



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Paris, le 2 octobre 2009

Le Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et
des Collectivités Territoriales

A

Messieurs les Préfets de zone de défense

Mesdames et Messieurs les Préfets de région

Mesdames et Messieurs les Préfets de
départements

Circulaire NOR IOC / K / 09 / 22621 / C

Objet : GRIPPE A – Compétences et responsabilités des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des conseils généraux et des conseils régionaux dans la gestion d'une crise pandémique du type Grippe A(H1N1).

Réf : Circulaires du 20 janvier 2006 et du 10 avril 2008 relative à l'action des maires dans la gestion d'une crise sanitaire de type « pandémie grippale »

Lettre du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités Territoriales du 20 juillet 2009 aux maires, aux présidents de conseils généraux et aux présidents de conseils régionaux, relative aux plans de continuité d'activité.

La mobilisation de l'ensemble des acteurs publics impliqués dans la gestion des services publics constitue un facteur essentiel de la gestion d'une crise telle que celles de la pandémie grippale A(H1N1), dont les conséquences dépassent le strict champ sanitaire et médical.

La stratégie de réponse à la diffusion de l'épidémie de grippe A(H1N1) impose de prévoir les moyens qui permettent de limiter au maximum les perturbations que pourrait entraîner cette épidémie dans l'organisation des services aux populations.

A ce titre, les collectivités territoriales, qui assurent la gestion des services publics locaux essentiels au bon fonctionnement de la société, sont directement concernées et ont un rôle majeur dans la préparation à la gestion de la pandémie grippale.

La présente circulaire rappelle les dispositions du plan national de lutte contre la pandémie grippale, dont certaines mesures, si elles venaient à être déclenchées, relèvent de la compétence et des responsabilités de droit commun des collectivités territoriales.

.../...

Il vous revient d'assurer la diffusion de cette circulaire aux collectivités territoriales et structures intercommunales.

1. Les plans de continuité d'activité

Les collectivités territoriales doivent porter une attention particulière à l'établissement et à la qualité de leur plan de continuité d'activité (PCA). Le plan national « Pandémie grippale » rend obligatoire ces PCA pour les administrations d'Etat, et en fait une recommandation pour les collectivités territoriales et les opérateurs.

Ce dispositif, dont le cadre général et les orientations méthodologiques figurent dans le plan national et en particulier sa fiche annexe G1¹, est majeur pour trois raisons :

- au titre du droit commun, le plan de continuité d'activité constitue une déclinaison opérationnelle des obligations légales de tout employeur, s'agissant du devoir de protection de ses employés contre un risque dans l'exercice de leurs fonctions. En l'espèce, il s'agit d'identifier les fonctions susceptibles de mettre les agents territoriaux au contact potentiel du virus du fait de contacts de proximité directs et répétés avec le public (cas des agents d'accueil et des agents de guichet). En situation de pandémie et sur la base, en principe, d'une décision gouvernementale, ces catégories d'agents se verraient équipés, dans l'exercice de ces missions, de masques de protection FFP2. Par ailleurs, d'autres catégories d'agents, dans le cadre des mesures-barrières contre la diffusion de l'épidémie en milieu professionnel, seraient invités à exercer leur mission en « télétravail » ;

- au titre des responsabilités des collectivités territoriales d'assurer, en mode dégradé et dans une situation de fort absentéisme² la continuité des services publics locaux relève de leurs compétences légales. Il s'agit d'identifier les missions prioritaires et de planifier des modes d'organisation ad hoc permettant de remplir ces missions de service public. Cet élément doit également être pris en compte par les structures intercommunales au titre des compétences communales transférées. Ces structures seront donc invitées à établir des plans de continuité d'activité. Les plans communaux ou intercommunaux de sauvegarde peuvent constituer une base de travail utile pour l'établissement de ces plans de continuité d'activité ;

- s'agissant plus spécifiquement des maires, au titre de leur responsabilité spécifique de police administrative (ordre, sécurité, tranquillité, salubrité), dont le défaut d'exercice, pour des raisons liées à la désorganisation de leurs services, pourrait conduire le préfet à exercer son pouvoir de substitution, dans les conditions et selon les modalités prévues à l'article L.2215-1 du CGCT. Le maire, conservant en toutes circonstances ses pouvoirs de police générale³, doit organiser ses services pour être en mesure de mettre en œuvre ses compétences de police municipale. Les mesures prises par le maire dans le cadre de ses pouvoirs de police doivent toutefois rester motivées par les circonstances locales, ne peuvent être générales et absolues, et doivent être proportionnées aux intérêts en cause.

