

UNIVERSITÉ DE HAUTE-ALSACE
UNIVERSITÉ DE STRASBOURG

THÈSE

Pour l'obtention du grade de
DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE HAUTE-ALSACE

ÉCOLE DOCTORALE : Droit, Science politique et histoire (ED 101).
Discipline : Droit public

Présentée et soutenue publiquement par

M. Vincent DOEBELIN

Le 20 novembre 2024

LA CONSÉCRATION DU DROIT À ÊTRE SECOURU EN FRANCE

Thèse dirigée par :

Mme Karine FAVRO, Professeure de droit public,
Université de Haute-Alsace, CERDACC (UR 3992)

Jury :

-Mme Emmanuelle SAULNIER-CASSIA, Professeure de droit public, Université Paris-Saclay (Présidente)

-Mme Fanny TARLET, Professeure de droit public, Université de Montpellier (Rapporteur)

-M. Olivier RENAUDIE, Professeur de droit public, Université Paris-I Sorbonne (Rapporteur)

-M. Jean-Paul MARKUS, Professeur de droit public, Université Paris-Saclay (Examineur)

-M. Hervé ARBOUSSET, Professeur de droit public, Université de Haute-Alsace (Examineur)

L'Université de Haute-Alsace n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse.

Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Ce document correspond à la version de thèse telle que présentée devant le jury de soutenance, sans compter les modifications intervenues ultérieurement.

*« Je le dirai toujours, c'est la modération
qui gouverne les hommes, et non pas les excès »*

**MONTESQUIEU,
De l'Esprit des Lois, Livre XXII, Chap. 22**

REMERCIEMENTS

En premier lieu, je tiens à adresser mes plus sincères et chaleureux remerciements à ma directrice de thèse, la Professeure Karine FAVRO. Pendant ces années, j’aurai pu compter sur sa présence, sa patience, sa confiance et son soutien sans faille ; elle m’a énormément appris tant dans le cadre de ces travaux que plus globalement sur le métier d’enseignant-chercheur. Je lui en serai toujours infiniment reconnaissant, plus que les mots sans doute ne peuvent l’exprimer.

J’adresse également mes remerciements à l’ensemble des membres du jury qui ont accepté d’y siéger : ses rapporteurs, la Professeure Fanny TARLET et le Professeur Olivier RENAUDIE ; ses examinateurs, la Professeure Emmanuelle SAULNIER-CASSIA, les Professeurs Jean-Paul MARKUS et Hervé ARBOUSSET.

Je veux remercier évidemment tous mes collègues de l’Université de Haute-Alsace qui m’ont accompagné tout au long de ces années, avec une pensée toute particulière pour Hervé ARBOUSSET et Mickaël BAUBONNE en souvenir de leur plein soutien mais aussi des projets menés ensemble ; la direction du CERDACC et son ingénieur d’études, Nathalie ARBOUSSET, pour leur accompagnement ; mes étudiants, aussi, qui par leurs encouragements ont été un soutien considérable.

Enfin, je veux avoir un mot tout particulier et plus personnel encore pour celles et ceux qui m’ont accompagné en dehors des « murs » de l’Université : mes amis, avec une pensée toute particulière pour Citjie, Doriane, Philippe, Adriann, Baptiste, Alexis ; mes parents et ma famille, pour leur soutien sans faille tout au long de mes études, ils ont fait l’homme que je suis et sont toujours une source d’inspiration ; Aurélien, pour son soutien au quotidien dans un travail qui demandait beaucoup d’énergie, de force et de détermination, il a indéniablement participé à ce que tous ces atouts soient à leur plus haut niveau.

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

ADF	Assemblée des départements de France
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
AJCT	Actualité juridiques « Collectivités territoriales » (Dalloz)
AJDA	Actualités juridiques « Droit administratif » (Dalloz)
AJFP	Actualités juridiques « Fonction publique » (Dalloz)
AJ Pénal	Actualités juridiques « Droit pénal » (Dalloz)
ARS	Agence régionale de santé
ART	Autorité de régulation des télécommunications
Art.	Article
BAU	Bandes d'arrêts d'urgence
BMPM	Brigade des marins-pompiers de Marseille
BO	Bulletin officiel
BSPP	Brigade des sapeurs-pompiers de Paris
C. Envir.	Code de l'environnement
C. Pénal	Code pénal
C. Transp.	Code des transports
C. Trav.	Code du travail
C. Urb.	Code de l'urbanisme
C./	Contre
CA	Cour d'appel
CAA	Cour Administrative d'appel
Cass.	Cour de cassation
CC	Conseil constitutionnel
CCDPC	Commission consultative départementale de la protection civile
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CE	Conseil d'État
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIC	Cellule interministérielle de crise
Cne de	Commune de...

CNESOR	Commission nationale d'évaluation de la sécurité des ouvrages routiers
CODIS	Centre opérationnel départemental d'incendie et de secours
CoTRRiM	Contrat territorial de réponse aux risques et aux effets potentiels des menaces
CPCE	Code des postes et des communications électroniques
CSI	Code de la sécurité intérieure
CSP	Code de la santé publique
CSS	Code de la sécurité sociale
CTA	Centre de traitement de l'alerte
CVR	Code de la voirie routière
D.	Recueil Dalloz
DAAF	Détecteurs avertisseurs autonomes de fumée
DAE	Défibrillateur automatisé externe
DDT	Direction départementale des territoires
DECI	Défense extérieure contre l'incendie
DGSCGC	Direction générale de la Sécurité civile et de la gestion des crises (ministère de l'Intérieur)
DMF	Le Droit Maritime Français (Lamy)
Dr. Adm.	Droit administratif (Revue Lexis)
EPA	Établissement public administratif
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ERP	Établissement recevant du public
Gaz. Pal.	Gazette du Palais
Ibid.	<i>Ibidem</i> (référence identique à la précédente)
IGH	Immeuble de grande hauteur
Infra	Ci-dessous ; ci-après
ITGH	Immeuble de très grande hauteur
JA	Juris Association (Dalloz)
JAC	Journal des accidents et des catastrophes (Cerdacc)
JCl. Adm.	Jurisclasseur Droit administratif (Lexis)
JCP A.	La Semaine Juridique – Ed. Administrations et Collectivités Territoriales (Lexis)
JCP G.	La Semaine Juridique – Ed. Générale (Lexis)
JO Sénat	Journal Officiel (Sénat)

JOAN	Journal Officiel (Assemblée nationale)
JOEF	Journal Officiel de l'État français
JORF	Journal Officiel de la République française
JOUE	Journal Officiel de l'Union européenne
Lebon	Recueil Lebon
Lebon T.	Tables du Recueil Lebon
LPA	Les petites affiches (Lextenso)
Obs.	Observations (note de jurisprudence)
Op. Cit.	<i>Opus citatum</i> (source précédemment citée dans le même chapitre)
ORSAN	Plan/dispositif d'organisation de la réponse sanitaire
ORSEC	Plan/dispositif d'organisation des secours ou d'organisation de la réponse de sécurité civile
P.	Page
PCS	Plan communal de sauvegarde
PCiS	Plan intercommunal de sauvegarde
PGHM	Peloton de Gendarmerie de haute-montagne
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PRS	Projet régional de santé
PU	Presses universitaires
QE	Question écrite (Assemblée nationale ou Sénat)
QO	Question orale (Assemblée nationale ou Sénat)
REDI	Revue de droit immobilier (Dalloz)
RDP	Revue de droit public
RDSS	Revue de droit sanitaire et social (Dalloz)
RFDA	Revue française de droit administratif (Dalloz)
Req.	Requête
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RGDM	Revue générale de droit médical
RNU	Règlement national d'urbanisme
R.R.J	Revue de la Recherche juridique (PU Aix-Marseille)
SAMU	Service d'aide médicale urgente
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDACR	Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques

SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SDMIS	Service départemental-métropolitain d'incendie et de secours (Lyon)
SIS	Service d'incendie et de secours
SMUR	Structure mobile d'urgence et de réanimation
SROS	Schéma régional d'organisation sanitaire
<i>Supra</i>	Ci-dessus
T. Corr.	Tribunal correctionnel
TA	Tribunal administratif
TJ	Tribunal judiciaire
V.	Voir

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PARTIE I – L’AFFIRMATION DE L’EXISTENCE D’UN DROIT FONDAMENTAL À ÊTRE SECOURU EN FRANCE

Titre 1 – Les garanties organiques du droit à être secouru

Chapitre 1 – Une consécration textuelle du rôle des pouvoirs publics dans la mise en œuvre du droit à être secouru

Chapitre 2 – Une consécration juridictionnelle du droit à être secouru à travers la responsabilité des pouvoirs publics

Titre 2 – Les garanties fonctionnelles du droit à être secouru

Chapitre 1 – Assurer la bonne organisation des secours, corollaire indispensable du droit à être secouru

Chapitre 2 – Assurer un accès matériel aux secours, corollaire indispensable du droit à être secouru

PARTIE II – L’AFFIRMATION CONDITIONNÉE ET SOUS TENSION DE L’EXISTENCE D’UN DROIT FONDAMENTAL ÊTRE SECOURU EN FRANCE

Titre 1 – Le droit à être secouru au prisme des défis et difficultés de notre temps

Chapitre 1 – Des pouvoirs publics confrontés à des difficultés structurelles

Chapitre 2 – Des pouvoirs publics exposés à des difficultés conjoncturelles

Titre 2 – Le droit à être secouru confronté au recul de l’interventionnisme des pouvoirs publics

Chapitre 1 – Le droit à être secouru circonscrit à des missions redéfinies

Chapitre 2 – Le droit à être secouru conforté par un devoir citoyen excédant la seule compétence des pouvoirs publics

CONCLUSION GÉNÉRALE

INTRODUCTION

« *La grande chose de la démocratie, c'est la solidarité. La solidarité est au-delà de la fraternité. La fraternité n'est qu'une idée humaine, la solidarité est une idée universelle.* »¹

1. Le 4 mai 1897, le « *Bazar de la charité* » fut « *le théâtre d'une des plus épouvantables catastrophes qu'on ait vues depuis bien des années* »². Cette institution parisienne de renom, destinée à venir au secours des plus indigents à travers les bénéfices d'une vente de charité, dut faire face à un important incendie qui provoqua une vive émotion à travers tout le pays³. Comme le rappelait alors le journaliste Jules HURET, « *en moins de dix minutes, le bazar de la Charité a été brûlé entièrement. (...) Le nombre de victimes est considérable : cent vingt-six morts et plus de deux cents blessés* »⁴. L'intervention extrêmement rapide des forces de secours – principalement les sapeurs-pompiers de la capitale – permit de limiter ce lourd bilan humain. Cet évènement dramatique a la particularité de mettre en lumière deux aspects de la notion de secours : l'assistance apportée aux plus pauvres et le secours aux victimes ou blessés face à une catastrophe.

2. De nombreux autres évènements ou catastrophes – dont la liste donnée ici ne peut être exhaustive – ont marqué l'histoire de notre pays et nécessité une intervention publique, celle des secours. Si l'on se cantonne aux épisodes marquants depuis le début du XIX^e siècle, on pense notamment à l'incendie de l'ambassade d'Autriche en 1810, à la crue historique de la Garonne en 1875 ou de la Seine en 1910, à l'incendie des Nouvelles galeries de Marseille en 1938, à la violente tempête en décembre 1999, à l'explosion de l'usine AZF en septembre 2001, aux attentats du 13 novembre 2015 ou encore à la crise sanitaire du Covid-19 plus récemment... Au-delà de nos frontières aussi, des évènements majeurs ont mis en évidence le caractère indispensable de l'intervention des secours : l'écroulement du terril d'Aberfan aux Pays de

¹ Victor HUGO, *Proses philosophiques. 1860-1865*, Coll. Bouquins, vol. Critique, Laffont, Paris, 1985, p. 508.

² Jules HURET, *La catastrophe du Bazar de la Charité (4 mai 1897)*, Ed. F. Juven, Paris, 1897, p. 5.

³ Sur le sujet, v. notamment : Stanislas DU LAC, *Le Bazar de la Charité*, Hachette livre BNF, 2013 ; Bruno FULIGNI, *L'incendie du Bazar de la Charité*, Archipoche, 2020 ; V. ANNEXE N° 1.

⁴ Jules HURET, *Op. Cit.*, p. 5.

Galles, l'explosion de la centrale nucléaire de Tchernobyl, les attentats du 11 septembre 2001 à New York, la crise des réfugiés en Europe, la guerre menée en Ukraine ou encore les inondations récentes et historiques en Europe centrale. Les épreuves ne manquent pas et toutes ont entraîné d'inéluctables évolutions dans l'organisation des forces de secours, mais aussi dans l'appréhension concrète, par la société, des risques dans toute leur diversité. La multiplication des catastrophes naturelles (inondations, incendies, etc.), notablement liée au dérèglement climatique⁵, renforce la nécessité d'une réponse publique de secours face à des conséquences dramatiques. À ces catastrophes de grande ampleur s'ajoute les « tracas » du quotidien, plus individualisés : accidents domestiques, accidents de la route, pathologies médicales, etc. Cette multitude de situations confère au secours une certaine universalité et démontre, par son impériosité, la nécessité qu'il soit appréhendé par le droit. Par ailleurs, la gestion et le déploiement des secours apparaissent régulièrement comme des éléments sensibles pour tous les dirigeants politiques facilement exposés aux critiques en cas de défaillances⁶.

3. En matière de secours, les événements obligent bel et bien le législateur à agir depuis plusieurs décennies, comme il est amené à le faire dans de nombreux autres domaines. Si l'ancien président du Conseil, Edgar Faure, rappelait qu'à « *peu près toutes les lois sont de circonstance* »⁷, le droit est irrémédiablement amené à évoluer sous l'influence de circonstances diverses puisqu'il organise la vie en société et s'adapte ainsi à l'évolution de cette dernière. Des avancées nombreuses, à la fois législatives, réglementaires et constitutionnelles, ont ainsi été opérées pour appréhender juridiquement la question des secours en droit français. L'étude juridique des secours n'est donc pas dénuée de tout intérêt, bien qu'elle soit souvent éludée. À l'heure d'une consécration sans précédent des libertés et droits fondamentaux dans notre ordre juridique, mais aussi d'une multiplication des défis à leur rencontre, l'importance de l'organisation des secours par les pouvoirs publics et la garantie de pouvoir y recourir en cas de besoin pose la question de l'existence d'un droit fondamental à pouvoir être secouru. Les interrogations en la matière sont irrémédiablement nombreuses : dans quelle mesure ce droit

⁵ Sur le sujet, v. notamment : Mathilde HAUTEREAU-BOUTONNET (dir.), « Quel droit face au changement climatique ? », D. 2015, p. 2259 et s. ; Nicolas KADA (dir.), *Droit et climat. Interventions publiques locales et mobilisations citoyennes*, Coll. Thèmes et commentaires, Dalloz, 2022 ; Jean BACCI et a., Proposition de loi n° 206 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie, *Sénat*, 14 décembre 2022.

⁶ Sur ce point, il est possible d'évoquer la récente gestion des opérations de secours en Turquie, dans le contexte du tremblement de terre survenu quelque semaines avant les élections présidentielles de 2023. V. notamment : Olivier PERRIN, « Après le séisme en Turquie, Erdogan, confronté à l'hostilité des rescapés, joue déjà sa réélection », *Le Temps*, 10 février 2023.

⁷ *JO Débat AN*, 11 juin 1980, p. 1757.

fondamental existe-t-il et quelle est son effectivité ? Quels en sont les fondements juridiques ? Comment est-il mis en œuvre par le législateur et les juridictions ? Quelles obligations reposent finalement sur les pouvoirs publics ? Les réponses apportées en la matière demeurent encore floues et disparates, ce qui nous conduit à vouloir y remédier à travers ces travaux.

4. Avant tout, il apparaît comme une nécessité de définir précisément l’objet et les contours de cette étude (**Section 1**), tout en en présentant son intérêt au regard de la problématique juridique novatrice qu’elle pose (**Section 2**).

Section 1 – Une nécessaire définition de l’objet de l’étude

5. Il est un postulat certain : les travaux juridiques imposent que les notions sur lesquelles ils portent soient plus clairement définies⁸. La difficulté prégnante de cette étude réside donc, en premier lieu, dans la définition de la notion de « secours » jusqu’alors peu explorée (**§1**), mais aussi dans la définition de la notion de « droit fondamental » sur laquelle la doctrine semble relativement partagée (**§2**).

§1. La notion de « secours » : à la recherche d’une difficile définition juridique

6. Le contenu auquel renvoie la notion de « secours » est finalement peu présent dans les textes juridiques (**A**), mais l’appui de cette dernière sur des principes et terminologies juridiques analogues permet d’en tirer une définition plus précise que nous retiendrons (**B**).

A. L’absence d’une réelle définition du « secours » dans les textes juridiques

7. Le dictionnaire de l’Académie française définit notamment le « secours », du latin *succurrere*, comme « l’action de secourir un être vivant, de lui apporter de l’aide lorsqu’il est en situation de détresse, de péril »⁹. D’une manière générale, la notion de « secours » est utilisée plus largement, particulièrement dans les discours politiques. Du secours employé pour désigner les forces du débarquement en Normandie durant la Seconde Guerre mondiale¹⁰, au

⁸ Jean-Louis BERGEL, *Méthodologie juridique. Fondamentale et appliquée*, Coll. Thémis, 3^e Ed., PUF, 2018.

⁹ Dictionnaire de l’Académie française, déf. nom masculin « secours », 9^e Ed.

¹⁰ Discours du 6 juin 1944 : « D’immenses moyens d’attaque, c’est-à-dire, pour nous, de secours, ont commencé à déferler à partir des rivages de la vieille Angleterre » (Charles DE GAULLE, *Discours et messages*, Tome I, Ed. Plon, 1970, p. 377).

secours constitué par les mesures de soutien apportées aux entreprises en difficulté¹¹, son usage se veut tout à fait hétérogène. La doctrine juridique, elle, semble habilement en éluder la définition, de même que les textes constitutionnels ou législatifs. Il est clair que l'absence d'une définition juridique précise « reflète le caractère protéiforme de la notion et l'imprévisibilité de son contenu »¹².

8. Historiquement, le secours est avant tout considéré comme « l'aide matérielle [apportée] à une personne dans le besoin »¹³ correspondant davantage à une vision sociale, c'est-à-dire à ce qui fut la genèse de cette notion : un droit aux secours notamment financiers aux plus nécessiteux¹⁴, qu'il faut distinguer du droit à être secouru dans cette étude. Effectivement, le « secours » a ainsi longtemps été rattaché à la notion d'assistance¹⁵ face au « risque social ». Ce dernier s'apparente, selon la doctrine, à une perte de revenus professionnels ou à l'accroissement de certaines charges pouvant résulter de diverses causes (chômage, maladie, vieillissement, accident du travail, obligations familiales, etc.)¹⁶ auxquels il convient de remédier. Les prestations financières, versées par les organismes compétents en la matière, sont désignées comme des « secours publics »¹⁷ perçus par les individus en difficulté. Les mesures d'assistance mises en œuvre à cet effet sont, en premier lieu, « destinées à garantir la sécurité économique »¹⁸. Finalement, ces allocations visent à améliorer les conditions de vie qui peuvent porter atteinte à la dignité des individus concernés. Au-delà, ces conditions difficiles peuvent rapidement se transformer en menaces imminentes sur la vie : des menaces qui nécessitent l'intervention des secours en urgence et rendent facilement perméable la « frontière » existante au sein de la notion de « secours ». Aujourd'hui, le « secours » s'apparente également à « l'aide physique apportée à une personne en péril »¹⁹, par des acteurs plus ou moins professionnels, face à un accident, une catastrophe, une maladie qui menacent la

¹¹ Corinne CAILLAUD, « Le gouvernement vole au secours des entreprises pour sauver l'emploi », *Le Figaro*, 13 août 2020.

¹² Mélis ARAS, « Le service des secours : service public ? Service au public ? Service d'ordre public ? », *RDSS* 2018, p. 225.

¹³ Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, Quadrige PUF, 11^e Ed., 2016 p. 948.

¹⁴ Sur les « secours » aux plus nécessiteux, v. notamment : Diane ROMAN, *Le droit public face à la pauvreté*, Thèse droit, LGDJ, 2002 ; M.-A. CANITROT, *Du droit au secours. Dans quelle mesure il existe en France ?*, Thèse droit, Paris, 1912.

¹⁵ Sur la notion d'assistance : Michel BORGETTO, « L'assistance » in Denis ALLAND et Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2019, p. 101.

¹⁶ Patrick MORVAN, *Droit de la protection sociale*, 10^e Ed., LexisNexis, 2021, p. 1.

¹⁷ V. notamment : Michel BORGETTO, « Le droit aux secours publics dans les déclarations de l'an I », in *Les déclarations de l'an I*, Colloque Poitiers, décembre 1993, PUF, 1995, pp. 145-162.

¹⁸ Patrick MORVAN, *Op. Cit.*, p. 1.

¹⁹ Gérard CORNU, *Op. Cit.*, p. 948.

vie des individus. Cette même dichotomie apparaît dans la recherche d'une définition de l'action humanitaire. Pour certains auteurs, cette dernière « *se limite à des opérations d'urgence : nourrir, vêtir, soigner, héberger temporairement les victimes. Pour d'autres (...), elle inclut la reconstruction matérielle* »²⁰. La notion d'urgence, de même que le contexte dans lequel elle s'inscrit, demeurera donc déterminante dans la définition de la notion de secours dans le cadre de notre étude²¹.

9. Si le caractère protéiforme de la notion de secours ne fait guère de doute, il apparaît ainsi possible de tirer une définition juridique, en vue de mieux encadrer le sujet de notre étude, notamment à partir de principes et terminologies auxquels elle se rattache.

B. Une notion de « secours » circonscrite à partir de principes et terminologies juridiques analogues

10. Si les thématiques du secours et de l'assistance sont particulièrement présentes dans les études de droit public, ces notions ne manquent pas d'être présentes aussi dans les rapports de droit privé. Nous ne traiterons pas de cette question, évidemment trop éloignée des prérogatives publiques qui nous intéressent, mais il convient de rappeler que le Code civil prévoit, dans le cadre du mariage, que « *les époux se doivent mutuellement respect, fidélité, secours, assistance* »²². D'une part, le devoir de secours qui résulte de ces dispositions est ainsi considéré comme « *l'expression d'une dette à caractère alimentaire, réciproque, mais alternative en ce que seul l'époux dans le besoin en est créancier* »²³ et il ne pourra y être mis fin qu'au moment du divorce²⁴. D'autre part, le devoir d'assistance oblige l'époux à « *apporter un soutien d'ordre physique ou moral à la personne même de son conjoint malade, âgé, infirme ou moralement en détresse* »²⁵. De la même façon, le Code civil établit certaines obligations d'assistance – notamment alimentaire – entre ascendants et descendants²⁶. Finalement, la traditionnelle

²⁰ Jean-Pierre LE CROM, *Au secours Maréchal ! L'instrumentalisation de l'humanitaire (1940-1944)*, PUF, 2013, p. 1.

²¹ Sur la notion d'urgence, v. *Infra.*, paragraphe 489 et s.

²² C. Civ., art. 212 ; Sur le sujet, v. également : Janick ROCHE-DAHAN, « Les devoirs nés du mariage. Obligations réciproques ou obligations mutuelles ? », *RTD Civ.* 2000, p. 735.

²³ Anne KARM, « Droits et devoirs extrapatrimoniaux des époux », *JCl. Civil*, 15 mai 2021, §7 ; Sur le sujet, v. également : Jean GARRIGUE, *Droit de la famille*, Coll. Hypercours, Dalloz, 2018, p. 127 et s. ; Catherine PHILIPPE, *Le devoir de secours et d'assistance entre époux. Essai sur l'entraide conjugale*, LGDJ, 1981 ; Françoise DEKEUWER-DÉFOSSEZ, *Liberté individuelle et devoirs personnels des époux*, Thèse, Lille II, 1989.

²⁴ C. Civ., art. 270.

²⁵ Anne KARM, *Op. Cit.*, §9 et s. ; Sur le sujet, v. également : Jean GARRIGUE, *Op. Cit.*, p. 113 et s. ;

²⁶ C. Civ., art. 203 et 205 ; Stéphane BELTZUNG, « Dossier obligation alimentaire et dépendance : description, enjeux et mécanismes de l'aide sociale départementale en faveur des personnes âgées », *AJ Famille* 2014, p. 270 ;

distinction entre droit privé et droit public laisse tout de même apparaître quelques similitudes d'objectifs à des échelles différentes. Dans sa dimension publiciste, la notion de « secours » est indéniablement rattachée aux principes de fraternité²⁷ et de solidarité²⁸, particulièrement présents dans nos régimes républicains actuels et passés. Plusieurs auteurs y voient d'ailleurs les fondements même de l'organisation des secours et nous aurons l'occasion de le démontrer plus profondément par la suite.

11. Le Professeur Michel BORGETTO considère que si la fraternité « *apparaît toujours (...) comme un enjeu de Pouvoir et un objet de Droit, c'est probablement parce que son affirmation et sa mise en œuvre renvoient à une nécessité consubstantielle à toute vie en société et, plus particulièrement, à toute vie en démocratie* »²⁹. La demande de secours est, certes, le plus souvent « individuelle », c'est-à-dire qu'elle a pour but de répondre aux individus dans le « bénéficiaires » d'une façon ou d'une autre. Pour autant, la réponse apportée reste une nécessité pour la société tout entière, qui devient ainsi elle-même bénéficiaire. Cette réponse des pouvoirs publics s'appuie donc sur cette « vision ». Ce qui peut, au départ, être vu comme une demande individuelle devient finalement un enjeu collectif et humain indispensable auquel les pouvoirs publics vont s'intéresser en développant une réponse notamment dans le cadre du service public. Le Doyen HAURIOU considère d'ailleurs qu'un véritable lien existe entre fraternité et service public, y voyant en réalité « *un correctif nécessaire de l'individualisme* »³⁰. Que serait une société sans secours aux personnes en danger ?

12. De la même façon, la solidarité peut être définie comme une idée relativement ancienne « *selon laquelle il existerait, entre tous les membres de l'espèce humaine ou entre tous les*

Dominique EVERAERT-DUMONT, « Le paradoxe des obligations alimentaires ou comment concilier principe de solidarité et obligation personnelle », *RDSS* 2008, p. 538 ; Pascal BERTHET, « Solidarité intra familiale et action sociale », *AJ Famille* 2012, p. 186.

²⁷ Michel BORGETTO, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, LGDJ, 1993 ; Virginie DONIER, « Fraternité », in Delphine THARAUD et Caroline BEYER-CAPELLE, *Dictionnaire juridique de l'égalité et de la non-discrimination*, L'Harmattan, 2021, p. 194 ; RÉSEAU EUROPÉEN DE RECHERCHE EN DROITS DE L'HOMME (RERDH), *La Fraternité*, Coll. Colloques et Essais, Institut Universitaire Varenne, 2018 ; Pascal OUDOT, « La fraternité : 1789/Covid-19 », *JCP G* 2020, doctr. 839.

²⁸ Patrick CHARLOT, Jean-Claude BEGUIN et Yan LAIDIÉ, *La solidarité en droit public*, L'Harmattan, 2005 ; « *Cette conception de la solidarité a mis du temps à se bâtir. Mais elle peut être considérée comme la clef de voûte de l'édifice républicains des protections sociales reposant sur l'affirmation que la responsabilité de l'État ne dépend pas des mérites des individus particuliers, mais de leur appartenance à la Nation. En faisant de tous ses membres des ayants droit, c'est sa propre cohésion et sa propre unité que la République défend aussi et s'efforce de maintenir ou de reconstituer* » (Robert CASTEL et Nicolas DUVOUX, *L'avenir de la solidarité*, PUF, 2013, p. 7).

²⁹ Michel BORGETTO, « La fraternité » in Denis ALLAND et Stéphane RIALS (dir.), *Op. Cit.*, PUF, 2019, p. 755.

³⁰ Maurice HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Bibliothèque Dalloz, 2015, p. 643 et s.

membres d'une société donnée, une relation étroite de dépendance réciproque »³¹. Là encore, l'action et l'organisation de secours entre les individus font indéniablement écho à cette définition et à la théorisation du Contrat social par Rousseau, dès lors que le fait de porter secours apparaît comme un devoir moral, dans tout État civilisé. Pour le philosophe des Lumières, « ce passage de l'état de nature à l'état civil produit dans l'homme un changement très remarquable, en substituant dans sa conduite la justice à l'instinct, et donnant à ses actions la moralité qui leur manquait auparavant. C'est alors seulement que (...) l'homme, qui jusque-là n'avait regardé que lui-même, se voit forcé d'agir sur d'autres principes, et de consulter sa raison avant d'écouter ses penchants »³². L'individualisme initial de l'Homme, ébranlé par l'organisation civilisée de la cité à travers notamment les principes de fraternité et de solidarité, n'existe que bien peu lorsque le secours se met en œuvre. Pour le Professeur Jean-François BRISSON, « cette idée d'une solidarité nécessaire à toute vie collective irrigue l'ensemble du régime juridique des secours »³³. De la même façon, le secours renvoie à cette notion plus récente de « cohésion sociale »³⁴ que le sociologue Émile Durkheim attache aux solidarités mécanique et organique. Dans la première hypothèse, cette cohésion apparaît comme une nécessaire conscience collective fondée sur des valeurs communes, tandis que dans la deuxième, elle revient à une pleine complémentarité des individus dans la société³⁵. Quoi qu'il en soit, elle met bien en avant cette interdépendance entre les Hommes d'une société organisée et l'action de secourir en témoigne pleinement.

13. La notion de secours doit également être rapprochée ici des terminologies juridiques de « sécurité civile »³⁶ et de « protection civile » dont l'objet est défini par le Code de la sécurité intérieure comme « la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'État, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées (...) la protection générale des populations »³⁷. Parmi ces risques, on

³¹ Michel BORGETTO, « La solidarité », in Denis ALLAND et Stéphane RIALS (dir.), *Op. Cit.*, p. 1 427.

³² Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du Contrat social*, 1762, Livre Ier, Chap. VIII.

³³ Jean-François BRISSON, « La gratuité des missions : jusqu'où ? », in Olivier RENAUDIE (dir.), *Les Services départementaux d'incendie et de secours. Entre sécurité intérieure et réforme territoriale*, Institut Varenne, 2018.

³⁴ Jean-Michel REYNAUD, « Le contrat social et la cohésion sociale au service de la démocratie », *Humanisme*, 2011, p. 48 et s.

³⁵ Émile DURKHEIM, *De la division du travail social*, PUF, 1893, Livre Ier.

³⁶ On évoque ainsi les « risques collectifs de la vie quotidienne » : Vincent DYE, *La sécurité civile en France*, Coll. Que sais-je ?, PUF, 1995, p. 3.

³⁷ CSI, art. L. 112-1.

retrouve également des problématiques liées à la santé et nécessitant une prise en charge. Le secours englobe ainsi l'aide médicale urgente qui est également définie par le législateur. Elle « *a pour objet, le cas échéant avec le concours des services d'incendie et de secours dans le cadre de leurs opérations de secours, de faire assurer aux malades, blessés et parturientes, en quelque endroit qu'ils se trouvent, les soins d'urgence appropriés à leur état* »³⁸ et leur transport vers un établissement médical.

14. Notre étude retiendra finalement une définition de la notion de secours qui doit être entendue comme la réponse apportée dans l'urgence, à travers une action d'aide ou un mécanisme d'assistance notamment mis en œuvre par les pouvoirs publics, aux personnes menacées ou impactées par un risque considérable, un fléau quelconque, un danger accidentel qui pourraient avoir pour conséquence une menace sur leur santé ou leur vie³⁹. Le secours est porté ainsi à des personnes désignées – par le législateur et les acteurs du secours⁴⁰ – comme des « victimes » que l'on peut qualifier ensuite de « personnes secourues »⁴¹ dans l'urgence. De nombreux éléments historiques permettent, depuis plusieurs siècles, de donner une consistance plus concrète à la notion de secours, mais aussi de mettre en exergue les principes et fondements juridiques dont elle est l'illustration dans un domaine que l'on considère comme appartenant à la « sécurité civile ». La logique de cette définition veut qu'on limite le cadre de cette étude sans intégrer le droit aux secours à proprement parlé, c'est-à-dire les aides sociales financières octroyés aux plus pauvres, bien que la distinction entre ces deux formes de secours soit historiquement incertaine ou que l'un n'est pas sans engendrer des répercussions sur l'autre. Avant de s'arrêter sur ce point, la définition de la notion de « droits fondamentaux » doit être abordée, car elle est indispensable pour lier les deux terminologies et déterminer s'il existe bel et bien un droit fondamental à être secouru.

³⁸ CSP, art. L. 6311-1.

³⁹ Il s'agit, en d'autres termes empruntés à un article, « *des secours et soins apportés à une victime, que ce soit dans le cadre d'un accident, d'une catastrophe ou d'une détresse soudaine. Elle se distingue alors des soins apportés à un patient n'ayant pas le statut de victime, ou bien, dans une plus large mesure, aux situations où la notion d'urgence – vitale ou non – n'est pas présente. (...) Dans les faits, (...), les nombreuses situations d'urgence voient s'intriquer les activités de secours et d'assistance médicale* » (Nicolas ALFANO, Marius BERTOLUCCI, Anaïs SAINT-JONSSON et Bruno TIBERGHIE, « Accès aux soins en contexte de désertification médicale : un rôle tampon joué par la chaîne de secours ? Le cas des sapeurs-pompiers français », *Gestion et Management public*, 2018/1, p. 54).

⁴⁰ V. Notamment : CGCT, art. L. 1424-2.

⁴¹ François VALLIER, « Les attentes du secouru dans la société contemporaine », *RDSS* 2018, p. 233.

§2. La notion de « droits fondamentaux » : à la recherche d'une définition juridique

15. La notion de droits fondamentaux apparaît, elle aussi, complexe et imprécise (A), appelant à une clarification importante, alors même qu'il n'est pas toujours aisé de les concrétiser et de les protéger une fois définis (B).

