

Professeur Jean Viret,
professeur à la faculté de droit de l'université de Montpellier 1
et lieutenant-colonel Jean-Luc Queyla,
chef du groupement Grand-Avignon au Sdis du Vaucluse

Sécurité civile en France : *organisation et missions*

Préface	15
Introduction	
La prise de conscience des risques.....	17
La réponse au besoin de sécurité.....	18
Première partie	
<i>L'organisation de la sécurité civile</i>	21
I - Les fondements juridiques	23
1. Le rattachement de la sécurité civile à la notion de service public.....	25
Les caractéristiques du service public de la sécurité civile	26
La dimension organique du service public de la sécurité civile	26
La prééminence des personnes publiques.....	26
• L'implication des collectivités territoriales	
• L'engagement de l'État	
Le rôle subsidiaire des personnes privées.....	29
• Le rôle des associations	
• Le rôle des autres acteurs privés	
La dimension fonctionnelle du service public de la sécurité civile	31
Le caractère d'intérêt général de l'activité.....	31
• Intérêt général et missions obligatoires	
• Intérêt général et missions facultatives	
Le caractère administratif de l'activité.....	34
• Les ambigüités imputables au législateur	
• La confirmation du caractère administratif des activités des SDIS	

Le régime juridique du service public de la sécurité civile	36
Les règles d'organisation du service public de la sécurité civile	36
Les modalités de création et de suppression des composantes du service public de la sécurité civile.....	36
• Les modalités de création ou de suppression du service public à l'échelon national	
• Les modalités de création ou de suppression du service public à l'échelon local	
Les modes de gestion du service public de la sécurité civile.....	39
• Les modes de gestion traditionnels du service public de la sécurité civile	
• Les modes de gestion actuels du service public de la sécurité civile	
Les règles de fonctionnement	42
Le socle juridique commun à tous les services publics.....	42
• L'application des « lois » de Rolland au domaine de la sécurité civile	
• Les autres principes applicables au domaine de la sécurité civile	
Les spécificités fonctionnelles transposées au service public de la sécurité civile.....	46
• Les conséquences de la prise en charge de l'activité de sécurité civile par une personne publique	
• Les conséquences de la prise en charge de l'activité de sécurité civile par une personne privée	
 2. Le rattachement de la sécurité civile à la notion de police administrative.....	49
La notion de police de la sécurité civile	50
La similitude de conception entre police de la sécurité civile et police administrative	50
Les éléments de convergence.....	50
• L'identité d'objet	
• L'identité de caractères	
Les facteurs de différenciation.....	53
• L'importance des polices spéciales en matière de sécurité civile	
• L'émergence d'une politique administrative générale de la sécurité civile	
La similitude d'organisation entre police de la sécurité civile et police administrative	56
La pluralité des autorités de police de la sécurité civile.....	56
• Les autorités de police générale de la sécurité civile	
• Les autorités de police spéciale touchant à la sécurité civile	

Les hypothèses de concours dans le domaine de la police de la sécurité civile.....	62
• Les règles de concours applicables entre autorités de police générale	
• Les règles de concours impliquant les autorités de polices spéciales	
Le régime juridique de la police de la sécurité civile.....	65
L'exercice du pouvoir de police de la sécurité civile en période normale.....	65
La délimitation du pouvoir de police.....	66
• La prise en compte de la nature de l'activité	
• La prise en compte de la nature de la mesure de police	
Le contrôle de l'exercice du pouvoir de police.....	69
• Les conditions de la légalité des mesures de police	
• L'étendue du contrôle du juge sur les mesures de police	
Le renforcement du pouvoir de police de la sécurité civile en situation de crise.....	72
Les extensions du pouvoir de police organisées par les textes.....	72
• L'applicabilité des régimes d'exception à la sécurité civile	
• Les dispositifs propres à la sécurité civile	
Les extensions du pouvoir de police autorisées par la jurisprudence.....	76
• La théorie des circonstances exceptionnelles	
• La notion d'urgence	
 II - Le canevas institutionnel.....	 79
1. Les structures et moyens.....	81
La pluralité des structures.....	82
Des structures décentralisées.....	82
Les structures décentralisées initiales.....	82
• Le principe de l'organisation communale du service d'incendie et de secours	
• Les alternatives à l'organisation communale du service d'incendie et de secours	
Les SDIS, définition et statut.....	86
• La consolidation des SDIS	
• L'organisation et le fonctionnement du SDIS	
Les structures étatiques.....	91
Les structures nationales.....	91
• L'émergence d'une direction nationale au sein du ministère de l'Intérieur	
• Les autres ministères	