En tout état de cause, la décision de d'activation des plans de continuité d'activité constitue une mesure relevant de la responsabilité de l'Etat. Elle peut être prise à l'échelon local, en fonction de situations qui le justifieraient et après concertation entre le préfet et la collectivité territoriale concernée (mesure Mtn 03 du plan national).

¹ Voir site www.pandemie-grippale.gouv.fr et fiche méthodologique sur les PCA établie en complément par le ministère de l'intérieur/direction de la planification de sécurité nationale en juillet 2009.

² Jusqu'à environ 8% de la population touchée par la grippe en période de pic épidémique -2 à 4 semaines - et jusqu'à 40% d'absentéisme lié à la garde d'enfants malades, à la garde d'enfants en situation de fermeture des établissements scolaires, à un fonctionnement dégradé des moyens de transports collectifs.

³ Articles L.2212-2 5° et L.2212-4 du CGCT – voir fiche annexée.

Pour mémoire, s'agissant de l'impact de la pandémie sur les modalités de gestion des agents des collectivités territoriales, il y a lieu de mentionner la récente circulaire du ministre chargé de la fonction publique, laquelle concerne la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale⁴. Ce texte constitue une référence que les collectivités territoriales sont invitées à utiliser, en particulier pour élaborer une communication à l'égard de leurs agents en vue de consolider leur adhésion un dispositif de gestion de crise nécessitant la mobilisation et la coordination de tous les acteurs sur la base de référentiels communs.

Par ailleurs, s'agissant de la question du port du masque FFP2, les collectivités territoriales pourront utilement se référer à l'instruction relative aux règles de port du masque FFP2 dans les administrations d'Etat.

2. L'engagement des collectivités territoriales au titre de leurs compétences

En situation de pandémie, le plan national « Pandémie grippale » prévoit la possibilité, pour le gouvernement, de déclencher des mesures qui concernent directement les collectivités territoriales et leur fixent un cadre d'action ciblé.

Les collectivités territoriales et les structures intercommunales doivent être invitées, en anticipation d'un possible déclenchement de tout ou partie de ces mesures, à porter une attention particulière aux éléments du plan portant sur les actions suivantes.

a) pour l'ensemble des collectivités territoriales et les structures intercommunales

- la mise à disposition d'établissements fermés afin de satisfaire tous besoins prioritaires relatifs à la lutte contre la pandémie ou au maintien de l'activité générale du pays – Mesure Mtn 10 du plan. Cette disposition prend une importance particulière dans le cadre de l'organisation de la campagne nationale de vaccination⁵, qui vise en particulier la mise à disposition de locaux tels que les gymnases et les salles polyvalentes;

b) pour les communes et les intercommunalités

Parmi les collectivités territoriales, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) auront un rôle de premier plan en matière de services publics de proximité, dans les domaines suivants :

- la limitation des risques de contagion (notamment dans la gestion des déchets ou de la suspension d'activités collectives sportives ou culturelles) ;

- le maintien des capacités des services communaux à faire face aux besoins quotidiens de la population et des missions essentielles à la vie collective : état civil, ramassage des ordures ménagères, production et distribution d'eau, traitement des eaux usées, maintien du chauffage collectif et des services funéraires...

- le maintien du lien social et sanitaire avec la population : recensement des besoins des personnes isolées, âgées ou malades, coordination du bénévolat, incitation à la solidarité de voisinage, en activant notamment la réserve communale de sécurité civile et les associations ;

⁴ Circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, relative à la pandémie grippale - gestion des ressources humaines dans la fonction publique, en date du 26 août 2009.

⁵ Cf instruction IOCK0919751C du 21 août 2009 relative à la planification logistique de la campagne de vaccination contre le virus A(H1N1)

- la contribution à l'organisation de la vaccination pandémique, notamment par la mise à disposition de locaux et de personnels administratifs ;
- la communication et l'information des populations, en étroite articulation avec la communication gouvernementale.

Dans ce cadre, il convient de retenir parmi les mesures du plan :

- l'organisation des services municipaux en vue du soutien à la population : mise en alerte de la réserve communale de sécurité civile, contacts avec les associations de quartiers et les associations à caractère social, état-civil... - Mesure Pre 19 du plan;

- la mise en œuvre, l'incitation et l'encadrement d'actions de solidarité de voisinage aux profit de personnes isolées ou dépendantes, ou de familles maintenues à domicile pour soigner des malades, sur la base, en particulier, de l'exploitation des listes de personnes âgées et de personnes handicapées isolées, instituées par le décret n°2004-926 du 1^{er} septembre 2004 et tenues à jours par les mairies – Mesure Mtn 38 du plan ;

- le fonctionnement continu des installations de production et de distribution d'eau potable – Mesure Mtn 27 du plan;

- l'appel à la réserve communale de sécurité civile – Mesure Mtn 58 du plan ;