A. Une définition juridique complexe et imprécise

16. D'une manière générale, la doctrine s'accorde à reconnaître que les droits et libertés fondamentaux sont garantis par des normes *supra* législatives, c'est-à-dire constitutionnelles et internationales, ce qui leur confère une opposabilité aux pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires ainsi qu'à l'administration⁴². Soutenus notamment par la théorie moderne des droits naturels⁴³ qui affirme l'existence inhérente à l'Homme de plusieurs droits subjectifs, les droits fondamentaux se sont développés à partir d'un certain nombre de chartes et de déclarations juridiques reconnues⁴⁴. Depuis la Seconde Guerre mondiale, leur valeur normative a largement évolué et ils irriguent toutes les branches du droit⁴⁵. Le législateur emploie désormais régulièrement cette notion, déclenchant parfois la controverse, sans pour autant aller jusqu'à la définir ou à en clarifier la portée⁴⁶. La doctrine va même jusqu'à qualifier les droits fondamentaux de « *label incontrôlé* » et de « *concept flou [pour] toute une génération de juristes* »⁴⁷. Parmi ces droits fondamentaux, elle tente d'opérer classiquement une clarification et une distinction entre les droits à prestations matérielles que les individus sont en droit de

⁴² Louis FAVOREU et al., *Droit des libertés fondamentales*, Coll. Précis, Dalloz, 8^e Ed., 2021, p. 1 ; Xavier PRÉTOT et Valérie BERNAUD, « Fasc. 1443 : Droit constitutionnel social », *JCl. Administratif*, 20 décembre 2012 (maj : 28 juin 2014) ; Étienne PICARD, « L'émergence de droits fondamentaux en France », *AJDA* 1998, p. 6 ; Dominique CHAGNOLLAUD et Guillaume DRAGO, *Dictionnaire des droits fondamentaux*, Dalloz, 2006.

⁴³ Danièle LOCHAK, *Les droits de l'homme*, Coll. Repère, Ed. La découverte, 2009, p. 7 et s.

⁴⁴ A l'étranger, par exemple : Magna Carte (1215), Habeas Corpus (1679), Bill of Rights (1688), Déclaration des droits de Virginie (1776) ; En droit interne, par exemple : la Déclaration des droits de l'homme et du citoyens (1789) ; et plus récemment : le Préambule de 1946, la charte de l'environnement (2004) etc.

⁴⁵ A ce sujet : Xavier DUPRÉ DE BOULOIS, « Les notions de libertés et droits fondamentaux en droit privé », *JCP G*, 2007, doctr. 211 ; Romain DUMAS, « Fasc. 30 : Les droits fondamentaux : source nouvelle de la matière commerciale », *JCl. Commercial*, 15 mars 2007.

⁴⁶ Quelques exemples : « *La sécurité est un droit fondamental* » (CSI, art. L. 111-1 ; Olivier RENAUDIE, « Un droit à la sécurité publique ou un droit de la sécurité publique ? », in Pascal LALLE (dir.), *La police de sécurité publique en France. Quelles ambitions pour demain ?*, Éd. du Cerf, 2019, pp. 49-62) ; « *Le droit fondamental à la protection de la santé doit être mis en œuvre par tous moyens disponibles au bénéfice de toute personne* » (CSP, art. L. 1110-1 ; Tatiana GRÜNDLER, « Le juge et le droit à la protection de la santé », *RDSS* 2010, p. 835) ; « *La lutte contre la pauvreté et les exclusions (...) tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance* » (CASF, art. L. 115-1).

⁴⁷ Nicolas MOLFESSIS, « Droit fondamental, un label incontrôlé », *JCP G* 2009, 32.

réclamer et les libertés qui viennent encadrer l'action des pouvoirs publics⁴⁸. Une tâche qui demeure particulièrement ardue...

17. La première catégorie désigne des droits comme « *une créance individuelle dont la charge pèse sur le service public, seul à même d'incarner la collectivité débitrice* »⁴⁹. Ces droits-créances constitutionnels apparaissent – depuis plusieurs décennies – comme un objet d'étude et de questionnements considérables dans le domaine juridique. La thèse de Laurence GAY démontre la complexité de cette notion et fait part de son apparition dès la Révolution française⁵⁰. Pour elle, son emploi revient à « *caractériser, au sein d'un catalogue de droits, ceux qui confèrent à l'individu une prérogative le rendant créancier de l'État, lequel est alors débiteur d'un certain nombre de prestations concrètes à son égard. La notion vise donc à décrire l'objet de la prérogative individuelle et l'obligation corrélative de l'État, ce qu'elle ne fait cependant qu'imparfaitement* »⁵¹. Pour le Professeur Xavier PRÉTOT et Valérie BERNAUD, « *les droits-créances (...) reposent sur une conception qui postule à la fois la reconnaissance des phénomènes collectifs et l'intervention positive de la collectivité* »⁵² ce qui les différencie clairement des libertés auxquelles les pouvoirs publics doivent s'abstenir de porter atteinte. Une analyse qui corrobore la conception interventionniste retenue par la doctrine en la matière⁵³ et qui s'est développée particulièrement sous l'impulsion du Préambule de la Constitution de 1946.

18. La seconde catégorie, c'est-à-dire les droits-libertés, se distinguent parfaitement des droits-créances en ce qu'ils « *[impliquent] au contraire de poser des bornes à l'action de l'État* »⁵⁴ et « *garantissent la protection d'une sphère de liberté individuelle* »⁵⁵. Si les droits-créances sont considérés comme des droits subjectifs, les droits-libertés eux reflètent une dimension objective et correspondent aux « *règles de droit habilitant le sujet à agir* »⁵⁶. La

⁴⁸ Sur ce sujet, v. notamment : François RANGEON, « Droits-libertés et droits-créances : les contradictions du préambule de la Constitution de 1946 », in Geneviève KOUBI (dir.), *Le Préambule de la Constitution de 1946. Antinomies juridiques et contradictions politiques*, PUF, 1996, p. 173 ; Emmanuelle BRIBOSIA et Ludovic HENNEBEL, *Classer les droits de l'Homme*, Bruylant, 2004.

⁴⁹ Laurence GAY, « Fasc. 1100 : droits-créances », *JCl. Libertés*, 30 mars 2009, §38.

⁵⁰ Laurence GAY, *Les droits-créances constitutionnels*, Coll. droit public comparé et européen, Bruylant, 2007.

⁵¹ Laurence GAY, *Op. Cit.*, *JCl. Libertés*, §1.

⁵² Xavier PRÉTOT et Valérie BERNAUD, *Op. Cit.*

⁵³ Jean RIVERO et Georges VEDEL, « Les principes économiques et sociaux de la constitution : le Préambule », *Droit social*, 1947.

⁵⁴ Laurence GAY, *Op. Cit.*, *JCl. Libertés*, §7.

⁵⁵ Louis FAVOREU et al., *Ibid.*, p. 512.

⁵⁶ Denis ALLAND et Stéphane RIALS (dir.), *Op. Cit.*, p. 530.

pensée libérale les irrigue davantage que ceux de la première catégorie qui sont rattachés à un certain interventionnisme des pouvoirs publics. Les auteurs s'accordent à intégrer à cette « catégorie », la liberté d'expression, le droit de grève, le droit à la vie, la liberté religieuse ou encore le droit à ne pas être détenu arbitrairement⁵⁷.

19. Il faut dire que cette dichotomie entre droits-créances et droits-libertés apparaît parfois plus complexe et une partie de plus en plus large de la doctrine semble refuser à juste titre d'émettre une frontière précise entre elles⁵⁸. Certains auteurs vont même jusqu'à évoquer « [leur] complémentarité et [leur] interdépendance »⁵⁹. Pour Laurence GAY, certains droits fondamentaux ne peuvent être réellement considérés comme des droits-libertés, mais ils ne sont pas non plus qualifiés de droits-créances en ce qu'il apparaît délicat d'établir une prérogative individuelle pleine et entière s'y attachant⁶⁰. Ces discussions, autour de la typologie traditionnelle de classification des droits fondamentaux et de sa dimension dualiste, mettent en lumière la difficulté de certains droits fondamentaux à intégrer l'une ou l'autre catégorie. Le droit à la protection de la santé – qui s'attache largement, nous le verrons, à la question des secours – apparaît comme un exemple particulièrement pertinent de cette constatation. Pour Tatiana GRÜNDLER, « *la jurisprudence française minore la dimension individuelle de ce droit. Tout en reconnaissant sa valeur constitutionnelle, les juges se montrent rétifs à conférer à cet aspect du droit toute sa portée. La dimension collective est quant à elle mieux garantie par le juge qui, au terme de son opération de conciliation de droits, n'hésite pas à faire prévaloir la protection de la santé publique, composante de l'intérêt général, sur des intérêts* ».

⁵⁷ Diane ROMAN et Stéphanie HENNETTE-VAUCHEZ, *Droits de l'Homme et libertés fondamentales*, Coll. Hypercours, 4^e Ed., Dalloz, 2020, p. 16 ; V. Également : Marc DE MONSEMBERNARD, *Répertoire de contentieux administratif – Référé d'urgence : le référé-liberté*, novembre 2021, section 3.

⁵⁸ Tatiana GRÜNDLER, « La doctrine des libertés fondamentales à la recherche des droits sociaux », *La Revue des droits de l'Homme [en ligne]* n°1, 2012 : « Un certain nombre d'auteurs menant leur activité de recherche dans le domaine des droits de l'Homme s'interrogent sur la pertinence et, en réalité, sur les limites des typologies traditionnelles sur lesquelles la catégorie de droits sociaux se fonde. C'est donc une fine le dualisme des droits de l'Homme qu'ils discutent ».

⁵⁹ Diane ROMAN et Stéphanie HENNETTE-VAUCHEZ, *Op. Cit.*, p. 17 et 18 : « Pour de nombreux auteurs, cette distinction est essentiellement conceptuelle. (...) La plupart des acteurs des droits de l'Homme proclament aujourd'hui la complémentarité et l'interdépendance des droits (...) Dans bien des cas, il est simplement erroné de penser que les droits civils et politiques supposent uniquement une abstention de l'État ».

⁶⁰ Laurence GAY, « La notion de droits-créances à l'épreuve du contrôle de constitutionnalité », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 16, juin 2004 : « L'attitude active du législateur pour mettre en œuvre les principes sociaux déduits du préambule recouvre deux modalités distinctes de concrétisation. Dans un premier cas, le législateur intervient en adoptant une réglementation poursuivant un objectif social - dégager des emplois, des logements, protéger la santé publique - sans établir corrélativement de prérogative individuelle opposable à l'État. Le caractère collectif des mesures prises justifie de parler de principes portant sur une politique sociale. Dans un second cas, le législateur doit déterminer les modalités selon lesquelles l'individu peut prétendre à l'obtention de prestations concrètes, matérielles, dont la charge pèse en dernier ressort sur la puissance publique ».

particuliers »⁶¹. Son étude sur la question met ainsi en lumière un droit à la protection de la santé qui serait à la fois un droit-liberté, auquel l'État prend soin de ne pas porter atteinte, mais aussi un droit-créance plus minimaliste, c'est-à-dire une action positive de l'État qui reste largement limitée dans son effectivité⁶². La reconnaissance d'un droit fondamental à être secouru pourrait s'apparenter à un raisonnement analogue. À tout le moins, la clarification délicate à effectuer quant à la notion de « droits fondamentaux », notamment par rapport à leur classification, met également en lumière la nécessité de leur protection et de leur concrétisation parfois délicate.

B. De l'insuffisante définition à la difficile nécessité de protéger et concrétiser les droits fondamentaux

20. Si plusieurs difficultés sont aisément relevées dans la recherche d'une définition précise de la notion de « droits fondamentaux »⁶³, les distinctions et exemples exposés leur octroient un contenu plus concret. Pour autant, les insuffisances attenantes au contenu de cette notion ne sont pas sans en affecter la protection et la mise en œuvre par ailleurs loin d'être évidentes⁶⁴. Nombre de droits fondamentaux sont, par exemple, issus du Préambule de 1946, mais leur valeur normative et leur consécration ne sont pas toujours aisées à déterminer, et ce malgré la reconnaissance accordée à ce texte tant par le juge administratif que par le juge constitutionnel⁶⁵. Comme le fait remarquer le Professeur Charles-André DUBREUIL, ces principes « *ont été depuis considérés comme trop généraux pour pouvoir être directement opposés à l'État et s'analyser autrement que comme des déclarations d'intention, des devoirs moraux imposés au législateur futur* »⁶⁶. D'une manière plus générale, l'appel au législateur et la protection juridictionnelle accordée revêtent donc une importance considérable dans la mise en œuvre des droits fondamentaux. Lorsqu'on évoque l'idée d'un droit fondamental à être secouru, il va de soi que l'intervention du législateur sera scrutée attentivement, de même que la protection que lui accordent les différentes juridictions.

⁶¹ Tatiana GRÜNDLER, « Le juge et le droit à la protection de la santé », *RDSS* 2010, p. 835.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Laurence BURGORGUE-LARSEN, « Les concepts de liberté publique et de droit fondamental », in Jean-Bernard AUBY (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2010, p. 395.

⁶⁴ Elodie BALLOT, *Les insuffisances de la notion de droits fondamentaux*, Coll. Bibliothèque des thèses, Mare et Martin, 2014.

⁶⁵ CE Ass., 7 juillet 1950, *Dehaene*, Lebon, p. 426 ; CC, 16 juillet 1971, *Liberté d'association*, décision n° 71-44 DC.

⁶⁶ Charles-André DURBEUIL, « L'alinéa 12 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 », in Yves GAUDEMET (dir.), *Le Préambule de la Constitution du 1946*, Coll. Colloques, Ed. Panthéon Assas, 2008, p. 202.

21. D'une manière générale, l'intervention du législateur semble effectivement indispensable pour concrétiser et mettre en œuvre les droits fondamentaux⁶⁷. Cette mission est requise, y compris à la lumière de la distinction traditionnelle retenue parfois dans ce domaine : une intervention négative pour les droits-libertés, auxquels le législateur devra veiller à ne pas porter atteinte ; une action positive, pour les droits-créances qui nécessitent que le législateur veille à leur valorisation et à leur concrétisation à travers les mesures qu'il adopte⁶⁸. Mais pour les Professeurs Diane ROMAN et Stéphanie HENNETTE-VAUCHEZ, qui appellent à l'atténuation voire à l'abandon de cette distinction parmi les droits fondamentaux, « *tous les droits de l'Homme, quels qu'ils soient, génèrent à la fois des obligations positives et négatives à la charge des pouvoirs publics* »⁶⁹. Ainsi, le législateur est tenu de ne pas porter atteinte aux droits fondamentaux et, à certains égards, d'en garantir plus concrètement la mise en œuvre. Le Conseil constitutionnel rappelait que « *la loi votée (...) n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution* »⁷⁰. Dans cette droite ligne, il importe que les actions de l'administration soient conduites dans le respect de cette expression de la volonté générale issue des délibérations conformes – en principe – du législateur. Si tel n'était pas le cas, pour le législateur comme pour les pouvoirs publics plus largement, l'intervention des juridictions s'avèrerait éminemment nécessaire.

22. L'intervention juridictionnelle apparaît ainsi déterminante dans la protection et l'effectivité des droits fondamentaux. Les juges des juridictions internationales, à l'instar par exemple de la Cour européenne des droits de l'Homme, demeurent indispensables pour veiller au respect des engagements internationaux qui les concernent. Comme le rappelle le Professeur Jean-François LACHAUME, l'émergence du Conseil constitutionnel – à partir de 1958 – apparaît également comme une force de dissuasion déterminante pour que le législateur ne portât pas atteinte à un droit fondamental consacré par les textes constitutionnels et internationaux : « *À supposer qu'une disposition législative précise (...) que la reconnaissance de tel ou tel droit fondamental ne s'impose pas à l'action administrative ou à certaines formes de celle-ci, la chance de survie de la disposition en cause est extrêmement réduite, eu égard aux possibilités de saisine du Conseil constitutionnel. On imagine mal l'opposition*

⁶⁷ Sur le sujet, v. notamment : Audrey BACHERT-PERETTI et Priscilla JENSEL-MONGE (dir.), *Les droits fondamentaux : quels enjeux pour le Parlement ?*, Mare et Martin, 2023.

⁶⁸ Sur le sujet, v. par exemple : Mattéo BARTOLUCCI, « Le référé-liberté, une procédure au service d'une scolarisation rapide et adaptée de l'enfant handicapée ? », *AJDA* 2023, p. 2293.

⁶⁹ Diane ROMAN et Stéphanie HENNETTE-VAUCHEZ, *Op. Cit.*, p. 20

⁷⁰ CC, 23 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, décision n° 85-197 DC.

parlementaire s'abstenir, dans un tel cas, de saisir la juridiction constitutionnelle pour faire déclarer non conforme à la norme constitutionnelle la disposition législative scélérate »⁷¹. Au-delà, l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité permet désormais à tout justiciable d'interroger la justice *a posteriori* quant à la constitutionnalité d'une loi qui viendrait notamment porter atteinte à ses droits fondamentaux dans le cadre d'un litige⁷². Si le juge administratif a toujours refusé, de son côté, de procéder à un quelconque contrôle de constitutionnalité de la loi par voie d'exception, il veille à ce que les actes administratifs respectent la législation et ne manque pas non plus de procéder à un contrôle de conventionalité⁷³.

23. À la difficile recherche d'une définition des droits fondamentaux, il faut ajouter des difficultés plus « pratiques » dans leur concrétisation. Certains droits ou libertés fondamentaux demeurent souvent délicats à mettre en œuvre, malgré le soutien des textes constitutionnels et internationaux, ainsi que leur protection juridictionnelle. On ne peut ainsi déconnecter

⁷¹ Jean-François LACHAUME, « Droits fondamentaux et droit administratif », *AJDA* 1998, p. 92.

⁷² Sur la QPC et les droits fondamentaux : Constitution, 4 octobre 1958, art. 61-1 et 62 ;

⁷³ Sur le sujet, v. Olivier DUTHEILLET DE LAMOTHE, « Contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionalité », in *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Dalloz, 2007 ; v. plus précisément, l'analyse de Jean-François LACHAUME, *Op. Cit.* : « Le refus par l'autorité administrative de reconnaître un droit fondamental ayant comme support juridique une norme constitutionnelle ou une norme internationale est susceptible de trouver un fondement - contestable - dans un règlement administratif. Ce règlement, ainsi que l'acte administratif individuel en assurant l'application, encourrent l'annulation par le juge administratif suite à un recours pour excès de pouvoir, ou peuvent donner lieu à une exception d'illégalité qui est en principe perpétuelle à l'encontre des actes réglementaires. Néanmoins, on retrouve ici un problème classique du bloc de la légalité s'imposant à l'autorité administrative, celui de la loi-écran, la loi donnant au règlement et à l'acte individuel un brevet de régularité juridique que lui refuse la Constitution ou l'engagement international. L'arrêt *Nicolo* a écarté l'écran de la loi lorsque l'acte administratif réglementaire ou individuel est conforme à une loi violant un engagement international, la primauté de celui-ci sur la loi ne permet plus à l'acte de puiser dans cette dernière seule un brevet de régularité juridique. La primauté, reconnue par le juge, de la norme internationale aboutissant ainsi à neutraliser totalement, dans l'espèce, les effets de norme législative, sans pour autant anéantir cette dernière. Les données ne sont pas les mêmes, lorsque l'acte administratif refuse de reconnaître un droit fondamental proclamé par la seule Constitution et que cet acte trouve dans la loi une base précise. Si le juge administratif acceptait d'annuler l'acte administratif, il considérerait par là même que la loi servant d'assise à cet acte est contraire à la Constitution et doit être neutralisée au profit de cette dernière. Or, le Conseil d'État n'a jamais voulu, ne s'estimant pas compétent pour apprécier, fût-ce indirectement, la constitutionnalité des lois, écarter l'application d'une loi et annuler un acte administratif qui lui est conforme mais qui méconnaît la Constitution (pour une illustration récente d'une jurisprudence qui a dépassé la soixantaine, V. CE 31 juillet 1996, *Feldkirchner*, D. 1997, p. 287, note Wagdi Sabete). Cependant, la rigueur du raisonnement juridique étant affirmée, il existe des possibilités d'accommodements pour tenir compte des exigences de la constitutionnalité et le Conseil d'État a montré, à quelques retentissantes reprises, qu'il savait interpréter la loi de telle façon que, dans une espèce donnée, il en neutralise les effets pour assurer la primauté de ce qu'il considère comme un principe ou comme un droit fondamental (CE Ass. 17 février 1950, *Ministre de l'Agriculture c/ Dame Lamotte*, Lebon p. 110 ; RDP 1951, p. 478, concl. Jean Delvolvé, note Marcel Waline). On peut parfaitement imaginer que, tout en réaffirmant sa volonté de ne pas contrôler par la voie de l'exception la constitutionnalité des lois, le juge administratif, à supposer qu'une loi impose à l'administration de ne pas reconnaître un droit fondamental et que cette loi n'ait pas été déférée au Conseil constitutionnel, utilise toutes les ressources que lui fournit son pouvoir d'interprétation des normes juridiques pour tenir en échec la disposition législative, tout en se gardant bien de préciser qu'il adopte cette solution en vue de faire prévaloir la Constitution sur la loi ».

totalement leur reconnaissance des conséquences pratiques qu'elle va engendrer et des limites qui perturbent leur pleine concrétisation. L'action du législateur et du juge demeure souvent limitée par les réalités objectives qui leur font face. En ce sens, le droit « à respirer un air pur » ou « à vivre dans un environnement sain » semble être un exemple tout à fait pertinent. Lié notamment aux protections de la santé, de la vie⁷⁴ et de l'environnement, largement reconnues par les textes constitutionnels et internationaux, ce droit fondamental se décline au sein des dispositions du Code de l'environnement⁷⁵. Pour autant, il apparaît avant tout programmatique, s'apparentant à une « ligne » à suivre ou à un « objectif » à atteindre. De nombreux efforts, notamment au sein des politiques publiques menées par l'État et les collectivités territoriales, ont été et continuent d'être entrepris à cet égard. Alors qu'une prise de conscience collective semble frémir, le juge administratif n'a pas manqué de sanctionner récemment l'action insuffisante de l'État à améliorer la qualité de l'air, mettant en exergue les difficultés des autorités en la matière⁷⁶. Si la protection juridictionnelle du droit à respirer un air sain semble assurée, l'effectivité de ce droit se heurte – comme l'effectivité du droit à être secouru, qui amène à cette comparaison intéressante – à des difficultés évidentes. Des pics de pollution sont encore régulièrement enregistrés sur le territoire français et l'éradication de toute pollution apparaît aujourd'hui encore comme un « vœu pieux »⁷⁷. On peut remarquer d'ailleurs que les frontières n'arrêtent pas la pollution et que les efforts d'un pays peuvent rester vains si ses proches voisins n'y prêtent pas une attention aussi importante. D'autres exemples tels que le droit à l'emploi se veulent tout aussi explicites. Le Préambule de 1946 prévoit notamment que

⁷⁴ Anne-Laure YOUHNOVSKI SAGON, « Le droit à la vie : une arme stratégique du contentieux climatique », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Bertrand MATHIEU. Pouvoirs et contre-pouvoirs*, LGDJ, 2023.

⁷⁵ C. Envir., art. L. 220-1 : « l'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que les personnes privées concourent, chacun dans le domaine de sa compétence et dans les limites de sa responsabilité, à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé. Cette action d'intérêt général consiste à prévenir, à surveiller, à réduire ou à supprimer les pollutions atmosphériques, à préserver la qualité de l'air et, à ces fins, à économiser et à utiliser rationnellement l'énergie. La protection de l'atmosphère intègre la prévention de la pollution de l'air et la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre » ; Marianne MOLINER-DUBOST, « Le droit de chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé », *Revue juridique de l'environnement* 2003, p. 431 ; Marta TORRE-SCHAUB, « Le droit à un environnement sain au regard de l'effectivité de la charte de l'environnement devant le juge », in Sara BRIMO et Christine PAUTI (dir.), *L'effectivité des droits. Regards en droit administratif*, Mare et Martin, 2019, p. 111.

⁷⁶ CE, 12 juillet 2017, n° 394254 ; CE, 10 juillet 2020, n° 428409 ; CE, 4 août 2021, n° 428409 ; Maryse DEGUERGUE, « Pollution de l'air et responsabilité de l'État », *Énergie-Environnement-Infrastructures*, 2018, dossier 23 ; Meryem DEFFAIRI, « Pollution de l'air et liquidation de l'astreinte : qui veut gagner dix millions ? », *Dr. Adm.*, 2021, comm. 49 ; Marianne MOLINER-DUBOST, *Le droit face à la pollution atmosphérique et aux changements climatiques*, Thèse, Lyon III, 2001 ; Franck BOUTARIC, *L'art de gouverner la qualité de l'air. L'action publique en question*, PUR, 2020 ; Rémi RADIGUET, « La fondamentalité de la protection de l'environnement faut-il s'y référer ? », *JCP A*, 2022, comm. 2309.

⁷⁷ Par ailleurs, la CJUE a considéré que les directives européennes fixant des normes en matière de qualité de l'air ne conféraient pas des droits individuels susceptibles d'ouvrir un droit à indemnisation pour les particuliers (CJUE, 22 décembre 2022, aff. C-61/21).

« *chacun a (...) le droit d'obtenir un emploi* »⁷⁸ - le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels évoque également ce droit – et une attitude volontariste des pouvoirs publics engagés dans la lutte contre le chômage est bien perceptible. Toutefois, à aucun moment, il n'est réellement envisageable que chaque Français puisse occuper un emploi. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le taux de chômage en France n'a jamais été abaissé à zéro. Au contraire, il avoisinait même depuis quelques décennies les 10%⁷⁹ avant de baisser légèrement ces dernières années. Si le droit à l'emploi n'est donc pas dénué de tout caractère fondamental, sa portée reste limitée et ne peut qu'être réaliste, notamment face aux événements économiques.

24. L'idée d'un droit fondamental à être secouru n'échappe pas, dans une logique confessée par l'étude d'autres droits fondamentaux, à ce raisonnement pragmatique et à ces difficultés. Cet état de fait rend d'autant plus intéressant le questionnement de notre étude, alors même que le secours suscite un intérêt largement répandu dans notre histoire et au sein de la législation de notre pays, comme ailleurs dans le monde dès lors qu'il est un tant soit peu civilisé.

Section 2 – L'intérêt de l'étude et de sa problématique

25. L'opportunité toute particulière de cette étude ressort de l'intérêt considérable porté à la question des secours dans notre droit et notre histoire (§1). Pour autant, la question de l'existence d'un droit fondamental à être secouru apparaît comme un écueil inexploré marquant la nécessité de mener une recherche novatrice en la matière (§2).

§1. L'intérêt porté à la question des secours dans notre histoire et ses conséquences juridiques

26. La religion et les valeurs humanistes fondent l'intérêt croissant des Hommes pour l'action de secourir (A), avant une intervention et un investissement de plus en plus marqué des autorités publiques – dans ce domaine – après la Révolution française (B).

⁷⁸ Préambule de 1946, al. 5 ; Sur le « droit à obtenir un emploi », v. par exemple : Antoine JEAMMAUD et Martine LE FRIANT, « L'incertain droit à l'emploi », *Travail, Genre et sociétés*, 1999, p. 29 et s. ; Diane ROMAN, « L'effectivité du droit au travail et du devoir de travailler », in Sara BRIMO et Christine PAUTI (dir.), *Op. Cit.*, p. 55.

⁷⁹ Sur le chômage en France, v. : Jérôme GAUTIER, *Le chômage*, Ed. La Découverte, 2015.

A. Entre religion et humanisme⁸⁰ : la place des secours avant la Révolution française

27. L'action de secourir est, de longue date, largement inspirée par les écrits religieux se fondant plutôt sur l'intervention individuelle que sur une pleine organisation des moyens de secours par l'État telle qu'on la connaît aujourd'hui. Les difficultés attenantes à l'organisation étatique de l'Antiquité ne le permettaient guère et, dans la chrétienté, le Nouveau Testament fait donc apparaître la parabole du bon Samaritain qui porte secours et assistance à son prochain dans le besoin⁸¹. Considérée comme un principe fort régissant nos sociétés, cette allégorie va même inspirer la peinture des temps modernes et de l'époque contemporaine⁸². Les autorités religieuses reconnaissaient ainsi les initiatives en faveur des malades, des pauvres, des enfants abandonnés telles que l'ordre des Hospitaliers du Saint-Esprit fondé par Guy de Montpellier⁸³. Une place du clergé qui, dans l'organisation française des secours, persistera très largement jusqu'à la Révolution de 1789. Dans d'autres religions, la question des secours apparaît tout aussi importante. À ce titre, la « Loi juive » fait part d'un secours humaniste aux plus indigents⁸⁴, mais aussi d'un secours aux personnes en danger qui permet même de déroger au respect des préceptes du Chabbat⁸⁵.

28. Si la religion démontre très tôt l'intérêt de secourir son prochain, les moyens limités de l'époque ne permettent pas toujours de mener à bien cette mission et l'aide « divine », davantage que les balbutiements de la médecine d'Hippocrate, apparaît souvent comme la seule

⁸⁰ Sur la notion d'humanisme : Michel VILLEY, *Philosophie du droit, Tome I : définitions et fins du droit*, Dalloz, 4^e Ed., 1986.

⁸¹ Bible, Nouveau Testament, Évangile selon St-Luc, 10 (25-37) : « 30. Jésus reprit la parole : Un homme descendait de Jérusalem à Jéricho, et il tomba sur des bandits ; ceux-ci, après l'avoir dépouillé et roué de coups, s'en allèrent, le laissant à moitié mort.

31. Par hasard, un prêtre descendait par ce chemin ; il le vit et passa de l'autre côté.

32. De même un lévite arriva à cet endroit ; il le vit et passa de l'autre côté.

33. Mais un Samaritain, qui était en route, arriva près de lui ; il le vit et fut saisi de compassion.

34. Il s'approcha, et pansa ses blessures en y versant de l'huile et du vin ; puis il le chargea sur sa propre monture, le conduisit dans une auberge et prit soin de lui.

35. Le lendemain, il sortit deux pièces d'argent, et les donna à l'aubergiste, en lui disant : « Prends soin de lui ; tout ce que tu auras dépensé en plus, je te le rendrai quand je repasserai. »

36. Lequel des trois, à ton avis, a été le prochain de l'homme tombé aux mains des bandits ? »

37. Le docteur de la Loi répondit : « Celui qui a fait preuve de pitié envers lui. » Jésus lui dit : « Va, et toi aussi, fais de même » ; Sur le sujet, v. : Jean-Paul DEREMBLE, « Le mythe de l'hospitalité et son écriture sociale : la parabole évangélique du Samaritain » in Alain MONTANDON, *Lieux d'hospitalité : hospices, hôpital, hostellerie*, Presses Universitaires Blaise Pascal, 2001, p. 303.

⁸² Les peintres Rembrandt (vers 1632), Delacroix (vers 1849) ou Van Gogh (vers 1890) représentent le Bon Samaritain dans leurs toiles. Il s'agit d'un ou plusieurs hommes qui portent secours à un blessé.

⁸³ Alain MONTANDON, *Op. Cit.*

⁸⁴ Michaël WYGODA, « La justice sociale dans les textes du judaïsme », *Pardès*, vol. 54, n° 2, 2013, p. 135.

⁸⁵ Choul'han 'Aroukh 328.1 : « Celui qui ne voudrait pas transgresser Chabbath alors que la vie d'autrui est en jeu aurait alors le statut d'un meurtrier ».

source d'espoir. Ainsi, l'Antiquité et le Moyen-Âge semblent marqués par la lutte contre les incendies, notamment des lieux d'habitation, qui est plus présente que le secours purement médical ou social. À Lyon, comme nous l'enseigne l'auteur Jacques PÉRIER, mais aussi dans d'autres villes d'Europe, ce fléau nécessitait tantôt l'intervention de charpentiers spécialisés, tantôt la vigilance de corps militaires⁸⁶, administratifs ou municipaux chargés de veiller à tout départ de feu⁸⁷. Dans les grandes, comme dans les plus petites agglomérations, le développement de dépôts de matériels de lutte contre l'incendie⁸⁸ ou de « ruelles à feu »⁸⁹ destinées à créer une véritable chaîne humaine entre un cours d'eau et le cœur de la ville en proie aux flammes est également monnaie courante. En ce temps-là, les épidémies – auxquelles les pouvoirs publics répondent aujourd'hui par la médecine et différents moyens de secours – « sont perçues, non d'un point de vue médical, mais comme une punition des dieux »⁹⁰. Certes dans les écrits historiques de la Rome antique apparaissent, ici ou là, des distributions de vivres comme moyen de secours furtif aux plus pauvres de la cité et dans l'urgence, sans qu'il s'agisse pour autant d'une distribution très organisée⁹¹.

29. La fin du Moyen-Âge en France est marquée par l'apparition progressive de l'État en tant qu'organisation politique moderne⁹². Cette période coïncide alors avec la généralisation d'une préoccupation grandissante pour la question du secours aux populations et de leur santé. Tocqueville rappelle que « dans l'ancienne société féodale, si le seigneur possédait de grands droits, il avait aussi de grandes charges. C'était à lui à secourir les indigents dans l'intérieur de ses domaines »⁹³. Mais l'évolution de l'organisation étatique engendre ainsi un transfert

⁸⁶ Dans la Rome Antique, on parle notamment de la *militia vigilum* créée par l'empereur Auguste vers l'an VI.

⁸⁷ Jacques PÉRIER, *Histoire de la lutte contre le feu et les autres calamités dans la ville de Lyon. Première époque de l'Antiquité à 1912*, Éditions Libel, Lyon, 2018.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 28 et s.

⁸⁹ Il est encore possible de repérer des « ruelles à feu » dans certaines communes de France, même si elles ne sont plus utilisées à l'heure actuelle. C'est notamment le cas du village bourguignon de Chablis (Yonne) qui met en avant ce dispositif – probablement mis en place plus tardivement, au XVIII^{ème} siècle – et qui a servi à plusieurs reprises lors d'importants incendies dans la commune.

⁹⁰ Madeleine NATANSON, « Un mal qui répand la terreur », *Imaginaire & Inconscient*, n° 19, 2007, p. 125-138.

⁹¹ Joseph NAUDET, « Des secours publics chez les Romains », *Mémoires de l'Institut royal de France*, 1837, p. 12 et s. ; Sylviane LAZARD, « L'Ospedale di Santo Spirito à Rome : vers une spécialisation des lieux d'accueil », in Alain MONTANDON, *Op. Cit.*, p. 183 et s.

