

Le principe de gratuité des secours en question

La proposition de loi du 10 octobre 2013, portée par certains députés et visant à encadrer le principe de gratuité des secours en cas d'imprudence caractérisée des personnes secourues porte en elle les prémices d'une redéfinition complète des principes républicains de fraternité et de solidarité qu'est l'accès à des secours de qualité pour l'ensemble de la population sur le territoire de la République française. Derrière cette proposition, une logique purement comptable semble vouloir s'imposer au mépris du maintien d'un lien fort entre les populations civiles et leurs services de secours et d'urgence.

Il est des comportements qui ne peuvent que susciter la réprobation. Le cas des « faux disparus du Verdon » en est l'illustration. On se rappellera qu'en août 2013, un loueur de canoë d'Aiguine (83) avait signalé la disparition de quatre personnes parties naviguer dans les gorges du Verdon. Les recherches furent déclenchées, mobilisant durant trois jours d'importants moyens humains (gendarmerie, sapeurs-pompiers) et matériels, dont notamment des hélicoptères. Au final, il s'avérera que les faux disparus, qui avaient abandonné leur canoë après un chavirage, avaient tranquillement regagné leur domicile, emportant avec eux gilets de sauvetage et pagaies.

Le coût de l'opération a été estimé par la préfecture du Var à 65 000 €.

Aussi condamnable soit-elle, une telle désinvolture ne saurait pour autant fonder une action en responsabilité.

- **Au plan pénal**, aucune incrimination légale ne couvre ce type de situations : il n'y a pas de fausse alerte au sens de l'article 322-14 du code pénal ; par ailleurs les conditions de l'article 434-26 du code pénal, qui sanctionne la dénonciation mensongère d'un crime ou d'un délit ayant entraîné « d'inutiles recherches », ne correspondent pas au cas d'espèce.
- **Au plan civil**, l'absence de dommages directs occasionnés aux personnes publiques engagées dans l'opération de secours du fait des faux disparus exclut toute action en réparation.

Face à ce constat, un certain nombre de députés ont pris l'initiative de déposer une proposition de loi tendant à créer une nouvelle exception au principe de gratuité des secours avec la mise en place d'un dispositif législatif permettant le remboursement, en tout ou partie, des dépenses de secours engagées lorsque les personnes secourues ont fait preuve d'une « imprudence caractérisée ».

Cette initiative, propre à satisfaire une partie de l'opinion publique instrumentalisée par les médias, n'en est pas moins contestable dans son principe et discutable dans ses implications.

1/ Une proposition de loi contestable dans son principe

Le principe de gratuité des secours est considéré, depuis le 18^{ème} siècle, comme un dogme intangible. Les auteurs de la proposition de loi le rappellent d'ailleurs dans l'exposé des motifs de leur texte, avant de recenser les exceptions apportées par le législateur à ce principe, avec pour objectif affiché d'en créer une nouvelle.

La proposition de loi est cependant beaucoup moins anodine qu'il n'y paraît, ignorant tout à la fois les fondements du principe de gratuité des secours et la logique des exceptions qui lui sont apportées.

1.1 La méconnaissance des fondements du principe de gratuité des secours

Le principe de gratuité des secours trouve son origine dans l'ordonnance royale du 11 mars 1733 dont le but était d'éviter que les victimes d'incendie renoncent à faire appel aux secours, au risque de voir l'incendie se propager. Réaffirmé de façon constante, tant par le législateur que par la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de Cassation, il se justifie sur un double plan.

Sociologiquement, il puise sa source dans les valeurs républicaines de fraternité et de solidarité qui se sont d'abord incarnées dans le bénévolat des sapeurs-pompiers et qui se concrétisent aujourd'hui dans l'importance accordée au volontariat dans notre système de sécurité civile.

Juridiquement, il s'explique par le fait que l'intervention des services de secours se rattache aux responsabilités dont sont investies les autorités de police administrative dans le but de préserver l'ordre public. La distribution des secours est ainsi exercée dans l'intérêt de la société dans son ensemble, et non dans l'intérêt propre de tel ou tel de ses membres.

Comme le soulignait le Conseil d'État, il s'agit là d'une obligation légale au regard « ... des besoins normaux de protection des personnes et des biens auxquels la collectivité est tenue de pourvoir dans l'intérêt général » (C.E.05/12/1984 VILLE DE VERSAILLES) . Dès lors que c'est la « nécessité publique » qui l'impose , l'activité des services de secours ne peut être que gratuite et donc financée par l'impôt. Le fait que le législateur ait décidé d'ériger les dépenses d'incendie et de secours en dépenses obligatoires pour les communes et les départements, témoigne également de sa volonté de ne pas faire peser sur les victimes le coût de l'intervention.

