de Secours : faut-il les étatiser ? Sous la direction de Caroline Chamard-Heim, L'Harmattan, page 237

[633] S.Roché. Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation, européanisation de la sécurité intérieure, Revue française de science politique - volume 54 - n°1- février 2004, Presses de Sciences Po, page 44

[634]BOURDIEU P, « entreprendre de penser l'Etat, c'est s'exposer à reprendre à son compte une pensée d'Etat, à appliquer à l'Etat des catégories de pensées produites et garanties par l'Etat, donc méconnaitre la vérité fondamentale de l'Etat », Raisons pratiques, sur la théorie de l'action, Genèse et structure du champs bureaucratique, Paris, Seuil, (Point d'essai 1996) (1994) page 101.

a) Une prise en charge trop coûteuse pour l'Etat

Transférer tous les SDIS à l'Etat reviendrait à lui confier une nouvelle compétence de gestion. L'Etat a bien une compétence opérationnelle et elle se manifeste de diverses manières : par le renforcement de l'échelon zonal, par la création du COGIC, par l'envoi à l'étranger, et à ses frais, de moyens humains et matériels nationaux, par l'aide au financement des SDIS –notamment la dotation du fonds d'aide à l'investissement destiné à adapter certains matériels comme ANTARES- d'ailleurs vers une « extinction programmé »[635], ou encore par la prise en charge financière de certaines interventions. Il n'a cependant pas les moyens de prendre en charge les budgets de l'ensemble des SDIS qui représentent une charge de près de 5 milliards d'euros annuels, à laquelle il ne contribue que pour un cinquième. Par ailleurs, l'Etat voulant réduire le nombre de fonctionnaires, l'intégration de 36 000 sapeurs-pompiers professionnels irait à l'encontre de cette politique. En effet, en matière de sécurité civile, l'Etat n'a actuellement à sa charge que les personnels de l'UIISC, leurs équipements, leurs structures, leurs moyens aériens et certains équipements NRBC. Un transfert massif de personnel alourdirait considérablement la masse salariale ainsi que les coûts d'entretien des équipements.

L'exemple du fonctionnement de l'éducation nationale montre bien ce qui pourrait résulter d'une intégration des SDIS à l'Etat. En effet on y constate que si les personnels sont gérés par l'Etat, les bâtiments et les agents d'entretien relèvent des charges des collectivités locales. La part du budget de l'Etat consacrée aux dépenses d'enseignement est donc quasiment consacrée à la masse salariale, ce qui ne laisse plus de ressources pour développer des politiques publiques d'amélioration de la qualité de l'éducation. Par ailleurs on voit bien comment deux centres distincts de décisions peuvent contribuer à alourdir les difficultés des enseignants : si par exemple l'Etat décide de réduire leur nombre et qu'au même moment les collectivités locales ferment des lycées, des collèges ou des écoles, les effectifs des classes seront doublés.

Si les sapeurs-pompiers étaient gérés par l'Etat tandis que les centres de secours devenaient la propriété des collectivités, de nombreux disfonctionnements apparaîtraient nuisant au bon fonctionnement de la sécurité civile au niveau national.

b) Une militarisation de la sécurité civile trop onéreuse

[635] MARC F, N° 156 Sénat, session ordinaire de 2013/2014, page 25, « l'extinction programmée du FAI. Cette disparition ne doit pas signifier un désengagement de l'Etat dans le domaine du soutien des départements dans le cadre de la politique de sécurité civile 33 pages ».

Si l'on militarisait la sécurité civile, cela traduirait une volonté de l'Etat de conserver la même qualité de service public tout en réduisant significativement le personnel correspondant. Une telle solution permettrait en effet de réduire les inégalités de régimes et les disparités de traitement entre départements et accentuerait la mobilité des sapeurs-pompiers. Mais cela équivaudrait aussi à augmenter le nombre de fonctionnaires, ce qui n'entre pas dans la logique actuelle du désengagement de l'Etat, qui s'est par ailleurs encore manifesté récemment par le transfert de la gestion des agents de la DDE aux conseils généraux. Dans la police, les effectifs sont eux aussi à la baisse, tout comme dans l'Armée. A cet égard, le *Livre blanc* prévoit qu'au total la réduction du format des armées devrait être de 54 000 hommes, les effectifs passant d'ici à 2012 de 271 000 hommes à 225 000. Ces réductions s'accompagnent d'une révision de la carte militaire avec la fermeture de 30 à 50 implantations militaires.

Le contexte actuel de réduction des effectifs a des conséquences sur la qualité et la performance du service public car les agents s'y trouvent contraints désormais de travailler à des rythmes aussi éprouvants que dans le secteur privé. L'intégration à l'Etat des corps professionnels de sapeurs-pompiers finirait donc au bout du compte non seulement par augmenter le nombre de mises en cause de la responsabilité pénale, administrative et judiciaire des sapeurs-pompiers mais aussi par remettre en question la qualité des secours distribués et donc de finir par mettre en danger le citoyen secouru.

Ni l'Etat, ni les conseils généraux ne seraient aujourd'hui en mesure d'absorber le choc d'avoir à financer entièrement les SDIS, non seulement en raison de la mise en œuvre de la RGPP qui va dans le sens d'une réduction générale et drastique des coûts de fonctionnement, mais aussi à cause d'une situation de crise économique qui s'étend à l'ensemble des catégories sociales et pèse lourdement sur les dépenses correspondantes. De plus l'une comme l'autre de ces formes d'intégration nuirait fortement à l'efficacité du service public. Enfin, elles conduiraient à supprimer le principe de la double tutelle des SDIS qu'il semble pourtant essentiel de préserver.

B) LES AVANTAGES DU MAINTIEN DE LA DOUBLE TUTELLE

Préserver la tutelle opérationnelle exercée sur les SDIS par le préfet tout en continuant de confier la gestion administrative au président du conseil général, présente en effet un certain nombre d'avantages (a), (b).

a) Un outil de proximité

Tout d'abord, cette situation permet à l'Etat de disposer d'un outil de proximité dont la géométrie variable permet l'adaptation à toutes les situations. De plus cet outil d'intervention est mobilisable 24 heures sur 24 sur la totalité du territoire national et dans un délai de 10 à 20 minutes. «Y a-t-il d'autres pays en Europe qui ont cette caractéristique ? »[636]. Les interventions qui ont eu lieu récemment en Grèce ou en Espagne à la suite de catastrophes nous démontrent que ces gouvernements ont été dépassés par les événements, alors qu'en France -comme par exemple au moment de la tempête *Xynthia*- les pouvoirs publics ont pu faire face à l'ampleur du sinistre[637]. Cela semble démontrer la supériorité du concept français[638].

Par ailleurs on notera que l'ensemble des interventions sur le territoire national représente 4 millions d'euros par an, soit un coût oscillant entre 75 et 80 € par habitant. Les autres pays européens préfèrent externaliser les missions de secours pour un montant bien supérieur et une mise en œuvre de moyens bien inférieure puisque cette même somme ne représente chez eux que le prix de revient de la lutte contre les incendies[639.]

Enfin la sécurité civile telle qu'elle est organisée en France représente un maillage de proximité irremplaçable puisqu'elle repose sur un ensemble constitué de 8000 centres d'incendie et de secours, 250 000 sapeurs-pompiers -dont 1000 militaires, 40 000 sapeurs-pompiers professionnels et 200 000 sapeurs-pompiers volontaires- et lié par les valeurs de l'engagement citoyen : l'altruisme, l'égalité, la liberté, la fraternité qui sont aussi celles qui. fondent la République.

b) Le maintien des grands principes constitutionnels

L'intérêt de cette construction juridique ambivalente spécifique aux services d'incendie et de secours permet aussi de mettre en œuvre deux niveaux de pouvoirs de police, celui du

---

[636] Services Départementaux d'Incendie et de Secours : faut-il les étatiser ? Sous la direction de Caroline Chamard-Heim, L'Harmattan, page 188

[637] Le continuum est défini comme deux ensembles défense et sécurité intérieure qui sont désormais sécants. La sécurité civile prend en compte ces deux ensembles. Leur réunion met en évidence l'ensemble du spectre des menaces et risques qui pèsent sur l'individu, la société, l'Etat, les alliances et justifient une stratégie de sécurité nationale. Page 304. La coopération interservices opte pour la résilience et donc favorise la gouvernance du continuum. Elle exige une gestion rhéostatique des crises par une réponse graduée de notre force de sécurité civile. Selon la nature de la nature et l 'intensité de l'événement, le gouvernement doit donc disposer de moyens humains et matériels adaptés tant d'un point de vue quantitatif et qualitatif. RENAUDIE Olivier, et DEBOVE F, Sécurité intérieure, les nouveaux défis, Vuibert, année 2013.

[638]Allocution de Nicolas SARKOSY, Président de la république, au congrès de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, NANTES, 24 septembre 2011 « Le monde entier nous envie notre modèle de sécurité civile »

[639]Services Départementaux d'Incendie et de Secours : faut-il les étatiser ? Sous la direction de Caroline Chamard-Heim, L'Harmattan. page 189

maire et celui du préfet, sans rien changer à l'organisation opérationnelle des SDIS ni à l'importance des moyens mis en œuvre. De plus, réunissant un grand nombre d'acteurs locaux -décentralisés et déconcentrés-, il garantit l'égalité de traitement du citoyen par le service public. L'échelon départemental constitue en outre le meilleur niveau de gestion de proximité dans la mesure où il est toujours possible à l'Etat de faire intervenir d'autres SDIS comme c'est par exemple le cas en matière de grands incendies ou de d'opération liée aux risques naturels ou technologiques. Cette cohérence dans la mise en œuvre des moyens de secours, à la fois locale et nationale, ne peut se réaliser que par le biais du double rattachement des SDIS : à l'Etat par l'autorité opérationnelle du préfet, et au conseil général par un pouvoir de gestion et de financement impliquant tous les acteurs locaux.

Les SDIS jouissent ainsi d'une certaine autonomie, symbolisée par leur statut d'établissement public, et il est souhaitable de la maintenir parce qu'elle garantit la pérennité d'un esprit de dévouement, de service et d'altruisme tendant aujourd'hui à disparaître. Il faut donc conserver la libre administration de sécurité civile.

Enfin les SDIS illustrent un autre principe constitutionnel, celui de subsidiarité particulièrement mis en avant dans la loi de modernisation de la sécurité civile parce qu'ils sont capables d'adapter leurs moyens d'interventions à tous les types de crises, à l'échelon local, régional ou zonal, sans que cela implique de surcoûts particuliers ni de chevauchement entre les moyens de proximité et les moyens centraux.

A chacun des échelons locaux –commune, EPCI, canton, département- se trouve un élu qui est lui-même en contact étroit, d'une part avec le citoyen demandeur et bénéficiaire des secours, et d'autre part avec le décideur qui siège au conseil d'administration du SDIS. Cette cohérence et cette continuité dans la relation entre le terrain et les élus locaux est une des plus sûres garanties du maintien de l'intérêt général de sécurité civile puisqu'il nécessite l'intervention conjointe des deux autorités dédiées à la centralisation comme à la décentralisation de la sécurité civile.

La conservation de la gouvernance actuelle de la sécurité sous la forme de la double tutelle n'apporte toutefois aucune réponse à l'allègement des coûts de fonctionnement des SDIS. La meilleure solution consisterait donc à développer plus avant ce principe de mutualisation des moyens humains et matériels qui est lui-même à l'origine de la création des SDIS.

PARAGRAPHE 3 : L'INTEGRATION DU CONCEPT DE PROTECTION CIVILE DANS LES FORMES JURIDIQUES EXISTANTES

Analyser comment développer la mutualisation revient à examiner quelles traductions juridiques on pourrait donner à notre concept de protection civile qui, nous l'avons vu, devrait s'incarner principalement sous cette forme. En effet, déployé horizontalement, ce type de collaboration correspondrait à une simple contractualisation entre les SDIS (A), tandis que son extension verticale impliquerait la création d'un lien hiérarchique (B). L'exemple de l'ENSOSP montre d'ailleurs qu'un tel projet est tout à fait réalisable (C). Pourtant nous ne pouvons écarter d'emblée sans la questionner l'idée de créer une agence territoriale de sécurité civile car elle s'inscrirait dans la tendance actuelle à multiplier de tels organismes (D). De la même façon, nous nous pencherons sur les conséquences d'un éventuel rattachement des SDIS à la zone (E). Ayant écarté ces deux solutions, nous en viendrons à constater que la meilleure réponse à la future territorialisation des SIS consisterait tout simplement à renforcer la décentralisation fonctionnelle de la sécurité civile et donc d'en revenir à une stricte application de la loi de 1996 –c'est-à-dire à l'absence de rattachement des services de secours à une collectivité locale (F).

A) LA MUTUALISATION HORIZONTALE : UNE SIMPLE CONTRACTUALISATION

Ce type de mutualisation sans lien hiérarchique constitue une voie envisageable (a) puisque la loi de modernisation de la sécurité civile incite à la mettre en place (b).

a) La simple contractualisation, un accord d'opportunité

Plus de dix ans après la départementalisation, on constate une hausse continue des dépenses des services de secours. Toutefois il faut noter que ces dépenses accrues, d'une part sont la plupart du temps liées aux lourds investissements de départ nécessaires à la remise à niveau des SDIS, et d'autre part ont engendré une amélioration du rapport entre la qualité du service rendu et son coût de revient.

La mutualisation des services permettrait de réduire les dépenses des SDIS et elle pourrait se traduire par un partage des espaces de travail ou des parcs automobiles avec le département, un groupement des achats ou encore une gestion commune des systèmes d'information géographique. Cette démarche de rationalisation se réalise déjà dans certains départements mais il serait intéressant et possible de la pousser plus loin, en développant l'application du principe de subsidiarité inscrit dans la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004. Le renforcement de l'échelon régional pourrait aussi conduire à envisager la création d'un établissement public interrégional, solution qui permettrait de rester dans l'axe de la départementalisation entreprise en 1996.

La réforme de la contribution des collectivités au financement des SDIS constitue une autre piste de réflexion. Elle garantirait non seulement une certaine stabilité des ressources mais aussi leur progression. Toutefois l'instauration d'un nouvel impôt peut toujours se heurter à l'éventuelle répugnance du gouvernement en place à augmenter le poids d'une fiscalité déjà lourde. Il serait donc plus intéressant d'envisager d'instaurer une sorte de péréquation entre les SDIS puisque, s'ils doivent faire face à tous les risques avec le même degré de compétence et en mobilisant des moyens identiques, l'importance des risques à couvrir diffère considérablement d'un département à l'autre.

Enfin, dans la mesure où les SDIS contribuent à réduire ou éviter l'extension d'un sinistre, il serait assez logique de considérer l'éventualité d'une forme de participation des assureurs au budget des SDIS.

Le problème du financement des SDIS s'alourdit encore par les effets d'une certaine remise en cause de l'autonomie financière des collectivités. En effet, ce principe implique qu'elles trouvent leurs ressources propres, et donc leur autonomie, dans l'imposition. La loi les laisse libres d'en déterminer le taux et l'assiette dans certaines limites. Elle prévoit par ailleurs des dispositifs de péréquation destinés à niveler les inégalités entre les collectivités. Mais ce principe d'autonomie est menacé par l'absence de maîtrise sur les ressources, dans la mesure où les transferts de compétences n'ont pas été accompagnés des compensations financières correspondantes. Les collectivités territoriales restent donc dépendantes de l'Etat dans la mesure où la loi limite leurs possibilités de lever l'impôt local. La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité prévoyait même de supprimer les contributions des communes et des EPCI au financement des SDIS, disposition qui a été ensuite rejetée. Le financement des SDIS par l'impôt local reste cependant peu aisé puisque l'article L 1424-35 du CGCT prévoit que le conseil d'administration des SDIS ne peut augmenter la contribution financière des communes et des EPCI que dans la limite du taux d'inflation. Or les coûts de fonctionnement des SDIS augmentent chaque année et il est difficile d'envisager qu'ils continuent d'être exclusivement pris en charge par les conseils départementaux, ce qui implique d'envisager d'autres solutions telles que la rationalisation et la mutualisation des moyens entre les SDIS et les collectivités locales. On pourrait ainsi envisager une mise en commun des parcs de véhicules, des systèmes informatiques et des moyens de formation ainsi qu'une unification de la gestion administrative et financière tout en veillant à maintenir la spécialisation et l'identité des SDIS.

b) L’établissement public interdépartemental d’incendie et de secours

Deux lois –la loi de départementalisation de 1996, et la loi de modernisation de 2004- permettraient la création d’établissements publics répondant aux besoins de plusieurs départements

Ces EPIDIS (Etablissement Public Interdépartemental d’Incendie et de Secours).répondraient ainsi aux objectifs d’une indispensable mutualisation des moyens et des effectifs entre les services départementaux d’incendie et de secours. Sur le plan juridique, ils seraient composés d’un conseil d’administration gérant, par le biais d’une simple contractualisation, les affaires confiées par les différents services départementaux. Il resterait alors à définir quelle zone géographique à couvrir par chaque EPIDIS serait la plus opportune, et à décider si l’on en reste au niveau départemental ou si on les situe à celui de la zone ou de la région.

Le choix de l’échelon régional permettrait de conserver le principe d’une décentralisation fonctionnelle associée à la centralisation, mais cela supposerait que s’établisse au préalable un consensus entre tous les acteurs politiques concernés, puisqu’une telle structure juridique ne peut être basée que sur un conventionnement passé entre les différents services d’incendie et de secours. En outre, il faut souligner l’inconvénient que l’EPIDIS constituerait un nouvel établissement public venant se superposer aux SDIS. Il fonctionnerait cependant exactement comme les SDIS, mais avec des élus provenant des départements associés, et de plus répondrait aux principes de spécialité et d’autonomie. Il faudrait toutefois désigner un préfet délégué à la sécurité civile, car le préfet de région n’a pas de prérogatives opérationnelles.

Placer l’EPIDIS à la zone préserverait l’intégralité d’une compétence opérationnelle dont nous avons analysé toute l’importance dans notre première partie. Mais, ce faisant, on nuirait aussi à la décentralisation fonctionnelle. En effet, d’une part la gouvernance de tels établissements resterait difficile car, les élus proviendraient de départements différents et l’augmentation de leur nombre multiplierait par là même les risques de désaccord, et, d’autre part, l’organisation actuelle des zones –qui comprennent jusqu’à dix-huit départements- ne prendrait pas prioritairement en compte l’identité des territoires qui les composent.

Quelle que soit la solution envisagée, il s’agirait toujours de rajouter dans l’architecture actuelle de la sécurité civile soit de nouveaux acteurs, soit des établissements supplémentaires. Et cela irait à l’encontre d’une politique publique cherchant à réaliser des

économies d'échelle. De plus, comme il ne peut y avoir de lien de tutelle entre collectivités territoriales ou entre établissements publics, l'ensemble du système reposerait uniquement sur un principe de contractualisation qui ralentirait considérablement, et pourrait même entraver, un processus décisionnel qui doit rester rapide pour être efficace.

Le seul exemple d'EPIDIS fonctionnant aujourd'hui regroupe quatorze départements et une région –la Corse- autour d'une entente pour lutter contre les feux de forêt[640]. Cet établissement a été créé pour répondre à un type de risque unique et bien précis. Il est gouverné par des acteurs politiques provenant de territoires marqués par une histoire et un environnement différents. Et comme il n'est pas fondé sur une forte cohérence identitaire, sa gestion reste entravée soit par de graves divergences, soit par un désintérêt complet[641]. En outre, l'Etat y est insuffisamment représenté car les préfets y sont peu nombreux. De plus, la lutte contre les feux de forêts met en œuvre une stratégie opérationnelle qui nécessite l'intervention d'acteurs relevant des ministères de l'Agriculture et de l'Environnement. Il aurait donc fallu prévoir les modalités de leur participation à la gouvernance de l'établissement. Enfin, le personnel affecté à ces opérations n'étant mobilisé que sous la forme de mises à disposition ponctuelles[642], ce mode d'interventions ne présente aucun attrait pour les agents publics de la sécurité civile et cette désaffection a forcément un impact sur l'efficacité du management. On a donc là un exemple de mutualisation où ni la décentralisation fonctionnelle ni la centralisation étatique ne fonctionnent correctement. Faut-il alors se tourner vers une forme de mutualisation verticale ?

B) LA MUTUALISATION VERTICALE : LA CREATION D'UN LIEN HIERARCHIQUE

La première difficulté viendrait dans ce cas de l'article 72 de la Constitution qui ne prévoit la possibilité de créer un nouvel établissement public qu'à la condition de voter préalablement une loi.

---

[640] L'entente pour la lutte contre les feux de forêt se produisant dans la région méditerranéenne a été créée par arrêté préfectoral en date du 5 juin 2008.

[641] Mémoire de formation d'adaptation à l'emploi de directeur adjoint, session 2012, *Un service territorial d'incendie et de secours en Corse. Approche générale, structure juridique envisageable et gouvernance,* Lt-Colonel S Herard , sous la direction du Cl Baldassari, Directeur départemental de Haute Corse, p. 33.

[642] C'est la seule mesure qui soit venue répondre à l'article L.1424-1 du CGCT, car les SPP ne peuvent être employés que par des SDIS.

Or il faut bien constater que tous les projets de modification de l'organisation territoriale actuelle soulèvent de vifs mécontentements parmi les élus locaux, notamment lorsqu'il s'agit de diminuer le nombre de départements ou de les regrouper au niveau des régions.

Les seules entités supérieures aux départements existant aujourd'hui sont la zone ou la région. La zone permet de déplacer la direction opérationnelle des services d'incendie et de secours à un niveau qui inclut tous les départements concernés (a), tandis que la région (b) reste en adéquation avec la politique publique de réforme des collectivités territoriales. Ou encore il est possible également de mutualiser à un échelon inférieur (c). A quel échelon faudrait-il donc situer notre concept de protection civile ?

a) L'échelon de zone

La compétence de centralisation de la sécurité civile est un garant de la conservation de l'unité du territoire national, tandis que celle de la décentralisation fonctionnelle permet de respecter les spécificités de la proximité. Il nous faut donc trouver quel type de territorialisation des SIS permettrait de garder une importance égale aux deux compétences, tout en déployant les mesures opérationnelles les plus efficaces.

La centralisation ne fonctionne que grâce à la déconcentration qui met en place des représentants du pouvoir central au plus près des administrés, aussi bien à l'échelon de la zone que du département.

Au-delà du département, l'autorité supérieure dédiée à la déconcentration de la sécurité civile est désormais le préfet de zone. Or, comme ce dernier n'est là que pour faire redescendre les décisions ministérielles prises au niveau central, on en conclut qu'on est bien en présence d'un renforcement de la centralisation. Il s'agit en effet pour l'Etat de disposer d'un représentant situé à niveau de contrôle, de coordination et de mise en œuvre des stratégies opérationnelles qui, par le biais de l'exercice du pouvoir de police administrative, lui permet de faire prendre les décisions adéquates à l'autorité inférieure.

En conséquence, la compétence de centralisation de la sécurité civile[643] est bien reconnue à deux échelons autres que le département : la zone et le niveau national.

---

[643] Une réflexion déjà proposée, **«** Plus innovante, plus percutante, plus moderne et jamais évoquée (…) La création d'un établissement public national, ou d'établissements publics zonaux réunissant l'ensemble des services départementaux pourrait être une solution permettant de rassembler en un lieu unique la gestion des finances et des ressources humaines. Elle permettrait la gestion des fonctions supports à un niveau supra départemental assurant une certaine forme de cohérence nationale (…) La gendarmerie est bel et bien sur un schéma départemental pour les domaines opérationnels, avec un positionnement de certaines activités dîtes de supports au niveau zonal, et un pilotage national, centralisé », pages 30, 31, ALLIONE G, mémoire de

b) Le niveau régional

Le niveau régional a quant à lui pris une nouvelle importance en 2004 avec l'institution du préfet de région, dont le rôle est d'y garantir la cohérence de l'action des services de l'Etat. Il a en effet autorité sur les préfets de département en matière de pilotage et d'application des politiques publiques économiques décidées au niveau central, et notamment pour la mise en œuvre de la RGPP.

La région reste cependant une entité de rattachement présentant quelques inconvénients[644], car si le préfet de département conserve bien son pouvoir de police administrative de sécurité civile, ce n'est pas le cas de son supérieur hiérarchique qui, lui, n'en dispose pas. De création récente -puisqu'elle ne voit le jour qu'en 1972, à la différence des autres collectivités territoriales dont l'existence compte déjà plusieurs siècles [645]-, son gouvernement est par ailleurs rendu souvent problématique par le fait qu'il est composé d'élus représentants des territoires fort différents.

La création de la région s'inscrit pourtant dans le renforcement d'un processus de décentralisation dont l'acte 3 est en cours d'émergence[646] et qui aura des conséquences directes sur l'organisation de la sécurité civile puisqu'il semblerait que l'on aille vers un regroupement des différentes entités locales à ce niveau. L'évolution de notre service public de sécurité civile décentralisée doit donc s'inscrire dans cette logique d'une politique publique où la sécurité des personnes et des biens reste un enjeu majeur. Comme il a un coût financier important, dont la plus grande partie pèse sur les collectivités, il faut en rendre la gestion opérationnelle la plus performante possible, et donc trouver des stratégies qui puissent répondre exactement aux critères institués par les politiques décidées au niveau central et mises en œuvre par le préfet de région. Ce dernier a en effet autorité en la matière, par le biais du droit d'évocation dont il dispose sur le préfet de département.

---

formation d'adaptation à l'emploi de directeur départemental adjoint des services d'incendie et de secours FAE 10 Session 2012, ENSOPS

644 Le Professeur Xavier PRETOT Université Panthéon-Assas, PARIS II, conseiller à la cour de cassation, interrogé sur le sujet lors du colloque sur « Les évolutions du secours à personnes, enjeux et responsabilités » du 16 mai 2012, se dit très réservé sur la régionalisation, mais favorable aux grands départements. Le débat n'est pas nouveau puisque Michel DEBRE, en 1947, dans « La mort de l'Etat républicain » évoquait la question des limites territoriales, et proposait un nouveau découpage qui aurait abouti à une France divisée en 47 départements.

645 La région conserve une mauvais image de marque car elle est liée aux transporter des Juifs vers les camps de concentration. C'est peut-être ce qui explique sa difficulté à émerger comme échelon territorial à part entière.

646 L'article 72, alinéa 2, de la Constitution met en évidence le principe de subsidiarité, c'est-à-dire la vocation des collectivités territoriales à prendre des décisions dans le cadre des compétences qui peuvent être mises en œuvre à leur échelon.

Les collectivités territoriales ont toujours joué un rôle important en matière de sécurité civile, notamment dans les limites départementales, comme le montre la création dès 1938, d'un établissement public situé à ce niveau. Les élus d'un SIS ancré à la région devront donc rester issus des territoires de proximité de la sécurité civile, même en cas de disparition des départements, et continuer de figurer parmi les membres des Conseils d'administration correspondants. L'inconvénient majeur d'une telle solution résiderait alors dans l'éloignement des décideurs d'un terrain dont l'élargissement risque de rendre difficile la mise en œuvre d'une gouvernance cohérente et efficace.