⁹² Andrey GRUNIN, « Le Moyen Âge, une époque sans État ? Construire le passé au présent », *Perspectives médiévales [En ligne]* n° 40, 2019 : « Cette vision du Moyen Âge comme une époque "sans État" se fonde principalement sur le fait que l'État, à la fois en tant que construction intellectuelle et en tant que réalité politique, ne semble apparaître qu'à l'époque moderne. D'une part, si l'on accepte le point de vue qu'avant que la notion "étatique" n'existe, il n'est pas possible de parler de l'État, on fera remonter son début à l'apparition du sens "transpersonnel" du vocable status aux XIIe-XIIIe siècles. D'autre part, les caractéristiques attribuées habituellement à l'État, comme un territoire délimité, une bureaucratie hiérarchisée et un fort pouvoir central, ne se manifestent pas dans les époques précédant les Temps Modernes ».

⁹³ Alexis DE TOCQUEVILLE, *L'ancien régime et la révolution*, Livre II, Chap. II, 1856.

progressif de ces charges – à la fois le maintien de l’ordre public, le secours et le soutien accordés aux sujets – vers l’État centralisé. Les premiers « hospices » tenus par des moines ou des religieuses sont construits très tôt en Europe. En France, ils apparaissent un peu plus tardivement : c’est notamment le cas de l’Hospice des Quinze-Vingts, vers 1260 ou de l’Hôtel-Dieu de Beaune en 1443⁹⁴. Ces établissements sont chargés d’accueillir d’abord les pauvres, puis de plus en plus les individus malades, quel que soit leur niveau de vie. Comme le font remarquer justement les Professeurs BORGETTO et LAFORE, le « *processus de sécularisation ne se développe vraiment qu’au XVI^e siècle, époque à partir de laquelle le pouvoir royal intervient de manière croissante dans un domaine dont il se trouvait jusqu’alors très largement exclu* »⁹⁵. L’Ancien Régime soutient ainsi le renforcement et l’institutionnalisation de ces établissements, notamment en finançant le fonctionnement et en remplaçant progressivement les religieux dans le contrôle opéré sur ces derniers. La monarchie va donc considérablement accompagner l’essor de ce genre d’établissements et Louis XIV octroya, par exemple, un financement annuel à l’Hôtel-Dieu de Beaune⁹⁶. Aussi, par un édit de 1662, le monarque « *requiert la création dans chaque cité importante d’un Hôtel Dieu, pour y enfermer les malades infectieux et éviter ainsi la contamination. Il demande également la création d’hôpitaux généraux pour les pauvres, les vagabonds, les vieillards ou les enfants* »⁹⁷. Toutefois, ces établissements marquent une vision assez répressive destinée à cacher ou mettre les indigents et malades à l’écart du reste de la société⁹⁸. La médecine de l’époque – limitée aux saignées, lavements et mixtures végétales – coïncide assez peu avec les moyens de secours mis en œuvre de nos jours. Elle est d’ailleurs largement moquée par des écrivains tels que Molière, qui en parle largement dans ses œuvres théâtrales⁹⁹.

30. Progressivement, le siècle des Lumières va faire évoluer cette vision et rehausser la valeur du secours. Le philosophe Montesquieu considère le secours apporté aux populations en

⁹⁴ Christophe et Henri LEFÈVRE, *Hôtel-Dieu de Beaune. Monographie historique de sa salle des pôvres et de ses trésors*, G. Jaccon Ed., 2021.

⁹⁵ Michel BORGETTO et Robert LAFORE, *Droit de l’aide et de l’action sociales*, 9^e Ed., Coll. Domat Droit public, LGDJ, 2015, p. 26.

⁹⁶ Étienne BAVARD, *L’Hôtel-Dieu de Beaune (1443-1880) d’après les documents recueillis par M. L’abbé Boudrot*, 1881, p. 191, cité par Christophe et Henri LEFÈVRE, *Op. Cit.*, p. 9 : « une rente annuelle de 500 livres sur les fonds de l’État ».

⁹⁷ Éric LAJARGE, Hélène DEBIÈVE, Zhour NICOLLET et Soazig PIOU, *Santé publique*, Ed. Dunod, 2017, p. 37.

⁹⁸ Alain SAINT-DENIS, « La pratique de la charité en France au XIII^e siècle » in Alain MONTANDON, *Op. Cit.*, p. 51 et s. ; Daniel MARTIN, « L’hôpital inhospitalier ou le grand renfermement », in *Op. Cit.*, p. 113 et s.

⁹⁹ V. Notamment : *L’amour médecin* (1665) ; *Le médecin malgré lui* (1666) ; *Le malade imaginaire* (1673) ; Christian ATIAS, « Médecins de Molière et juristes au Grand siècle », *Les Petites Affiches*, 7 décembre 2005, p. 15.

détresse, notamment à travers les hôpitaux, comme indispensable pour la richesse de la Nation : « Quelques aumônes que l'on fait à un homme nu dans les rues ne remplissent point les obligations de l'État, qui doit à tous les citoyens une subsistance assurée, la nourriture, un vêtement convenable, et un genre de vie qui ne soit point contraire à la santé. (...) J'ai dit que les nations riches avaient besoin d'hôpitaux, parce que la fortune y était sujette à mille accidents ; mais on sent que des secours passagers vaudraient bien mieux que des établissements perpétuels. Le mal est momentané : il faut donc des secours de même nature, et qui soient applicables à l'accident particulier »¹⁰⁰, écrit-il alors. De son côté, le physiocrate Nicolas BEAUDEAU demeure particulièrement précurseur en voyant dans le secours un véritable devoir de l'État et un droit pour tout citoyen exposé notamment aux maladies et à la pauvreté¹⁰¹. Si la distribution des secours, dans toute son étendue, apparaît de plus en plus comme une prérogative appartenant à l'État, le pouvoir royal ne semble guère entreprendre de réelles évolutions. Pour la doctrine juridique, « les idées des philosophes [dans ce domaine] demeureront, sous l'Ancien régime, très largement lettre morte »¹⁰². Si l'initiative de l'État pour secourir les plus nécessiteux reste donc limitée, l'ordonnance royale du 11 mars 1733¹⁰³, adoptée par le roi Louis XV, consacre pour la première fois le principe de gratuité – en réalité, un financement par l'État – de la mobilisation de garde-pompes en vue de ne pas restreindre les sollicitations des populations pour éteindre un incendie et leur porter secours. À la fin du siècle, la loi du 11 Frimaire an VII¹⁰⁴ a confirmé ce principe, à travers l'organisation des dépenses ou recettes des départements et communes. Il faut dire que, malgré quelques difficultés, la période de la Révolution française marque la première franche évolution en matière de secours.

B. Une « publicisation » des secours : l'intervention croissante des autorités publiques après la Révolution française

31. La Révolution française reste marquée par la persistance d'une pauvreté extrême pour une partie de la population. Pour l'historien britannique Alan FORREST, « les attitudes de la

¹⁰⁰ MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, Tome II, Livre 23, Chap. 29 (Des hôpitaux), 1748.

¹⁰¹ Nicolas BAUDEAU, *Idées d'un citoyen sur les besoins, les droits et les devoirs des vrais pauvres*, 1765.

¹⁰² Michel BORGETTO et Robert LAFORE, *Op. Cit.*, p. 29.

¹⁰³ V. Également : Ordonnance des échevins de la ville de Paris du 11 mars 1733 pour faire cesser les rumeurs selon lesquelles on devient sujet à payer redevance envers la ville lorsqu'on utilise les sceaux municipaux dans une maison où s'est déclaré un incendie (v. Marc GENOVESE, *Le sapeur-pompier et le juge*, Ed. Papyrus, 2009, p. 18).

¹⁰⁴ Loi du 11 Frimaire An VII (1^{er} décembre 1798) qui détermine le mode administratif de recettes et dépenses départementales, municipales et communales.

société à l'égard de la pauvreté et de la charité sont profondément enracinées et ne peuvent changer du jour au lendemain »¹⁰⁵. À l'aube de ce changement de régime, les situations de détresse sociale profonde ne trouvent pas toujours le secours espéré comme réponse. Certes, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) de 1789 mentionne la sûreté – définie comme « la protection accordée par la société à chacun de ses membres pour la conservation de sa personne, de ses droits et de sa propriété »¹⁰⁶ – parmi les droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Dans le droit positif, son interprétation prend un sens quelque peu différent qui ne saurait s'apparenter aux politiques de secours¹⁰⁷. La Constitution de 1791 prévoit, quant à elle, assez vaguement qu'il soit « créé et organisé un établissement général de Secours publics, pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes, et fournir du travail aux pauvres valides qui n'auraient pu s'en procurer »¹⁰⁸. Les révolutionnaires appliquent, d'une certaine façon, le raisonnement de Necker qui fait apparaître – quelques années auparavant – l'existence d'une dette sociale en faveur des malades et des plus démunis¹⁰⁹. Ainsi, il est clair que « l'assistance aux pauvres figure parmi les priorités explicites du gouvernement national et, pour la première fois, il ne semble pas douteux que [ce soit] à l'État qu'incombe cette responsabilité »¹¹⁰. Si les hôpitaux et hospices sont largement nationalisés en ce sens par la Convention¹¹¹, la loi du 16 Vendémiaire An V¹¹² en confie finalement la gestion aux municipalités. La Constitution de 1793 réaffirme la sûreté¹¹³ qui doit être garantie entre chacun des membres de la société et va même jusqu'à reconnaître que « les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler »¹¹⁴. Le décret du 28 juin 1793 prévoit également des mécanismes d'assistance aux enfants abandonnés, aux pères et mères en difficulté, ainsi qu'aux vieillards¹¹⁵. Cette lutte contre les situations de détresse, à travers différents moyens de secours, ne sera pas totalement reprise par les régimes suivants. Certains auteurs du XIX^{ème} siècle, à

¹⁰⁵ Alan FORREST, *La Révolution française et les pauvres*, Perrin, 1986, p. 37.

¹⁰⁶ Gérard CORNU (dir.), *Op. Cit.*, p. 1002.

¹⁰⁷ V. *Infra*, p. XX.

¹⁰⁸ Constitution française de 1791, Titre Ier.

¹⁰⁹ Jacques NECKER, *De l'administration des finances de la France*, 1784 ; Sur ce sujet, v. l'analyse d'Alan FORREST (*Op. Cit.*, p. 46).

¹¹⁰ Alan FORREST, *Op. Cit.*, p. 52.

¹¹¹ Décret du 23 Messidor An II (11 juillet 1794).

¹¹² Loi du 7 octobre 1796.

¹¹³ Art. 8 de la Déclaration des droits de l'Homme (Constitution de 1793).

¹¹⁴ Art. 21 de la Déclaration des droits de l'Homme (Constitution de 1793).

¹¹⁵ Décret du 28 juin 1793 relatif à l'organisation des secours à accorder annuellement aux enfants, aux vieillards et aux indigents.

l'image du libéral Jean-Baptiste SAY¹¹⁶, vont même s'opposer fermement à cette vision développée par la Révolution française. En ce qui concerne la lutte contre les incendies, la capitale française connaît une évolution importante avec la création d'un bataillon militaire de sapeurs-pompiers¹¹⁷ en réaction à l'incendie de l'ambassade d'Autriche où se déroulaient alors les festivités de mariage de l'Empereur Napoléon Ier. En remplacement des garde-pompes en nombre trop faible et dont l'organisation est jugée archaïque¹¹⁸, le décret impérial du 18 septembre 1811¹¹⁹ a donc créé un véritable corps militaire de sapeurs-pompiers placé sous les ordres du Préfet de police et transformé en régiment par Napoléon III¹²⁰. Ces avancées considérables offrent une professionnalisation tout à fait pertinente et inédite du secours aux populations de la région parisienne dont la spécificité est toujours préservée et vantée de nos jours.

32. Nul doute que la III^{ème} République, plus encore que la période de la Révolution française, est un tournant inédit pour les politiques publiques menées en matière de secours. Les travaux universitaires du sociologue Frédéric CAILLE démontrent des évolutions lentes, mais significatives : d'abord avec des terminologies de « sauveteur » et de « sauvetage » qui sont largement reconnues et employées au courant du XIX^e siècle¹²¹, puis avec la création de nombreuses associations de secours¹²² et une reconnaissance particulière de la Nation pour les citoyens qui portent secours aux personnes en danger¹²³. Il ressort de ses travaux que la question du secours aux personnes blessées ou accidentées – *a contrario* du secours apporté aux indigents, malades et à la lutte contre les incendies – restait assez marginale jusqu'à la III^{ème} République : « *le constat du faible développement des secours en cas d'accident au XIX^e siècle, particulièrement sensible dans le cas parisien, peut être étendu plus largement. En province,*

¹¹⁶ Jean-Baptiste SAY, *Cours complet d'économie politique pratique*, 1828 ; D'autres auteurs, v. l'analyse suivante : Alain CLÉMENT, « Le droit des pauvres dans l'œuvre de Nicolas Baudeau », *Cahiers d'économie Politique*, vol. 59, n° 2, 2010, p. 69 et s.

¹¹⁷ Il s'agit des débuts de l'actuelle Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) : Décret n°67-155 du 28 février 1967 portant création d'une brigade de sapeurs-pompiers de Paris (*JORF*, 1^{er} mars 1967, p. 2 103).

¹¹⁸ Pierre BLAIS, *Du feu à l'incendie*, Publibook Éditions, 2009, p. 166 : « *Napoléon lui-même faillit être victime de ce sinistre. Il constate l'absence d'organisation des gardes pompes et surtout l'absence totale de commandement et de coordination* ».

¹¹⁹ Décret impérial du 18 septembre 1811, portant création du corps des sapeurs-pompiers pour la ville de Paris, complété notamment par l'ordonnance du 7 novembre 1821 ; Paul-Henry THIBAUT, *Les pompiers de Paris. De la Révolution française à Napoléon : organisation et militarisation (1789-1815)*, Editions universitaires européennes, 2012.

¹²⁰ Décret impérial du 5 décembre 1866.

¹²¹ Frédéric CAILLE, *La Figure du Sauveteur. Naissance du citoyen secourateur en France (1780-1914)*, Presses universitaires de Rennes, 2006, p. 13.

¹²² *Ibid.*, v. notamment p. 288 et s.

¹²³ *Ibid.*, v. notamment p. 137 et s.

on se limite également à placer quelques boîtes de secours rarement ouvertes, à réglementer les bains en rivière, ou parfois, au mieux, à engager un surveillant pour la période estivale »¹²⁴, explique le sociologue. L'une des premières avancées, mises en avant par le chercheur, est la création d'une Société des ambulances urbaines en 1884 et présidée par Jules SIMON, ancien Président du Conseil¹²⁵. Cette période rime alors avec la création, d'abord très restreinte et soutenue par des dons privés, d'un premier réseau de postes avertisseurs¹²⁶. Au-delà des avancées techniques qui participent à l'émergence du secours à personne, le législateur intervient – notamment sous l'influence du courant solidariste¹²⁷ – aussi régulièrement sur la question des secours. Pour faire face aux difficultés existantes en la matière, la loi du 15 juillet 1893¹²⁸ précise notamment que « *tout Français malade, privé de ressources, reçoit gratuitement de la commune, du département ou de l'État (...) l'assistance médicale à domicile ou, s'il y a impossibilité de le soigner utilement à domicile, dans un établissement hospitalier. Les femmes en couche sont assimilées à des malades. Les étrangers malades privés de ressources seront assimilés aux Français toutes les fois que le Gouvernement aura passé un traité d'assistance réciproque avec leur nation d'origine* »¹²⁹. Selon des règles qu'il définit, le texte prévoit que les dépenses ordinaires de cette assistance médicale sont des dépenses « *obligatoires (...) supportées par les communes, le département et l'État* »¹³⁰. C'est une avancée majeure par rapport à la loi du 24 Vendémiaire An II¹³¹ qui, si elle prévoyait déjà une assistance médicale gratuite, « *ne mettait les dépenses d'exécution à la charge d'aucune collectivité. Elle se bornait à proclamer un principe juste : elle ne pouvait avoir et elle n'a eu aucune efficacité* »¹³². De son côté, la loi du 14 juillet 1905¹³³ prévoit une assistance obligatoire – notamment financière – par les pouvoirs publics pour les vieillards, les infirmes et incurables privés de ressources. Enfin, le secours apporté par les pouvoirs publics aux enfants maltraités ou abandonnés connaît une certaine consécration dès la fin du XIX^e siècle¹³⁴ : un service

¹²⁴ *Ibid.*, p. 203.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 202.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 202.

¹²⁷ Sur le sujet, v. notamment : Serge AUDIER, *Léon Bourgeois : Fonder la solidarité*, Ed. Michalon, 2007.

¹²⁸ Loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite (*JORF*, 18 juillet 1893, p. 3 691).

¹²⁹ Loi du 15 juillet 1893, art. 1^{er}.

¹³⁰ Loi du 15 juillet 1893, art. 26.

¹³¹ Loi du 15 octobre 1793.

¹³² Édouard CAMPAGNOLE, *L'assistance médicale gratuite. Commentaire de la loi du 15 juillet 1893*, Berger-Levrault et cie Editeurs, 1894, p. 3 et 4.

¹³³ Loi du 14 juillet 1905 relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, privés de ressources (*JORF*, 15 juillet 1905, p. 4 349) ; Sur ce sujet, v. : Jean JUÉRY, *L'assistance aux vieillards, infirmes et incurables et la loi du 14 juillet 1905*, Librairie Sirey, 1906.

¹³⁴ Loi du 24 juillet 1889 sur la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés (*JORF*, 25 juillet 1889 p. 3653) ; Loi du 28 juin 1904 sur le service des enfants assistés (*JORF*, 30 juin 1904, p. 3878).

d'assistance et de secours à l'enfance, à la charge du département, est notamment créé. À la même époque, l'Allemagne de Bismarck développe le concept d'État-providence et met en œuvre toute une série de lois sociales – également applicables dans les territoires alsaciens et mosellans annexés – particulièrement avancées¹³⁵.

33. La question des secours s'illustre comme un élément extrêmement important en mer, en particulier depuis le développement considérable du trafic maritime et d'équipements de navigation toujours plus importants. La catastrophe du Titanic, en 1912, a pu mettre en lumière les difficultés pouvant exister en cas de naufrage, notamment pour un bâtiment occupé par de nombreux passagers : communication de secours défailante, canots de sauvetage en nombre limité, insuffisance des procédures d'évacuation, etc¹³⁶. Il est clair que ce naufrage, qui causa alors la mort de près de 1 500 personnes, suscita un émoi mondial qui apparait déterminant dans l'évolution des règles – largement internationalisées – en matière de secours en mer¹³⁷.

34. Les guerres plus récentes, particulièrement les deux conflits mondiaux, sont aussi marquées par une organisation renforcée de moyens de secours à destination des combattants blessés et des civils qui font face aux circonstances d'une violence inouïe. Les forts et tranchées de 1914-1918¹³⁸, tout comme les fortifications de la ligne Maginot quelques décennies plus tard¹³⁹, sont équipés de tout un dispositif de secours. Dès 1935, le législateur planifie l'organisation des moyens de secours et de protection des populations face aux attaques aériennes, dans le cadre de la défense passive¹⁴⁰. Dans les années 1930, le bataillon des marins-pompier de Marseille (BMPM) est créé suite à une catastrophe ayant eu lieu dans la cité

¹³⁵ Sur le sujet : Patrick MORVAN, *Droit de la protection sociale*, LexisNexis, 10^e Ed., 2021, p. 4 ; Jacques BRASSEUL, « Genèse de l'État-providence et naissance de la social-démocratie : Bismarck et Bernstein », *Les Tribunes de la santé*, vol. 34, n°1, 2012, p. 71-88.

¹³⁶ Sur le Titanic et les difficultés en matière de secours, v. notamment : Hugh BREWSTER et Laurie COULTER, *Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur le Titanic*, Glénat, 1999 ; Bernard GÉNIÈS et France HUSER, *Les rescapés du Titanic*, Fayard, 1999 ; Gérard PIOUFFRE, *Le Titanic ne répond plus*, Larousse, 2009 ; Gérard PIOUFFRE, *Le Titanic, vérités et légendes*, Perrin, 2018.

¹³⁷ Sur le sujet, v. : Anne LEGRÉGIOIS-LOQUEN, « Fasc. 1022 : Marine marchande. Secours en mer », *JCl. Transport*, 2020, not. §105.

¹³⁸ On y mentionne régulièrement des postes de secours qui doivent faire face à des blessures considérables et à la multiplication des morts : un « poste de secours bondé entre des mourants et des morts ! » (Henri BORDEAUX, *Fort de Vaux. 1916*, Flammarion, 1934, p. 246).

¹³⁹ Henri ORTHOLAN, *La ligne Maginot. Conception, réalisation, destinée*, Ed. Giovanangeli, 2021.

¹⁴⁰ Loi du 8 avril 1935, relative à l'organisation des mesures de protection et de sauvegarde de la population civile (*JORF*, 8 avril 1935, p. 3978) ; Loi du 11 juillet 1938, sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre (*JORF*, 13 juillet 1938, p. 8330) ; Ordonnance du 18 juillet 1944, complétant et modifiant la réglementation générale de la défense passive (*JORF*, 29 juillet 1944, p. 645) ; Pierre CAZES, « La défense passive », *Revue Défense nationale*, mai 1946, p. 623 ; Daniel NOREUX, *La Défense passive. Rouen et son agglomération*, Woosz Ed., 2019.

phocéenne¹⁴¹. En effet, le manque d'efficacité et les difficultés rencontrées par les pompiers municipaux de Marseille, lors de l'incendie des Nouvelles-Galeries en 1938¹⁴², ont entraîné l'intervention des militaires de l'importante base navale de Toulon. En réaction, Édouard DALADIER dote l'agglomération marseillaise d'un bataillon militaire au statut spécifique, se rapprochant de celui de la BSPP en région parisienne. Initialement créée en 1914¹⁴³ pour accompagner les services sociaux et porter assistance tant aux victimes de la guerre, notamment les militaires dans le besoin, qu'aux combattants eux-mêmes, l'organisation du « Secours national » est également reconstituée sous le gouvernement Daladier. Le rapport préliminaire du chef du gouvernement, au Président de la République, mentionne alors que « *les mesures à prendre pour venir en aide matériellement et moralement aux populations civiles éprouvées par la guerre représentent (...) l'une des préoccupations essentielles du Gouvernement* »¹⁴⁴. Ses moyens et domaines d'assistance apparaissent assez diversifiés, mais démontrent la multiplication des situations d'urgence : alimentation, logement, habillement, chauffage, versement d'allocations, etc. Le Régime de Vichy va élargir encore ses missions, lui donnant une importance toute particulière parmi les acteurs de l'assistance et du secours sous l'Occupation puisque le Secours national ira bien au-delà de ses compétences initiales¹⁴⁵. Plusieurs historiens s'accordent à reconnaître que les dirigeants du Régime instrumentalisent la question du secours en espérant s'attirer les faveurs des populations particulièrement éprouvées¹⁴⁶, ce qui marque finalement son importance et sa constante nécessité aux yeux de ces dernières. Si l'organisation se veut intimement liée à l'État, le juge administratif ne reconnaît pas le caractère de service public à cet établissement qu'il considère comme un organisme privé¹⁴⁷. Il démontre ainsi la reconnaissance normative tout à fait limitée des missions de secours, particulièrement dans leur dimension sociale, à l'époque. À cette période, le Code pénal fut également enrichi d'une nouvelle infraction prévue dans la loi du 25 octobre

¹⁴¹ Décret-loi du 29 juillet 1939 portant création d'un bataillon de marins-pompiers à Marseille (*JORF*, 30 juillet 1939, p. 9 641).

¹⁴² Sur l'incendie survenu au sein des Nouvelles-Galeries de Marseille, en octobre 1938 et a réglementation concernant les ERP (v. *Infra*, paragraphes 296 et s.).

¹⁴³ Cet organisme est reconnu d'utilité publique par l'État à travers le décret du 29 septembre 1915.

¹⁴⁴ Décret-loi du 19 octobre 1939, sur la reconstitution de l'œuvre du Secours national (*JORF*, 26 octobre 1939).

¹⁴⁵ Loi du 4 octobre 1940, relative au Secours national (*JORF*, 19 octobre 1940) ; Jean-Pierre LE CROM, *Au secours, Maréchal ! L'instrumentalisation de l'humanitaire (1940-1944)*, PUF, 2013, p. 107 et s. ; Jean DE KERVÉNOËL, *Les œuvres privées et l'État, une formule nouvelle : le Secours national*, Thèse de droit privé, 1941.

¹⁴⁶ V. Notamment : Jean-Pierre LE CROM, *Ibid.*

¹⁴⁷ CE 2 avril 1943, *Musin, Gaz. Pal.*, 17 novembre 1943 ; V. Jean-Philippe HESSE et Jean-Pierre LE CROM (dir.), *La protection sociale sous le Régime de Vichy*, Presses universitaires de Rennes, 2001, p. 201.

1941¹⁴⁸ avec des peines d'emprisonnement et d'amende pour celui qui « *omet de porter secours à une personne en péril si, faute d'être secourue, cette personne a perdu la vie ou souffert une grave lésion corporelle* »¹⁴⁹. Adopté dans le contexte de l'Occupation et en réponse aux attentats contre les soldats allemands, le texte met néanmoins – de manière durable – chaque citoyen au service de l'ordre public¹⁵⁰ et du secours. Nous ne manquons pas l'occasion de faire remarquer le paradoxe d'une telle période où le secours apporté à certaines « catégories » de personnes (résistants, juifs, parachutistes étrangers...) pouvait aussi valoir une lourde condamnation¹⁵¹. La législation « *vichyste* » est donc rapidement remplacée par l'ordonnance du 25 juin 1945 – jugée plus « républicaine » – du gouvernement provisoire de la République française. Elle s'en inspire toutefois largement, en introduisant et en remodelant l'infraction de non-assistance à personne en péril, à l'article 63 alinéa 2 de l'ancien Code pénal. La teneur de ces dispositions n'a, depuis lors, pas été réellement modifiée et cette obligation de porter secours figure toujours dans le Code pénal¹⁵². Enfin, la loi du 21 décembre 1941¹⁵³ définit les obligations de secours et de soins qui incombent aux hôpitaux et hospices publics¹⁵⁴ : ils « *reçoivent, dans les conditions prévues par les lois et règlements en vigueur, les malades, les vieillards, infirmes et incurables, les femmes en couches admis au bénéfice des lois d'assistance. Ils reçoivent, en outre, les malades qui doivent être soignés aux frais de l'État ou des collectivités publiques* »¹⁵⁵. D'autres dispositions prévoient une prise en charge pour les Français les plus pauvres ou pour les étrangers indigents¹⁵⁶, de même qu'elles assurent la continuité territoriale de ce service public étatique et posent des conditions fermes à toute suppression¹⁵⁷. Enfin, il faut noter le secours – bien que limité dans ce contexte si particulier – apporté aux familles victimes de la Rafle du Veld'hiv' par les pompiers de Paris. Dans la tourmente de ces événements tragiques de l'été 1942, quelques pompiers réquisitionnés sous le

¹⁴⁸ Loi du 25 octobre 1941 modifiant les articles 228 et 248 du code pénal et portant obligation de dénoncer les crimes ou projets de crimes attentatoires aux personnes et de secourir les personnes en danger (JOEF, 26 octobre 1941, p. 4 657). V. Maurice GARÇON, « Commentaire de la loi du 25 octobre 1941 portant obligation de dénoncer les crimes et de secourir les personnes en danger », *Sirey*, 1941 ; Henri DONNEDIEU DE VABRES, « Commentaires de la loi du 25 octobre 1941 », *D. Rec. Critique* 1942, p. 33 ; Roger BÉRAUD, « L'omission punissable », *JCP G.*, 1944 I, 433.

¹⁴⁹ Art. 4 de la loi du 25 octobre 1941 (v. *Ibid.*).

¹⁵⁰ André TUNC, *Le particulier au service de l'ordre public*, Dalloz, 1943.

¹⁵¹ Laurent JOLY, *L'État contre les juifs. Vichy, les nazis et la persécution antisémite*, Flammarion, 2020, p. 163 : « *Plusieurs Français payent de leur vie le fait d'avoir secouru des persécutés* ».

¹⁵² V. *Infra*, partie 2, titre 2, chapitre 2.

¹⁵³ Loi du 21 décembre 1941 relative aux hôpitaux et hospices civils (JOEF, 30 décembre 1941, p. 5 574).

¹⁵⁴ La loi du 21 décembre 1941 rappelle, par ailleurs, leur caractère d'établissements publics et plusieurs dispositions viennent organiser administrativement les hôpitaux.

¹⁵⁵ Loi du 21 décembre 1941, art. 2.

¹⁵⁶ Loi du 21 décembre 1941, art. 4.

¹⁵⁷ Loi du 21 décembre 1941, art. 28 et 29.

commandement du Capitaine Pierret ont spontanément déroulé des lances à incendie pour donner à boire aux populations civiles entassées dans l'infrastructure, dans des conditions déplorables, avant leur déportation¹⁵⁸.

35. D'une manière plus générale, la Libération va apparaître comme une période marquante pour les questions de secours et d'assistance hissées au rang de véritables politiques publiques. D'un point de vue juridique, la fin des années 1940 marque une reconnaissance constitutionnelle inédite que nous aborderons plus largement en évoquant les droits-créances du préambule de 1946. Alors que le début du XX^e siècle a été marqué par une accentuation des assurances sociales privées¹⁵⁹, notamment les mutuelles, le Conseil national de la Résistance avait assuré vouloir mettre en œuvre, dès la Libération du territoire, « un plan complet de sécurité sociale »¹⁶⁰ pour l'ensemble des Français. Dans un certain consensus politique¹⁶¹, l'ordonnance du 4 octobre 1945¹⁶² organise la nouvelle Sécurité sociale financée par les pouvoirs publics et par les cotisations sociales. Le Professeur Patrick MORVAN rappelle que le système français de protection sociale est particulier, car « *doté (...) d'une assurance maladie qui rembourse par l'intermédiaire de caisses de sécurité sociale les soins prodigués dans le secteur public comme le secteur privé* »¹⁶³. L'État a effectivement continué à généraliser ce régime de sécurité sociale au départ réduit à certains salariés¹⁶⁴, mais aussi à le compléter par la prise en charge de l'assistance médicale et notamment des secours apportés par des

¹⁵⁸ Plus globalement sur le rôle des sapeurs-pompiers de Paris durant la guerre : Jean-Claude DEMORY, *Le régiment des sapeurs-pompiers de Paris. 1939-1945*, ETAI, 2019 ; Lettre du Général DE GAULLE, 14 novembre 1944 : « *Paris, libéré de l'ennemi, sait ce qu'il doit au régiment de sapeurs-pompiers. À tant de dévouement prodigué tout au long des années par le régiment, la guerre a ajouté les épreuves dignement subies pendant l'odieuse invasion et l'honneur des combats victorieux de la Libération* ».

¹⁵⁹ Sur le sujet : Loi du 1^{er} avril 1898 relative aux sociétés de secours mutuels (*JORF*, 5 avril 1898, p. 2089) ; Bernard GIBAUD, *Mutualité, assurances (1850-1914) : les enjeux*, Economica, 1998.

¹⁶⁰ Programme du CNR (mars 1944).

¹⁶¹ « *Pour résumer les principes que la France entend placer désormais à la base de son activité nationale, nous dirons que, tout en assurant à tous le maximum possible de liberté et tout en favorisant en toute matière l'esprit d'entreprise, elle veut faire en sorte que l'intérêt particulier soit toujours contraint de céder à l'intérêt général, que les grandes sources de la richesse commune soient exploitées et dirigées non point pour le profit de quelques-uns, mais pour l'avantage de tous, que les coalitions d'intérêts qui ont tant pesé sur la condition des hommes et sur la politique même de l'État soient abolies une fois pour toutes, et qu'enfin chacun de ses fils et chacune de ses filles puisse vivre, travailler, élever ses enfants, dans la sécurité et dans la dignité* » (Discours du 12 septembre 1944 au Palais de Chaillot in Charles DE GAULLE, *Discours et messages*. Tome I, Plon, 1970).

¹⁶² Ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale (*JORF*, 6 octobre 1945) ; Bruno VALAT, « Les retraites et la création de la Sécurité sociale en 1945 : révolution ou restauration ? », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2020, n° 13, p. 36.

¹⁶³ Patrick MORVAN, *Op. Cit.*, p. 6.

¹⁶⁴ Par exemple : Loi n° 47-649 du 9 avril 1947 portant ratification du décret relatif à l'institution du régime de sécurité sociale des fonctionnaires (*JORF*, 10 avril 1947, p. 3334) ; Loi n° 61-89 du 25 janvier 1961 relative aux assurances maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles et des membres non-salariés de leur famille (*JORF*, 27 janvier 1961, p. 1059).

organismes tels que les hôpitaux ou les pompiers. Il est à noter d'ailleurs que « *la croissance très importante des dépenses maladie, due à l'allongement de la durée de la vie et aux progrès médicaux, a rendu nécessaire, depuis le début des années 1980, l'adoption de dispositifs de maîtrise des dépenses* »¹⁶⁵. Pour autant, notre système reste très avantageux et la crise sanitaire récente a permis des comparaisons intéressantes avec d'autres pays occidentaux moins chanceux à cet égard. Si d'aucuns y voient des menaces à prendre en compte¹⁶⁶, ni la participation des assurés ni la généralisation des assurances privées¹⁶⁷ ne vont jusqu'à remettre en cause notre système de protection sociale qui continue à offrir un grand nombre de prestations et de prises en charge, particulièrement pour les situations les plus urgentes.

36. Plus proches de nous encore, les derniers travaux législatifs sur les secours portent principalement sur l'organisation de la réponse de sécurité civile, sur la participation des collectivités territoriales aux politiques de secours et sur notre système de santé. L'hôpital s'est développé au gré des avancées médicales et son rôle est devenu croissant en matière de secours médical. Après le développement éparpillé de quelques structures mobiles de secours rattachées à des établissements hospitaliers importants¹⁶⁸, la loi du 6 janvier 1986¹⁶⁹ a réellement généralisé l'aide médicale urgente (SAMU) et rationalisé les transports sanitaires. Quant à elle, la loi du 22 juillet 1987¹⁷⁰ vient notamment définir, pour la première fois, la notion de sécurité civile, déterminant les différents plans d'urgence et d'organisation des forces de secours, avant de mettre en œuvre un certain nombre de mesures de prévention. De son côté, les lois du 3 mai 1996¹⁷¹ viennent réorganiser et départementaliser les services d'incendie et de secours, tout en valorisant le volontariat des sapeurs-pompiers. Le gouvernement de Lionel JOSPIN vient

¹⁶⁵ Sabine CARTY, « Fasc. 430-20 : Régime général : Assurance maladie, prise en charge des frais de santé », *JCl. Protection sociale Traité*, 27 mars 2018 (maj : 13 juillet 2020) ; V. Notamment : Jean-Jacques DEPEYROUX (dir.), Dossier « Le plan Juppé », *Dr. Social*, 1996, p. 213 et s.

