

Rapport sur les règles, lois et principes applicables aux actions internationales en
cas de catastrophe (IDRL) en France

Août 2010



Avec le soutien de la Commission européenne, DG environnement

Rédacteur : Croix-Rouge française
Nazli Sannier

Superviseur : Virginie Streit Guérinel
Août 2010-08-20

© Croix-Rouge française 2010.

Le contenu de cette étude n'engage nullement la responsabilité de la Croix-Rouge française.

Sommaire

<i>Sommaire</i>	1
<i>Table des sigles et abréviations</i>	3
<i>Introduction</i>	4
1. <i>Présentation de la France</i>	6
2. <i>Le mécanisme de protection civile français</i>	13
<i>Titre I : Le cadre juridique européen et international des opérations de secours</i>	18
<i>I- Le recours au mécanisme de protection civile européen en cas d'événement exceptionnel</i>	18
A- <i>Présentation</i>	18
B- <i>Les débats</i>	19
<i>II- Les accords bilatéraux et multilatéraux d'assistance mutuelle</i>	21
A- <i>L'assistance internationale soumise à conditions</i>	22
B- <i>Les facilités juridiques accordées par l'Etat requérant aux équipes de secours de l'Etat requis</i>	27
C- <i>Les difficultés inhérentes à la coopération internationale</i>	40
<i>III- Les accords de coopération transfrontalière</i>	43
A- <i>L'introduction de la requête</i>	43
B- <i>Les facilités juridiques et administratives accordées dans le cadre de la coopération transfrontalière</i>	47
C- <i>Les accords de coopération spécifiques</i>	48
<i>Titre II- Les spécificités du cadre national des opérations de secours</i>	51
<i>I- Les associations, acteurs spécifiques de la sécurité civile</i>	51
A- <i>Le rôle des associations dans les missions de sécurité civile</i>	51
B- <i>Les obligations légales d'une association de sécurité civile</i>	54
<i>II- Les moyens spécifiques d'intervention</i>	60

A- L'envoi de secours en personnel et matériel vers un pays en difficulté	60
B- les immunités	66
<i>Conclusion</i>	<i>67</i>
<i>Réglementation française et accords bilatéraux</i>	<i>75</i>
<i>Table des matières</i>	<i>78</i>

Table des sigles et abréviations

CEE :	Communauté Economique Européenne
CDSCRM :	Conseil Départemental de Sécurité Civile et des Risques Majeurs
CODIS :	Centre Opérationnel d'Incendie et de Secours
COGIC :	Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle de Crise
CRF :	Croix-Rouge française
COS :	Commandement des Opérations de Secours
DAU :	Document Administratif Unique
DSC :	Direction de la Sécurité Civile
DOS :	Directeur des Opérations de Secours
DUS :	Direction de l'Urgence et du Secourisme
EMZ :	Etat Major de Zone
INHES :	Institut National des Hautes Etudes de Sécurité
MAEE :	Ministère des Affaires Etrangères et Européennes
MIC :	Monitoring and Information Center
ONG :	Organisation(s) Non Gouvernementale(s)
OR.SEC :	Organisation des Secours
ORSEC :	Organisation de la Réponse de Sécurité civile
PAC :	Politique Agricole Commune
PCS :	Plan Communal de Sauvegarde
PPI :	Plan Particulier d'Intervention
PSS :	Plan de Secours Spécialisé
TIR :	Transit International Routier
SDACR :	Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques
SDIS :	Service Départemental d'Incendie et de Secours
SGDN :	Secrétariat Général de la Défense Nationale
SIDPC :	Service Interministériel de Défense et Protection Civile

Introduction

Les grandes catastrophes requièrent des moyens qui peuvent dépasser les disponibilités du lieu, bien souvent la générosité des Etats et des organisations se heurtent à des obstacles réels et fondés pour exercer l'aide dont un pays à besoin et qu'ils sont prêts à dispenser.

Est associée à la catastrophe la notion d'urgence, les renforts internationaux doivent pouvoir intervenir le plus rapidement possible. Or, des obstacles juridiques (comme le passage des frontières) et des barrières administratives (les procédures douanières,) sont susceptibles de retarder l'arrivée des renforts sur le lieu du sinistre voire de faire obstacle à leur action.

C'est pourquoi, en 2001, la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a démarré une étude internationale sur les règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe (IDRL¹). L'objectif de ce programme est d'étudier le rôle de la loi dans les interventions des secours internationaux lors de catastrophes.

En 2007, sur les recommandations de la Fédération, la XXXème Conférence internationale a adopté à l'unanimité une série de « lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophes ». Elle a également encouragé la Fédération et les Sociétés Nationales à disséminer des instruments juridiques clés, mener les efforts collaboratifs tendant à identifier les domaines où il existe des lacunes et formuler des recommandations en vue de les traiter².

La Conférence internationale est la plus haute autorité délibérante du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Elle rassemble toutes les composantes du Mouvement et tous les Etats parties aux Conventions de Genève³.

Au cours de cette conférence, l'Union Européenne s'est engagée⁴, à soutenir les objectifs poursuivis par la Fédération⁵ (diffusion des lignes directrices, identification

¹ International Disaster Response Law

² <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/idrl-eneews-9-fr.pdf>

³ <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/idrl-eneews-9-fr.pdf>

⁴ <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/guidelines/model-pledge-en.pdf>

⁵ <http://www.ifrc.org/fr/what/disasters/idrl/programme/objectives.asp>

des lacunes et faiblesses dans les structures réglementaires au niveau national, régional et international et promouvoir le dialogue pour trouver des solutions juridiques). Tous les Etats membres de l'Union Européenne ont fait une déclaration similaire.

La Croix-Rouge française (CRF) s'est ainsi engagée à collaborer avec les autorités françaises pour atteindre les objectifs visés par le projet.

La rédaction de ce rapport fait partie d'un des objectifs du projet c'est-à-dire, faire état de la réglementation française concernant les interventions de secours internationaux sur son territoire, de relever les lacunes mais également les bonnes pratiques du système existant.

Nous avons rencontré, à cette occasion, des acteurs de la sécurité civile (Ministère de l'Intérieur, Services Départementaux d'Incendie et de Secours, ONG et associations de sécurité civile) et recensé les conventions bilatérales entre le Gouvernement de la République française et les autres pays en matière d'assistance en cas de catastrophe naturelle ou technologique afin de saisir au mieux le fonctionnement de la coopération internationale en cas de catastrophes en France.

L'épisode de la grippe A, l'emploi du temps chargés des interlocuteurs et les contraintes de temps ont été un obstacle pour l'obtention d'informations nécessaires pour la rédaction de ce rapport.

Avant d'aborder le cœur du sujet, il apparaît nécessaire de faire une brève présentation de la France, en rappelant notamment sa position géographique, son organisation territoriale et institutionnelle mais également le type de catastrophes auxquelles elle a été confrontée ou est susceptible de l'être, afin de saisir l'impact d'une catastrophe et comprendre comment sont gérées les catastrophes en France et comment sont prises les décisions de faire intervenir ou non l'aide internationale.

1. Présentation de la France

a. Superficie et découpage administratif

Etat d'Europe occidentale, la France est bordée au nord-ouest par la mer du Nord et la Manche, à l'ouest par l'océan Atlantique, au sud par la Méditerranée (au total : 3.427 km de frontières maritimes), et limitée, au nord-est par ses frontières avec la Belgique (avec laquelle la France a 620 km de frontières communes), le Luxembourg (73 km) et l'Allemagne (451 km). A l'est, avec la Suisse (573 km de frontières communes), au sud-est avec l'Italie (488 km) et Monaco (4.4 km). Au sud-ouest avec l'Espagne (623 km) et Andorre (56,6 km)⁶. La France métropolitaine s'étend sur 550 000 km² auxquels on peut ajouter 120 000 km² de territoire d'outre-mer⁷. En cas de catastrophe sur le territoire français, la France est entourée de nombreux pays équipés pour affronter divers sinistres.

La France est composée de 22 régions (de 250 000 à 10 millions d'habitants⁸), subdivisées en 96 départements (de 100 000 à 2.5 millions d'habitants) eux-mêmes divisés en 3808 cantons, regroupant 36861 communes (dont 20% sont peuplées de plus de 1000 habitants). Elle est également constituée de territoire d'outre-mer qui représentent les derniers vestiges de l'ancien Empire colonial qui bénéficient de statuts administratifs divers. On compte tout d'abord, 4 régions et départements d'outre-mer (DOM et ROM), chacun constituant une région monodépartementale. Viennent s'ajouter ensuite, 4 collectivités territoriales⁹, une collectivité d'outre-mer *sui generis*¹⁰ et enfin, un territoire d'outre-mer (TOM)¹¹.

L'organisation française des pouvoirs est traditionnellement centralisatrice. En 1981, le gouvernement du président F. Mitterrand a introduit la décentralisation, créant des conseils régionaux aux compétences élargies. Dans chaque Région, les conseillers régionaux élisent un exécutif régional présidé par un président de Région. Les

⁶ <http://www.europa-planet.com/france/geographie.htm>

⁷ http://www.europeinternational.developpementdurable.gouv.fr/IMG/pdf/plaquette_ministere_francais_cle5951b7.pdf

⁸ http://www.europeinternational.developpementdurable.gouv.fr/IMG/pdf/plaquette_ministere_francais_cle5951b7.pdf

⁹ Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis et Futuna, La Polynésie française.

¹⁰ La Nouvelle-Calédonie.

¹¹ Les Terres Australes et Antarctiques françaises.

départements sont divisés en cantons, qui élisent les conseillers généraux, et en plus de 36 000 communes, qui sont dirigées par des conseils municipaux de 10 à 36 membres, élus pour un mandat de cinq ans. Chaque conseil municipal élit un maire. L'Etat trouve sa représentation dans les collectivités en la personne des préfets de département ou de région¹².

Cette décentralisation a eu des effets bénéfiques pour la coopération transfrontalière.

b. Population

En janvier 2007, la population française était estimée à 63.4 millions d'habitants, occupant ainsi le deuxième rang des pays de l'Union Européenne et le vingt-et-unième rang mondial. Entre 1946 et 2006, la population française est passée de 40.5 millions d'habitants à 63.4 millions, soit un accroissement de plus de 45% en 50 ans. La densité de la population atteint les 100 habitants au km²¹³. Le taux d'urbanisation en France est élevé, environ 73% de la population française réside dans une agglomération urbaine de plus de 2000 habitants. La capitale, Paris, comptait en 2005, 2 153 600 habitants et l'agglomération parisienne totalisait 9.79 millions d'habitants, faisant de Paris et son agglomération, la première métropole d'Europe occidentale.

c. La structure institutionnelle de la Vème République

L'organisation institutionnelle de la Vème République est en rupture par rapport à la précédente, avec une mise en avant dans la Constitution de 1958 de l'exécutif.

Ce dernier est bicéphale¹⁴, c'est-à-dire, qu'il est composé d'un Président de la République et d'un Gouvernement. Le Président, élu au suffrage universel direct depuis 1962 n'est responsable que devant le peuple. Le Chef du gouvernement est nommé par le Président, il s'agit là d'un pouvoir propre de ce dernier. Le choix des ministres qui composeront le Gouvernement est fait par le Président de la République sur proposition du Premier ministre. Le Gouvernement doit jouir de la confiance de l'Assemblée nationale et est responsable devant lui.

¹² France (population et société) Encyclopédie Microsoft® Encarta® en ligne 2009
<http://fr.encarta.msn.com> © 1997-2009 Microsoft Corporation. Tous droits réservés.

¹³ France (population et société) Encyclopédie Microsoft® Encarta® en ligne 2009
<http://fr.encarta.msn.com> © 1997-2009 Microsoft Corporation. Tous droits réservés.

¹⁴ P. Ardant- *Institutions politiques et droit constitutionnel*- LGDJ, 14^{ème} édition (2002), p.443, § 386

Le Parlement est bicaméral, il est composé d'une Assemblée nationale et d'un Sénat. Il s'agit d'un bicaméralisme inégalitaire car l'Assemblée nationale dispose de prérogatives qui sont refusées au Sénat¹⁵.

Les deux assemblées sont élues au suffrage universel : tous les Français contribuent, par leur vote, à la désignation de leurs membres. Il y a 577 députés (dont 22 élus outre-mer) et 346 sénateurs (dont 15 élus outre-mer et 12 au titre des Français établis hors de France).

En ce qui concerne l'Assemblée nationale, les Français participent tous directement à l'élection de leurs députés lors des élections législatives. Pour ce qui est du Sénat, les sénateurs sont élus par des collèges électoraux spéciaux, composés de personnes elles-mêmes élues au suffrage universel (conseillers régionaux, conseillers généraux, délégués des conseils municipaux, etc., parfois qualifiés de « grands électeurs »)¹⁶.

L'Assemblée nationale et le Sénat participent aux deux missions constitutionnelles essentielles du Parlement : le vote de la loi et le contrôle de l'action du Gouvernement.

« Les deux assemblées exercent conjointement le pouvoir législatif. Dans ce cadre, elles examinent successivement les projets et propositions de loi transmis de l'une à l'autre jusqu'à ce que les textes soient adoptés dans les mêmes termes »¹⁷.

d. Climat

La France possède plusieurs types de climat : le climat océanique (qui occupe la plus grande superficie), le climat semi-océanique, le climat continental, le climat méditerranéen et le climat montagnard¹⁸. Il existe aussi des microclimats dans les différentes régions de France, mais il est cependant peu pertinent de les répertorier ci-dessus « dans la mesure où l'on en compte plusieurs centaines voir plusieurs milliers »¹⁹.

¹⁵ P. Ardant- Ibid.- p.534, §465.

¹⁶ <http://www.assemblee-nationale.fr>

¹⁷ <http://www.assemblee-nationale.fr>

¹⁸ <http://www.meteorologic.net/climat-francais.php>

¹⁹ <http://www.meteorologic.net/climat-francais.php>

e. Bilan des catastrophes en France

Dans le rapport sur le projet de loi relatif à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages de 2003, le sénateur Yves Détraigne rappelle que ceux-ci sont présents sur l'ensemble du territoire français :

« La France est soumise à l'ensemble des risques naturels qui existent sur la planète. Leur intensité est plus forte dans les départements d'outre-mer qu'en métropole, les risques d'origine climatique étant plus forts sous les climats tropicaux que sous les climats tempérés ou méditerranéens, et la situation des Antilles à proximité d'un chevauchement de plaques induisant un risque sismique et un risque volcanique importants.

L'ensemble des dossiers départementaux des risques majeurs établis par les préfets permet de dresser un panorama de la répartition des risques naturels sur le territoire national.

Aujourd'hui, avec des gravités très variables, 23 500 communes sont exposées à un ou plusieurs risques naturels : cyclones et tempêtes, inondations sous ses différentes formes (de plaine, torrentielle, par remontées des nappes ou submersion), avalanches, mouvements de terrain (glissement, chute de blocs, cavités souterraines et marnières, retrait-gonflement des argiles), tremblements de terre, éruptions volcaniques, feux de forêt.

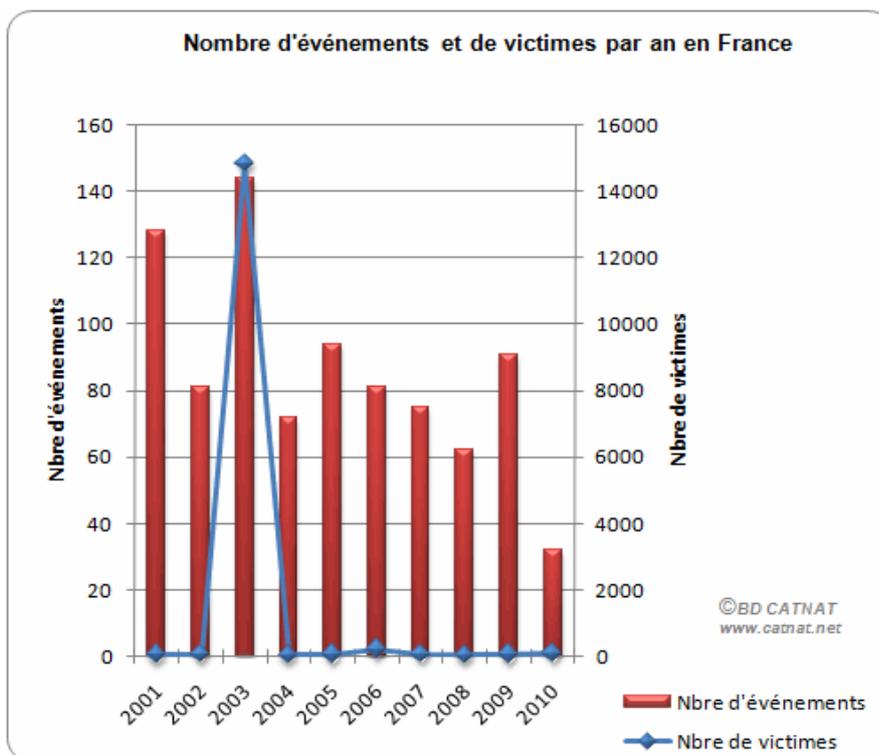
Le risque le plus fréquent est le risque d'inondation avec 15 700 communes exposées à des degrés divers. Viennent ensuite le risque de glissements de terrains (5 932 communes), de tremblements de terre (5 100 communes), le risque sismique (1 400 communes) et le risque d'avalanches (400) »²⁰.