Pourtant aujourd'hui les SIS ne peuvent plus se contenter d'assurer une simple couverture opérationnelle des incendies, du secours à personne ou des actions de protection des biens et de l'environnement, car non seulement ils doivent se livrer à un indispensable travail en amont sur la prévention des risques, mais ils fonctionnent aussi en lien étroit avec les services hospitaliers. Or, il se trouve que les entités publiques chargées de ces différentes missions sont majoritairement situées à la région, notamment certaines directions chargées des installations classées ou de la météorologie, ou bien les agences régionales de santé planifiant les réponses logistiques à apporter aux urgences.

La région reste donc un niveau crédible de territorialisation des SIS qui viendraient ainsi s'inscrire dans le processus de décentralisation actuel tendant à le faire évoluer à un niveau supérieur. Une telle réforme ne pourrait cependant s'articuler qu'autour d'une architecture respectant le lien primordial qui unit la commune au département par le biais aussi bien de leurs élus respectifs que des préfets. Comment dès lors rattacher ces représentants départementaux de l'Etat au préfet de région ? Car si ce dernier a compétence pour optimiser le développement économique à cet échelon, c'est au préfet de zone qu'est dévolue celle de mettre en cohérence la stratégie opérationnelle de la sécurité civile. Il resterait donc à résoudre la question des SDACR qu'il faudrait mettre en adéquation avec les SROS, auxquels pour l'instant ils viennent se superposer.

Il faudrait alors imaginer que l'échelon régional puisse en quelque sorte servir de filtre à l'échelon zonal pour y concevoir des mesures applicables à la région, qui seraient ensuite mises en harmonie par la zone. Dans cette perspective, il faudrait que l'organe exécutif puisse attribuer au préfet de région un pouvoir de police spéciale dédié à la confection de Schémas Régionaux d'Analyse et de Couverture des Risques, soumis ensuite à l'approbation du préfet de zone, car lui seul détient le pouvoir de police générale.

Pourtant, s'il est tentant, pour toutes ces raisons, de considérer la région comme l'échelon de territorialisation des SIS répondant le mieux à la logique de la décentralisation, l'obstacle

majeur reste l'article 72, alinéa 5, de la Constitution qui interdit toute tutelle d'une collectivité territoriale sur un autre. Des SIS régionaux répondraient en effet à la compétence de décentralisation fonctionnelle de la sécurité civile, mais leur institution serait une disposition inconstitutionnelle, puisqu'ils auraient autorité –et donc exerceraient une tutelle- sur le service d'incendie et de secours intervenant à l'échelon départemental.

c) L'epci

On pourrait, à l'inverse, transférer l'exercice de la compétence décentralisée de sécurité civile à l'échelon immédiatement inférieur, c'est-à-dire à l'EPCI[647], mais cela viendrait contredire le principe de mutualisation départementale des SIS, en l'éparpillant au niveau des regroupements de communes. Leur gouvernance comme leurs personnels, leur territoire et leur population seraient alors éclatés en une multitude de petites entités, ce qui nuirait fortement à toute possibilité de maintenir la cohérence de la sécurité civile. Et si , à la rigueur, une telle solution pourrait être adoptée pour mieux gérer les grosses structures situées dans des zones urbaines à forte densité humaine et industrielle, comme celles du Rhône par exemple, cela n'en correspondrait pas moins aussi à un recul non seulement de la décentralisation mais également de la centralisation et donc de la déconcentration.

C) L'ENSOSP : UN EXEMPLE DE MUTUALISATION REUSSI

L'Ecole Nationale des sapeurs-pompiers (ENSOSP)[648] est un établissement public à caractère administratif[649] situé au niveau national, mais dont la gouvernance a la particularité d'être confiée à un acteur politique représentant les collectivités territoriales. Basée sur le principe de spécialité, elle se consacre à la formation des sapeurs-pompiers et à la recherche sur la sécurité civile, sur laquelle elle travaille pour en moderniser le concept. Elle fonctionne sur le mode du conventionnement pour passer ses marchés

[647] Sur la loi du 16 déc. 2010, cf. F. Bottini, Identité constitutionnelle de la France et réforme territoriale, JDA.2011, p. 1876 ; J.-F. Brisson, Juris-Cl. adm., fasc. 116-50, et La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale : des collectivités territoriales en miettes, Dr. adm. 2011, chron. 5 ; G. Marcou, La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective, RFD adm. 2010, p. 357, V. Donnier (Les clairs-obscurs de la nouvelle répartitiondes compétences) au dossier : La loi de réforme des collectivités territoriales, AJDA 2011, p. 74 et s.10. ; Y. Jegouzo, Décentralisation : la pièce continue, ibid. 2012, p. 1921).

[648] Décret 2004-502 du 7 juin 2004 relatif à l'ENSOSP

[649] Le Conseil d'Etat dans ses formations administratives a d'abord estimé qu'une école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers ne pouvait être regardée comme constituant une nouvelle catégorie compte tenu de l'existence de nombreux autres établissements de formation de fonctionnaires placés sous la tutelle de l'Etat (AG, 2 avril 2002, n° 367 494, Projet de loi relatif à la modernisation de la sécurité civile, EDCE 2003 p. 65)

publics d'achats de matériels et de plans de formation. C'est donc là un exemple de mutualisation réussie.

Toutefois, si la convention reste facile à utiliser, ce n'est qu'une solution à court ou moyen terme qui ne permettrait pas vraiment de développer des perspectives d'avenir suffisantes pour la future territorialisation des services d'incendie et de secours.

En dehors de la convention il serait possible aussi d'envisager de créer des sociétés publiques locales ou d'instaurer des délégations de service public, ou même de considérer l'hypothèse d'établissements publics commerciaux. Cette dernière solution poserait malgré tout à nouveau la question du recours à un recrutement privé, dont nous avons déjà souligné les risques d'effets néfastes sur la poursuite de l'intérêt général.

D) L'AGENCE DE SECURITE CIVILE [650]

Instituer des agences territoriales de sécurité civile, sur le modèle de l'ARS (agence régionale de santé) poserait la question de leur validité juridique car si les EPA et les EPIC bénéficient de régimes bien spécifiques, il n'en va pas de même pour ce type d'établissements, qui cependant ne cessent de se multiplier. Pourtant l'ARS, placée à la région, a la faculté de se décliner sur le territoire départemental. En outre elle constitue une tête de pont dans l'élaboration des SROS, qui, nous l'avons vu, restent en rapport direct avec les SDACR et présentent l'avantage de fournir un moyen de lutter contre la désertification médicale et de mettre en cohérence les équipes de secours d'urgence, en prévoyant par exemple des plans d'équipement qui soient en lien direct avec les moyens des SIS.

Notre concept de sécurité civile doit prendre en compte de manière égale les trois principes à respecter pour éviter toute dérive dans l'évolution des services d'incendie et de secours.

Groupe de pilotage effectué par un groupe d'expertise composé de : Patrick HEYRAUD (Secrétaire Général FNSPF - DDSIS 65 - SPP), Jean-Paul BOSLAND (Maire de Gaillard 74 - SPV), Alain BOULOU (Directeur opérationnel Sdis 31 - SPP), Eric FLORES (Président délégué de la commission des directeurs FNSPF - DDSIS 12 - SPP), Philippe HUGUENET (Administrateur FNSPF - Président de l'union départementale 39 - SPV), Michel MARLOT (DDSIS 71 - SPP), Philippe VANBERSELEART (DDSIS 59 - SPP), Jean VIRET (Professeur
de droit public), Guillaume BELLANGER (Directeur de cabinet FNSPF), Maïka BILLARD (Attachée aux relations institutionnelles FNSPF), une consultation du réseau associatif des sapeurs-pompiers de France (unions départementales et régionales) sous la forme d'un document d'interpellation permettant de solliciter l'avis du terrain sur les éléments constitutifs de la réflexion, • une cinquantaine d'auditions de personnalités (Élus nationaux et locaux, Hauts-fonctionnaires et sapeurs-pompiers), Il a été validé par le conseil d'administration de la FNSPF le 11 septembre 2014, rapport de 9 pages, intitulé organisation territoriale, quelle place pour les sapeurs-pompiers ?, validé par le conseil d'administration de la FNSPF le 11 septembre 2014, une gouvernance nationale qui pourrait, quant à elle, être pensée selon deux variantes **:** « soit le renforcement de la DGSCGC, soit la création d'un établissement public national ».

Il faut en effet y préserver une centralisation fonctionnant de manière décentralisée et à l'aide d'un personnel exclusivement dédié à ses missions.

De ce point de vue, les agences territoriales de sécurité civile présenteraient l'intérêt de pouvoir être institutionnalisées selon les besoins réels identifiés. De la sorte, leur création permettrait de procéder graduellement et en souplesse à une modernisation des structures publiques existantes, et notamment des SIS.

Dans un tel projet, il serait indispensable de demeurer dans les trois limites territoriales dont nous avons déjà souligné l'importance -le niveau national, le niveau zonal et le niveau départemental-, car elles constituent notre pyramide opérationnelle. Il faudrait alors créer une agence située à chacun de ces échelons, mais formant une seule entité. De la sorte on pourrait déployer les stratégies de sécurité civile décidées au niveau central pour les décliner ensuite à la zone puis au département.

Ces agences offriraient en outre l'avantage de pouvoir harmoniser la gestion des carrières de l'ensemble des personnels de la sécurité civile, tout en permettant de lui conserver son dimensionnement actuel, qui correspond par ailleurs aux besoins minimaux en la matière. De plus, le fait de dépendre d'une agence résoudrait le problème posé par les postes fonctionnels, puisque les directeurs et leurs adjoints pourraient bénéficier d'une mobilité qui se déploierait sur l'ensemble du territoire national, alors qu'aujourd'hui leur carrière reste souvent liée à la conjoncture départementale.

Le principe d'une agence de sécurité civile prend donc bien en compte les problématiques relevant de la compétence opérationnelle. En effet sa création permettrait une gestion unifiée des carrières des sapeurs-pompiers professionnels. De plus, grâce à elle, il y aurait un représentant de l'Etat central à chacun des échelons, du Ministre de l'Intérieur au préfet de zone, puis à celui de département, ce qui respecterait le principe d'une centralisation se déclinant en décentralisation fonctionnelle

Toutefois, cela ne répondrait pas à la question du financement des SIS qui reste étroitement dépendante du principe d'autonomie des collectivités territoriales. Les contributions majeures en ce domaine proviennent en effet de l'ensemble constitué des communes, des EPCI et des départements, dont les élus respectifs jouent un rôle essentiel en matière de stratégies financières. Et ce système présente l'avantage non seulement de prendre en compte la spécificité des territoires locaux, mais aussi de conserver le citoyen au cœur du dispositif.

Or, le financement des agences ne pourrait provenir que d'un pot commun, et, n'étant plus relié à la spécificité de la proximité, il n'entrerait plus dans le cadre d'une décentralisation

fonctionnelle de la sécurité civile. En effet, cette dernière continuerait d'être appliquée sur un territoire, par une puissance, et au bénéfice d'une population, mais elle serait alimentée par une source venant certes des collectivités mais pour remonter directement à l'Etat central, qui la redistribuerait ensuite dans les diverses agence nationale, zonales et départementales.

La création de cette nouvelle structure présenterait donc, outre l'inconvénient d'une absence d'ancrage juridique reconnu, celui de la centralisation de son financement. Or il est essentiel que les moyens financiers restent proportionnés à l'activité opérationnelle déployée effectivement sur un territoire donné, qui d'ailleurs ne peut que différer d'un département à l'autre. Et une gestion qui reste au plus proche de la réalité du terrain est la toute première caractéristique d'une sécurité civile efficace et performante. Ainsi, si l'on prend l'exemple des dotations accordées par l'Etat aux collectivités, on voit bien qu'elles sont redistribuées en vertu d'un principe d'égalité dans la fourniture des secours, au lieu de l'être en accord avec les besoins réels du territoire concerné. Il faut donc reconnaître qu'en dépit des nombreux problèmes soulevés par la territorialisation actuelle des SIS, les spécificités locales de la sécurité civile y sont prises en compte, et que cela vient du fait que ce sont des organes décentralisés qui la financent.

E) L'ANALYSE DE L'ELOIGNEMENT DE L'ECHELON OPERATIONNEL IMMEDIATEMENT SUPERIEUR AU DEPARTEMENT

La zone reste une limite géographique pertinente pour la sécurité civile mais il faut aussi souligner qu'elle est éloignée du centre de l'intervention initiale et qu'elle n'a été créée que pour permettre le passage du mode de gestion courante, –celui qui est ordinairement utilisé et dont les moyens restent proportionnés à l'identité territoriale de proximité-, à celui de gestion de crise. On est donc en présence de deux systèmes qui, pour être complémentaires et interdépendants, n'en restent pas moins différents : le dispositif initial correspond aux moyens humains et matériels des services d'incendie et de secours départementaux tandis que le dispositif élargi fait intervenir des renforts convoqués par l'autorité zonale.

Les territoires opérationnels ne sont donc pas les mêmes, ce qui explique que cette compétence soit exclusivement réservée à l'Etat qui conserve la prérogative de le déployer, de le commander et de le financer. De plus, la direction opérationnelle de la gestion de crise est détenue par différentes autorités dotées d'un pouvoir de police administrative générale, qui peut se décliner en pouvoirs de police spéciaux. En effet, dès que le sinistre

dépasse les capacités du pouvoir formalisé au niveau départemental, -c'est-à-dire à l'échelon de proximité auquel correspond une autorité de police administrative et un service public de sécurité civile-, il faut passer à l'échelon zonal, qui devient celui de la coordination opérationnelle.

Ce terme de 'coordination opérationnelle' sous-entend qu'au départ, la gestion de crise est traitée comme une situation courante, mais dont l'évolution conduit à recourir à un renforcement des moyens humains et matériels habituellement utilisés. C'est donc bien toujours l'autorité de police départementale qui continue de s'exercer, mais elle vient s'inscrire alors dans un dispositif hiérarchique, car seul le préfet de zone dispose du pouvoir de coordonner les actions entreprises, ce qui suppose aussi d'en assurer le commandement.

Nous sommes donc en présence d'un véritable canevas opérationnel s'appliquant à tout le territoire national et étroitement lié à la compétence régalienne de l'Etat en matière de sécurité. Car désormais, selon le *Livre blanc,* la sécurité civile fait partie de la sécurité nationale, et donc doit être intégrée dans les contraintes relevant de la défense du territoire[651].

Quelles sont donc les prospectives en la matière ?

La gestion opérationnelle de la sécurité civile est déjà située à la proximité puisqu'elle est mise en œuvre par des titulaires du pouvoir de police administrative -le maire ou le préfet-, et avec des moyens humains et matériels dimensionnés à partir d'un recensement des risques, -le SDACR-, effectué au niveau départemental. Dans l'avenir on pourrait donc envisager d'élargir ce schéma analytique à la notion de bassins de risques. On resterait bien alors dans la réalité et la proximité du terrain.

Actuellement l'organisation opérationnelle fonctionne selon deux modes de gestion : la gestion courante située à l'échelon du département et la gestion de crise réalisée à la zone. Elargir les limites géographiques d'interventions opérationnelles des SIS permettrait de conserver le format actuel en maintenant l'autorité de tutelle correspondante, mais à condition qu'on ne supprime pas la collectivité départementale qui joue le rôle de chef de file. En effet en supprimant ce lien de rattachement des SDIS, on en bouleverserait non seulement tout le système de financement mais aussi le mode de gouvernance.

[651] « Il convient de préciser ce que les Pouvoirs publics entendent par défense, sécurité nationale, sécurité intérieure, protection civile et sécurité civile ; ce qu'ils incluent dans ces notions, et donc comment ils positionnent ces réalités les unes par rapport aux autres »,

Il faut donc partir de l'existant, c'est-à-dire des moyens humains et matériels déjà proportionnés à l'activité opérationnelle quotidienne et qui correspondent à la gestion courante, mais permettent aussi de répondre en partie à la gestion de crise. Quelles seraient alors les conséquences d'un élargissement du canevas actuel à la zone ?

La suppression du département et le rattachement des SIS à l'échelon zonal reviendrait à faire disparaître le premier degré d'intervention opérationnelle, c'est-à-dire tout le dispositif initial de la distribution des secours car on situerait au même niveau, en les superposant, la gestion courante et la gestion de crise. Ce sont alors les atouts d'une connaissance approfondie du territoire et des liens de proximité entretenus avec les élus locaux et la population qui seraient perdus pour les SIS, puisque les décisions de gestion seraient prises par un centre éloigné du terrain, la zone.

Si l'on se contentait de maintenir le format actuel des SDIS et de rajouter à l'échelon de zone un établissement public interdépartemental, on conserverait la distinction entre la gestion courante et la gestion particulière. Mais cela ne ferait que renforcer cet effet de « millefeuille » territorial constamment dénoncé par les élus et on irait tout à fait *a contrario* du mouvement de rationalisation des politiques publiques

Si l'Etat détient une autorité de tutelle sur les SDIS, qu'en est-il de celle qui relève de la décentralisation ? En effet, lorsque l'Etat attribue des ressources aux personnes publiques, cela implique qu'il reconnaît le concept d'une collectivité territoriale s'administrant elle-même, tout en lui restant intégrée. Car notre évolution historique va dans le sens non pas d'un fédéralisme ou d'un régionalisme mais bien dans celui d'un Etat qui, étant originellement monarchique, reste centralisé. Et bien que le mouvement de décentralisation constitue une certaine rupture avec cette tradition, la sécurité civile demeure marquée par cette centralisation. En effet elle s'inscrit dans le champ des responsabilités du ministre de l'Intérieur où elle figure désormais comme le troisième pilier de la sécurité nationale, ce qui est particulièrement évident lorsqu'il s'agit de gérer les crises. Car, comme nous venons de le souligner, le système actuel fonctionne sur deux niveaux –celui des moyens et stratégies nécessaires pour faire face aux risques courants, et celui de la mise en œuvre des réponses aux crises. Or, il faut bien constater que cette chaîne opérationnelle est fondamentalement composée d'un réseau initial « généraliste », dédié à la gestion courante et situé au niveau des préfectures de département, et que l'on se contente de faire monter en puissance et de gouverner au niveau de la préfecture de zone lorsqu'il faut faire face à des événements d'une ampleur exceptionnelle.

C'est donc bien la gestion courante qui constitue la véritable base du canevas opérationnel. Or elle est caractérisée par une double tutelle exercée conjointement par l'agent décentralisé –les collectivités locales qui financent et administrent- et par l'agent déconcentré –les préfets de département et de zone qui coordonnent et harmonisent. On peut donc dire que si l'Etat est l'autorité prescriptrice suprême, les élus locaux en sont les prescripteurs financiers. Il faut alors faire intervenir ici la notion d'ordre intérieur car elle seule assure la cohérence d'un mécanisme, qui se traduit d'ailleurs par la nécessité de la double signature indispensable aux nominations des officiers supérieurs de sapeurs-pompiers. Cette interaction étroite s'exprime aussi par l'existence d'une conférence nationale des services d'incendie et de secours[652], qui est consultée sur tous les projets de textes -législatifs ou réglementaires- intéressant les missions des SIS, mais dont les avis ne lient pas le gouvernement mais reste une instance importante en la matière[653].

En matière opérationnelle, l'Etat reste donc le prescripteur exclusif, même si les charges du financement correspondant sont renvoyées aux collectivités territoriales. Comment dès lors trouver le cadre juridique le mieux adapté à la future territorialisation des SIS puisqu'il s'agit aujourd'hui, dans un contexte économiquement difficile, de trouver les moyens de répondre aux quatre millions d'interventions auxquels ils doivent faire face ?

F) LA CONSERVATION DU FORMAT ACTUEL

On pourrait ainsi envisager d'en revenir à la loi de départementalisation, mais cela aurait pour conséquence de faire régresser la décentralisation fonctionnelle de la sécurité civile.

---

[652] La Conférence Nationale des Services d'Incendie et de Secours est une instance tripartite créée par la loi de modernisation de sécurité civile de 2004, et qui regroupe l'Etat, les collectivités territoriales et les représentants des sapeurs-pompiers.

[653]DE COURSON C-A**,** Président du CASDIS de la Marne**,** Conférence Nationale des Services d'Incendie et de secours, compte rendu de la réunion du 16 décembre 2004, « rappelle que la conférence nationale a été créée pour éviter la dérive centraliste. L'idée d'un bureau central va à l'encontre de cet objectif. La bonne méthode, c'est d'analyser les risques au niveau de chaque SDIS. Le niveau central ne doit pas se substituer à l'action locale », page 10, annexe 2 (page 10) discours de M. Dominique de VILLEPIN Installation de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours « Ensuite, parce qu'elle est le fruit d'un dialogue renouvelé entre l'Etat, les élus et tous les acteurs de la sécurité civile, au premier rang desquels les sapeurs-pompiers ».

Annexe 4 (page 12) – Intervention de M. Richard Vignon pour la FNSPF, « Elle n'affecte en rien la place et le rôle d'autres instances consultatives, telles que le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, qu'elle complète au contraire utilement par sa composition plus large et son champ de compétences plus étendu. Le législateur a souhaité ne pas donner à cette Conférence un caractère paritaire, en attribuant la majorité des sièges aux élus, et notamment aux représentants des collectivités territoriales ».

En effet, ce texte législatif du 3 mai 1996 créait un SIS qui n'était pas rattaché à une collectivité territoriale. C'est celui de 2004 qui a confirmé le département[654] dans son rôle de cordon ombilical[655]. Si donc on en venait à supprimer le département, il faudrait, conformément à l'article 72 de la Constitution, faire voter une loi. Or, bien que ce processus demande un temps de préparation considérable, ce serait le seul qui ne comporterait aucun risque de déstabiliser notre système français de sécurité civile qui figure parmi les plus efficaces[656] car il est fondé sur la capitalisation d'une expérience de terrain de plus de deux siècles[657].

PARAGRAPHE 4 : LA STRATEGIE PROSPECTIVE FONDEE SUR LES TROIS COMPOSANTES DU CONCEPT DE PROTECTION CIVILE

Arrivés au terme de notre analyse, nous pensons avoir bien mis en évidence que la sécurité civile[658] était fondée sur la mise en œuvre conjointe de deux compétences par trois acteurs majeurs, et que le tout constituait une synergie efficacement appliquée sur le terrain par les services d'incendie et de secours[659]. Par ailleurs, le récent mouvement de

---

[654] La gazette des communes, 6 octobre 2014, Devant le Congrès national des sapeurs-pompiers de France du 121e congrès national des sapeurs-pompiers de France Avignon, 1-4 octobre 2014, le ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, a annoncé le 4 octobre à Avignon que le département resterait l'échelon d'organisation des services d'incendie et de secours. De même, il a affirmé que la structuration des financements ne serait pas remise en cause. Il a néanmoins précisé que l'Etat pourrait jouer un rôle accru dans la gestion des services.

[655] Question écrite n° 11959 de Mlle Sophie Joissains (Bouches-du-Rhône - UMP) publiée dans le JO Sénat du 12/06/2014 - page 1366 : Mlle Sophie Joissains attire l'attention de M. le ministre de l'intérieur sur la nécessité pour le Gouvernement de s'interroger sur le devenir des SDIS dans la perspective d'une disparition des départements., Réponse du Ministère de l'intérieur publiée dans le JO Sénat du 02/04/2015 - page 760 Depuis la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, l'organisation des services d'incendie et de secours est départementale. « il n'est pas question de remettre en cause la structure départementale des services d'incendie et de secours. Le cadre administratif du département a montré sa pertinence pour apporter une réponse opérationnelle de qualité grâce à une gestion des ressources humaines de proximité, particulièrement pour les sapeurs-pompiers volontaires qui constituent une composante essentielle de notre dispositif de sécurité civile. …/ « En outre, le contexte économique et budgétaire doit conduire à développer les mutualisations pour améliorer encore l'efficacité et les capacités des SDIS dans un environnement contraint ».

[656] Le coût des services d'incendie et de secours représente actuellement en France environ 0.28 % du PIB, tandis qu'il est de 0.35 % en Allemagne et au Canada, et de 0.21 % au Royaume-Uni. En outre, l'ensemble des discours tenus par les différents ministres de l'Intérieur, Premiers Ministres, ou Chefs d'Etat vont tous dans le sens d'une reconnaissance de cette efficacité.

[657] La gazette des communes, 14 octobre 2013, discours du Chef de l'Etat, François Hollande, au congrès annuel des sapeurs-pompiers de France, le 12 octobre 2013, la nécessité « de préserver le maillage territorial, irremplaçable pour la solidarité et pour l'efficacité même du service public ».

[658] « L'État considère encore trop la sécurité comme une activité régalienne » (…) il faut que l'État travaille davantage avec la société civile, tant en termes de planification, que de relais, de formation et d'information des populations » (…) L'État considère encore trop la sécurité comme une activité régalienne, même si par ailleurs on constate un transfert de responsabilités vers les entreprises et les collectivités dans ce domaine. Il y a un manque de collégialité et de réflexion préalable. Il y a un énorme travail à faire, qui est vital pour la société civile (…) cela fait partie de la notion de résilience sociétale que nous cherchons à diffuser, mais il faut utiliser les ressources à bon escient, ce qui n'est pas toujours le cas », SOMMADE C, Dépêche n°475**,** Vendredi 21 mai 2010, délégué général au Haut comité français pour la défense civile.

[659] « Réflexions sur les missions des SDIS et les modes de gouvernance à envisager dans le cadre des réformes, Préserver le modèle de sécurité civile à la française (…) son efficacité et sa qualité est un des

modernisation, qui combine renforcement du rôle de l'Etat, accentuation de la décentralisation, et implication renforcée du citoyen, fait clairement apparaître que ce système ne peut fonctionner qu'à partir d'un principe de co-substantialité[660], autrement dit celui de substances différentes unies cependant par un lien étroit, afin de concourir à un même but de protection de la population, des biens et de l'environnement. Dans une telle architecture, les deux compétences, –l'une partant du sommet de l'Etat central[661], l'autre des territoires décentralisés-, se rejoignent au point d'intersection qu'est le citoyen (A).

Par conséquent, toute proposition concernant la future territorialisation des SIS doit conserver cette équation tripartite, qui seule peut permettre d'équilibrer et de proportionner la réponse sécuritaire qu'il convient d'apporter à toute situation menaçant ou mettant en danger l'ordre public (B).

C'est donc de l'enracinement des acteurs dans leurs territoires respectifs qu'il faut partir pour trouver les points de convergence adéquats qui favoriseront le développement de solutions, -par ailleurs existant déjà à l'état embryonnaire-, telles que la mutualisation ou la contractualisation (C).

Nous en concluons que la question du devenir des SIS relève bien avant tout d'une réflexion sur les stratégies à adopter, et donc d'une véritable politique de sécurité civile (D).