¹⁶⁶ Sur l'avenir de la protection sociale, v. : Patrick MORVAN, *Op. Cit.*, p. 6.

¹⁶⁷ Sur les mutuelles obligatoires au profit des salariés : Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé (*JORF*, 27 janvier 2016).

¹⁶⁸ Décret n° 65-1045 du 2 décembre 1965 instituant l'obligation pour certains établissements hospitaliers de se doter de moyens mobiles de secours et de soins d'urgence (*JORF*, 3 décembre 1965, p. 10843) ; Décret n° 65-1178 du 31 décembre 1965 relatif au régime financier applicable aux moyens mobiles de secours et de soins d'urgence (*JORF*, 4 janvier 1966, p. 77).

¹⁶⁹ Loi n° 86-11 du 6 janvier 1986 relative à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires (*JORF*, 7 janvier 1986, p. 327).

¹⁷⁰ Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs (*JORF*, 23 juillet 1987, p. 8199).

¹⁷¹ Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours (*JORF*, 4 mai 1996, p. 6728) ; Loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers (*JORF*, 4 mai 1996, p. 6735) ; Yves JÉGOUZO et Florence JAMAY, « Organisation des services d'incendie et de secours », *RDI* 1996, p. 343 ; Alain LINARÈS, « Commentaire de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours », *AJDA* 1997, p. 168 ; Jean VIRET, « Commentaire de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps des sapeurs-pompiers », *AJDA* 1997, p. 178.

parachever, en 1999, notre système d'assurance maladie avec la création de la couverture maladie universelle (CMU) « *qui garantit à tous une prise en charge des soins par un régime d'assurance maladie, et aux personnes dont les revenus sont les plus faibles le droit à une protection complémentaire et à la dispense d'avance de frais* »¹⁷². Dans le même temps, il crée l'aide médicale d'État permettant la prise en charge des soins apportés aux étrangers sous certaines conditions. Des conditions, comme la durée de résidence minimale, ne s'appliquent évidemment pas aux cas urgents qui nécessitent une prise en charge par les secours¹⁷³. En 2004, la loi « MOSC »¹⁷⁴ introduit des obligations nouvelles pour de nombreux acteurs du secours et vient moderniser les plans opérationnels existants. Enfin après un long cheminement législatif au cœur de la crise sanitaire, la loi « Matras »¹⁷⁵ – adoptée en novembre 2021 – est venue consolider le modèle français de sécurité civile, prenant en compte un certain nombre de problématiques récentes et renforçant la protection des différents acteurs qui y concourent.

37. Si, depuis des siècles, les politiques en matière de secours ont donc largement évolué, le développement des droits-créances dans notre ordre juridique et la subjectivisation du droit administratif¹⁷⁶ nous amènent à questionner de manière assez inédite l'existence d'un droit à être secouru en France.

§2. Le droit à être secouru en tant que droit fondamental : une problématique juridique fondée et novatrice

38. Un droit fondamental à être secouru existe-t-il réellement en France ? Cette problématique juridique apparaît indéniablement novatrice ; elle peut même être vue par la

¹⁷² Loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle (*JORF*, 28 juillet 1999, p. 11 229) ; Sur le sujet, v. : Didier MAILLE et Adeline TOULLIER, « Les dix ans de la CMU. Un bilan contrasté pour l'accès aux soins des migrants », *Hommes & Migrations*, 2009, n° 1282, p. 24 ; Monique KERLEAU, « De la couverture maladie universelle aux politiques d'accès à l'assurance-maladie complémentaire : diversité des modèles et des protections », *Revue Française de Socio-économie*, 2012, n° 9, p. 171.

¹⁷³ V. Notamment : Vincent TCHEN, *Droit des étrangers*, LexisNexis, 2020, p. 903.

¹⁷⁴ Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile (*JORF*, 17 août 2004, p. 14626) ; Claude LIENHARD, « La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile », *JCP G*, 2004, act. 470 ; Frédérique AUBERT, « Parution de décrets d'application de la loi de modernisation de la sécurité civile », *AJDA* 2005, p. 1759.

¹⁷⁵ Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels (*JORF*, 26 novembre 2021) ; Marie-Christine DE MONTECLER, « Emmanuel Macron annonce une loi pour la sécurité civile », *AJDA* 2021, p. 2065 ; Marie-Christine DE MONTECLER, « Compromis sur la proposition de loi Matras », *AJDA* 2021, p. 2013 ; Xavier PRÉTOT, « Le législateur, la sécurité civile, le service public d'incendie et de secours et les sapeurs-pompiers », *JCP A* 2022, étude 2209.

¹⁷⁶ Patrick FRAISSEIX, « La subjectivisation du droit administratif », *LPA*, n° 207, octobre 2004, p. 12 ; Nicolas FOULQUIER, *Les droits publics subjectifs des administrés. Émergence d'un concept en droit administratif français du XIXe au XXe siècle*, Nouvelles bibliothèques de Thèses, Dalloz, 2003.

doctrine comme « provocatrice »¹⁷⁷, car toute réponse négative paraîtrait insensée. Il faut dire que l'intérêt d'une telle étude résulte, tout particulièrement, de son caractère inédit parmi les recherches juridiques (A). Il convient, dans le sillage de ce questionnement, de mener quelques réflexions préliminaires sur les fondements supra-constitutionnels et constitutionnels d'un droit fondamental à être secouru (B). Enfin, il faut s'arrêter sur la méthode et la démarche suivies, mais aussi sur le plan retenu dans le cadre de cette étude, afin de pouvoir mieux expliciter la démonstration finalement proposée (C).

A. Réflexions sur le caractère inédit et l'intérêt d'une étude juridique sur le droit à être secouru

39. Pour le Professeur Laurent RICHER, « *l'émergence des droits fondamentaux marque (...) une ouverture sur de nouvelles questions et de nouvelles perspectives, non sans quelques surprises* »¹⁷⁸. Et bien visiblement, tous les mystères et écueils de ce concept n'ont pas encore été relevés. Parmi les recherches nationales et internationales, la question des secours se veut largement explorée. Le droit applicable aux services d'incendie et de secours¹⁷⁹, aux établissements hospitaliers¹⁸⁰, la responsabilité de ces acteurs¹⁸¹ sont des thématiques régulièrement abordées par la doctrine. De la même façon, la question des droits fondamentaux, des libertés, des droits-créances et plus généralement des droits de l'Homme, fait l'objet d'études nourries et de débats passionnés depuis de nombreuses décennies.

40. Malgré l'intérêt suscité généralement par ces deux thématiques, bien peu d'études approfondies ne lient ces deux questions : celle des secours et celle des droits fondamentaux. La journée organisée par le Centre européen de recherche sur le risque, le droit des accidents collectifs et des catastrophes (CERDACC), consacrée au territoire de secours semble avoir commencé à explorer cette idée finalement novatrice¹⁸². Le Professeur Michel BORGETTO

¹⁷⁷ Audrey MOREL-SENATORE, « Existe-t-il un droit fondamental au prompt secours ? », *RDSS* 2018, p. 238.

¹⁷⁸ Laurent RICHER, « Les droits fondamentaux : une nouvelle catégorie juridique ? », *AJDA* 1998, p. 1.

¹⁷⁹ Par exemple : Marc GENOVESE, *Droit appliqué aux services d'incendie et de secours*, Ed. du Papyrus, 2011 ; Caroline CHAMARD-HEIM (dir.), *Services départementaux d'incendie et de secours : faut-il étatiser les SDIS ?*, L'Harmattan, 2010.

¹⁸⁰ Par exemple : Arnaud LAMI et Vincent VIOUJAS, *Droit hospitalier*, Coll. Paradigme, Bruylant, 2020 ; Marie-Laure MOQUET-ANGER, *Droit hospitalier*, 6^e Ed., LGDJ, 2021.

¹⁸¹ Par exemple : Samuel DELIANCOURT, *La responsabilité administrative des communes et des services départementaux d'incendie et de secours en cas d'incendies et autres interventions de secours à la personne*, Ed. du Papyrus, 2009 ; Xavier LATOUR, *La responsabilité des services de police et de secours*, L'Harmattan, 2003.

¹⁸² Colloque du 11 octobre 2017, projet CERDACC-ANR « Démocrite » (Mulhouse) ; Les actes sont publiés dans un dossier complet (*RDSS* 2018, p. 195 et s.). V. Plus particulièrement les contributions suivantes : Audrey

voit, dans le lien qui unit ces deux notions, « *des questions davantage théoriques, mais lourdes de conséquences du point de vue pratique* »¹⁸³. Il convient donc de les explorer pleinement et d'y apporter la réponse juridique la plus précise possible.

41. L'idée d'un droit fondamental à être secouru n'est pas non plus dénuée d'intérêt sous l'angle de la philosophie juridique. Dans un sens, la question des secours peut effectivement apparaître au carrefour des débats théoriques autour du *jusnaturalisme* et du positivisme qui font par ailleurs chacun l'objet de controverses, de présupposés et de critiques¹⁸⁴. Il est clair que l'action de secourir est souvent assimilée à un devoir moral de l'Homme, tout en étant par ailleurs, et c'est ce qui constitue une large part de notre étude, défendue et encouragée par des règles de droit. À première vue et de façon tout à fait intéressante, le droit à être secouru apparaît comme une sorte de droit « évident » qui pourrait tout à la fois procéder de la volonté naturelle des Hommes de se porter assistance entre eux, que de textes juridiques écrits qui en permettent, voire même finalement qui en intiment la mise en œuvre. À la réflexion, le droit à être secouru s'arrime donc difficilement, de manière radicalement singulière, à l'une ou l'autre de ses théories dans leurs versions les plus classiques et donc les plus opposées. Si le concept d'État de nature est sujet à l'individualisme des Hommes – dans lequel chacun serait d'abord intéressé par sa propre subsistance de façon individualisée¹⁸⁵, quitte à devenir selon la formule consacrée « *un loup pour l'Homme* »¹⁸⁶ –, il n'en demeure pas moins que la vertu et la morale¹⁸⁷ défendues largement dans le cadre du *jusnaturalisme* classique demeurent centrales dans le fait de porter secours à autrui. Elle l'est notamment parce que les religions introduisent très rapidement cette obligation dans les commandements des Hommes qui peuvent ainsi se réclamer de Dieu. Elle s'inscrit également en quelque sorte dans la nature « sociable » des individus, telle que défendue par Aristote¹⁸⁸. Dès lors qu'elle peut être amenée à varier d'un individu à un autre, il serait finalement tout à fait dangereux de faire reposer le droit à être secouru – dont la mise en

MOREL-SENATORE, *Op. Cit.* ; Alexandre CIAUDO, « La consécration juridictionnelle du droit d'être secouru », *RDSS* 2018, p. 247.

¹⁸³ Michel BORGETTO, « Organisation des secours et territoire », *RDSS* 2018, p. 195.

¹⁸⁴ Sur le sujet, v. par exemple : Philippe GÉRARD, « Remarques sur les présupposés du positivisme et du jusnaturalisme concernant la société », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 1983, p. 79 ; Michel VILLEY, « Jusnaturalisme. Essai de définition », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 1986, p. 25.

¹⁸⁵ Samuel VON PUFENDORF, *Les devoirs de l'homme et du citoyen, tels qu'ils sont prescrits par la loi naturelle*, Tome II, traduit par Jean BARBEYRAC, 1790, p. 4.

¹⁸⁶ Thomas HOBBS, *Le Léviathan*, 1751 ; V. Également sur le sujet : Anne-Laure YOUHNOVSKI SAGON, *Op. Cit.*, in *Mélanges en l'honneur du Professeur Bertrand MATHIEU. Pouvoirs et contre-pouvoirs*, LGDJ, 2023.

¹⁸⁷ Sur le sujet, v. notamment : Émilie TARDIVEL, *Morale et droit*, Ed. Bologne, 2023.

¹⁸⁸ ARISTOTE, *La politique*, IVe s. av. JC ; *La Grande morale*, IVe s. av. JC. ; Sur le sujet, v. également : Jean-William LAPIÈRE, « Réflexions sur la sociabilité naturelle de l'Homme », *Les Études Philosophiques*, Vol. 16, 1961, p. 115.

œuvre doit être la plus universelle possible – sur les seuls bénéfices d’une morale supposée pleinement répandue¹⁸⁹. Si l’on reprend la théorie défendue par Hobbes, il s’agirait plutôt d’inscrire la perspective du secours entre les individus dans un élan d’espoir que le secours apporté les uns envers les autres permette finalement d’être sauvé soi-même en cas de besoin, dans une espèce de réflexe solidaire¹⁹⁰. L’humanisme de Rousseau approfondira l’idée – différente, mais pas si éloignée que cela de celle de « société civile » ou d’État civilisé évoquée notamment par Pufendorf¹⁹¹, Grotius¹⁹², où le secours entre les Hommes serait organisé à la fois par vertu et par besoin – d’une convention passée entre les individus permettant de vivre harmonieusement en société¹⁹³. On ne voit pas alors comment l’organisation du secours entre les Hommes ne pourrait y avoir sa place. La fragilité évoquée du droit naturel pousse à doter l’État de pouvoirs importants en matière de secours et démontre l’intérêt du recours au droit positif. D’ailleurs, le Professeur David MONGOIN définit comme traits constitutifs du positivisme les éléments suivants : « *le droit est un construit social et non un donné naturel et il est autonome, et notamment distinct de la morale* »¹⁹⁴. Si l’on prend en compte le raisonnement défendu par Hans Kelsen¹⁹⁵ – et par Hegel avant lui –, le « droit » à être secouru ne peut qu’émaner du droit positif dans les effets qu’il produit actuellement. Il ne se fonderait alors pas sur la morale commandant naturellement aux Hommes d’organiser le secours entre eux parce que cela est juste, mais sur la nécessité d’une législation établie sur ce point et jugée utile par son auteur pour le bon fonctionnement de notre société civilisée¹⁹⁶. Parmi les positivistes, Hart concède toutefois que le contenu fonctionnel de certaines normes du droit positif – qu’il défend – peut émaner de nécessaires exigences minimales étroitement liées à la

¹⁸⁹ Sur ce point d’ailleurs, des philosophes tels que Karl MARX évoque l’importance du contexte social et historique de chaque société qui réduit ainsi l’universalité de la théorie du droit naturel.

¹⁹⁰ David MONGOIN, *Philosophie du droit*, Coll. Précis, Dalloz, 1^{ère} édition, 2022, p. 167-168 : « *Sur le plan de la pensée juridique, Hobbes peut être présenté à la fois comme un penseur jusnaturaliste, en ce sens qu’il invoque le droit naturel qu’a chacun de sa propre conservation et dont l’État a pour fonction principal de rendre effectif, et comme un des premiers penseurs du positivisme-légalisme du fait de la centralité de la loi dans sa pensée (...) La loi n’est plus cette norme qui règle et guide les hommes vers la vertu ou la vie bonne, mais un simple instrument qui doit permettre à chaque homme de poursuivre les fins propres qu’il s’assigne. Bref, elle n’est plus qu’un instrument de coexistence pacifique que se donnent des individus emmurés dans leurs intérêts et leurs droits, et rendus à eux-mêmes* ».

¹⁹¹ Samuel VON PUFENDORF, *Op. Cit.*, p. 10 ; Simone GOYARD-FABRE, *Pufendorf et le droit naturel*, Coll. Léviathan, PUF, 1993.

¹⁹² Hugo GROTIUS, *Le droit de la guerre et de la paix*, 1625.

¹⁹³ Jean-Jacques ROUSSEAU, *Le discours sur l’origine et les fondements de l’inégalité parmi les Hommes*, 1755 ; *Du Contrat social*, 1762.

¹⁹⁴ David MONGOIN, *Op. cit.*, p. 208.

¹⁹⁵ Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, 1960.

¹⁹⁶ Sur la conception à la fois volontariste, formative et autonome du droit positif : Marcel WALINE, « Défense du positivisme juridique », *Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique*, 1939, p. 84.

nature humaine¹⁹⁷. L’auteur nous offre ici une perspective sans aucun doute éclairante et applicable au droit à être secouru. Ce droit est aujourd’hui défendu et garanti par le droit positif que nous allons être amenés à analyser, mais le droit positif s’attèle également à cette tâche parce qu’elle apparaît comme une sorte d’exigence minimale de l’humanité illustrée par l’organisation des secours dans les diverses sociétés que l’on peut connaître¹⁹⁸. Si la question des secours est le témoin d’un État organisé, nous pourrions la qualifier comme étant l’un des « plus beaux visages » de l’Humanité.

42. Si notre étude se veut assurément novatrice et interroge de nombreux concepts juridiques, elle nécessite – au-delà des définitions et théories déjà évoquées – de mener quelques réflexions préliminaires quant aux fondements textuels *supra* législatifs sur lesquels un droit fondamental à être secouru pourrait être amené à s’appuyer actuellement.

B. Réflexions sur les fondements internationaux et constitutionnels d’un droit à être secouru

43. L’idée d’un droit fondamental à être secouru doit effectivement trouver à s’appuyer sur des textes internationaux et constitutionnels, critère indispensable à sa fondamentalité¹⁹⁹. Parmi les dispositions du Préambule de la Constitution de 1946, partie intégrante de notre bloc de constitutionnalité²⁰⁰, qui demeurent actuellement parmi les principales sources constitutionnelles en matière de droits fondamentaux, la notion de « secours » n’est pas expressément employée. La conceptualisation d’un droit à être secouru peut toutefois s’arrimer aisément à certains préceptes y figurant : c’est notamment le cas de l’alinéa 12 qui « *proclame la solidarité et l’égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales* »²⁰¹. Ces dispositions, initialement prévues pour indemniser les victimes des dommages engendrés par la guerre, ont permis d’instituer un certain nombre de mécanismes d’indemnisation pour les victimes des calamités agricoles, des catastrophes naturelles, des actes

¹⁹⁷ Sur le sujet, v. notamment : Herbert Lionel Adolphus HART, *Le concept de droit*, PU Bruxelles, 1976, p. 127 et s.

¹⁹⁸ Pour un raisonnement semblable, v. : Jean-Marc SAUVÉ, « Y a-t-il trop de droits fondamentaux ? », 18 septembre 2012, discours de rentrée solennelle à la Faculté de droit de Montpellier.

¹⁹⁹ V. *Supra*, paragraphes 16 et s.

²⁰⁰ Sur le bloc de constitutionnalité : C, 16 juillet 1971, *Liberté d’association*, décision n° 71-44 DC.

²⁰¹ Préambule de la Constitution de 1946, alinéa 12 ; Sur le sujet, v. : Jean-Marie PONTIER, *Les calamités publiques*, Berger-Levrault, 1980 ; Sur la solidarité, v. également *Supra*, paragraphe 12.

de terrorisme, des catastrophes sanitaires, etc²⁰². La solidarité s'inscrit donc, nous le verrons, comme un élément majeur dans le financement et le fonctionnement des secours.

44. Au-delà de ce secours pécuniaire initialement prévu, et assimilé pour la première fois à un véritable devoir de la Nation, le Préambule a ainsi consacré pleinement la solidarité nationale au cœur de notre droit constitutionnel. L'alinéa 11 y ajoute une substance largement évoquée dans l'histoire des secours : la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* »²⁰³. Comme le font remarquer les Professeurs Stéphanie HENNETTE-VAUCHEZ et Diane ROMAN, « *il est toujours délicat de tenter de définir le contenu du droit à des moyens convenables d'existence : il peut être entendu de façon minimale, comme le droit de bénéficier de conditions ne mettant pas en cause la survie de l'individu* »²⁰⁴. Pour Audrey MOREL-SENATORE, la lecture d'une partie de ces dispositions résonne notamment avec les missions de protection des biens et des personnes que « *le législateur a assigné aux services de secours dès la loi du 22 juillet 1987* »²⁰⁵. Au-delà du Préambule de la Constitution de 1946, notre devise républicaine mentionne avec force le principe de « fraternité » dans lequel l'organisation des secours trouve finalement l'une de ses sources²⁰⁶.

45. Sur ce terrain et dans le sillage dessiné par les textes sus-évoqués, le juge constitutionnel a pu reconnaître « *la protection de la santé et de la sécurité des personnes et des biens* » comme un principe de valeur constitutionnelle²⁰⁷. Pour autant, cette solution semble incertaine, la protection de la santé publique étant qualifiée plus récemment d'objectif de valeur constitutionnelle²⁰⁸, y compris au cœur de la crise sanitaire²⁰⁹, voire d'exigences

²⁰² CC, 27 septembre 2013, *Société SCOR SE*, décision n° 2013-344 QPC, D. 2013, p. 2224.

²⁰³ Préambule de la Constitution de 1946, alinéa 11.

²⁰⁴ Stéphanie HENNETTE-VAUCHEZ et Diane ROMAN, *Droits de l'Homme et libertés fondamentales*, Coll. Hypercours, Dalloz, 4^e Ed., 2020, p. 683.

²⁰⁵ Audrey MOREL-SENATORE, *Op. Cit.*

²⁰⁶ Constitution du 4 octobre 1958, art. 2 al. 4 : « *La devise de la République est : Liberté, Égalité, Fraternité* » ; Sur la fraternité : v. *Supra*, paragraphe 11.

²⁰⁷ CC, 22 juillet 1980, *Loi sur la protection et le contrôle des matières nucléaires*, décision n° 80-117 DC ; Sur la protection de la santé, v. également : CC, 15 janvier 1975, *IVG*, décision n° 74-54 DC.

²⁰⁸ CC, 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, décision n° 93-325 DC ; Jacques MOREAU, « Le droit à la santé », *AJDA* 1998, p. 185.

²⁰⁹ CC, 21 janvier 2022, *Loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le Code de la santé publique*, décision n° 2022-835 DC.

constitutionnelles²¹⁰. Garantissant l'existence d'un pouvoir discrétionnaire dévolu aux pouvoirs publics, le Conseil constitutionnel veille surtout à l'absence d'atteinte à la protection de la santé²¹¹ et à l'équilibre qu'il convient de mettre en œuvre entre ce principe et d'autres exigences constitutionnelles. En ce sens, pour les juges de la rue Montpensier, « *il incombe au législateur comme à l'autorité réglementaire, selon leurs compétences respectives, de déterminer, dans le respect des principes posés par le onzième alinéa du Préambule, leurs modalités concrètes d'application* »²¹². Le Code de la santé publique reconnaît la protection de la santé comme un véritable « droit fondamental ». Il n'en demeure pas moins qu'il n'est pas dépeint par la doctrine comme un réel droit subjectif, mais davantage comme un objectif à atteindre ou une obligation de « mise en œuvre »²¹³. Le contenu du droit à la protection de la santé reste ainsi relativement flou, même si les forces professionnelles de secours figurent en bonne place parmi les acteurs qui y concourent. Le droit à être secouru en découlerait ainsi pleinement, dans un esprit de solidarité déjà évoqué, comme son corolaire, le droit d'accéder aux soins²¹⁴. Quant au principe de fraternité, sa valeur constitutionnelle a bien été consacrée dans la décision QPC relative au « délit de solidarité », c'est-à-dire à l'assistance portée aux étrangers en situation irrégulière²¹⁵. Le juge administratif a pu, lui aussi, réaffirmer ce principe en le définissant comme le fondement d'une liberté fondamentale d'aider autrui dans un but humanitaire, dans une affaire d'arrêté anti-mendicité, même s'il exprime une nécessaire conciliation avec la préservation de l'ordre public²¹⁶. Il apparaît évident que le droit à être secouru s'y adosse aisément, tant le

²¹⁰ CC, 8 janvier 1991, *Loi Evin relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme*, décision n° 90-283 DC, AJDA 1991, p. 382, note Patrick WACHSMANN.

²¹¹ Par exemple : CC, 27 juillet 1994, *Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal*, décision n° 94-343/344 DC ; Fanny JACQUELOT, « La protection de santé par le Conseil constitutionnel : un parfum français aux notes d'Italie », *Revue française de droit constitutionnel*, 2018, n° 115, p. 513.

²¹² CC, 22 janvier 1990, *Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé*, décision n° 89-269 DC.

²¹³ Pierre EGÉA, « Les formes constitutionnelles de la santé », *RDSS* 2013, p. 31 : « *Enfin, le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé formellement sur la question largement symbolique de savoir si ce droit créance constitue ou non un droit fondamental. Certes, l'article L. 1110-1 du code de la santé publique dans sa rédaction issue de la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 a consacré le droit à la protection de la santé en tant que véritable « droit fondamental » qui, aux termes de la loi, « doit être mis en œuvre par tous moyens disponibles au bénéfice de toute personne ». Cette consécration par la loi qui met à la charge de l'État une obligation de « mise en œuvre » n'a pas modifié la ligne prudentielle du Conseil constitutionnel pas plus qu'elle n'a eu l'effet normatif escompté sur le terrain du contentieux administratif. Pour le juge administratif, le droit fondamental à la protection de la santé au sens de la loi du 4 mars 2002 ne constitue pas une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative* ».

²¹⁴ Marie-Laure MOQUET-ANGER, « Santé et Constitution : l'exemple français », *RDSS* 2013, p. 127.

²¹⁵ CC, 6 juillet 2018, *M. Cédric H et autre*, décision n° 2018-717/718 QPC ; Jérôme ROUX, « Le Conseil constitutionnel et le bon Samaritain », *AJDA* 2018, p. 1781 ; Jean-Éric SCHOETTL, « Fraternité et Constitution – Fraternité et souveraineté », *RFDA* 2018, p. 959 ; Vincent TCHEN, « La fraternité en droit des étrangers : un principe qui manquait ? », *AJDA* 2018, p. 1786.

²¹⁶ TA Besançon, 28 août 2018, n° 1801454 ; Johanna BENREDOUANE, « Le principe de fraternité à l'épreuve des arrêtés anti-mendicité », *RDSS* 2018, p. 1096 ; Alexandra KORSAKOFF, « La contestation d'un arrêté anti-

secours fait écho à ce principe qui entretient, lui aussi, des liens étroits avec le droit à la protection sociale²¹⁷ et à la protection de la santé.

46. D’aucuns voient également dans le droit à être secouru la marque d’un droit à la sécurité dont la subjectivisation pourrait s’avérer galopante²¹⁸. Si la protection des personnes et des biens à travers le secours apporté peut apparaître, au sein du Code de la sécurité intérieure, comme une composante essentielle d’un droit fondamental à la sécurité – elle serait d’ailleurs commune avec les missions de sécurité civile proprement dites²¹⁹ – proclamé par le législateur²²⁰, la doctrine est beaucoup plus prudente sur l’existence d’un tel droit et sur ses conséquences pour les pouvoirs publics. Le caractère fondamental d’un droit à la sécurité est certes largement recherché et discuté, mais semble peu aisé à assurer dans les faits. Alors même que la sécurité apparaît comme un devoir essentiel de l’État, elle ne trouve guère de fondations normatives solides – au-delà peut-être du droit à la vie – dans un texte *supra* législatif²²¹. Il convient de rappeler par ailleurs qu’on ne peut reconnaître un droit à la sécurité dans les dispositions constitutionnelles sur la sûreté dont les origines lui confèrent un sens tout autre que celui aujourd’hui escompté sous l’angle de la sécurité publique²²². Il faut rappeler aussi que la sauvegarde de l’ordre public qui se rattache à cette question sécuritaire n’est pas reconnue –

mendicité au regard du principe de fraternité », *AJDA* 2018, p. 2509 ; Vincent DOEBELIN, « L’efficacité des arrêtés anti-mendicité en question », *La Gazette des communes*, 25 février 2019, p. 56.

²¹⁷ Sur le sujet, v. notamment : Michel BORGETTO et Robert LAFORE, *Droit de la sécurité sociale*, Coll. Précis, Dalloz, 20^e Ed., 2023.

²¹⁸ Mustapha AFROUKH, L’émergence d’un droit à la sécurité des personnes dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme, *RDP* 2015, p. 139 ; Claire VIAL, « De l’obligation de sécurité au droit à la sécurité dans l’Union européenne ? », in Hervé ARBOUSSET, Caroline LACROIX et Benoit STEINMETZ (dir.), *Risques, accidents et catastrophes*, L’Harmattan, 2015, p. 6 ; Olivier RENAUDIE, « Un droit à la sécurité publique ou un droit de la sécurité publique ? », in Pascal LALLE (dir.), *La police de sécurité publique en France. Quelles ambitions pour demain ?*, Éd. du Cerf, 2019, p. 49-62.

²¹⁹ CSI, art. L. 112-1 : « La sécurité civile, dont l’organisation est définie au livre VII, a pour objet la prévention des risques de toute nature, l’information et l’alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des animaux, des biens et de l’environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l’Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées. Elle concourt à la protection générale des populations, en lien avec la sécurité publique au sens de l’article L. 111-1 et avec la défense civile dans les conditions prévues au titre II du livre III de la première partie du code de la défense ».

²²⁰ CSI, art. L. 111-1 ; Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d’orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS), dite « loi Pasqua » (*JORF*, 24 janvier 1995).

²²¹ Marc-Antoine GRANGER, « Existe-t-il un droit fondamental à la sécurité ? », *RSC* 2009, p. 273 ; Mustapha AFROUKH, « L’émergence d’un droit à la sécurité des personnes dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme », *RDP*, 2015, 139 ; Olivier RENAUDIE, « Un droit à la sécurité publique ou un droit de la sécurité publique ? », in Pascal LALLE (dir.), *La police de sécurité publique en France. Quelles ambitions pour demain ?*, Éd. du Cerf, 2019, p. 49.

²²² Sur les rapports entre sûreté et sécurité, v. notamment : Christine LAZERGES, « Le droit à la sécurité a-t-il effacé le droit à la sûreté ? L’exemple de la loi Sécurité globale », *Revue des droits de l’Homme [en ligne]*, n° 20, 2021 ; Pierre DELVOLVÉ, « Sécurité et sûreté », *RFDA* 2011, p. 1085 ; Claude LIENHARD, « La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile », *JCP G*, 2004, act. 470 : « la sécurité des personnes et des biens est un objectif à valeur constitutionnelle et doit être garantie par l’administration d’État »

selon le Conseil constitutionnel – comme un droit ou une liberté que la Constitution vient garantir, mais comme un objectif à valeur constitutionnelle²²³, au même titre que la protection des personnes et des biens²²⁴. La dangerosité, voire l'impossibilité, d'un véritable droit à la sécurité est largement invoquée par la doctrine. Comme le fait remarquer Marc-Antoine GRANGER, « *une telle reconnaissance supposerait qu'en cas d'atteinte portée à sa sécurité, tout individu puisse de plein droit obtenir soit une réparation, soit la mise en place d'une mesure de prévention destinée à couvrir la carence révélée* »²²⁵. La doctrine s'accorde ainsi à dire qu'un droit à la sécurité reconnu comme droit subjectif coïnciderait avec une société aux individus exempts de tous risques²²⁶. Cette perspective se révèle en réalité profondément illusoire.

47. Dès lors, l'idée d'un droit à être secouru se fondant sur une telle conception nous apparaît fragile. La réalisation de risques divers est la source même des demandes de secours de la population et lier les pouvoirs publics à une obligation de résultat sécuritaire improbable ne peut être réellement viable, bien qu'une politique de prévention semble s'inscrire dans le cadre du droit à être secouru. Nous retiendrons donc davantage l'approche programmatique et pragmatique de la doctrine²²⁷ au sein de laquelle les fondements d'un droit à être secouru seraient, avant tout, profondément solidaristes et fraternels comme nous avons déjà pu l'évoquer. Cette conception permet de ne pas porter une atteinte disproportionnée à la discrétion des pouvoirs publics que le droit à être secouru ne pourrait lier strictement à un résultat attendu en toute circonstance. Pour autant, l'objectif constitutionnel de protection des personnes et des biens doit évidemment être perçu comme un fondement et une finalité importante du droit à être secouru²²⁸.

²²³ Nathalie JACQUINOT, *Ordre public et Constitution*, Thèse Aix-Marseille, 2000.

²²⁴ CC, 17 octobre 2014, *Chambre syndicale des cochers chauffeurs / CGT-Taxis*, décision n° 2014-422 QPC. Sur le sujet, v. : Marc-Antoine GRANGER, « La sauvegarde de l'ordre public n'est pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit », *Constitutions* 2015, p. 378.

²²⁵ Marc-Antoine GRANGER, *Op. Cit.*, RSC 2009, p. 273.

²²⁶ Didier TRUCHET, « L'obligation d'agir pour la protection de l'ordre public : la question d'un droit à la sécurité », in Marie-Joëlle REDOR (dir.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics. Ordre public et droits fondamentaux*, Bruylant, Collection droit et justice, 2001, p. 310.

²²⁷ Audrey MOREL-SENATORE, *Op. Cit.* : « *les normes auxquelles on peut adosser la protection de ce droit ne présentent qu'un caractère programmatique : l'État disposant d'un très large pouvoir discrétionnaire, ce droit ne lui est pas opposable, dans sa mise en œuvre, tant que l'égal accès au secours est respecté (...) Ainsi, pour être fondamental, le droit au secours ne saurait donc s'adosser à un quelconque droit à la sécurité* ».

²²⁸ CSI, art. L. 112-1 : « *La sécurité civile (...) concourt à la protection générale des populations, en lien avec la sécurité publique au sens de l'article L. 111-1* ».