²⁰ <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/catastrophes-naturelles/france-pays-expose.shtml>

Les 5 principales catastrophes naturelles en France depuis 1900²¹

Date	Nature	Commentaires
8 mai 1902	Eruption volcanique	Montagne Pelée, Martinique ; 28 000 morts
30 août 1902	Eruption volcanique	Montagne Pelée, Martinique (Morne-Rouge) ; 1 000 morts
12 septembre 1928	Ouragan	Guadeloupe ; 1 200 morts
26, 27-28 décembre 1999	Tempête	92 morts pour les deux tempêtes des 26 et 27-28
1er-20 août 2003	Vague de chaleur	Environ 15 000 morts (près de 30 000 en Europe)

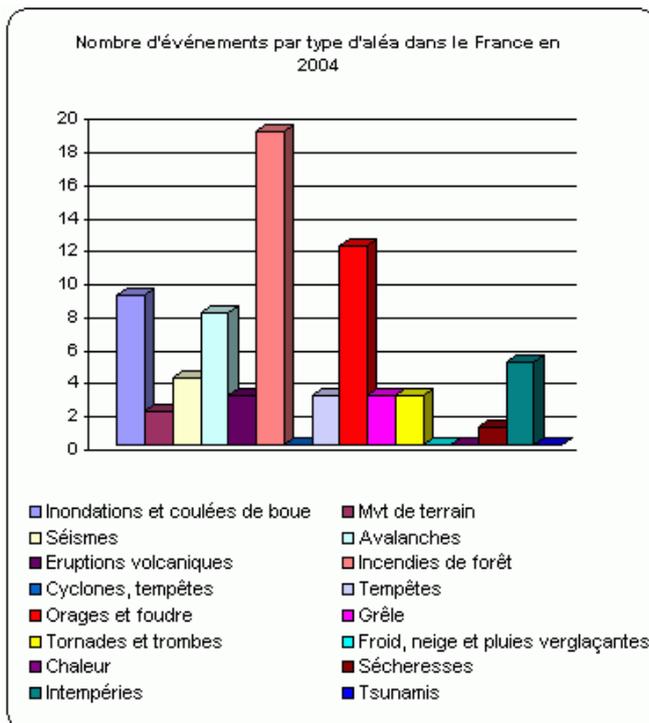
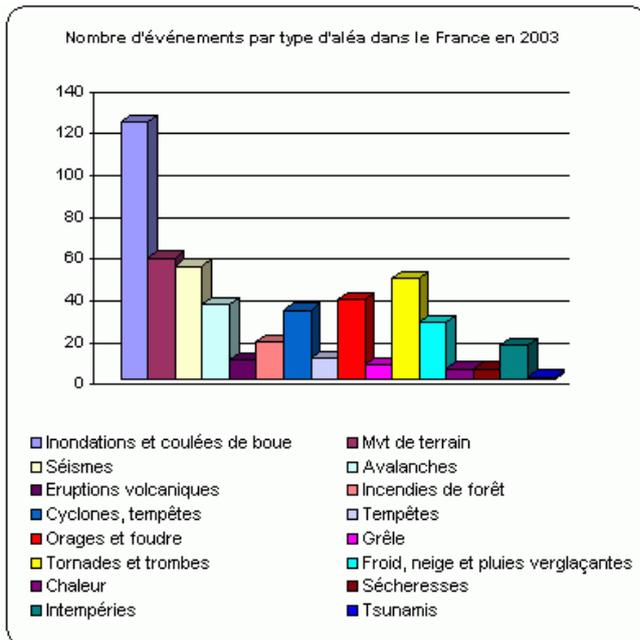
Bilan des catastrophes en France de 2001 à 2009²²



²¹<http://www.catnat.net/donneesstats/observatoire/5681-tableau-de-bord-des-catastrophes-naturelles?start=1>

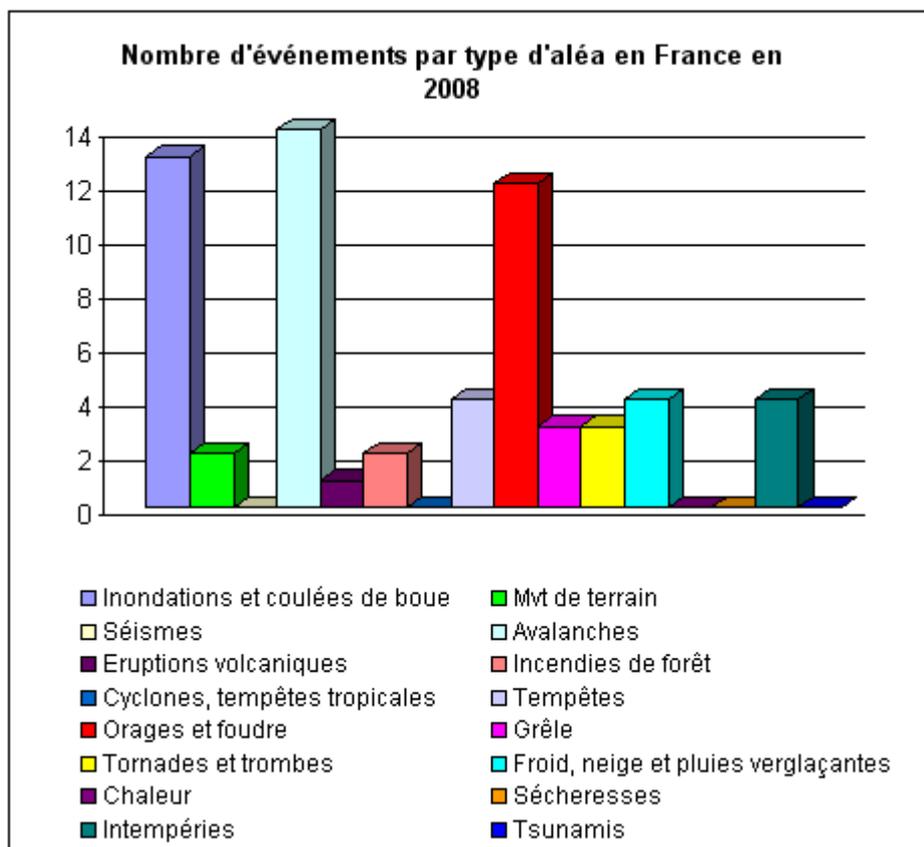
²² Source : Les événements naturels dommageables en France et dans le monde en 2003, Ministère de l'environnement et du développement durable, 2004.

Bilan des catastrophes en France (2003) / Bilan des catastrophes en (2004)²³



²³<http://www.catnat.net/donneesstats/observatoire/5681-tableau-de-bord-des-catastrophes-naturelles?start=1>

Bilan des catastrophes en France (2008)²⁴



Bilan des catastrophes en France (2009)²⁵

Type d'aléa	Evts	% evts	Victimes	% victimes
Inondations	8	17.8%	2	4.7%
Mvt de terrain	0	0.0%	0	0.0%
Séismes	0	0.0%	0	0.0%
Avalanches	9	20.0%	22	51.2%
Éruptions	0	0.0%	0	0.0%
Incendies de forêt	8	17.8%	0	0.0%
Cyclones tropicaux	2	4.4%	2	4.7%
Tempêtes tempérées	3	6.7%	12	27.9%
Orages et foudre	6	13.3%	2	4.7%
Grêle	5	11.1%	0	0.0%
Tornades et trombes	0	0.0%	0	0.0%
Froid, neige et verglas	3	6.7%	3	7.0%
Chaleur	0	0.0%	0	0.0%
Sécheresses	0	0.0%	0	0.0%
Intempéries	1	2.2%	0	0.0%
TOTAUX	45	100%	43	100%

²⁴ <http://www.catnat.net/donneesstats/observatoire/9178-les-catastrophes-naturelles-en-2008>

²⁵ <http://www.catnat.net/donneesstats/observatoire/5681-tableau-de-bord-des-catastrophes-naturelles?start=1>

2. Le mécanisme de protection civile français

a. Historique et présentation

La France a connu de nombreuses catastrophes, naturelles ou industrielles, telles que la tempête de 1999, les feux de forêts caniculaires en 2003, l'accident industriel d'AZF en 2001, ou encore les inondations de 2001, 2002 et 2003. Dans un rapport rédigé par la direction de la sécurité civile, le Ministère de l'Intérieur rappelle que « malgré les progrès technologiques, nous restons exposés à de nombreux aléas dont les effets peuvent se trouver amplifiés par le mode de fonctionnement de notre société très dépendant aujourd'hui de l'énergie électrique, des réseaux de communications, des moyens de communication... »²⁶

Pour faire face à ces événements, les pouvoirs publics s'appuient sur un dispositif de planification qui a évolué :

En 1952 est mis en place le « Plan OR.SEC.²⁷ » départemental, placé sous l'autorité du préfet. En 1987, sont créés en complément du plan de 1952, les plans OR.SEC. zonaux au niveau des zones de défense²⁸ et les plans d'urgence dans chaque département comprenant :

- Les Plans Particuliers d'Intervention (PPI) qui concerne les installations dangereuses fixes ;
- Les Plans de Secours Spécialisés (PSS) pour les autres risques technologiques et ceux d'origine naturelle ;
- Les « plans rouges » destinés à porter secours à de nombreuses victimes.

Le 13 août 2004, est votée la loi de modernisation de sécurité civile²⁹, le plan ORSEC (qui désormais signifie Organisation de la Réponse de Sécurité Civile) devient « l'organisation unique chargée de gérer toutes les situations d'urgence,

²⁶ Note sur l'Organisation de la Réponse de Sécurité Civile, pour la protection générale des populations, Direction de la sécurité civile, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales.

²⁷ ORganisation des SECours.

²⁸ La France est sectorialisée en sept zones de défense (Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Metz, Paris et Rennes) qui ont été instaurées en France par l'ordonnance du 7 janvier 1959.

²⁹ Loi n°2004-811, Publication au JO, 17 août 2004, édition 0190.

impliquant toute la société, sous une autorité unique (le préfet), pouvant mobiliser de nombreuses ressources grâce à un dispositif opérationnel, en prenant en compte les risques identifiés et en s'adaptant en permanence »³⁰.

« Au niveau national, la Direction de la Sécurité (ci après, la DSC) rattachée au Ministère de l'Intérieur est la structure centrale, responsable de la gestion des risques en France, qu'il s'agisse d'accidents de la vie courante ou de catastrophes majeures. »³¹

b. L'organisation de la sécurité civile au niveau territorial

Dans un souci de proximité, la commune est le premier niveau d'organisation pour faire face à un événement, le maire est donc chargé de la gestion de la catastrophe dans la limite de sa commune, il informe régulièrement le préfet. La loi de modernisation de 2004 a instauré la Plan Communal de Sauvegarde (PCS). Ce plan est un « outil opérationnel »³² à la disposition du maire en cas de crise. Il détermine les mesures immédiates de sauvegarde et de protection et fixe les modalités de diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité³³.

L'article 30 de la loi de modernisation crée également la réserve communale de sécurité civile, il s'agit d'un outil de « mobilisation civique » dont l'objectif est d'apporter un soutien et une assistance aux populations. La réserve communale apporte son soutien au maire tant en situation de crise que dans les actions de préparation et d'information de la population. Placée sous l'autorité du maire, la réserve communale de sécurité civile est fondée sur une base volontaire et bénévole. La réserve est ouverte à toute personne ayant les capacités et les compétences correspondant aux missions qui lui sont dévolues.

Dès lors que les moyens communaux s'avèrent insuffisant pour répondre à la crise ou lorsque l'étendue et les conséquences d'une catastrophe sont trop importantes, le dispositif opérationnel sera placé sous l'autorité du préfet de département qui devient

³⁰ Note sur l'Organisation de la Réponse de Sécurité Civile, pour la protection générale des populations, Direction de la sécurité civile, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales.

³¹ *La France à la loupe, la sécurité civile en France*, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, janvier 2008, infoSYNTHESE, pp.5.

³² *La France à la loupe, la sécurité civile en France, Ibid.*

³³ Décret n°2005-1156, 13 septembre 2005.

le Directeur des Opérations de Secours (DOS), assisté par un Commandant des Opérations de Secours (COS) qui peut être un officier de sapeur pompier, un gendarme ou un CRS. Il va piloter tous les services concernés y compris les partenaires extérieurs et entreprises réquisitionnés uniquement dans l'aspect secours.

Si l'évènement dépasse les capacités de réponse du département, la zone de défense par l'intermédiaire du Centre Opérationnel de Zone (COZ), fournit les moyens de renfort et coordonne les actions. Dans le cas où les moyens « zonaux » s'avèrent insuffisants, des renforts « nationaux » pour la gestion de la crise pourront être mis à la disposition du préfet sur décision du Centre Opérationnel de Gestion Interministériel de Crise (COGIC)³⁴.

« La réponse aux catastrophes exige la mobilisation rapide de tous les moyens publics et privés et leur coordination efficace sous une direction unique. A cet égard, la France bénéficie d'une tradition juridique éprouvée, qui investit les maires et les préfets, autorités de police générale, de pouvoirs étendus en situation de crise, et autorise les préfets de zone, voire le Gouvernement, à intervenir dans la conduite des opérations lorsque c'est nécessaire »³⁵.

c. Les acteurs publics de la sécurité civile

Les moyens publics sont les Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS) et le Service d'Aide Médicale d'Urgence (SAMU), « disponibles au quotidien et capables de faire face à la majorité des demandes de secours »³⁶.

Le décret du 22 mai 1955³⁷ va initier un changement radical dans l'organisation des services de secours³⁸. Alors qu'auparavant, chaque commune disposait de son propre service d'incendie et de secours, en raison des pouvoirs de police du maire, ce décret va permettre de mutualiser les moyens par la création des SDIS, chaque département doit se doter de ce service, placé sous l'autorité du préfet, chargé de

³⁴ *La France à la loupe, la sécurité civile en France*, Ibid.

³⁵ http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_l_interieur/defense_et_securite_civiles/autres_acteurs/associations-securite-civile/asso-sc-presentation/

³⁶ http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_l_interieur/defense_et_securite_civiles/autres_acteurs/associations-securite-civile/asso-sc-presentation/

³⁷ Décret n° 55-612 du 22 mai 1955.

³⁸ La loi du 3 mai 1996 va vraiment instaurer cette unité des services d'incendie et de secours.

veiller à une cohérence des services de secours d'un même département. Alors qu'auparavant, les communes ne finançaient que leur propre service d'incendie et de secours, désormais elles doivent participer au financement de l'ensemble des services de secours présents dans le département par l'intermédiaire des SDIS. « Les SDIS possèdent une compétence de droit commun pour la gestion de tous les moyens en personnel, matériels et financiers affectés par les communes, les établissements publics intercommunaux et le département, ainsi que pour leur mise en œuvre opérationnelle. Le SDIS occupe donc un rôle central dans le dispositif de l'organisation territoriale des services d'incendie et de secours. Cette organisation tient compte du Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques (SDACR) »³⁹. « Le SDACR, élaboré sous l'autorité du préfet par le SDIS, définit l'adéquation des moyens de secours à la réalité des risques. En effet, il dresse l'inventaire des risques sur le département auxquels doit faire face le SDIS et détermine les objectifs de couverture de ces risques par ce service »⁴⁰.

Chaque SDIS dispose d'un Centre Opérationnel d'Incendie et de Secours (CODIS), chargé de la coordination des opérations des services au niveau départemental.

Les missions des SDIS regroupent tout le champ de la sécurité civile tel que définit dans la loi n°87-565 du 23 juillet 1987, que l'on peut résumer en quatre points :

- Prévenir et évaluer les risques de sécurité civile ;
- Préparer les mesures de sauvegarde et organiser les moyens de secours
- Protéger les personnes, les biens et l'environnement ;
- Secourir d'urgence les personnes victimes d'accident, de sinistre ou de catastrophe et les évacuer⁴¹.

La France a prévu la possibilité de faire appel à la solidarité de ses voisins européens (tant au niveau public que privé) en cas de catastrophe sur son territoire, mais également à celle des pays avec qui elle entretient des relations de longue date. La nature de la coopération en cas de catastrophe varie selon l'ampleur et la nature de celle-ci. La France dispose donc d'un ensemble d'instruments juridiques qui encadrent l'assistance mutuelle en cas de catastrophe (Titre I).

³⁹ <http://www.anena.org/jurisque/thesaurus/texte/SDIS.htm>

⁴⁰ <http://www.anena.org/jurisque/thesaurus/texte/SDIS.htm>

⁴¹ <http://www.anena.org/jurisque/thesaurus/texte/SDIS.htm>

Le cadre juridique national de sécurité civile reconnaît que la diversité des acteurs dans la sécurité civile est une condition essentielle à une réponse efficace en cas de catastrophe, accordant ainsi un rôle important aux associations concourant à la sécurité civile. Ce cadre facilite également les procédures administratives et juridiques des acteurs de la sécurité civile, lorsque leurs compétences sont demandées dans un pays sinistré (Titre II).

Au début de chaque paragraphe, apparaîtront les dispositions des lignes directrices correspondantes afin de les comparer avec le cadre réglementaire français.

Titre I : Le cadre juridique européen et international des opérations de secours

Il existe différents types d'assistance en cas de catastrophes, la nature de cette coopération dépendant de la nature de la catastrophe. Pour les catastrophes aux conséquences exceptionnelles, des mesures exceptionnelles seront engagées. Aux Etats, et dans le cas qui nous intéresse, à la France, de choisir quelle option sera la plus appropriée. Trois choix s'offrent à elle, le mécanisme de protection civile européen (I), la coopération sur la base d'un accord bilatéral ou multilatéral (II) et enfin, la coopération transfrontalière pour des catastrophes aux conséquences mesurées et limitées à une certaine zone, mais non négligeables (III).

I- Le recours au mécanisme de protection civile européen en cas d'événement exceptionnel

A- PRESENTATION

La protection civile relève avant tout de la compétence de l'Etat. Cependant, conformément au principe de subsidiarité, l'Union Européenne a pris des initiatives en la matière. Le principal mécanisme communautaire permettant l'assistance en cas de catastrophe est le mécanisme de protection civile européen⁴². Ce Mécanisme a été instauré afin d'améliorer la coordination de l'intervention des services de secours de la sécurité civile dans les cas d'urgence majeure. Il s'agit de catastrophes naturelles, technologiques, radiologiques ou environnementales (y compris la 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 (UE)⁴³. Ce mécanisme compte 30 pays (les 27 Etats membres ainsi que le Liechtenstein, l'Islande et la Norvège)⁴⁴.

L'organe opérationnel du mécanisme est le centre de suivi et d'information (MIC «Monitoring and Information Center ») qui est basé à la Commission européenne à Bruxelles. Par l'intermédiaire du MIC, qui est disponible 24 heures sur 24, la

⁴² Décision du Conseil 2007/779/CE, Euratom du Conseil du 8 novembre 2007 instituant un mécanisme communautaire de protection civile.

⁴³ http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/l28003_fr.htm

⁴⁴ British Institute of International and Comparative Law, Preliminary Review of European Law, june 2009

Commission peut faciliter la mobilisation des moyens de protection civile des États membres en cas d'urgence.

Tout pays touché ou qui risque d'être touché par une catastrophe majeure - dans ou hors de l'UE - peut demander une assistance directement à un État membre ou par l'intermédiaire du MIC. Dans ce cas, le MIC transmet immédiatement la demande au réseau des points de contact nationaux. Ces derniers indiquent au MIC s'ils sont en mesure de fournir de l'aide. Le MIC compile ensuite les réponses obtenues et informe le pays dont émane la demande de la disponibilité des secours. Le pays concerné sélectionne alors le type d'assistance dont il a besoin et prend contact avec les pays qui la proposent⁴⁵.