Pour autant, il n'est pas reconnu valeur constitutionnelle au principe de gratuité des secours à la différence de la « protection de la santé et de la sécurité des personnes et des biens ». Il en résulte deux conséquences : toute disposition législative qui aurait pour objet ou pour effet de retarder la distribution des secours pourrait s'avérer constitutionnellement contestable ; en revanche, aucune norme constitutionnelle ne s'oppose à ce que le législateur décide d'apporter des exceptions au principe de gratuité des secours qui n'a que valeur législative.

Ces exceptions trouvent, cependant, toutes une justification logique.

1.2 La négation de toute logique aux exceptions au principe de gratuité

La proposition de loi ne paraît répondre qu'à des considérations à caractère financier, à la différence des autres exceptions législatives reconnues jusqu'à présent.

Pour prendre l'exacte mesure des exceptions au principe de gratuité des secours, une distinction s'impose suivant que le service est appelé à intervenir dans l'urgence ou non. Ce n'est que dans le premier cas que la gratuité doit rester la règle, une intervention non urgente ne pouvant pas s'analyser comme une opération de secours *stricto sensu*, mais comme une prestation particulière effectuée à la demande de l'intéressé, dans les limites de la disponibilité du service.

À partir de ce postulat , il n'existe que trois exceptions au principe de gratuité.

En premier lieu, dans le cadre du droit de l'environnement, il est accordé aux personnes morales de droit public (y compris les Sdis) la possibilité de se faire rembourser les frais engagés pour remédier aux conséquences d'un accident ou incident occasionnant un danger ou une atteinte au milieu aquatique, affectant une installation classée ou encore imputable à une opération de gestion de déchets mal gérée. Il s'agit là de tirer les conséquences d'un manquement dans les mesures de prévention que l'exploitant responsable aurait dû prendre normalement (Code l'environnement : articles L.211-5, al.7; L.514-16, al.1 et L.541-6, al1).

En deuxième lieu, depuis la Loi relative à la démocratie de proximité, les interventions effectuées par les Sdis sur le réseau routier ou autoroutier concédé sont prises en charge, non par la personne secourue, mais par la société concessionnaire sur la base d'une convention conclue entre elle et le Sdis concerné (article L.1424-42 du CGCT). Ici aussi, la solution apparaît logique; à l'instar de la situation qui prévaut dans les aéroports, il devrait revenir aux concessionnaires de mettre en place les dispositifs propres à assurer la sécurité et, si nécessaire, à distribuer les secours à leurs clients. Les Sdis peuvent être, en ce cas, assimilés à des prestataires du concessionnaire.

En troisième lieu, sur la base de l'article 54 de la loi du 27 février 2002, le CGCT, en son article L 2331-4-15, permet aux communes (et elles seules) de demander le cas échéant le remboursement des frais engagés à l'occasion d'opérations de secours consécutives à la pratique de toute activité sportive ou de loisirs.

Dans la pratique, cette disposition ne s'applique qu'à des accidents de ski pour lesquels interviennent les personnels du gestionnaire du domaine skiable sous l'autorité de police du maire.

A contrario, lorsqu'il n'y a pas urgence, le principe de gratuité des secours n'a pas vocation à s'appliquer. La jurisprudence du Conseil d'État a toujours été constante sur ce point. La loi du 3 mai 1996 relative aux SIS n'a fait que reprendre l'idée complétée en cela par la loi relative à la démocratie de proximité de 2002. On rencontre ces fausses exceptions dans trois hypothèses :

- La plus symbolique, introduite par la loi du 6 mai 1996 sur les SDIS et codifiée à l'article 1424-42 du CGCT, permet aux Sdis, pour des missions non-obligatoires parce que non urgentes de réclamer au bénéficiaire de la prestation une « participation aux frais ». Il appartient au conseil d'administration de chaque Sdis d'en décider et d'en fixer les modalités. La pratique révèle des situations très différentes d'un Sdis à l'autre. Il n'en demeure pas moins, d'un point de vue juridique, que cette participation aux frais correspond à une redevance et non à un prix marchand.
- Une deuxième hypothèse, qui rejoint la précédente, concerne la prise en charge des services de sécurité à l'occasion de manifestations diverses. Dès 1918, le Conseil d'État posait pour principe, s'agissant des « services organisés pour la protection des lieux publics ou privés... (C.E 10/08/1998 société CINEMA NATIONAL), que la charge ne saurait en incomber au budget communal mais doit être supportée par les intéressés eux-mêmes... ». Ce type d'activités est aujourd'hui essentiellement dévolu aux associations agréées de sécurité civile.
- La dernière est relative aux interventions effectuées par les Sdis à la demande du centre 15. Les conventions passées par les Sdis avec les hôpitaux sièges du Samu répondent à un objectif unique : pallier le défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés, à l'exclusion de toute référence à une mission de secours d'urgence.