48. Si nos textes constitutionnels offrent plusieurs perspectives intéressantes sur lesquelles pourrait se fonder l'émergence d'un droit à être secouru, le droit supranational conforte également cette possibilité. La protection de la santé, de la dignité de la personne humaine²²⁹ et de la vie²³⁰ ainsi que le droit à la protection sociale apparaissent finalement comme l'objectif premier des politiques de secours mises en œuvre. De ce point de vue, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CESDH) apporte un certain nombre de garanties offertes d'ailleurs pour la mise en œuvre de plusieurs droits fondamentaux²³¹. Son article 2 précise notamment que « *le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi* »²³². La portée de ces dispositions générales n'est toutefois que relative et mérite que l'on s'intéresse à la jurisprudence des juges de Strasbourg. D'une manière générale, la Cour européenne veille à ce que les obligations incombant à l'État ne soient pas excessives ou insurmontables²³³, à l'image de ce que la doctrine retient en France pour le droit à la sécurité. Il est clair que « *la mise en place par l'État d'un cadre réglementaire imposant aux hôpitaux (...) l'adoption de mesures propres à assurer la protection de la vie de leurs malades* »²³⁴ est, par exemple, exigée. De la même façon, la problématique de l'accès aux soins d'urgence vitale engage la responsabilité de l'État lorsque des dysfonctionnements structurels n'ont pas été anticipés par les autorités alors même qu'elles avaient conscience d'un risque important pour la santé des patients²³⁵. Plus récemment encore, les juges de Strasbourg ont condamné la Turquie sur le fondement de l'article 2 pour le défaut de prise en charge d'une femme enceinte. Des traitements urgents indispensables lui ont été refusés parce qu'elle n'avait pas d'argent sur elle pour régler les opérations nécessaires à l'extraction d'un fœtus décédé *in utero*²³⁶. Dans l'affaire

²²⁹ CE, Ord., 23 novembre 2015, n° 394540 et 394568 ; Sur cette notion de dignité humaine, v. notamment : Nathalie MARRET, *La dignité humaine en droit*, Thèse Poitiers, 2000 ; Luc PERROUIN, *La dignité de la personne humaine et le droit*, Thèse Toulouse I, 2000 ; Emmanuel DREYER, « Fasc. 44 : Dignité de la personne », *JCl. Communication*, 2015 ; Hélène PAULIAT, « La dignité de la personne humaine serait donc relative », *JCP A* 2015, 2138 ; Paul CASSIA, « Dignité de la personne humaine et droit communautaire », *Dr. Adm.* 2005, comm. 11.

²³⁰ Sur le sujet, v. notamment : Anne-Laure YOUHNOVSKI SAGON, *Le droit de la vie humaine : contribution à l'étude des relations entre la vie humaine et le droit*, Coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Dalloz, 2023.

²³¹ Sur le sujet, v. : Ludovic BENEZECH, *La fondamentalisation des droits dans l'ordre juridique interne sous l'influence de la CEDH*, (Thèse droit public et sciences politiques, Clermont Auvergne), Coll. Bibliothèque des thèses, Mare et Martin, 2021 ; Paul BAUMANN, *Le droit à un environnement sain et la Convention européenne des droits de l'Homme*, (Thèse droit public, Nantes), LGDJ, 2021.

²³² CESDH, art. 2 al. 1^{er} ; Michel LEVINET (dir.), *Le droit au respect de la vie au sens de la Convention européenne des droits de l'Homme*, Acte du colloque organisé par l'Institut de droit européen des droits de l'Homme, Bruylant, 2010.

²³³ CEDH, 14 septembre 2011, *Aff. Ciechonska c./ Pologne*, n° 19776/04 ; CEDH, 24 juillet 2020, *Aff. Marius Alexandru et Marinela Stefan c./ Roumanie*, n° 78643/11.

²³⁴ CEDH, 17 janvier 2002, *Aff. Calvelli et Ciglio c./ Italie*, n° 32967/96.

²³⁵ CEDH, 30 novembre 2016, *Aff. Aydoğdu c./ Turquie*, n° 40448/06.

²³⁶ CEDH, 9 avril 2013, *Aff. Mehmet Sentürk et Bekir Sentürk c./ Turquie*, n° 13423/09.

*Furdik c./ Slovaquie*²³⁷, la lenteur des services hélicoptérés pour venir secourir une skieuse blessée dans une zone de montagne a également été mise en cause. La Cour rappelait alors que « *le devoir de l'État de sauvegarder le droit à la vie doit également être considéré comme s'étendant à la fourniture de services d'urgence lorsqu'il a été porté à la connaissance des autorités que la vie ou la santé d'une personne se trouvait menacée en raison de blessures subies lors d'un accident* »²³⁸. Si les juges de Strasbourg exigent que l'État contractant permette l'accès à un recours effectif en la matière, pour permettre que soit engagée la responsabilité des pouvoirs publics en cas de carence, ils rappellent aussi que la marge d'appréciation de l'État doit être protégée et qu'une obligation de résultat n'est pas exigible²³⁹. Nous le verrons, le droit français confirme cette perspective d'une obligation fondée plutôt sur les moyens à mettre en œuvre.

49. Si sa valeur juridique reste hautement symbolique²⁴⁰, la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH), adoptée par l'Assemblée des Nations Unies en 1948, porte en elle deux dispositions qui pourraient là aussi fonder un droit à être secouru. Son article 22, dans une vision profondément solidaire, précise que « *toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale* »²⁴¹. Son article 25 prévoit, quant à lui, que « *toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté* »²⁴².

50. Le cadre de l'Union européenne offre, lui aussi, des éléments intéressants sur lesquels un droit à être secouru est susceptible de s'appuyer. À ce titre, les juges de la Cour de justice de l'Union semblent s'accorder à déclarer que l'UE est un espace où le respect des droits fondamentaux ne manque pas d'être exigé²⁴³. Plus généralement, la Cour peut être amenée à

²³⁷ CEDH, 2 décembre 2008, *Aff. Milan Furdik c./ Slovaquie*, n°42994/05.

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ *Ibid.* : « *Il faut interpréter ces obligations positives de manière à ne pas imposer aux autorités un fardeau excessif, en tenant compte, en particulier, de l'imprévisibilité du comportement humain et des choix opérationnels qui doivent être faits en matière de priorités et de ressources* ».

²⁴⁰ À ce sujet : Stéphanie HENNETTE-VAUCHEZ et Diane ROMAN, *Op. Cit.*, p. 108.

²⁴¹ DUDH, art. 22.

²⁴² DUDH, art. 25 al. 1^{er}.

²⁴³ Sur ce sujet : Francesco MARTUCCI, *Droit de l'Union européenne*, Coll. Hypercours, Dalloz, 3^e Ed., 2021, p. 874 et s. ; David POINSIGNON, *La protection des droits fondamentaux par l'Union européenne : éléments pour une théorie de la Fédération de droit*, Thèse sciences juridiques, Université Caen Normandie, 2019 ; CJCE, 12

engager la responsabilité de l'État en cas de méconnaissance du droit européen par l'administration et le législateur d'un État membre²⁴⁴. D'une part, les dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union du 7 décembre 2000, dont la valeur juridique a été pleinement consacrée par le Traité de Lisbonne, sont particulièrement riches et susceptibles d'apporter quelques fondements au droit à être secouru²⁴⁵. Son article 1^{er} mentionne notamment l'inviolabilité de la dignité humaine²⁴⁶, l'article 2 – comme la CESDH – le droit de toute personne à la vie²⁴⁷, tandis que l'article 35 sur la protection de la santé reconnaît que « *toute personne a le droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux dans les conditions établies par les législations et pratiques nationales. Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union* ». De la même façon, l'article 34 de la Charte reconnaît l'accès au logement, aux aides sociales, ainsi qu'aux prestations de sécurité sociale, pour veiller au respect de la dignité humaine²⁴⁸. Il convient toutefois de rappeler que les dispositions de la Charte s'adressent aux institutions et organes de l'Union, mais aussi aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'UE, c'est-à-dire dans le cadre du principe de subsidiarité²⁴⁹. Enfin, l'article 24 de la Charte consacre une attention particulière

novembre 1969, *Stauder c./ Stadt Ulm*, aff. 29/69 ; CJUE (grande chambre), 3 octobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami*, aff. C.583/11P.

²⁴⁴ Emmanuelle SAULNIER-CASSIA, « La responsabilité de l'État en cas de méconnaissance du droit communautaire par l'administration et le législateur », *AJDA* 2004, p. 1878.

²⁴⁵ Fabrice PICOD, Cécilia RIZCALLAH et Sébastien VAN-DROOGHENBROECK, *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Coll. Droit de l'UE, Bruylant, 2^e Ed., 2020.

²⁴⁶ Chartes des droits fondamentaux de l'UE, art. 1^{er} : « *La dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée* ».

²⁴⁷ *Ibid.*, art. 2 : « *Toute personne a droit à la vie (...)* ».

²⁴⁸ *Ibid.*, art. 34 : « *1. L'Union reconnaît et respecte le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux assurant une protection dans des cas tels que la maternité, la maladie, les accidents du travail, la dépendance ou la vieillesse, ainsi qu'en cas de perte d'emploi, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.*

2. Toute personne qui réside et se déplace légalement à l'intérieur de l'Union a droit aux prestations de sécurité sociale et aux avantages sociaux, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales.

3. Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales ».

²⁴⁹ Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 51 : « *Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives et dans le respect des limites des compétences de l'Union telles qu'elles lui sont conférées dans les traités* » ; CJUE (grande chambre), 26 février 2013, *Akerberg Fransson*, aff. C-617/10 : « *Il résulte, en substance, de la jurisprudence constante de la Cour que les droits fondamentaux garantis dans l'ordre juridique de l'Union ont vocation à être appliqués dans toutes les situations régies par le droit de l'Union, mais pas en dehors de telles situations. C'est dans cette mesure que la Cour a déjà rappelé qu'elle ne peut apprécier, au regard de la Charte, une réglementation nationale qui ne se situe pas dans le cadre du droit de l'Union* ».

aux soins et secours apportés aux enfants. D'autre part, les traités prévoient ainsi l'intervention de l'Union pour « *aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine* »²⁵⁰ y compris en dehors des États membres. La coopération en matière de protection civile – amenée évidemment à respecter le principe de subsidiarité²⁵¹ – apparaît même essentielle dans le TFUE²⁵², qui rappelle notamment que « *l'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. L'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres* »²⁵³. La protection de la santé humaine, de même que la protection civile apparaissent avant tout, pour l'Union, comme des « *domaines d'appui, de coordination et de complément* »²⁵⁴ aux politiques des États membres. Cette solidarité européenne a pu se manifester plus concrètement, ces dernières années, à l'occasion de la « *crise des migrants* »²⁵⁵, de l'épidémie de Covid-19²⁵⁶, de catastrophes naturelles ou encore de graves épisodes estivaux de feux de forêt²⁵⁷. Plus concrètement, les pays de l'Union européenne, mais aussi l'Islande, la Norvège, la Serbie, la Macédoine du Nord, le Monténégro

²⁵⁰ Traité sur l'Union européenne (TUE), art. 21, 2° (JOUE n° C 326 du 26 octobre 2012).

²⁵¹ Sur le sujet, v. notamment : François CAULET, *Urgence et gestion de crise dans l'Union européenne : l'émergence d'un espace européen de protection*, Thèse droit, Toulouse I, 2011 ; André CHASSAIGNE et Jean-Marie FIÉVET, Rapport d'information n° 4912 sur la protection civile européenne, Assemblée nationale, 18 janvier 2022.

²⁵² Traité sur le Fonctionnement de l'UE (TFUE), art. 196 : « 1. *L'Union encourage la coopération entre les États membres afin de renforcer l'efficacité des systèmes de prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine et de protection contre celles-ci. L'action de l'Union vise :*

a) à soutenir et à compléter l'action des États membres aux niveaux nationale, régional et local portant sur la prévention des risques, sur la préparation des acteurs de la protection civile dans les États membres et sur l'intervention en cas de catastrophes naturelles ou d'origine humaine à l'intérieur de l'Union ;

b) à promouvoir une coopération opérationnelle rapide et efficace à l'intérieur de l'Union entre les services de protection civile nationaux ;

c) à favoriser la cohérence des actions entreprises au niveau international en matière de protection civile.

2. *Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, établissent les mesures nécessaires pour contribuer à la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres* » (JOUE n° C 326 du 26 octobre 2012).

²⁵³ TFUE, art. 222 (JOUE n° C 326 du 26 octobre 2012).

²⁵⁴ Francesco MARTUCCI, *Op. Cit.*, p. 241-242.

²⁵⁵ Annalisa LENDARO, Claire RODIER et Youri LOU VERTONGEN (dir.), *La crise de l'accueil. Frontières, droits, résistances*, Ed. La Découverte, 2019 ; V. Aussi : Jean MATRINGE, « Le droit à la vie des migrants », *Plein droit*, 2016, n° 109, p. 23.

²⁵⁶ Hélène DE POOTER, « Coronavirus : la Commission européenne crée une réserve médicale rescUE », *Dalloz actualité*, 24 mars 2020 ; Didier BLANC, « Unis dans l'adversité : la protection civile de l'Union, instrument d'une solidarité éprouvée par le coronavirus », *Revue de l'Union européenne*, 2020, p. 270 ; Francesco MARTUCCI, « Le covid-19 et l'Union européenne », *RFDA*, 2020, p. 650 ; Plus généralement : François VIALLA et Pascal VIELFAURE (dir.), *Les pouvoirs publics face aux épidémies. De l'antiquité au XXIe siècle*, LEH Ed., 2021.

²⁵⁷ Étude de l'IFRASEC, *La coopération européenne en matière de feux de forêts*, 2013.

et la Turquie, font partie du Mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU)²⁵⁸, créé il y a quelques années²⁵⁹. Le Fonds européen d'aides aux plus démunis²⁶⁰, financé par l'Union et par les États membres, apporte aussi sa part dans le secours aux situations de détresse en participant notamment à la distribution de denrées et des biens vitaux de manière coordonnée.

51. Le droit international humanitaire n'est pas non plus sans irriguer largement, au-delà du secours en mer, les fondements d'un droit à être secouru. À l'heure où les conflits armés semblent s'amplifier dans un contexte géopolitique de plus en plus tendu, le droit de la guerre prévoit ainsi une protection toute particulière pour les secours et les membres des organisations humanitaires démontrant l'importance de leur action. La doctrine rappelle notamment que « *le Statut de la Cour pénale internationale incrimine les attaques contre les installations, le matériel, les unités ou les véhicules employés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire* »²⁶¹. De la même façon, il est acté que la Convention de Genève incrimine « *les attaques contre les bâtiments, le matériel, les unités et les moyens de transport sanitaires utilisant, conformément au droit international, les signes distinctifs prévus par les conventions de Genève* »²⁶².

C. Le choix d'une méthode, d'un plan et d'une démonstration dans le cadre de cette étude

52. Dans son ouvrage, *Comment il faut faire sa thèse de doctorat en droit*, le Professeur Henri Capitant évoque la nécessité d'un sujet restreint : « *D'une manière générale, il vaut mieux prendre un sujet peu étendu et le traiter à fond plutôt que d'aborder une vaste matière que l'on se bornera à examiner superficiellement* »²⁶³. Suivant cette recommandation que nous entendons comme une nécessité, nous avons choisi de retenir un sujet plus restreint que ce qu'il

²⁵⁸ Décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil, relative au mécanisme de protection civile de l'Union, 17 décembre 2013 (JOUE, 20 décembre 2013, L. 347/924) ; Décision n° 2019/420/UE du Parlement européen et du Conseil, modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union 13 mars 2019 (JOUE, 20 mars 2019, L. 77/I) ; Règlement n° 2021/836/UE du Parlement européen et du Conseil, modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union, 20 mai 2021 (JOUE, 26 mai 2021, L. 185/1).

²⁵⁹ Décision n° 2001/792 du Conseil, instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile, 23 octobre 2001 (JOUE, 15 novembre 2001, L. 297).

²⁶⁰ Règlement n° 223/2014/UE du Parlement européen et du Conseil, relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis, 11 mars 2014 (JOUE, 12 mars 2014, L. 72/1) ; Pierre RODIÈRE, « Synthèse – Politique sociale de l'Union européenne », *JCl. Europe Traité*, 28 juin 2020.

²⁶¹ Yann JUROVICS et Émilie SIBELLE, « Fasc. 412 : Crime de guerre », *JCl. Droit International*, 14 novembre 2022, § 145.

²⁶² *Ibid.*, § 146.

²⁶³ Henri CAPITANT, *Comment il faut faire sa thèse de doctorat en droit*, 1926, Paris, Librairie Dalloz, p. 20.

pourrait y paraître à première vue. Cela implique des limites tant sur le contenu du sujet, que sur sa temporalité et son approche territoriale. Dès lors, c'est pourquoi nous avons opté – notamment eu égard à la définition que nous retenons de la notion de secours – pour un droit fondamental à être secouru qui s'inscrit principalement dans l'urgence et, la plupart du temps, dans le domaine de la sécurité civile²⁶⁴. Cet objet nous est apparu déjà suffisamment vaste et fait appel à des réglementations très variées pour répondre à notre problématique. Pour autant, il faut observer que la frontière entre droit aux secours et droit à être secouru est parfois poreuse : les situations sociales délicates qui relèvent du droit aux secours peuvent, dans certaines circonstances et à certains degrés, relever par la suite du droit à être secouru. Si notre conception de ce droit fondamental prend ainsi appui sur les destinataires ou bénéficiaires du secours, elle met aussi évidemment en exergue les instigateurs de l'action consistant à porter secours. Compte tenu de la multiplicité des acteurs du secours en France, nous avons parfois fait le choix de s'arrêter plus en détail et prioritairement sur certains d'entre eux, bien que le raisonnement exploré entende s'appliquer la plupart du temps à l'ensemble des acteurs. Si nous nous intéressons aussi aux évolutions des secours ces derniers siècles, le cœur de la réponse recherchée réside bien dans le droit positif et dans l'application actuelle de notre droit par les autorités publiques et les acteurs du secours. Pour autant, notre étude se veut également prospective en ce qu'elle s'attache aussi à explorer la question de l'avenir du droit à être secouru, c'est-à-dire aux défis qui se présentent et devraient se dresser face à lui. Enfin, bien que nous puissions nous appuyer sur des comparaisons avec ce qui est mis en œuvre dans d'autres États, nous nous concentrons avant tout sur le droit à être secouru dans le cadre de la compétence des autorités françaises ou sur le territoire de la République française²⁶⁵. La particularité de l'organisation de notre sécurité civile, la singularité de notre système de santé et de notre protection sociale participent finalement à la nécessité de cette étude territorialement restreinte. Les différences qui existent en la matière d'un État à un autre²⁶⁶, de même que celles qui existent d'un système juridique à un autre, et enfin les moyens plus ou moins importants des pouvoirs publics dans ce domaine selon les États, nous ont poussés à problématiser avant tout l'existence d'un droit fondamental à être secouru en France. Cela n'empêche pas que la volonté de secourir les populations reste quasi unanimement répandue, en tout cas dans toute

²⁶⁴ V. *Supra*, paragraphes 7 et s.

²⁶⁵ Sur la question du champ d'application territorial du droit : Yves MADIOT, « Vers une territorialisation du droit », *RFDA*, 1995, p. 946.

²⁶⁶ Étude de législations comparées sur les services d'incendie et de secours n° LC85, Sénat, mars 2001.

société civilisée, bien que des moyens plus importants semblent y être alloués dans le monde occidental du fait de ressources plus volumineuses.

53. Notre étude est évidemment le fruit d'un travail approfondi sur les dispositions de textes internationaux, constitutionnels, législatifs et réglementaires applicables en France. La doctrine, les rapports institutionnels divers, la pratique des acteurs du secours – en particulier les sapeurs-pompiers qui apparaissent comme un acteur incontournable – et des pouvoirs publics, la science administrative, ont aussi nourri largement la réflexion dans la réponse apportée à notre problématique. Le législateur reste très évasif – il nous apparaît même d'une certaine façon qu'il s'autolimite – en la matière, attaché à laisser un pouvoir discrétionnaire important aux pouvoirs publics et aux acteurs du secours afin d'éviter une rigidité qui ne pourrait qu'être néfaste en empêchant de répondre convenablement à des situations très variées. De la sorte, nos recherches doivent s'appuyer aussi pleinement sur la jurisprudence, en particulier celle du juge administratif, qui est amenée à interpréter la législation en s'assurant toujours de protéger le droit à être secouru et inscrivant pleinement son action dans les imprécisions maintenues par le législateur. Par ailleurs, le juge administratif intervient pour engager la responsabilité de l'Administration lorsque l'action visant à garantir la mise en œuvre du droit à être secouru est considérée comme insuffisante ou défailante. Les jurisprudences constitutionnelle et internationale – notamment celle de la Cour européenne des droits de l'Homme – sont également des ressources importantes pour notre étude, bien que les illustrations contentieuses soient moins nombreuses. Il est à noter aussi que, bien que notre étude s'inscrive avant tout dans la spécialité juridique qu'est le droit public, le droit pénal – dont on dit souvent qu'il n'est ni totalement privatiste, ni pleinement publiciste²⁶⁷ – vient à l'appui du droit à être secouru à de nombreuses reprises que nous étudierons attentivement.

54. Si le droit à être secouru n'est ainsi pas expressément ou littéralement mentionné dans les textes constitutionnels français et dans les textes internationaux que nous avons ratifié et qui produisent des effets juridiques sur notre droit interne, la reconnaissance de ce droit semble à tout le moins pouvoir s'adosser aux droits fondamentaux à la protection de la santé, à la vie, à la dignité humaine, mais aussi aux principes constitutionnels de solidarité et de fraternité, qui sont eux pleinement reconnus. La reconnaissance d'un droit fondamental à être secouru interroge alors indéniablement sur sa concrétisation par les pouvoirs publics et par là même sur

²⁶⁷ Sur le sujet, v. par exemple : Michaël KÖLHER, « Le droit pénal entre public et privé », *Archives Philosophie du droit*, n° 41, 1997, p. 199.

sa mise en œuvre, tant par le législateur que par les juridictions. Nous proposons ainsi de démontrer au fil de cette étude que de nombreux éléments plaident en faveur de sa concrétisation dans notre droit interne. Les actions législative, réglementaire et juridictionnelle permettent, sans aucun doute, d'affirmer l'existence d'un droit fondamental à être secouru en France (**Première partie**). Toutefois, il convient de ne pas négliger les difficultés et limites qui peuvent impacter l'affirmation d'un tel droit, comme d'ailleurs l'ensemble des droits fondamentaux qui demeurent fragiles. Il nous apparaît que cette circonstance ne peut être éludée tant elle peut avoir des conséquences extrêmement importantes sur l'effectivité et l'efficience de ce droit. Dès lors, l'affirmation de l'existence d'un droit fondamental à être secouru apparaît sous tension, la conditionnant à la « réinvention » et à l'adaptation de ce droit par les pouvoirs publics afin de lui permettre de répondre aux défis prévisibles dans un avenir plus ou moins proche. Pour autant, ce postulat ne vient pas remettre en cause cette affirmation compte tenu de l'investissement important des pouvoirs publics pour s'assurer de la prise en compte de ces évolutions (**Deuxième partie**).

PREMIÈRE PARTIE. – L’AFFIRMATION DE L’EXISTENCE D’UN DROIT FONDAMENTAL À ÊTRE SECOURU EN FRANCE

DEUXIÈME PARTIE. – L’AFFIRMATION CONDITIONNÉE ET SOUS TENSION DE L’EXISTENCE D’UN DROIT FONDAMENTAL À ÊTRE SECOURU EN FRANCE

PARTIE I : **L’AFFIRMATION DE L’EXISTENCE D’UN DROIT** **FONDAMENTAL À ÊTRE SECOURU EN FRANCE**

« L’histoire est jalonnée de catastrophes. Notre histoire, depuis trois siècles environ, montre que, progressivement, une véritable politique de secours s’est élaborée. On est passé de la non-indifférence polie à un interventionnisme systématique. Cette politique est marquée par des hésitations, des retours en arrière. L’évolution n’est d’ailleurs pas terminée. Ce que l’on peut dire toutefois, c’est qu’à travers les multiples et successives interventions de la puissance publique une véritable tradition s’est instituée. »²⁶⁸

55. Affirmer l’existence d’un droit fondamental à être secouru, ne va évidemment pas sans faire mention de son effectivité. Cette dernière apparaît comme une notion intrinsèque à la théorie des droits fondamentaux et fait l’objet de nombreuses études doctrinales²⁶⁹. Parfois éloigné du langage juridique, ce concept d’effectivité s’entend bien comme une certaine réalisation, c’est-à-dire finalement comme la concrétisation d’un droit, sans toujours aller jusqu’à une totale opposabilité d’ailleurs²⁷⁰. Une réglementation privée d’une certaine effectivité serait, en réalité, une simple proclamation ou une déclaration aux effets limités pour les justiciables. L’objectif du législateur et du juge n’est-il pas que le droit proclamé, affirmé, soit applicable, appliqué²⁷¹ et résolument effectif, de surcroît lorsqu’il s’agit de droits-créances ou de droits fondamentaux qu’ils jugeraient indispensables à tout Homme civilisé ou à la société toute entière ?

²⁶⁸ Jean-Marie PONTIER, *Les calamités publiques*, Ed. Berger-Levrault, 1980, p. 64.

²⁶⁹ Jean CARBONNIER, « Effectivité et ineffectivité de la règle de droit », *L’Année sociologique*, 1957-58, p. 3-17 ; Vincent RICHARD, *Le droit et l’effectivité : contribution à l’étude d’une notion*, Thèse Paris II, 2003 ; Yann LEROY, « La notion d’effectivité du droit », *Droit et société* n° 79, 2011, p. 715-732 ; Julien BÉTAILLE, « Le concept d’effectivité, proposition de définition », in Sara BRIMO et Christine PAUTI (dir.), *L’effectivité des droits. Regards en droit administratif*, Mare et Martin, 2019, p. 21.

²⁷⁰ Sur la définition de la notion d’effectivité : Jacques COMMAILLE, « Effectivité », in Denis ALLAND et Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, 6^e Ed., PUF, 2019, p. 583.

²⁷¹ V. Notamment : Stéphanie RENARD et Éric PÉCHILLON (dir.), *L’inapplication de la règle de droit. Exploration des contours d’un phénomène mal connu*, Mare et Martin, Coll. Droits & science politique, 2020.

56. C'est donc pour assurer cette effectivité que le législateur, mais également la jurisprudence, adopte un certain nombre de gages en faveur du droit à être secouru. Parmi eux, on retrouve – dans notre droit positif – des garanties à la fois directes et organiques (**Titre 1**), tandis que d'autres apparaissent plus indirectes et fonctionnelles (**Titre 2**). Dans tous les cas, les actions du législateur et du juge se complètent, le dernier se chargeant de veiller à la bonne application des textes adoptés par le premier et d'en définir plus complètement le contenu notamment au regard de la protection du droit fondamental à être secouru.

TITRE 1 :

LES GARANTIES ORGANIQUES DU DROIT À ÊTRE SECOURU

57. Les fondements et principes constitutionnels qui participent à la reconnaissance du droit à être secouru – sans pour autant en assurer une consécration expresse²⁷² – ne sauraient suffire à sa pleine concrétisation. L’effectivité de ce droit s’appuie, en effet, sur des garanties directes et organiques, dont les origines en droit interne sont à la fois législatives et juridictionnelles.

58. D’une manière générale, la doctrine dépeint depuis longtemps l’importance du critère organique en droit administratif puisqu’il marque en quelque sorte la dualité de notre système juridique²⁷³. Le critère organique, central notamment dans l’identification du service public et dans la reconnaissance de la compétence du juge administratif en cas de litige²⁷⁴, est constitué traditionnellement par la présence et l’action des « *personnes publiques qui structurent l’administration* »²⁷⁵. Pour autant, ce dernier subit des évolutions, des personnes privées pouvant participer elles aussi à la mise en œuvre de missions de service public, sous un contrôle certain des personnes publiques²⁷⁶. En matière de droits fondamentaux, l’implication des pouvoirs publics va de soi puisque leur mobilisation, dans une action tantôt positive, tantôt négative, apparaît comme une obligation juridique à la réalisation d’un droit affirmé.

59. Si l’existence d’un droit à être secouru emporte la présence d’obligations d’agir pour les pouvoirs publics – c’est-à-dire l’État, mais aussi les collectivités territoriales sous l’impulsion de la décentralisation – au profit de la population, il est pertinent de mettre en lumière la consécration des missions de secours qui en découle pour ces différents acteurs. La concrétisation du droit à être secouru par les pouvoirs publics se veut d’abord textuelle : le législateur et le pouvoir réglementaire octroient expressément un certain nombre de missions à

²⁷² V. *Supra* (introduction).

²⁷³ Loi des 16 et 24 août 1790 sur l’organisation judiciaire ; Sur le critère organique, d’une façon générale : Olivier SACHS, « Le droit administratif a-t-il encore besoin du critère organique ? », *Revue juridique de l’économie publique*, 2010, 11.

²⁷⁴ TC, 8 février 1873, *Blanco*, Lebon.

²⁷⁵ Paul-Maxence MURGUE-VAROCLIER, *Le critère organique en droit administratif français*, Thèse Paris II, LGDJ, 2018, p. 22.

²⁷⁶ V. Par exemple : Nicolas CHIFFLOT, « Fasc. 400-35 : Compétence administrative ou judiciaire », *JCl. Proc. Civile*, 14 avril 2023.

l'État et aux collectivités territoriales, dans le sillage de ce droit. Par ailleurs, le juge conforte les compétences et missions en la matière en complétant et en interprétant les textes (**Chapitre 1**). La consécration d'un droit à être secouru est par ailleurs pleinement juridictionnelle en ce que le juge veille, à travers le droit de la responsabilité, à ce que les personnes publiques participent et mettent pleinement en œuvre les obligations dévolues par le législateur, en les sanctionnant dans le cas contraire et en octroyant des réparations aux victimes (**Chapitre 2**).

Chapitre 1

Une concrétisation textuelle du rôle des pouvoirs publics dans la mise en œuvre du droit à être secouru

60. Le législateur et le pouvoir réglementaire viennent expressément concrétiser l'intervention des pouvoirs publics en leur confiant un certain nombre de missions relatives au déploiement des secours, sous le contrôle attentif du juge administratif.

61. Ces missions, à même de s'inscrire dans le sillage d'un droit fondamental à être secouru, sont amenées à s'exercer principalement dans le cadre du service public ou de la police administrative ; elles apparaissent, dans ce contexte, comme figurant parmi les objectifs multiples de l'action administrative. Il est d'ailleurs tout à fait juste de considérer que l'identité du service public est étroitement liée, en France, au rôle et à la compétence qui en résultent pour les pouvoirs publics²⁷⁷.

62. En tenant le rôle de garantie organique, l'implication profonde des pouvoirs publics – entre service public et police administrative – témoigne de l'existence d'un droit à être secouru (**Section 1**). Le cadre juridique exorbitant du droit commun, particulièrement lié à la nature des missions attachées au droit fondamental à être secouru, illustre également la portée normative qui en résulte (**Section 2**).

Section 1 – Des missions de secours confiées aux pouvoirs publics : entre service et ordre publics

63. En préambule et d'une façon générale, il apparaît indispensable de rappeler que la frontière entre les notions de « service public » et de « police administrative »²⁷⁸ apparaît très souvent perméable, et ce malgré une volonté théorique de bien les distinguer²⁷⁹. La doctrine

²⁷⁷ Salim ZIANI, *Du service public à l'obligation de service public*, Coll. Bibliothèque de droit public, LGDJ, 2015, p. 13 : « réduite à sa plus simple expression, (...) l'identité du service public est en France, tout simplement, le rôle ou la fonction de l'État et c'est ce caractère qui reste prégnant dans la définition doctrinale du service public ».

²⁷⁸ Sur la notion de police administrative : Etienne PICARD, *La notion de police administrative*, LGDJ, 1984.

²⁷⁹ Xavier PRÉTOT ET Clémence ZACHARIE, *La police administrative*, LGDJ, 2018 ; Frédéric ROLIN, « Service public et police administrative », in ASSOCIATION FRANÇAISE DE DROIT ADMINISTRATIF, *Le service public*, Dalloz, 2014, p. 211 et s. ; Benoît PLESSIX, *Droit administratif général*, 5^e édition, Coll. Manuels, LexisNexis, 2024.

s'en fait d'ailleurs régulièrement l'écho, posant des interrogations fort intéressantes et légitimes sur la question. Le Professeur Roland VANDERMEEREN relève ainsi que « *certain services publics (au sens fonctionnel et organique), quoique ne relevant pas de l'administration policière proprement dite, n'en ont pas moins pour objet de préserver la sécurité dans des domaines déterminés et exercent donc des attributions qui recouvrent celles de la police, tout en comportant l'octroi de prestations* »²⁸⁰. Le Professeur Olivier RENAUDIE y apportait récemment un élément complémentaire : « *l'on a pu ainsi montrer que lorsque la police offre une prestation, elle ne le fait pas pour servir les intérêts d'un droit subjectif mais cherche à protéger l'ordre public, c'est-à-dire, au fond, l'ensemble de la collectivité* »²⁸¹. De son côté, le Professeur René CHAPUS assimilait d'une certaine façon la police administrative à un service public dont la finalité ne pouvait être que l'ordre public²⁸². Le droit à être secouru s'inscrit d'une façon certaine dans le cadre de ces deux moyens d'action administrative car leur complémentarité permet de garantir une réponse efficiente des pouvoirs publics²⁸³. Les autorités de police amenées à intervenir comme autorité « organisatrice » le font notamment pour garantir, à l'ensemble de la collectivité, que l'ordre public ne soit pas troublé, tandis que le service public des secours va déployer des prestations plus ou moins individuelles en ce sens. Cela témoigne à tout le moins d'une omniprésence des personnes publiques dans la garantie et la mise en œuvre de ce droit.

²⁸⁰ Roland VANDERMEEREN, « Police administrative et service public », *AJDA* 2004, p. 1916 ; Sur le sujet, v. Également la comparaison en matière de sécurité intérieure : Olivier RENAUDIE, « La sécurité intérieure est-elle un service public ? », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 2020, n°50, p. 15 ; Olivier RENAUDIE, « Les évolutions du droit de la sécurité intérieure », *Servir*, 2022/5, p. 56 : « *En droit, on oppose traditionnellement le service public et la police. La grande majorité des auteurs s'accordent en effet pour affirmer que l'action publique se divise en deux grandes branches : d'un côté, la police administrative, par le biais de laquelle est réglementée l'activité des particuliers dans le but de prévenir d'éventuels troubles à l'ordre public ; de l'autre, le service public, par le biais duquel sont accordées aux particuliers des prestations correspondant à la satisfaction des besoins d'intérêt général. De cette manière d'envisager les formes de l'action publique, découlent deux conséquences. La première conséquence concerne le but de l'activité : la police aurait pour objet le maintien de l'ordre public, alors que le service public viserait l'intérêt général. La seconde conséquence porte sur les personnes concernées : alors que le service public aurait des usagers à satisfaire, la police n'aurait, à proprement parler, que des bénéficiaires indirects. L'avènement de la sécurité intérieure dans le dispositif juridique et le discours politique est venu tempérer cette distinction. D'une part, il ne fait guère de doute qu'assurer la sécurité des personnes et des biens est une mission d'intérêt général ! D'autre part, c'est désormais une évidence, que la sécurité intérieure répond à une demande sociale exprimée par la population : en cela, il existe bien des usagers de la sécurité intérieure* ».