La France a déjà fait appel au mécanisme communautaire de protection civile, notamment lors du feu de forêt en Corse en juillet 2009. Deux avions bombardiers d'eau faisant partie de la réserve tactique européenne contre les feux de forêts ont été mis à sa disposition. Les avions ont été opérationnels en moins de trois heures.

Parallèlement au mécanisme de sécurité civile européen, la France a conclu des accords d'assistance mutuelle avec de nombreux États (incluant tous les États frontaliers). Ces accords, vont couvrir aussi bien les renforts au niveau national qu'au niveau départemental (lorsque la partie à la convention est un frontalier). Le choix de faire appel au mécanisme de protection civile européen ou de mettre en œuvre l'assistance prévue par ces accords bilatéraux dépendra de l'ampleur du sinistre.

B- LES DEBATS

La protection civile dans l'Union Européenne est d'abord une affaire de coopération entre États membres, fondée sur la proximité géographique.

Souvent, les coopérations bilatérales résultent de ce que les États ont à affronter les mêmes sinistres. Ainsi, les pays du Sud coopèrent entre eux, notamment dans le domaine de la lutte contre les feux de forêts. La France et le Portugal, par exemple, se sont entendus dans un arrangement administratif relatif à la coopération en matière de prévention et de lutte contre les incendies de forêts.

⁴⁵ http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/l28003_fr.htm

Au-delà de cette notion de proximité, les équipes de sécurité civile des pays européens sont envoyés dans des pays tiers, notamment en Asie du Sud-est lors de la catastrophe du tsunami ou du tremblement de terre au Pakistan.

Paul Girod fait état de la nécessité de revoir la réflexion sur la protection et la défense civiles à l'échelle européenne⁴⁶. « Initiée début 2005 après le choc provoqué par le tsunami en Asie du Sud-est et le manque de coordination des secours européens, la réflexion doit désormais s'engager sur les crises internes à l'Union Européenne⁴⁷.

Cependant, on peut constater des divergences dans les attentes qu'ont chacun des Etats membres du rôle que doit jouer l'Europe dans la sécurité civile.

Les pays méditerranéens (Espagne, Italie, Portugal, Slovénie, Chypre et Malte) mais également la Belgique et le Luxembourg soumis à des risques communs souhaitent la création d'une véritable force de protection civile européenne.

Les pays nordiques souhaitent restreindre les initiatives de l'Union Européenne en matière de protection civile au profit d'un réseau d'experts qui serait soumis à la disposition des Nations Unis⁴⁸.

Enfin, les Pays-Bas et dans une moindre mesure, la Grande-Bretagne privilégient le cadre de l'OTAN.

Plusieurs pays posent la question de l'articulation entre le MIC et le centre euro atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe de l'OTAN.

Il existe donc un clivage réel entre la France, la Belgique, le Luxembourg et les pays méditerranéens qui souhaitent une vraie visibilité à l'Union Européenne et d'autres pays comme les Pays-Bas qui souhaitent mettre en valeur leur action dans le cadre de l'OTAN.

On retrouve ici, le débat qui oppose les pays traditionnellement atlantistes et les pays qui souhaitent voir se développer une Politique européenne de Sécurité et de Défense plus forte.

⁴⁶ Paul Girod, ancien sénateur, Rapport d'information fait au nom de la délégation pour l'Union Européenne sur l'action communautaire en matière de protection civile, 3 mars 2006.

⁴⁷ Paul Girod, Ibid.

⁴⁸ Paul Girod, Ibid.

La France ne reconnaît pas de compétence à l'OTAN pour tout ce qui relève de la protection civile excepté, en temps de guerre ou lors d'une attaque par une arme de destruction massive.

Comme nous l'avons mentionné, la protection civile en Europe passe d'abord par une coopération bilatérale entre les Etats. Nous allons maintenant aborder cette question par l'étude des conventions d'assistance mutuelle.

II- Les accords bilatéraux et multilatéraux d'assistance mutuelle

La France a signé des conventions d'assistance mutuelle en cas de catastrophes avec de nombreux Etats. En plus des Etats frontaliers, elle a conclu ce type d'accord avec des pays de la Méditerranée⁴⁹, mais également avec d'autres pays de l'Union Européenne, la Croatie ou encore la Malaisie. La France est également membre de l'Association des Etats de la Caraïbe, dans le cadre duquel elle a signé un accord multilatéral intitulé : « Accord entre les Etats membres et membres associés de l'Association des Etats de la Caraïbe pour la coopération régionale en matière de catastrophes naturelles »⁵⁰.

Ces accords traitent de la coopération internationale/régionale, le champ géographique s'étend à l'ensemble du territoire français, mais ils constituent également la base juridique de la coopération transfrontalière (dans cette hypothèse, le préfet est chargé de convenir avec son homologue frontalier d'un accord précisant les modalités de mise en œuvre de cette coopération).

De manière générale, les accords d'assistance mutuelle contiennent des dispositions similaires quant aux facilités juridiques accordées aux équipes de secours tel que le détail des requêtes. Il existe cependant quelques particularités selon le pays concerné. Nous verrons cela plus en détail dans le développement qui suit.

Les conventions prévoient les modalités de leur mise en œuvre, notamment par l'élaboration d'un arrangement administratif. Les conventions établissent les points qui devront être précisés dans les arrangements administratifs, comme par exemple les mentions qui devront figurer dans la requête d'assistance, les références du point de contact...

⁴⁹ Algérie et Maroc.

⁵⁰ Cet accord n'est pas encore entré en vigueur.

Il est également courant que des conventions générales d'assistance mutuelle soient complétées par des conventions ou arrangements traitant d'une catastrophe en particulier.

Exemple :

- l'arrangement administratif conclu entre le Ministre de l'Intérieur et de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales et le Ministre de l'Administration interne de la République portugaise, relatif à la prévention et à la lutte contre les incendies de forêts ;
- l'arrangement administratif conclu avec le Président du Conseil des Ministres de la République italienne (Département de la Protection Civile) relatif à la coopération transfrontalière en matière de secours d'urgence en zone de montagne.

Les conventions sont publiées au journal officiel contrairement aux arrangements administratifs. De ce fait, nous n'avons pas pu tous les collecter. Ces conventions ne nécessitent pas de décret d'application (seulement des décrets de publication), contrairement aux autres conventions internationales et ce, dans un souci de souplesse⁵¹. Par ailleurs, le fait qu'un arrangement n'ait pas été établi n'empêche pas l'accord de s'appliquer.

La décision de recourir ou non à l'aide internationale dépend de nombreux facteurs (A). Une fois que la décision d'y recourir est prise, des facilités juridiques seront accordées afin que les équipes de secours sollicitées soient efficaces le plus rapidement possible (B).

A- L'ASSISTANCE INTERNATIONALE SOUMISE A CONDITIONS

Le recours aux renforts extranationaux sera envisagé dans des situations exceptionnelles, qui sont définies dans les conventions (1) basé sur des considérations opérationnelles mais également politiques (2).

1. L'assistance internationale : des conditions de forme réduites au minimum

Les lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement

⁵¹ Entretien avec le Colonel Nardin, chef de la mission internationale de la Direction de la Défense et de la sécurité civile française, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales, le 8 juin 2009.

initial en cas de catastrophe, élaborées par la FICR définissent la notion de catastrophe comme suit : « perturbation grave du fonctionnement de la société, constituant une menace réelle et généralisée à la vie, à la santé, aux biens ou à l'environnement, que la cause en soit un accident, un phénomène naturel ou une activité humaine, et qu'il s'agisse d'un événement soudain ou du résultat de processus se déroulant sur de longues périodes, mais excluant les conflits ».

La loi de modernisation de sécurité civile du 13 août 2004 ne prévoit pas de définition d'une catastrophe. On trouve une définition des effets des catastrophes naturelles dans le code des assurances à l'article L 125-1, alinéa 3: « *Sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles, au sens du présent chapitre, les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises. L'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté interministériel [...].* ».

Concernant les catastrophes technologiques l'article R 128 -1 du code des assurances indique que « *l'état de catastrophe technologique est constaté en cas de survenance d'un accident rendant inhabitables plus de cinq cents logements [...]* l'état de catastrophe technologique est constaté par un arrêté ministériel. »

La déclaration de catastrophe naturelle ou technologique est faite dans le cadre des assurances, afin de permettre aux assurés d'être automatiquement couvert contre les dégâts dus aux catastrophes naturelles ou technologiques⁵². Elle n'est pas nécessaire pour faire intervenir l'aide internationale.

Les définitions de catastrophes que l'on trouve dans le code des assurances sont assez restrictives, admettre une autre définition plus large dans la loi, poserait un problème de compatibilité entre les textes.

Les conventions bilatérales ou les arrangements administratifs définissent le terme de catastrophe : « *un événement portant préjudice à ou mettant en danger la vie ou la santé de nombreuses personnes, des biens matériels d'une importance considérable ou l'approvisionnement indispensable de la population d'une manière si inhabituelle que la lutte contre cet événement rend nécessaire l'intervention d'unités et d'équipement qui ne sont pas disponibles en permanence pour l'utilisation*

⁵² Loi n°82-600, du 13 juillet 1982, publié au journal officiel le 14 juillet 1982.

quotidienne⁵³ ». Il arrive qu'il n'y ait pas de définition et dans ce cas, la convention prévoit que « *la nature et l'étendue de l'assistance seront fixées d'un commun accord, en fonction des cas d'espèces par les autorités compétentes [...]* »⁵⁴.

2. L'appel à la solidarité internationale : une mesure exceptionnelle

a. Les critères

Les lignes directrices de l'IDRL, Partie I, point 3 paragraphe 2 dispose qu'un Etat touché « qui juge qu'une situation de catastrophe surpasse les capacités nationales d'adaptation devrait demander une assistance internationale et/ou régionale pour répondre aux besoins des personnes touchées ».

En France, trois critères sont pris en compte pour envisager l'aide internationale :

1. L'Etat est dans une situation de moyens dépassés ;
2. Un équipement technique complémentaire apparaît comme nécessaire ;

Exemple : lors d'une inondation en 1993, la France a fait appel aux Pays-Bas car les équipes de secours françaises manquaient de pompes.

3. La rapidité de l'arrivée de l'équipement et des moyens.

« Les critères retenus sont donc ceux du sauvetage et de la rapidité dans l'exécution »⁵⁵.

La France est un pays doté d'une culture de la sécurité civile, les autorités publiques connaissent les risques qui pèsent sur le territoire et planifient la gestion des risques en conséquence. Lorsque les autorités françaises (et plus particulièrement le

⁵³ Article 1 de l'arrangement administratif entre le Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales de la République française et le Ministre fédéral de l'intérieur de la République Fédérale d'Allemagne, relatif à l'application de la convention du 3 février 1977 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave du 6 février 2008

⁵⁴ Article 1^{er} de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Belgique sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves, du 21 avril 1981.

⁵⁵ Entretien avec le Colonel Nardin, chef de la mission internationale de la Direction de la Défense et de la sécurité civile française, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales, le 8 juin 2009.

COGIC) décident de faire appel à l'assistance internationale, il s'agira le plus généralement d'un appel pour des équipements spécifiques⁵⁶.

b. Les étapes

Les lignes directrices de l'IDRL préconisent dans la partie III, point 10 :
« 1. Les opérations de secours ou d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe devraient être déclenchées uniquement avec le consentement de l'État touché et, en principe, sur la base d'un appel. L'État touché devrait décider en temps opportun s'il y a lieu de demander ou non des secours ou une assistance au relèvement initial, et communiquer promptement sa décision. [...] ».

Le plan d'action en France va varier selon la nature de l'opération. L'appel à l'aide internationale sera lancé si nécessaire dans les 24h lorsqu'il s'agit d'une inondation importante, pour un feu de forêt, la demande se fera dans la demie heure qui suit la catastrophe, s'il s'agit d'un glissement de terrain, la demande se fera suite à la première évaluation (environ 12h) « *l'opération va primer l'engagement de moyens*⁵⁷ ».

En matière de gestion des risques, les ressources mobilisées vont être celles qui se trouvent au plus près, mais avant tout françaises, puis en cas d'événement exceptionnel, lorsque l'ampleur de la catastrophe est vraiment importante ou lorsque du matériel spécifique est nécessaire, une requête sera déposée.

3. Les conditions de fond de la requête

La partie III, point 10 de l'IDRL, paragraphe 2 propose :
« Les demandes et les offres d'assistance devraient être aussi précises que possible quant aux types et aux quantités de biens, aux services et aux connaissances spécialisées disponibles ou requis, respectivement. Les États touchés pourraient aussi indiquer, parmi les types de biens et de services susceptibles d'être proposés, ceux qui ne sont pas nécessaires. »

⁵⁶ Cas des pompes danoises lors de l'inondation de 1993, ou encore les pompes allemandes lors de l'inondation dans le Gard de 2002.

⁵⁷ Entretien avec le Colonel Nardin, chef de la mission internationale de la Direction de la Défense et de la Sécurité Civile française, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales, le 8 juin 2009.

a. Le point focal de l'assistance internationale

Les lignes directrices, partie II, point 8, paragraphe 2 invoque :

« [...] Il faudrait envisager d'établir un point focal national pour assurer, à tous les niveaux, la liaison entre acteurs internationaux et acteurs gouvernementaux. »

Les conventions identifient les entités ayant la compétence de faire intervenir les équipes de secours étrangères. Généralement, il s'agit du Ministre de l'Intérieur de la République française, et plus précisément du COGIC. Mais il arrive que la voie diplomatique soit privilégiée, comme c'est le cas dans le Traité entre la République française et le Royaume d'Espagne en matière de sécurité civile, du 11 octobre 2001⁵⁸. Il s'agira alors du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes.

b. Les mentions de la requête

La Partie III, point 10, paragraphe 1 des lignes directrices dispose que : « l'État touché devrait sans délai évaluer les besoins. Il conviendrait d'envisager d'entreprendre des évaluations conjointes des besoins avec les Nations Unies et d'autres organisations humanitaires prêtant assistance. »

Les informations que doivent comporter les requêtes sont soit précisées dans la convention, soit dans l'arrangement administratif. Dans les deux cas de figure, les informations sont les mêmes : la nature, l'étendue de l'accident/catastrophe, le nombre de victimes, les moyens nécessaires pour compléter les efforts français déjà engagés, des cartes indiquant le lieu de la catastrophe, la personne responsable de l'opération. La requête peut également être formulée à titre préventive, c'est-à-dire que les autorités françaises préviennent le pays qu'une catastrophe est en cours et qu'une future demande est envisageable. Il arrive que l'arrangement administratif prévoie un formulaire type⁵⁹.

Suite à la requête, si la réponse est positive, celle-ci doit indiquer le nombre et la nature des moyens mis à disposition et l'heure présumée d'arrivée dans la zone d'intervention.

⁵⁸ Article 6 §1.

⁵⁹ Voir annexe.

B- LES FACILITES JURIDIQUES ACCORDEES PAR L'ETAT REQUERANT AUX EQUIPES DE SECOURS DE L'ETAT REQUIS

L'Etat requérant, dans une logique de cohérence, facilite l'entrée du personnel qui compose l'assistance ainsi que son équipement (1). L'appel à l'aide internationale fait peser sur l'Etat un certain nombre d'obligations (2).

1) Les procédures d'entrée du matériel et du personnel sur le territoire français

a. Le passage des frontières du personnel de l'assistance internationale

La partie V, point 16 de l'IDRL prévoit que :

« 1. S'agissant du personnel des États et des organisations humanitaires admissibles prêtant assistance qui participe aux opérations de secours et de relèvement initial, les États touchés devraient :

a) accorder, dans l'idéal sans frais, des visas et tous permis de travail nécessaires, renouvelables sur leur territoire, pour la durée nécessaire à la réalisation des activités de secours ou de relèvement initial ;

b) lors d'opérations de secours en cas de catastrophe, lever l'obligation de visa ou de permis de travail ou accélérer sensiblement la procédure d'octroi ;

c) établir des procédures accélérées de reconnaissance temporaire des qualifications professionnelles du personnel médical, des architectes et des ingénieurs étrangers, ainsi que des permis de conduire et d'autres types de permis et de certificats étrangers dont le personnel a besoin pour remplir ses fonctions de secours lors de catastrophes ou d'assistance au relèvement initial, et dont l'authenticité a été certifiée par l'État ou l'organisation humanitaire admissible prêtant assistance, pour la durée nécessaire à la réalisation des activités de secours ou de relèvement initial ;

d) faciliter l'accès à la zone touchée par la catastrophe et la liberté de circulation à l'intérieur et en provenance de cette zone, en tenant compte de la sécurité du personnel participant aux opérations de secours et de relèvement initial.

2. Sur demande, les États d'origine ou de transit devraient, de même, dispenser de l'obligation de visa de sortie ou de transit, suivant le cas, le personnel des organisations humanitaires admissibles participant aux opérations de secours et de relèvement initial en cas de catastrophe, ou délivrer rapidement, dans l'idéal sans

frais, les visas nécessaires.

3. Les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance devraient se demander dans quelle mesure ils ne pourraient pas atteindre les objectifs de secours et de relèvement initial en cas de catastrophe en recrutant du personnel local. »

i. Le personnel autorisé à participer à la mission d'assistance

Dans certaines conventions, les Etats ont convenu a priori de la composition des équipements de secours.

Ainsi, prenons l'exemple de la convention entre la République française et la République Fédérale d'Allemagne du 3 février 1977 en son article 2 qui prévoit que « *l'assistance sera fournie par l'envoi au lieu de la catastrophe [...] d'équipes de secours qui ont reçu une formation spéciale notamment dans les domaines suivants : lutte contre les incendies, lutte contre les dangers nucléaires et chimiques, secourisme, sauvetage ou déblaiement et qui disposent du matériel spécialisé nécessaire à leurs tâches. L'assistance sera fournie en générale, du côté allemand, par des unités de la Protection contre les catastrophes (Katastrophenschutz), du côté français, par des unités de la Protection civile.* ». Il ne s'agit pas là d'une liste exhaustive, et prévoit que d'autres moyens pourront être envoyés en cas de besoin. Cette précision apportée à la composition des équipes de secours se retrouve dans d'autres conventions⁶⁰.