Au regard de l'état de droit positif ainsi retracé, la proposition de loi apparaît contestable, dès lors qu'il s'agirait de faire supporter par la victime le coût d'une opération de secours d'urgence. Elle suscite, en outre, des réserves sur sa portée et ses modalités.

2/ Une proposition de loi discutable dans ses implications

Il n'est jamais souhaitable que le Parlement se saisisse d'un problème, quel qu'il soit sans prendre le recul nécessaire. Cette précipitation, comme dans le cas d'espèce, à vouloir légiférer pour répondre à l'émotion ou à l'indignation réelle ou supposée de l'opinion a pour résultat une proposition de loi mal ciblée qui risque de rester lettre morte.

2.1 Une proposition de loi inappropriée et inopportune

Au regard de la situation créée par les faux disparus du Verdon, la proposition de loi laisse perplexe. Elle est étrangère aux événements qui lui servent de prétexte. Ce qui peut être reproché aux faux disparus du Verdon, c'est leur désinvolture et leur incivisme, dès lors qu'ils ne pouvaient ignorer, à moins d'être dépourvus du bon sens le plus élémentaire, que leur disparition inquiéterait et provoquerait inéluctablement la mobilisation des services de secours pour procéder aux recherches. Pour autant, aucune imprudence ne peut leur être reprochée. Or toute l'économie de la proposition de loi repose sur cette seule notion. Il y a là un paradoxe difficilement explicable, sauf à considérer que le but des auteurs de la proposition de

loi est de remettre en cause, dans son essence même, le principe de gratuité des secours. La plupart des accidents ne sont pas dus à la fatalité mais à des formes d'imprudences : le manque d'attention, l'ignorance de la fatigue, la négligence dans l'entretien du matériel, une vitesse excessive, le mépris de la signalisation routière, ou la conduite en état d'ébriété en sont autant d'exemples.

Certes, les auteurs de la proposition de loi introduisent un tempérament en réservant la possibilité donnée aux pouvoirs publics de réclamer une participation aux frais de secours aux seules imprudences qui apparaissent « caractérisées ». La difficulté est qu'il n'existe pas de critère objectif de ce que peut être une telle imprudence caractérisée. La conséquence est que l'appréciation qui sera portée sera inévitablement empreinte de subjectivité : l'âge, la faculté de discernement, l'aptitude physique, le degré d'entraînement, le niveau de compétences techniques, l'expérience acquise, la qualité et le niveau d'équipement... sont autant de paramètres susceptibles de modifier le regard que l'on peut porter sur un comportement qui pourrait paraître imprudent. Il eût été certainement plus pertinent de se référer à une imprudence « délibérée » qui suppose une conscience du risque de la part de l'auteur de l'acte.

Une telle proposition de loi apparaît d'autant plus inopportune qu'elle peut produire un effet pervers. La personne qui se trouve en difficulté, ou celles qui l'accompagnent, peuvent tarder à faire appel aux services de secours et se résoudre à ne le faire qu'à la dernière extrémité, aux vues des risques que cela comporte, pour essayer d'échapper aux conséquences financières de l'intervention des moyens de secours.

On rencontre un cas de figure analogue avec la proposition de loi votée en première lecture, en 2011, par l'Assemblée Nationale visant à permettre aux Sdis d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours en cas d'incendie de forêt, landes ou maquis, y compris dans l'hypothèse d'un incendie accidentel et non plus seulement volontaire. Une telle mesure n'aurait pu qu'inciter le responsable du départ de feu à essayer d'éteindre par lui-même l'incendie provoqué ou pire à essayer d'échapper à la sanction en choisissant de ne pas appeler les secours. L'intérêt d'une telle proposition de loi est d'autant plus sujet à caution qu'elle paraît difficilement applicable.