Les structures étatiques déconcentrées.....	96
• L'échelon départemental	
• L'échelon zonal	
La diversité des moyens de la sécurité civile.....	100
Les moyens publics.....	101
Les moyens des collectivités locales.....	101
• Les sapeurs-pompiers volontaires	
• Les sapeurs-pompiers professionnels	
Les moyens de l'État.....	105
• Les moyens de lutte	
• Les moyens de soutien	
Les autres moyens.....	108
Le réseau associatif.....	108
• L'agrément de sécurité civile	
• Les principales associations agréées de sécurité civile	
Les autres moyens privés.....	112
• La collaboration planifiée	
• La collaboration occasionnelle	
2. Les compétences et responsabilités.....	115
Le partage des compétences.....	116
Le rôle assigné à l'État.....	116
La conception.....	116
• La délimitation du domaine de la sécurité civile	
• La détermination des fondements de la sécurité civile	
Le contrôle.....	121
• Le contrôle de l'organisation et du fonctionnement des structures de sécurité civile	
• Le contrôle des activités opérationnelles	
Le rôle assigné aux collectivités territoriales.....	125
La mise en œuvre.....	126
• Le principe de la dissociation des compétences opérationnelles et de gestion	
• La portée de la dissociation des compétences opérationnelle et de gestion	
Le financement.....	130
• L'apport financier des collectivités territoriales	
• L'apport financier complémentaire de l'État	

La détermination des responsabilités	133
Sécurité civile et responsabilité administrative	134
Les fondements de la responsabilité administrative	134
• La faute, fondement principal de la responsabilité administrative	
• Les hypothèses de responsabilité sans faute	
Les conséquences de la responsabilité administrative	140
• Les conditions du droit à réparation	
• L'imputation de l'obligation de réparer	
Sécurité civile et responsabilité pénale	145
La diversité des incriminations	146
• Les délits intentionnels	
• Les délits non intentionnels	
La diversité des responsables	148
• La responsabilité pénale des personnes physiques	
• La responsabilité pénale des personnes morales	

Seconde partie

<i>Les missions de la sécurité civile</i>	153
I – L'anticipation de l'événement	155
1. La prévention des risques	157
La prévention des risques majeurs	158
La prévention des risques naturels majeurs	159
La simplification du dispositif	161
• Les caractéristiques des PPR	
• La procédure PPR	
L'efficacité du dispositif	164
• Les conséquences des PPR pour les personnes publiques	
• Les conséquences des PPR pour les particuliers	
La prévention des risques technologiques	168
La réglementation avant l'accident d'AZF	168
• La genèse du droit national	
• L'apport des directives européennes	

La politique de prévention postérieure à AZF.....	172
• Le renforcement des droits du citoyen	
• Le renforcement de la politique de maîtrise des risques	
La prévention des autres risques.....	177
La prévention des risques courants et leurs objectifs de couverture par le SDACR.....	178
L'analyse des risques courants.....	179
• Les délais	
• La sollicitation	
La couverture des risques courants.....	181
• La connaissance de la couverture existante	
• L'amélioration de la couverture	
La prévention des risques bâtimentaires.....	182
La prévention des risques incendie des établissements recevant du public.....	183
• Les réglementations applicables	
• Les contrôles	
La prévention du risque incendie dans les autres bâtiments.....	191
• Les immeubles d'habitation	
• Les immeubles de grande hauteur	
2. La prévision des situations d'urgence.....	197
La modernisation de la planification opérationnelle.....	198
La rénovation du dispositif ORSEC.....	199
Le dispositif opérationnel départemental.....	200
• Les dispositions générales	
• Les dispositions spécifiques	
L'organisation propre des acteurs.....	202
• La réponse propre des SDIS	
• La réponse propre des autres acteurs	
L'instauration des plans communaux de sauvegarde.....	205
Les finalités ou objectifs.....	205
• Les fonctions du PCS	
• Le contenu du PCS	
Les modalités.....	207
• La procédure	
• La démarche	