De par ces dispositions, il apparait que la France ne fera pas appel à des ONG étrangères pour intervenir sur son territoire en cas de catastrophe. Il semble également qu'elle adopte cette même position lorsqu'elle intervient à l'étranger (voir encadré ci-dessous). D'après les différents entretiens que nous avons pu avoir avec les autorités, le niveau d'équipement de la France et de ses partenaires suffit. C'est pourquoi, il n'est pas fait mention des ONG dans les différentes conventions

⁶⁰ Article 6 de la Convention entre le Gouvernement de la république française et le Gouvernement de la République italienne dans le domaine de la prévision et de la prévention des risques majeurs et de l'assistance mutuelle en cas de catastrophes naturelles ou dues à l'activité de l'homme, du 16 septembre 1992 ; Article 2 de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves, du 21 avril 1981...

d'assistance mutuelle. Seules les ONG ou associations françaises ayant reçu l'agrément national de sécurité civile seront intégrées aux opérations de sécurité civile. (Voir Titre II)

Les ONG Françaises à l'étranger : l'utilité de l'agrément international de sécurité civile

Il s'agit d'un agrément délivré aux associations susceptibles d'apporter leur concours aux opérations de secours ou de soutien aux populations qui disposent des moyens et des compétences permettant aux pouvoirs publics de les intégrer⁶¹ aux missions de secours à l'étranger. En effet, prenons le cas de Pompiers Sans Frontières, qui a reçu cet agrément mais qui pourtant n'a jamais été sollicité par les autorités publiques pour une action à l'Etranger. Cette ONG part en mission de sauvetage⁶² de manière indépendante et doit faire les démarches nécessaires pour entrer dans le pays sinistré.

Le rôle de ces ONG ne devrait pourtant pas être négligé, en effet, fortes de leurs expériences, elles permettraient également de contrer les considérations politiques qui viendraient bloquer l'assistance humanitaire internationale.

L'Etat fait rarement appel à ces ONG⁶³ dans le cadre de l'agrément de sécurité civile. Les personnes interviewées avancent l'argument de la responsabilité. En effet, si l'action de ces ONG cause un dommage, l'Etat français verrait sa responsabilité engagée. L'Etat ne bénéficie pas de ressources (en termes de coût et de temps) suffisantes pour assurer un contrôle des actions mises en œuvre par lesdites ONG.

ii. Les documents requis pour le passage aux frontières

Les formalités d'entrée sont toujours précisées mais varient selon le pays partenaire. Pour la Malaisie, les parties s'engagent à faciliter les formalités de passage aux frontières, dans le respect de sa législation en matière de douanes et d'immigration. Les membres du détachement en mission doivent être porteurs d'un document de

⁶¹http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_l_interieur/defense_et_securite_civiles/autres_acteurs/agrem-ents-securite-civile/agrements/view

⁶² Exemple mission au Pérou, lors du tremblement de terre en 2007.

⁶³ Jusqu'ici, seule l'association Secouristes sans frontière a été appelée par la DSC

voyage conforme au droit national. De plus, le responsable du détachement en mission doit apporter et fournir à la Partie requérante (pour la France, ce document devra être transmis au COGIC) un document attestant de la mission, du type d'unités qui composent le détachement et du nombre de personnes qui en font partie. Ce document est délivré par l'autorité à laquelle le détachement en mission est subordonné⁶⁴.

Les formalités ne sont pas lourdes, un document de voyage (passeport) pour chaque membre de la mission ainsi que le nombre de personnes faisant partie de la mission d'assistance sont les seules exigences établies.

Dans l'accord avec la Croatie et le Royaume du Maroc, il est précisé que les équipes d'assistance séjourneront sur le territoire sans qu'il soit besoin d'engager les démarches administratives pour obtenir un visa ou une autorisation de séjour.

On peut donc s'interroger sur les conséquences de l'absence de cette mention dans certaines conventions. Cette mention doit-elle figurer dans l'accord pour que le personnel de l'assistance bénéficie de cet allègement administratif ?

A la lecture de la convention avec la Malaisie, il semble que cela ne soit pas un problème, un simple document de voyage est demandé, sans autre précision.

Cependant, aujourd'hui, le Règlement 539/2001/CE, encourage les Etats à suspendre les demandes de visas pour le personnel de l'assistance humanitaire⁶⁵. La Communauté européenne tente donc de régler la question des démarches administratives à accomplir par les équipes de l'assistance internationale.

Concernant les Etats frontaliers, aujourd'hui la question des frontières ne se pose plus, grâce à l'abolition des frontières au sein de l'Union Européenne.

L'entrée sur le territoire français de chiens sauveteurs :

La France est dotée de 400 chiens sauveteurs, ainsi, selon la DSC, il serait peu probable que la France fasse appel à l'étranger pour des chiens sauveteurs.

Dans le cas peu probable où la France ferait appel à des chiens étrangers, ceux-ci devront être dotés du passeport européen, à jour concernant le vaccin contre la

⁶⁴ Article 9 de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Malaisie.

⁶⁵ British Institute of International and Comparative Law, Preliminary Review of European Law, june 2009.

rage.

En moins de 12h les équipes de secours françaises peuvent réunir 300 chiens. Il y a une méfiance vis-à-vis des chiens étrangers, en effet, certains pays ne procèdent pas à des contrôles de qualité contrairement à la France où il existe un référentiel. D'où la difficulté pour la France d'accepter des chiens extranationaux.

La réglementation européenne :

Le règlement 998/2003/CE crée le passeport européen pour la circulation non commerciale des animaux, délivré par un vétérinaire certifiant que l'animal a bien reçu tous les vaccins requis. Les règles sont différentes quand l'animal ne provient pas d'un pays membre et dépendent également de son pays de destination.

La décision de la Commission à valeur contraignante 2003/803/CE a mis en œuvre un passeport type pour les mouvements intracommunautaires en accord avec le règlement 998/2003.

Cependant, aucune règle n'a été prévue concernant l'entrée des animaux et donc des chiens sauveteurs en cas de catastrophe, ni aucune procédure exceptionnelle en cas de circonstances exceptionnelles.

b. L'entrée et la sortie du matériel destiné à l'assistance

Les lignes directrices ont également prévues des mesures idéales à appliquer pour l'entrée et la sortie des biens et équipements :

Partie V, point 17 :

1. S'agissant des biens et des équipements de secours et de relèvement initial exportés ou importés par les États ou les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance ou en leur nom, les États d'origine ou de transit et les États touchés devraient :

- a) les exempter de tous droits ou frais de douane, taxes, tarifs ou prélèvements publics ;
- b) les exempter de toute restriction à l'exportation, au transit ou à l'importation ;
- c) simplifier et réduire au minimum la documentation de transport requise pour leur exportation, leur transit ou leur importation ;
- d) autoriser la réexportation de tout équipement ou bien non utilisé que l'État ou l'organisation humanitaire prêtant assistance possède et désire conserver.

2. S'agissant uniquement des biens et des équipements de secours en cas de catastrophe, les États d'origine, les États de transit et les États touchés devraient en outre :

a) lever les prescriptions en matière d'inspection ou les réduire. Lorsqu'il n'est pas possible de les lever, dédouaner rapidement et en priorité les biens et équipements de secours par un processus de « pré-dédouanement », là où il est réalisable ; et

b) faire en sorte que le contrôle ou le dédouanement soit effectué en dehors des heures de bureau et/ou ailleurs que dans un bureau des douanes, dans la mesure où cela est nécessaire pour réduire au minimum les retards, conformément aux règlements de l'État touché en matière de sécurité. Les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance devraient respecter tous les itinéraires ou lieux de livraison prescrits par l'État touché.

3. Pour bénéficier des facilités susmentionnées, les États et les organisations humanitaires prêtant assistance devraient, conformément aux standards convenus au plan international, emballer, classifier et marquer de façon appropriée les biens et les équipements de secours et de relèvement initial, et joindre à chaque expédition une déclaration détaillée. Ils devraient en outre inspecter tous ces biens et équipements afin de s'assurer qu'ils sont de bonne qualité, adaptés aux besoins de l'État touché et conformes à son droit interne et aux standards internationaux.

Les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance devraient assumer la responsabilité de l'enlèvement ou de l'élimination de tous les biens non désirés et non utilisés dans les opérations de secours et de relèvement initial, surtout si ces biens constituent une menace pour la santé ou la sécurité humaine ou pour l'environnement. »

i. Le régime général

Généralement, les conventions prévoient de placer le matériel destiné à l'assistance sous le régime de l'admission temporaire.

Le régime de l'admission temporaire permet d'importer temporairement, en exonération totale ou partielle des droits de douane et de taxes, des marchandises

tierces à l'Union européenne destinées à être réexportées en l'état et sans qu'elles soient soumises aux mesures de politiques commerciales⁶⁶.

On distingue deux types d'admission temporaire :

- ❖ L'exonération totale de droits de douane et taxes ;
- ❖ L'exonération partielle de droits de douane et taxes.

L'article 677 du règlement CEE de la Commission européenne n° 2454/93, du 2 juillet 1993, place le matériel destiné à lutter contre les effets des catastrophes sous le régime de l'exonération totale.

Il est nécessaire de déposer une demande auprès de l'administration des douanes, une autorisation sera alors délivrée.

Cette demande doit être adressée à la direction régionale ou au bureau de douane dont relève le premier lieu d'utilisation de la marchandise ou lors de son entrée sur le territoire communautaire.

Dans certains cas, la demande d'autorisation peut être simplifiée soit :

- ❖ Sous la forme d'une déclaration (DAU) qui permettra à la fois la délivrance de l'autorisation et le placement sous contrôle douanier des marchandises;
- ❖ Sous la forme d'un inventaire (modèle communautaire) ;
- ❖ Sans déclaration ni autorisation écrite (effets personnels et matériels sportifs) sauf si le service le demande.

La deuxième possibilité est généralement celle prévue par les conventions, mais uniquement pour trois types de biens. Il s'agit des objets d'équipement, des moyens de secours et des biens d'exploitation. Une simple liste, recensant ces objets d'équipement, moyens de secours et biens d'exploitation emportés, attestée par l'autorité à laquelle est subordonnée l'équipe de secours est demandée.

Définition⁶⁷ :

4. Objets d'équipement : le matériel, les véhicules et l'équipement personnel

⁶⁶ <http://www.douane.gouv.fr/page.asp?id=230>

⁶⁷ Convention entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves, du 3 février 1977.

destinés à être utilisés par les équipes de secours ;

5. Moyens de secours : éléments d'équipement supplémentaires et autres marchandises emportés pour chaque mission et destinés à être distribués à la population sinistrée ;
6. Biens d'exploitation : marchandises nécessaires à l'utilisation des objets d'équipement et au ravitaillement des équipes.

Une autorisation unique peut être accordée lorsque la marchandise est utilisée dans plusieurs États membres.

Elle est généralement déposée auprès de l'État membre où a lieu la première utilisation.

Le délai de séjour est celui nécessaire à l'utilisation indépendamment de certains cas pour lesquels la législation communautaire a prévu des délais spécifiques, il ne doit pas en général excéder 24 mois, mais peut dans certains cas être prolongé.

Dans la pratique

Après avoir consulté la Direction Générale des Douanes et Droits indirects, et plus particulièrement le bureau E3 qui traite des procédures de dédouanement simplifiées, nous avons constaté qu'il n'existe pas de procédure formelle particulière en matière d'importation en cas de catastrophe. Il n'existe pas de procédure type d'import contrairement à l'export en cas de catastrophe. Il y a un vide de procédure.

D'après l'agent de douane que nous avons contacté, dans la pratique, le modèle à l'export est repris (de manière informelle) pour l'import. Les mêmes informations devront être transmises au bureau des douanes ainsi qu'au COGIC. Cependant, de par l'absence de formalisme, une certaine flexibilité apparaît. En effet, dans certains cas, les procédures de dédouanement seront dépourvues de toute démarche. Ainsi, lorsque le matériel entrant réuni les deux conditions cumulatives suivantes, une simple déclaration verbale sera admise : le matériel importé n'excède pas une tonne et la valeur du matériel est inférieur à 1000 euros.

Le service des douanes ne reçoit pas de directives particulières de la part de l'Etat. Ce sont eux, qui, au cas par cas décide de la procédure à adopter selon les circonstances et le type de matériel importé.

De manière générale, pour permettre un passage rapide de l'équipement, il est admis que les régularisations se fassent a posteriori.

ii. L'importation de médicaments

Le point 18 de la Partie V des lignes directrices a prévu le cas des biens spéciaux, parmi lesquels sont inclus les médicaments :

« Outre les facilités décrites au paragraphe 17,

1. Les États touchés devraient reconnaître temporairement les immatriculations et les plaques étrangères des véhicules importés par les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance ou en leur nom, dans le cadre d'opérations de secours et d'assistance au relèvement initial.

2. S'agissant des équipements de télécommunications et de technologie de l'information, les États touchés devraient lever l'obligation d'obtenir des autorisations ou délivrer rapidement les autorisations nécessaires, et réduire tout autre obstacle à leur utilisation, leur importation ou leur exportation par les États et les organisations humanitaires prêtant assistance, ou en leur nom, dans le cadre d'opérations de secours et d'assistance au relèvement initial. Sans discrimination envers les acteurs humanitaires nationaux et sans qu'il en résulte pour eux des effets néfastes, les États touchés devraient également accorder aux États et aux organisations humanitaires admissibles prêtant assistance un accès prioritaire aux bandes passantes, aux fréquences et aux satellites pour les télécommunications et les transferts de données liées aux opérations de secours en cas de catastrophe (ou, le cas échéant, encourager d'autres acteurs nationaux à le leur accorder).

3. Les États d'origine, les États de transit et les États touchés devraient réduire, dans la mesure autorisée par la sécurité publique et le droit international, les obstacles juridiques et administratifs à l'exportation, au transit, à l'importation et à la réexportation de médicaments et de matériel médical par les États ou les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance, ou en leur nom, dans le cadre d'opérations de secours en cas de catastrophe et d'assistance au relèvement initial. Les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance devraient prendre toutes les mesures raisonnables pour garantir la qualité, l'utilité et l'innocuité de tous ces médicaments et matériels, et surtout :

a) l'utilisation de tous les médicaments qu'ils importent devrait être approuvée dans l'État d'origine et dans l'État touché.

b) Les médicaments qu'ils emploient dans leurs propres opérations devraient être :

i) transportés et conservés dans des conditions propres à assurer leur qualité et

ii) à éviter tout détournement et abus.

c) Tous les médicaments dont ils font don et destinent à l'usage d'autrui dans le pays touché devraient :

i) arriver dans le pays touché au moins douze mois avant leur date de péremption, sauf dispositions contraires des autorités qui les reçoivent ;

ii) être transportés et conservés dans des conditions propres à assurer leur qualité jusqu'à ce qu'ils parviennent à l'État touché et

iii) être dûment étiquetés dans une langue comprise dans l'État touché, avec leur dénomination internationale ou leur nom générique, le numéro du lot, la forme de dosage, la force, le nom du fabricant, la quantité contenue dans l'emballage, les conditions de conservation et la date de péremption.

4. Les États d'origine, les États de transit et les États touchés devraient envisager la possibilité de modifier ou de réduire les prescriptions usuelles en matière de fumigation et d'interdiction et/ou de restrictions liées aux importations et aux exportations de produits alimentaires par des États et des organisations humanitaires admissibles prêtant assistance lors d'opérations de secours en cas de catastrophe. »

De manière générale, il est admis, dans les conventions, que l'importation de stupéfiants sur le territoire de la partie cocontractante et le retour des quantités non utilisées n'entre pas dans le champ d'application de la Convention internationale sur les stupéfiants de 1961.

Cependant, cette exception n'est possible que si certaines conditions sont réunies :

Tout d'abord, les stupéfiants ne peuvent être emportés que pour répondre à un besoin médical urgent. Ensuite, ils ne pourront être utilisés que par un personnel médical qualifié (les conventions ne précisent pas davantage qui est autorisé à utiliser ces produits) agissant conformément aux dispositions légales de la Partie contractante requise.

L'Etat garde une prérogative de contrôle pour ce type de produits.

2) Les obligations de l'Etat requérant

a. La direction des opérations de secours

Le paragraphe 3 du point 3 de la Partie I des lignes directrices dispose que :

« Les États touchés ont le droit souverain de coordonner, réglementer et surveiller, conformément au droit international, les opérations de secours et d'assistance au relèvement en cas de catastrophe menées sur leur territoire par les acteurs prêtant assistance. »

Toutes les conventions auxquelles la France fait partie rappellent que la direction des opérations de sauvetage et de secours incombe aux autorités de la Partie contractante requérante.

Les instructions destinées aux équipes de secours de la Partie contractante requise seront transmises exclusivement à leurs chefs qui devront régler les détails d'exécution vis-à-vis du personnel qui leur est subordonné.

Il est recommandé que les tâches qui seront attribuées aux équipes de secours étrangères figurent dans la requête d'assistance. Comme nous l'avons vu, certaines conventions ont même prévu des requêtes types annexées aux arrangements administratifs et dans le cas où ces requêtes types ne seraient pas prévues, il est précisé quelles informations devront être transmises aux autorités publiques de la Partie contractante requise.

« Ainsi, lorsque l'assistance internationale arrive sur le lieu du sinistre, une mission ou une zone leur est attribuée, ils peuvent donc travailler avec leur équipement et leurs méthodes de travail. Généralement un conducteur et un interprète sont mis à leur disposition »⁶⁸.

Enfin, les Etats s'engagent à accorder protection et assistance aux équipes de secours de la Partie contractante requise. Dans la pratique, il apparaît que cette disposition soit difficile à appliquer en cas de catastrophe. Cependant, toutes les dispositions sont prises afin que le personnel de l'assistance internationale bénéficie d'un accès rapide aux soins en cas de nécessité.

⁶⁸ Entretien avec le Colonel Salles-Mazou, directeur Du SDIS 66, le 29 juin 2009.

i. La protection juridique des Etats

Toutes les conventions prévoient qu'aucune demande d'indemnisation à l'encontre de l'autre Partie contractante ne sera engagée en cas de dommages aux biens lui appartenant ou appartenant à une subdivision politique ou administrative si le dommage a été causé par un membre d'une équipe de secours de l'autre Partie contractante dans l'accomplissement de sa mission en exécution de la convention d'assistance.

De même en cas de préjudice subi par un membre d'une équipe de secours blessé ou décédé dans l'accomplissement de sa mission en exécution de la convention d'assistance.