A) LA CO-SUBSTANTIALITE DES TROIS PRINCIPAUX ACTEURS DE LA SECURITE CIVILE

Les trois principaux acteurs de la sécurité civile sont soumis au droit public (a). Ils se combinent entre eux pour former une véritable puissance régalienne (b) trouvant sa place dans la sécurité nationale (c).

a) Des acteurs soumis au droit public de la sécurité civile

Les deux compétences de la sécurité civile sont mises en œuvre par trois entités, -l'Etat, les collectivités et le citoyen-, dont l'action constitue une puissante synergie apportant une réponse efficace à la mission régalienne[662] de protéger la population, les biens et

---

enjeux de la réforme territoriale. Il est d'abord et avant tout un modèle d'hybridisme républicain, fondé sur une coproduction État/Élus, sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, administration et monde associatif. Mais, avons-nous bien mesuré cette spécificité dans sa complexité et sa fragilité ? Page 1.

[660] Le terme de consubstantialité ne convient pas ici, car il se rapporte à un objet partageant une unique et même substance.

[661] La gazette des communes, 9 juin 2015, article du Ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, « renforcement de l'Etat dans la gouvernance des SDIS », édiction d'une circulaire du 26 mai 2015

[662] « La sécurité civile constitue au premier chef une mission régalienne de l'État », page 8, « Les collectivités locales jouent un rôle éminent dans la protection des populations au titre de la proximité(…), l'investissement de l'Etat en extinction « FAI un fond en liquidation », page 13, TROENDLE C, rapport n°114, Sénat, session ordinaire de 2014-2015, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, de suffrage

l'environnement. Ces trois acteurs sont soumis aux règles du droit public, ce qui garantit la pérennité d'un système qui, par ailleurs, assure à tous, sur l'ensemble du territoire national, une égalité de traitement. A la base de cette pyramide se trouve le citoyen, -directement relié à l'autorité décentralisée-, tandis qu'au sommet se situe l'Etat, -chargé de contrôler et d'harmoniser les actions de sécurité civile. Le tout forme ainsi une véritable puissance publique, composée d'acteurs distincts mais interdépendants, pour apporter une réponse opérationnelle unique et suffisante, restant cependant adaptée aux caractéristiques particulières des différents territoires décentralisés.

b) La combinaison des acteurs dans la formation d'une puissance régalienne unifiée de sécurité civile

Cette puissance publique de sécurité civile, ainsi unifiée dans une action commune, se trouve dotée non seulement de la capacité financière, mais également de celle de diriger les activités opérationnelles de sécurisation sur la totalité du territoire national. Elle exerce donc une mission régalienne.

Pourtant, à y regarder de plus près, la gouvernance du service public reste bien enracinée dans la proximité, puisque le cœur du système repose en grande partie sur les actions d'autorités décentralisées détenant pour cela des attributions spécifiques relevant de la police administrative. C'est cette situation particulière qui permet de parler à ce sujet de « quatrième pouvoir ». En effet, non seulement ces entités agissent dans un domaine normalement dévolu à l'Etat, mais encore elles en sont les principaux financeurs et les gouvernants majoritaires. Cependant l'autorité étatique y conserve un rôle essentiel de contrôle et de conformité des mesures prises au *Code de la sécurité intérieure* et aux règles constitutionnelles.

Par ailleurs, la mise en action des moyens humains et matériels s'exerce grâce à un personnel de sécurité civile composé à 80 % de volontaires[663], c'est-à-dire de citoyens locaux s'impliquant dans la sécurisation de leur lieu de vie[664]. Comme ce sont eux aussi qui, par le canal de l'impôt, sont les premiers contributeurs du service public, et qu'ils élisent les instances des organes de décision des SIS, on est en droit d'en conclure que

---

universel, du Règlement et d'administration générale, sur le projet de loi de finances pour 2015, Tome 6, Sécurité civile, adopté par l'Assemblée Nationale.

[663] La gazette des communes, 29 octobre 2014, « baisse du volontariat, plan de relance national », mesures mises en place sous l'égide du Président de la République, François Hollande.

[664] « Nous devons défendre notre système de sécurité civile qui repose, avant tout, sur la notion de l'engagement du citoyen pour le citoyen », Ministre de l'Intérieur, Valls M, Magazine sapeurs-pompiers de France, juillet-aout 2012, n°1047, page 24

c'est bien le citoyen qui constitue la base de ce qu'on pourra alors qualifier de véritable société de sécurité civile

Les trois entités que sont l'Etat, les collectivités et le citoyen restent donc en étroite interdépendance puisqu'elles concourent conjointement à mettre en œuvre une mission régalienne, exercée par une puissance publique, sur un territoire donné, et dans l'intérêt général d'une population.

c) Sécurité civile et sécurité intérieure

La sécurité civile fait désormais partie de la sécurité intérieure, au même titre que la défense, et elles sont toutes trois impliquées dans les situations jugées préoccupantes au niveau national, comme on vient de le voir à l'occasion de la perpétration d'actes de terrorisme qui ont été l'occasion de démontrer la nécessité d'une solidarité sans faille.

Ces événements dramatiques soulignent bien comment c'est l'actualité qui conditionne et proportionne les dimensions et les contours de notre puissance de sécurité civile, car elle est alors obligée de s'adapter à de nouvelles contraintes, et, pour cela, d'y impliquer aussi bien le citoyen, que l'Etat ou les collectivités.

C'est pourquoi les lois de modernisation de la sécurité civile, si elles ont fourni de nouveaux moyens juridiques et fonctionnels, aussi bien pour faire face aux crises que pour assurer la gestion courante, n'ont jamais remis en cause le principe d'un fonctionnement fondé sur une synergie de fait de nos trois acteurs principaux.

B) LES EFFETS DES REFORMES SUR LES DIFFERENTS PARTENAIRES

En effet, chacun d'entre eux s'est trouvé renforcé dans son rôle par les réformes de ces dernières années.

Ainsi, la loi de modernisation de la sécurité civile a conduit à accorder un véritable statut au citoyen, qui devient l'entité première de la nouvelle réponse opérationnelle à apporter à toutes les situations, des plus imprévisibles aux plus courantes.

Par ailleurs, les autorités opérationnelles relevant de la décentralisation disposent maintenant de nouveaux outils juridiques leur permettant de jouer un rôle de terrain très actif et de prendre les mesures anticipatives et curatives nécessaires en cas de crise. C'est ainsi par exemple que l'autorité de police municipale a été fortement incitée à mieux prévoir la gestion des situations exceptionnelles par l'institution, au niveau communal, de plans de sauvegarde, de postes de commandement des opérations de secours et de réserves de sécurité, le tout s'inscrivant dans l'ensemble plus vaste des actions entreprises aux

échelons supérieurs, tels que le département et la zone. Il y a donc désormais continuité opérationnelle, du plus petit échelon territorial au plus élargi, mais le tout repose bien sur une mise en œuvre décentralisée, elle-même rendue possible par l'indispensable collaboration du citoyen local, qu'il soit sapeur-pompier volontaire ou membre d'une association agréée de sécurité civile.

Cette volonté d'harmonisation des opérations de sécurité a conduit cependant à dépasser les frontières limitant habituellement les prérogatives des différents services publics impliqués. Elle s'inscrit en effet désormais dans la nouvelle logique sécuritaire instituée par le *Livre blanc* de 2009, qui a mis en place une véritable coordination des différentes autorités hiérarchiques, basée sur une redistribution d'un pouvoir de police administrative, qui, n'étant plus défini comme général ou spécial, permet en retour de gérer l'ensemble des préfets de département, tout en leur conservant leurs attributions initiales.

C'est donc bien une puissance publique unifiée, incluant le centre comme la proximité, qui gère la réponse à apporter à la protection de la population, des biens et de l'environnement. Et, dans cette architecture, le citoyen, les collectivités et l'Etat ont chacun leur rôle à jouer, qu'il s'agisse de participer, de financer, de gouverner, ou de contrôler et d'harmoniser.

La question devient alors celle de la dimension à apporter à une réponse opérationnelle qui puisse non seulement s'ajuster au territoire concerné par la menace, mais encore permettre à chacun des trois acteurs de remplir sa mission particulière.

En effet, l'événement, lorsqu'il survient, est toujours perçu comme relevant de la proximité et ce sont les ressources humaines, financières et matérielles locales qui seront mises à contribution. Il faut donc garantir un niveau de réponse opérationnelle suffisant et cohérent, qui puisse fonctionner sur l'ensemble du territoire national. C'est pourquoi l'Etat doit rester celui qui décide, qui conçoit et qui maintient la puissance publique de sécurité civile, mais qui veille aussi à renforcer et à soutenir la décentralisation indispensable à l'efficacité de sa mise en œuvre, tout en essayant de rationaliser les dépenses correspondantes.

C) LE PARAMETRE IMPORTANT POUR L'EVOLUTION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

C'est en effet dans ce cadre que se pose la question de la future territorialisation des SIS. Comment l'envisager en conservant au citoyen son caractère de pivot d'un système dont il est la raison d'être, mais qui reste entièrement soumis au droit public, et qui met en jeu

l'Etat aussi bien que les collectivités ? Faut-il inscrire le nouvel établissement public au niveau du département ou à celui de la région ?

La tendance actuelle est à la réduction du nombre des régions qu'on a ramenées à treize. On se dirige donc vers une nécessaire accélération du processus de mutualisation des moyens humains et matériels actuellement détenus par les SDIS. Car c'est la seule solution qui permette de conserver la bonne distance par rapport aux lieux de déploiement de toute intervention opérationnelle.

Si notre système est entièrement conçu pour répondre à la protection de la population, des biens et de l'environnement, il importe avant tout de conserver un équilibre suffisant entre les pouvoirs de décision détenus en la matière, aussi bien par les élus locaux[665] que les autorités étatiques ou que le citoyen. Or, en dépit de toutes les difficultés et remises en cause, l'architecture actuelle fondée sur le département reste caractérisée par une évidente cohérence dans l'exercice de la double compétence de sécurité civile. Peut-on alors sans danger envisager une transposition et un ajustement à un échelon supérieur, tel que la région ou la zone, ou bien, à l'inverse, une extension vers les EPCI, ou même un développement de la contractualisation ?

Toutes ces éventualités restent en effet soumises au constat que, dans la sécurité civile, « l'Etat a très largement fondu », parce qu'il s'y désengage de plus en plus et qu'en même temps il renforce et accentue le mouvement de décentralisation en transférant des pouvoirs accrus à la proximité, mais sans pour autant les accompagner des financements correspondants. Or la plupart des collectivités locales se trouvent désormais contraintes à des limitations drastiques de leurs dépenses.

La bonne solution consisterait donc à partir d'un concept de protection civile où c'est du territoire de proximité et de ses acteurs décentralisés, –incluant les élus locaux aussi bien que les SIS et le citoyen-, que partirait l'exercice, par le biais d'un pouvoir de police administrative adéquatement redéfini, des missions curatives et préventives de distribution des secours et de lutte contre l'incendie.

---

[665] Le code de la sécurité intérieure (CSI), débuté en 2002 et achevé à la fin de l'année 2014, met en exergue la place croissante prise en matière de politiques publiques de sécurité par les collectivités territoriales, au premier rang desquelles la commune avec l'importance du rôle confié au maire en sa qualité d'autorité de police. Les dispositions en matière de sécurité civile illustrent le caractère opérationnel du CSI et surtout à l'aune des collectivités territoriales est un instrument juridique de référence pour l'élu local. Ce qui conduit à renforcer la place de l'élu local dans le concept de protection civile développé au cours de notre étude, COMBETTES Philippe, ODINET Guillaume, NARBEY Benoît, DECOUT-PAOLINI Rémi, BODINO Philippe - Actualité juridique Collectivités Territoriales - 06/2015 - n° 387 - pp. 303-327

On ne peut en effet que constater qu'en matière de défense contre l'incendie le maire est tout récemment revenu au premier plan, tout comme il vient d'être replacé au cœur du dispositif opérationnel d'organisation des secours, ou de celui des actions de prévention. En lui attribuant, à lui ou à un président d'EPCI, de nouveaux pouvoirs de police administrative, on mutualiserait ainsi les forces disponibles.

Toutefois, comme cela aurait aussi pour effet de réduire le périmètre d'intervention des services d'incendie et de secours, il faudrait parallèlement considérer l'hypothèse de redéployer les moyens des SDIS à un niveau de coopération interdépartementale, fondée non pas sur un lien hiérarchique, mais plutôt sur un consensus entre les différentes autorités concernées, à savoir les préfets et les présidents des conseils d'administration des services d'incendie et de secours. De tels exemples existent déjà, -ou sont encore en projet-, tels que l'organisation propre à la Nouvelle Calédonie[666], l'Entente de la Forêt, la situation de la Corse[667], ou encore le groupement de plusieurs départements de l'Est de la France.

De tels regroupements de communes ou de départements n'ayant d'existence juridique que par l'institution préalable d'un lien horizontal ou vertical, il faudrait alors prévoir les textes nécessaires à leur création, -ce qui est déjà le cas pour l'EPIDIS, défini dans la loi de modernisation de la sécurité civile, mais pas encore pour le SRIS.

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que chaque territoire[668] de sécurité civile possède son identité propre, variant d'un département à l'autre, car fortement marquée par des traditions, des risques particuliers, un bassin d'emplois, une population, un environnement géographique et climatique, un degré de potentiel fiscal, et l'influence exercée par les élus

[666] VIRET J, rapport sur Le transfert de compétence à la Nouvelle-Calédonie en matière de sécurité civile, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, aout 2008 « Le service public apparait fragile et archaïque »page 11, « cinq fois inférieurs à celui de la Haute Marne »page 24, « dissociation entre compétences de gestion et compétences de police » page 33, « un schéma d'organisation fondé sur le principe de déconcentration », page 39, « intérêt du corps unique pour le services et les agents », page 41, « mutualisation territoriale des moyens à l'échelle du territoire » page 62, « service territorial d'incendie et de secours STIS », page 59, « il faudra être particulièrement attentif aux conditions dans lesquelles l'Etat entendra exercer son pouvoir de substitution » page 64.

[667] HERARD S, Mémoire de formation d'adaptation à l'emploi de directeur départemental adjoint FAE 10 – Session 2012, ENSOPS, Un service territorial d'incendie et de secours en Corse. Approche générale, structure juridique envisageable et gouvernance, « La Corse possède dans le domaine de la sécurité civile des particularités, que l'on ne retrouve dans aucun autre territoire de la métropole française, qui justifient des dispositions spécifiques » page 43.

[668] « Populations et territoires de France en 2030 », sous la direction de Gérard François Dumont - L'Harmattan, 2009.

locaux. Toute hypothèse concernant la future territorialisation des SIS, doit par conséquent tenir compte de ces contraintes de terrain[669].

D) LA DOCTRINE RETENUE POUR LA TERRITORIALISATION DES SERVICES D'INCENDIE ET SECOURS

Si maintenant nous nous plaçons du point de vue d'une stratégie prospective, on peut s'appuyer sur l'examen des formats déjà mis en œuvre en Nouvelle Calédonie, en Corse ou dans l'Est de la France. Il ressort en effet de ces exemples que les risques à couvrir ont pu être déterminés parce qu'il s'agissait de territoires bien précis, même s'ils s'étendaient sur plusieurs départements. Par conséquent, ce serait plutôt d'un concept de bassin de risques qu'il faudrait partir pour parvenir à identifier les zones où il serait possible de mutualiser les moyens de défense contre l'incendie, de distribution des secours, ou encore d'applications de mesures préventives. La définition préalable d'une identité territoriale constituerait alors le fondement même de toute mutualisation, et, partant, conduirait tout naturellement à l'attribution des compétences correspondantes, détenues dès lors par le représentant de l'Etat, seul organe exécutif chargé de la gestion du service public de sécurité civile. Et c'est bien le cas de la Corse et des départements d'Outre-Mer. Il en va de même pour l'Entente contre les feux de forêt, où la mutualisation des moyens se fait par contractualisation entre les différents services d'incendie et de secours concernés : après avoir ciblé le risque spécifique à gérer, on a déterminé les moyens humains et matériels nécessaires, et on a confié la gouvernance de cet ensemble à un organe composé d'élus locaux[670] et d'autorités étatiques.

Peut-on étendre ce concept à la France métropolitaine ? L'identité d'un territoire de sécurité civile se définit à partir d'une pluralité de critères liés à son histoire, à ses risques spécifiques, à ses caractéristiques économiques, et à ses particularités géographiques. Mais ce périmètre naturel est lui-même transcendé par une division administrative en

[669]Des géographes et des historiens reconnaissent cette diversité (cf. Fernand Braudel « L'identité de la France », tome 1 « Espace et Histoire » 1986), le législateur reste à la peine. C'est une tendance bien française que de vouloir l'harmonie par la géométrie, l'arithmétique. Nous lui devons notre carte départementale. Régulièrement, nous débattons du nombre idéal de régions, de départements. Nos régions, par exemple, seraient trop petites : démographiquement, elles n'ont rien à envier à d'autres régions européennes. La véritable différence tient dans leur faiblesse budgétaire. Encore faut-il, si l'on procède à une analyse rigoureuse.

[670] « La subordination politique de l'administration est érigée dans tous les pays à hauteur du dogme incontesté : non seulement l'administration n'a aucun titre à gouverner, mais encore elle est tenue à une stricte obéissance vis-à-vis de ceux qui détiennent la légitimité politique, l'application du principe démocratique justifie dans tous les cas l'effacement derrière les élus », CHEVALLIER J, Science administrative, PUF, page 262.

régions et en départements qui ne correspond pas toujours à la réalité du terrain. Nous avons donc un territoire national fortement marqué par la coexistence d'une centralisation administrative et d'une disparité de fait. Par conséquent, la mutualisation apparaît bien comme la réponse sécuritaire la plus étroitement adaptée à une décentralisation fonctionnelle s'alliant à un gouvernement centralisé.

Toutefois sa mise en application se heurte d'emblée à la question de l'équilibre à maintenir entre les pouvoirs de nos trois acteurs principaux de la sécurité civile. En effet placer le futur établissement public au niveau de la région pose aussitôt le problème d'un représentant de l'Etat, qui, à cet échelon, ne dispose actuellement d'aucune prérogative de police administrative sur les préfets de départements. C'est par contre bien le cas du préfet de zone qui, en vertu de ses pouvoirs, est en mesure de valider un Schéma d'Analyse et de Couverture des Risques.

Comment dès lors concilier l'exercice de la double compétence dans une architecture cohérente qui puisse permettre à la fois de gérer le service public de sécurité civile et sa direction opérationnelle, tout en maintenant chaque élément de notre ensemble tripartite dans son rôle respectif ?

Une mutualisation au niveau régional [671] des moyens détenus par les SDIS impliquerait nécessairement la dotation d'un pouvoir de police administrative spécial au préfet de région. On pourrait par exemple envisager qu'il dispose d'un pouvoir réglementaire l'autorisant à participer à la préparation d'un Schéma d'Analyse et de Couverture des Risques, qui serait ensuite soumis à la validation du préfet de zone. Mais, dans un tel cas de figure, il y aurait nécessairement dissociation de la compétence opérationnelle d'avec la compétence de gestion, puisque chacune serait détenue par une autorité relevant de deux périmètres géographiques différents. Ce type de solution ne serait donc viable que dans le cas d'une suppression du département.

Une mutualisation à l'échelon interdépartemental[672] –avec par exemple la création d'EPIDIS-, offrirait l'avantage de contourner le problème du lien hiérarchique, mais elle aurait aussi pour première conséquence de créer un de ces doublons ou un

[671] LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République : Les régions sont renforcées, privées de la clause de compétence générale, elles voient élargis leurs missions et leurs pouvoirs en matière de développement économique, d'aides aux entreprises, d'emploi, de formation, de transports.

[672] LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République : L'échelon départemental est maintenu puisqu'il conserve la maîtrise des routes et des collèges, leur rôle en matière sociale, de solidarité territoriale ainsi que d'accès aux droits et aux services publics. Alors que leur suppression avait été évoquée au sommet de l'État, les départements ne subissent finalement qu'une érosion limitée de leurs compétences. Ils devront certes céder quelques missions aux métropoles.

dessaisissement des compétences, [673] que la volonté actuelle de rationalisation des dépenses publiques cherche justement à éviter.

Une mutualisation exclusive à la zone reviendrait à diluer purement et simplement la décentralisation fonctionnelle dans la déconcentration pourtant préconisé par le dernier rapport relatif à la mutualisation[674].

La création d'une agence nationale de sécurité civile, qui se déclinerait en sections régionales puis départementales, résoudrait d'emblée la question de l'harmonisation des déroulements de carrière et des disparités de traitements entre sapeurs-pompiers, mais elle affaiblirait aussi l'étroite adaptation aux réalités de proximité propre à chaque SDIS[675].

Par conséquent, nous ne prétendons pas ici proposer de solution-miracle[676] à l'ensemble des problèmes soulevés et analysés dans notre étude, mais, plus modestement, nous avons voulu mettre en évidence que toute l'architecture de notre sécurité civile repose sur la volonté d'apporter une réponse opérationnelle de qualité à **la protection du citoyen**. Enracinée dans la proximité, elle doit néanmoins rester harmonisée dans un mode de territorialisation cohérent qui puisse assurer à chacun une égalité de traitement.

---

[673] TRUCY François, sénateur rapport d'information n°135 au nom de la commission des finances sur l'enquête de la Cour des comptes *relative à la* mutualisation *des* moyens départementaux *de la* sécurité civile*,* enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013, pages 16 « le manque d'adhésion à cet outil juridique offert par la loi précitée du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile s'explique probablement par le fait que la création de **l'EPIDIS nécessite un consensus**, entre les SDIS qui le constituent, tant sur le choix des compétences et des attributions que sur la constitution de l'équipe de direction de l'établissement. Par ailleurs, de nombreux élus s'interrogent sur **un éventuel alourdissement des structures** et un dessaisissement de leurs compétences ». Ce constat est **confirmé par la Cour des comptes** qui souligne notamment que « l'EPIDIS est perçu comme un échelon administratif supplémentaire qui engendrerait des coûts additionnels ». Par ailleurs, cette formule ne parait pas adaptée pour des mutualisations dans les domaines non opérationnels. Au total, l'EPIDIS représente aujourd'hui un cadre juridique de facto **obsolète**, ne permettant pas de répondre à des besoins de mutualisation pourtant clairement identifiés.

[674] Ibid. page 17, « pour surmonter les limites actuelles de l'organisation de la sécurité civile au regard de l'objectif de mutualisation, la Cour des comptes suggère de changer d'échelle et d'identifier **la zone de défense et de sécurité comme un niveau pertinent de décision**. **Ce choix ne remettrait pas en cause** les coopérations déjà existantes au niveau départemental. Il n'interdirait pas non plus de raisonner par « bassin de risques » lorsque les situations l'imposent (bassin industriel, massifs montagneux, zone fluviale ou littorale). Il permettrait au contraire l'intégration de départements voisins de la zone de défense et de sécurité dans un souci de cohérence et en tant que de besoin. Enfin, il n'empièterait pas sur le principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 : le préfet de zone se contenterait de faire des propositions de mutualisation au niveau interdépartemental ».

[675] MAESTRACCI B, thèse de Droit Public, La protection civile, acteur majeur de la gestion des crises ? Pour un concept universel de protection des populations en temps de paix, année 2011, sous la direction de M. Jean-François POLI, MCF-HDR, Université de Corse, page 134, « Préfet Alain Perret Directeur de la Sécurité Civile, 2010 « Il n'y a pas de modèle préconstruit car les territoires ont des identités avec leurs spécificités géographiques, opérationnelles ou autres. »

[676] Une solution déjà émise « Aussi a-il parfois, avancée l'idée (…) de créer une Agence Nationale de Sécurité civile », Colloque sur l'Actualité de la sécurité civile, INESC, Université d'Avignon et des Pays du Vaucluse, 17 et 18 avril 2003, Avignon, 200 participants, page, 13.

CONCLUSION CHAPITRE 2

Une simple mutualisation des moyens des SIS serait cependant insuffisante pour résoudre le problème de leur future territorialisation. Il faut aussi en effet y prendre en compte la notion de protection du citoyen, car il se trouve au cœur du système, au triple titre de victime et sauveteur potentiel, ainsi que de contribuable. Par ailleurs, la sécurité civile reste orchestrée par l'Etat qui en contrôle et en harmonise les mesures opérationnelles sur l'ensemble du territoire national, tout en se déployant cependant sur des territoires décentralisés qui en assurent le financement. C'est donc une architecture à trois dimensions qui fonde le mécanisme de protection de la population, des biens et de l'environnement. Toute solution de modernisation des SIS basée sur un transfert exclusif des compétences soit à l'Etat central, soit aux collectivités locales, soit encore à des entités privées ne pourrait que mettre en danger cet équilibre délicat dont le principal mérite est bien de garantir à la fois la liberté et l'égalité de chacun face aux situations d'urgence menaçant sa sécurité.

Refondée sur le concept de protection du citoyen, tout en mettant en œuvre le principe de subsidiarité, l'évolution de notre sécurité civile pourrait alors être envisagée comme un développement, à l'intérieur des formes juridiques existantes, de liens à la fois verticaux et horizontaux avec toutes les entités impliquées.

CONCLUSION DU TITRE 2

Enracinés dans la proximité, mais contrôlés par l'Etat, les services d'incendie et de secours sont directement concernés par les questions de responsabilisation collective et individuelle, dans un environnement où la tendance à la pénalisation ne cesse de croître. Cette donnée essentielle sera donc à prendre en compte dans tout projet visant à modifier la territorialisation actuelle du service public de sécurité civile, dont la future gouvernance devra s'adapter aux évolutions juridiques, politiques, financières et opérationnelles en cours[677].

Dans cette optique, mutualiser les moyens détenus par chaque entité susceptible d'intervenir dans les secours reviendra à procéder à des regroupements tenant compte à la fois du respect de la cohérence territoriale et des récentes modifications de la carte locale, telle par exemple la montée en puissance de l'intercommunalité. Il s'agit en effet d'éviter le double écueil d'une recentralisation excessive et d'une parcellisation trop importante du service public de sécurité civile. C'est pourquoi l'idée de partir des bassins de risque pour y situer le futur outil de pilotage des SIS apparaît tout à fait pertinente parce qu'elle permet aussi bien de rester dans ce qui constitue leur cœur de mission, –apporter une réponse adaptée aux risques recensés dans un territoire donné-, que de maintenir une gestion raisonnée des dépenses, tout en assurant une gouvernance au plus proche des réalités de terrain.

Cependant, il ne s'agit là que de la mise en œuvre technique et de l'application concrète de la notion qui, à notre avis, devrait fonder cette nouvelle architecture, à savoir le constat que, comme c'est bien le citoyen qui en constitue l'objet et la raison d'être, c'est de lui, pour lui et autour de lui qu'il faut organiser une réponse opérationnelle qui prenne en compte aussi bien la nécessité du maintien d'un contrôle et d'une cohérence centralisés que celle d'une déclinaison au plus proche des territoires locaux. C'est ainsi que le concept de protection civile pourrait être mis en œuvre dans une synergie associant étroitement ses trois principales composantes, –l'Etat, les collectivités et le citoyen-, et fonctionnant sur le principe de subsidiarité, -qui veut que la responsabilité d'une action publique soit allouée à

[677] "Par expérience, je vous le dis, : il y en a pour 5 ans avant que la nouvelle organisation territoriale fonctionne correctement », BUSSEREAU D, Président de l'Assemblée des départements de France, Financement des SDIS : Dominique Busserau prône davantage de mutualisations, La gazette.fr, octobre 2015

la plus petite entité capable de résoudre le problème à l’aide de ses propres moyens, et que, lorsqu’il excède ses capacités, l'échelon supérieur prenne le relais.