²⁸¹ Olivier RENAUDIE, « Police administrative et ordre public : les notions plastiques, est-ce si fantastique ? », *AJDA* 2024, p. 774.

²⁸² René CHAPUS, *Droit administratif*, Coll. Domat Droit public, Montchrestien, 15e éd. I, 2001, p. 700.

²⁸³ Olivier RENAUDIE, « La contribution de la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 au renouvellement de la sécurité civile », *AJCT* 2022, p. 160.

64. Il faut rappeler également que l'action administrative en matière de secours est, par nature, liée à la notion de proximité. Il convient, en effet, d'agir au plus près des problématiques qui touchent les populations et qui appellent à une réponse des secours. Pour autant, la détermination du territoire en matière de secours reste particulièrement délicate et l'identité territoriale française, qui présente à cet égard un caractère tout à fait singulier, renforce ces difficultés²⁸⁴.

65. Appelant l'intervention de nombreuses personnes morales de droit public, le droit à être secouru est mis en œuvre dans le cadre de missions dévolues aux pouvoirs publics locaux (§1), mais également à l'État qui conserve un rôle considérable (§2).

§1. L'action de proximité des pouvoirs publics locaux en faveur du droit à être secouru

66. D'une manière générale, « *l'intérêt public local* » peut légalement suffire à justifier l'intervention de certaines collectivités territoriales, et ce dans bien des domaines lorsqu'elles bénéficient, comme la commune, de la clause générale de compétence²⁸⁵. Pour autant, en matière de secours, le législateur vient précisément définir les collectivités chargées de telles ou telles missions. Les interventions témoignant de l'existence d'un droit fondamental à être secouru sont ainsi déployées dans le cadre de nombreux services publics locaux, selon la volonté du législateur (A). Elles le sont également dans le cadre des pouvoirs de police administrative, en particulier à l'échelle municipale, en vue de garantir l'ordre public (B).

A. Une distribution des secours garantie dans le cadre de services publics locaux

67. Dans le cadre des services publics locaux, le droit à être secouru est largement mis en œuvre par les collectivités et établissements publics aux échelons communal et intercommunal (1), tandis que l'échelon départemental tient une place toujours importante dans ce domaine en particulier (2).

²⁸⁴ Sur ce sujet : Karine FAVRO, « La détermination du territoire des secours : entre droit dur et droit souple », *RDSS* 2018, p. 207 ; Olivier RENAUDIE (dir.), *Les services départementaux d'incendie et de secours : entre sécurité intérieure et réforme territoriale*, Coll. Colloques et essais, Institut universitaire Varenne, 2018.

²⁸⁵ Sur l'intérêt public local, v. notamment : Jean-Marie PONTIER, « Qu'est-ce que le local ? », *AJDA* 2017, p. 1093 ; Tiphaine ROMBAUTS-CHABROL, *L'intérêt public local*, (Thèse droit public, Montpellier), Dalloz, 2016 ; V. Également sur la clause générale de compétence : Laurence LEMOUZY, « Le rapport Caillosse sur la clause générale de compétence », *JCP A*, 2006, 1153 ; Gilles LE CHATELIER, « Le débat sur la clause générale de compétence est-il vraiment utile ? », *AJDA* 2009, p. 186 ; Bertrand FAURE, « La clause générale de compétence et le chercheur », *AJDA* 2015, p. 1825.

1. Des politiques de secours reconnues aux échelons communal et intercommunal

68. Comme le rappellent les Professeurs Michel BORGETTO et Robert LAFORE, « *les communes ont longtemps joué le premier rôle en matière de distribution de secours publics et de prise en charge des indigents* »²⁸⁶. Aujourd'hui, le maire apparaît toujours comme un maillon essentiel dans la « *politique de l'État destinée à protéger la santé de la population* »²⁸⁷. D'une manière assez large, des politiques de secours sont donc assignées aux services publics gérés ou financés par la commune et, de plus en plus désormais, par l'intercommunalité qui tend à s'y substituer dans certains domaines²⁸⁸.

69. Des secours distribués dans le cadre des centres communaux d'action sociale. – La loi du 6 janvier 1986²⁸⁹ est venue conforter le rôle de la commune dans le secours qu'elle apporte face aux situations extrêmement difficiles, en prévoyant notamment la création d'un nouvel établissement public administratif communal, le Centre communal d'action sociale (CCAS)²⁹⁰. Il vient ainsi remplacer les traditionnels bureaux d'aide sociale, d'assistance ou de bienfaisance²⁹¹ chargés d'intervenir face aux situations de détresse. Aujourd'hui, le Code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit que chaque commune de plus de 1 500 habitants en soit obligatoirement pourvue, alors que les plus petites peuvent assurer directement les missions qui relèvent de cet établissement spécifique²⁹². S'il intervient principalement en matière d'aide sociale obligatoire et pour la constitution de dossiers de demande d'aide sociale²⁹³, notamment à travers le versement de participations financières qui s'éloignent de l'objet de notre étude, le CCAS est également amené à gérer plus spécifiquement des situations de détresse humaine qui nécessitent le déploiement rapide – « *à défaut ou au-delà de l'aide sociale légale* »²⁹⁴ – de moyens de secours (assistance aux situations d'extrême pauvreté,

²⁸⁶ Michel BORGETTO et Robert LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, 9^e Ed., LGDJ, 2015, p. 155.

²⁸⁷ Clémence ZACHARIE, « Le maire et la santé publique », *RDSS* 2021, p. 477.

²⁸⁸ V. Par exemple : Olivier RENAUDIE, « Police territoriale : quelle intercommunalisation de la police municipale ? », *AJCT*, 2023, p. 490 ; Martine LONG, « Intercommunalités, communes et population âgée : la prise en compte du vieillissement par les territoires », *RDSS*, 2011, p. 605.

²⁸⁹ Loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé (*JORF*, 8 janvier 1986, p. 372) ; v. François BAJON, « Le centre communal d'action sociale : une naissance difficile », *RDSS* 1986, p. 114.

²⁹⁰ CASF, art. L. 123-6.

²⁹¹ François BAJON, « Regards sur l'évolution des bureaux d'aide sociale », *RDSS* 1985, p. 77 ; Alain DARLES, *Le centre communal d'action sociale : le bureau d'aide sociale dans la décentralisation*, Thèse droit public, Tours, 1991.

²⁹² CASF, art. L. 123-4.

²⁹³ CASF, art. L. 123-5.

²⁹⁴ Michel BORGETTO et Robert LAFORE, *Op. Cit.*, p. 158.

relogement d'habitants à la rue suite à un incendie ou une catastrophe naturelle...). Au gré des politiques municipales, le CCAS peut donc prendre une place considérable en matière de secours et s'avérer indispensable aux côtés d'autres acteurs pour mettre fin aux menaces pesant sur la vie de citoyens fragilisés²⁹⁵. Il est à noter que l'intercommunalité peut aujourd'hui se saisir de cette compétence.

70. Des secours dans le cadre des centres communaux d'incendie et de secours. – Malgré un large mouvement de départementalisation des services d'incendie et de secours²⁹⁶, quelques centres communaux ou intercommunaux subsistent dans de rares départements. Dans le Haut-Rhin, par exemple, le nombre de centres de première intervention (CPI) communaux ou intercommunaux non-intégrés au corps départemental s'élevait encore, selon les chiffres communiqués au 1^{er} janvier 2018 par les autorités, à 207 structures²⁹⁷. S'ils permettent d'apporter localement une première réponse de secours rapide, participant ainsi à la mise en œuvre du droit à être secouru, ces centres n'ont évidemment pas les mêmes capacités d'intervention et le même professionnalisme que les structures plus importantes. Ceci explique, notamment, la montée en puissance de l'échelon départemental en matière de secours, particulièrement pour les sapeurs-pompiers.

2. Des politiques de secours reconnues à l'échelon départemental

71. Si les pouvoirs publics ont souvent tenté de remettre en cause l'existence même du département depuis une dizaine d'années²⁹⁸, cette collectivité continue à participer activement au déploiement d'un droit à être secouru. Dans le cadre de différents services publics qu'il gère

²⁹⁵ Hélène-Sophie MESNAGE, « Le centre communal d'action sociale aujourd'hui », *RDSS* 2023, p. 151 : « Les CCAS restent également des guichets de proximité ouverts à tous. Ce faisant, ils incarnent à l'heure de la modernisation de l'action publique, certaines notions clés telle que celle de l'accueil dont on ne saurait trop souligner la dimension stratégique voire politique. De manière générale, toute situation de crise - incendie, catastrophe climatique, crise sanitaire... - implique de facto le CCAS. Et cela vaut pour des publics très divers. Actualité aidant, et les CCAS ayant été largement mobilisés dans la démarche, cette notion d'accueil a par exemple été beaucoup associée à celle des réfugiés ukrainiens en 2022. Concrètement, les CCAS, en lien avec les services de l'État et leurs partenaires associatifs, ont assuré l'hébergement d'urgence ou le recensement d'hébergements citoyens, l'accompagnement social voire psychologique des primo-arrivants, l'aide alimentaire et matérielle, l'aide à la scolarisation des enfants, la prise en charge de frais de santé ou de transport, etc ».

²⁹⁶ V. *Infra*, paragraphe 73, notamment.

²⁹⁷ V. Comparaison, à travers les documents du SDIS du Haut-Rhin, entre les CPI intégrés, les CS, les Centre de secours principaux du département et les CPI non-intégrés.

²⁹⁸ Sur ce sujet, v. : Yves LUCHAIRE, « Quel avenir pour le département ? », *JCP A*, 2011, 2261 ; Martine LONG, « Le département après la loi NOTRe, un acte de décès non transformé », *AJDA* 2015, p. 1912 ; Michel VERPEAUX, « La fin des départements. Chronique d'une mort annoncée », in *Mélanges en l'honneur du professeur Henri Oberdorff*, LGDJ, 2015.

et finance, l'échelon départemental apparaît privilégié et plutôt pertinent pour la mise en œuvre de ce droit. Le département et ses entités sont notamment amenés à intervenir dans ce domaine à travers leurs compétences en matière d'action et d'aide sociales, mais aussi à travers les services d'incendie et de secours.

72. Le département : chef de file de l'action sociale et de la solidarité. – Si le législateur a fait perdre au département sa clause générale de compétences²⁹⁹, il a conforté sa mission de mettre en œuvre « *toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité* »³⁰⁰, tout en redonnant à l'État certaines prérogatives visant à assurer une meilleure cohésion des politiques publiques menées³⁰¹. Les missions sont finalement très diverses, témoignant de la puissance de l'intervention des personnes publiques, mais aussi d'un rôle conforté pour le département en matière de solidarité. Cet échelon joue effectivement un rôle accru dans la distribution de moyens légaux de subsistance (revenu de solidarité active, revenu minimum d'insertion, fonds de solidarité pour le logement, fonds d'aides aux jeunes en difficulté, etc.), c'est-à-dire des allocations intervenant ainsi dans le cadre du droit aux secours à destination des personnes se trouvant dans des situations de vulnérabilité sociale³⁰². Il faut évidemment, comme nous avons pu le rappeler au début de notre étude, distinguer le droit au secours du droit à être secouru qui nous intéresse principalement. Pour autant, les principes juridiques fondant ces droits sont proches et témoignent de la frontière parfois poreuse que nous mentionnions. Au-delà, le Conseil départemental exerce effectivement des missions relatives au secours des personnes en détresse dans le cadre de l'aide et de l'action sociales³⁰³. La collectivité est ainsi amenée, dans le cadre prévu par la loi et il s'agit ici d'évoquer les services publics obligatoires, à intervenir pour porter assistance – à travers plusieurs moyens d'action – aux enfants et adolescents en danger, particulièrement dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE)³⁰⁴. La loi donne notamment pour missions à l'ASE de pourvoir à « *un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la*

²⁹⁹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (*JORF*, 8 août 2015) ; CC, 16 septembre 2016, *Assemblée des départements de France*, décision n° 2016-565 QPC.

³⁰⁰ CGCT, art. L. 3211-1.

³⁰¹ V. Par exemple : Martine LONG, « La loi 3DS : la fin du département-providence ? », *RDSS* 2022, p. 412.

³⁰² V. Par exemple : Martine LONG, « Aides au financement et logement des personnes âgées », *RDSS*, 2019, p. 645 ; Martine LONG, « Quel droit aux prestations sociales des collectivités territoriales pour l'étranger ? », *AJCT*, 2022, p. 133.

³⁰³ Virginie DONIER, « Les départements et les compétences sociales », *RFDA* 2016, p. 474 ; Sébastien DEFIX, « La spécialisation des compétences du département », *JCP A*, 2015, 2275 ; v. notamment : CGCT, art. L. 3214-1 et L. 3214-2 ; CASF, art. L. 121-1 et s.

³⁰⁴ CASF, art. L. 221-1 et s.

moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social, qu'aux mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés »³⁰⁵. Elle charge ce service départemental de « mener en urgence des actions de protection en faveur »³⁰⁶ de ces mineurs en situation de détresse ou de vulnérabilité. Le département se charge également, avec l'accompagnement de l'État, de l'accueil et de la prise en charge des mineurs non-accompagnés (MNA)³⁰⁷, autrefois appelés « mineurs étrangers isolés »³⁰⁸ dont on ne peut contacter les représentants légaux et qui se trouvent en situation de détresse. Les autorités du département doivent ainsi veiller à mettre en place un accueil d'urgence dès lors qu'une personne mineure ou majeure de moins de vingt un ans se trouve ainsi privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille et est confrontée à des difficultés risquant de mettre en danger sa santé, sa sécurité ou sa moralité³⁰⁹. La prise en charge de ses besoins vitaux (hébergement, soins, nourriture...) par les services départementaux est donc obligatoire et particulièrement importante, y compris durant la période d'évaluation qui la précède, notamment parce que la personne en question est sans abri et qu'elle court de nombreux risques pour sa vie et sa santé³¹⁰. Par ailleurs, le département est également compétent pour diverses actions au secours d'autres publics fragiles (personnes âgées, handicapées...) dans le cadre du service public de l'aide et de l'action sociale³¹¹. Tout cela doit évidemment tenir « compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale »³¹². Mais l'échelon départemental est aussi amené à intervenir dans le domaine de la sécurité civile, finalement plus au cœur de notre étude.

³⁰⁵ CASF, art. L. 221-1 1°.

³⁰⁶ CASF, art. L. 221-1 3°.

³⁰⁷ Sur ce sujet, v. notamment : Vincent TCHEN, *Droit des étrangers*, LexisNexis, 2020, p. 785 et s. ; Vincent DOEBELIN, « Les départements face à l'accueil des mineurs non accompagnés », *Gazette Santé-social*, 17 octobre 2019 ; Delphine BURRIEZ, « L'étatisation de la protection des mineurs isolés étrangers », *AJDA* 2019, p. 802 ; Delphine BURRIEZ, « La protection des mineurs isolés demandeurs d'asile. Vers une nouvelle confrontation entre l'État et les départements ? », *AJDA* 2020, p. 2125 ; CASF, art. L. 221-2-2 et s.

³⁰⁸ Sur l'obligation de prendre en charge les enfants étrangers en détresse, comme les enfants de nationalité française : Cass. Civ. 1^{ère}, 27 octobre 1964, Bull. civ. n° 472 ; Sylvie BERNIGAUD, « Quel(s) droit(s) pour le mineur étranger isolé ? », *RDSS* 2006, p. 545.

³⁰⁹ TA Pau, 6 octobre 2018, n° 1802267 ; CE, Ord., 25 janvier 2019, n° 427170, 427169, 427167, 426950 et 426949 ; CASF, art. R. 221-11.

³¹⁰ Vincent DOEBELIN, « La prise en charge des besoins vitaux d'un mineur non accompagné en attente d'évaluation : une obligation pour les départements », *RDSS* 2019, 517.

³¹¹ Michel BORGETTO et Robert LAFORE, *Op. Cit.*, p. 149.

³¹² CASF, art. L. 121-1.

73. Le SDIS : un acteur incontournable par défaut. – Les sapeurs-pompiers (professionnels, volontaires³¹³ ou auxiliaires³¹⁴) apparaissent aujourd’hui comme incontournables à l’effectivité d’un droit à être secouru. Le Code général des collectivités territoriales précise que chaque département créé : « *un établissement public dénommé “service départemental d’incendie et de secours”, qui comporte un corps départemental de sapeurs-pompiers, composé dans les conditions prévues à l’article L. 1424-4 et organisé en centre d’incendie et de secours. Il comprend un service de santé et de secours médical* »³¹⁵. Ce corps départemental participe aux différentes missions des SDIS parmi lesquelles figurent notamment la protection des personnes, des biens et de l’environnement, les secours d’urgence aux personnes victimes d’accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation ou encore la lutte contre l’incendie³¹⁶. Le SDIS est amené à intervenir plus largement, parfois par défaut, en l’absence d’autres acteurs pour prendre en charge une situation de détresse qui n’entre pas toujours dans le cadre de ses missions, ce qui a amené le législateur à en clarifier le contenu de manière précise³¹⁷. Il est géré par un conseil d’administration (CASDIS), largement composé d’élus des collectivités territoriales (département, commune)³¹⁸ et EPCI, marquant ainsi une nouvelle fois leur place dans la garantie et l’organisation du droit à être secouru. Selon des chiffres publiés en 2023, les effectifs des sapeurs-pompiers sont composés de 198 000 sapeurs-pompiers volontaires au cœur du système français, de 43 000 sapeurs-pompiers

³¹³ Sur les sapeurs-pompiers volontaires : v. CSI, art. L. 723-3 et s. ; Loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l’engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique (*JORF*, 21 juillet 2011, p. 12 451) ; Hélène PAULIAT, « Sapeur-pompier volontaire : une activité bénévole et citoyenne au service de la collectivité », *JCP A*, 12 septembre 2011, 2 296. Si l’on considère que leur participation est avant tout bénévole et citoyenne, le Conseil d’État les a assimilés à des « *agents publics contractuels à temps partiel* » (CE Avis, 3 mars 1993, n° 353155) ; Xavier PRÉTOT, « Le sapeur-pompier volontaire exerce-t-il une activité professionnelle ? », *JCP A*, 2020, étude 2014.

³¹⁴ CGCT, art. L. 1424-5.

³¹⁵ CGCT, art. L. 1424-1 al. 1^{er}.

³¹⁶ CGCT, art. L. 1424-2 : « *Les services d’incendie et de secours sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies. Ils concourent, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l’évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu’aux secours d’urgence. Dans le cadre de leurs compétences, ils exercent les missions suivantes : 1° La prévention et l’évaluation des risques de sécurité civile ; 2° La préparation des mesures de sauvegarde et l’organisation des moyens de secours ; 3° La protection des personnes, des biens et de l’environnement ; 4° Les secours d’urgence aux personnes victimes d’accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation* ».

³¹⁷ V. *Infra*, partie 2, titre 2, chapitre 1.

³¹⁸ CGCT, art. L. 1424-1-1 ; En droit de la commande publique, ce lien étroit entre le SDIS et les collectivités territoriales permet même de qualifier un contrat, conclu entre ces acteurs, de relation « in house » (v. CAA Marseille, 1^{er} octobre 2012, n° 09MA01954 ; Gabriel ECKERT, « Relation in house entre un département et un SDIS », *Contrats et Marchés publics*, décembre 2012, comm. 326).

professionnels, complétés par 13 000 militaires³¹⁹. En 2022, les sapeurs-pompiers ont effectué au total un peu moins de 5 millions d'interventions en France³²⁰.

74. Si chaque département bénéficie d'un SDIS, les trois villes les plus peuplées de France (Paris, Lyon et Marseille) bénéficient chacune d'une structure un peu différente en matière d'incendie et de secours. À Paris, le décret impérial du 18 septembre 1811³²¹ a créé un corps militaire de sapeurs-pompiers qui prend le nom de Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)³²². Elle couvre, en lieu et place de SDIS, un territoire qui comprend la ville de Paris, mais aussi la centaine de communes des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. À Marseille, dans ses ports, mais aussi dans les installations portuaires voisines de Fos-sur-Mer, Lavera et Port-de-Bouc et sur le territoire de l'aéroport de Marseille-Provence-Marignane, le bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM), répond également à un statut militaire rattaché à la Marine nationale³²³. Ce statut est le fruit d'une création historique en 1939³²⁴, à la suite d'une catastrophe ayant eu lieu dans la cité phocéenne³²⁵. Sur les territoires du département du Rhône et de la métropole lyonnaise, c'est le Service départemental-métropolitain d'incendie et de secours (SDMIS) qui exerce les traditionnelles missions des SDIS³²⁶. Pour autant, l'implication des pouvoirs publics locaux n'est pas remise en cause par ces spécificités.

75. Si l'organisation et la distribution des secours interviennent dans le cadre du service public local, le droit à être secouru s'illustre par une intervention publique prévue dans le cadre des pouvoirs de police administrative à l'échelon municipal.

³¹⁹ MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, Rapport sur les statistiques des SDIS, Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, Edition 2023, p. 17 et s.

³²⁰ *Ibid.*, p. 7 et s.

³²¹ Décret impérial du 18 septembre 1811, portant création du corps des sapeurs-pompiers pour la ville de Paris, complété notamment par l'ordonnance du 7 novembre 1821 et le décret impérial du 5 décembre 1866. La création de ce corps militaire fait suite à l'incendie considérable qui a eu lieu à l'occasion du mariage de l'empereur Napoléon I^{er}.

³²² Décret n°67-155 du 28 février 1967 portant création d'une brigade de sapeurs-pompiers de Paris (*JORF*, 1^{er} mars 1967, p. 2 103) ; V. Également : Aristide ARNAUD, *Pompiers de Paris : des origines à nos jours*, France-sélection, 1985.

³²³ CGCT, art. L. 2513-3 et s.

³²⁴ Décret-loi du 29 juillet 1939 portant création d'un bataillon de marins-pompiers à Marseille (*JORF*, 30 juillet 1939, p. 9 641).

³²⁵ Sur l'incendie survenu au sein des Nouvelles-Galeries de Marseille, en octobre 1938 et la réglementation sur la question des ERP : V. *Infra*, paragraphes 296 et s.

³²⁶ CGCT, art. L. 1424-69 et s.

B. Une distribution des secours dans le cadre des pouvoirs municipaux de police administrative

76. La proximité entre les notions théoriques de « police administrative » et de « service public » apparaît, il faut à nouveau le rappeler, tout à fait prégnante en matière de secours, comme dans le domaine de la sécurité intérieure³²⁷. Si la loi prévoit que les collectivités territoriales interviennent dans le cadre des services publics locaux, témoignant ainsi de la volonté du législateur de concrétiser l'existence d'un droit à être secouru, les acteurs municipaux sont également chargés de missions de secours dans le cadre de leurs pouvoirs de polices administratives générale (1) et spéciales (2).

1. Des missions de secours reconnues dans le cadre des pouvoirs de police générale

77. Le maire apparaît comme un acteur central en matière de secours tant dans le cadre de services publics municipaux que dans l'action résultant de ses pouvoirs de police. Mettant ainsi en œuvre le droit à être secouru, il se voit confier par le législateur le rôle de directeur des opérations de secours (DOS) sur l'ensemble du territoire de sa commune.

78. Les secours au cœur des missions historiques de police municipale. – La compétence de l'autorité municipale, en matière d'ordre public, de prévention des risques et de distribution des secours, trouve sa source dans la loi des 16 et 24 août 1790³²⁸, puis dans la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale³²⁹. Le droit positif charge le maire d'informer régulièrement ses administrés sur l'organisation des secours dans les communes qui sont particulièrement touchées par des risques majeurs³³⁰. Dans l'ensemble des communes, le législateur le chargé – dans le cadre de ses pouvoirs de police municipale – « *de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de*

³²⁷ Pascal CAILLE, « Les missions des SDIS : police administrative ou service public ? », in Olivier RENAUDIE (dir.), *Les services départementaux d'incendie et de secours. Entre sécurité intérieure et réforme territoriale*, Institut Varenne, 2017, p. 163 ; V. Également : Étienne PICARD, *La notion de police administrative*, LGDJ, 1984.

³²⁸ Loi des 16-24 août 1790, art. 3 du Titre XI (*Rec. Duvergier*, p. 361).

³²⁹ Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, art. 97 6° (*JORF*, 6 avril 1884, p. 1857). V. Jean-Marc BERLIÈRE, « Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'État ? », *Criminocorpus [en ligne]*, 1^{er} janvier 2009.

³³⁰ Marianne MOLINER-DUBOST, « Fasc. 377 : risques majeurs », *JCl. Droit adm.*, août 2017.

pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure »³³¹. L'étendue de ces dispositions démontre l'importante place que le maire occupe dans la garantie d'un droit à être secouru face à toutes les situations de détresses qui peuvent ainsi menacer les populations. Le Conseil d'État a également confirmé l'application des pouvoirs de police générale du maire, en matière de secours et d'incendie, à l'intérieur des ports et installations maritimes alors même que les autorités portuaires peuvent agir dans le cadre de leurs propres compétences³³². Le maire doit également prescrire « *les mesures de sûreté exigées par les circonstances* »³³³, face à des dangers graves ou imminents qui menaceraient la sécurité des populations. Les élus municipaux – plus précisément le maire ou un adjoint – peuvent même être amenés à engager des « *dépenses exceptionnelles d'assistance et de secours (...) en cas d'urgence (...) sur leurs deniers personnels* »³³⁴. Celles-ci seront remboursées par la commune, après le vote d'une délibération du conseil municipal qui contrôle les justificatifs nécessaires³³⁵. Ces dispositions issues de la loi relative à la démocratie de proximité³³⁶ visent « *à tirer les conséquences des difficultés concrètes constatées lors de situations exceptionnelles telles que des sinistres ou catastrophes naturelles* »³³⁷ et marquent l'importance de l'intervention des organes municipaux pour assurer un droit fondamental à être secouru. La commune est aussi amenée à recueillir des informations sur les personnes en situation de détresse ou de fragilité, notamment pour favoriser l'intervention des services sociaux, sanitaires et de secours³³⁸. Enfin, la police municipale ou intercommunale peut également, lorsqu'elle existe, intervenir dans le cadre de différentes missions de secours aux côtés d'autres acteurs³³⁹. L'étendue des missions du maire démontre sans aucun doute la nécessité d'une meilleure formation – en particulier sur cette thématique des secours – des élus, notamment ceux entrant pour la première fois dans leurs fonctions³⁴⁰.

³³¹ CGCT, art. L. 2212-2 5°.

³³² Robert RÉZENTHEL, « Fasc. 408-60 : Ports maritimes. Police et responsabilité », *JCl. Droit adm.*, mai 2014.

³³³ CGCT, art. L. 2212-4.

³³⁴ CGCT, art. L. 2123-18-3.

³³⁵ Sur le vote de crédits d'urgence par le Conseil municipal également : CAA Paris, 30 novembre 2004, *Cne d'Étampes*, n° 01PA03807, *AJDA* 2005, p. 395.

³³⁶ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (*JORF*, 28 février 2002).

³³⁷ Daniel VAILLANT, Exposé des motifs du projet de loi n° 3089 relatif à la démocratie de proximité, Assemblée nationale, 23 mai 2001.

³³⁸ CASF, art. L. 121-6-1.

³³⁹ Franck DENION, *Police municipale : missions et moyens*, Territorial Éd., 2013.

³⁴⁰ Nous avons pu défendre cette idée devant la mission d'information organisée sur le statut des élus locaux à l'Assemblée nationale, en 2023 : V. Violette SPILLEBOUT et Sébastien JUMEL. Rapport d'information n° 2019 sur le statut de l'élu local, Assemblée nationale, 20 décembre 2023.

79. Le maire chargé de la direction des opérations de secours sur le territoire communal. – Le maire assure même – depuis les dispositions introduites par la loi du 22 juillet 1987³⁴¹ et la loi MOSC³⁴² – la direction des opérations de secours³⁴³. C’est ainsi sous son autorité³⁴⁴ que le Commandant des opérations de secours (COS) – tel qu’il est défini dans le règlement opérationnel³⁴⁵ de chaque SDIS – est chargé de la mise en œuvre des moyens de secours et de l’accomplissement des différentes opérations sur le territoire communal. La jurisprudence administrative rappelle cette compétence du maire³⁴⁶, même si l’urgence de la situation peut justifier que le COS intervienne préalablement afin de prendre « *les mesures nécessaires à la protection de la population et à la sécurité des personnels engagés* » et en rendre compte au DOS uniquement *a posteriori*³⁴⁷. La direction des opérations de secours peut aussi être transférée à l’État en certaines circonstances³⁴⁸ et elle l’est, d’une manière générale, dans l’agglomération parisienne à travers l’autorité du Préfet de police. L’action de la Brigade des marins-pompiers de Marseille (BMPM) est également placée « *sous la direction et (...) les ordres du maire* » sur l’ensemble du territoire de la ville de Marseille, mais aussi dans les ports de la ville³⁴⁹.

80. La désignation obligatoire d’un référent municipal en matière de secours : une novation récente. – Si les communes de taille importante désignent généralement un adjoint ou un conseiller municipal délégué en charge des questions de secours et de sécurité civile³⁵⁰, la loi Matras³⁵¹ prévoit le cas échéant qu’un référent incendie et secours soit désigné par l’assemblée délibérante : « *le correspondant incendie et secours est l’interlocuteur privilégié du service départemental ou territorial d’incendie et de secours dans la commune sur les questions relatives à la prévention, la protection et la lutte contre les incendies. Il a pour*

³⁴¹ Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l’organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l’incendie et à la prévention des risques majeurs (*JORF*, 23 juillet 1987).

³⁴² Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile (*JORF*, 17 août 2004).

³⁴³ CSI, art. L. 132-1 et L. 742-1.

³⁴⁴ CGCT, art. L. 1424-4 al. 2.

³⁴⁵ V. *Infra*, paragraphes 261 et s.

³⁴⁶ CAA Lyon, 13 juin 2019, n° 17LY00879. L’intervention – pour ses compétences techniques – de Voies navigables de France, service de l’État, ne prive pas le maire de la direction des opérations de secours, dès lors que l’opération reste locale et de faible ampleur sans entrer dans le champ d’application d’une intervention étatique qui se substitue à celle du maire.

³⁴⁷ CGCT, art. L. 1424-4 al. 3.

³⁴⁸ V. *Infra*, paragraphes 97 et s.

³⁴⁹ CGCT, art. L. 2513-3.

³⁵⁰ V. Notamment : CSI, art. L. 731-3.

³⁵¹ Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021, visant à consolider notre modèle de sécurité civile et à valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels (*JORF*, 26 novembre 2021) ; Olivier RENAUDIE, « La contribution de la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 au renouvellement de la sécurité civile », *AJCT* 2022, p. 160.

*missions l'information et la sensibilisation du conseil municipal et des habitants de la commune sur l'ensemble des questions relatives à la prévention et à l'évaluation des risques de sécurité civile, à la préparation des mesures de sauvegarde, à l'organisation des moyens de secours, à la protection des personnes, des biens et de l'environnement et aux secours et soins d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi qu'à leur évacuation »*³⁵². Le décret du 29 juillet 2022³⁵³ précise cette obligation qui doit s'appliquer dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur du texte réglementaire. Des dispositions qui réaffirment l'important investissement des élus municipaux dans le déploiement d'un droit à être secouru.

81. Le maire agit également, pour mettre en œuvre le droit à être secouru, dans le cadre de plusieurs polices spéciales qui lui sont attribuées par le législateur et viennent ainsi compléter l'éventail déjà conséquent en la matière pour le premier magistrat de la commune.

2. Des missions de secours reconnues dans le cadre des polices spéciales du maire

82. Le Professeur Christian VALLAR rappelle que le maire « *peut exercer ses pouvoirs de police générale si les pouvoirs de police spéciale dont il dispose sont insuffisants pour la satisfaction de l'ordre public* »³⁵⁴. Le maire est effectivement chargé de plusieurs polices spéciales avec un certain nombre de missions permettant d'assurer un droit à être secouru, mais elles restent davantage limitées dans leur champ d'action et demeurent beaucoup plus spécifiques.

83. La police spéciale des baignades et activités nautiques. – Pour ce qui est des plages et rivages, le juge administratif avait déjà intégré aux pouvoirs de police générale du maire la prévention des noyades et les secours à porter à leurs victimes³⁵⁵. Mais la loi dite « Littoral »³⁵⁶, adoptée en 1986, a créé une police spéciale des baignades et des activités nautiques, dans une bande de 300 mètres à compter de la limite haute des eaux³⁵⁷. Dans ce cadre, d'après le Code

³⁵² Loi du 25 novembre 2021, *Ibid.*, art. 13.

³⁵³ Décret n° 2022-1091 du 29 juillet 2022 relatif aux modalités de création et d'exercice de la fonction de conseiller municipal correspondant incendie et secours (*JORF*, 31 juillet 2022) ; CSI, art. D. 731-14.

³⁵⁴ Christian VALLAR, « Fasc. 705 : Police municipale ; compétences », *JCl. Collectivités*, novembre 2016.

³⁵⁵ CE, 25 septembre 1970, *Cne de Batz-sur-Mer c./ Dame veuve Tesson*, n° 73703 et 73727, Rec. p. 540 ; CE, 20 février 1981, *Cne de St-Quay-Portrieux*, n° 16449, Rec. p. 96.

³⁵⁶ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (*JORF*, 4 janvier 1986, p. 200).

³⁵⁷ Marie-France DELHOSTE, *La sécurité dans la bande littorale des 300 mètres*, Ed. du Papyrus, 2001.

général des collectivités territoriales, le maire de la commune concernée « *régleme[n]te l'utilisation des aménagements réalisés pour la pratique de ces activités [et] pourvoit d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours* »³⁵⁸. Il est ainsi tenu de réglementer la baignade en vue d'éviter les noyades et d'organiser au mieux les secours dans les zones surveillées³⁵⁹ (mise en place de zones aménagées, indication sur la périodicité de surveillance, données sur la qualité de l'eau, signalisations de sécurité, etc.³⁶⁰) et d'en informer le public, en mairie ainsi que sur les lieux concernés. De plus, la jurisprudence a pu préciser que les communes – leur responsabilité pouvant être engagée³⁶¹ – doivent mettre en place des dispositifs permettant d'alerter rapidement les secours, y compris sur les plages « *qui, sans avoir été aménagées, font l'objet d'une fréquentation régulière et importante* »³⁶². Le législateur est ainsi venu prendre en compte des risques spécifiquement liés à des particularités territoriales, en donnant aux maires les pouvoirs de garantir pleinement un droit fondamental à être secouru dans ces situations.