Le renforcement de la vigilance	208
L'information et la préparation des populations	209
Les dispositifs d'information.....	210
• Les vecteurs de l'information préventive	
• L'information des acquéreurs et des locataires	
La participation du citoyen.....	213
• La sensibilisation des jeunes	
• La mobilisation des acteurs de terrain	
L'organisation de la surveillance et de l'alerte	216
La surveillance.....	217
• Le rôle de l'État	
• Le rôle des collectivités territoriales et des gestionnaires d'ouvrages ou de services publics	
L'alerte.....	220
• Les dispositifs d'alerte	
• La diffusion des consignes de sécurité	
 II - La gestion des situations d'urgence	 225
1. La gestion opérationnelle de la situation.....	227
L'adaptation à la diversité des situations opérationnelles	 228
La pluralité des missions opérationnelles dans le cadre interne	228
Les incertitudes liées aux missions de sécurité civile.....	229
• La réponse à la diversité des sollicitations	
• La prise en compte des nouvelles menaces ou vulnérabilités	
L'organisation opérationnelle des SDIS, le règlement opérationnel.....	232
• L'historique	
• Le contenu	
L'élargissement des missions aux niveaux européen et international	235
La coopération européenne en matière de protection civile.....	235
• Les avancées institutionnelles du traité de Lisbonne	
• Le dispositif européen de protection civile	
La coopération internationale en matière de protection civile.....	239
• L'assistance bilatérale	
• Les autres formes d'assistance	

L'organisation de la réponse opérationnelle	242
Les outils de gestion opérationnelle	243
Les autorités investies du pouvoir de décision.....	243
• La dualité dans la direction des opérations de secours (DOS), mythe ou réalité ?	
• Le rôle prééminent du préfet dans la direction des opérations de secours	
Les instances de coordination.....	246
• L'échelon national et l'échelon zonal	
• L'échelon départemental	
Les principes de gestion opérationnelle	252
Le principe d'unité de commandement des opérations.....	253
• L'héritage de Napoléon	
• L'application du principe hiérarchique aux SDIS	
Le principe de continuité du commandement des opérations.....	256
• Le principe d'organisation	
• L'application au SDIS	
2. La gestion post-opérationnelle de la situation.....	259
L'accompagnement du retour à la normale	260
L'assistance à la population	260
Les associations agréées de sécurité civile.....	261
• La participation aux missions d'opération de secours	
• Les missions de soutien	
Les réserves communales de sécurité civile.....	262
• La genèse	
• Les missions	
Les aides aux victimes	265
Les catastrophes naturelles : la procédure « CAT'NAT' ».....	265
• La procédure initiale	
• Les modifications apportées	
Les autres régimes d'aide aux victimes d'accidents collectifs.....	267
• L'aide aux victimes d'accidents technologiques	
• L'aide aux victimes d'attentats terroristes	

La démarche du retour d'expérience	270
Objectifs et portée de la démarche	270
Objectifs de la démarche	271
• L'objectif d'amélioration	
• L'objectif de formation	
La portée de la démarche	273
• La portée d'un point de vue technique	
• La portée d'un point de vue juridique	
L'application de la démarche du REX de sécurité civile	274
La recherche des défaillances dans l'évitement de crise	275
• L'examen des mesures de prévention	
• L'examen des mesures de prévision et de planification	
La recherche des défaillances dans la gestion de la crise et de la postcrise	276
• L'examen de la gestion de crise	
• L'examen de la gestion postcrise	
Sigles et abréviations	279
Index	283