CONCLUSION DE LA PARTIE 2

L'analyse de la compétence opérationnelle constitue le point départ de notre étude puisqu'elle est la raison d'être des SIS. Ces derniers ne l'exercent cependant que dans le cadre d'un service public, ce qui implique aussi une mission de gestion administrative et financière. C'est pourquoi les SIS sont dotés de deux autorités, exerçant des pouvoirs distincts, mais engageant par ailleurs leur responsabilité, aussi bien sur le plan administratif que pénal.

Née dans la proximité, la sécurité civile peut par conséquent être considérée comme relevant d'une décentralisation fonctionnelle, mais, renvoyant aussi à une des principales missions régaliennes de l'Etat, elle reste obligatoirement contrôlée par lui.

Cette dualité fondamentale fait des SIS des organes juridiquement atypiques, tout en constituant cependant l'essence même de leur efficacité. Ce n'est donc pas en rompant cet équilibre fondamental que l'on pourra construire un projet de territorialisation cohérent et durable, mais bien plutôt en acceptant de revenir d'abord à l'essentiel : toute modernisation doit œuvrer en direction d'une protection accrue du citoyen, y compris en l'incitant à s'y impliquer lui-même.

CONCLUSION

Cette étude de la territorialisation des services d'incendie et de secours, basée sur l'examen des deux grandes compétences de la sécurité civile, a voulu aller au-delà d'une simple analyse du droit qui l'encadre[678], pour mieux faire ressortir la logique conceptuelle qui la fonde.

Le droit administratif en la matière n'offre en effet que des définitions des différents éléments qui la constituent, ce qui ne permet donc pas d'y adosser suffisamment l'approche pragmatique qui est la nôtre, de l'articulation qui unit les diverses institutions et autorités exerçant et mettant en œuvre la direction opérationnelle des services d'incendie et de secours.

Pour appuyer notre propos, nous nous sommes référés aussi bien à la doctrine qu'aux solutions proposées par la jurisprudence. Il est alors apparu que, dans la plupart des cas, on séparait trop systématiquement la question de la gestion opérationnelle de celle de la gestion administrative et financière, parce qu'on les considérait comme deux fonctions difficilement compatibles. Nous avons au contraire cherché à mettre en évidence comment elles se conciliaient dans un ensemble, qu'on a par ailleurs pu qualifier d' « étrange ballet intellectuel »[679].

La sécurité civile relève du vaste champ du droit public, mais lorsqu'il s'agit d'analyser les compétences opérationnelles, on constate qu'elles correspondent à un droit exorbitant[680], car touchant au primat de la liberté. Ce droit d'exception a pu être caractérisé de « quatrième pouvoir ». Il nous a donc fallu définir le cadre dans lequel les administrations sont habilitées à l'exercer, examiner la nature de l'équilibre à réaliser entre la mise en œuvre de ces prérogatives et le respect des droits des administrés, et identifier comment elles sont financées.

Par ailleurs, nous avons relevé que la plupart des rapports publics, des colloques universitaires, des débats juridiques et politiques, et même des décisions du juge

[678] Description, « ce qui est », qui doit faire l'objet d'une analyse conduisant ainsi à de la prescription, « ce qui doit être », Les Constitutions de Michel TROPER, droits, n°37, 2003, page 124

[679] D.Linotte, Recherche sur la notion d'intérêt général end droit administratif français, thèse, Bordeaux, 1975, p. 95.

[680] Injonction, réquisition, et expropriation sont des prérogatives touchant au primat de la liberté.

administratif, faisaient effectivement ressortir l'ambivalence juridique qui caractérise la sécurité civile, mais que tous s'en tenaient à la description de deux fonctions – l'opérationnelle et la financière- considérées généralement comme dichotomiques. Cette problématique a resurgi avec la réforme de l'Etat et des collectivités, car elle a conduit, en retour, à reposer la question d'une indispensable modernisation de l'architecture des services actuels. Il nous semble par conséquent que notre thèse vient tout à fait s'inscrire dans ces nouvelles perspectives en proposant une approche renouvelée du concept de sécurité civile.

On peut en effet la définir comme correspondant à l'exercice de fonctions qui lui sont propres, mais qui proviennent de sources juridiques différentes. C'est pourquoi toute recherche en la matière doit dépasser le plan de la simple analyse descriptive pour s'efforcer de remonter aux principes qui la fonde, car si, « le droit administratif était structuré autour d'un principe unique, aucun travail idéologique ne serait possible »[681]. La sécurité civile se conçoit certainement à partir du droit public, mais il faut mettre en évidence qu'elle a donné naissance à la mise en place d'un mécanisme juridique bien particulier, qui fait coexister deux pôles de compétences, distincts mais interdépendants, l'un du domaine de l'Etat, l'autre de celui des collectivités territoriales.

Nous voyons en effet qu'« il n'y a nullement séparation, mais imbrication du droit et de l'idéologie » car « l'idéologie traverse le droit de part en part et modèle les concepts juridiques »[682]. Il est alors indispensable de remonter aux sources du droit de la sécurité civile pour comprendre comment s'y articulent les différents éléments juridiques fondant la notion de compétence fonctionnelle, et comment s'y associe celle de compétence administrative et financière. C'est pourquoi nous avons basé notre étude sur l'examen de ces deux pôles conceptuels, et nous espérons avoir démontré le jeu de glissements et de torsions qui viennent contredire l'idée qu'il y a une séparation stricte des domaines. En revenant aux critères textuels et organiques, on parvient à faire ressortir qu'ils déterminent à leur tour le domaine fonctionnel de l'exercice des missions de sécurité civile effectuées par les services d'incendie et de secours. Il nous a donc fallu dépasser les différentes doctrines existantes en la matière car elles n'offrent que des interprétations trop limitées

[681] J. Rivero, *Existe-t-il un critère de droit administratif* ?, R.D.P, 1953, pp. 280 et suiv. L'auteur y critique la prétention de la doctrine française à identifier à tout prix l'existence d'un critère unique.

[682] J. Chevallier, *Les fondements idéologiques du droit administratif français*, p. 1.

pour permettre l'approfondissement que nous avons proposé, et que nous résumons ici une dernière fois.

Le service public de sécurité civile est né dans la proximité dès avant 1789 puisque la lutte contre l'incendie a toujours relevé d'une compétence propre à la commune. Le développement législatif qui a suivi la Révolution n'a par conséquent fait que chercher à concilier ce principe d'autonomie avec celui de la décentralisation. On peut donc dire que le citoyen n'a pas attendu l'impulsion de l'Etat pour organiser sa propre protection, ce qui explique certainement pourquoi ce dernier ne s'y est investi que tardivement.

En effet, l'Etat n'a commencé à réglementer l'organisation et le fonctionnement des corps communaux de sapeurs-pompiers qu'à partir des lois de 1790 et 1884, ce qui lui permettait de garantir l'application de mesures opérationnelles unifiées sur l'ensemble du territoire national et d'assurer l'égalité de traitement de tous les citoyens. On notera par ailleurs que la loi de 1790 est venue en quelque sorte légaliser la détention par les communes d'une **compétence par nature** de gestion du service public de sécurité civile, qui dès lors commence au plus petit échelon du territoire national, et ne provient en aucune façon du sommet de l'Etat. Ces décideurs de proximité ne disposaient cependant que du droit de créer et de maintenir des services d'incendie et de secours, et la départementalisation des moyens humains et matériels ne fut qu'une manière de renforcer la décentralisation, par le biais de la mutualisation.

La compétence étatique renvoie à l'idée d'une toute puissance conférant des prérogatives, dont l'exercice se traduit par la supériorité de fait d'une administration centrale. Pour autant, l'Etat a tardé à s'impliquer dans la gestion des services d'incendie et de secours, ce qui fait que, s'il reste un acteur incontournable du système de protection du citoyen, il serait erroné de le considérer comme le pivot central d'une sécurité civile dont il n'a jamais détenu la totalité des compétences.

La protection de la population, des biens et de l'environnement dépend donc d'un ensemble de structures juridiques, habilitant conjointement des autorités centralisées et décentralisées à exercer un pouvoir, dont il s'agit en permanence de préserver l'équilibre, car il doit se situer entre mesures prescriptives et respect des libertés individuelles. En lien direct à la fois avec l'Etat qui l'harmonise et la contrôle, et avec les collectivités qui la financent et la mettent en œuvre, c'est la seule réponse adéquate que peut et doit apporter la sécurité civile, et qui repose obligatoirement sur l'exercice de cette double compétence.

L'inconvénient majeur d'un tel système est qu'il conduit trop souvent à un chevauchement de plusieurs administrations, mais qu'elles ne s'en combinent pas moins pour aboutir à une **réelle cohérence de fait de la sécurité civile,** à la fois parce que l'Etat en reste le garant, et parce qu'elle s'enracine dans la proximité.

La légitimité de la sécurité civile vient donc d'un socle de compétences distinctes qui parviennent cependant à s'articuler harmonieusement pour produire une synergie efficace sur l'ensemble du territoire national. Sa cohérence vient en effet directement d'un mécanisme calculé pour permettre la juste répartition des différentes prérogatives, mais qui est mis en œuvre par une unique puissance publique. De la sorte il est possible de faire face aussi bien aux situations courantes qu'à celles de crise, en déployant, aux plus petits niveaux de proximité, des moyens et des effectifs, certes réunis sous une seule direction opérationnelle, mais se déclinant à plusieurs échelons.

La sécurité civile repose bien sur trois éléments indissociables, -l'Etat central, les autorités décentralisées, et le citoyen-, qui œuvrent ensemble à l'exercice de la mission régalienne consistant à protéger la population, les biens et l'environnement.

Si ce regroupement d'autorités et d'institutions a bien des enracinements distincts, ils ne s'en rejoignent pas moins au point d'intersection qu'est le département, nœud stratégique du déploiement de l'action de la sécurité civile, concrétisé à travers les activités des SDIS. C'est en effet à ce niveau que les deux compétences se complètent et s'harmonisent pour assurer sur tout le territoire national une protection suffisante d'un citoyen, devenu par ailleurs partie prenante et premier acteur de sa propre sécurité.

On notera en effet que l'Etat n'a jamais été en mesure de transférer une compétence de sécurité civile[683], née spontanément dans la proximité et développée naturellement dans la décentralisation. La place que conserve le plan local dans la gouvernance de la sécurité civile le montre bien : ce sont des acteurs territoriaux qui détiennent l'autorité de police administrative, dirigent les interventions préventives et curatives, et de surcroît les financent. Et, lorsqu'il y a crise, ils conservent leurs prérogatives propres en matière d'anticipation, de déroulement et de suivi *a posteriori*.

[683] Contrairement à d'autres tels que les personnels techniciens, ouvriers et de service de l'Education nationale, Le transfert des personnels TOS de l'Education nationale, sous la direction de Roselyne Allemand et de Yves Gry, éd.l'Harmattan, collection GRALE, décembre 2007.

C’est bien le citoyen dans son ancrage territorial qui se trouve désormais au cœur de la sécurité civile, comme le prouve la création des nouveaux outils juridiques lui redonnant un rôle majeur. Toutes les évolutions législatives récentes vont dans ce sens, que ce soit la loi de départementalisation, celle de modernisation, ou encore celles relevant de la réforme de l’Etat et des collectivités.

Par conséquent, lorsqu’il s’agit de se demander à quel échelon positionner la future territorialisation des services d’incendie et de secours, il faut commencer par s’interroger sur les moyens qui pourraient les faire évoluer vers un accroissement de la mutualisation déjà initiée avec la départementalisation.

Transférer la totalité de la compétence de sécurité civile à une collectivité de rang inférieur reviendrait à l’éclater, et donc, non seulement à accentuer une disparité qui nuirait fortement à la qualité du service public, mais aussi à mettre en péril sa cohérence territoriale, même s’il serait tout à fait envisageable d’attribuer certaines prérogatives aux intercommunalités, -en notant toutefois que cela poserait la question de la pertinence du maintien du département.

Il faudrait donc plutôt considérer l’idée de développer la mise en commun des moyens et des effectifs à un niveau supérieur, telle que celui de la zone ou de la région. En effet, les nouvelles orientations de la politique de sécurité intérieure indiquées dans le *Livre blanc de défense et de sécurité nationale* de 2009 renforcent la compétence opérationnelle de l’Etat en matière de gestion de crise, en vertu de son pouvoir de veiller à l’unité du territoire de sécurité civile et au maintien de la protection de l’ensemble de la population, des biens et de l’environnement. Il agit en effet de gérer des événements dépassant les capacités humaines et matérielles détenues par la proximité. Cependant, l’extension de l’implication des moyens de la décentralisation dans ce type de situation exceptionnelle conduit aussi les collectivités à des dépenses supplémentaires, destinées à s’y préparer et à s’y former, mais qui ne sont pas pour autant prises en compte par un Etat à qui il reviendrait normalement de les assumer.

Ce désengagement financier est en soi une limitation du pouvoir que l’Etat détient en matière de gestion du service public de sécurité civile. Il n’intervient en effet dans ce cadre que pour faire respecter les exigences minimales de cohérence territoriale et d’égalité de traitement fixées par la Constitution. On peut alors en conclure que son rôle est essentiellement celui d’un arbitre, chargé d’assurer le maintien d’un équilibre entre le

contrôle et la coordination de l'ensemble des moyens humains et matériels détenus par la proximité, et nécessaires à la prévention des risques et à la distribution des secours.

C'est ainsi que l'action de l'Etat se centre essentiellement sur l'exercice d'une compétence opérationnelle qui se décline à travers la déconcentration, c'est-à-dire aux échelons respectifs du département et de la zone de défense et de sécurité, comme le montre d'ailleurs la création du préfet de zone, qui dispose d'un réel pouvoir de police administrative, mais sans attribut formalisé : ce dispositif lui permet de coordonner et contrôler l'action des préfets de département, qui conservent par ailleurs leur fonction de directeurs des opérations de secours.

La sécurité civile repose donc bien sur l'exercice d'une double compétence, mise en œuvre conjointement par les trois grands acteurs que sont l'Etat, les collectivités et le citoyen. Et il faut bien constater que les récentes réformes n'ont fait que renforcer chacun des éléments constituant cet ensemble complexe. Comment dès lors envisager la future territorialisation des services d'incendie et de secours, sinon en excluant toute solution qui ne respecterait pas l'équilibre des forces constituant ce noyau central ? Il nous semble que seul le développement d'une mutualisation, qui soit à la fois verticale et horizontale, répondrait à cette conception renouvelée d'une sécurité civile fondée sur la réalité de sa décentralisation territoriale et du rôle qu'y joue le citoyen. Les services d'incendie et de secours sont en effet ancrés dans des territoires ayant leurs spécificités propres, même s'ils restent contrôlés et harmonisés par un pouvoir central. Par conséquent, c'est d'un concept de protection civile qu'il faudrait partir, pour se demander comment parvenir à le concrétiser sur le plan juridique.

Il s'agit en effet de préserver l'équilibre d'un dispositif opérationnel qui, à l'heure actuelle, est en mesure de s'adapter à toutes les situations pouvant menacer la population, les biens et l'environnement. Or, parmi les récentes propositions de réformes, il en est qui mettent directement en cause ce délicat mécanisme de protection.

C'est ainsi que la perspective de confier l'exercice de la sécurité civile exclusivement à l'Etat, ou au Conseil départemental, ou encore à des entités privées[684], si elle était adoptée, marquerait la fin de notre système actuel. Il importe en effet avant tout de préserver le principe d'une réponse régalienne à apporter à tout événement mettant en question la

[684] L'arrêt du bac d'Ekola envisageait la possibilité de mettre fin à un service public, ce qui aurait remis directement en cause les principes fondant la gestion publique.

sécurité du citoyen. C'est d'ailleurs pourquoi l'adoption de la directive européenne 2003/88/CE du 4 novembre 2003, portant sur la santé et la sécurité au travail, qui envisageait d'assimiler l'activité des sapeurs-pompiers volontaires à celle de n'importe quel autre travailleur[685], aurait conduit à menacer directement la sécurité de l'Etat. En effet l'application de la règle du repos obligatoire entre chaque cycle de garde aurait annulé *de facto* le principe du service permanent[686] qui caractérise la sécurité civile, car elle aurait eu pour conséquence de fractionner des effectifs devenus dès lors insuffisants.

Il est donc indispensable de considérer comme régalienne la mission de protection de la population, des biens et de l'environnement, et d'admettre qu'elle est exercée conjointement par la mise en œuvre de moyens humains et matériels relevant aussi bien de la décentralisation territoriale, que de l'Etat et du citoyen.

L'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 stipule que « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément ». Par conséquent, les citoyens, par le biais de leurs élus, sont bien dépositaires d'une souveraineté nationale que l'Etat exerce en leur nom, lorsqu'il déploie, sur l'ensemble du territoire, une puissance publique dont l'objet est d'assurer la sécurité de tous.

Le couplage, compétence opérationnelle et celle relevant de la gestion d'un service public d'incendie et de secours, doit se maintenir et se prolonger dans tout agrandissement éventuel du territoire de la sécurité civile. Il faudra faire coïncider le périmètre zonal avec celui de la région, ce qui s'applique déjà, par le décret n° 2015-1625 du 10 décembre 2015 relatif à la composition des zones de défense et de sécurité, des régions de gendarmerie et

685 La directive européenne envisageait d'assimiler l'activité des sapeurs-pompiers volontaires à un travail, avec temps de repos obligatoire entre deux gardes, versement d'un salaire et de cotisations sociales. Or la Charte nationale du sapeur-pompier volontaire, publiée au JO du 21 juillet 2012 et approuvée par le décret du 5 octobre 2012, dispose que cette activité relevant du volontariat et du bénévolat est effectuée dans des conditions qui lui sont propres.

686 13ème législature, question n° 117 463, réponse publiée au JO du 22/05/2012 , p. 4100 : Chaque jour les 200 000 sapeurs-pompiers volontaires assurent 24 700 gardes et astreintes (les 39 000 sapeurs-pompiers professionnels assurent quant à eux 7 700 gardes et astreintes). Considérer le sapeur-pompier volontaire comme un travailleur rendrait incompatible le volontariat avec tout emploi salarié. En effet, le cumul d'activités résultant de cette assimilation conduirait à un dépassement des plafonds, rendant le salarié en repos inemployable en tant que sapeur-pompier volontaire et le sapeur-pompier volontaire inemployable par son entreprise à l'issue d'une période de volontariat. Or, 60 % des sapeurs-pompiers volontaires sont salariés. L'incompatibilité à laquelle conduirait l'assimilation du sapeur-pompier volontaire au travailleur, impliquerait de remplacer cette ressource par des sapeurs-pompiers volontaires non-salariés (étudiants, demandeurs d'emploi, mères au foyer...) ou par des sapeurs-pompiers professionnels. Le recrutement de sapeurs-pompiers volontaires non salariés jouant sur un vivier très réduit, le recrutement de sapeurs-pompiers professionnels supplémentaires serait impératif, et conduirait à un accroissement important de la masse salariale consacrée au financement de leur rémunération. La loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 confère un cadre juridique à l'activité de sapeur-pompier volontaire.

des groupements de gendarmerie départementale. A ce titre, nous avons l'exemple des départements du sud de la France ayant pour but de mieux lutter contre les incendies, mais la mise en place d'un tel dispositif implique ensuite d'ajuster la zone à la région. Pour autant, il s'agit bien là d'une évolution montrant qu'on est parti du concept de protection civile pour ne remonter qu'ensuite vers les autorités décentralisées, puis étatiques.

Les perspectives que nous venons d'évoquer s'enracinent par conséquent dans le principe de souveraineté nationale, reposant elle-même sur la prise en compte de la nécessité de protéger le citoyen. La reconnaissance juridique d'une telle notion devrait donc devenir un véritable enjeu dans une société en pleine mutation marquée par l'apparition de et nouvelles menaces et de nouveaux risques. Il nous semble donc que toute future territorialisation des services d'incendie et de secours ne puisse que s'orienter vers une mutualisation, verticale ou horizontale, qui, en se développant à des échelons différents de gouvernance, permettrait de concilier rationalisation des dépenses publiques, maintien de la qualité du service rendu, et prise en compte du citoyen, premier bénéficiaire, mais aussi premier acteur de la sécurité civile.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GENERAUX

ALLEAMAND R, les effets du droit de l'union européenne sur les collectivités territoriales, édit.L'Harmattan, collection GRALE, 2011

ALLEMAND R et GRY Yves, Le transfert des personnels TOS de l'Education Nationale, éd.l'Harmattan, collection GRALE, décembre 2007, 115 pages

ALLEMAND R, et SOLIS-POTVIN L, Egalité et non-discrimination dans l'accès aux services publics et politiques territoriales, éd.L'Harmattan collection GRALE, septembre 2008 ;

ANTONY D, De la République et de la citoyenneté ; Le défi démocratique dans la France du 21ème siècle, éditions du Sekoya, année 2009 ;

AUBY, rép. Dalloz, dr. adm., 5e, administrés ;

AYRE JP, Pouvoir discrétionnaire et compétences liées du Président de la République, RDP, 1981, p. 1613 ;

BOURDIEU P, Raisons pratiques, sur la théorie de l'action, Genèse et structure du champ bureaucratique, Paris, Seuil, (Point d'essai 1996) (1994) page 101 ;

BRAUDEL F « L'identité de la France », tome 1 « Espace et Histoire » 1986 ;

CHEVALLIER J, Science administrative, PUF, page 262 ;

DAVEZIES L, La République et ses territoires, la circulation invisible des richesses, Seuil, pages 95, 103 ;

DONIER V, Droit des collectivités territoriales Paris : Dalloz, 2014. - 192 p ;

DREYFUS B, Vademecum des collectivités locales et territoriales, Editions Arnaud Franel Edition, 13ème édition, novembre 2013 ;

DUBOIS G, GUEDON M-J, CHRETIEN P, Droit administratif 11ème édition ;

DUGUIT L, Les transformations du droit public, A. Colin, 1913, 285 p;

DUGUIT L, Traité de droit constitutionnel, Tome premier : théorie générale de l'Etat, Paris, 1911 ;

DUGUIT L, Traité de droit constitutionnel. t.2 : La théorie générale de l'Etat, 3ème éd., de Boccard, 1928, 888 p ;

DUMONT G-F, « Populations et territoires de France en 2030 », - L'Harmattan, 2009 ;

GORGE Anne-Sophie, Le principe d'égalité entre collectivités territoriales , Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2011, p.454 ;
GRIOLET G, C. Vergé, H. Weber, Traité pratique de droit municipal, Paris, Dalloz, 1912, tome 2, p. 1340, n° 8 ;
HAURIOU M, Précis de droit administratif et de droit public, Sirey, 1921, 925 p ;
HAURIOU M, Précis de droit administratif, 3ème édition, 1897, p.186 ;
HAURIOU M, Précis élémentaire de droit administratif, 5ème éd., Sirey, 1943 ;
HAURIOU M, Principes de Droit public, 1ère éd., 1910 ;
HAURIOU M, Principes de Droit public, 2ème éd., Sirey, 1916, 812 p ;
HENRION DE PANSEY, Traité du pouvoir municipal, 1822 ;
JEZE Gaston, Cours de droit public, Giard, 1924, 302 p ;
LAUBADÈRE André de, Traité de droit administratif , T.1, Paris, LGDJ, 15eme ed., 1999, p.158 ;
LEGENDRE P, Histoire de l'administration de 1750 à nos jours, Thémis, P.U .F, 1ère édition, p .339. ;
MARCOU G, J.-C. NÉMERY, S. WACHTER, « Principe de subsidiarité, constitution française et décentralisation », Entre l'Europe et la décentralisation. Les institutions territoriales françaises / dir. Par, Paris, Éditions de l'Aube/DATAR, 1993, p. 85-92.
MARTINAT Patrick Systèmes Les Régions clefs de la décentralisation, 2010 Librairie Générale de droit et de jurisprudence, Cextenso éditions ;
MAURIN A, Droit Administratif, 6ème éd., Paris, Sirey, 2007, p. 126. ;
Mitterrand F dans son essai Le Coup d'Etat permanent , Plon, 1964, publié la présidence de Charles De Gaulle ;
PACTET P, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 2002, 21ème édition p. 616 ;
QUERARD, J.-M., La France littéraire ou Dictionnaire bibliographique des savants, historiens et gens de lettres de la France ainsi que des littérateurs étrangers qui ont écrit en français, plus particulièrement pendant les 18ème et 19ème siècles, Didot, 1827-1839-1864, 12 vol., in-8°, page 76. ;
RENOUT H.W, Droit pénal général, Paris, CPU 2001, p. 1 ;
ROLLAND L, Précis de droit administratif, Dalloz, 9ème édition, Paris, 1947, 733 pages, page 122. ;
SOLEIL S Introduction historique aux institutions 3ème édition (4ème au 18ème siècle) édition Flammarion (revue et mise à jour 2010) ;

SOUCHE A, Délocalisations administratives et développement local, 1997, (Conseil Economique et Social) ;
WALINE M, Droit administratif, 7ème édition, p.248 ;

OUVRAGES SPECIALISES

Benoit F.P, La répartition des accidents causés par la chute des arbres situés sur l'accotement des voies publiques, RFD adm, 1956, p.163 ;
BOUTTE Gilbert, Risques et catastrophes : comment éviter et prévenir les crises, page 17. ;
CASTAGNE J, Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes de police administrative, éditeur Paris librairie générale de droit et de jurisprudence 1964 ;
CHAMARD H (dir) Services Départementaux d'Incendie et de Secours : Faut-il étatiser les SDIS ? Grale, édition L'Harmattan 2010, pages 18, 43, 46, 47, 166, 188, 189, 237 ;
CORACK L, Statut commenté des sapeurs-pompiers professionnels, Éditions ASPS, 2003, p. 21 ;
DELIANCOURT S, La responsabilité administrative des communes et des services départementaux d'incendie et de secours en cas d'incendie et autres interventions de secours à la personne, Editions du Papyrus, Collection Sapeurs-pompiers, Noisiel, octobre 2009 ;
DENIEUIL H, Développement social et local et la question des territoires, L'Harmattan, Pierre-Noêl Denieuil Houda Laroussi, 2005 ;
DERBOULLES L, Quel territoire pour le SIS ? Réflexion sur la départementalisation, L'Harmattan, 2000 ;
DOUENCE JC Recherche sur le pouvoir réglementaire de l'administration, Paris, LGDJ, 1968, p.233. ;
DOUENCE J-C, Nouvelles observations sur la clause générale de compétence », *La* Profondeur du droit local. Mélanges, Paris, Dalloz, 2006, p. 365-394 ;
FOUCHER K, Principe de précaution et risque sanitaire : recherche sur l'encadrement juridique de l'incertitude scientifique. Paris : L'Harmattan, 2002. 560 pages *;*
GENOVESE M, Droit appliqué aux services d'incendie et de secours, septembre 6ème édition, 2013/2014, page 142 ;

GILBERT C, LA CATASTROPHE, L'ELU ET LE PREFET, Presses Universitaires de Grenoble, 1990, page 243 ;

GRANGER Marc-Antoine, Constitution et sécurité intérieure, Essai de modélisation juridique, Prix de thèse du Conseil Constitutionnel 2011, Tome 138, éditeur L.G.D.J, sous-collection :Bibliothèque constitutionnelle et de science politique

GUIDICELLI-DELAGE, La sanction de l'imprudence, p. 528 *in* La sanction de droit, Mélanges offerts à P. Couvrat, Paris, PUF, 2001, t. 39, 559 p ;

HAMON G.1895-1896, Histoire générale de l'assurance en France et à l'étranger ;

JOYE J-F, Le nouveau pouvoir de police du président d'un établissement de coopération intercommunale, AJDA 2005, p. 21 ;

Le Juge pénal et l'élu local, Paris, LGDJ, coll. Système, 2002*;*

MARION J, PRETOT X, La sécurité civile du temps de paix et le droit, Editions Néret, 1986, p. 34 ;

MARTIN L, Le président de l'EPCI à fiscalité propre, une autorité de police administrative en devenir, AJDA 2012, p. 135. V. ;

MAYAUD Y, Retour vers la culpabilité non intentionnelle en droit pénal, p. 604 ;

MILLET Jérôme, autorités de police et sécurité locale, Broché, année 2012

MINET C-E, Droit de la police administrative, Editions Vuibert, avril 2007 ;

NEMERY J-C Le Renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe, Paris, Économica, 1994, p. 563-581 ;

NEMERY J-C, (dir) Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales ? Grale, édition l'Harmattan 2010, page 120 ;

OLLIVIER L, « Affaire AZF : des responsables mais pas de coupable », Dalloz 2010 page 813 ;

PRETOT X, LUCHAIRE F, CONAC G, Collectif, in « La Constitution de la République française, analyse et commentaire », Economica 2009, 3e édition, p. 1706). ;

RENAUDIE O, DEBOVE F, Sécurité intérieure-les nouveaux défis, Boché, 21 juin 2013 ;

SANSÉVÉRINO-GODFRIN Valérie. Le cadre juridique de la gestion des risques naturels. Paris : Tec & Doc, 2008. XIII-70 pages*.;*

SERFATI Claude. Une économie politique de la sécurité. Paris : Karthala, 2009. 323 pages.