- en matière d'élimination des ordures ménagères et de gestion des eaux usées :

Le repérage, la création (ou l'autorisation) de sites d'entreposage intermédiaires (en cas, par exemple, d'engorgement des sites existants pour cause de désorganisation liée par exemple à l'absentéisme) ; l'identification, en lien avec les établissements de soins et hospitaliers et les préfetures de sites de stockage pouvant être utilisés en cas de crise pour les déchets d'activités de soins à risque infectieux (DASRI); l'acquisition et la distribution de sacs plastique avec liens pour la gestion des déchets des malades à domicile – Mesures Mtn 45 et 60 du plan ;

La poursuite du ramassage et de l'élimination des déchets des ménagers ; la suspension du tri dans les installations de traitement des déchets pour réduire le risque d'exposition des agents concernés et concentrer les moyens sur la collecte et l'élimination des ordures ménagères résiduelles ; la suspension du compostage de certains déchets en cas de risque de propagation de l'épidémie ; la protection des agents effectuant le ramassage des déchets (masques, gants, lunettes) ; le maintien en activité des réseaux d'eaux usées et des stations d'épuration – Mesure Mnt 59 du plan.

Par ailleurs, les communes sont associées à la problématique des fermetures d'établissements scolaires ou de crèches qui peuvent être décidées par le préfet, sur la base de considérations locales et en étroite concertation avec les maires concernés⁶, ou sur un plan national, par le gouvernement. Les maires ou le cas échéant les présidents des ECPI devront ainsi être particulièrement attentifs à toute conséquence de ce type de mesure sur l'organisation du transport scolaire.

⁶ Cf circulaire du 21 août 2009 relative à l'impact de la grippe A(H1N1) sur les établissements scolaires et la conduite à tenir et circulaire du 17 septembre 2009 relative à la préparation du secteur de l'enfance à la pandémie grippale

Enfin, une attention particulière doit être apportée à la gestion des activités collectives à caractère social, sportif, culturel ou économique, tels les grands rassemblements en situation de pandémie (mesures Bar 03 et Bar 05 du plan). Toute décision de restriction ou d'interdiction de ces activités nécessite, dans le respect des pouvoirs de police respectifs des maires et des préfets, une forte concertation institutionnelle en vue de prendre en considération l'ensemble des dimensions de cette question. Les collectivités territoriales pourront utilement se référer sur cette question à l'instruction relative aux activités collectives en situation de pandémie grippale.

En règle générale et afin de garantir dans la durée le fonctionnement des services publics communaux et intercommunaux, la recherche de la plus grande mutualisation possible des moyens des communes doit être privilégiée. A cet égard, l'articulation des compétences des communes, des pouvoirs de police des maires et des ressources fonctionnelles des intercommunalités représente un enjeu décisif. Une mobilisation adaptée des moyens des structures intercommunales est, en particulier, de nature à renforcer l'efficacité des services publics locaux en situation de pandémie sur des échelles territoriales cohérentes. La recherche d'un pilotage opérationnel efficace pourrait par exemple se traduire par la constitution de cellules de crise au sein des structures intercommunales.

c) pour les conseils généraux

Dans l'exercice de leurs compétences, les conseils généraux sont concernés par les mesures suivantes :

- l'organisation des services des conseils généraux en vue du soutien aux personnes fragiles relevant de leur compétence (petite enfance, personnes âgées, personnes handicapées) et autres activités – Mesure Pre 18 du plan ;
- la mise en œuvre, l'incitation et l'encadrement d'actions de solidarité de voisinage aux profit de personnes isolées ou dépendantes, ou de familles maintenues à domicile pour soigner des malades, sur la base, en particulier, de l'exploitation des listes de personnes âgées et de personnes handicapées isolées, instituées par le décret n°2004-926 du 1^{er} septembre 2004 et tenues à jours par les mairies – Mesure Mtn 38 du plan ;

Par ailleurs, s'agissant des collèges, les conseils généraux ont à faire face à la problématique des fermetures de collèges pouvant être décidées par le préfet, sur la base de considérations locales, ou sur un plan national, par le gouvernement. Ils seront en particulier attentifs à toute conséquence de ce type de mesure sur l'organisation du transport scolaire.

Enfin, les conseils généraux pourraient, en tant que de besoin, être associés aux structures locales de réponse à la crise, dans le cadre notamment des centres opérationnels départementaux des préfetures, activés en formation de gestion de crise sanitaire, depuis le 29 avril, sur décision du Premier ministre.

d) pour les conseils régionaux

Si les conseils régionaux ne sont pas nommément cités les mesures du plan national, l'implication des régions dans la gestion d'une crise de cette nature s'intègre dans la nécessaire concertation et coordination de l'ensemble des pouvoirs publics.

