

Note de synthèse et de propositions option droit public :

Note à l'attention de monsieur le maire de ...
s/c de monsieur le directeur départemental des services d'incendies et de secours

L'engagement quotidien des 245 000 sapeurs-pompiers de France est unanimement reconnu. Au cours de l'été 2022, ils ont fait montre de leur expertise au cours des opérations de lutte contre les feux de forêts qui ont ravagé 72 000 hectares et impacté 90 départements. Ces actions de lutte visibles et relayées par les médias ne sauraient faire oublier leurs interventions dans le cadre du secours et du soin d'urgence aux personnes et les 4 millions de victimes qu'ils viennent soulager dans les territoires les plus reculés de la République.

C'est à ce titre que les sapeurs-pompiers entretiennent des liens forts avec les populations. Inévitablement, c'est un lien tout aussi intense qui les unit aux autorités de police administrative que sont les préfets et les maires. D'ailleurs, la loi de départementalisation des SDIS du 3 mai 1996 n'a pas remis en cause ce lien. Au terme de l'article L1424-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « les SDIS sont placés pour emplois sous l'autorité des maires et préfets agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police ».

C'est cette disposition législative qui préfigure essentiellement des prérogatives et responsabilités des maires relatives à l'engagement opérationnel. Aussi, a-t-elle conforté les maires dans leur rôle stratégique en matière de distribution et d'organisation des secours (I). Pour autant, les récentes évolutions réglementaires ont à l'évidence renforcé les compétences des autorités préfectorales (II).

I - Le rôle stratégique des maires dans l'organisation et la distribution des secours.

A. Les prérogatives du maire relatives à la préparation de l'engagement opérationnel.

En premier lieu, on observe que les maires disposent dans le cadre de leurs pouvoirs de police administrative des moyens nécessaires pour répondre de leurs prérogatives.

- * Au terme de l'article L1424-3 du CGCT, ils disposent des moyens relevant du SDIS pour assurer leurs missions de prévention. A ce titre, ils peuvent mettre en œuvre et prendre toutes les mesures nécessaires dans le cadre des mesures de police administrative relatives aux établissements recevant du public. Ils peuvent alors engager tous les contrôles obligatoires et diligentés à leur demande avec les moyens du SDIS.
- * Conformément aux articles L2213-32, L2225-1 et 4 et L5211-9-2-1 du CGCT, ils ont la charge de s'assurer de l'existence de la suffisance des ressources en eau pour la lutte contre les incendies, au regard des risques à défendre et de la disponibilité des points d'eau destinés à cet usage. La réforme née du décret du 27 février

2015 relative à la défense extérieure contre l'incendie oblige les maires à s'assurer des travaux d'aménagement, de l'accessibilité et de l'entretien des points d'eau d'incendie. Toute carence fautive dans ce domaine engendrerait la responsabilité de la commune sans possibilité d'y déroger.

Il convient également de souligner que les évolutions réglementaires nées de la loi du 25 novembre 2021 relative à la consolidation du modèle de sécurité civile français invitent les maires à sensibiliser les populations à la gestion de crise.

- * Les plans communaux de sauvegarde (PCS) deviennent un outil essentiel dans le cadre des mesures de planification pour tout ce qui relève de la gestion de crise dans le champ de la sécurité civile. Désormais, pour les communes relevant d'une intercommunalité où une commune aurait arrêté ce plan, il devient obligatoire.
- * Il appartient en outre aux maires de développer des réserves de sécurité civile ainsi que des réserves citoyennes qui peuvent soutenir l'action des sapeurs-pompiers dans le cadre opérationnel. Il en ressort que la mobilisation de ces réserves comme des associations agréées de sécurité civile augmente considérablement la résilience des territoires et est essentielle à l'action des maires dans l'exercice de leurs prérogatives.
- * Enfin, dans le cadre des mesures de préparation, la participation d'une commune aux exercices territoriaux de gestion de crise sous l'autorité du préfet permet aux maires de démontrer leurs capacités opérationnelles comme l'intérêt qu'ils portent à la sécurité civile avant même la mise en œuvre opérationnelle.