TCHEN V Police administrative-théorie générale, Jurisclasseur adminsitratif fasc.200, cote 04, 2007 p.26 ;

TCHEN V, La notion de police administrative, de l'état de droit aux perspectives d'évolution, La documentation Française, Paris, 2007 ;

TEITGEN Pierre-Henry Teitgen, « La police municipale : l'ordre public et le pouvoir du maire », PARIS, LIBRAIRIE DU REC. SIREY, 1934, XXIV-519 P.

VAUTROT-SCHWARZ C, La police administrative, Broché, 3 septembre 2013, RENAUDIE Olivier, article Police et service public, pages 39 à 53

VERBEAUX M, in « Droit des collectivités territoriales », PUF, 2008, 2e édition, p. 153). ;

VERHAEGEN J, Faute pénale et faute civile, Arch. de Philosophie du droit, 1983, t. 28, p. 17 et s ;

VIGOUROUX C ; 2013/2014, *« Déontologie des fonctions publiques* », Paris, Dalloz, page 180 ;

VIRET J, QUEYLA J-L, Sécurité civile en France : organisation et missions, décembre 2011, pages, 27, 60 ;

WECLAWIAK Rémy. Sapeurs-pompiers et gratuité : quel financement pour les services d'incendie et de secours. Paris : Éd. du Papyrus, 2002. 132 pages ;

THESES UNIVERSITAIRES

BLAEVOET C, Les recours juridictionnels contre les mesures de police, année 1908, thèse de doctorat en droit public, page 91, 246 pages ;

CAPART C Les Pouvoirs de police administrative du préfet de zone de défense et de sécurité - Thèse pour l'obtention du grade de docteur en droit, Montpellier I, 9 janvier 2015, sous la direction de Messieurs François Xavier Fort et de Luc Corack ;

CATTEAU D, LOLF et la modernisation de la gestion publique. La performance, fondement d'un droit public financier rénové ; coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », thèse Droit public, Dalloz, 2007, pages 171 et s ;

CONNOIS R, La notion d'établissement public en droit administratif français, (Lauréat de la Faculté de Paris), sous la direction de Marcel Waline, année 1959, thèse de doctorat en droit public ;

DERBOULLES L, Contribution à l'étude du service public local d'incendie et de secours sous la direction de Mr Nemery Jean-Claude, Université de Reims-Champagne-Ardennes, année 2000, thèse de doctorat en droit public, résumé de thèse ;

DEVEDEIX-MARGUERITAT S, thèse de droit public intitulée La 5ème République ou le renforcement de la responsabilité politique du pouvoir exécutif, sous la direction du professeur Degoffe M, Université de Reims, page 35 ;

DU BOIS DE GAUDUSSON J, L'usager du service public administratif sous la direction du Professeur Marcel Waline, année 1974, thèse de doctorat en droit public.
FRIER P-L, L'Urgence, année 1987 (Ouvrage honoré d'une subvention du Ministère de l'Education Nationale et de l'Université de Paris 1) sous la direction de VEDEL G, thèse de doctorat en droit public de 599 pages ; pages 20, 17, 33, 34, 35, 36, 69 ; GENOVESE M, La responsabilité des services d'incendie et de secours, thèse de droit public, année 1999, pages 65, 66, 68, 577 ;
GREGOIRE D ; Les évolutions de la police administrative : une notion en voie de disparition, année 2006 sous la direction Jean du Bois de Gaudusson, thèse de doctorat en droit public ;

HOSTIOU R, Procédure et Forme de l'acte administratif unilatéral en Droit Français sous la direction du Professeur Marcel Waline, année 1975 (Ouvrage honoré d'une subvention du Ministère de l'Education Nationale), thèse de doctorat en droit public.
KOECHLIN H-F, Compétence administrative et judiciaire de 1800 à 1830, thèse de doctorat en droit public, 351 pages, université de Paris, année 1950 ;
LACHAUME J-F, La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit français (Lauréat de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Poitiers), sous la direction du Professeur Marcel Waline, année 1966, thèse de doctorat en droit public, pages 29, 145 ;
LINOTTE D, Recherche sur la notion d'intérêt général end droit administratif français, thèse, Bordeaux, 1975, p. 95 ;
MAESTRACCI B, thèse de Droit Public, La protection civile, acteur majeur de la gestion des crises ? Pour un concept universel de protection des populations en temps de paix, année 2011, sous la direction de M. Jean-François POLI, MCF-HDR, Université de Corse, pages, 170, 134 ;
MAESTRACCI Bruno. La protection civile européenne : quelles perspectives pour les services départementaux d'incendie et de secours ? Mémoire DDA, ENSOSP, 2009. 72 pages ;
MAILLARD DESGREES DU LOU D, Police générale, police spéciale (Recherche sur la spécificité des polices générales et spéciales), année 1988, sous la direction de Jacques Moreau, thèse de doctorat en droit public, pages 19, 37, 38, 97, 103, 105, 147, 148, 149, 150, 156, 157, 180 ;

MOCKLE D, recherches sur les pratiques administratives para-réglementaires, sous la direction de Mr Vedel Georges année 1984, thèse de doctorat en droit public pages 276, 340 ;

NEMERY J-C; De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire, sous la direction du Professeur horaire Marcel Waline, année 1981 (Ouvrage couronné par l'Université de Droit, d'Economie et de Sciences sociales de Paris et honoré d'une subvention du Conseil général du département de la Marne), thèse de doctorat en droit public, page 25 ;

PAILLET M, La faute du service public en droit français, sous la direction de M.Waline, année 1976, université de Bordeaux, 728 pages, thèse de doctorat en droit public, pages 70, 90, 91, 186, 215, 236 ;

PERRIER M, le recours au contrat en matière de police administrative, sous la direction de Sylvie Caudal, université Lyon 3, année 2011, thèse de doctorat en droit public ;

PICARD E, La notion de police administrative, sous la direction de Roland Drago, année1978, ouvrage publié, thèse de doctorat en droit public pages 19, 557, 621, 631, 643, 644, 655, 670, 689, 690, 694, 697, 734, 735, 784, 785 ;

PONTIER J-M, L'Etat et les collectivités locales, la répartition des compétences sous la direction du Professeur Marcel Waline, année 1978 (Ouvrage honoré d'une subvention du Ministère des Universités et couronné par la Faculté de Droit et de Science Politique d'Aix-Marseille), thèse de doctorat en droit public, pages 215 à 224 ;

SCHMAUCH J-F, Identification et description des trois principales écoles d'organisation des services ayant en charge de répondre aux situations d'urgence, sous la direction de Danièle Trauman, l'université d'Evry-Val d'Essonne, 2007, thèse de doctorat en droit public ;

SEVERINO Caterina, La doctrine du droit vivant, 282 pages, sous la direction de Louis Favoreu, année 2003, thèse, université de Toulon, thèse de doctorat en droit public ;

THERON Jean-Pierre, recherche sur la notion d'établissement public par sous la direction du Marcel Waline année 1976, thèse de doctorat en droit public, pages 35, 37 ;

VINCENT .F Le Pouvoir de décision unilatéral des autorités administratives, Thèse, 1966. ;

WIENER Céline, Recherche sur le pouvoir réglementaire des ministres année 1970 sous la direction de Monsieur Marcel Waline, thèse de doctorat en droit public, pages 8, 9, 122 ;

MEMOIRES UNIVERSITAIRES

ALLIONE G, mémoire de formation d'adaptation à l'emploi de directeur départemental adjoint des services d'incendie et de secours FAE 10 Session 2012, Une ambition de sécurité civile, ENSOPS, pages 30, 31 (Actuellement Directeur du service d'incendie et de secours des Bouches du Rhône comprenant + de 5000 SP dont 1150 SPP et 380 PATS, anciennement affecté au cabinet du Ministre de l'Intérieur) ;
DEMIERRE S, Mémoire de formation d'adaptation à l'emploi de Directeur départemental adjoint des services d'incendie et de secours, session 2011, p. 21 ;

DONNET A, BULOT X, OTTAVI G, GRANIER G, Les effets de la réforme du Code de l'urbanisme en matière d'instruction des dossiers de sécurité incendie sous la direction de M Genovèse, Docteur en droit public, mémoire en vue de l'obtention du diplôme de responsable départemental de prévention, année 2008, 51 pages. Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers ;
DONNET A, Le citoyen de la sécurité civile, mémoire soutenu en vue de l'obtention du Master 2 en droit de la sécurité civile et des risques, université de Montpellier, année 2009, 63 pages, pages 8,16, 17, 37 ;
DONNET A, Le positionnement des SDIS dans le cadre des réformes de l'Etat territorial et des collectivités territoriales : perspectives d'évolution, mémoire en vue de l'obtention du master 2 en administration territoriale et développement local, sous la direction de Mr DERBOULLES L ; maître de conférences à l'université de Reims, année 2011 ;
LAMAIRE A, mémoire DDA, 2013/01 n°11, Les directeurs départementaux des services d'incendie et de secours et les directeurs départementaux adjoints sont-ils des directeurs généraux de service et des directeurs généraux adjoints comme les autres ?, page 139 ;
HERARD S, Mémoire de formation d'adaptation à l'emploi de directeur adjoint, session 2012, Un service territorial d'incendie et de secours en Corse. Approche générale, structure juridique envisageable et gouvernance, sous la direction du Cl Baldassari, Directeur départemental de Haute Corse, p.43, 33 ;

VOGEL F, mémoire de Master 2 droit de la sécurité civile, Université Montpellier 1, année universitaire 2009-2010;page 24 ;

ARTICLES, REVUES, ENQUETES, DISCOURS

Administration, "L'Etat en région", n° 179, octobre 1998, p. 72 ;

ADVIELLE F, Les chambres régionales des comptes et les mutualisations de services, *AJDA 2012*, p. 1952 ;

AKMOUCHE W, Henri HEMERY, Doron LEVY, Sécurité globale en Europe et en France : définition, enjeux et action gouvernementale, L'exemple français du décret « Secteurs d'activité d'importance vitale », 2006 ;

Allocution de Manuel VALLS, ministre de l'intérieur au congrès de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, AMIENS, 29 septembre 2012 ;

Allocution de Nicolas SARKOZY, Président de la république, au congrès de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, NANTES, 24 septembre 2011 ;

Assemblée des départements de France du mardi 9 novembre 2010, 4e journée nationale des SDIS, pages 1 à 20 ;

AUBY J-B, le financement local dans la difficulté, droit administratif, 2011, n°12, repère 11 ;

BACQUET J-P, député, membre au conseil national des sapeurs-pompiers volontaires, séance du 27 novembre 2014, Ministère de l'intérieur Place Beauvau Salle « OLYMPE DE GOUGES », compte rendu de réunion page 7 ;

BELORGEY J-M, « Décentralisation et subsidiarité », Revue française des affaires sociales, 1998, 52 (4), p. 25-32 ;

BENCHENDIKH F, Le recours à la mutualisation par les intercommunalités à fiscalité propre : remède à la crise ou complexification de l'action publique locale, *Dr. adm. 2011*, étude n° 6 ;

BERGEROT B, "Les préfets avant les préfets", Administration, n° spécial: Histoire du corps préfectoral, n° 119, mars 1983 ; Verclytte (S.), La déconcentration en France : histoire et actualité, Paris, La Documentation Française, 1997, p. 23 ;

BERLIERE J.M, Criminocorpus, Revue d'Histoire de la justice, des crimes et des peines, article intitulé Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'Etat ?, p. 2 ;

BERNARD P, "Le relais régional, base stratégique de l'Etat", Administration n° 179, octobre 1998, p. 22 ;

BERNARD P, art. cit. in *Administration* n°179, octobre 1993, p. 21 ;

BERNARD P, art. cit., *Administration,* octobre 1998, pp. 25-26 ;

BERNARD, POUJADE, DIETSCH, MALLET E, *Les pouvoirs de police du maire*, Cahier détaché N°2, 5 janvier 2004, La gazette des communes, des départements, des régions. L'action municipale, janvier 2004, Paris ;

BILLET P, Transfert de la police des déchets au président de l'EPCI, Cahiers du droit de l'intercommunalité, 2008, p. 125 ;

BILLET P, La nouvelle génération des plans ORSEC, La Semaine juridique, Administrations et Collectivités territoriales, N°42, 17 octobre 2005, p. 1341 ;

BLANC G., et LECERF M., *La gratuité des services publics à l'égard des usager*s, JCP G 1998, p. 168 ;

BOTTINI F, Identité constitutionnelle de la France et réforme territoriale, A.J .D.A.2011, p. 1876 ;

BOULAY Floriane, « Vers une généralisation de la mutualisation des services entre collectivités locales ? », *AJDA*, 2012, p.468 ;

BOULAY Floriane, « Vers une généralisation de la mutualisation des services entre collectivités locales ? », *art. cit* , p.474 ;

BOURDON J, (sous-directeur au ministère de l'Intérieur), "La région, ses limites, son étendue, son chef-lieu", Administration, juin 1981, n° 112.) ;

BRISSON J-F Juris-Cl. adm., fasc. 116-50, et La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale : des collectivités territoriales en miettes, Dr. adm. 2011, chron. 5 ; MARCOU G, La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective, RFD adm. 2010, p. 357 ;

C. Cans, « Le principe de précaution, nouvel élément de légalité », RFD adm., 15 (4), juillet-août, 1999, p. 750-763 ;

BUSSEREAU D, Président de l'Assemblée des départements de France, Financement des SDIS : Dominique Busserau prône davantage de mutualisations, La gazette.fr, octobre 2015 ;

CAZENEUVE B, discours du ministre de l'intérieur lors de la réunion des directeurs départementaux des services d'incendie et de secours 27 avril 2015 à Beauvau ;

CHADEAU A, préfet de la région Franche-Comté réclame en conséquence de ce déficit de légitimité, dès 1970, la régionalisation, *Administration N*° 6 ;

CHAVANNE A, Le problèmes des délits involontaires, Revue 1962, spéc. p. 248 ; Y

COMBETTES Philippe, ODINET Guillaume, NARBEY Benoît, DECOUT-PAOLINI Rémi, BODINO Philippe - Actualité juridique Collectivités Territoriales - 06/2015 - n° 387 - pp. 303-327 ;

Conventions pour encourager le volontariat des élèves », Les ministres de l'Intérieur Bernard Cazeneuve et de l'Éducation nationale Najat Vallaud-Belkacem, le 18 juin 2015 à Paimpol (Côtes-d'Armor) ;

COSTE F, *L'adoption du concept de sécurité nationale : une révolution conceptuelle qui peine à s'exprimer,* Recherches et documents N°03/2011, Fondation pour la Recherche Stratégique, Paris, 2011 ;

DE COURSON C-A, Président du CASDIS de la Marne, Conférence Nationale des Services d'Incendie et de secours, compte rendu de la réunion du 16 décembre 2004, page 4 page 10, annexe 2 (page 10) discours de M. Dominique de VILLEPIN Annexe 4 (page 12) – Intervention de M. Richard Vignon pour la FNSPF ;

DE RAINCOURT H in « Acteurs Publics », avril 2009, p. 29 ;

DEFIX S, L'articulation entre le droit des risques naturels et le droit de l'urbanisme, AJ Collectivités territoriales, 2012, page 425 ;

DEGOFFE M., L'intercommunalité au regard du droit communautaire, *BJCL, 2010*, p. 744 ;

DELCAMP A, « Droit constitutionnel et droit administratif. Principe de subsidiarité et décentralisation », Revue française de droit constitutionnel, 1995, 23, p. 609-624 ;

DEROSIER J-C, « La dialectique centralisation/décentralisation. Recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité », *Revue internationale de droit comparé*, 2007, 59 (1), p. 107-140 ;

DOMINGO L., « La loi de réforme des collectivités territoriales et l'intercommunalité », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales n° 2, 10 Janvier 2011, p.2012 ;

DONNIER V (Les clairs-obscurs de la nouvelle répartition des compétences) au dossier : La loi de réforme des collectivités territoriales, AJDA 2011, p. 74 et s.10 ;

Dossier de presse du 27 Février 2007, Atelier-presse du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable « l'information préventive sur les risques naturels et technologiques-où en est on 20 ans après la loi de 1987 » ;

Dossier de presse, Combien ça coûte ? Les Services d'incendie et de secours, FNSPF, 7 décembre 2009, p. 5 ;

DOUENCE J-C, " Le rattachement des établissements publics à une collectivité territoriale D, A.J.D.A., 197I, pp.4 et ss ;

DUFES E, *Théorie de la sécurité globale, rétrospective et perspective*, Perspective N°12, Les cahiers scientifiques de l'ENSOSP, Edition 2014, ENSOSP, Aix en Provence, juillet 2014 ;

DUPORT J-P, préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, "Etat de la Région et région de l'Etat", *Administration,* n°

DURAN Patrice, « La gouvernance territoriale en tension », *Pouvoirs locaux* 2012, n°93, p.54 ;

Dye V, La sécurité civile en France, PUF, collection « Que sais-je ? », n° 11 682, page 25 ;

Enquête SDIS 2010, Cabinet Lamotte, rapport novembre 2010, à la demande de l'Assemblée des départements de France ;
Fabre M.H, L'Unité et l'indivisibilité de la République, réalité, fiction ? », RDP, 1982, p.607 ;
FAUCHON P, Le professeur et le législateur, Dr. pén. 2001, Chron. n° 22, p. 8 ; G
FAURE Bertrand, « La glorieuse trentenaire. A propos du 30ème anniversaire de la loi du 2 mars 1982 », *AJDA,* , 2012, p.740 ;
FAVOREU L, CC117, Décision du Conseil du 22 juillet 1980, in RDP 1980, Page 1652 ;
FLEURY B, Les collectivités territoriales au régime sec ? A propos du rapport de la Cour des comptes du 2 juillet 2012 intitulé Situation et perspectives publiques 2012. La Semaine Juridique : administrations et collectivités territoriales, 2012, n°28, act.483 ;
FORTIS E, Les conséquences de la loi du 10 juillet 2000 en droit pénal, Revue 2001.739
GABORIAU Vincent, « La mutualisation dans les service public, nouvel enjeu de coopération », *RDSS* , 2012, n°1, p.45.
GABORIAU Vincent, « La mutualisation dans les services publics, nouvel enjeu de coopération », *art. cit* ., p.53.
GAZAGNES P, article, préfet de région, préfet de département : dilution de l'autorité de l'Etat ?, 16 pages
GILLES W, le département financeur, ADJA, 2011, page 1842 ;
GUICHARD O, délégué de la Datar, "La mise en oeuvre de la réforme administrative sur le plan régional", Administration, n° 53, pp. 57 et suivantes ;
Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieur, Dossier n°5, mars 1993 ;
Institut français d'opinion publique (IFOP) du 18 juin 1993 p. 178 ;
Intervention du colonel Eric Faure, président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, à l'occasion de la réception de Monsieur Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, au Congrès Secours Santé 2013 Bourg-en-Bresse - Vendredi 17 mai 2013 **;**
JANICOT L, *Juris-Cl. adm*., fasc. 129-20, n° 181 et n°152 et s., e ;
Journaux officiels, Établissements recevant du public (ERP) : prévention générale des risques. Paris : Éd. des Journaux Officiels, 2009. XI-495 pages ;
Journaux officiels, Établissements recevant du public (ERP) : règlement de sécurité contre l'incendie, établissements spéciaux. Paris : Éd. des Journaux Officiels, 2009. 169 pages ;
KOUBI (G.), « Commentaires cursifs et prospectifs quant aux pouvoirs des préfets. - À propos de la circulaire du 13 décembre 2010 », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales n° 4, 24 Janvier 2011, p.2039 ;

La décentralisation territoriale en France au début du XXIe siècle, *Revue générale des collectivités territoriales*, 2002, 22, p. 87-110 ;
La Gazette des Communes, n° 2068, 7 mars 2011, page 45 ;
La Gazette des Communes, 14 octobre 2013, discours du Chef de l'Etat, François Hollande, au congrès annuel des sapeurs-pompiers de France à Chambéry, le 12 octobre 2013 ;
La Gazette des Communes, 29 octobre 2014, « baisse du volontariat, plan de relance national » ;
La Gazette des Communes, 9 juin 2015, article du Ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, « renforcement de l'Etat dans la gouvernance des SDIS » ;
La Gazette des Communes, 29 juin 2015, « Les réseaux sociaux saluent l'héroïsme du sapeur-pompier qui a neutralisé Yassin Salhi » ;
La Gazette des Communes, article paru le 24 juillet 2015, **«** Sapeurs-pompiers : une convention pour favoriser la disponibilité des volontaires », « Prévention, sécurité pompiers ; ce que prévoit la revue des missions » ;
La Gazette des Communes, 6 octobre 2014, Discours du 4 octobre 2014 du ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, devant le 121e congrès national des sapeurs-pompiers de France national des sapeurs-pompiers à Avignon ;
La notion de compétences régaliennes dans la problématique de la répartition des compétences entre les collectivités publiques, *Revue du droit public*, 2003, 119 (1), p. 193-237 ;
La subsidiarité en droit administratif, *Revue du droit public*, 1986, 102 (6), p. 1515- 1537 ;
LACROIX I et Pier-Olivier SAINT-ARNAUD, *La gouvernance, tenter une définition,* Université de Sherbrooke, Cahiers de recherche en politique appliquée Volume IV, Numéro 3, automne 2012 ;
LAVAL MADER N, les évolutions du risque pénal dans la gestion publique locale, RFDA, 2012, page 107 ;
LECERF M, La gratuité des services publics à l'égard des usagers, J.C.P, n°41, 7 octobre 1998, page 1745 ;
Les cahiers scientifiques ENSOSP Perspectives N° 9, Xavier PRETOT, conseiller en service extraordinaire à la cour de cassation, professeur associé à l'université Panthéon-Assas (Paris II) ;
Les plans O.R.S.E.C bilan et perspectives, séminaire relatif à la sécurité civile, groupe 19, juillet 1986, ENA ;

Lettre de mission groupe 19 Les nouveaux rapports entre préfets de région et préfets de département, ENA, Promotion 2009-2011 « Robert Badinter », « option d'approfondissement », 69 pages, pages 2, 18, 52, 53 ;
LINARES A, « Commentaire de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours », L'Actualité juridique, Droit administratif, 1997, pp. 168-177, spéc. p. 173 n ;
LINARES A, Commentaire de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours : AJDA 1997, page 168 ;
LINARES A, De la gratuité des interventions des services d'incendie et de secours, et des dérogations à ce principe, les cahiers de l'administration territoriale, n°15, 1995, Faculté de droit et de sciences politiques de l'université de Reims ;
LUCHAIREY, « Quel avenir pour le département ? », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales n° 30, 25 Juillet 2011, p.2261 ;
MADIOT Yves, « Les techniques de correction de la répartition des compétences entre collectivités locales », art. cit. , p.967 ;
MADIOT Yves, « Vers une « territorialisation » du droit », RFDA, 1995, p.955 ;
Magazine sapeurs-pompiers de France, décembre 2013, n°1062, MENE Francis, Colonel, directeur de l'ENSOPS, Faire face aux violences urbaines, page 49, page 53, BENET J, Chef du services sapeurs-pompiers, adjoint du directeur général à la DGSCGC ;
Magazine sapeurs-pompiers de France, MAESTRACCI B, sapeur-pompier, docteur en droit public, décembre 2012, n°1051, page 26 ;
MAILLAIRD DESGREES DU LOU D, *Réquisition : faut-il un texte ?,* AJDA, 1999, p. 32 ;
MAILLARD DESGREES DU LOU D, « L'encadrement législatif du pouvoir de réquisition des préfets et la police administrative générale », JCPA , 19 mai 2003, page 649 ;
MARTIN G.J Précaution et évolution du droit. Recueil Dalloz 1995. 39ème cahier
MAYAUD, Responsables et responsabilité, Dr. soc., 2000, spéc. p. 949 ;
MEKKI M, Le discours du contrat : quand dire, ce n'est pas toujours faire, Revue des contrats, 1er avril 2006, n° 2, p. 297 ;
Ministre de l'Intérieur, Valls M, Magazine sapeurs-pompiers de France, juillet-aout 2012, n°1047, page 24 ;
MOZOL P., Les compétences métropolitaines, une remise en question du rôle joué par les collectivités territoriales dans la conduite de l'action publique locale ? », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales n° 2, 10 Janvier 2011, p.2013 ;

MULLER CURZYDLO A, Nouvelle directive sur les risques d'accidents majeurs. Environnement, 2012, n°10, alerte 86 ;
MULLER-QUOY I, "La LOPPSI : nouvelle illustration de la participation des collectivités locales à l'exercice de la compétence régalienne de sécurité", *JCP A,* n° 15, 11 Avril 2011 ;
OLIVA E, les principes de la libre administration et d'autonomie financière, Revue française de finances publiques, 2012, n°119, page 49 ;
Paris, Journal « l'assurance moderne », page 39, 41 ;

PATET P, Directeur du SDIS Iles-et Vilaine, membre du bureau de l'ADT-Inet, réflexions sur les missions des SDIS et les modes de gouvernance à envisager dans le cadre des réformes, Préserver le modèle de sécurité civile à page 1 ;