84. La police de la défense extérieure contre les incendies. – Le maire dispose également des pouvoirs dans le cadre de la police spéciale de la défense extérieure contre les incendies (DECI)³⁶³. D'abord réglementée par une circulaire interministérielle de 1944³⁶⁴, rapidement remplacée par la circulaire du 10 décembre 1951³⁶⁵, elle « *a pour objet d'assurer, en fonction des besoins résultant des risques à prendre en compte, l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours par l'intermédiaire de points d'eau identifiés à cette fin. Elle est placée sous l'autorité du maire (...)* »³⁶⁶. Les communes sont donc responsables de « *la création, l'aménagement et la gestion des points d'eau nécessaires à l'alimentation en eau des moyens de service d'incendie et de secours* »³⁶⁷. Ces points d'eau peuvent être constitués d'ouvrages divers, tant publics que privés³⁶⁸. Il s'agit généralement des « *poteaux* » ou

³⁵⁸ CGCT, art. L. 2213-23 al. 2 ; V. Également : Jean-Louis VASSEUR, « La sécurité des plages et des baignades », *Le Courrier des maires* n° 302-303, juin 2016, p. 40 ; CSP, art. D. 1332-41 et D. 322-11.

³⁵⁹ V. Notamment : Circulaire n° 86-204 du 19 juin 1986, sur la surveillance des plages et lieux de baignade d'accès non payant (*BO Ministère de l'intérieur*, 30 juin 1986).

³⁶⁰ V. Décret n° 62-13 du 8 janvier 1962 relatif au matériel de signalisation utilisé sur les plages et lieux de baignade (*JORF*, 12 janvier 1962, p. 369).

³⁶¹ V. *Infra*, partie 1, titre 1, chapitre 2 (responsabilité).

³⁶² CE, 13 mai 1983, *Dame veuve Levêfre c./ Cne de Tanneron*, n° 30538, Rec. p. 194.

³⁶³ CGCT, art. L. 2213-32.

³⁶⁴ Circulaire interministérielle du 5 avril 1944 relative à la création et à l'aménagement des points d'eau.

³⁶⁵ Circulaire interministérielle n° 465 du 10 décembre 1951. V. Aussi : Circulaire du 20 février 1957 relative à la protection contre l'incendie dans les communes rurales.

³⁶⁶ CGCT, art. L. 2225-1.

³⁶⁷ CGCT, art. L. 2225-2.

³⁶⁸ CGCT, art. L. 2225-3 : « Lorsque l'approvisionnement des points d'eau visés aux articles L. 2225-1 et L. 2225-2 fait appel à un réseau de transport ou de distribution d'eau, les investissements afférents demandés à la personne publique ou privée responsable de ce réseau sont pris en charge par le service public de défense extérieure contre l'incendie » ; CGCT, art. R. 2225-1 : « Pour assurer la défense extérieure contre l'incendie, les points d'eau

« bouches incendie » reliés au réseau de distribution d'eau, avec des normes techniques spécifiques à respecter notamment pour ce qui est de la pression disponible. Pour autant, il peut aussi s'agir de points d'eau artificiels (digues, barrages, citernes...) ou encore de réserves naturelles (lacs, étangs, rivières...). En tout état de cause, les points d'eau doivent être « utilisables en permanence »³⁶⁹. Des contrôles techniques périodiques sont d'ailleurs prévus, au titre de la police spéciale et « ont pour objet d'évaluer les capacités des points d'eau incendie »³⁷⁰. Tardivement, la loi du 17 mai 2011³⁷¹, complétée par un décret du 27 février 2015³⁷², est venue clarifier les réglementations applicables en la matière et les adapter à notre temps. Cette évolution fut assez longue et c'est donc seulement « à partir de 2005 qu'un véritable travail est engagé en concertation avec les différents acteurs ayant à intervenir dans ce dossier, notamment les associations représentant les élus locaux »³⁷³. Pour le maire, le décret de 2015 prévoit la possibilité d'établir un « schéma communal » de DECI qui permet, au-delà de l'arrêté municipal adopté et mis à jour³⁷⁴, de dresser un véritable état des lieux des moyens mis en place pour pouvoir répondre aux différents risques d'incendie présents sur son territoire. Cependant, ce document reste facultatif, ce qui apparaît regrettable³⁷⁵. La DECI, s'adaptant aux réformes territoriales, peut aussi désormais devenir une compétence intercommunale³⁷⁶. Elle apparaît primordiale et tout à fait préalable au déploiement des secours et donc à l'effectivité d'un droit à être secouru. Une fois encore, la frontière entre police et service public est ici plus que poreuse : la notion de « service public de défense extérieure contre l'incendie »³⁷⁷ est employée, tout en étant considérée comme une véritable mission de police administrative. Pour Xavier PRÉTOT, il est clair que « l'efficacité de la lutte contre les incendies ne procède pas seulement

nécessaires à l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours sont dénommés "points d'eau incendie". Les points d'eau incendie sont constitués d'ouvrages publics ou privés utilisables en permanence par les services d'incendie et de secours. Outre les bouches et poteaux d'incendie normalisés, peuvent être retenus à ce titre des points d'eau naturels ou artificiels et d'autres prises d'eau. La mise à disposition d'un point d'eau pour être intégré aux points d'eau incendie requiert l'accord de son propriétaire. Tout point d'eau incendie est caractérisé par sa nature, sa localisation, sa capacité et la capacité de la ressource qui l'alimente ».

³⁶⁹ CGCT, art. R. 2225-1.

³⁷⁰ CGCT, art. R. 2225-9.

³⁷¹ Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (JORF, 18 mai 2011, p. 8537). V. Yves BROUSSE, « Les principales dispositions de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit », LPA n° 149, 28 juillet 2011.

³⁷² Décret n° 2015-235 du 27 février 2015 relatif à la défense extérieure contre l'incendie (JORF, 1er mars 2015, p. 4011).

³⁷³ Emmanuel SALAUN, « Service public de la défense extérieure contre l'incendie : le législateur a-t-il réussi à éteindre le feu ? », JCP A, 2013, étude 2122.

³⁷⁴ V. Exemple d'un arrêté type : ANNEXE N° 2.

³⁷⁵ CGCT, art. R. 2225-5.

³⁷⁶ CGCT, art. R. 2225-6 ; Anne GARDÈRE, « La défense extérieure contre l'incendie à l'aune du transfert de compétences aux EPCI », JCP A, 2024, étude 2084 ; Rép. Min. à la QE n° 01608 de Mme Agnès CANAYER (JO Sénat, 12 juillet 2018, p. 3469).

³⁷⁷ CGCT, art. L. 2225-2.

de la capacité des services d'incendie et de secours à diligenter avec promptitude les personnels, les matériels et les véhicules appropriés là où un incendie a éclaté et menace la sécurité des personnes et des biens ; elle repose également sur l'existence de ressources en eau suffisantes en volume et en pression, à proximité des lieux exposés au risque d'incendie, de manière à permettre aux sapeurs-pompiers d'attaquer le sinistre sans retard et de s'en rendre maîtres dans les meilleurs délais »³⁷⁸. L'article R. 2225-2 du CGCT prévoit enfin qu'un « référentiel national définit les principes de conception et d'organisation de la défense extérieure contre l'incendie et les dispositions générales relatives à l'implantation et à l'utilisation des points d'eau incendie »³⁷⁹.

85. Comme pour les autres compétences et missions que nous avons évoquées, la mise en œuvre locale de cette police spéciale reste encadrée par l'intervention étatique. D'une manière générale, l'action des pouvoirs publics au service d'un droit à être secouru reste toujours largement « l'affaire » de l'État.

§2. Une action encore largement étatisée au service du droit à être secouru

86. En matière de secours, la délimitation entre les implications locale et nationale reste elle aussi tout à fait floue³⁸⁰, dès lors qu'une multitude d'acteurs exercent des compétences respectives dans ce domaine.

87. Une organisation des secours fondée sur le principe de subsidiarité. – Le Professeur Marcel SOUSSE relève que l'organisation des secours est, avant tout, « *fondée sur le principe de subsidiarité, ce qui donne toujours la priorité à l'échelon le plus proche du terrain* »³⁸¹ et ce dans un souci d'efficacité. C'est une réalité qui se traduit, comme nous l'avons vu, par l'intervention des collectivités territoriales qui tentent d'offrir une réponse publique pertinente à la population en matière de secours. Malgré tout, la tradition séculaire qui fait de la France un État profondément centralisé reste volontairement présente, et ce en dépit de l'expansion des

³⁷⁸ Xavier PRÉTOT, « La défense extérieure contre l'incendie : une compétence essentiellement communale », *JCP A*, 2015, étude 2 302.

³⁷⁹ V. Arrêté du 15 décembre 2015 fixant le référentiel national de la défense extérieure contre l'incendie (*JORF*, 30 décembre 2015, p. 24 900).

³⁸⁰ V. Notamment : Pierre TIFINE, « Services publics locaux : notion de service public local », *JCl. Coll. Terr.*, 6 mars 2020, not. §23 ; Laurent DERBOULLES, *Contribution à l'étude du service public local d'incendie et de secours*, Thèse droit public (Reims), 2000 ; Renaud DENOIX DE SAINT-MARC, « Chapitre V : l'État et les services publics », in *L'État*, Coll. Que Sais-je ?, PUF, 2021, p. 59 et s.

³⁸¹ Marcel SOUSSE, « Fasc. 4540 : Risques naturels, Gestion de crise », *JCl. Environnement et développement durable*, mai 2014.

phénomènes de déconcentration et de décentralisation³⁸² : une politique largement pensée et menée par l'État persiste ainsi, notamment dans le cadre d'un droit à être secouru. Par ailleurs, il est aussi de bon aloi de rappeler que les actes des collectivités territoriales sont toujours placés sous le contrôle du représentant de l'État³⁸³.

88. Cette implication persistante de l'État, qui démontre plus largement l'implication des pouvoirs publics et les garanties organiques que nous évoquions précédemment, mène à une articulation indispensable entre l'intervention de l'État et celle des pouvoirs publics locaux pour assurer un droit à être secouru (**A**). L'action étatique apparaît aussi comme un atout nécessaire lorsque les collectivités ne sont pas ou plus réellement en mesure d'agir pour assurer ce droit fondamental (**B**).

A. L'intervention de l'État pour assurer le droit à être secouru : une action indispensable aux côtés des pouvoirs publics locaux

89. Aux côtés des acteurs locaux, l'État intervient pour assurer le droit à être secouru dans le cadre d'un appui et d'une collaboration indispensables. Il faut dire que les secours apparaissent comme une mission régalienne appelant, depuis longtemps, l'intervention de l'État (**1**). Désormais et au-delà des missions propres qu'il exerce dans ce domaine, il est souvent amené à jouer un rôle de coordinateur veillant à la cohérence dans la mise en œuvre du droit à être secouru (**2**).

1. Porter secours : une mission « régalienne » nécessitant l'intervention de l'État

90. Les missions « régalienes » ou les fonctions traditionnelles de l'État. – Il est bien naturel de rappeler que classiquement, la notion de régalien s'attache aux fonctions les plus traditionnelles de l'État qui témoignent notamment de l'exercice de sa souveraineté³⁸⁴ – autrefois dévolue au monarque – et d'un besoin collectif évident. On y retrouve ainsi les fonctions essentielles qui ne peuvent pas, en principe, être déléguées à un autre acteur.

³⁸² Sur le sujet, v. : Michel VERPEAUX, « L'unité et la diversité dans la République », *Nouv. Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 42, janvier 2014 ; Pierre BODINEAU, *Histoire de la décentralisation*, Coll. Que sais-je ?, PUF, 1997.

³⁸³ Sur ce sujet, v. : Emmanuel AUBIN, « Fasc. 911 : contrôle administratif de légalité », *JCl. Collectivités territoriales*, 15 janvier 2016 ; Jean-Claude DOUENCE, *Contrôle de la légalité des actes des collectivités locales*, Répertoire du contentieux administratif, Dalloz, 2014 ; Const. 4 octobre 1958, art. 72.

³⁸⁴ Sur ce point, v. notamment : Jean BODIN, *Les Six Livres de la République*, 1583 ; Olivier BEAUD, *La puissance de l'État*, PUF, 1994.

Évidemment, la notion a pu évoluer avec un partage certain des missions régaliennes (collectivités territoriales, personnes privées...) ³⁸⁵ même si la vision du régalien semble demeurer, en France, plus extensive qu'en d'autres pays. L'économiste et philosophe Adam SMITH évoque les fonctions régaliennes de l'État qui consisteraient notamment en la mise en œuvre d'une force armée pour protéger la population des puissances étrangères, d'une force et d'une justice protégeant ainsi chaque membre de la société des oppressions internes, mais également de politiques publiques, favorables à la société, qu'une personne ne pourrait financer à elle seule ³⁸⁶. Les individus apparaissent finalement très fragiles face aux divers risques de la société et leur protection par l'État devient nécessaire. Aujourd'hui encore, malgré la place prise notamment par les pouvoirs publics locaux et parfois par l'initiative privée, l'État conserve un rôle tout à fait particulier pour exercer cette mission régalienne qu'est l'organisation de la protection des individus, dont la nécessité de leur porter secours.

91. La protection des individus et leur porter secours : une mission régalienne de l'État. – Si la doctrine met en avant, d'une façon générale, « *la dimension régalienne du service public* » ³⁸⁷, les missions fondamentales demeurent largement assumées, aujourd'hui encore, dans un cadre étatique. À l'occasion de l'étude du projet de loi de modernisation de la sécurité civile, qui débouchera sur l'adoption de la loi MOSC, le sénateur Jean-Pierre SCHOSTECK rappelait déjà que « *la sécurité civile constitue l'une des missions régaliennes de l'État* » ³⁸⁸. Autour des valeurs de solidarité et de fraternité, lorsque la vie de l'individu est menacée par de graves difficultés, y compris sociales, l'intervention étatique est ainsi largement garantie ³⁸⁹. Dès le départ d'ailleurs, les mécanismes mis en œuvre apparaissent centrés « *sur l'État et sur la question de la citoyenneté et de la construction à l'appartenance à la collectivité publique* » ³⁹⁰. Il en va de même de la protection de la santé publique à laquelle le droit à être secouru se rattache ³⁹¹. L'État intervient également à travers l'organisation, mais aussi la prise

³⁸⁵ Guy CANIVET, Jean-Claude MALLET, Daniel LEBEGUE et Yves-Thibault de SILGUY, *L'État et les monopoles régaliens*, Conférence du cycle « Où va l'État ? », Conseil d'État, 9 juillet 2014.

³⁸⁶ A ce sujet, v. : Adam SMITH, *La richesse des nations (The Wealth of Nations)*, 1776.

³⁸⁷ Norbert FOULQUIER et Frédéric ROLIN, « Constitution et service public », *Nouv. Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 37, octobre 2012.

³⁸⁸ Jean-Pierre SCHOSTECK, Rapport n° 339 sur le projet de loi de modernisation de la sécurité civile, Sénat, 9 juin 2004, p. 9.

³⁸⁹ Sur ce sujet, v. : Michel BORGETTO et Robert LAFORE, *Droit de la sécurité sociale*, Coll. Précis, Dalloz, 2019, p. 4 : le service public social comporte notamment « *les instances émanant de l'État ou des collectivités locales qui ont en charge le versant assistanciel et tutélaire attaché à la citoyenneté (...)* » ; Jean-Pierre CHAUCHARD, « Les nécessaires mutations de l'État providence : du risque social à l'émergence d'un droit-besoin », *Dr. Social*, 2012, p. 135.

³⁹⁰ Michel BORGETTO et Robert LAFORE, *Ibid.*, p. 3.

³⁹¹ V. Notamment : *Supra*, paragraphes 44, 45, 48 et 50.

en charge financière des dispositifs d'aide médicale d'État³⁹² et d'hébergement d'urgence³⁹³ concrétisés par le législateur.

92. L'intervention des services centraux de l'État. – Les acteurs nationaux de secours dépendent ainsi des politiques publiques élaborées par plusieurs services centraux et sont ainsi encore très largement organisés, mais aussi financés, par l'État³⁹⁴. Parmi ces services, on retrouve notamment une multitude de directions et de délégations dont les dimensions restent profondément interministérielles. La Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), la Direction de la Sécurité sociale (DSS)³⁹⁵, la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)³⁹⁶, la Direction générale de la Santé (DGS) ou encore le Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS), permettent le déploiement des politiques de secours. De manière plus concrète, ce sont des acteurs régis par ces services qui interviennent sur le terrain, à une échelle plus locale.

93. Des acteurs étatiques intervenant dans la mise en œuvre du droit à être secouru. – Le groupement des moyens aériens de la sécurité civile (GMA) est notamment utilisé pour lutter

³⁹² CASF, art. L. 121-7 2° : « Sont à la charge de l'État au titre de l'aide sociale : (...) 2° Les frais d'aide médicale de l'État mentionnée au titre V du livre II ».

³⁹³ Si les collectivités territoriales interviennent dans la mise en œuvre pratique de l'hébergement d'urgence, elle se retourne souvent contre l'État pour son financement : Nathalie LEVRAY, « Hébergement d'urgence : l'État condamné à rembourser plus d'un million d'euros à un département », *La Gazette Santé-Social*, 6 janvier 2023 ; Rouja LAZAROVA, « Hébergement d'urgence : les recours contre l'État se multiplient », *La Gazette Santé-Social*, 20 octobre 2023 ; CASF, art. L. 121-7 8° : « Sont à la charge de l'État au titre de l'aide sociale : (...) 8° Les mesures d'aide sociale en matière de logement, d'hébergement et réinsertion, mentionnées aux articles L. 345-1 à L. 345-3 » ; CASF, art. L. 345-2 : « Dans chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'Etat, un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état. Cette orientation est assurée par un service intégré d'accueil et d'orientation, dans les conditions définies par la convention conclue avec le représentant de l'État dans le département prévue à l'article L. 345-2-4. Ce dispositif fonctionne sans interruption et peut être saisi par toute personne, organisme ou collectivité » ; CASF, art. L. 345-2-2 : « Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. Cet hébergement d'urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine et garantissant la sécurité des biens et des personnes, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier. L'hébergement d'urgence prend en compte, de la manière la plus adaptée possible, les besoins de la personne accueillie, notamment lorsque celle-ci est accompagnée par un animal de compagnie » ; V. Ces exemples jurisprudentiels en la matière : CAA Lyon, 30 septembre 2021, *Dép. du Puy-de-Dôme*, n° 19LY02979 ; CE, 15 février 2024, n° 491433.

³⁹⁴ Sur le financement, v. : *Infra*, paragraphes 111 et s.

³⁹⁵ Michel BORGETTO et Robert LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, 9^e Ed., LGDJ, 2015, p. 132

³⁹⁶ *Ibid.*, p. 133

contre les feux de forêt³⁹⁷, pour les secours en milieux périlleux ou encore pour le transport sanitaire³⁹⁸. D'autres acteurs participent également au service public des secours même si leurs activités sont davantage sécuritaires – en particulier liées au maintien de l'ordre – ou encore administratives³⁹⁹. Les forces de l'ordre viennent ainsi au secours de la population menacée par des dangers très divers (évacuation en cas de catastrophes naturelles ou technologiques, secours face à une agression, etc.). C'est le cas de la police nationale, les CRS⁴⁰⁰ participant également à des missions de secours encore spécifiques sur les plages⁴⁰¹. La gendarmerie nationale apparaît tout aussi investie en matière de secours, plus particulièrement pour ce qui est des pelotons de gendarmerie de montagne (PGM) et de haute montagne (PGHM) chargés des secours dans les secteurs montagneux⁴⁰². De même, l'armée dans ses différentes composantes est parfois mobilisée, mais cette hypothèse reste rare : ce fut notamment le cas au début de la crise sanitaire du Covid-19, alors que le système de secours commençait à être saturé face à l'ampleur de l'épidémie⁴⁰³. Des moyens étatiques, notamment militaires, sont également mis en œuvre pour assurer le droit à être secouru en mer. Le Professeur Philippe DELEBECQUE rappelle d'ailleurs que « *dans la mesure où le sauvetage des personnes en danger [en mer] relève des fonctions régaliennes de l'État, les textes reconnaissent l'implication de l'État* »⁴⁰⁴ particulièrement pour le sauvetage maritime. Le Code de la sécurité intérieure charge l'État de « *la mise en œuvre opérationnelle de l'ensemble des moyens de*

³⁹⁷ Il faut noter qu'il s'agit d'un phénomène qui tend à se multiplier, notamment en raison du dérèglement climatique. L'exemple récent le plus parlant est sans doute l'été 2022 ; V. *Infra*, paragraphes 409 et s. ; Loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie (*JORF*, 11 juillet 2023).

³⁹⁸ Claude HAUT, Rapport d'information n° 452 sur la flotte aérienne de la sécurité civile, Sénat, 5 juillet 2006.

³⁹⁹ CSI, art. L. 721-2 : « *Concourent également à l'accomplissement des missions de la sécurité civile les militaires des armées et de la gendarmerie nationale, les personnels de la police nationale et les agents de l'État, des collectivités territoriales et des établissements et organismes publics ou privés appelés à exercer des missions se rapportant à la protection des populations ou au maintien de la continuité de la vie nationale, les membres des associations ayant la sécurité civile dans leur objet social, ainsi que les réservistes de la sécurité civile* ».

⁴⁰⁰ La Cour des comptes rappelle qu'au « *lendemain de la seconde guerre mondiale, l'État avait accompagné l'essor des stations balnéaires en allouant aux communes des renforts saisonniers de policiers prélevés sur des compagnies républicaines de sécurité (CRS) afin de les seconder dans leur responsabilité de surveillance des plages* » (COUR DES COMPTES, *L'organisation du secours en montagne et de la surveillance des plages*, Rapport public thématique, 14 novembre 2012, p. 94). Ce dispositif continue d'exister malgré des difficultés marquées (v. *Infra*, paragraphe 358).

⁴⁰¹ Franck DENION, *Police municipale : missions et moyens*, Territorial Éditions, 2013.

⁴⁰² Circulaire n° 36-600 du 19 décembre 1995, relative à l'organisation et à l'emploi de la gendarmerie en montagne.

⁴⁰³ Lors de cette crise sanitaire, qui a touché l'ensemble du territoire national et plus particulièrement l'Alsace, l'armée a procédé à l'évacuation par les airs d'un certain nombre de victimes. Les forces armées ont également construit un hôpital militaire de campagne à Mulhouse. V. Nathalie GUIBERT, « Coronavirus : des attentes vis-à-vis des armées en décalage avec la réalité », *Le Monde*, 25 mars 2020.

⁴⁰⁴ Philippe DELEBECQUE, *Droit maritime*, Coll. Précis, Dalloz, 2020, p. 809 et s.

secours pour la recherche et le sauvetage des personnes en détresse en mer »⁴⁰⁵. C'est notamment le cas à travers les Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS)⁴⁰⁶ et en collaboration avec la Société nationale des sauveteurs en mer (SNSM)⁴⁰⁷. Enfin, certains établissements de santé⁴⁰⁸, plus particulièrement les hôpitaux publics, concourent au service public hospitalier⁴⁰⁹ qui comprend notamment, comme mission de secours l'aide médicale urgente qui, selon le législateur, « *a pour objet, le cas échéant avec le concours des services d'incendie et de secours dans le cadre de leurs opérations de secours, de faire assurer aux malades, blessés et parturientes, en quelque endroit qu'ils se trouvent, les soins d'urgence appropriés à leur état* »⁴¹⁰. Au cœur même du droit à être secouru, les structures hospitalières interviennent directement, conjointement⁴¹¹ ou dans le prolongement des secours apportés par certains acteurs locaux tels que les SDIS⁴¹². Il faut, à ce propos, distinguer le service d'aide médicale urgente (SAMU) et les structures mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR) : « *alors que le SAMU est l'instance fixe qui coordonne les moyens de secours, hospitaliers ou extrahospitaliers, sanitaires ou sociaux, les SMUR sont des unités mobiles qui*

⁴⁰⁵ CSI, art. L. 742-8. V. Aussi : CSI, art. R. 742-2 et s. ; Anne LEGRÉGEAIS-LOQUEN, « Fasc. 1022 : Marine marchande. Secours en mer », JCl. Transport, 19 mars 2020.

⁴⁰⁶ CSI, art. R. 742-6 : « *Les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) relevant du ministre chargé de la mer et dirigés par des administrateurs des affaires maritimes représentants permanents des préfets maritimes sont centres de coordination de sauvetage maritime au sens de l'annexe de la convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritime faite à Hambourg le 27 avril 1979.*

Leurs chefs ainsi que les officiers désignés par eux à cet effet sont coordonnateurs de la mission de sauvetage.

L'armement opérationnel des CROSS est assuré par du personnel à statut militaire.

Le personnel militaire mis pour emploi dans les CROSS, à la disposition du ministre chargé de la mer par le ministre chargé de la défense, reste soumis aux règles de la discipline militaire. Les dépenses concernant ce personnel sont inscrites au budget du ministre chargé de la mer ».

⁴⁰⁷ Julien BELDA, « La responsabilité de l'État dans le fonctionnement des secours en mer : l'incidence de la réduction des subventions à la SNSM », DMF, n° 790, 2017, p. 302.

⁴⁰⁸ CSP, art. L. 6111-1.

⁴⁰⁹ CSP, art. L. 6112-1 et s. ; Sur l'évolution du service public hospitalier, v. : Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé (JORF, 27 janvier 2016) ; V. Vincent VIOUJAS, « La résurrection du service public hospitalier », AJDA 2016, p. 1 272 ; Sabine BOUSSARD, « La fabuleuse histoire du service public hospitalier », RDSS 2017, p. 607 ; Olivier RENAUDIE, « La dimension idéologique du service public hospitalier », RDSS 2017, p. 617 ; Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (JORF, 22 juillet 2009, p. 12 184) ; Vincent VIOUJAS, « Missions de service public et établissements de santé », JCP A 2012, 2188 ; Christian PAUL et Jean-Marie ROLLAND, Rapport d'information n° 3265 sur la mise en application de la loi n° 2009-879, Assemblée nationale, 30 mars 2011 ; Jean-François MATTEI, « L'évolution des missions de l'hôpital », Revue hospitalière n° 580, 2018.

⁴¹⁰ CSP, art. L. 6311-1.

⁴¹¹ CSP, art. R. 6311-1 : « *Les services d'aide médicale urgente ont pour mission de répondre par des moyens exclusivement médicaux aux situations d'urgence.*

Lorsqu'une situation d'urgence nécessite la mise en œuvre conjointe de moyens médicaux et de moyens de sauvetage, les services d'aide médicale urgente joignent leurs moyens à ceux qui sont mis en œuvre par les services d'incendie et de secours ».

⁴¹² C'est aussi ce qui explique que cette articulation est également renforcée pour la réception des appels de secours, à travers le développement de plateformes communes : V. Éric LEROY-TERQUEM, « Appels d'urgence : réunir les secours et la sécurité dans des plateformes communes », La Gazette des communes, 16 août 2016 ; Christophe LEFEBVRE, « Appels SAMU et pompiers dans la métropole lilloise : faut-il mutualiser ? », La Voix du Nord, 6 mai 2016.

traduisent la vocation de l'hôpital à se rendre au chevet des patients hors ses murs »⁴¹³. Tous deux restent la traduction opérationnelle de l'implication de l'État, dans le cadre de textes législatifs, pour assurer un droit à être secouru.

94. Face à une multiplicité d'acteurs, tant nationaux que locaux, l'État remplit aujourd'hui un rôle de coordinateur dans la mise en œuvre du droit à être secouru, en vue d'assurer notamment plus de cohérence dans le déploiement des missions et politiques de secours.

2. L'intervention étatique destinée à une meilleure coordination des politiques de secours

95. Un rôle de coordinateur des politiques de secours. Le Code de la sécurité intérieure rappelle notamment que « l'État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et coordonne ses moyens. Il évalue en permanence l'état de préparation aux risques et veille à la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte des populations »⁴¹⁴. À ce titre, la DGSCGC – rattachée au ministère de l'Intérieur – va notamment intervenir pour coordonner les « actions de secours visant à la sécurité des personnes et des biens, en temps de paix comme en temps de crise »,⁴¹⁵ mais aussi cette coordination dans la définition des « moyens d'intervention de la sécurité civile »⁴¹⁶. Si les acteurs locaux interviennent sur le terrain pour garantir le droit à être secouru, l'État reste donc, d'une manière générale, à la tête de la doctrine des secours. La cellule interministérielle de crise (CIC), créée en 2010, vise lorsqu'elle est activée à assurer la bonne coordination de l'ensemble des acteurs du secours en particulier à l'occasion des crises ou événements majeurs⁴¹⁷. Dans une récente circulaire, le Premier ministre rappelait que les acteurs du secours devaient ainsi « pouvoir disposer d'une doctrine d'action commune, d'une cadre organisationnel efficace »⁴¹⁸. L'architecture et la composition du CIC permettent d'assurer cette cohérence et un retour d'information immédiat auprès des acteurs à travers différents relais et canaux prévus et institutionnalisés en cette occasion. L'arrêté ministériel du 6 avril 2021 prévoit également que

⁴¹³ Julie MOREAU, « La prise en charge de l'urgence médicale : le dispositif d'aide médicale urgente », *RDSS* 2007, p. 426 ; V. Également : Julie MOREAU, *L'urgence médicale* (deux tomes), PUAM, 2005.

⁴¹⁴ CSI, art. L. 112-2.

⁴¹⁵ Art. 9, 3° du décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer (*JORF*, 14 août 2014).

⁴¹⁶ *Ibid*, art. 9, 4°.

⁴¹⁷ Baptiste FARGE, « Qu'est-ce que la cellule interministérielle de crise déclenchée par Borne pour la sécheresse ? », *Libération*, 5 août 2022 ;

⁴¹⁸ Circulaire n° 6418/SG du 26 septembre 2023 relative à l'organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeurs.

l'inspection générale de la sécurité civile se charge d'une « *mission générale de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation des services d'incendie et de secours civils et militaires, des moyens zonaux et nationaux, et des associations concourant à la sécurité civile* »⁴¹⁹, notamment à travers des enquêtes administratives. Ces dispositions visent à assurer cette cohérence et la bonne articulation de l'action des différents acteurs, et ce malgré la décentralisation et la territorialisation des politiques en la matière. Cette cohérence est évidemment souhaitable et plutôt bien assurée dans le cadre du droit à être secouru. Par ailleurs, des entités déconcentrées de l'État telles que les Agences régionales de santé (ARS)⁴²⁰ – malgré la contestation qui a pu poindre à leur rencontre ces dernières années⁴²¹ – contribuent à la coordination au niveau national, mais aussi à l'adaptation des politiques de santé publique dans chaque région⁴²², faisant ainsi écho au droit à être secouru dès lors que le secours débouche le plus souvent sur une prise en charge par le système de santé. Les interventions des ARS seront d'ailleurs évoquées à de multiples reprises tout au long de cette étude. L'État continue aussi à jouer un rôle de coordinateur des dispositifs sociaux au bénéfice des populations les plus fragiles⁴²³, ce qui n'est pas dénué de toute importance quand on sait les répercussions que des situations sociales difficiles peuvent avoir notamment sur la santé.

96. Ce rôle de coordinateur va permettre à la fois d'éviter les incohérences et les inégalités dans la mise en œuvre du droit à être secouru sur l'ensemble du territoire, mais aussi de veiller à prévenir ou panser les difficultés rencontrées par les acteurs locaux. Cette organisation singulière et cet investissement considérable permettent sans aucun doute à l'une des organisations de sécurité civile les plus puissantes au monde de continuer à fonctionner.

⁴¹⁹ Arrêté du 6 avril 2021 portant organisation interne de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (*JORF*, 17 avril 2021).

⁴²⁰ CSP, art. L. 1431-1 et s

⁴²¹ Jacky LE MENN et Alain MILON, Rapport n° 400 sur les agences régionales de santé : une innovation majeure, un déficit de confiance, Sénat, 26 février 2014.

⁴²² Sur le sujet, v. : Cécile CASTAING, « Les agences régionales de santé : outil d'une gestion renouvelée ou simple relais du pouvoir central ? », *AJDA* 2009, p. 2212 ; Clément CHAUVET, « La nature juridique de l'Agence régionale de santé », *RDSS* 2016, p. 405 ; Didier TABUTEAU, « Les agences régionales de santé : cadre et limites juridiques d'une nouvelle autorité sanitaire », *RDSS* 2017, p. 1056 ; Pierre VILLENEUVE, « Crise sanitaire et crise des ARS : quel avenir pour les ARS dans le projet de loi 4D ? », *JCP A*, 2021, 32.

⁴²³ CASF, art. L. 121-7 et s. ; Danièle CRISTOL, « La réorganisation des services de l'État en matière sociale », *RDSS* 2011, p. 27.

B. L'intervention de l'État pour assurer le droit à être secouru face aux difficultés à agir des pouvoirs publics locaux

97. Le rôle du maire, des collectivités territoriales et des acteurs locaux amenés à participer aux différentes politiques de secours est parfois confronté à leurs propres limites. Il apparaît alors nécessaire, pour le législateur, que l'État se substitue aux autorités locales dans différentes situations, notamment en cas de carence de ces dernières pour continuer à assurer un droit à être secouru (1). C'est également le cas pour faire face aux événements de plus grande ampleur qui pourraient venir fragiliser la mise en œuvre et l'effectivité de ce droit (2).

1. L'intervention de l'État en cas de carence des autorités locales à mettre en œuvre le droit à être secouru

98. L'État veille à ce qu'aucune carence des autorités locales ne perdure, notamment grâce au contrôle de légalité. Par ailleurs, l'État met en œuvre un contrôle de tutelle qui lui permet de déployer son pouvoir de substitution dans le cadre des pouvoirs de police administrative. Cette garantie est sans aucun doute particulièrement « parlante » en ce qu'elle permet la mise en œuvre du droit à être secouru, même si l'acteur devant initialement intervenir ne le fait pas convenablement ou manque à ses missions. Elle illustre parfaitement l'implication, d'une manière générale, des pouvoirs publics, leur complémentarité et le caractère fondamental que l'on peut reconnaître à ce droit.