Dans le cas d'un dommage causé à un tiers par un membre d'une équipe de secours de la Partie contractante requise, dans l'accomplissement de sa mission, la Partie contractante requérante est responsable du dommage, dans les mêmes circonstances que si ce dommage avait été causé par ses propres équipes de secours.

Ces dispositions sont également applicables en cas d'exercices organisés en commun.

b. Le financement de la mission d'assistance

La partie V de l'IDRL en son point 24 relatif aux coûts dispose que :

« 1. Les coûts liés aux opérations internationales de secours ou d'assistance au relèvement initial conduites conformément aux présentes Lignes directrices devraient normalement être pris en charge par l'État ou l'organisation humanitaire prêtant assistance.

Toutefois, les États prêtant assistance peuvent convenir préalablement avec l'État touché du remboursement de certains coûts et frais ou de l'emprunt temporaire d'équipements.

2. Lorsqu'il est dans leur pouvoir de le faire et dans la mesure du possible au vu des circonstances, les États touchés devraient prévoir de fournir certains services à prix réduit ou gratuitement aux États ou aux organisations humanitaires admissibles prêtant assistance, notamment :

a. le transport à l'intérieur du pays, y compris par les compagnies aériennes

nationales ;

b. l'utilisation de bâtiments et de terrains pour y installer des bureaux et des entrepôts ; et

c. l'utilisation d'équipements de manutention et un soutien logistique.

Les conventions bilatérales auxquelles la France est partie disposent que les frais de l'assistance fournie par les équipes de secours de la Partie contractante requise, y compris les dépenses provenant de la perte de la destruction totale ou partielle des objets emportés ne sont pas pris en charge par les autorités de la Partie contractante requérante mais par la partie requise.

Une disposition spéciale est prévue pour les aéronefs qui prévoit que dans ce cas là, la Partie contractante requise pourra demander le partage par moitié des frais afférents à l'utilisation des aéronefs.

Enfin, tout ce qui découle de la logistique (hébergement, nourriture) sera pris en charge par la Partie contractante requérante pendant la durée de la mission des équipes de la Partie contractante requise, qui aura également la charge de réapprovisionner en biens d'exploitation dans la mesure où les stocks emportés ont été épuisés.

Cependant, lorsque la France fait appel à des moyens privés, la charge du coût pèse sur elle. La France a déjà fait appel à des entreprises danoises pour leurs pompes lors d'inondations en France. Le coût des pompes étant élevé (entre 1 million et 1.5 millions d'Euros à l'unité) tous les pays n'en possèdent pas. La France s'est dotée, depuis, de 8 pompes à grande capacité.

c. Le rapatriement des personnes évacuées

Au cours de nos recherches nous n'avons trouvé qu'une seule référence au cas de réadmission des personnes évacuées. Il s'agit de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave du 14 juillet 1987. L'article 12 intitulé : « Assistance et réadmission des secouristes et des personnes évacuées », dispose que « chaque partie contractante est obligée de réadmettre sans égard à leur nationalité, les personnes, secouristes ou évacuées, venues de son territoire sur celui de l'autre partie contractante même si elles ne sont pas en

possession d'un document officiel d'identité. S'il s'agit d'étrangers, ils restent soumis au même statut de séjour et d'établissement qu'avant le passage de la frontière ». Ainsi, les Etats s'engagent à revenir au statu quo et à ne pas refuser le retour de personnes se trouvant de manière irrégulière sur le territoire français.

C- LES DIFFICULTES INHERENTES A LA COOPERATION INTERNATIONALE

Le fait de faire intervenir des équipes de secours internationales pose un problème majeur inhérent à ce caractère international. Les équipes qui constituent les renforts viennent avec leur matériel et leur savoir-faire mais la communication entre équipes de secours est difficile du fait de la différence de langue (1).

Au problème de communication vient s'ajouter le problème de l'harmonisation de certains diplômes (2).

1) Les langues

Après avoir contacté un certain nombre de SDIS frontaliers (qui ont l'habitude de travailler avec des équipes de secours étrangères), tous ont évoqué le problème des langues, mais qui est plus simple à résoudre au niveau de la coopération transfrontalière, ce que nous verrons dans un développement ultérieur.

Dans la pratique, sur le terrain, le Chef de mission de l'équipe de secours internationale étant le seul à recevoir les instructions, la communication se passe relativement bien. Il faut cependant trouver rapidement un interprète voire plusieurs selon le nombre d'équipes de secours arrivant sur le territoire en cas de catastrophe. Cette solution semble adaptée lorsque les équipes de secours voisines effectuent, seules, une mission sur un secteur donné, mais elle apparaît problématique lorsque les équipes françaises et frontalières coopèrent sur un même secteur, le problème des langues se faisant davantage ressentir lorsque les méthodes et techniques de travail sont différentes.

Ainsi, une connaissance solide des méthodes des pays voisins permettrait de pallier la difficulté des langues, connaissance qui peut s'acquérir par des espaces de rencontre ou des formations et exercices réguliers. Dans certains cas ces formations et exercices ne sont pas nécessaires, les équipes de secours travaillant régulièrement ensemble.

Une bonne coopération tient à une bonne connaissance des techniques, moyens et méthodes de travail des équipes de secours étrangères. De plus, la coordination

sera d'autant plus facile, si une certaine habitude de travail se met en place. En effet, disposer de ces informations et connaître les pratiques et méthodes, permet aux autorités d'être précis dans le requête et mais également de mieux identifier les Etats qui seront susceptibles d'intervenir, ce qui est un gain de temps considérable.

C'est pourquoi des exercices sont régulièrement organisés et ce, à tous les niveaux :

- ❖ Au niveau européen, deux exercices annuels sont organisés ;
- ❖ 10 exercices entre pays européens par an ;
- ❖ Au niveau frontalier, il s'agit d'un exercice par an. (Il arrive que ces exercices ne soient pas organisés lorsque les équipes travaillent régulièrement ensemble)

Certains Directeurs de SDIS préconisent la création d'espaces de rencontre, afin d'échanger également sur les pratiques et méthodes employées dans les différents pays.

De plus, en matière de coopération transfrontalière (que nous étudierons de manière plus approfondie dans le développement qui suit), il est intéressant d'évoquer le cas de la Conférence du Rhin Supérieur, dont le rôle est de se saisir de toute question transfrontalière et de proposer des solutions afin d'améliorer la coopération, notamment en cas de catastrophe.

Des groupes de travail ont été créés et notamment le groupe : « entraide en cas de catastrophe » qui se concentre sur « l'optimisation de l'information mutuelle et de la coopération transfrontalière des administrations et équipes de secours chargées de la protection civile »⁶⁹. Un des projets de ce groupe est la création d'un dictionnaire bilingue en plusieurs volumes (deux à ce jour), spécialisé en matière de protection civile ainsi qu'une présentation des états-majors et de leur organisation. Le premier volume se présente sous la forme d'un document destiné aux unités d'intervention tandis que le second traite de l'organisation de l'intervention sur les lieux de l'événement.

2) Les diplômes

La partie V, point 16, paragraphe c, des lignes directrices préconise d' « établir des procédures accélérées de reconnaissance temporaire des qualifications professionnelles du personnel médical, des architectes et des ingénieurs étrangers,

⁶⁹ <http://www.conference-rhin-sup.org/fr/themes-et-projets/catastrophe/groupe-de-travail/>

ainsi que des permis de conduire et d'autres types de permis et de certificats étrangers dont le personnel a besoin pour remplir ses fonctions de secours lors de catastrophes ou d'assistance au relèvement initial, et dont l'authenticité a été certifiée par l'État ou l'organisation humanitaire admissible prêtant assistance, pour la durée nécessaire à la réalisation des activités de secours ou de relèvement initial ».

Aujourd'hui, au sein de l'Union européenne, on trouve une vraie dynamique d'harmonisation des diplômes, cependant certains diplômes ne bénéficient pas de cette avancée, comme notamment le diplôme de secouristes.

Il est tout de même important de mentionner qu'existe entre les Etats une relation de confiance. Selon le Ministère de l'Intérieur, il n'y aura pas d'examen a priori de la possession de diplômes par le personnel qui compose les équipes de secours.

Cette absence de reconnaissance des qualifications des secouristes provoque certaines contradictions.

En effet, la CRF fait partie du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Afin d'exécuter les obligations légales qui découlent de l'agrément de sécurité civile, la CRF peut faire appel au Mouvement, sans consentement préalable du Gouvernement. Or, l'absence de reconnaissance implique que la CRF doive former les équipes du Mouvement afin que celles-ci puissent apporter leur soutien aux missions de la CRF. En situation d'urgence, il n'est pas possible de mobiliser du personnel pour former les équipes de secours provenant d'autres sociétés nationales.

« Concernant la libre circulation des personnes au sein de l'Union Européenne basée sur le Titre III du TCE, les citoyens européens sont autorisés à circuler librement entre les différents Etats membres. Le chapitre 1 concerne le droit des travailleurs à circuler librement au sein de l'Union sans être sujet à discrimination. La liberté de circulation des travailleurs a été assurée via la réglementation 1612/68/CEE. En conséquence, toute personne membre de l'assistance humanitaire dotée de la nationalité d'un des Etats membres ne devrait rencontrer aucune barrière lors de son entrée sur un territoire européen sinistré.

De plus, il existe une directive européenne relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles pour certaines professions, telles que médecins ou

avocats. Cependant cette directive ne fait pas mention des professions associées à l'assistance en cas de catastrophe et ne prévoit pas de procédure particulière en cas de catastrophe.

Les Etats membres sont dans l'obligation de mettre en œuvre les dispositions du traité relatives à la liberté de circulation. Le règlement et la directive ont également une valeur contraignante. »⁷⁰

III- Les accords de coopération transfrontalière

La base de cette coopération se trouve dans les accords bilatéraux évoqués ci-dessus, limitée géographiquement à la zone frontalière lorsque la convention traite de la coopération transfrontalière. A charge pour le préfet de département d'établir des conventions avec son homologue pour préciser les modalités de mise en œuvre de ladite convention. Cependant, il arrive que ces conventions ne soient pas signées (par exemple, pour l'Espagne, l'arrangement prévu par l'accord sur les secours frontaliers courants est en toujours cours d'élaboration et tant qu'il n'aura pas été signé il n'y aura aucun cadre formalisé dans ce domaine précis) »⁷¹. L'absence de cadre formalisé ne constitue pas un obstacle à l'assistance transfrontalière mais sa mise en œuvre se fera de manière informelle.

Comme dans le cas de la coopération internationale, une requête doit être adressée aux équipes de secours du département frontalier (A). De cette requête découle l'obtention d'un certain nombre de facilités juridiques (B). Il ne sera pas fait mention des lignes directrices car les mêmes points sont abordés dans la partie relative à la coopération internationale.

A- L'INTRODUCTION DE LA REQUETE

La compétence d'émettre une requête visant à faire intervenir des équipes de secours frontalières est reconnue aux préfets de département qui est le point focal de l'assistance transfrontalière, cependant, dans le cadre de cette coopération,

⁷⁰ British Institute of International and comparative law, « Preliminary review of European law », june 2009.

⁷¹ Magalie Féroul, chargée de mission, Direction de la Défense et de la Sécurité civile, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales.

d'autres acteurs peuvent solliciter l'aide transfrontalière lorsque la situation l'exige (1). La coopération transfrontalière connaît cependant des limites (2)

1) Le point focal de l'assistance transfrontalière

Le préfet de Département, représentation de l'Etat, au niveau des collectivités est le point focal de l'assistance transfrontalière. Il décide de la mise en œuvre de la coopération transfrontalière et de la coordination des opérations.

Cette compétence accordée au préfet est saluée par les SDIS. En effet, grâce à cette prérogative, les délais se trouvent raccourcis car la décision part du terrain et ne vient plus de Paris. L'EMZ, ainsi que le COGIC sont tenus informés.

Les conventions admettent également « qu'en cas de besoin, l'assistance sera directement sollicitée et accordée par les autorités compétentes des communes et des cercles frontaliers »⁷².

Dans la pratique, il arrive également que le Directeur Départemental des SDIS décide de lui-même, de faire intervenir les équipes frontalières, en avisant le préfet et le Président du département qui par la suite, transmettra les informations à l'EMZ. Mais cette pratique ne se vérifie pas dans tous les départements. Ce cas de figure est fréquent lorsque l'Etat voisin connaît des difficultés de répartition de compétence avec ses régions, comme c'est le cas en Espagne avec la Catalogne. Depuis quelques années, des tentatives de conventions sont faites entre le département des Pyrénées Orientales et la Catalogne mais elles n'ont pas abouti, le Gouvernement espagnol ne lui reconnaissant pas une compétence en matière de politique étrangère. Ainsi, en attendant un cadre réglementaire, les opérations de coopération existent mais de manière informelle, ce qui pourrait poser problème, comme le souligne le Colonel Salles-Mazou, Directeur Départemental des SDIS, Chef du Corps Départemental, en cas d'accident, de dommages à un tiers ou un à membre des équipes de secours. Cette pratique n'est toutefois admise que lorsque la catastrophe est localisée et d'envergure moyenne.

Pour l'instant, il n'existe qu'un accord entre les deux Gouvernements et il est déjà arrivé, qu'en respectant les procédures établies par la convention bilatérale

⁷² Article 3 de la convention entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves, du 3 février 1977 ; article 3 de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves, du 21 avril 1981.

interétatique en cas d'assistance internationale et non frontalière, les équipes de secours aient du attendre l'accord des différents ministères avant d'intervenir, ce qui avait fait perdre plus de six heures lors d'une opération de feux de forêt alors que les équipes françaises étaient prêtes à partir. Cet exemple démontre l'importance de concrétiser les dispositions prévues dans les accords interétatiques, les Etats devant faciliter l'aboutissement d'un accord entre départements en réduisant les difficultés inhérentes à la différence d'organisation territoriale.

2) La gestion d'une catastrophe : une réponse graduée

Selon la nature du sinistre, l'option de la coopération transfrontalière sera adéquate (b), à condition que les équipes de secours n'est pas à affronter le même sinistre sur le territoire (a).

Au niveau frontalier, les procédures relèvent souvent de l'informel. Les équipes ayant l'habitude de travailler ensemble, connaissant le matériel et les techniques de chacun, les demandes ne sont pas toujours faites dans un cadre formel, la réactivité primant sur les formalités administratives. Si besoin est, la régularisation se fera a posteriori.

Nous l'avons évoqué, même si le critère de proximité prime, les autorités préféreront toujours avoir recours à des renforts nationaux. Ainsi, il est nécessaire de distinguer deux cas de figure.

a. Un sinistre sur une zone frontalière

Prenons l'exemple du Sud de la France, territoire propice aux feux de forêts et inondations, ainsi, depuis quarante ans une coopération interdépartementale est entretenue. Un SDIS qui ne serait pas dans la mesure de répondre seul à un sinistre, a la possibilité de bénéficier de renforts nationaux par l'intermédiaire du préfet qui contactera l'EMZ (ou le COGIC s'il faut mobiliser des moyens plus importants) afin de détacher des colonnes de secours d'autres départements et ce de manière structurée et organisée. En 1985, de nombreux feux importants se sont déclarés et 75% des pompiers de France étaient mobilisés. Aujourd'hui, les colonnes de secours (département, composition) des autres départements vont être intégrées à l'avance dans les plans de gestion de crise. Désormais, si un feu se déclare dans le Sud, il est prévu que les colonnes prévisionnelles viennent de Bretagne.

Cette option va pouvoir être exploitée lorsque le sinistre a pu être anticipé à temps, les équipes de secours envisageant la possibilité d'être dépassées.

Dans l'hypothèse où le sinistre est soudain, aux conséquences lourdes et difficilement gérables avec les seuls moyens du SDIS, un appel à la coopération transfrontalière sera fait. Cette option a tout de même une limite, car le sinistre peut également se faire ressentir chez nos voisins, ainsi, il ne sera pas possible de mobiliser ces équipes plus de quelques jours.

Exemple : Lors des Incendies en Grèce, ce sont les colonnes françaises de secours de l'Est qui ont constituées les renforts et pas celles du Sud. En effet, dans ce cas de figure, la proximité des équipes de secours n'est pas le premier critère retenu, car la Zone Sud à cette époque devait affronter ses propres feux de forêts.

Elles resteront le temps que les renforts nationaux arrivent sur le lieu du sinistre, renforts qui peuvent eux être mobilisés plus longtemps.

On constate dès lors les faiblesses de la coopération transfrontalière lorsque la catastrophe s'étend sur plusieurs départements frontaliers. Lorsqu'un feu se déclare dans les Pyrénées Orientales, il y a de fortes probabilités que la Catalogne ait à affronter le même sinistre. Ainsi, il n'est pas possible d'exploiter la coopération transfrontalière dans ce cas et plus les moyens adéquats sont techniques et plus la coopération devient problématique.

Le mécanisme de protection civile européen apparaît donc comme un palliatif efficace.

b. Un sinistre ciblé

Dans le cas d'un sinistre ciblé ou d'un risque courant, la coopération transfrontalière fonctionne bien.

Prenons l'exemple des Pyrénées Orientales, le SDIS lors d'une reconnaissance en hélicoptère a pu constater la présence d'un feu du côté catalan. Sur proposition du SDIS, le centre de commandement catalan a accepté que le SDIS envoie ses hommes et matériels, le temps que les équipes de secours catalanes arrivent sur les lieux, le SDIS étant plus près et disposé à partir, la direction des opérations restant sous commandement catalan.

Cette coopération se fait donc par moment de manière complètement informelle, le préfet, le président de région ainsi que l'EMZ sont tenus informés.

En zone frontalière, le problème des langues s'avèrent moins lourd car pour des raisons culturelles, il est plus facile de trouver des officiers bilingues.

B- LES FACILITES JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES ACCORDEES DANS LE CADRE DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE

Le caractère informel de la requête se retrouve dans l'octroi des facilités juridiques en matière de douanes (1). Les autres garanties et facilités sont les mêmes que celles accordées entre Etat, les conventions bilatérales constituant la base juridique de la coopération transfrontalière (2).

1) Le passage facilité des frontières du personnel et du matériel

a. Le passage des frontières du personnel

Né de la volonté de certains Etats membres de l'Union européenne d'étendre aux ressortissants de pays tiers le bénéfice de la libre circulation des personnes sur leur territoire, l'espace Schengen repose sur les Accords de Schengen. Ces accords autorisent la libre circulation des personnes et harmonisent les contrôles des voyageurs au sein de l'espace constitué par ces Etats. Inclus dans le traité d'Amsterdam, en 1999, ils font partie intégrante du droit communautaire⁷³.