PAULIAT H, « Sapeur-pompier volontaire : une activité bénévole et citoyenne au service de la collectivité », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales n° 37, 12 Septembre 2011, p.2296 ;
PAYE O, La gouvernance, d'une notion polysémite à un concept politologique, Etudes Internationales, Institut québécois des hautes études internationales, Volume XXXVI, N°1, mars 2005, pages 13 à 40 ;
PECHEL David, *La contribution de la jurisprudence constitutionnelle à la théorie de la police administrative*, RFDA, p.362 ;
PERRIN B (directeur de l'administration générale du département de la Moselle), "Le sacre de la Région", *Administration,* juin-juillet 1986, n° 132 ;
PEYRICAL JM, Les contrats de prestations entre collectivités locales, *AJDA 2000*, p. 581 ;
PEYVEL, compte rendu CNIS, 19 avril 2008, page 4, « la mise en oeuvre du Livre Blanc pour la Défense va nous imposer, à juste titre, de nouvelles structures d'organisation s'appuyant sur les zones de défense » ;
PHILIP-GAY (M.), « Répartition des compétences entre la région et le département : un dispositif inachevé », AJ Collectivités Territoriales 2011 p. 59 ;
Plan communal de sauvegarde, « S'organiser pour être prêt », La démarche, 2ème édition. Réalisé en partenariat avec l'Institut des risques majeurs (IRMA) ; Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales (DSC), 2008 ;
PONCET J-F, "Acquis et carence de la loi sur l'aménagement et le développement du territoire", *Revue Française de Droit Administratif,* sept-oct 1995, p. 87443 ;
PONTIER J.M, *La notion de compétences régaliennes dans la problématique des compétences entre les collectivités publiques*, RDP, janvier-février, 2003, pp.193-237

PONTIER J.-M., *L'État et les collectivités locales. La répartition des compétences*, Paris, LGDJ, 1978 ; « *Semper manet*. Sur une clause générale de compétence », *Revue du droit public*, 1984, 100 (6), p. 1443-1472 ;

PONTIER Jean-Marie, « Pour une reconnaissance de la notion de collectivité chef de file », *RA,* 2002, n°328, p.406 ;

PONTIER J-M « La décentralisation territoriale en France au début du XXIe siècle », RGCT, mars-avril 2002, p. 94 ;

Position de la Fédération Nationale sapeurs-pompiers de France, Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, année 2008, rapport, page 16 ;

PRALUS M, Réflexions autour de l'élément moral des délits, Dr. pén., 2002, n° 41 ;

PRÉTOT X, l'Etat et la police administrative, Revue Administration, n°148, juillet 1990, page 19 ;

PRÉTOT X, les collectivités territoriales et la sécurité civile, les Cahiers du C.N.F.P.T, aout 1993, n°39 ;

PRÉTOT X, Le statut des sapeurs-pompiers professionnels, Rev. franç. de la décentralisation, n° 4, mars1996, p. 191 ;

PRÉTOT Xavier, « L'organisation et le financement des services d'incendie et de secours », RDP, 2002, n°4, pages 987, 1001 ;

PRÉTOT X, conseiller en service extraordinaire à la Cour de cassation, commentaire, Elections/Elus n° 2158, commentaire intitulé, « Le SDIS n'est pas un établissement public du département au sens du Code électoral, un centre de gestion de la fonction publique territoriale non plus » page 3, JCP / La semaine juridique-Edition administrations et collectivités territoriales, n° 22 1er JUIN 2015 ;

PRÉTOT X, Conseiller à la Cour de Cassation, Doyen de la 2ème chambre civile, La défense extérieure contre l'incendie : une compétence essentiellement communale : JCP éd.A, 2015 (à paraitre en novembre 2015)

PRIEUR M, conférence, Les plans O.R.S.E.C, Droit et Ville, n°20, 1985, page 201 ;

QUERMONNE J-L, L'Europe en quête de légitimité, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, p. 96) ;

R. LEFEBVRE, « Rapprocher l'élu et le citoyen », *Mots*, 1995, 77, p. 41-58 ;

RAMU DE BELLESCIZE - Organisation et mission de la défense - Jurisclasseur administratif ;

REVET R., « "Vivre dans un monde plus sûr". Catastrophes "naturelles " et sécurité "globale " », Cultures & Conflits 2009/3 (n° 75) ;

Revue sapeur-pompier, supplément n°897, novembre 1998, pages 854-855 ;
Revue science criminelle, 2003, page 79 ;
RIVERO J, Existe-t-il un critère de droit administratif ?, R.D.P, 1953, pp. 280 et suiv. ;
ROCHE. S. Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation, européanisation de la sécurité intérieure, Revue française de science politique - volume 54 - n°1- février 2004 - Presses de Sciences Po, page 44 ;
ROUYERE A, « L'exigence de précaution saisie par le juge », RFD adm., 16 (2), mars-avril, 2000, p. 266-283 ;
SENNAC. J, article paru dans la revue *Prévention du feu* en 1924 ;
SOMMADE C, Dépêche n°475**,** Vendredi 21 mai 2010, délégué général au Haut comité français pour la défense civile ;
STROESSER E, journaliste Magazine « Maire de France » édité par l'association des maires de France AMF, Dossier *Formation des élus*, p. 40-45, paru en avril 2014 ;
TERRIEN G, L'accueil des gens du voyage, JCP, éd. A 2007.2127 ;
TROPER Michel, Les Constitutions, droits, PUF, n°37, 2003, page 124 ;
Vie (J.-E.), "L'idée de l'Etat aujourd'hui", Administration, n° 116, juin 1982, p.39 ;
VIGNON R, Président de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, audition par la mission d'évaluation et de contrôle de l'assemblée nationale sur le financement des SDIS, 28 mai 2009. En 2011, Il est devenu le premier officier de sapeur-pompier à être élevé au grade de préfet, devenant préfet délégué à la sécurité et de la défense auprès du préfet de la région Lorraine préfet de la zone de défense et de sécurité Est, préfet de la Moselle, depuis le décret du 18 septembre 2014, il a été nommé préfet de département du Cantal ;
La territorialisation : menace ou levier de l'action publique ? Atelier organisé par l'association des dirigeants territoriaux anciens de l'INET, Entretiens territoriaux de Strasbourg, 5 et 6 décembre 2007, synthèse rédigée par les élèves administrateurs territoriaux de la promotion Lucie Aubrac (2007-2008) ;
VIGNON S, Docteur en science politique Centre Universitaire de Recherches sur l'Action Publique et le Politique *Du dévouement villageois au professionnalisme intercommunal*, Pouvoirs Locaux N° 84 I/2010, pages 43 à 49, 2010 ;
VIRET J, fiche pratique PNRS : Pouvoirs de police et situation de crise – Etat des lieux juridique ;

VIRET J, Professeur de droit public Université Aix-Marseille, *Réforme territoriale : quels cadres juridiques pour les services d'incendie et de secours,* note du 23 mai 2014, paru le 17 juin 2014 ;
WOLTON D, « Le local, la petite madeleine de la démocratie », *Hermès*, 2000, 26-27, p. 89-97 ;

DIRECTIVE NATIONALE

Directive nationale d'orientation des préfectures n° 2010-2015, page.33 ;

INSTRUCTIONS MINISTERIELLES

Instruction interministérielle du 5 février 1952 sur l'organisation des secours dans le cadre départemental en cas de sinistre important : le plan ORSEC ;
Instruction interministérielle n° 500/SGDN/MPS/OTP du 9 mai 1955, sur la participation des forces armées ;
Instruction interministérielle du 24 mai 2005, relative à l'engagement des armées, en application du plan gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'actions terrorismes, et des plans d'intervention associés ;

PROJET/PROPOSITION DE LOI

; DEBRE JL, Ministre de l'Intérieur, JORF, Débat parlementaire, Sénat du 29 mars 1996, lors de la discussion en deuxième lecture du projet de loi relatif au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers, page 1895 ;
AG, 2 avril 2002, n° 367 494, Projet de loi relatif à la modernisation de la sécurité civile, EDCE 2003 p. 65 ;
GARREC René, Rapport relatif n°27 au projet de loi constitutionnelle et aux propositions de lois constitutionnelles relatifs à l'organisation décentralisée de la République, 2002-2003, p.109 ;
Projet de loi n° 227, 2003-2004, de modernisation de la sécurité civile, rapport des débats au Sénat, séance 6, juin 2004 ;
Document de politique transversale, projet de loi de finances sécurité civile année 2011

Proposition de loi n° 761 tendant à assurer la gratuité des accès au réseau autoroutier des services de secours à la personne dans le cadre de leurs interventions, M. BÉCHU C., Sénat, session ordinaire 2011/2012, 13 septembre 2012 ;
TROENDLE C, rapport n°114, Sénat, session ordinaire de 2014-2015, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, de suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur le projet de loi de finances pour 2015, Tome 6, Sécurité civile, adopté par l'Assemblée Nationale, pages 8 et 13 ;

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Rapport du 21 octobre 2009 du comité pour les réformes des collectivités locales, présenté au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire par M.C. Roulleau, p. 11.

RAPPORTS PARLEMENTAIRES

13ème législature, question n°117 463, réponse publiée au JO du 22 mai 2012, p.4100 ;
CARREL G, GINESTA G, rapport n° 1198, loi des finances 2009 + annexe 42 sécurité civile, au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de projet de loi de finance pour 2009 n°1127, annexe 42 sécurités civiles ;
CLÉMENT Pascal, Rapport sur le projet de loi relatif à l'organisation décentralisée de la République, Assemblée nationale, n°376, 2002, p.95 ;
Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées sur l'action de l'Etat en mer au nom de l'Assemblée Nationale, Rapport d'information n°4327, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 7 février 2012 ;
COMMISSION DE LA DEFENSE, TEISSIER G, VINCON S, ADAM P, BOULAUD D, DULAIT A, Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale, le 17 juin 2008 (350 pages), de définir, pour les quinze prochaines années, une stratégie globale de Défense et de Sécurité pour la République française, pages 60, 64, 65, 66, 70, 77, 125, 175, 180, 192, 193, 194, 195 ;
Commission des finances sur les investissements de la sécurité civile au nom du Sénat Rapport d'information N°33, session ordinaire de 2012-2013 ;
DEBRE JL, ministre de l'Intérieur, J.O débats, Sénat, 27 juin 1995, page 647 ;
FLEURY J, Rapport n° 2455, 6 juin 2000, pages 20, 41 ;

GINESTA G, DEROSIER, MARIANI T, TRONS, HABIB, Rapport d'information concernant les travaux de la Mission d'Evaluation et de Contrôle (MEC), sur le financement des SDIS, juin 2009, pages 16, 15, 17, 25, 31, 45, 51, 72 ;

GIRAULT Jean-Marie, Sénat, JORF Débats, 5 novembre 1994, p.5003 ;

HERVÉ E, Sénateur n°679, session ordinaire de 2010-2011, rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation portant contribution à un bilan de la décentralisation, pages 24, page 25 ;

JOAISSAINS S, Question écrite n° 11959 (Bouches-du-Rhône) publiée dans le JO Sénat du 12/06/2014 - page 1366, réponse du Ministère de l'intérieur publiée dans le JO Sénat du 02/04/2015 - page 760 ;

KRATTINGER Y, Sénateur, rapport d'information n°49, Sénat, session ordinaire 2013-2014, fait au nom, au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République, pages 31, 98, 99, 102 ;

MARC F, N° 156 Sénat, session ordinaire de 2013/2014, enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013, rapport général de 33 pages, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2014, adopté par l'Assemblée Nationale, TOME III, moyens des politiques publiques et dispositions spéciales (seconde partie de la loi des finances) annexe n°27 c, sécurités (sécurité civile), page 25 ;

MARIANI P, LAMBERT A, CHARASSE M, comité d'évaluation des politiques publiques et de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'évaluation de l'action des services départementaux d'incendie et de secours, rapport d'information n° 116 au nom du« services départementaux d'incendie et de secours l'explosion financière » ;; 5 décembre 2001 ; p.16 ;

MARIANI P, rapport de modernisation de la Sécurité Civile, n° 1712, MARIANI, année 2003 ;

MILLION C, Assemblée nationale, *JORF Débats*, 11 juillet 1994, p.4654 ;

PASQUA C ministre de l'Intérieur, J.O, débats, AN, 16 janvier 1995, page 79 ;

POURNY, Rapport de mission sur la sécurité des sapeurs-pompiers en intervention, 7 décembre 2003, note de synthèse, p. 8 ;

Question écrite n° 43598 de Mme M. C. Dalloz, Assemblée Nationale, publiée au JO, le 03/03/2009, p. 1970 ; Réponse publiée au JO du 16/06/1009 p. 5915 ;

Question écrite n°07973 et réponse du ministère de la décentralisation et de la fonction publique publiée dans le JO Sénat du 11 septembre 2014 ;

Question n°21739, JO Sénat, 6 avril 200, p. 1260 ; Réponse à la question parlementaire n°21739, JO 6 avril 2000, page.1260 ;
Rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la mutualisation des moyens des collectivités territoriales, session ordinaire du Sénat de 2009-2010, n°465 ;
Rapport d'information n°33 (Sénat), octobre 2010, au nom de la commission des finances sur les investissements de la sécurité civile, pages, 9, 10, 36, 50, 54, 55, 131, 132, 133 ;
Rapport général au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2011 ;
HOEFFEL Daniel, Sénat, Rapport d'information n°239, groupe de travail sur la décentralisation 1996/1997 ;
Sénat, rapport d'information n° 495 (2009-2010), fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales (25 mai 2010), rapport d'information « Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens » ;
TRUCY François, sénateur rapport d'information n°135 au nom de la commission des finances sur l'enquête de la Cour des comptes *relative à la* mutualisation *des* moyens départementaux *de la* sécurité civile*,* enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013, pages 16, 17 ;
WARSMANN J-L, rapport Assemblée nationale n° 1153 62008, p 99 ;

RAPPORTS

Commissariat général au développement durable, DICOM/CGDD-29 octobre 2012
Conseil d'Etat- Rapport sur les établissements publics- 15 octobre 2009 pages 21, 28, 29, 51 ;
Conseil d'Etat réflexions sur le droit de la santé. Rapport public 1998, page 260 ;
Cour des comptes année 2012, rapport public annuel, Partie sur la réforme générale des politiques publiques appliquée aux structures de l'Etat dans les territoires, les sous-préfectures, Paris, février 2012 ;
Cour des Comptes, rapport intitulé, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2015, page103, 105, 106 ;
Cour des comptes, Rapport public annuel 2013, Tome I, volume I-1, première partie. La situation et les perspectives financières des départements, p 65-116. La Documentation française, février 2013, 657p

Cour des comptes, Rapport public thématique, DESJARDINS X, BOINO P, Les services départementaux d'incendie et de secours. La Documentation française, novembre 2011, 354 p ;

GUICHARD Olivier, Vivre ensemble : rapport de la commission de développement des responsabilités locales, Paris, La Documentation française, 1976, p.36 ;

Haut Comité Français pour la défense civile, Collectif, Rapport d'activité 2011, Trente propositions pour améliorer la gestion de crise, Edition 2011, HCFDC, Paris ;

Haut comité français pour la défense civile, rapport annuel de 2012 du (HCFDC) ;

Inspection Générale de l'Administration Ministre de l'Intérieure de l'Outre-mer et des collectivités territoriales, N° 07-066-05 Zones de défense et de sécurité, propositions d'évolution (Rapport définitif), Rapport présenté par Pierre DUFFE, inspecteur général, Françoise TAHERI, inspectrice, – AOUT 2008 –, pages 12, 20, 51, 52, 53, 54 ;

Inspection générale des finances et Inspection générale de l'Administration sur la contribution des communes au financement des services départementaux d'incendie et de secours, Inspection générale des finances, n°08-016-01, mars 2008

Institut Française de Sécurité Civile (IFRASEC), études, Entre approche économique et modèle social : regards sur le volontariat de sapeurs-pompiers, Paris, octobre 2013 ;

Intercommunalité et décentralisation. Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs, rapport au PUCA, Université Lumière Lyon I, juin 2006, p. 74.

KOURISLKY PH et VINEY G, Le principe de précaution : rapport au premier ministre, Paris, O. Jacob, 2000, p. 168-175 ;

MARCOU G, PONTIER JM, BROUANT JP, QUILICHINI P, rapport du GRALE pour l'Union sociale, l'Habitat et la Caisse des dépôts, La redéfinition des compétences locales dans la nouvelle réforme des collectivités territoriales et ses implications pour l'habitat et le logement, septembre 2011, p. 26 ;

PERETTI Jean-Jacques de, La liberté de s'organiser pour agir Rapport au Président de la République, 2011, p.10 ;

Position de la Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers Français sur le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, page 16 ;

Rapport de l'Inspection Générale de l'Administration, n° 08-016-01sur la contribution des communes au financement des services d'incendie et de secours, mars 2008, pages 1, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 52 ;

Rapport de 9 pages intitulé « organisation territoriale, quelle place pour les sapeurs-pompiers ? », validé par le conseil d'administration de la FNSPF, le 11 septembre 2014, Groupe de pilotage effectué par un groupe d'expertise composé de : Patrick HEYRAUD (Secrétaire Général FNSPF - DDSIS 65 - SPP), Jean-Paul BOSLAND (Maire de Gaillard 74 - SPV), Alain BOULOU (Directeur opérationnel Sdis 31 - SPP), Eric FLORES (Président délégué de la commission des directeurs FNSPF - DDSIS 12 - SPP), Philippe HUGUENET (Administrateur FNSPF - Président de l'union départementale 39 - SPV), Michel MARLOT (DDSIS 71 - SPP), Philippe VANBERSELEART (DDSIS 59 - SPP), Jean VIRET (Professeur de droit public), Guillaume BELLANGER (Directeur de cabinet FNSPF), Maïka BILLARD (Attachée aux relations institutionnelles FNSPF), une consultation du réseau associatif des sapeurs-pompiers de France (unions départementales et régionales) sous la forme d'un document d'interpellation permettant de solliciter l'avis du terrain sur les éléments constitutifs de la réflexion, une cinquantaine d'auditions de personnalités (Élus nationaux et locaux, Hauts-fonctionnaires et sapeurs-pompiers), page 7 ;

Rapport de l'assemblée des départements de France du mardi 9 novembre 2010, 4e journée nationale des SDIS ;

VIRET J, Professeur de droit public à l'université de Montpellier 1, Directeur du centre d'étude et de recherche sur le droit appliqué à la sécurité civile, Responsable du Master 2 « Droit et management de la sécurité civile », rapport sur Le transfert de compétence à la Nouvelle-Calédonie en matière de sécurité civile, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, édicté le 13 juillet 2008 pages 11, 24, 33, 39, 41, 59, page 62, 64 ;

COLLOQUES

4ème journée nationale des SDIS mardi 9 novembre 2010, Assemblée des départementaux de France ;

CARREZ-THENAULT, rapport « La maîtrise des dépenses locales », conférence sur les déficits publics, 20 mai 2010 « 61 % des dépenses de fonctionnement des départements sont d'ordre social et dans leur majorité relèvent de facteurs extérieurs au libre choix des départements » ;

Centre d'étude technique de l'équipement méditerranée (CETE), colloque, La gestion post-catastrophe : un chantier complexe à anticiper – Aix-en-Provence, 28 mai 2013 ;

Colloque du Centre d'Etudes et de Recherches Interdisciplinaire sur la Sécurité Civile Comité scientifique du CERISC, regroupant 26 chercheurs, vendredi 13 février 2015, 10h/12h, au pôle pédagogique de l'ENSOSP, à Aix-en-Provence ;
Colloque sur l'Actualité de la sécurité civile, INESC, Université d'Avignon et des Pays du Vaucluse, 17 et 18 avril 2003, Avignon, 200 participants, pages 11, 13 ; 102 ;
Commissariat général au développement durable, DICOM/CGDD-29 octobre 2012 ;
Journée d'études au centre de recherche sur la décentralisation, université de Reims, Vendredi 15 mars 2013 toute la journée ; le thème : « Le territoire support ou enjeu du développement » ;
KILH JP, préfet, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises colloque annuel des SIDPC 5 juin 2012, intervention de 9h30 à 10h30.
La responsabilité des services d'incendie et de secours, actes du colloques du 18 novembre 1998, Institut national d'études de la sécurité civile, 1998, p. 30 ;
La responsabilité du gestionnaire public local, Actes du colloque franco-algérien organisé à Rennes les 25 et 26 octobre 2007 par la Chambre régionale des comptes de Bretagne, page 64 ;
La responsabilité pénale pour imprudence à l'épreuve des grandes catastrophes, colloque du 9 octobre 2010 au Palais du Luxembourg ;
MARZELIER Christiane, Décentralisation Acte II. Chronique des assises des libertés locales , p.48 ;
Ministère de l'égalité du territoire et du logement : nouveau ministère du gouvernement AYRAULT crée par décret du 16 mai 2012. Au cours de son discours du 29 juin 2012 clôturant les 8èmes rencontres nationales des schémas de cohérence territoriale, Madame le ministre Cécile DUFLOT proclame l'objectif « d'aménager de façon équilibrée et durable les territoires » ;
PRETOT X, Les services d'incendie et de secours : Grandes étapes et principaux enjeux : Colloque sur l'actualité de la sécurité civile, Université d'Avignon, 2003, page 19 s ;
PRETOT X, professeur de droit public, université Panthéon-Assas, PARIS II, conseiller à la cour de cassation, interrogé sur le sujet de la régionalisation lors du colloque sur « Les évolutions du secours à personnes, enjeux et responsabilités » du 16 mai 2012 ;
PRETOT X, Variations sur le principe de la responsabilité de la commune lieu du sinistre : La responsabilité des services d'incendie et de secours, Actes du colloque du 18 novembre 1998, Institut national d'études de la sécurité civile, 1998, p. 30 ;

RASERA M (dir) La responsabilité du gestionnaire public local, actes du colloque franco-algérien organisé à Rennes les 25 et 26 octobre 2007 par la Chambre régionale des comptes de Bretagne ;

DECLARATIONS

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;
Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948

TRAITES

Traité de Maastricht (le principe de précaution a été porté sur les fonts baptismaux de l'ordre juridique communautaire. Il est consacré dans le chapitre relatif à la politique de l'environnement du traité CE dont l'article 174, § 2 ;
SACHS V.O « Principe de précaution et contrôle de légalité », CJEG, décembre, 1999, p. 420

CONSTITUTION

Constitution de 1791, 3 et 4 septembre 1791 ;
Constitution de 1848, 2ème République, 4 novembre 1848 ;
Lois constitutionnelles de 1875 3ème République, 24, 25 février et 16 juillet 1875 ;
Constitution de 1946, 4ème République, 27 octobre 1946 ;
Constitution du 4 octobre 1958 : Articles 16, 21, 34, 34 72, 73 ;
Décision constitutionnelle n°2004-476 DC du 13 mars 2004, JO du 19 mars 2004 ;
loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ;

CODES

Code Général des Collectivités Territoriales ;
Code de la sécurité intérieure ;
Code pénal ;
Code de la Santé Publique ;

Code de la défense ;

Code de l’urbanisme ;

Code de la construction et de l’habitation : Articles L1291 ;

Code civil ;

Code de l’éducation ;

Code du travail ;

Code Général des Impôts Français ;

LOIS

Loi du 21 octobre 1789 contre les attroupements, ou loi martiale ;

Loi municipale du 15 décembre 1789 ;

Les lois des 14 et 22 décembre 1789 ;

Lois des 16 et 24 août 1790 sur l’organisation judiciaire ;

Loi du 17 février 1800 (28 pluviôse an VIII) ;

Loi du 3 mars 1822 relative à la police sanitaire ;

Loi du 5 avril 1884 relative à l’organisation municipale ;

Les lois du 8 avril 1935 portant organisation des mesures de sauvegarde de la population civile et du 11 juillet 1938 sur l’organisation générale de la nation en temps de paix ;

Loi du 8 décembre 1939 l'article 38 de la loi du 11 Juillet 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre ;

Loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires ;

Loi n°52-432 du 28 avril 1952 portant statut général du personnel des communes et des établissements publics communaux (version consolidée au 26 juillet 2015) ;

Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relatif à l'état d'urgence. (Version consolidée au 23 juillet 2015) ;

Loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ;

Loi du 11 juillet 1979 n° 79-587 relative à la motivation des actes administratifs et à l’amélioration des relations entre l’administration et le public ;

Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (loi fondamentale de la décentralisation consistant pour l’Etat à transférer au profit des collectivités territoriales certaines compétences et les ressources correspondantes) ;

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements et les régions de l'État ;

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droit et obligations des fonctionnaires ;

Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

Loi n° 86-11 du 6 janvier 1986 relative à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires ;

Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ;

Loi n°87-565 du 22 juillet 1987, organisation de la sécurité civile à la protection contre l'incendie et la prévention des risques majeurs, abrogée par la loi du 13 août 2004 ;

Loi n° 91-748 du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière ;

Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (dite loi ATR) ;

Loi dite Barnier du 2 février 1995 n° 95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement ;

Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative à la départementalisation des SDIS ;

LOI n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels ;

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ;

Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure ;

Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003, dite loi Bachelot, relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages ;

Loi n° 2004-811 du 13 avril 2004 modernisation de la sécurité civile ;

Loi n° 2008-125 du 13 février 2008 autorisant la ratification du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne, le traité instituant la Communauté européenne et certains actes connexes ;

Loi n° 2009/928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense ;

Loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales ; Directive 2008/CE du 20 février 2008 relative à la libération totale des marchés postaux ;

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriale, NOR : IOCX0922788L (version consolidée au 25 juillet 2015) ;

Loi n°2011-525 du 17 mai 2011 relative de simplification et d'amélioration de la qualité du droit

Loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique ;

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;

LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ;

ORDONNANCES

Ordonnance royale du 11 mars 1733 ;

Règlement sur l'organisation de la Marine du 7 floréal an VIII ;

Ordonnances royales des 14 janvier et 29 juillet 1818 relative à la réglementation des manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode ;

Ordonnance royale du 27 septembre 1821 concernant la police et l'hygiène ;

Ordonnance abrogée du 7 janvier 1959 (abrogée) ;

Ordonnance 204-1374 du 20 septembre 2004, relative à la partie législative du Code de la défense, articles L 2211-1 et L 2211-2 ;

Ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure, appliquée à la sécurité civile ;

DECRETS

Décret impérial du 15 octobre 1810 relatif aux Manufactures et Ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode. (abrogé) ;

Décret n° 53-170 du 7 mars 1953 pour l'organisation des corps de sapeurs-pompiers

Décret n°82-390 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets de région, à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans la région et aux décisions de l'Etat en matière d'investissement public (Version consolidée au 29 avril 2004) ;

Décret n° 86-1231 du 2 décembre 1986 relatif aux centres opérationnels de défense

Décret n°90-918 du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les

risques pris en application de l'article L. 125-2 du code de l'environnement (abrogé)

Décret n°95-260 du 8 mars 1995 modifié relatif aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, annexe 1 et articles R 123 1 à R 123 55 ;

Décret n°2001-1382 du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels (version consolidée au 26 juillet 2015) ;

Décret 2004-112 du 6 février 2004 à l'organisation de l'action de l'Etat en mer ;