B. Les responsabilités du maire au stade de l'engagement des services d'incendies et de secours.

Il apparaît, d'une part, que le maire est un acteur qui décide.

- * A l'échelon communal, le maire emporte la qualité de directeur des opérations de secours (DOS). Conformément à l'article 742-1 du code de la sécurité intérieure (CSI), la direction des opérations de secours relève de l'autorité de police (administrative) compétente. En l'occurrence, à l'échelon communal, cette compétence est emportée par le maire.
- * Dans le cadre des pouvoirs de police, le maire fixe les orientations stratégiques pour rétablir les troubles à l'ordre public. Il apparaît à l'évidence que le sapeur-pompier en sa qualité de commandant des opérations de secours demeure sous l'autorité du maire à l'échelon de la commune. En effet, au terme de l'article 742-1 du CSI le directeur des opérations de secours est assisté d'un commandant des opérations de secours. Ce dernier au titre de sa qualité de

sapeur-pompier ne fait qu'exprimer son expertise en traduisant en objectifs tactiques les décisions stratégiques du maire.

- * Le rôle de « décideur » des maires ne s'exécute pas que dans le champ opérationnel. En effet, les maires par le biais de leurs représentants siègent au conseil d'administration du SDIS (CASDIS) ainsi qu'au sein des autres instances représentatives de l'établissement. Avec une « voix délibérative », ils ont la capacité d'influencer la direction opérationnelle comme administrative du service départemental. Les récentes objections de l'assemblée des départements de France les invitent même à avoir un rôle moteur sur le financement des SDIS. Les évolutions voulues des contributions des communes mettent les maires dans une position qui leur permettrait de décider de l'évolution des contributions financières obligatoires au budget des SDIS.

D'autres part, l'étendue des prérogatives des maires en matière d'incendies et de secours font de lui un acteur responsable.

- * Malgré les évolutions réglementaires et législatives positives qui sont venues encadrer le périmètre des SDIS, le maire est toujours responsable de l'organisation et de la distribution des secours sur sa commune.
Cette disposition a toujours été confirmée par une jurisprudence constante au terme de laquelle le maire et a fortiori la commune sont (sauf exonération ou faute d'un tiers) reconnus responsables.
- * L'absence d'un centre de secours sur le territoire communal ne saurait faire obstacle à cette mesure. Dans le même sens, l'organisation départementale des SDIS qui a subrogé l'organisation communale datant du 19^{ième} siècle n'a pas estompé cette responsabilité.
Il appartient d'ailleurs au juge administratif de rappeler cette jurisprudence constante.

A l'évidence, cette responsabilité des maires au stade de l'engagement des secours pourrait en faire la clé de voute de l'organisation et de la distribution des secours en France. Pour autant, de récentes évolutions réglementaires sont venues renforcer le rôle des préfets.

II - Des évolutions réglementaires récentes qui ont à l'évidence renforcé le rôle des préfets.

A. Le rôle moteur des préfets en matière de sécurité civile.

Le rôle des préfets en matière d'incendies et de secours ne peut s'apprécier qu'au regard de compétence étendue en matière de sécurité civile.

- * Pour le SDIS, le préfet a un rôle éminent. Au terme de l'article L1424-33 du CGCT, le directeur départemental est placé sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département pour :

- la direction opérationnelle du SDIS,
- la direction des actions de prévention,
- le contrôle et la coordination de l'ensemble des corps communaux et intercommunaux,
- la mise en œuvre opérationnelle des moyens du SDIS.

Ces prérogatives lui permettent au sein du CASDIS de siéger de plein droit, d'avoir une voix délibérative prépondérante et même de pouvoir demander une nouvelle délibération.