Des Etats non membres de l'Union Européenne font partie de cet espace et ont donc signé un accord avec l'Union sur ce point. Il s'agit de l'Islande, de la Norvège, de la Suisse et du Liechtenstein.

Par ailleurs, en application de l'échange de lettres franco-monégasque du 15 décembre 1997 modifiant la convention de voisinage du 18 mai 1963 et approuvé par une décision du Comité Schengen du 28 juin 1998, Monaco est un point de passage autorisé pour l'entrée dans l'espace Schengen⁷⁴.

Ainsi, les équipes de secours de tous les pays frontaliers peuvent entrer en France sans faire aucune démarche pour le passage des frontières.

⁷³ <http://www.toutteleurope.fr/fr/actions/citoyennete-justice/schengen.html>

⁷⁴ <http://www.cooperation-monaco.gouv.mc>

b. L'entrée et la sortie du matériel destiné à l'assistance

En principe les règles applicables à l'importation de matériel destiné à lutter contre les effets de catastrophes dans le cadre d'un accord bilatéral interétatique trouve à s'appliquer ici. Mais encore une fois, les formalités dans le domaine de la coopération transfrontalière sont assez souples, les listes n'étant pas systématiquement réclamées. Le matériel apporté sera celui demandé par les équipes de secours ou le préfet de département.

2) La direction et le coût des opérations de secours et la responsabilité

Les règles établies pour la coopération internationale s'appliquent également à la coopération transfrontalière, la coopération transfrontalière entrant dans le champ d'application des conventions bilatérales.

C- LES ACCORDS DE COOPERATION SPECIFIQUES

La région du Rhin supérieur est une région dynamique en matière de coopération transfrontalière. « L'espace franco-germano-suisse du Rhin supérieur constitue un bassin de vie commun pour ses habitants. Les différentes cultures et traditions constituent la richesse de cette région située au cœur⁷⁵ de l'Europe, et ne sont en aucun cas des obstacles ».

Dans le but de favoriser la coopération transfrontalière dans cette région, la Conférence du Rhin supérieur a été créée. Il s'agit d'un « cadre privilégié de la concertation transfrontalière dans l'espace du Rhin supérieur »⁷⁶. Des groupes de travail spécifique à un thème particulier permettent de pousser une coopération dans de nombreux domaines et notamment dans le domaine de l'entraide en cas de catastrophe dans l'espace du Rhin supérieur.

Depuis 1987, les sapeurs pompiers de Kehl et de Strasbourg coopèrent ensemble dans le domaine de la lutte préventive contre les incendies et l'échange d'informations et d'expérience. Suite à un grand incendie en Suisse, les autorités ont mis en place une coopération intensive autour de la protection contre les catastrophes dans le territoire sous mandat de la Conférence franco-germano-suisse du Rhin Supérieur.

⁷⁵ <http://www.oberrheinkonferenz.org/fr/accueil/>

⁷⁶ <http://www.oberrheinkonferenz.org/fr/conference-rhin-superieur/>

Le Rhin revêt une importance essentielle pour l'espace du Rhin supérieur, les bateaux transportent des quantités toujours plus importantes de produits dangereux et les croisières fluviales se multiplient. Les risques ont donc augmenté.

Ainsi a été décidé l'acquisition d'un bateau-pompe « Europa 1 ». Un groupement local de coopération transfrontalière a été créé pour assurer la gestion du nouveau bateau-pompe, ce groupement est propriétaire du bateau mais est également chargé de son entretien et de son exploitation⁷⁷.

Il s'agit d'un engin multifonctionnel de secours et d'assistance rapide, qui doit intervenir dans tout l'espace du Rhin supérieur.

Ces équipes ont travaillé ensemble pour l'élaboration d'un concept de défense, permettant d'intervenir entre Rotterdam et Bâle en 20 minutes pour le secours à personne et en une heure pour les opérations de grande envergure.

Pour l'instant, les équipes de secours ne sont pas mixtes et l'exploitation du bateau est alternative, les sapeurs pompiers français l'exploitent le jour et les allemands les nuits et week-end.

Ce projet d'exploitation en commun d'un bateau pompe permet de faire travailler ensemble et ce de manière régulière, les équipes françaises, suisses et allemandes. Des simulations et exercices sont organisés, comme par exemple dans le cadre de l'exercice REGIO CAT 2006. « Il s'agit de vérifier les procédures et les conventions liées à l'entraide transfrontalière en cas de catastrophe et d'identifier les améliorations nécessaires. »⁷⁸

C'est dans ce contexte que s'est déroulé le 23 septembre 2006 l'exercice « REGIO CAT 2006 » dans la région des trois frontières près de Bâle. Le scénario de cet exercice à grande échelle prévoyait une collision entre un navire de passagers transportant près de 400 personnes et un bateau-citerne chargé d'essence. Une explosion se produisait à la suite de cet accident, le « Baserdybli » prenait feu, une panique se déclenchait à bord et les passagers se jetaient à l'eau.

L'exercice a fait l'objet d'une évaluation approfondie et a servi de base pour définir de nombreuses propositions visant à améliorer la coopération⁷⁹.

⁷⁷<http://www.oberrheinkonferenz.org/media/docs/335-Feuerl%C3%B6schbootbrosch%C3%BCre-F.pdf>

⁷⁸ <http://www.oberrheinkonferenz.org/fr/themes-et-projets/catastrophe/projets/regio-cat/>

⁷⁹ <http://www.oberrheinkonferenz.org/fr/themes-et-projets/catastrophe/projets/regio-cat/>

De manière générale, l'esprit et le contenu des lignes directrices établies par la Fédération se retrouvent dans les conventions bilatérales que la France a signées avec ses partenaires. Nous avons également pu constater que l'absence de formalisme dans certains domaines, ne constituait pas un obstacle à la coopération, le cadre de la coopération n'étant pas rigide et adaptable en fonction du cas d'espèce. Il apparaît cependant nécessaire de remédier à ce manque de formalisme, notamment en ce qui concerne les procédures douanières et dans certains cas de coopération transfrontalière.

De plus, l'Union Européenne de par sa nature et son domaine de compétence a permis de lever de nombreuses barrières, comme celle du passage des frontières.

Après avoir étudié comment la France s'est préparée juridiquement à recevoir des renforts internationaux, il est important d'évoquer le cadre national des opérations de secours, en commençant par les associations et ONG qui sont des acteurs essentiels de la sécurité civile. L'examen de ce cadre nous permettra également de comparer les procédures, lorsque la France apporte son soutien à un pays en situation de catastrophe.

Titre II- Les spécificités du cadre national des opérations de secours

La protection des populations compte parmi les missions essentielles des pouvoirs publics, mais leurs moyens matériels ne suffisent pas toujours à faire face aux situations d'urgence, tant à cause du volume des équipements nécessaires que de la spécificité de certains besoins. Cette responsabilité ne peut donc peser sur les autorités publiques seules, mais doit être partagée avec d'autres acteurs. La loi de modernisation de la sécurité civile insiste sur la nécessaire diversité des acteurs pour faire efficacement face à la pluralité des risques pesant sur la population. La France dispose de service de secours disponibles au quotidien et capables de faire face à la majorité des demandes de secours. Ces services de secours sont les SDIS et les SAMU.

Les associations nationales sont des acteurs essentiels de la sécurité civile, ainsi, nous verrons comment elles sont intégrées dans les opérations de sécurité civile, mais surtout comment la loi leur permet de participer aux missions de secours (I).

Au-delà de l'organisation de la sécurité civile sur son territoire, la France a également envisagée dans sa réglementation l'hypothèse où un pays sinistré ferait appel à elle pour le soutenir dans la gestion d'une catastrophe (II).

I- Les associations, acteurs spécifiques de la sécurité civile

La loi de modernisation de sécurité civile du 13 août 2004 insiste sur la nécessité de faire intervenir une diversité d'acteurs afin de répondre plus efficacement à des situations complexes. Nous verrons donc quel rôle la loi de 2004 confie aux associations et ONG (A) et sa mise en œuvre dans la pratique avec l'exemple de la CRF(B).

A- LE ROLE DES ASSOCIATIONS DANS LES MISSIONS DE SECURITE CIVILE

Les Associations et ONG font partie des acteurs recensés dans la loi de modernisation de sécurité civile (3). Cependant, pour qu'une association ou ONG soit intégrée aux missions de sécurité civile, elle doit avoir reçu un agrément de sécurité civile (1). De cet agrément, va découler un certains nombre de responsabilités (2).

1) L'agrément de sécurité civile

La loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile en son article 2 énumère les acteurs de la sécurité civile et fait mention des associations ayant la sécurité civile dans leur objet social. L'article 35 crée l'agrément de sécurité civile et seules les associations agréées au niveau national peuvent participer aux missions de sécurité civile⁸⁰ sur le territoire français. Aujourd'hui⁸¹, 15 associations⁸² bénéficient de cet agrément, la CRF comptant parmi celles-ci⁸³. « Le potentiel humain des grandes associations de secouristes partenaires des pouvoirs publics représente plus de 200 000 bénévoles dont plus de 50 000 équipiers-secouristes, spécialisés dans les secours à personnes en état de détresse physique ou morale, immédiatement disponibles disposant des connaissances nécessaires pour être admis au sein des équipes structurées, hiérarchisées et dotées d'un matériel adapté leur permettant de participer aux secours organisés sous le contrôle des autorités publiques. »⁸⁴

2) Les obligations découlant du statut d'association agréée

Ledit agrément énumère les missions que doivent remplir les associations qui l'ont reçu. L'agrément de sécurité civile de la CRF par exemple, recense les missions suivantes: « Secours à personne, secours nautique, actions de soutien aux populations sinistrées, encadrement des bénévoles lors des actions de soutien aux populations sinistrées et les dispositifs prévisionnels de secours ». Ainsi, la CRF n'est pas nommément citée dans la loi, mais elle renvoie aux accords d'agrément.

⁸⁰Article 36 de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile : « Seules les associations agréées sont engagées à la demande de l'autorité de police compétente ou lors du déclenchement du plan ORSEC, pour participer aux opérations de secours et à l'encadrement des bénévoles dans le cadre des actions de soutien aux populations. ».

⁸¹ Juin 2009.

⁸²La liste des associations est consultable sur le site du ministère de l'intérieur : http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_l_interieur/defense_et_securite_civiles/autres_acteurs/agrements-securite-civile/view

⁸³ Arrêté du 15 septembre 2006 modifié portant agrément de sécurité civile pour la Croix-Rouge française.

⁸⁴http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_l_interieur/defense_et_securite_civiles/autres_acteurs/associations-securite-civile/asso-sc-presentation/

Dans un souci de totale intégration au système de secours, des conventions doivent être établies entre les associations de sécurité civile et les autorités publiques, ainsi qu'avec les SDIS.

Ainsi, une convention cadre de décembre 2007 a été établie entre la CRF et le Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales qui détermine les conditions dans lesquelles la CRF apporte son concours à la demande du Directeur de la Défense et de la Sécurité Civile (D.D.S.C), des préfets de zone et des préfets de département pour les missions mentionnées dans l'arrêté d'agrément du 15 septembre 2006 modifié.

Après avoir mentionné l'organisation territoriale de la CRF, la convention fait état de l'engagement de la CRF en tant qu'association agréée. Par conséquent, la CRF « s'engage à renforcer, à la demande du représentant de l'Etat chargé de la gestion de crise, les moyens de secours des pouvoirs publics et à mettre à leur disposition en tant que de besoin et en fonction de ses possibilités et de ses moyens, du personnel et du matériel. »⁸⁵.

3) Le rôle et les obligations des associations dans le dispositif ORSEC

Ensuite, dans le dispositif ORSEC⁸⁶, l'article 1 du décret n°2005-1157⁸⁷ définit les tâches des personnes publiques ou privées concourant à la protection générale des populations :

« Chaque personne publique ou privée recensée dans le plan ORSEC :

- a) Est en mesure d'assurer en permanence les missions qui lui sont dévolues dans ce cadre par le préfet de département, le préfet de zone ou par le préfet maritime ;
- b) Prépare sa propre organisation de gestion de l'événement et en fournit la description sommaire au représentant de l'Etat ;
- c) Désigne en son sein un responsable correspondant du représentant de l'Etat ;
- d) Précise les dispositions internes lui permettant à tout moment de recevoir ou de transmettre une alerte ;

⁸⁵ Article 3 de la convention cadre entre le Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales et la CRF du 5 décembre 2007.

⁸⁶ Organisation de la Réponse de Sécurité Civile.

⁸⁷ Décret du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC et pris pour application de l'article 14 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

e) Précise les moyens et les informations dont elle dispose pouvant être utiles dans le cadre de la mission de protection générale des populations relevant du représentant de l'Etat et des missions particulières qui lui sont attribuées par celui-ci. Lorsque plusieurs personnes publiques ou privées exécutent une même mission, elles peuvent mettre en place une organisation commune de gestion d'événement et désigner un responsable commun correspondant du représentant de l'Etat. Ces dispositions sont transmises au représentant de l'Etat et tenues à jour par chaque personne publique ou privée. »

Pèse sur les associations ayant reçu l'agrément une obligation légale, découlant de leur qualité d'association de sécurité civile, de remettre un rapport d'activité annuel. Concernant la CRF, chaque délégation départementale transmet un rapport au préfet de département. La Direction de l'Urgence et du Secourisme (ci-après DUS) centralise ensuite les rapports d'activité départementaux et les transmet au Ministère de l'intérieur. Ces rapports permettent de réactualiser les moyens et le personnel disponibles au sein de la CRF⁸⁸.

B- LES OBLIGATIONS LEGALES D'UNE ASSOCIATION DE SECURITE CIVILE

Les missions de la Croix-Rouge française font de celle-ci un acteur de la sécurité civile (1), et son statut d'auxiliaire des pouvoirs publics lui confère un rôle particulier lorsqu'elle est appelée à intervenir en mission de sécurité civile(2) ou dans des forums destinés à améliorer le dispositif existant (3).

1) Les statuts de la CRF

Le préambule des statuts de la CRF⁸⁹ dispose que le gouvernement français reconnaît la CRF comme une « société de secours volontaire, autonome, auxiliaire des pouvoirs publics et en particulier du service des armées, conformément aux dispositions de la première convention de Genève, et comme seule société nationale de la Croix-Rouge pouvant exercer son activité sur le territoire de la République française Elle conserve à l'égard des pouvoirs publics une autonomie qui lui permet

⁸⁸ Entretien avec Arnaud Tessier, Directeur Départemental de l'Urgence et du Secourisme du Morbihan, le 15 mai 2009.

⁸⁹ Statuts de la Croix-Rouge française de 2008.

d'agir conformément aux sept principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. ».

L'article 1^{er} précise quelles sont les activités de la CRF et son rôle en tant qu'auxiliaire des pouvoirs publics.

Il est fait référence aux cinq secteurs d'activité qui constitue la mission de la CRF : l'urgence et le secourisme, l'action sociale, la santé, la formation et la solidarité internationale. Selon les dispositions de cet article, la CRF exerce ses actions sur le territoire de la République et en dehors de ce territoire conformément aux statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. En tant qu'auxiliaire des pouvoirs publics, elle apporte son aide dans toutes les calamités publiques et dans le domaine de la sécurité civile⁹⁰.

En ce qui concerne la sécurité civile, les statuts ne précisent pas davantage le rôle que doit jouer la CRF, celui-ci est précisé dans la loi et dans les conventions avec le Ministère de l'Intérieur et dans celles conclues avec les SDIS.

Au niveau international, lorsque la CRF intervient sur demande du Mouvement International des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ses activités principales sont : la logistique, la santé, l'eau et l'assainissement et la distribution.

2) La CRF : auxiliaire des pouvoirs publics

Les statuts de la CRF rappelle son rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics, qui amène donc la CRF à soutenir les pouvoirs publics dans le domaine de la sécurité civile.

La CRF peut voir son rôle légal élargi sur demande des autorités publiques en matière de coordination du tissu associatif. En effet, elle s'est déjà vue confier la tâche de coordonner le tissu associatif, notamment lors de la tempête Klaus en janvier 2009⁹¹. De même, lors de grands événements, nécessitant la présence des services de secours dans un cadre préventif.

D'après les délégations départementales interrogées qui ont exercées cette tâche de coordination, les relations avec les autres associations ont été très bonnes et ce rôle bien accueilli par elles.⁹²

⁹⁰ Article 1^{er} des Statuts de la Croix-Rouge française de 2008.

⁹¹ Entretien avec Patrice Dallem, Directeur de l'Urgence et du secourisme de la Croix-Rouge française, le 12 mai 2009.

⁹² Délégation départementale du Morbihan et délégation départementale du Lot-et-Garonne.

3) La CRF au sein du Conseil national et départemental de la sécurité civile

Le préambule de loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 insiste sur la nécessité de redéfinir les orientations « qu'il faut imprimer à la conduite de la mission de protection et de secours pour qu'elle réponde aux crises nouvelles et aux attentes de la population. ».⁹³

Ces orientations sont regroupées sous trois axes :

- ❖ S'attaquer résolument aux risques, en les anticipant davantage (Connaître, prévoir et se préparer) ;
- ❖ Refonder la protection des populations ;
- ❖ Mobiliser tous les moyens en encourageant les solidarités.

Dans le cadre du premier axe, s'attaquer aux crises consiste en la synthèse de l'état de connaissance sur les risques dans une démarche pluridisciplinaire, allant de l'analyse scientifique des phénomènes à l'organisation des secours, repenser la planification opérationnelle et élargir la pratique des exercices à des entraînements en vraie grandeur.⁹⁴

Ainsi, est décidée la création d'un conseil national de sécurité civile, et trouvera son prolongement à un niveau local (départements)⁹⁵.

a. Le Conseil national de sécurité civile

Sous la présidence du Ministre de l'intérieur⁹⁶, ce Conseil, qui doit se réunir une fois par an, a pour but de valoriser les compétences des organismes chargés de la prévention et de la prévision, ainsi que celles des ministères en charge des différents risques, en favorisant la convergence des données de la recherche et des retours d'expérience. Le Conseil s'assurera de la mise en commun de leurs ressources au service de la planification, de la préparation et de la continuité opérationnelle. Il établira une typologie des risques et des menaces et analysera leurs conséquences et les modalités de gestion de crise qui s'y rapportent⁹⁷. Ce Conseil rassemble les principales administrations concernées, les grands opérateurs de service public, les

⁹³ Préambule de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Décret n°2005-99 du 8 février 2005 portant création du Conseil national de sécurité civile, article 3.