Décret n°2004-502 du 7 juin 2004 relatif à l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers ;

Décret n° 2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC ;

Décret n° 2006-263 du 27 février 2006 relatif à la procédure d'agrément de sécurité civile ;

Décret n° 2006-1386 du 15 novembre 2006 fixant les conditions d'application de l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif : Conclusions du Conseil d'Etat n°3937, 1er et 6ème chambre, recueil Lebon, 8 octobre 2008, commissaire du gouvernement Luc Derepas ;

Décret n° 2007-1334 du 22 septembre 2007 sur la défaillance du réseau d'énergies ;

Décret n° 2009-1466 du 1er décembre 2009 portant publication du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, et de certains actes connexes ;

Décret du 4 mars 2010 n° 2010-224 relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité ;

Décret n° 2011-988 du 28 février 2011 relatif à la création de la nouvelle Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion de Crise (DGSCGC) ;

Décret n° 2012-519 du 20 avril 2012 modifiant le décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels ;

Décret n° 2012-154 du 30 janvier 2012 relatif au Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires ;

Décret n°2015-235 du 27 février 2015 relatif à défense contre l'incendie

ARRETES

Arrêté modifié du 25 juin 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP) ;

Arrêté du 31 janvier 1986 relatif à la protection d'habitation contre l'incendie ;
Arrêté du 11 juillet 1991 portant organisation interne de la Direction de la sécurité civile (abrogée) ;
Arrêté du 6 novembre 1997 portant organisation interne de la Direction de la défense et de la sécurité civiles (abrogée) ;
Arrêté du 28 juin 2000 relatif à l'organisation territoriale interarmées de défense, article 6 ;
Arrêté du 24 août 2000 portant organisation et attribution de la Direction de la défense et de la sécurité civiles ;
Arrêté du 7 juillet 2004 pris en application des trois derniers alinéas de l'article L. 1424-42 du Code général des collectivités territoriales, JORF n° 163 du 16 juillet 2004, p. 12768 ;
Arrêté du 29 septembre 2005 modifiant l'arrêté du 10 mai 2000 modifié relatif à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances ou des préparations dangereuses présentes dans certaines catégories d'installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation ;

Arrêté du 7 novembre 2006 relatif aux dispositifs prévisionnels de secours ;

Arrêté du 9 juillet 2008 modifiant l'arrêté du 26 janvier 2004 fixant les attributions et portant organisation du secrétariat général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Annexe 3 : schémas des relations entre les nouvelles structures et les directions existantes ;

CIRCULAIRES

Circulaire du 6 février 1815 du Ministre de l'Intérieur, Mr Monstesquiou relative au service civil de lutte contre l'incendie ;
Circulaire Interministérielle n° 465 du 10 Décembre 1951 relative à la protection incendie ;
Circulaire n° 85-182 du 26 juillet 1985.
Circulaire du 9 juin 1988 portant organisation et attributions des états-majors de sécurité civile et des CIRCOSC des zones de défense ;
Circulaire du 24 juillet 1991 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement des CODIS et des CTA ;
Circulaire du 23 août 1991, NOR-INT-E9100179C ;
Circulaire du 14 février 2002 relative à la défense économique, 1. 2 ;
Circulaire du 29/06/05 relative à la prise en charge des frais d'opérations de secours

Circulaire du premier ministre relative à l'organisation gouvernementale pour la gestion de crise majeure, 2 janvier 2012, n° 5564/SG ;
Circulaire du 15 janvier 2013 relative à la modernisation de la filière sapeur-pompier, Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises ;
Circulaire du 26 mai 2015 du ministre de l'Intérieur, Mr Cazeneuve relative aux orientations en matière de sécurité civile ;

JURISPRUDENCE

Arrêt Commune de Merfy 28 0ctobre 1977, N°955337 01493, publié au recueil Lebon ;
Arrêt Labonne 8 aout 1919, recueil 737, GAJA 18ème édition, Dalloz, n°35 ;
Arrêt Chaigneau 25 juillet 1975 n°94012 ! 9496797867, publié au recueil Lebon ;
CAA LYON, 13 mai 1997, Grand Bornan, 2ème Chambre, du 13 mai 1997, 94 L00923 94LY01204 ;
CAA Lyon, 13 juillet 1973, Gaz. Pal. 1973, 2, P.830 ;
CAA Paris, 4 juin 1992, commune Capesterre Belle-Eau C/Romuald, R. p. 531 : DA 1992, n° 441 ;
CAA Nantes, 1er juillet 1997, commune de Saint-Yvi, n°95NT00377, Mr Margueron, rapporteur public, Rec., T., P. 1067, DA, 1997, n° 360 ;
CAA Bordeaux, 9 avril 2002, *SARL Protex et Sté Général Accident* , n° 98BX01127, Mme Leymonerie, rapporteur public ;
CAA Bordeaux, 18 juin 2002, SARL Protex et Sté Général Accident , Lebon, n° 98BX01 ;

CAA Bordeaux, 19 juin 2003, *Martinique,* n° 99BX02338 (inédit au recueil Lebon) ;
CAA LYON 25 janvier 2005 recueil Lebon n°260 ;
CAA Lyon 8 octobre 2009, commune de Landry, n° 07LY011938 ;
CAA Lyon, 22 décembre 2009, n° 07LY02147, Jonnet et Centre technique d'hygiène ;
CAA LYON, 22 décembre 2009, n° 07LY02147, Jonnet et Centre technique d'hygiène ;
CAA Bordeaux 11 mars 2014 Jugement n° 13 BX01340, M. Katz, rapporteur public, présenté par la communauté de communes de Val de Garonne ;
CAA de DOUAI, Commune de Festubert, n° 14DA00209 du 23 juin 2015, inédit au recueil Lebon ;

CE Dame Veuve Richard, jurisprudence générale du Royaume, Recueil périodique et critique de la jurisprudence, année 1840, Mr Dalloz, 3ème partie page 112 ;

CE 10 aout 1917, Baldy, Rec.637 ;

CE, 18 avril 1902, Commune de Néris les Bains, n°04 749, recueil Lebon ;

CE 22 février 1918 J. Donnedieu de Vabres, p. 190 ;

CE, Heyriès, 28 juin 1918 Rec.651, *GAJA,* p.137, 6e édition ;

CE 26 juillet 1918, Rec 761, concl.Blum, GAJA, n°26 ;

CE Dames Dol et Laurent, 28 février 1919, recueil Lebon, page 651 ;

CE 4 juillet 1924, Beaugé, Rec.p.241 ;

CE, 24 décembre 1926, sieur Walther, Rec., p.1140 ;

CE *Prunget , Ass*., 24 octobre 1930, Rec., p. 865 ;

CE, 19 mai 1933, Benjamin, recueuil Lebon, page 541 ;

CE *Bensahli Semoussi*, 24 juillet 1935 ;

CE, arrêt *Jamart,* 7 février 1936 ;

CE, Sect., 4 mars 1938, *Consorts le Clerc*, R. p. 229 CE, Sect., 4 mars 1938, *Consorts le Clerc*, R. p. 22 ;

CE Piron, Ass. 24 juillet 1942, recueil page 233 ;

CE Ass., 19 février 1943, Sieur Ricordel, Rec.43 ;

CE, 2 février 1944, Commune de Saint-Nom-la-Brétèche,.recueil Lebon, page 40 ;

CE. 27 avril 1945, *Josue*, R.84, D.1945 ;

CE Léoni 21 janvier 1946, recueil Lebon, page 26 ;

CE, 21 mars 1947, Aubry : Rec. p. 123 ;

CE 19 janvier 1951, Ville de Menton, Lebon p. 35 ;

CE, 22 juin 1951, Daudignac, n°00590, recueil Lebon page 362 ;

CE 20 juillet 1951, Dame Veuve Richard, Lebon, p. 417 ;

CE 7 mai 1952, Arroua, Rec.p.232 ;

CE, 4 juin 1954, E.N.A., R. p. 337) ;

CE., 23 mai 1958, consorts Amoudruz, recueil Lebon page 301 ;

CE Ass., 21 novembre 1958, Syndicat national des transporteurs aériens, Lebon p. 572 ; D. 1959, p. 475, concl. CHARDEAU, note TROTABAS ;

CE, 23 octobre 1959, Doublet, Rec.p.540 ;

CE, 18 décembre 1959, *Société Les Films Lutétia*, n°3638536428, recueil Lebon page 693 ;,

CE Ass., 13 mai.1960, SARL Restaurant Nicolas, recueil Lebon page 324 ;

CE *Martial de Laboulaye* 28 octobre 1960, CE 1960, recueil page 570 ;

CE 15février 1961, Werquin, RDP 1961, page 321 ;

CE, 13 mars 1963, *SDIS de l'Aisne,* recueil Lebon page159 ;

CE, 6 novembre 1963, Villes du Mans et de Nantes ;

CE, 21 février 1964, Caisse d'assurances La Paternelle et ville de Wattrelos, rec. P.118, AJDA 1964, p.578, note Moreaux ;

CE du 20 novembre 1964, Ville de Nanterre n°57435 recueil page 562 ;

CE, 23 juin 1965, Société aérienne de recherches minières, R. p. 380 ;

CE 13 juillet 1965, Consorts Arbez-Gindre, D 166 2, p.88, conclusion Braibant ;

CE, 26 janvier 1968, ministre de l'Intérieur c./Sté Peduzzi et Cie, Rec., p. 74 ;

CE, 12 mars 1968, Ministre de l'Intérieur c/Leroy n°7205 recueil Lebon page 178 ;

CE. 28 février 1973, Ministre de l'Equipement et du Logement, Société Entreprise Tomine, Rec.p.168 ;

CE, 2 mai 1973, Association culturelle des Israélites nord-africains de Paris n°81 861 recueil Lebon 313 ;

CE, 4 juin 1975, Bouvet de la Maisonneuve, Lebon 330 ;

CE 16 juin 1976, Ville de Menton, n° 99 566 ;

CE, 11 mai 1977, Ville de Lyon, Rec. 211 ;

CE 14 décembre 1981, Jouve, RDP, 1982, p.1454 chrono.J de Soto ;

CE, 11 mars 1983, Mme V.Lacroix, Rec. 105 ;

CE, 18 mai 1983, Rhodes, Dr. Adm. 1983, n° 259 ; Rec. p. 199 ;

CE, 28 septembre 1984, Conseil national de l'ordre des architectes de Bourgogne, R. p. 309) ;

CE, 8 mars 1985, Association Les Amis de la Terre , RFDA, 1985, p.365, concl. P-A Jeannay ; ADJA, 1985, p. 382 ;

CE 15 janvier 1986, Sec.Pec.Engineering, Rec.635 ;

CE, 14 mars 1986, commune de Val d'Isère CE statuant au contentieux n°05884, inédit au recueil Lebon, rapporteur Lambertin, ¼ SSR ;

CE, mars 1991, commune de Saint-Lary-Soulan, LEBON, tables, p.1190, JCP 1991, 4, n°153 ;

CE, avis, 16 juin 1992, EDCE 1992, R. p. 419 ;

Avis de l'Assemblée générale, 7 juillet 1994, n° 356089, EDF-GDF, Grands avis du Conseil d'Etat, 2ème édition n° 31) ;

CE, 27 octobre 1995, Communes de Morsang-sur-Orge et Aix-en-Provence ;

CE, sect., 20 juin 1997, n° 139945, Theux : Rec. CE 1997, p. 254, concl. J.-H. Stahl ; Dr. adm. 1997, comm. 358, obs. C. Esper ; RFD adm. 1998, p. 82, concl. J.-H. Stahl ou des services de secours et de sauvetage en mer ;

CE, sect., 13 mars 1998, n° 89370, Améon et autres : Rec. CE 1998, p. 82 ; AJDA 1998, p. 418, chron. F. Raynaud et P. Fombeur ; CJEG 1998, p. 197, concl. L. Touvet ; D. 1998, p. 535, note G. Lebreton ;

CE 29 avril 1998 commune d'Hannapes, Lebon.p.185, JCP 1999 2, n°101019, note Mr Genovèse, D. 1998, p. 535, note G.Lebreton, RDP, 1998, p. 1001, note X. Prétot, JCP G, 1999, note M. Genovese ;

CE, 29 déc. 1999, n° 197502, Communauté urbaine de Lille : Rec. CE 1999, p. 436

CE, 29 décembre 1999, Société consortium français de localisation, R. p. 816 ;

CE Sect. 18 déc. 2002, Mme DUVIGNERES. Lebon 463, concl. Fombeur (RFDA 2003.274, concl. Fombeur ;

CE, 25 octobre 2004, Asaro et autres, R. p. 387 ;

CE, 2 novembre 2005, Société coopérative agricole Ax'ion, RDP, 2006 page 142 ;

CE, 26 juillet 2006, MAIF, n° 272621(inédit au recueil Lebon) ;

CE Ass., 16 juillet 2007, Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital, n° 293229 293254, Lebon p. ; RFDA 2007, p. 1269 concl. DEVYS C. et, p. 1278, note TERNEYRE P., AJDA 2007, p. 1807, chron. BOUCHER J. et BOURGEOIS-MACHUREAU B ;

CE 19 février 2009, commune de Font-Romeu, n° 293020, 2ème et 7ème sous-sections réunies ;

CE 26 novembre 2010, Société Arcelor Mittal France, n°323534, 1er et 6ème sous-section réunies, Mme Bourgeois-Machureau Béatrice, rapporteur public ;

CE, 26 nov. 2012, n° 344778, Thillard c/ Commune de Domaize et service départemental d'incendie et de secours du Puy-de-Dôme : JurisData n° 2012-027495, JCP A 2012, act. 858, commentaire par Xavier Prétot conseiller en service extraordinaire à la Cour de cassation professeur associé à l'université Panthéon-Assas (Paris II) ;

TC 8 février 1873, Blanco, GAJA 18 ème édition, Dalloz, pages 1 et 2 ;

TC 2 décembre 1902, Société immobilière de Saint-Just, Rec.713, GAJA n°11 ;

TC, 22 janvier 1921, Colonie de la Côte d'Ivoire c. Société commerciale de l'Ouest africain, 00706, GAJA, N°36 ;

TC, 3 mars 1969, Société interprofessionnelle du lait et de ses services dérivés Interlait ,Rec. 682 ; CE, 1956, Epoux Bertin, GAJA n° 74 ;
TC Pelletier TC, 30 juillet 1973 n°00035, Mr David, commissaire du gouvernement, recueil Lebon, page 117 ;
TC, 12 juin 1978, Société Le Profil, rec.648 ;

Jurisprudence pénale CA Poitiers, 2 février 2001, *JCP, édi.G*, 10534, note .Salvage ;

Cour de Cassation (Ch.crim), 11 juillet 1867, Clerteau, DP1868, 1, p. 47 ;
Cour de Cassation (Ch.crim) 5 janvier 1973, *Fricdel,* ADJA, 1973, p. 600 ;
Cour de cassation (Ch. Crim)., 19 mai 1982, *Volbrecht,* Recueil Lebon, p. 694 ;
Cour de Cassation (Ch. crim.) - 12 décembre 2000 - pourvoi n° V 98-83.969 ;
Cour de Cassation (Ch. crim.), 3 mai 2001, Ponzo Lucienne, épouse Martin, Bull.crim. n°106, D. Pénal 2001, n°99, comm. J.H. Robert ;
Cour de Cassation (Ch. crim.) 30 mai 2001, L-F Rocca-Sierra, J.-M.Nicolaî, Bull.crim. n°137 ;
Cour de cassation, (Ch.crim.), 26 juin 2001, arrêt n° 4700 FS-P, Sté Carrefour France, pourvoi n° 00-83.466 ;

Cour de Cassation (1ère Ch.civ) 15 janvier 1866, Ville Du Havre c/ Pimor, S. 1866, I, p.51 ;
Cour de cassation (1ère Ch. Civ) cassation partielle, 10 janvier 1990, Papa, JCP 1990.IV.
Cour de cassation ((1ère Ch. Civ), 13 novembre 2008, n° 0717056, D. 2008, p. 2936
Cour de cassation ((2ème Ch. Civ), 19 novembre 2009, n° 0820937 ;
Cour de cassation ((2ème Ch. Civ), 18 février 2010, n° 0913572 ;

Cour de cassation (ch.Soc.), 5 janvier 1983, DRASS de Bretagne c/ Perchec et CPAM du Sud-Finistère, D.1983,J,371 ;

Conseil Constitutionnel, DC n°85-187, 25 janvier 1985 ;
Conseil Constitutionnel, DC 94-352, 18 janvier 1995 ;
Conseil Constitutionnel, DC n°2003-467, 13 mars 2003 ;
Conseil Constitutionnel, DC n° 2008-567 du 24 juillet 2008 ;
Conseil Constitutionnel DC n°2011-625 du 10 mars 2011 ;
Conseil Constitutionnel QPC n°2012-279, 5 octobre 2012 ;

Cour de justice européenne, arrêt Van Gend en Loos du 5 février 1963, n°26-62 ;

SITES INTERNET

www.senat.fr
www.legifrance.gouv.fr
cerisc@ensosp.fr
ifrasec.fr
Pompiers.fr/magazine
La gazette des communes.fr
www.ccomptes.fr
www.ifrasec.org
www.pompiers.fr
www.vie-publique.fr

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 5

PARTIE 1 : LE DROIT DE REGARD DE L'ETAT SUR LA SECURITE CIVILE 39

TITRE 1 : LE FONDEMENT UNITAIRE DE LA SECURITE CIVILE 40

CHAPITRE 1 : LA POLICE ADMINISTRATIVE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS 41

SECTION 1 : LES LIENS ENTRE SECURITE CIVILE ET POLICE ADMINISTRATIVE.....42
PARAGRAPHE 1 : : LES CRITERES DE CONVERGENCE 42
A) UN TERRAIN PREVENTIF ET CURATIF.....42
B) LA CONSTITUTION D'UNE REPONSE OPERATIONNELLE FACE AUX EVENEMENTS.....44
a) L'attribution de pouvoir administratif 44
b) Un pouvoir de police administrative identifié et gratuit.....45
c) Les mesures réglementaires impératives de la police administrative dans la sécurité civile 46
C) UN CRITERE FONCTIONNEL CONSUBSTANTIEL ENTRE PRESCRIPTION ET LIBERTE 47
a) Le respect de la bonne proportion de la mesure : entre prescription et liberté.....48
b) Une appréciation du juge remettant en cause la sécurisation.....49
PARAGRAPHE 2 : LA DUALITE DES AUTORITES DE POLICE ADMINISTRATIVE 50
A) LES AUTORITES DE POLICE ADMINISTRATIVE GENERALE.....50
B) LES AUTORITES DE POLICE ADMNISTRATIVE SPECIALE.....51
C) LA NOMINATION DE L'AUTORITE DES SIS 52
SECTION 2 : LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLICE ADMINISTRATIVE DES SIS DANS LA SECURITE CIVILE 53
PARAGRAPHE 1 : LES MISSIONS CURATIVES ET PREVENTIVES.....54
A) LES MESURES OPERATIONNELLES CURATIVES 54
B) LE CŒUR DE METIER DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS.....55
C) LES MESURES PREVENTIVES DE PLANIFICATION FACE AUX RISQUES MAJEURS 59

PARAGRAPHE 2 : LA SURVEILLANCE DES MISSIONS OPERATIONNELLES PAR LE REPRESENTANT DE L'ETAT.....61
A) LE PREFET EN APPUI DU MAIRE 61
B) LE POUVOIR DE SUBSTITUTION DU PREFET 61
PARAGRAPHE 3 : LE DEPASSEMENT DU CADRE DE LA SECURITE CIVILE 63
A) LA PARTICIPATION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS AUX MISSIONS DE SECURITE INTERIEURE 64
B) LA PARTICIPATION AUX MISSIONS DE SÛRETE DU TERRITOIRE 66
C) UNE SUBSTANCE OPERATIONNELLE INSUFFISAMMENT DEFINIE 67

CONCLUSION DU CHAPITRE 1 69

CHAPITRE 2 : LA RECHERCHE DU GARANT DE LA COHERENCE TERRITORIALE DES SIS DANS LES LIMITES NATIONALES 70

SECTION 1 : L'EXCLUSIVITE DE LA POLICE ADMINISTRATIVE DANS L'HARMONISATION, LE CONTROLE ET LA SURVEILLANCE DE LA SECURITE CIVILE SUR L'ENSEMBLE DES TERRITOIRES 71
PARAGRAPHE 1 : LA RECONSTITUTION D'UNE PREROGATIVE TRES PARTICULIERE 71
A) LA SECURITE CIVILE SITUEE ENTRE LA POLICE ADMINISTRATIVE MUNICIPALE ET LA POLICE ADMINISTRATIVE D'ETAT 71
a) Une direction initialement située sur le territoire de la police municipale 72
b) La dilution du pouvoir de police municipale 73
c) L'influence de la sécurité civile sur la stratégie d'unification.....74
d) La connexion juridique entre l'autorité décentralisée et l'autorité étatique.....75
B) LA SECURITE CIVILE ET LES PREROGATIVES LEGISLATIVES 75
PARAGRAPHE 2 : LA PLACE DE LA POLICE ADMINISTRATIVE DANS LA COMPETENCE OPERATIONNELLE 76
A) UNE POLICE ADMINISTRATIVE DETACHEE DE TOUT ATTRIBUT.. 76
a) L'appréciation du juge 77
b) La suppression des attributs de la police administrative suite à la confusion des objets.....79
c) La confirmation par le code pénal 82

B) LA DIFFICILE DETERMINATION DU CADRE JURIDIQUE DE LA POLICE ADMINISTRATIVE DANS LA SECURITE CIVILE.....82
C) LES EFFETS DE LA POLICE ADMINISTRATIVE.....83
a) Un rétrécissement de l'interprétation jurisprudentielle au profit de la Constitution 83
b) Des autorités nationales investies d'un pouvoir propre mis en œuvre par le service public.....86
c) L'Etat et la détention du pouvoir opérationnel 88
PARAGRAPHE 3 : LA SIGNIFICATION D'UNE MISSION D'AUTOPROTECTION DE L'ETAT 90
A) LES DIFFERENTES THESES SUR LE POUVOIR IMPLICITE.....90
a) Une capacité d'action suffisante pour chaque échelon opérationnel ..90
b) Un renforcement de l'habilitation des autorités de police administrative 93
c) Les limitations du pouvoir de police administrative 94
B) ANALYSE CRITIQUE DES DIFFERENTES DOCTRINES PAR RAPPORT AUX GRANDS PRINCIPES CONSTITUTIONNELS 95
a) L'atteinte au primat de liberté impliquant la création d'une loi.....95
b) Un pouvoir d'exception interprété comme habilitant des autorités à attribuer un pouvoir de police administrative générale aussi bien que spéciale 97
c) Un pouvoir implicite reconnu à différentes autorités de police administrative de proximité.....98
d) Le respect du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales 98
C) LA RECONNAISSANCE D'UN POUVOIR D'EXCEPTION NE POUVANT ÊTRE ASSUME QUE PAR L'ETAT.....99
SECTION 2 : LE POUVOIR IMPLICITE DANS LA HIERARCHIE OPERATIONNELLE 102
PARAGRAPHE 1 : LA HIERARCHISATION ADMINISTRATIVE DE LA COMPETENCE OPERATIONNELLE 102
A) LE POUVOIR HIERARCHIQUE ET LA NOTION D'ORDRE INTERIEUR 103
B) LA MISE EN ACTION DU POUVOIR OPERATIONNEL PAR LE FONCTIONNAIRE.....105
PARAGRAPHE 2 : LE CONTINUUM DE LA REPONSE OPERATIONNELLE 107
A) LA SIGNIFICATION JURIDIQUE.....107
a) Règles constitutionnelles de police administrative et pouvoir implicite 107
b) Un pouvoir propre permettant une réponse opérationnelle à tous les événements.....109
c) Une surveillance de la réponse opérationnelle.....110

B) LES EFFETS SUR LE TERRITOIRE NATIONAL 111
a) Une fonction institutionnelle dérogatoire 112
b) L'attribution du pouvoir de police administrative au préfet maritime..112
C) UNE IMPLICATION SYSTEMATIQUE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS 114
D) L'ANALYSE SUR LA PORTEE DE LA REPONSE OPERATIONNELLE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS 115

CONCLUSION DU CHAPITRE 2 117

CONCLUSION DU TITRE 1 119

TITRE 2 : L'EVOLUTION DE LA COMPETENCE OPERATIONNELLE VERS UN NOUVEL ECHELON DE DECONCENTRATION 120

CHAPITRE 1 : LA CAPACITE DE RESILIENCE DES TERRITOIRES EN CAS DE CRISE 121

SECTION 1 : LE SUPPORT JURIDIQUE PERMETTANT LA JONCTION DE TOUS LES ACTEURS DE LA SECURITE CIVILE 122
PARAGRAPHE 1 : LES DEUX OUTILS DE LA GESTION DE CRISE 122
A) LE DISPOSITIF DE LA REPONSE IMMINENTE.....122
a) L'importance du terme de 'réquisition'. 123
b) Une garantie de maintien de l'Etat unitaire. 125
c) Les autorités de commandement 125
d) La notion de nécessité dans la fonction. 126
B) LA PREPARATION A LA REPONSE DE LA SECURITE CIVILE.....128
a) La nature juridique du plan ORSEC. 128
b) Le plan ORSEC et le principe exclusif de la situation de fait : la nécessité de la réquisition. 130
PARAGRAPHE 2 : LE RENFORCEMENT CIVIL DANS LA GESTION OPERATIONNELLE DE CRISE.....131
A) L'ENGAGEMENT DE TOUS DANS LA CRISE 131
a) Les mesures précédant la réquisition : la sélection des partenaires privés. 132
b) Les effets de la procédure d'agrément. 134
B) LES DISPOSITIONS JURIDIQUES INCITATIVES AU PARTENARIAT.....136
a) Les partenaires visés. 137

b) L'amélioration de la collaboration avec la sphère privée.....138

SECTION 2 : LE REPOSITIONNEMENT DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS DANS LE NOUVEL ECHELON OPERATIONNEL DE DECONCENTRATION 139

PARAGRAPHE 1 : L'ORGANISATION DE LA CHAINE OPERATIONNELLE DANS LA GESTION DE CRISE SUR LE TERRITOIRE NATIONAL 139

A) LA PREFECTURE 139

B) Le SIDPC.....140

C) LE SDIS ET LE CODIS.....141

D) LES NIVEAUX EXTRA-DEPARTEMENTAUX.....142

a) Le maillon intermédiaire 143

b) Le maillon final.....143

PARAGRAPHE 2 : LA PRISE EN COMPTE DES NOUVEAUX ENJEUX DANS LE DISPOSITIF OPERATIONNEL DE GESTION DE CRISE 145

A) LE CONSTAT 145

B) LES NOUVELLES ORIENTATIONS STRATEGIQUES.....146

a) La confusion dans les différentes composantes de la sécurité 146

b) Les conséquences des nouvelles orientations sur la protection de la population.....148

C) LE RENFORCEMENT DE LA SECURITE CIVILE AU NIVEAU CENTRAL.....150

D) UN ELARGISSEMENT DU POUVOIR DE LA ZONE DE DEFENSE ET DE SECURITE.....151

a) Le rôle de l'autorité de police administrative au niveau zonal 151

b) La reconnaissance d'un pouvoir de police administrative au préfet de zone.....152