Ainsi, s'agissant des lycées, les conseils régionaux sont concernés par la problématique générale des fermetures d'établissements d'enseignement.

Par ailleurs, leur rôle est naturellement central s'agissant de la continuité des transports publics régionaux.

Certaines de ces mesures concernent plusieurs catégories de collectivités territoriales, en particulier sur le champ social de proximité et de l'aide à la personne ou encore des restrictions relatives aux transports publics locaux (en tant qu'autorités organisatrices des transports). Des synergies seront donc recherchées entre collectivités territoriales afin de garantir la cohérence de la mise en œuvre de ces mesures et d'en maximiser les effets.

*

* *

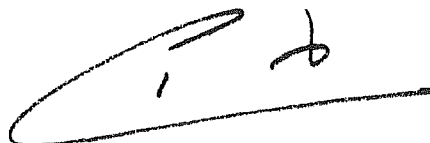
En situation de crise sanitaire de longue durée du type Grippe A(H1N1), l'efficacité de la mobilisation de l'ensemble des acteurs repose sur une articulation optimale des partenariats entre collectivités publiques et avec le préfet sur l'ensemble de la chaîne territoriale de la gestion de crise.

La concertation et la coopération interinstitutionnelle représente, en situation de gestion de crise de cette nature, le fondement d'une action publique efficace. Afin de faciliter les relations entre le représentant de l'Etat et les collectivités territoriales, celles-ci sont invitées à désigner un référent « Grippe A(H1N1), qui sera le relais de l'information entre institutions locales. Les préfetures de département communiqueront de leur côté aux collectivités territoriales les coordonnées d'un référent responsable de l'animation du dialogue entre Etat et collectivités territoriales.

L'objectif est de garantir une homogénéité territoriale maximale dans l'application des mesures qui seront prises dans les prochaines semaines en fonction de l'évolution de la pandémie, dans un double souci d'adaptabilité aux situations et aux spécificités locales et de mobilisation optimale de tous les acteurs territoriaux de l'action publique, en fonction de leurs compétences et de leurs moyens.

Dans la situation épidémiologique actuelle, la gestion au cas par cas, au plus près des réalités locales, des conséquences de la diffusion de l'épidémie, doit être privilégiée. Le cas échéant, des instructions complémentaires vous seront transmises en fonction de l'évaluation des conséquences de l'épidémie sur le territoire national.

Le Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer
et des collectivités territoriales



Brice HORTEFEUX

ANNEXE

Rappel du cadre juridique applicable à des situations de crise telles que la pandémie grippale

Le maire conserve en toutes circonstances ses pouvoirs de police générale (articles L.2212-2 5° et L.2212-4 du CGCT). Il doit donc organiser ses services pour être en mesure de mettre en œuvre ses compétences de police municipale. A cet égard, il est rappelé que les mesures prises par le maire dans le cadre de ses pouvoirs de police doivent être motivées par les circonstances locales, elles ne peuvent être générales et absolues, et doivent rester proportionnées aux intérêts en cause.

Les pouvoirs d'intervention des maires au titre de la police générale sont donc directement liés à la situation locale, limités au territoire de la commune. Les mesures prises doivent être des mesures conservatoires qui par nature ont vocation à être limitées dans l'espace et dans le temps, et ce afin de prévenir un péril grave et imminent.

A défaut d'intervention du maire sur le territoire de sa commune dans les conditions visées précédemment, le préfet se substitue au maire, après mise en demeure, en application de l'article L.2215-1 du CGCT.

Ce n'est que dans le cas d'extrême gravité, une fois la pandémie déclarée, que le maire pourrait intervenir comme agent de l'Etat, en application du 1^{er} et du 3^{ème} alinéas de l'article L.2122-27 du CGCT, pour mettre en œuvre les mesures arrêtées par l'autorité supérieure. Dans ce cas, le maire ne peut contrevenir aux dispositions de police prises par l'autorité supérieure. Il est placé pour l'exécution de ces mesures sous l'autorité hiérarchique du préfet. Il est rappelé en effet que le maire agit comme autorité de l'Etat lorsqu'il exécute un ordre reçu du préfet ou du ministre (Conseil d'Etat, 19 janvier 1951, ville de Menton).

En revanche, dans cette situation et en tout état de cause, il est souligné que le maire conserve toujours, dans le cadre de ses pouvoirs de police propres, une compétence pleine et entière pour prendre notamment toutes dispositions complémentaires à celles édictées au niveau départemental ou national, et que l'intérêt public commande. Il peut également les aggraver sous réserve que ces dispositions ne soient pas générales, absolues et non limitées dans le temps.