2.2 Une proposition de loi difficilement applicable et inéquitable

La proposition de loi est supposée bénéficier à trois catégories de personnes morales de droit public : l'État, les communes et les Sdis.

C'est pour l'État que la mesure envisagée pourrait s'avérer la plus profitable, même si ses moyens ne sont engagés que rarement, l'essentiel des missions de secours étant assuré par les sapeurs-pompiers. En dehors d'un événement catastrophique à caractère collectif, l'État n'est appelé à intervenir que dans trois hypothèses principales : lors d'une opération de secours en montagne assurée par les gendarmes du PGHM ou les CRS ; lors d'une opération de secours en mer mobilisant les moyens de la Marine nationale ou d'autres services tels que les douanes, sous la direction du préfet maritime ; enfin, lorsqu'il s'avère nécessaire d'engager des moyens hélicoptères de la sécurité civile ou de la gendarmerie. On observera, en outre, que les auteurs de la proposition de loi n'ont pas cru nécessaire de viser, non seulement les frais d'opération de secours, mais aussi ceux de recherche.

Pour les communes, l'élargissement à une « imprudence caractérisée » de la possibilité de réclamer le remboursement des frais engagés à l'occasion d'opérations de secours consécutives à la pratique de toute activité sportive ou de loisir, paraît assez largement théorique : d'abord, parce que cette possibilité n'a joué, sauf dans un cas, qu'au bénéfice de communes de montagne pour les activités liées à la pratique du ski ; ensuite, parce que dans le cadre du système de sécurité civile actuel, les opérations de secours sont conduites par les Sdis qui en supportent la charge financière en application de l'article L742-11 du code de la sécurité intérieure issu de l'article 27 de la loi de modernisation de la sécurité civile.

Reste le cas des Sdis qui devraient être les principaux bénéficiaires du nouveau dispositif, puisque c'est sur eux que repose l'essentiel des missions de secours. Néanmoins, des difficultés de trois ordres risquent de se présenter. Il faut tout d'abord que le conseil d'administration de chaque Sdis décide d'instaurer un tel mécanisme de participation aux frais, non pour des interventions facultatives, mais pour des missions de secours d'urgence qui constituent, de par la loi, des missions obligatoires. Assimiler dans le même article L 1424-42 du CGCT remanié, missions facultatives et missions d'urgences générées par une imprudence caractérisée n'est pas forcément très pertinent.

Mais le rôle du conseil d'administration ne s'arrête pas là, il lui revient également de déterminer les conditions dans lesquelles cette participation aux frais pourra être réclamée, avec toutes les ambiguïtés d'une conceptualisation en la matière. Enfin, il incombera au Président du conseil d'administration, en sa qualité d'ordonnateur du Sdis, d'émettre ou non le titre de recouvrement.

On ne saurait se satisfaire des incertitudes inhérentes à cette procédure. Elle procède d'un mélange des genres. Il est plus dans le rôle du juge que de l'administration de porter un jugement sur un comportement individuel et de le sanctionner éventuellement financièrement.

Certes, le titre de recouvrement émis par l'autorité administrative pourra être contesté par l'administré accusé d'avoir commis une imprudence caractérisée. Mais une telle action en justice sera engagée, non pas devant les juridictions judiciaires, mais devant le juge administratif. Le plus critiquable est qu'un tel système va inévitablement créer des inéquités, certains Sdis décidant de réclamer tout ou partie des frais de secours engagés, alors que dans le département voisin les missions de secours resteront gratuites, quelles que soient les circonstances.

Il convient plus encore de déplorer que les auteurs de la proposition de loi aient prévu de donner à l'administration, en cas de décès de la personne imprudente, le droit de se retourner contre les ayants-droits pour leur réclamer le remboursement des frais d'intervention des services de secours. Le message ainsi envoyé révèle les finalités profondes, assignées à la proposition de loi, dont on aurait pu croire qu'elle se voulait essentiellement dissuasive en incitant à la prudence par crainte de sanctions pécuniaires. En ciblant les ayants-droits, qui ne sont aucunement responsables des événements dramatiques ayant provoqué l'intervention des secours, les auteurs de la proposition de loi s'inscrivent dans une logique purement comptable : il s'agit ni plus ni moins que de refaire payer un service déjà financé par l'impôt. La remise en cause du principe de gratuité des secours est d'autant plus manifeste qu'une autre piste aurait pu être explorée : celle d'une infraction pénale sanctionnant une imprudence délibérée ayant provoqué l'intervention des secours.

Jean Viret

Professeur des Facultés de droit (ER)