CONCLUSION DU CHAPITRE 1 155

CHAPITRE 2 : LE RENFORCEMENT DE L'ETAT DANS LA COMPETENCE OPERATIONNELLE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS 156

SECTION 1 : LE REDIMENSIONNEMENT OPERATIONNEL.....157

PARAGRAPHE 1 : LES ELEMENTS JURIDIQUES DEFINISSANT UNE GRADUATION OPERATIONNELLE.....157

A) LA DEFINITION DE LA POLICE ADMINISTRATIVE ZONALE PAR LES DIFFERENTS CODES 157

a) La sécurité publique.....158

b) La défense non militaire 158

c) La sécurité civile....158
B) L'ANALYSE DE LA NATURE DU POUVOIR DE POLICE ADMINISTRATIVE DU PREFET DE ZONE....159
PARAGRAPHE 2 : LA PRISE EN COMPTE DE L'IMPORTANCE DU CADRE COMMUNAL DANS LA GESTION DE CRISE....162
A) L'ECHELON OPERATIONNEL DE PROXIMITE DANS LA GESTION DE CRISE....163
B) LA COMPETENCE PROPRE RESERVEE A LA DECENTRALISATION....165
a) Les principes....165
b) La mise en œuvre....166
C) LA RESERVE COMMUNALE DE SECURITE CIVILE....168
SECTION 2 : UNE COMPETENCE OPERATIONNELLE ELARGIE AU PERIMETRE ZONAL....170
PARAGRAPHE 1 : LE ROLE DU DEPARTEMENT : ENTRE GESTION COURANTE ET GESTION DE CRISE....170
A) LE DEPARTEMENT : SECOND ECHELON DU SYSTEME DE GESTION DE CRISE....170
a) Le périmètre départemental....171
b) Une compétence de fait : la connaissance précise du terrain....172
B) LE DEPARTEMENT : A LA CHARNIERE DU NOUVEAU SYSTEME DE GESTION DE CRISE....173
a) L'organe d'appréciation de la gestion de crise....173
b) Le sommet de la pyramide opérationnelle dans la gestion de crise....174
PARAGRAPHE 2 : L'IMPACT DE LA MONTEE EN PUISSANCE DU NIVEAU ZONAL....176
A) L'ORGANISATION ACTUELLE DE L'ETAT FRANCAIS....176
B) DES HYPOTHESES A ETUDIER....178
PARAGRAPHE 3 : LA LIMITE DANS LA SEULE PRISE EN COMPTE DE LA COMPETENCE OPERATIONNELLE DANS L'EVOLUTION DES SIS....180
A) LE CADRE JURIDIQUE D'UNE MUTUALISATION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS....180
a) Les EPIDIS....180
b) Les compétences....181
c) Le financement....181
d) L'équipe de direction....181
e) Les avantages présentés par les EPIDIS....181
B) UNE COLLABORATION LIMITEE....182
a) Les possibilités d'évolution des EPIDIS....182
b) L'évolution des compétences....183
c) L'évolution des moyens....184

d) Les limites de ce type de collaboration 184

CONCLUSION DU CHAPITRE 2 185

CONCLUSION TITRE 2.....188

CONCLUSION DE LA PARTIE 1 191

PARTIE 2 : L'IMPORTANCE DE LA COMPETENCE DE PROXIMITE DES SIS POUR L'AVENIR DE LA SECURITE CIVILE 193

TITRE 1 : L'AMBIVALENCE JURIDIQUE DU SERVICE D'INCENDIE ET DE SECOURS 195

CHAPITRE 1 : LE SERVICE D'INCENDIE ET DE SECOURS FONDE SUR UNE INITIATIVE LOCALE CONTROLEE.....196

SECTION 1 : LA LEGITIMITE DE LA QUALIFICATION JURIDIQUE DU SERVICE PUBLIC DE SECURITE CIVILE.....197

PARAGRAPHE 1 : LE RATTACHEMENT NATUREL DU SERVICE PUBLIC DE LUTTE CONTRE L'INCENDIE AU TERRITOIRE DE PROXIMITE 197

A) UN TERRITOIRE ARME D'UN DISPOSITIF LOCAL RELEVANT DE LA GESTION DES MOYENS DE LUTTE CONTRE LES SINISTRES 198

a) La solidarité communale 199

b) La création d'une structure de coordination de l'entraide communale ... .199

c) La volonté de mainmise de l'Etat sur la cohérence intercommunale.200

B) UNE DEMARCHE CORRECTIVE FONDEE SUR LA COMPETENCE PAR NATURE 201

C) LE MOUVEMENT NATUREL DE DECENTRALISATION FONCTIONNELLE.....202

PARAGRAPHE 2 : LA PRISE EN COMPTE DU VECTEUR DECENTRALISATEUR DANS LA NOUVELLE MODERNISATION DES SIS 204

A) L'HARMONISATION DES DIFFERENTS SERVICES PUBLICS DE LUTTE CONTRE L'INCENDIE 204

B) DES NORMES JURIDIQUES METTANT EN EXERGUE L'IMPORTANCE D'UNE SPECIALITE DE SECURITE CIVILE DE PROXIMITE.....206

PARAGRAPHE 3 : LA SECURITE CIVILE RATTACHEE AU TERRITOIRE DU CREATEUR DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS 209

A) UN TERRITOIRE DE SECURITE CIVILE COMMENCANT A LA COMMUNE.....209

B) LE CITOYEN AU CŒUR DU TERRITOIRE DE LA SECURITE CIVILE. 211

a) Le contour juridique du citoyen de la sécurité civile 212

b) La qualification des actes juridiques du citoyen de la sécurité civile .214

c) Une évolution juridique majeure : le citoyen comme premier intervenant de la sécurité civile 216

d) L'influence du citoyen de la sécurité civile dans la modernisation des services d'incendie et de secours.....217

SECTION 2 : LE DEGRE D'IMPLICATION DES DEUX AUTORITES DANS LA GOUVERNANCE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS 218

PARAGRAPHE 1 : LA CONSTITUTION JURIDIQUE DES DEUX AUTORITES DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS.....218

A) LE PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION 219

B) LE PREFET 220

PARAGRAPHE 2 : L'INVERSION ENTRE L'AUTORITE ET LE DOMAINE DE COMPETENCE NORMALEMENT DEVOLUE 221

A) L'INTERVENTIONNISME DE L'AUTORITE ETATIQUE DANS LA GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE 221

a) La supériorité substantielle de la compétence 221

b) Le principe d'opportunité dans les décisions de l'assemblée délibérante.....224

B) L'INTERVENTIONNISME DE L'AUTORITE DECENTRALISEE DANS LA GESTION OPERATIONNELLE.....224

a) La primauté des structures décentralisées.....224

b) La part minoritaire de l'Etat dans les choix d'investissement 227

PARAGRAPHE 3 : L'INFLUENCE PARTAGEE DES MISSIONS DE SECOURS DANS LA GOUVERNANCE 228

A) LES MISSIONS OBLIGATOIRES.....228

B) LES MISSIONS FACULTATIVES.....229

C) LES CONTRAINTES DE LA DOUBLE MISSION PESANT SUR L'AUTORITE DE GESTION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS.....231

CONCLUSION DU CHAPITRE 1 233

CHAPITRE 2 : LA DOUBLE RESPONSABILITE DANS L'ACTION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS 234

SECTION 1 : LA REPARATION DES FAUTES SUITE A L'ACCIDENT ADMINISTRATIF 235
PARAGRAPHE 1 : LA MISE EN CAUSE DE L'AUTORITE DE POLICE ADMINISTRATIVE ET DE L'AUTORITE DE GESTION DU SERVICE PUBLIC 235
A) UNE PLUS GRANDE RESPONSABILITE POUR L'AUTORITE DE GESTION 235
a) Deux activités soumises aux règles de droit public.....236
b) Une tendance à protéger l'administré par le recours à la faute lourde pour le directeur des opérations de secours.....238
c) Une évolution vers une responsabilisation plus importante des services d'incendie et de secours.....239
d) La mise en évidence d'un principe de responsabilisation fondé sur la prise en compte du lieu du sinistre 240
B) LE JEU DES CRITERES FONCTIONNELS ET ORGANIQUES DANS L'ELARGISSEMENT DES LIMITES TERRITORIALES.....241
PARAGRAPHE 2 : LES EFFETS DE LA RESPONSABILITE ADMINISTRATIVE SUR LA MUTUALISATION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS 244
A) LA CONSERVATION DES AUTORITES DE POLICE ADMINISTRATIVE ET DE GESTION DANS L'ELARGISSEMENT DES LIMITES GEOGRAPHIQUES DES SIS.....245
B) UNE EXPOSITION CROISSANTE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS.....247
SECTION 2 : LE BOULEVERSEMENT DU REGIME DE LA RESPONSABILITE ADMINISTRATIVE.....248
PARAGRAPHE 1 : : UNE OUVERTURE CROISSANTE A LA PENALISATION 249
A) UNE SANCTION S'APPLIQUANT A L'ORIGINE EXCLUSIVEMENT AUX DECIDEURS PUBLICS.....249
B) L'ELARGISSEMENT DE LA SANCTION A TOUS LES ACTEURS PARTICIPANT A L'ACTION PUBLIQUE 252
C) LES INTERVENANTS DE LA SECURITE CIVILE : ENTRE PROTECTION ET MENACE 255
PARAGRAPHE 2 : UNE RESPONSABILISATION ACCRUE DUE A L'APPARITION DE NOUVEAUX RISQUES.....256
A) L'INFLUENCE DES MEDIAS ET DU PUBLIC DANS L'EXPERTISE DES DOMMAGES.....257
B) UNE REGLEMENTATION ABONDANTE FONDEE SUR UN PLUS HAUT DEGRE DE TECHNICITE.....258

C) UNE TECHNOLOGIE POINTUE IMPLIQUANT UNE TOLERANCE ZERO.....259

D) LA NECESSITE D'UNE MEILLEURE SPECIALISATION DE L'ACTIVITE.....260

E) LA RECHERCHE D'UNE PLUS JUSTE INDEMNISATION DES VICTIMES.....260

F) UNE SOURCE DE CONTENTIEUX SUPPLEMENTAIRE EN MATIERE DE REGIME DE RESPONSABILITE.....261

G) L'IMPORTANCE DE L'ANTICIPATION DANS L'APPLICATION DU PRINCIPE DE PRECAUTION 262

CONCLUSION DU CHAPITRE 2 264

CHAPITRE 3 : LES DEBATS D'ACTUALITE AUTOUR DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS 265

SECTION 1 : LE DECRYPTAGE DES RECENTES REFORMES INSTITUTIONNELLES 266

PARAGRAPHE 1 : : LES GRANDS AXES DE LA REFORME DE L'ETAT TERRITORIAL 266

A) LE NOUVEAU POUVOIR REGIONAL.....266

a) Une redistribution du pouvoir en faveur des préfets de région.....266

b) La dilution du pouvoir du préfet de département.....268

c) La nouvelle organisation des services régionaux et départementaux.... 268

B) LES EFFETS DU RENFORCEMENT DE LA REGION SUR L'ECHELON DEPARTEMENTAL 270

a) Les conséquences des réformes sur le rôle du préfet de département 270

b) Une remise en cause des pouvoirs du préfet de département.....271

c) Le maintien de la compétence exclusive en matière de sécurité 271

PARAGRAPHE 2 : L'INCIDENCE DE LA REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES SUR LES GRANDS PRINCIPES DE DECENTRALISATION 272

A) LE PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION.....273

B) LA REPARTITION DES COMPETENCES ET L'AUTONOMIE FINANCIERE.....274

C) LA REORGANISATION DES STRUCTURES LOCALES ET LE RENFORCEMENT DE LA NOTION DE CHEF DE FILE.....275

SECTION 2 : L'EPINEUSE QUESTION DES DEPENSES DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS.....278

PARAGRAPHE 1 : LE FINANCEMENT DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS 278
A) UNE PERCEPTION NEGATIVE DES DEPENSES DES SIS PAR LES ELUS 278
a) Un investissement initial important dans la création de l'établissement public unique 279
b) La nécessité d'une consolidation de la cohérence du service public de la sécurité civile 279
c) Une réflexion confirmée par les analystes des collectivités territoriales. 280
B) LES LIMITES D'UN FINANCEMENT PAR LES DEPARTEMENTS ...281
a) Le poids du financement des services d'incendie et de secours.....281
b) Le rôle de variable d'ajustement du département dans la section investissement du budget des SDIS.....282
c) Les dépenses masquées 283
C) LE DESENGAGEMENT DE L'ETAT.....283
a) Une implication symbolique de l'Etat 283
b) Un saupoudrage financier pour une normalisation croissante des compétences.....285
PARAGRAPHE 2 : L'IMBROGLIO JURIDIQUE DE LA RATIONALISATION DES DEPENSES 286
A) UNE OPTIMISATION DES DEPENSES FONDEE SUR LA DETENTION D'UNE COMPETENCE EXCLUSIVEMENT DECENTRALISEE DE SECURITE CIVILE 286
a) Les contours juridiques de la compétence incendie et secours détenue par la sphère décentralisée. 286
b) La légitimité du regroupement des compétences.....288
c) L'importance du critère temporel dans le transfert de la compétence 289
B) LES ASPECTS JURIDIQUES D'UNE MISE EN APPLICATION DE LA MUTUALISATION.....290
a) Logique intercommunautaire et compétence décentralisée de sécurité civile 290
b) Les confusions jurisprudentielles en matière de transfert de compétence.....292
c) L'éclairage apporté par le Conseil d'Etat en matière d'attribution de la compétence décentralisée de sécurité civile 293
d) Le cadre juridique d'un élargissement de la compétence décentralisée de sécurité civile à tous les EPCI 294
SECTION 3 : L'HYPOTHESE D'UN FINANCEMENT DES SIS PAR LES COMPAGNIES D'ASSURANCES 297
PARAGRAPHE 1 : LES AVANTAGES FINANCIERS TIRES DES SIS PAR LES COMPAGNIES D'ASSURANCES 297

A) DES OBJECTIFS DIVERGENTS POUR UNE CAUSE COMMUNE...297
B) LA RENTABILITE DES SIS 298
C) LA RECHERCHE D'INDICATEURS D'ANALYSE DU ROLE REEL DES SIS DANS LES BENEFICES REALISES PAR LES COMPAGNIES D'ASSURANCES.....299
D) L'INSCRIPTION DES SIS DANS LE CODE DES ASSURANCES 300
E) LA REMISE EN CAUSE PAR LES COMPAGNIES D'ASSURANCES DES PRINCIPES DE GRATUITE ET D'EGALITE 301
PARAGRAPHE 2 : FINANCEMENT DES SIS PAR LES COMPAGNIES D'ASSURANCES OU MAINTIEN DE L'ORIENTATION UNILATERALE DES DEPENSES PUBLIQUES 303
A) LE RISQUE DE DETOURNEMENT D'UNE NOUVELLE RECETTE FISCALE.....303
B) LA NOTION DE COMPENSATION DES COMPETENCES DECENTRALISEES 304
C) L'AJOUT D'UNE TAXE DANS L'ASSIETTE FISCALE DE LA TESCA 305
D) UN MODE DE FINANCEMENT NON FISCAL MAIS INCOMPATIBLE AVEC LES INTERETS PUBLICS 305
a) Les irréalisables solutions mise en œuvre dans les autres pays européens 306
b) La solution des conventions entre les assureurs et les SIS. 307

CONCLUSION DU CHAPITRE 3 309

CONCLUSION DU TITRE 1 311

TITRE 2 :LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION : VERS UNE GOUVERNANCE MODERNISEE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOUR 312

CHAPITRE 1 : LES PISTES D'EVOLUTION DANS LE PROCESSUS DE MUTUALISATION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS 313

SECTION 1 : LES ENJEUX DE L'INTEGRATION INTERCOMMUNALE ET INTERDEPARTEMENTALE DANS LA MUTUALISATION DES COMPETENCES DE SECURITE CIVILE.....314
PARAGRAPHE 1 : LA MISE EN COHERENCE TERRITORIALE DE LA SECURITE CIVILE PAR LE MOUVEMENT DE DECENTRALISATION 314
A) DE NOUVELLES COMPETENCES COMMUNALES 315

B) LE TRANSFERT DES NOUVELLES COMPETENCES COMMUNALES A L'ECHELON COMMUNAUTAIRE....316
PARAGRAPHE 2 : DES MESURES DECENTRALISEES SOUS LE CONTROLE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS 318
SECTION 2 : L'ORIENTATION DE L'OUTIL DE PILOTAGE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS VERS LE BASSIN DE RISQUE 320
PARAGRAPHE 1 : LA PREDOMINANCE DU SDACR SUR LES AUTRES ACTES STRUCTURANTS....320
A) UN DOUBLE OBJECTIF....320
B) UN VECTEUR STRATEGIQUE....321
C) VERS UNE LOGIQUE DE BASSIN DE RISQUE....321
a) Un document à valeur juridique dépassant les limites conventionnelles 322
b) Un SDACR en meilleure adéquation avec les bassins de risque....322
c) La nécessité de reconnaître la notion de décentralisation fonctionnelle de la sécurité civile....324
PARAGRAPHE 2 : LE DIAGNOSTIC PREALABLE POUR UNE ANALYSE PROSPECTIVE....325
A) LES RISQUES LIES AUX EVENEMENTS MAJEURS....325
B) LA REDUCTION DU FORMAT DE LA GESTION PUBLIQUE....326
C) LES EXIGENCES ACCRUES DU CITOYEN....327
D) LA MISE A PROFIT DE L'EXPERIENCE CAPITALISEE PAR LE DDIS 328
E) LA MONTEE DE L'INTERCOMMUNALITE....330
F) L'EVOLUTION VERS UN ECHELON SUPERIEUR....331
G) LES PERSPECTIVES....332

CONCLUSION DU CHAPITRE 1 336

CHAPITRE 2 : LE CONCEPT DE PROTECTION DU CITOYEN 337

SECTION 1 :LES DEUX AXES ANTINOMIQUES DE LA SECURITE CIVILE 338
PARAGRAPHE 1 : LA PREDOMINANCE DE LA DECENTRALISATION DANS LA NOTION REGALIENNE....338
A) L'AUTONOMIE DU MAIRE....338
B) LES STRATEGIES LOCALES DANS L'EVOLUTION DE LA SECURITE CIVILE....343
PARAGRAPHE 2 : LA NOTION REGALIENNE NECESSAIREMENT PARTAGEE 344
A) LES DEUX SUBSTANCES DE LA SECURITE CIVILE DANS LA DIMENSION REGALIENNE....345

B) LE RATTACHEMENT DES SAPEURS POMPIERS AUX DEUX SUBSTANCES 347
C) LA DIMENSION REGALIENNE : UNE NOTION EN PLEIN ESSOR..351
PARAGRAPHE 3 : VERS UN CONCEPT DE PROTECTION CIVILE.....353
A) LA DOMINANCE DU CITOYEN DE LA SECURITE CIVILE.....353
B) LA REPONSE OPERATIONNELLE DE PROTECTION CIVILE.....354
C) LE CONCEPT DE PROTECTION CIVILE DANS LE DROIT FRANÇAIS 356
SECTION 2 : LES ENJEUX DU NOUVEAU CONCEPT DE PROTECTION CIVILE DANS LA TERRITORIALISATION DES SIS.....357
PARAGRAPHE 1 : LES MAUVAIS CHOIX D'UNE RADICALISATION DES COMPETENCES 357
A) L'IMPOSSIBLE PRIVATISATION DES SIS.....357
B) LES COUTS FINANCIERS D'UNE SECURITE CIVILE DECENTRALISEE.....360
a) Les coûts liés à l'application du régime indemnitaire et à la modification du temps de travail.....360
b) Le coût des nouvelles dispositions concernant les sapeurs-pompiers volontaires.....362
c) Les coûts liés aux référentiels de formation et aux interventions facultatives 364
d) Les coûts liés à la remise à niveau technique des SDIS.....365
e) Les coûts liés à l'adaptation aux nouvelles normes de sécurité et à l'accroissement du risque judiciaire.....366
C) L'INCONSTITUTIONNALITE D'UN RATTACHEMENT EXCLUSIF AUX CONSEILS DEPARTEMENTAUX 367
a) Le transfert du pouvoir de police du maire au président du conseil départemental 367
b) Le transfert des compétences du SDIS au conseil départemental....368
c) Un risque de perte d'identité pour les sapeurs-pompiers volontaires369
PARAGRAPHE 2 : LES CONTRAINTES D'UN RATTACHEMENT EXCLUSIF DE LA COMPETENCE DE SECURITE CIVILE A L'ETAT 370
A) UNE POLITIQUE DE L'ETAT EN FAVEUR DE LA RATIONALISATION 370
a) Une prise en charge trop coûteuse pour l'Etat.....371
b) Une militarisation de la sécurité civile trop onéreuse 371
B) LES AVANTAGES DU MAINTIEN DE LA DOUBLE TUTELLE 372
a) Un outil de proximité 372
b) Le maintien des grands principes constitutionnels.....373
PARAGRAPHE 3 : L'INTEGRATION DU CONCEPT DE PROTECTION CIVILE DANS LES FORMES JURIDIQUES EXISTANTES.....374

A) LA MUTUALISATION HORIZONTALE : UNE SIMPLE CONTRACTUALISATION 375
a) La simple contractualisation, un accord d'opportunité 375
b) L'établissement public interdépartemental d'incendie et de secours 377
B) LA MUTUALISATION VERTICALE : LA CREATION D'UN LIEN HIERARCHIQUE 378
a) L'échelon de zone.....379
b) Le niveau régional.....380
c) L'epci.....382
C) L'ENSOSP : UN EXEMPLE DE MUTUALISATION REUSSI.....382
D) L'AGENCE DE SECURITE CIVILE 383
E) L'ANALYSE DE L'ELOIGNEMENT DE L'ECHELON OPERATIONNEL IMMEDIATEMENT SUPERIEUR AU DEPARTEMENT.385
F) LA CONSERVATION DU FORMAT ACTUEL.....388
PARAGRAPHE 4 : LA STRATEGIE PROSPECTIVE FONDEE SUR LES TROIS COMPOSANTES DU CONCEPT DE PROTECTION CIVILE 389
A) LA CO-SUBSTANTIALITE DES TROIS PRINCIPAUX ACTEURS DE LA SECURITE CIVILE.....390
a) Des acteurs soumis au droit public de la sécurité civile 390
b) La combinaison des acteurs dans la formation d'une puissance régalienne unifiée de sécurité civile.....391
c) Sécurité civile et sécurité intérieure.....392
B) LES EFFETS DES REFORMES SUR LES DIFFERENTS PARTENAIRES 392
C) LE PARAMETRE IMPORTANT POUR L'EVOLUTION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS.....393
D) LA DOCTRINE RETENUE POUR LA TERRITORIALISATION DES SERVICES D'INCENDIE ET SECOURS.....396

CONCLUSION CHAPITRE 2.....399

CONCLUSION DU TITRE 2 400

CONCLUSION DE LA PARTIE 2 402

CONCLUSION 403

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GENERAUX 411
OUVRAGES SPECIALISES 413
THESES 415
MEMOIRES 417
ARTICLES, REVUES, ENQUETES, DISCOURS 418
DIRECTIVE NATIONALE 428
INSTRUCTIONS MINISTERIELLES 428
PROJETS-PROPOSITIONS DE LOIS 428
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL 429
RAPPORTS PARLEMENTAIRES 429
AUTRES RAPPORTS 431
COLLOQUES 433
DECLARATIONS 435
TRAITES 435
CONSTITUTIONS 435
CODES 435
LOIS 436
ORDONNANCES 438
DECRETS 438
ARRETES 439
CIRCULAIRES 440
JURISPRUDENCE 441
SITES INTERNETS 446

TABLE DES MATIERES 447

Les services d'incendie et de secours sont des établissements publics atypiques. Constitués de sapeurs-pompiers volontaires et professionnels, ils se situent en effet à l'interconnexion de l'exercice de deux compétences. La compétence opérationnelle se rattache au pouvoir de police administrative. Elle permet le commandement de l'ensemble des moyens humains et matériels détenus par les services départementaux d'incendie et de secours. Partant du plus haut sommet de l'exécutif, elle se décline ensuite sur la totalité du territoire national pour aboutir à la commune, le plus petit maillon administratif. La compétence de gestion concerne la mise en œuvre d'un service public de proximité. En effet la défense contre l'incendie a pris naissance spontanément dans les communautés locales, donc elle reste intrinsèquement liée à la décentralisation et de surcroit elle n'a jamais fait l'objet d'un transfert par l'Etat. Les services d'incendie et de secours sont donc au cœur d'une architecture complexe puisque, bien qu'enracinés dans la proximité et financés par des entités décentralisées, ils n'en n'interviennent pas moins de façon harmonisée sur l'ensemble du territoire national pour assurer une mission régalienne de protection du citoyen. Or, les récentes réformes territoriales, ainsi que les nouveaux enjeux de la sécurité civile, conduisent à s'interroger sur le devenir de ces établissements publics. L'examen de la substance juridique des deux compétences nous permet donc de faire ressortir la logique conceptuelle qui fonde l'organisation actuelle des services d'incendie et de secours, ce qui nous mène à proposer des solutions de modernisation.

The territorialisation of the brigades of fire and help based on the expertise of the dissociation of the skills

The French fire and rescue services can be regarded as atypical public institutions. Made of voluntary as well as professional personnel, they are indeed situated at a crossroads between two legal abilities, and, consequently, they regard both centralization and decentralization. The operational ability is connected to the power of administrative police that is to say to the central State. It allows to command the whole of the human and material resources detained by the fire and rescue services. The managerial ability concerns the implementation of a public service rooted in territorial closeness. Indeed the fire defense was spontaneously initiated in the local communities, which explains why it remains intrinsically bound to decentralization and why it could never be transferred by the State to local authorities. Then, the French fire and rescue services are situated at the very heart of a complex architecture because, although rooted in localness and financed by decentralized entities, they operate equally on the entire national territory in order to implement a kingly mission consisting in protecting population, properties and the environment. However the recent territorial reforms undertaken by the French government have resulted in the outbreak of new challenges for the civil security services, so that it is now necessary to consider what will be the future of these public institutions. The analysis of the legal substance which is part of both abilities allows us to highlight the abstract logic which is at the core of the current organization of fire and help brigades, and therefore to propose some ways of modernizing them.

DISCIPLINE : Sciences juridiques

Mots clefs : service d'incendie et de secours, établissements publics atypiques, centralisation, décentralisation, compétence opérationnelle, pouvoir de police administrative, compétence de gestion du service public de proximité, missions régaliennes, réformes de l'Etat territorial et des collectivités locales, nouveaux enjeux de la sécurité civile, substance juridique des deux compétences, modernisation fondée sur le concept de protection civile.

Keywords : Rescue services, atypical public institutions, centralization, decentralization, operational ability, power of administrative police, managerial ability of proximity, kingly mission, recent reform state and of the local government agencies, new challenges of the civil security, legal substance of two competences, modernization based on the concept of civil protection