⁹⁷ Ibid.

organismes de recherche et d'expertise les plus directement impliqués et les élus et acteurs de secours, notamment la CRF (le Président ou son représentant)⁹⁸.

L'INHES⁹⁹ assure le secrétariat et la diffusion du Conseil national de la sécurité civile pour permettre au gouvernement d'évaluer en permanence l'état de préparation du pays aux risques. L'INHES contribue aux travaux sur les méthodes de gestion des crises¹⁰⁰.

Les membres de ce Conseil peuvent proposer d'ajouter une question à l'ordre du jour en s'adressant à l'INHES dans l'hypothèse où ces questions n'auraient pas été évoquées pendant la session plénière, celles-ci peuvent être proposées pour les groupes de travail.

A ce jour, la CRF n'a été convoquée que deux fois pour assister au Conseil national de sécurité civile, de plus, elle n'a encore jamais été convoquée pour les groupes de travail.

Le Conseil national de sécurité civile semble être un forum idéal pour débattre de la question de l'aide internationale, tous les acteurs de la sécurité civile étant réunis en un même lieu. De plus, cette question pourrait également faire l'objet d'un groupe de travail. Les problématiques qui relèvent de l'assistance internationale pourraient être soulevées et dans le meilleur cas, résolus, la mise en œuvre des accords transfrontaliers, ainsi que leurs lacunes, pourraient être relevées.

La création de ce Conseil est relativement récente, on ne peut qu'espérer que dans un avenir proche, ce dernier prenne vraiment forme, par une convocation annuelle telle que stipulée dans la loi¹⁰¹.

b. Le Conseil départemental de sécurité civile

Sous l'autorité du préfet de département, le Conseil départemental de sécurité civile mobilisera la compétence des organismes impliqués dans la prévention, la prévision et les secours.

⁹⁸ Décret n°2005-99 du 8 février 2005 portant création du Conseil national de sécurité civile, article 2 § 3.

⁹⁹ Institut National des Hautes Etudes de Sécurité

¹⁰⁰ <http://www.inhes.interieur.gouv.fr/fichiers/Avantpropos.pdf>

¹⁰¹ Préambule de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Le conseil départemental de sécurité civile et des risques majeurs (CDSCRM) a été créé en application des décrets des 7 et 8 juin 2006 portant réforme des commissions administratives.

Le décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives en son article 13 dispose que :

« I -Le conseil départemental de sécurité civile participe, dans le département, par ses avis et recommandations, à l'évaluation des risques encourus par les personnes, les biens et l'environnement, à la préparation à la gestion des crises et à la définition des actions d'alerte, d'information et de protection de la population, ainsi qu'à la promotion du volontariat en faveur de la sécurité civile.

II- 1 : le Conseil national de sécurité civile contribue à l'analyse des risques et à la préparation des mesures de prévention et de gestion des risques ; »

Prenons le cas du Conseil départemental de l'Ardèche¹⁰².

Il se réunit au moins une fois par an en assemblée plénière, qui est composée de 29 membres répartis en 4 collèges :

- ❖ 15 représentants des services de l'Etat ;
- ❖ 3 représentants des collectivités territoriales ;
- ❖ 6 représentants des services, organismes et professionnels spécialisés dans le domaine de la prévention et des secours ;
- ❖ 5 représentants des opérateurs de service public et des organismes experts, publics et privés, concourant à la sécurité civile.

Il peut également entendre toute personne extérieure (expert, élu, agent de l'Etat) dont l'audition est de nature à éclairer les délibérations du conseil.

Au sein du Conseil ont été constitués 3 groupes de travail ayant pour objet :

- ❖ L'information préventive sur les risques majeurs ;
- ❖ La prévention des risques naturels majeurs ;
- ❖ Le volontariat dans les corps de sapeurs pompiers et le bénévolat en faveur de la sécurité civile.

¹⁰²http://www.ardeche.pref.gouv.fr/sections/actions_de_lEtat/securite/securite_civile/risques/le_conseil_departeme/view

En matière de coopération transfrontalière, ces conseils seraient un forum idéal pour réunir autour d'une même table les homologues voisins, afin d'échanger sur les bonnes pratiques et sur l'amélioration de la coopération. En effet, connaître les pratiques et moyens des équipes de secours frontalières permettra de mieux évaluer la gestion de la crise.

Un groupe de travail dédié à la coopération transfrontalière serait un bon moyen de pousser plus loin ladite coopération.

c. Les Délégations Départementales Croix-Rouge française au sein des conseils départementaux de sécurité civile

La Direction de l'Urgence et du Secourisme (DUS) encourage les délégations départementales à siéger au sein des conseils de leur département. La démarche est ici, active. La délégation doit déposer une candidature auprès de la préfecture mais il semble que la règle ne soit pas appliquée de manière homogène, pour certaines délégations, du fait de leur participation à d'autres comités, ceux-ci ce sont vus attribuer une place de fait au sein desdits Conseils¹⁰³.

A la date de la rédaction de ce rapport, nous n'avons pu faire un recensement complet du nombre de délégations départementales siégeant ou non à ces conseils. Sur environ 100 délégations départementales, seules 14 nous ont transmis pour l'instant une réponse et parmi elles, seulement 7 siègent au sein de leur conseil départemental¹⁰⁴.

De manière générale, les lacunes recensées au niveau national se retrouvent à l'échelon départemental, il arrive même que ces conseils n'aient pas été créés dans certains départements¹⁰⁵. L'état d'avancement de ces conseils n'est pas homogène, certains ont déjà mis en place des groupes de travail, d'autres non¹⁰⁶. Certaines délégations ignoraient même leur existence.

¹⁰³ Exemple : la délégation départementale du Morbihan siégeant au CODAMU s'est vu attribuer une place au Conseil départemental de sécurité civile.

¹⁰⁴ DD 10, 29, 32, 37, 47, 56, 78.

¹⁰⁵ Selon la délégation départementale du 87, le département de Haute-Vienne n'aurait mis en place le Conseil.

¹⁰⁶ Le Conseil départemental du Morbihan a créé deux groupes de travail, le premier relatif à la promotion du volontariat, et le second sur l'enseignement des premiers secours.

La Croix-Rouge a reçu l'agrément de sécurité civile, pèse donc sur elle, une responsabilité en terme de qualité d'intervention. Le fait que l'Etat fasse souvent appel à la CRF, le rôle de coordinatrice du tissu associatif qui lui est parfois attribué montre la confiance que l'Etat lui accorde et sa qualité dans les interventions. La CRF est donc un acteur essentiel de la sécurité civile et sa place au sein des Conseils apparait donc comme indispensable.

II- Les moyens spécifiques d'intervention

A- L'ENVOI DE SECOURS EN PERSONNEL ET MATERIEL VERS UN PAYS EN DIFFICULTE

1) L'envoi des secours au départ de la France

La Direction Générale des Douanes et Droits Indirects a prévu une procédure spéciale en cas d'exportation de personnel et de matériel en situation d'urgence. Elle a tout d'abord, identifié et catalogué les acteurs de l'action d'assistance et de solidarité¹⁰⁷. La première catégorie comprend les organisations institutionnelles (internationales ou nationales) ainsi que les ONG, la seconde répertorie les collectivités locales, les associations et les particuliers. Le degré de contrainte des formalités à remplir pour les expéditions à caractère humanitaire varie selon la catégorie d'acteurs et la nature des biens envoyés¹⁰⁸.

a. Expéditions à caractère humanitaire effectuées par des organisations institutionnelles ou par des ONG

i. Les biens provenant de dons ou de collectes

L'envoi de ce type de biens peut être dispensé de la production de déclaration normalement prévue pour le dédouanement à l'exportation, à la condition qu'il soit dépourvu de tout caractère commercial. La seule obligation que les intéressés doivent remplir pour bénéficier de cet assouplissement est de fournir un certain nombre de documents reprenant :

- ✓ Le nom et l'adresse de l'organisation ;
- ✓ Le pays de destination ;
- ✓ La nature et le poids approximatif des marchandises exportées (vêtements, vivres, médicaments, matériels, produits de première nécessité) ;

¹⁰⁷ BOD n°5653 du 8 avril 1992, texte n° 92-029, « aide humanitaire d'urgence »

¹⁰⁸ Ibid

- ✓ Les références du moyen de transport ;
- ✓ Une déclaration signée par un représentant de l'organisation, indiquant qu'il s'agit d'envois à caractère humanitaire et philanthropique
- ✓ Une copie de l'attestation d'aide humanitaire (il existe deux types de modèles selon que l'organisation soit reconnue ou non par l'Etat français¹⁰⁹).

La reconnaissance était, dans le passé, effectuée par le Ministère de la Santé et de l'action humanitaire. Cette tâche incombe désormais au Ministère des Affaires étrangères et européennes.

ii. Les biens achetés sur le territoire national

La réglementation fiscale continue de s'appliquer et doit donc être respectée. Concernant les produits alimentaires, il s'agira de la réglementation de la politique agricole commune.

Deux cas de figures se présentent selon que les formalités douanières sont remplies par le fournisseur lui-même ou par les organisations.

- Les formalités douanières d'exportation sont accomplies par les fournisseurs eux-mêmes ou pour le compte de ces derniers par un commissionnaire en douane.

Dans ce premier cas de figure, les biens sont pris en charge par les organisations humanitaires après l'accomplissement des formalités douanières d'exportation.

Les déclarations d'exportation doivent être établies au nom de ces fournisseurs (rubrique exportateur) selon les procédures douanières qu'ils utilisent pour toutes leurs autres opérations d'exportation.

Ces déclarations d'exportation doivent notamment reprendre toutes les mentions relatives à la politique agricole commune lorsque l'exportation concerne des produits agro-alimentaires pour lesquels des restitutions sont demandées. En outre, si l'exemplaire de contrôle T5 est prévu par la réglementation, ce document doit accompagner les marchandises et être visé au dernier bureau de douane de sortie de la Communauté Economique Européenne.

- Les formalités douanières d'exportation sont accomplies par les organisations elles-mêmes.

¹⁰⁹ La Croix-Rouge française est reconnue

Sur le plan fiscal, les organismes à but non lucratif qui exportent des biens à l'étranger dans le cadre de leur activité humanitaire sont autorisés à recevoir en franchise de la TVA des biens qu'ils destinent à l'exportation ainsi que les services portant sur des biens exportés¹¹⁰.

Selon le type de biens, les associations humanitaires exportant des biens à l'étranger doivent, pour bénéficier de l'exonération de la TVA procéder aux démarches suivantes :

S'il s'agit de produits agro-alimentaires pour lesquels les fournisseurs demandent le bénéfice des restitutions octroyées dans le cadre de la PAC, les associations humanitaires doivent déposer des déclarations d'exportation de droit commun qui doivent comporter toutes les mentions relatives à la PAC.

Dans le cas où un même bien a été acheté à plusieurs fournisseurs, il convient d'établir autant de déclarations que de fournisseurs. En revanche, une seule déclaration suffit lorsqu'il s'agit d'articles différents.

Si un exemplaire de contrôle T5 est prévu par la réglementation, ce document doit accompagner la marchandise et être visé au dernier bureau de douane de sortie de la Communauté Economique Européenne (CEE).

S'il s'agit de biens qui ne sont pas des produits agro-alimentaires, la déclaration d'exportation peut être constituée selon les modalités prévues pour les biens provenant de dons et de collectes avec cette spécificité de faire apparaître le ou les fournisseurs concernés.

-Dans l'hypothèse où, il s'agirait de produits agro-alimentaires pour lesquels les fournisseurs renoncent au bénéfice des restitutions, cette procédure leur est alors applicable. L'inventaire devra être apposé de la mention : « Aucune restitution agricole n'est demandée pour les produits alimentaires exportés ».

b. Expéditions par des collectivités locales, des associations ou des particuliers.

Les expéditions effectuées dans le cadre de l'aide humanitaire par des collectivités territoriales (conseils régionaux, généraux, mairies, etc.) peuvent être réalisés auprès du service des douanes sur la base d'un inventaire ou d'une liste détaillée.

¹¹⁰ Article 275 II du Code Général des Impôts

En ce qui concerne les expéditions effectuées par des associations ou des particuliers, la procédure apparaît plus longue en raison des étapes supplémentaires à réaliser.

L'expéditeur devra remplir, en plus de la demande d'expédition, une attestation d'aide humanitaire, signée par la Mairie de la commune de départ d'envoi, « dans les meilleurs délais », qui seront ensuite transmises au service des douanes qui les retransmettra à la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects, qui donnera en retour des instructions pour l'accomplissement des formalités simplifiées de dédouanement à l'exportation¹¹¹.

Tout d'abord, on peut constater qu'il n'existe pas de procédure propre pour les associations et particuliers, il faut attendre les instructions de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects pour bénéficier du dédouanement, les délais se trouvant ainsi rallonger.

De plus, l'obligation de passer par la Mairie de la commune de départ d'envoi alourdit la procédure. Il est précisé que la signature devra être effectuée « dans les meilleurs délais », il s'agit là d'une notion floue et vague, cette étape peut prendre plusieurs jours.

La lourdeur de cette procédure peut décourager les acteurs à expédier des biens qui pourront être utiles aux victimes, un allègement de la procédure, par la suppression d'une étape ou par l'élaboration d'une procédure particulière pourrait favoriser la solidarité internationale pour cette catégorie d'acteurs non négligeable.

2) L'envoi de secours en personnel et matériel en transit par la France vers un pays en difficulté

Dans l'hypothèse où l'assistance internationale, pour acheminer l'aide, doit passer par la France, la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects a élaboré des procédures simplifiées.

Le bureau de départ doit :

- ❖ Pour les transports par la voie aérienne ou par la voie maritime, n'exiger aucun document de transit ;
- ❖ Pour les transports routiers : Faire souscrire un carnet TIR pour les expéditions à destination d'un pays signataire de la convention TIR ou faire établir

¹¹¹ BOD n°5653 du 8 avril 1992, texte n° 92-029, « aide humanitaire d'urgence »

un titre de transit communautaire, dispensé de garantie, valable jusqu'au bureau de douane de sortie de la Communauté Economique Européenne. Dans cette hypothèse, la partie descriptive du titre de transit communautaire est constituée par un double inventaire (ou d'un Document Administratif Unique en cas de recours à celui-ci).

TIR :

Le Carnet TIR est un document de transit douanier utilisé pour couvrir les droits et taxes durant le transport international de marchandises.

Chaque Carnet TIR porte un numéro de référence unique. Un Carnet TIR peut comporter 4, 6, 14 ou 20 volets ; 2 volets étant nécessaires pour chaque pays traversé, le nombre de volets indique donc le nombre de pays couverts par le Carnet TIR, pays de départ et de destination inclus. Un Carnet à 20 volets, par exemple, peut être utilisé pour transiter à travers 10 pays maximum.

Un Carnet TIR individuel ne peut être utilisé que pour un seul transport TIR. Une fois que le transport TIR a pris fin au bureau de douane de destination des marchandises, le conducteur se voit remettre le Carnet TIR dûment visé par les autorités douanières de destination. Les autorités douanières doivent immédiatement confirmer la fin du transport TIR de manière électronique via SafeTIR. Le Carnet TIR est alors renvoyé à l'association, puis transporté à l'IRU pour le contrôle final et l'archivage.¹¹²

DAU :

Le dépôt d'une déclaration constitue le point de départ des formalités de dédouanement à l'importation et à l'exportation. Elle peut être établie selon les modalités de droit commun (procédure normale) ou selon les modalités d'une procédure simplifiée. Sa forme et son contenu doivent être conformes au droit communautaire. « L'objectif poursuivi est l'harmonisation et la simplification du DAU, mis en place le 1er janvier 1988, en réduisant la quantité d'informations demandées aux opérateurs et en structurant de manière identique les données afin de permettre une interopérabilité entre les systèmes d'information des Etats membres dans la perspective du développement de la douane électronique. Ce règlement est applicable depuis le 1er janvier 2006. Il est entré en vigueur dans plusieurs

¹¹² http://www.iru.org/index/fr_iru_tir_TIRcarnet

Etats membres. La France, avait sollicité un report au 1er janvier 2007. A titre indicatif, les principales mentions obligatoires concernent le nom ou la raison sociale de l'importateur, du déclarant ou du représentant si celui-ci est différent de l'importateur, du type de déclaration déterminé en fonction de la provenance des marchandises, de l'origine de celles-ci, la nature de la marchandise et de leur valeur hors taxes.

Sont obligatoirement joints à la déclaration, la facture et, s'il y a lieu, tous autres documents nécessaires à l'octroi d'un régime tarifaire préférentiel et à l'application des mesures de contrôle de certaines marchandises à l'importation (produits agricoles relevant de la PAC, matériels de guerre, contingents, etc.)¹¹³.

3) Envois vers une destination prohibée ou soumise à surveillance

Les expéditions à destination d'un pays soumis à embargo total ou partiel sont soumises à autorisation.

Dans le cadre de l'embargo à l'encontre de l'Irak, toutes les demandes sans exception étaient subordonnées à l'accord préalable du Secrétariat Général de la Défense Nationale (SGDN).

Après accord du SGDN, les expéditeurs doivent immédiatement prendre contact avec la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects¹¹⁴, qui donnera les instructions aux bureaux de douane concernés.

4) Expédition de matériel médical humanitaire convoyé en bagages accompagnés (en cabine ou en soute) par voie aérienne

Les équipes médicales humanitaires transportent souvent par avion du matériel médical de haute technologie en bagages accompagnés.

« Ce mode d'acheminement adapté à des envois urgents permet également de surveiller un matériel couteux et d'éviter à destination des risques de vol ou de formalités administratives contraignante ou coûteuses. »¹¹⁵.

Au départ, dans les principaux aéroports français, le service des douanes facilitera le traitement de ces opérations. Les chefs de la circonscription concernés voudront bien donner des instructions en ce sens au service et mettre en place sur le plan local des

¹¹³ <http://www.douane.gouv.fr/page.asp?id=363>

¹¹⁴ Le Bureau E3, procédures de dédouanement simplifiées

¹¹⁵ BOD n°5653 du 8 avril 1992, texte n° 92-029, « aide humanitaire d'urgence »

procédures adaptées dans les aéroports voyageurs en vue d'accélérer les formalités douanières.¹¹⁶

Le texte ne précise pas quelles seront les facilités effectuées.