- * En terme de planification opérationnelle, le rôle du préfet est primordial pour les SDIS :

- Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) ainsi que le règlement opérationnel (RO) sont rédigés par le SDIS sous l'autorité du préfet qui les arrête par la voie réglementaire.
- Les dispositions spécifiques relatives à l'organisation de la réponse de la sécurité civile intéressent particulièrement les SDIS car elles permettent d'en définir la place en cas de gestion de crise.
- Sous l'autorité des préfets, conformément à la loi dite « Matras » du 25 novembre 2021, les SDIS contribuent à la réduction des contrats territoriaux de réponse aux risques et aux effets des menaces (COTRRIM) qui permettent aux préfets d'avoir une lisibilité sur les capacités des acteurs susceptibles d'être mobilisés.
- Dans le cadre des exercices territoriaux de gestion de crise, les préfets mobilisent les acteurs publics et privés dont les SDIS, afin de les entraîner et de les préparer à la gestion des crises qui dépasseraient le simple cadre communal.

B. Le préfet, garant de la cohérence territoriale à l'échelon départemental en matière d'incendies et de secours.

Si le maire est responsable de la distribution des secours à l'échelon communal, il n'en demeure pas moins que l'emprise du préfet sur les SDIS est certaine.

En siégeant de plein droit au sein du CASDIS, il dispose d'un pouvoir de contrôle aussi bien sur les délibérations dans le cadre du contrôle de légalité qu'il exerce que sur l'élaboration du budget et des documents opérationnels.

Son rôle en matière opérationnelle est tout aussi important. Dans le cadre de ses pouvoirs de police administrative, il est le directeur des opérations de secours dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions spécifiques ORSEC, dès l'instant où le sinistre dépasse le cadre communal et même en cas d'inaction des maires qui lui donne un droit de se substituer.

Dans le cadre de la déclinaison des orientations en matière de sécurité civile issues de l'instruction ministérielle du 13 juillet 2017, le préfet est chargé d'évaluer les directeurs et les directeurs adjoints des SDIS. En outre, il dispose de la capacité d'identifier les hauts potentiels qui pourraient occuper les emplois supérieurs de direction de ces établissements publics.

Les préfets disposent également de pouvoirs étendus dans le cadre de la définition des pactes capacitaires conformément à l'instruction ministérielle du 24 janvier 2023. A ce titre, ils ont la charge de définir les projets qui pourraient être retenus à l'échelon départemental pour en solliciter le financement à l'échelon zonal.

Contextuellement, en réponse aux incendies de forêts le ministre de l'intérieur par une note adressée le 4 mai 2023 aux préfets a fait des représentants de l'Etat les garants du dispositif opérationnel pour l'été 2023. Ils doivent notamment s'assurer des obligations légales de débroussaillage dans les communes, s'assurer de la révision éventuelle des SDACR, sensibiliser les populations, les responsables de campings sur leurs obligations et de s'assurer de la cohérence des documents d'urbanisme dans la prise en compte du risque feux de forêts.

Les maires et les préfets occupent une place prépondérante au stade de la préparation des mesures de sécurité civile comme dans l'exécution des missions d'incendies et de secours. Si leurs périmètres ont évolué au cours des dernières années, ils gardent néanmoins des prérogatives propres qui s'exercent au quotidien.

Leur relation ne saurait être appréhendée autrement qu'avec la complémentarité nécessaire. Désormais, en réponse aux risques et aux menaces grandissantes, c'est la complémentarité qui permettra à l'ensemble des acteurs de répondre efficacement aux crises de toute nature.

Contextuellement les crises épidémiques comme les dérèglements climatiques invitent l'ensemble des acteurs y compris les SDIS, à faire corps avec leur autorité de tutelle. C'est à ce prix, qu'il sera possible d'entretenir un lien fort afin de satisfaire aux exigences de l'intérêt général toujours plus pressantes.