B- LES IMMUNITES

Nous n'avons pas été en mesure de recueillir des informations concernant ce point, le MAEE n'ayant pas pu nous faire de retour.

¹¹⁶ Ibid.

Conclusion

Un forum a été organisé le Mardi 2 décembre 2009 réunissant les principaux acteurs de la sécurité civile. La journée a été organisée autour d'une étude de cas rédigée par le Lieutenant-colonel Alain Chevallier (chargé de missions Exercices) et Patrick TYBURN (chargé de mission REX) de la DSC.

Le cas d'étude envisageait l'hypothèse d'un tremblement de terre au mois de décembre dans la région sud-est de Lourdes, d'une magnitude de 8.2 entraînant de lourdes pertes humaines et de nombreuses personnes ensevelies. Les pertes matérielles sont considérables, les routes vers les stations de sport d'hiver sont coupées alors que la saison de ski a commencé et que le taux d'occupation est proche de 100 % sur la plupart des sites.

Le cas d'étude a été rédigé de telle manière que les participants ont été amenés à s'intéresser à deux cas en particulier : la mobilisation des associations de sécurité civile par les autorités françaises et la mobilisation d'acteurs étrangers aux opérations de secours.

En temps de crise, le premier élément qu'il convient de prendre en compte est le facteur temps, en effet, pour une mobilisation efficace il est nécessaire que les acteurs de la sécurité civile (associations, mais aussi équipes de secours étrangères) aient pris l'habitude de travailler avec les autorités françaises afin que ces équipes se connaissent et puissent être les plus autonomes possible. La solution idéale est de fournir une zone à ces équipes de secours ou associations dont les compétences permettent aux autorités de se concentrer sur d'autres zones d'intervention.

Le scénario à éviter est l'arrivée d'équipes non encadrées. En temps de crise, le facteur temps réclame une organisation préalable afin d'éviter des équipes additionnelles qui réclameraient un encadrement français.

A notre connaissance, tant sur l'aspect international que national, il n'existe pas d'entraînement qui permettent à des équipes autres que celles de sécurité civile de se préparer à ce genre d'éventualités.

Il faudrait réussir à déterminer des blocs d'actions que l'on attribuerait aux différents acteurs (nationaux et extranationaux). L'agrément de sécurité civile ne rend pas systématique l'appel aux associations en cas de catastrophe, qui bien souvent n'attendent pas d'être appelées pour intervenir.

Ainsi, une préparation préalable réunissant les divers acteurs (tant nationaux qu'internationaux) permettrait à chacun d'être autonome dans son secteur d'activités. La clé de l'autonomie passe par une connaissance des équipes, de leurs capacités et de leurs moyens et surtout par la capacité de travailler ensemble.

La présentation de cas d'études (entre autres par les Préfets) tel que celui présenté par la DSC serait une solution envisageable et résoudrait en amont le problème du coût et de la logistique qui se pose lors d'exercices terrain.

Lors de la post-crise, les renforts correspondront davantage à de l'équipement spécialisé, notamment pour de la reconstruction de réseaux.

Il faudrait donc encourager l'organisation de tels exercices au niveau national et peut être même avec la collaboration et le soutien de la Commission Européenne, tant au niveau international, qu'au niveau européen ou encore au niveau transfrontalier.

L'établissement d'une base de données concernant les compétences spécialisées autonomes de chacun des acteurs serait également un atout avec une prise en compte des capacités des associations de sécurité civile.

L'objet de cette étude était de faire un bilan de la réglementation française concernant l'accueil prévu quant à l'aide internationale en renfort des moyens nationaux en cas de catastrophe en France.

Le bilan est plutôt positif, même si des lacunes ont pu être constatées (absence de relai d'informations auprès des douanes, une utilisation non effective des structures telles que le Conseil National de la Sécurité Civile, le problème de la reconnaissance des diplômes et formations, la non inclusion des associations de sécurité civile dans les stratégies,...). Cependant, il est important de mentionner que le bilan est certes positif mais uniquement pour des situations qui n'engageraient que des moyens européens.

Au regard des lacunes que nous avons pu constatées, il apparaît plus opportun que des mesures soient prises au niveau européen, l'objectif étant l'harmonisation, le principe de subsidiarité prend ici tout son sens.

Le secours aux populations est la priorité première, les démarches administratives s'inscrivent dans un deuxième temps. Comme dans tous pays, le recours aux moyens nationaux est privilégié mais en cas de nécessité, les autorités ont clairement affirmé qu'elles n'hésiteraient pas à faire appel à des renforts étrangers, notamment européens.

Tout au long de la rédaction de ce rapport, nous avons pu réaliser que la France est juridiquement mieux préparée à envoyer de l'aide plutôt qu'à en recevoir. Cependant, la création du Mécanisme de protection civile européen a permis de mettre en place un cadre de coopération et a permis une meilleure collaboration entre les Etats. Les autres Etats membres ont également une culture de sécurité civile, il est peu probable que la France ait un jour recours à des moyens extra-européens (même si cela a déjà eu lieu dans le cadre d'accords bilatéraux) pour faire face à une catastrophe. De plus, certains objectifs de l'Union Européenne, comme le marché unique, supprime les problèmes relatifs aux frontières.

Cependant, même si dans la pratique, les opérations se déroulent correctement, certaines procédures trop informelles devraient être révisées, notamment au niveau des douanes et dans l'échange d'information des différents services.

Il faut tout de même veiller à trouver un juste équilibre entre un nécessaire formalisme et une souplesse indispensable en matière de gestion de catastrophe chaque catastrophe étant unique. La réglementation doit pouvoir s'adapter au cas par cas.

Recommandations :

Actuellement la coopération internationale en France est gérée par les accords bilatéraux ou multilatéraux que la France a signés avec ses partenaires européens et internationaux. Selon la DSC, la France aurait à ce jour signé 47 accords (nous n'avons pas été en mesure de trouver la totalité de ces accords). La souplesse recherchée par la voie des traités montre aujourd'hui ses faiblesses en favorisant un régime hétérogène de la coopération internationale et une absence de cadre prédéfini ce qu'une loi permettrait de corriger. En effet, même si un tronc commun caractérise ces accords de coopération en cas de catastrophe, le point focal, certaines dispositions, facilités ou démarches vont différer selon le pays en question.

Or, **la mise en place d'une procédure unique en cas de catastrophe** concernant l'intervention de secours internationaux sur le territoire français instaurerait un régime commun qui favoriserait notamment une meilleure information de la diversité d'acteurs concernés par la sécurité civile (cf. les douanes) sans être toutefois démesurément rigide. Ainsi, à titre d'exemple, l'exemption de visas pour les équipes de secours, pourrait être systématique en cas de catastrophe et non tributaire de l'existence d'un accord de coopération, avec un consentement préalable incontournable du gouvernement pour autoriser une équipe étrangère à intervenir sur son territoire, ou encore l'établissement d'un point focal unique. Aujourd'hui, selon les conventions, les points focaux varient entre le Ministère de l'Intérieur ou le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes.

Imaginons l'hypothèse d'une catastrophe dont les conséquences dépasseraient nos moyens et qui réclamerait un équipement particulier dont ne disposeraient pas nos partenaires actuels ou alors en quantité insuffisante, nous obligeant ainsi à nous adresser à d'autres partenaires avec lesquels aucune convention n'a été conclue au préalable : Plutôt que de laisser place à l'informel et autoriser des procédures exceptionnelles dans l'urgence, ce cadre préétabli de la coopération internationale permettrait d'anticiper ces situations. De plus cette mesure est recommandée par les instances européennes dans différents instruments du droit dérivé.

Ensuite, quant à la préparation des réponses aux catastrophes, il serait intéressant de **faire évoluer les scénarios** et de confronter les réflexions sur des situations de plus grande ampleur que ce qui se fait actuellement, des situations dans lesquelles la France serait en moyens dépassés afin d'envisager des alternatives, telles que l'appel à la coopération internationale. La préparation juridique de la coopération internationale prend alors tout son sens.

De plus, il serait intéressant de **démocratiser les exercices de simulation** en salle qui ont l'avantage d'être moins coûteux que les exercices de terrain et permettant de rassembler le plus grand nombre d'acteurs tant nationaux qu'internationaux et ce, pour une durée raisonnable. Ces exercices sont plus faciles à organiser, ils peuvent donc être plus nombreux favorisant ainsi un échange d'information et une coopération plus régulière.

Il serait également plus cohérent de parvenir à une **reconnaissance des qualifications des secouristes** formés aux premiers secours des associations et ONG à l'international ou du moins au niveau européen. A titre d'exemple, la CRF peut faire appel au Mouvement pour l'aider à remplir sa mission découlant de l'agrément de sécurité civile, or les secouristes étrangers ne pourront opérer sur le territoire français seulement après avoir suivi une formation de 8 heures, ce que la CRF ne pourra faire en temps de crise.

Enfin, les autorités ont un rôle à jouer en matière de coopération transfrontalière, la politique étrangère étant du ressort de l'Etat, les structures décentralisées ne peuvent pas approfondir les relations transfrontalières sans initiative étatique, ce qui aujourd'hui laisse place dans certains cas à un véritable cadre informel dans lequel des opérations de secours transfrontalières ont lieu, la question primordiale de la responsabilité parmi d'autres reste donc posée. Il faut donc **encourager la conclusion d'arrangement administratif entre les départements français et transfrontaliers.**

Annexes

Annexe/Anlage 2
Formulaire de demande d'assistance/
Formular Hilfsersuchen

Information sur un accident grave/
 Information über einen schweren Unglücksfall
 Message N°/Mitteilung Nr. _____

A/An: _____

De/Von: _____
 Par ordre de (autorités nationales)/im Auftrag von (nationale Behörden)

Personne responsable/Verantwortlicher: _____

Localisation de l'événement/Ort des Ereignisses: _____

Téléphone/Telefon: _____ Coordonnées/Koordinaten: _____ (UTM)

Télécopie/Fax: _____

Adresse électronique/E-Mail-Adresse: _____

La situation décrite ici était valable jusqu'à/
 Die hier beschriebene Situation galt bis

_____ (dd-mm-yyyy) _____ heure locale/Ortszeit = _____ UTC

Situation de l'urgence/Sachstand zum Notfall: _____

Nombre de victimes (estimé)/Zahl der Opfer (geschätzt): _____,
 personnes affectées/blessées/Betroffene/Verletzte: _____

Mettre en pièces jointes les informations supplémentaires telles que cartes, tableaux etc. afin de donner des éléments complémentaires sur l'urgence (sous forme papier/fax ou par voie électronique, de préférence formats MS-Office-files, .jpg, ou .pdf, clairement signalées comme pièces jointes au Message N° _____)

*Bitte in der Anlage ergänzende Zusatzinformationen wie beispielsweise Karten, Tabellen etc. beifügen, um den Notfall besser erfassen zu können (auf Papier, Fax oder auf elektronischem Wege, vorzugsweise als MS-Office-Dateien, *.jpg, oder *.pdf, mit eindeutigen Hinweis, dass diese Dokumente Anlagen zur Meldung Nr. _____ sind).*

Demande d'assistance/Hilfsersuchen:

oui/ja non/nein

Future demande/Künftiges Ersuchen:

probable/wahrscheinlich encore ignoré/noch unbekannt

Type d'assistance/*Art der Hilfe*

- matériel/*Material*
- équipe d'intervention/*Einsatzsteam*
- équipe d'experts ou d'évaluation/*Experten- oder Evaluierungsteam*

Type de matériel, d'intervention, ou d'expertise attendu/
Art des Materials, Einsatzes oder erwünschten Fachwissens:

Assistance déjà sollicitée de la part de/
Unterstützung bereits angefordert durch:

Remarques/*Anmerkungen:*-----

Réglementation française et accords bilatéraux

- Loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile ;
- Accord entre le Gouvernement de la République française, d'une part, et le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement de la Région wallonne et le Gouvernement flamand, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, du 16 septembre 2002 ;
- Traité entre la République française et le Royaume d'Espagne en matière de protection et de sécurité civiles, du 11 octobre 2001 ;
- Accord sur l'assistance mutuelle entre les services français et monégasques de secours et de protection civile, du 16 avril 1970 ;
- Convention entre la République française et le Gouvernement de la République Hellénique sur les modalités de la coopération franco-hellénique dans le domaine des risques naturels majeurs, du 11 mai 1989 ;
- Entente relative à la coopération franco-québécoise en matière de sécurité civile et d'incendies, du 2 février 2005 ;
- Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves, du 21 avril 1981 ;
- Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire du 26 septembre 1986 ;
- Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc, du 30 mai 2000 ;
- Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Croatie relatif à l'assistance et à la coopération dans le domaine de la protection et de la sécurité civiles, du 10 octobre 2007 ;
- Accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République Algérienne Démocratique et Populaire relatif à la coopération dans le domaine de la protection et de la sécurité civile, du 25 octobre 2003 ;

- Accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement du Grand-duché de Luxembourg relatif à l'annonce des crues dans le bassin versant de la Moselle, du 1^{er} octobre 1987 ;

Personnes interviewées :

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales :

- Colonel Nardin, chef de la mission internationale de la Direction de la Défense et de la sécurité civile française ;
- Magalie Féroul, chargée de mission, Direction de la Défense et de la Sécurité civile.

Services Départementaux d'Incendie et de Secours :

- SDIS 66 : Colonel J-P Salles-Mazou
- SDIS 65 : Lieutenant Colonel Hervé Jacquin
- SDIS 06 : Colonel Patrick Bautheac
- SDIS 67 : Martine Loquet Behr et le Lieutenant Colonel Roth
- SDIS 06 : Commandant Alain Degioanni

ONG/Associations :

- Sandra Tuminy, Pompiers sans frontières ;
- Jean-Marie PRUDHOMMEAUX, Président de la Fédération des secouristes français Croix Blanche ;
- Délégation départementale du Morbihan, Croix Rouge française ;
- Délégation départementale du Lot-et-Garonne, Croix Rouge française ;
- Patrice Dallem, Directeur de l'Urgence et du Secourisme, Croix-Rouge française.

Table des matières

Sommaire	1
Table des sigles et abréviations	3
Introduction	4
1. Présentation de la France	6
a. Superficie et découpage administratif	6
b. Population	7
c. La structure institutionnelle de la Vème République	7
d. Climat	8
e. Bilan des catastrophes en France	9
2. Le mécanisme de protection civile français	13
a. Historique et présentation	13
b. L'organisation de la sécurité civile au niveau territorial	14
c. Les acteurs publics de la sécurité civile	15
Titre I : Le cadre juridique européen et international des opérations de secours	18
I- Le recours au mécanisme de protection civile européen en cas d'événement exceptionnel	18
A- Présentation	18
B- Les débats	19
II- Les accords bilatéraux et multilatéraux d'assistance mutuelle	21
A- L'assistance internationale soumise à conditions	22
1. L'assistance internationale : des conditions de forme réduites au minimum	22
2. L'appel à la solidarité internationale : une mesure exceptionnelle	24
a. Les critères	24
b. Les étapes	25
3. Les conditions de fond de la requête	25
a. Le point focal de l'assistance internationale	26
b. Les mentions de la requête	26
B- Les facilités juridiques accordées par l'Etat requérant aux équipes de secours de l'Etat requis	27
1) Les procédures d'entrée du matériel et du personnel sur le territoire français	27

a.	Le passage des frontières du personnel de l'assistance internationale	27
i.	Le personnel autorisé à participer à la mission d'assistance	28
ii.	Les documents requis pour le passage aux frontières	29
b.	L'entrée et la sortie du matériel destiné à l'assistance	31
i.	Le régime général	32
ii.	L'importation de médicaments	35
2)	Les obligations de l'Etat requérant	37
a.	La direction des opérations de secours	37
i.	La protection juridique des Etats	38
b.	Le financement de la mission d'assistance	38
c.	Le rapatriement des personnes évacuées	39
C-	Les difficultés inhérentes à la coopération internationale	40
1)	Les langues	40
2)	Les diplômes	41
III-	Les accords de coopération transfrontalière	43
A-	L'introduction de la requête	43
1)	Le point focal de l'assistance transfrontalière	44
2)	La gestion d'une catastrophe : une réponse graduée	45
a.	Un sinistre sur une zone frontalière	45
b.	Un sinistre ciblé	46
B-	Les facilités juridiques et administratives accordées dans le cadre de la coopération transfrontalière	47
1)	Le passage facilité des frontières du personnel et du matériel	47
a.	Le passage des frontières du personnel	47
b.	L'entrée et la sortie du matériel destiné à l'assistance	48
2)	La direction et le coût des opérations de secours et la responsabilité	48
C-	Les accords de coopération spécifiques	48
Titre II-	Les spécificités du cadre national des opérations de secours	51
I-	Les associations, acteurs spécifiques de la sécurité civile	51
A-	Le rôle des associations dans les missions de sécurité civile	51
1)	L'agrément de sécurité civile	52
2)	Les obligations découlant du statut d'association agréée	52
3)	Le rôle et les obligations des associations dans le dispositif ORSEC	53
B-	Les obligations légales d'une association de sécurité civile	54

1)	Les statuts de la CRF _____	54
2)	La CRF : auxiliaire des pouvoirs publics _____	55
3)	La CRF au sein du Conseil national et départemental de la sécurité civile _____	56
a.	Le Conseil national de sécurité civile _____	56
b.	Le Conseil départemental de sécurité civile _____	57
c.	Les Délégations Départementales Croix-Rouge française au sein des conseils départementaux de sécurité civile _____	59
II-	Les moyens spécifiques d'intervention _____	60
A-	L'envoi de secours en personnel et matériel vers un pays en difficulté _____	60
1)	L'envoi des secours au départ de la France _____	60
a.	Expéditions à caractère humanitaire effectuées par des organisations institutionnelles ou par des ONG _____	60
i.	Les biens provenant de dons ou de collectes _____	60
ii.	Les biens achetés sur le territoire national _____	61
b.	Expéditions par des collectivités locales, des associations ou des particuliers. _____	62
2)	L'envoi de secours en personnel et matériel en transit par la France vers un pays en difficulté _____	63
3)	Envois vers une destination prohibée ou soumise à surveillance _____	65
4)	Expédition de matériel médical humanitaire convoyé en bagages accompagnés (en cabine ou en soute) par voie aérienne _____	65
B-	les immunités _____	66
	Conclusion _____	67
	Réglementation française et accords bilatéraux _____	75
	Table des matières _____	78