99. Le contrôle de légalité de l'État sur l'action des collectivités⁴²⁴. – D'une manière générale, l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 prévoit évidemment la libre administration des collectivités territoriales, mais également un contrôle de légalité du représentant de l'État⁴²⁵. Si les compétences de différentes collectivités, particulièrement la commune et le département, sont sollicitées pour garantir le droit à être secouru, l'État veille au respect de la légalité et donc à ce que les décisions prises n'y portent pas atteinte⁴²⁶. Comme il le fait plus généralement, il peut ainsi remédier aux carences ou négligences des collectivités en matière de secours et déférer – en cas de besoin – les décisions de celles-ci devant le juge

⁴²⁴ Sur ce sujet : Edwin MATUTANO, « Fasc. 1011 : Contrôle de légalité des actes des autorités locales », *JCl. Adm.*, février 2017.

⁴²⁵ Constitution 4 octobre 1958, art. 72 al. 6 : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

⁴²⁶ Pour les communes : CGCT, art. L. 2131-1 et s. ; Pour les départements : CGCT, art. L. 3131-1 et s.

administratif⁴²⁷. De la même façon, il peut agir plus directement encore lorsqu'il constate une carence des pouvoirs locaux dans le cadre de la police administrative, et ce dès lors que l'urgence de la situation commande à mener cette action.

100. L'intervention de l'État légitimée face aux carences des autorités locales. – D'une manière générale, la loi prévoit l'existence d'un pouvoir de substitution du représentant de l'État dans le département en cas de carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police⁴²⁸. Ce pouvoir permet au Préfet de pallier la négligence d'un maire, notamment dans la direction des opérations et missions de secours, afin que la population n'en subisse pas les conséquences néfastes. Cette substitution⁴²⁹ suppose une carence du maire, c'est-à-dire son inaction, alors qu'il est habituellement chargé d'agir en la matière, ou l'inadéquation des mesures prises. Généralement, il faut aussi que le maire soit mis en demeure d'agir et que ce dernier soit resté inactif avant que le Préfet ne puisse agir à sa place⁴³⁰. Toutefois, l'urgence imposée par la situation dans laquelle se déroule généralement la distribution des secours n'est pas sans accentuer la nécessité d'une substitution rapide des autorités étatiques en cas de défaillance des autorités communales. Le juge administratif est alors plus libéral sur cette obligation et légitime donc l'action préfectorale sans délai et sans mise en demeure illustrant la nécessité que le droit à être secouru soit effectivement mis en œuvre et préservé. Cette substitution n'a pas non plus d'incidence en matière de responsabilité, la commune étant toujours responsable en cas de faute, dès lors que la substitution s'est faite de manière régulière⁴³¹. Ce type de situation reste particulièrement rare, les maires exerçant généralement de manière convenable leurs missions en la matière étant conscients du risque de voir engager leur responsabilité et celle de la collectivité. Il sera en revanche beaucoup moins rare que les autorités étatiques prennent le contrôle des opérations de secours de plus grande ampleur auxquelles les autorités locales – bien qu'animées de bonne volonté – peinent à faire face.

⁴²⁷ CGCT, art. L. 2131-6.

⁴²⁸ CGCT, art. L. 2215-1 1° ; D'ailleurs, pour CARRÉ DE MALBERG, « *il est bien difficile de soutenir que l'État ne soit pas s'intéressé à la façon dont est faite la police dans les communes qui composent son territoire. (...) Les fonctions de police municipale ont un caractère mixte et sont à la fois fonction communale et fonctions d'État* » (Raymond CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Tome I^{er}, 1920, Sirey, p. 180).

⁴²⁹ Ludivine CLOUZOT, *Recherche sur la substitution en droit administratif français*, Dalloz, Coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2012.

⁴³⁰ CAA Marseille, 25 février 2019, n° 18MA03529 et 18MA03565.

⁴³¹ CE, 16 février 1979, *Mallison*, Lebon, p. 652 ; V. *Infra*, partie 1, titre 1, chapitre 2 (responsabilité).

2. L'État : autorité responsable des opérations de secours de grande ampleur

101. Le Code général des collectivités territoriales charge, comme nous l'avons vu, le maire « *de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure* »⁴³². En effet, ces derniers mots évoquent une autre possibilité de voir l'État intervenir dans la mise en œuvre du droit à être secouru. Si le cas de l'Île-de-France apparaît spécifique, avec un rôle particulier du Préfet de police, ailleurs en France l'autorité étatique est amenée à prendre les mesures nécessaires dans les situations exceptionnelles : événements de grande ampleur, crise sanitaire nationale, nécessité de réquisitions préfectorales, etc.

102. Le rôle du Préfet de police en région parisienne. – De manière dérogatoire par rapport au reste de la France, sur le territoire de la ville de Paris, dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne⁴³³, les missions de secours du maire entrent en réalité dans le champ de compétences du Préfet de police qui peut agir au nom de la commune concernée⁴³⁴, tout en restant un représentant de l'État. Ce dernier peut légalement, à ce titre, « *prendre toute mesure pour prévenir les accidents et fléaux calamiteux et pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours* »⁴³⁵. Il peut notamment prescrire la prise en charge des sans-abris par les secours, en période de grand-froid, « *par suite de l'échec des tentatives visant à obtenir le consentement des personnes en danger* »⁴³⁶ et compte tenu d'une situation climatique exceptionnelle qui comporte des risques importants pour la vie de ces personnes fragiles. La spécificité du territoire et sa forte démographie justifient cette organisation un peu différente héritée de notre histoire⁴³⁷. De la même manière, pour les événements de grande ampleur, l'État reste compétent pour organiser la réponse de secours en lien avec l'ensemble des acteurs locaux.

⁴³² CGCT, art. L. 2212-2 5°.

⁴³³ CGCT, art. L. 2512-13 et s.

⁴³⁴ CGCT, art. L. 2512-17 : « *Le préfet de police est chargé du secours et de la défense contre l'incendie (...)* » ; CSI, art. L. 742-7.

⁴³⁵ CAA Paris, 21 décembre 2004, Ass. Droit au logement Paris et environs, n° 03PA03824.

⁴³⁶ *Ibid.* ; Jacques MOREAU, « Le préfet peut légalement prescrire que, par grand froid, les sans-abris soient pris en charge d'autorité, JCP A 2005, 1064.

⁴³⁷ Sur le sujet, v. notamment : Xavier PRÉTOT, « La compétence du préfet de Police », *Rev. Adm.* 1980, p. 569 ; Olivier RENAUDIE, *La préfecture de police*, Thèse Paris II, LGDJ, 2008 ; Olivier RENAUDIE, « La préfecture de police est-elle une institution napoléonienne ? », *Revue générale du droit*, 2021, n° 54918.

103. L'intervention de l'État légitimée en cas d'évènement de grande ampleur⁴³⁸. –

Comme le rappelle le Professeur Marcel SOUSSE, « *si la compétence de principe en matière de sécurité civile appartient aux communes, elles peuvent faire appel à l'État, c'est-à-dire au préfet, si l'ampleur ou la gravité des évènements les rendent incapables d'y faire face. L'intervention de l'État se justifie par le devoir de solidarité entre les citoyens* »⁴³⁹. Le CSI prévoit ainsi plusieurs hypothèses où l'autorité de police étatique se substitue à celle du maire, notamment dans la direction des opérations de secours. Il en est ainsi pour le préfet de département lors d'une crise d'ampleur départementale, qui touche plusieurs communes⁴⁴⁰. De même, « *le représentant de l'État dans le département du siège de la zone de défense et de sécurité* » est amené à intervenir pour faire face à une crise qui touche plusieurs départements au sein d'une même zone de défense⁴⁴¹. Lorsque l'accident, le sinistre ou la catastrophe touche des départements multiples appartenant à des zones de défense différentes, le ministre en charge de la sécurité civile peut désigner le représentant de l'État qui coordonnera les opérations⁴⁴². Lorsque l'évènement a lieu en mer, le Préfet maritime est également amené à intervenir, étant donnée l'éventuelle ampleur de la zone de secours et la mise en œuvre de moyens étatiques prévue par la loi⁴⁴³. À l'occasion d'une crise d'ampleur nationale, le ministre coordonnera directement les moyens de secours en lien avec les autorités locales⁴⁴⁴. Le Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC)⁴⁴⁵ peut alors intervenir comme un appui indispensable à la mise en œuvre d'un droit fondamental à être secouru. Lors du déclenchement des plans ORSEC et en fonction de l'échelon retenu, l'État justifie également de son intervention en lieu et place de l'autorité municipale. La loi du 17 mai 2011 a également confié la direction des opérations de secours, pour ce qui concerne les ponts ou tunnels routiers qui s'étendent sur plusieurs départements, au représentant de l'État désigné par arrêté ministériel⁴⁴⁶ pour certains d'entre eux ou, pour les autres, « *au représentant de l'État dans le département*

⁴³⁸ V. Notamment : CSI, art. L. 742-1.

⁴³⁹ Marcel SOUSSE, *Op. Cit.* ; « *L'État, sous l'autorité des préfets, est le mieux à même d'agréger les forces locales pour faire pleinement émerger la solidarité nationale lorsqu'une catastrophe frappe nos concitoyens et nécessite la mise en œuvre de moyens* » que les départements ou communes ne pourraient pas déployer seuls (v. Jérôme PETITPOISSON, *Place de la sécurité civile et des sapeurs-pompiers dans la stratégie de sécurité nationale découlant du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale ?*, Mémoire ENSOSP-FAE, 2010, p. 13).

⁴⁴⁰ CSI, art. L. 742-2.

⁴⁴¹ CSI, art. L. 742-3.

⁴⁴² CSI, art. L. 742-4.

⁴⁴³ CSI, art. L. 742-5 ; Sur le secours en mer : v. *Infra et Supra*.

⁴⁴⁴ CSI, art. L. 742-6.

⁴⁴⁵ Le COGIC est une salle de commandement située au sein du ministère de l'Intérieur. Elle est un maillon indispensable de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises. L'ensemble des informations et évènements de sécurité civile se déroulant sur le territoire national y remonte quotidiennement. Une configuration exceptionnelle peut être activée ensuite lors des crises.

⁴⁴⁶ CGCT, art. L. 2215-8 ; Sur les secours et les tunnels routiers : v. *Infra*, paragraphes 299 et s.

sur le territoire duquel la longueur d'implantation de l'ouvrage est la plus longue »⁴⁴⁷. Le législateur permet ainsi que soit désignée, de façon plus adaptée, une autorité de direction des opérations de secours pour faire face à toutes les situations de sécurité civile, y compris les plus graves.

104. L'État, responsable de la gestion des crises sanitaires. – Les autorités de l'État compétentes sont également amenées à définir les mesures stratégiques et de secours en vue de mettre fin à une crise sanitaire. À l'occasion de l'état d'urgence sanitaire créé en 2020⁴⁴⁸ – et réadapté par le législateur depuis lors⁴⁴⁹ –, le gouvernement et les préfets sont compétents dans le cadre de l'exercice d'une police spéciale qui restreint largement les possibilités d'intervention du maire localement⁴⁵⁰. La place occupée par l'État central dans la résorption de cette crise nationale aura souvent été critiquée⁴⁵¹, malgré la volonté – qui s'entend parfaitement par ailleurs – d'assurer une meilleure cohérence des mesures prises au regard de l'étendue de la crise sur l'ensemble du territoire et de la nécessité de mieux coordonner les secours. Si le droit à être secouru a pu être quelque peu malmené par les difficultés engendrées par cette crise⁴⁵², la réponse de l'État aura su illustrer à la fois sa puissance et son investissement pour préserver autant que possible, au vu des circonstances, l'effectivité de ce droit fondamental.

105. La réquisition du Préfet pour les situations d'urgence. – Au-delà de la réquisition des personnels de secours en grève, que nous ne manquerons pas d'évoquer par la suite⁴⁵³, un pouvoir de réquisition préfectorale est également prévu en cas d'urgence. Le droit à être secouru s'inscrit indéniablement dans ce contexte, particulièrement lors d'évènements de grande

⁴⁴⁷ CGCT, art. L. 2215-9.

⁴⁴⁸ V. Notamment : Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (*JORF*, 24 mars 2020).

⁴⁴⁹ CSP, art. L. 3131-1 et s. ; Loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire (*JORF*, 1^{er} juin 2021) ; Loi n° 2022-46 du 22 janvier 2022 renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique (*JORF*, 23 janvier 2022) ; Loi n° 2022-1089 du 30 juillet 2022 mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la Covid-19 (*JORF*, 31 juillet 2022).

⁴⁵⁰ CE Ord., 17 avril 2020, *Cne de Sceaux*, n° 440057 ; Sur le sujet : Anne-Laure YOUNOVSKI-SAGON, « Zèle municipal et police sanitaire : dénouement », *JCP A* 2020, act. 252 ; Lucienne ERSTEIN, « Covid-19, la police du maire sur un strapontin », *JCP A* 2020, act. 220 ; Jean-Paul MARKUS, « Communication médiatique par arrêtés municipaux », *AJDA* 2020, p. 753 ; Stéphanie RENARD, « Coronavirus, urgence sanitaire et police locale », *AJCT* 2020, p. 112 ; Vincent DOEBELIN, « Port du masque obligatoire à Strasbourg : le juge des référés préfère le respect de la vie privée à la liberté d'aller et venir ! », *JCP A* 2020, 211.

⁴⁵¹ Vincent DOEBELIN, « Arrêtés municipaux autorisant l'ouverture de certains commerces durant le confinement : symbole d'un nouvel affrontement entre les maires et l'État ? », *JCP A* 2020, act. 634 ; Jacques CHEVALLIER, « L'État à l'épreuve du coronavirus », *Pouvoirs* n°177, 2021, p.109 ; Denis BARANGER, Olivier BEAUD et Cécile GUÉRIN-BARGUES (dir.), *Les démocraties face au Covid*, Ed. Panthéon-Assas, 2023.

⁴⁵² V. Également sur le sujet, l'ouvrage polémique de la ministre de la santé de l'époque : Agnès BUZYN, *Journal : janvier-juin 2020*, Flammarion, 2023.

⁴⁵³ V. *Infra*, paragraphes 123 et s.

ampleur. L'autorité préfectorale peut donc « *réquisitionner tout bien ou service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin ou que les conditions de son maintien soient assurées* »⁴⁵⁴. Il faut rappeler « *que la réquisition doit être l'ultime moyen à la disposition du préfet. Il ne peut s'y référer qu'après avoir effectué un examen complet des autres moyens dont il dispose* »⁴⁵⁵. Le juge administratif a ainsi retenu la légalité de l'arrêté préfectoral qui visait à assurer l'hébergement d'urgence de plusieurs centaines de personnes défavorisées, menacées d'expulsion et qui risquaient de se retrouver à la rue⁴⁵⁶. D'autres exemples, qui démontrent l'importance du droit à être secouru, peuvent tout à fait illustrer une telle situation : réquisition d'agents et biens municipaux, réquisition de vivres dans une entreprise, etc.

Section 2 – Service et ordre publics : la reconnaissance d'un cadre juridique privilégié pour assurer le droit à être secouru

106. Situé au cœur des notions de service et d'ordre publics, le droit à être secouru bénéficie par voie de conséquences d'un régime juridique particulier résultant de ces concepts. Le législateur et le pouvoir réglementaire tentent ainsi d'assurer ce droit dans un contexte « privilégié », notamment à travers l'application des « *Lois du service public* »⁴⁵⁷. De la même façon, l'objet principal de la police administrative – également qualifiée de service public à certains égards – correspond évidemment au maintien de l'ordre public⁴⁵⁸. Cet objectif justifie sereinement l'application d'une réglementation exorbitante du droit commun qui amène, elle aussi, à des principes juridiques tels que l'égalité ou la continuité.

107. L'application de ce cadre singulier, attaché au caractère organique du droit à être secouru, vient ainsi en assurer l'effectivité, notamment à travers la garantie d'un égal accès aux secours (§1). Ce cadre juridique spécifique rappelle également l'impérativité des missions qui en découlent, illustrant ainsi le caractère fondamental de ce droit (§2).

⁴⁵⁴ CGCT, art. L. 2215-1 4°.

⁴⁵⁵ Assem SAYEDE-HUSSEIN, « Réquisition d'immeubles et hébergement d'urgence », *Dr. Adm.* 2014, comm. 52.

⁴⁵⁶ TA Montreuil, 5 juin 2014, *Cne de St-Denis*, n° 1305002.

⁴⁵⁷ « *Ces principes sont intimement liés à l'essence même du service public, ou, en d'autres termes, à son caractère d'activité de plus grand service. Et dans toute la mesure où ils sont altérés, le service public cesse d'être exactement ce qu'il doit être. Il connaît une baisse de qualité. Ces principes, dont Louis Rolland a mis l'existence en lumière (...) sont les principes de mutabilité, de continuité et d'égalité.* » (René CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome I, Domat, 15^e Ed., 2001, p. 604).

⁴⁵⁸ « *La police administrative a un objet spécifique : le maintien de l'ordre public* » (René CHAPUS, *Ibid.*, p. 699).

§1. Garantir le droit à être secouru en assurant l'égal accès aux secours

108. Il apparaît légitime que le droit à être secouru soit largement garanti à travers un financement par la solidarité nationale (A), mais aussi par un accès dénué de toute discrimination (B), permettant ainsi à chacun d'accéder à ce droit fondamental.

A. Un financement garanti par la solidarité nationale

109. Le financement des secours par la solidarité nationale va de pair avec l'effectivité d'un droit à être secouru qui ne peut être garanti au plus grand nombre que grâce à ce cadre spécifique. De la même façon, ces conditions permettent au droit à être secouru de recouvrer une dimension fondamentale, avec pour objectif d'assurer une « gratuité » des secours pour les particuliers, tout en privilégiant les acteurs du secours d'un point de vue financier afin de garantir la pérennité des structures qui y concourent. De ce point de vue, le financement public du droit à être secouru demeure à la fois direct (1) et indirect (2).

1. Le financement public direct du droit à être secouru

110. Une gratuité garantie dans le cadre d'un « minimum dû » à la population. – D'une manière générale, les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État ne reconnaissent pas en tant que tel un principe de gratuité du service public⁴⁵⁹. La gratuité est même parfois considérée comme illégale, lorsqu'elle est sans rapport avec l'objet du service public en question ou que la loi entend ne pas l'autoriser⁴⁶⁰. Pour autant, dans certaines situations, comme le rappelait le Professeur René CHAPUS, « *l'exécution du service public administratif considéré est légalement obligatoire pour la personne publique et appartient, en quelque sorte, au minimum dû à la population. Les prestations d'un tel service doivent (sauf disposition législative contraire) être gratuites, lorsque (...) ses usagers ont bénéficié de prestations relevant de l'exécution normale du service* »⁴⁶¹. Nul doute qu'au regard de l'ensemble des éléments mentionnés précédemment, le droit à être secouru apparaît comme un « *minimum dû* » à la population dans son ensemble, en ce qu'il résulte notamment d'un service

⁴⁵⁹ CC, 12 juillet 1979, *Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales*, décision n° 79-107 DC ; CE, 21 octobre 1988, *Syndicat national des transporteurs aériens*, n° 72862, 72863, 73062, Lebon.

⁴⁶⁰ Plus largement sur le sujet : Gilles J. GUGLIELMI, « L'introuvable principe de gratuité du service public », in Geneviève KOUBI et Gilles J. GUGLIELMI (dir.) *La gratuité, une question de droit ?*, L'Harmattan, 2003, p. 39 ; Gilles DUMONT, « Gratuité et service public : (in)actualité d'un principe », *AJDA*, 2020, p. 980.

⁴⁶¹ René CHAPUS, *Op. Cit.*, p. 621.

obligatoire et impératif. Pour le Professeur Thomas EISINGER, dans ce type de situation, « *il ne s'agit pas d'une gratuité uniquement "compassionnelle" (...), fondée sur la situation des usagers du service public visé, mais bien d'une gratuité liée à un corpus intellectuel et philosophique, une conception générale de ce qui relève d'une prise en charge par l'ensemble de la société. Lorsque les externalités positives d'un service public, c'est-à-dire les avantages accordés aux personnes qui n'en sont pas les usagers [mais des bénéficiaires], atteignent dans l'imaginaire collectif un niveau conséquent, parfois supérieur aux avantages retirés par les usagers, alors le choix politique de ne pas tarifier peut faire sens* »⁴⁶². De ce point de vue et de façon assez évidente compte tenu de leur nature, ces missions doivent être financées par la solidarité nationale et non individuellement par chaque particulier qui en perçoit une prestation. Les débats parlementaires et doctrinaux s'attachent à faire apparaître que le caractère fondamental d'un droit et son effectivité sont très souvent liés à la gratuité des prestations qui en découlent⁴⁶³. Il n'en est pas moins le cas pour le droit à être secouru, dès lors que les prestations résultant des missions de secours sont principalement financées par des deniers publics, permettant aux individus de bénéficier précisément d'une gratuité plus ou moins directe et donc d'un égal accès aux secours.

⁴⁶² Thomas EISINGER, « Fasc. 2650 : Tarification des services publics locaux », *JCl. Collectivités territoriales*, 2 janvier 2023.

⁴⁶³ Par exemple, sur un droit fondamental à l'eau et la notion de gratuité : Bastien LACHAUD et a., Proposition de loi constitutionnelle n° 498 visant à faire de l'accès à l'eau un droit inaliénable, Assemblée nationale, 14 décembre 2017 : « *Cette proposition de loi constitutionnelle est issue du constat que le droit français est à l'heure actuelle insuffisant pour atteindre ces objectifs, et faire du droit à l'eau un droit fondamental, avec les garanties qu'un tel statut confère. (...) Le droit à l'eau s'envisage au travers d'un accès sans entrave. Cela signifie en premier lieu que toute personne doit avoir accès à l'eau potable indispensable pour son alimentation et son hygiène. (...) Seule la gratuité de l'eau, dans un volume correspondant à ce qui est nécessaire à la vie et à la dignité, serait à même de garantir un droit à l'eau effectif, indépendamment des ressources financières des personnes. Ainsi, la gratuité est une condition de l'effectivité du droit à l'eau, et donc une conséquence nécessaire de sa reconnaissance comme droit fondamental. Pourtant, la notion de gratuité de l'eau indispensable à la vie et à la dignité n'apparaît pas encore dans le droit français* » ; Stéphane PEU et a., Proposition de loi n° 3451 visant à garantir effectivement le droit à l'eau par la mise en place de la gratuité sur les premiers volumes d'eau potable et l'accès pour tous à l'eau pour les besoins nécessaires à la vie et à la dignité, Assemblée nationale, 20 octobre 2020 ;

Sur un droit fondamental à l'instruction et la notion de gratuité : Préambule de la Constitution de 1946, al. 13 : « *La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État* » ; CC, 11 octobre 2019, *Union nationale des étudiants en droit, gestion, AES, sciences économiques, politiques et sociales et autres*, décision n° 2019-809 QPC : « *L'exigence constitutionnelle de gratuité s'applique à l'enseignement supérieur public. Cette exigence ne fait pas obstacle, pour ce degré d'enseignement, à ce que des droits d'inscription modiques soient perçus en tenant compte, le cas échéant, des capacités financières des étudiants* » ; Stéphane BRACONNIER, « La gratuité de l'enseignement supérieur : quand l'esprit de système se heurte aux exigences du réel », *JCP G* 2019, act. 1180 ; Régis LANNEAU, « La consécration d'une certaine conception de la gratuité dans l'enseignement supérieur », *Dr. Adm.* 2020, comm. 3.

111. Des dépenses obligatoires dans les budgets de l'État et des collectivités territoriales. – Comme le rappelle le député Éric PAUGET, « le budget de la sécurité civile repose essentiellement sur les collectivités territoriales, qui sont les financeurs principaux des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), chargés de la sécurité civile “de proximité”, les moyens de l'État n'étant mobilisables qu'en cas de catastrophe »⁴⁶⁴. Dès la fin des années 1970⁴⁶⁵, le Code des communes prévoit notamment, en son article L. 221-2, d'inscrire « les dépenses du personnel et de matériel relatives au service de secours et de défense contre l'incendie » parmi celles qui demeurent obligatoires au sein des finances communales, ce qui est toujours le cas aujourd'hui⁴⁶⁶. La loi du 22 juillet 1987⁴⁶⁷ a mis fin à certaines incertitudes en répartissant le financement des opérations de secours en fonction de leur nature entre les collectivités bénéficiaires et l'État, tout en prévoyant également – dans certains cas – une solidarité interdépartementale. Enfin, dans des termes finalement assez proches, les dispositions de la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004⁴⁶⁸, codifiées au CSI, prévoient désormais que « les dépenses directement imputables aux opérations de secours au sens des dispositions de l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales sont prises en charge par le service départemental d'incendie et de secours. (...) Dans le cadre de ses compétences, la commune pourvoit aux dépenses relatives aux besoins immédiats des populations. L'État prend à sa charge les dépenses afférentes à l'engagement des moyens publics et privés extérieurs au département lorsqu'ils ont été mobilisés par le représentant de l'État. Il prend également à sa charge les dépenses engagées par les personnes privées dont les moyens ont été mobilisés par le représentant de l'État en mer dans le cadre du plan ORSEC maritime. L'État couvre les dépenses relatives à l'intervention de ses moyens ainsi que celles afférentes à l'ensemble des moyens mobilisés au profit d'un État étranger »⁴⁶⁹. Il ressort finalement de toutes ces dispositions que « les interventions des services de secours sont (...) »

⁴⁶⁴ Éric PAUGET, Avis n° 342 au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 273) de finances pour 2023, Tome VIII – Sécurité civile, Assemblée nationale, 17 octobre 2022, p. 10.

⁴⁶⁵ La Loi du 11 Frimaire An VII (1^{er} décembre 1798) confirmant, avant cela, la gratuité du recours aux gardes-pompes luttant contre les incendies, en l'inscrivant dans l'organisation des recettes et dépenses des administrations locales.

⁴⁶⁶ CGCT, art. L. 2321-2, 7° : « Les dépenses obligatoires comprennent notamment : (...) 7° Les dépenses de personnel et de matériel relatives au service d'incendie et de secours ».

⁴⁶⁷ Art. 13 de la loi n° 1987-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs (JORF, 23 juillet 1987, p. 8193).

⁴⁶⁸ Art. 27 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile (JORF, 17 août 2004, p. 14 626).

⁴⁶⁹ CSI, art. 742-11.

logiquement payées par l'ensemble de la population à travers l'impôt »⁴⁷⁰. Si le budget total en matière de sécurité civile s'est élevé, en 2021, à plus de 7,3 milliards d'euros, l'État y intervient à hauteur d'environ 1,5 milliard d'euros⁴⁷¹. Au-delà, l'État et les collectivités territoriales engagent quotidiennement des moyens importants – figurant au rang de « *dépenses obligatoires* »⁴⁷² – dans les hôpitaux publics et les services d'urgence⁴⁷³, notamment à travers une prise en charge par l'assurance maladie, mais aussi dans le cadre d'autres mécanismes tels que l'aide médicale d'État, la prise en charge des soins urgents et l'hébergement d'urgence. Le caractère obligatoire de l'ensemble de ses dépenses, au sein des divers budgets publics, permet de consacrer à la fois le principe de gratuité des missions de secours, mais aussi celui d'une obligation de prise en charge par les pouvoirs publics qui confère, une nouvelle fois, au droit à être secouru son caractère fondamental.

112. Une prise en charge assurant la gratuité des prestations aux particuliers. – Évoquée par le ministère de l'Intérieur, en 2013, comme un « *principe général* »⁴⁷⁴, la gratuité des prestations de secours – qui résulte logiquement de leur prise en charge par la solidarité nationale – a été largement confirmée par la jurisprudence. En effet, s'appuyant notamment sur des textes fondateurs ne s'appliquant plus aujourd'hui, mais trouvant leur équivalent parmi la législation actuelle, la Cour de cassation a annulé le jugement qui mettait à la charge d'un habitant le prix de l'eau et des tonneaux utilisés par la force publique pour vaincre l'incendie qui a ravagé une partie de son usine dans la région parisienne. La Cour précisait alors déjà plusieurs points en ce sens : d'abord, elle rappelait que la loi, « *en rangeant les frais relatifs aux incendies dans la classe des dépenses communales, leur a imprimé, à l'égard des administrés secourus, un caractère de complète gratuité* » ; puis, « *que l'autorité municipale,*

⁴⁷⁰ Jean-Pierre SCHOSTECK, Rapport n°339 sur le projet de loi de modernisation de la sécurité civile, Sénat, 9 juin 2004, p. 93.

⁴⁷¹ Éric PAUGET, *Op. Cit.*, p. 10 ; V. Également : COUR DES COMPTES, *Les personnels des SDIS et de la Sécurité civile*, Rapport public thématique, mars 2019 ; INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION, Rapport n° 22015-R sur le financement des services d'incendie et de secours, octobre 2022 (il s'agit d'un rapport très complet réalisé en application de l'art. 54 de la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021).

⁴⁷² V. notamment, pour le département, CASF, art. L. 121-5 : « *Les dépenses résultant de l'application des articles L. 121-1, L. 121-3, L. 121-4 et L. 123-1 ont un caractère obligatoire* » ; Pour l'État, CASF, art. L. 121-7 : « *Sont à la charge de l'État au titre de l'aide sociale : 1° Les dépenses d'aide sociale engagées en faveur des personnes mentionnées aux articles L. 111-3 et L. 232-6 ; 2° Les frais d'aide médicale de l'État, mentionnée au titre V du livre II ; (...) 8° Les mesures d'aide sociale en matière de logement, d'hébergement et de réinsertion, mentionnées aux articles L. 345-1 à L. 345-3* ».

⁴⁷³ Anne LAUDE, Bertrand MATHIEU, Didier TABUTEAU, *Droit de la santé*, 3^e Ed., Coll. Thémis Droit, PUF, 2012, p. 242 : « *Certains principes fondamentaux du service public ont été déclinés avec une solennité particulière pour le service public hospitalier* ».

⁴⁷⁴ Rép. Min. (JOAN, 15 octobre 2013, p. 10878) à la QE n° 28659 de M. Pierre MOREL-A-L'HUISSIER (JOAN, 04 juin 2013).

lorsqu'elle procède à l'extinction d'un incendie, accomplit un devoir légal » ; enfin, que la victime de la catastrophe « *ne trouve, après tout, dans ces secours, qu'un juste équivalent de la part que chaque citoyen supporte dans les charges de la communauté* »⁴⁷⁵. Plus récemment, le Conseil d'État a reconnu le caractère illégal de la décision mettant à la charge d'une victime d'accident les frais de transport vers les urgences par les sapeurs-pompiers, dès lors que ce transport n'était que le prolongement des missions de secours d'urgence aux accidentés ou blessés⁴⁷⁶. De la même façon, la chambre civile de la Cour de cassation considère que le SDIS ne peut demander le remboursement de ses frais d'intervention, y compris lorsque l'incendie d'une maison d'habitation a été provoqué volontairement par un individu. Si, dans cette affaire, l'individu a été reconnu pénalement coupable de cet incendie, la Cour a pu considérer que « *l'intervention du SDIS afin d'éteindre un incendie dans une habitation privée se rattachant directement à ses missions de service public* », il n'était pas possible pour ce service d'obtenir « *le remboursement de ses frais d'intervention, même sur le fondement des règles qui gouvernent la responsabilité civile délictuelle* »⁴⁷⁷. Depuis, le législateur a tout de même donné la possibilité aux SDIS de se constituer partie civile en cas d'incendie volontaire et de poursuites à l'encontre de son auteur⁴⁷⁸. Par ailleurs, s'il existe initialement une obligation de payer pour le patient pris en charge à l'hôpital⁴⁷⁹, force est de constater que « *l'obligation de payer se trouve réduite (...) l'assurance-maladie et les organismes complémentaires (mutuelles, sociétés d'assurance et institutions de prévoyance) se substituent généralement à l'assuré social* »⁴⁸⁰. Il apparaît clairement que les différents mécanismes existants permettent que la plupart des

⁴⁷⁵ Cass. Civ., 9 janvier 1866, *Chausson c./ Préfet de police*, Sirey 1866, p. 49.

⁴⁷⁶ CE, 5 décembre 1984, *Ville de Versailles*, n° 48639 : « *les évacuations que les sapeurs-pompiers sont conduits à effectuer vers les établissements hospitaliers en cas d'accident corporel sur la voie publique doivent être regardées comme le prolongement des missions de secours d'urgence aux accidentés ou blessés qui leur sont normalement dévolues ; qu'ainsi de tels transports (...) doivent être assurés gratuitement par la collectivité, quelle que soit la gravité de l'état des personnes secourues* » ; V. Xavier PRÉTOT, « La gratuité des transports sanitaires effectués par les sapeurs-pompiers communaux », *RFDA* 1985, p. 522 ; En réalité, il apparaît régulièrement que les coûts d'une évacuation sont supportés par la collectivité lorsque le transport est effectué par les sapeurs-pompiers, tandis que l'assurance maladie le prend en charge lorsqu'il est procédé à celui-ci par le Samu ou des ambulances privées.

⁴⁷⁷ Cass. Civ. 2^{ème}, 22 novembre 2007, n° 06-17.995. V. Également : Jean-Michel SOMMER et Claudette NICOLETIS, « Chronique de jurisprudence de la Cour de Cassation, deuxième chambre civile » (point n° 13), *D.* 2008, p. 648 ; Si la condamnation de l'incendiaire au remboursement des frais aurait pu avoir une vocation pénale et morale, abondant également le budget du SDIS, l'action judiciaire en ce sens resterait complexe : « *quand même le SDIS aurait intérêt à poursuivre l'incendiaire, il s'agirait au surplus que ce dernier soit solvable. Or, en raison de la faute intentionnelle commise, aucun assureur ne saurait garantir la dette de responsabilité* » (Julien BOURDOISEAU, « Action en remboursement au profit d'un service départemental d'incendie et de secours », *D.* 2008, p. 1 741) ; V. Aussi des décisions plus anciennes en ce sens : Cass. Crim. 11 février 1960 ; Cass. Civ. 1^{re}, 10 janvier 1990).

⁴⁷⁸ V. *Infra*, paragraphes 504 et s.

⁴⁷⁹ V. Maxence CORMIER, « L'obligation de payer », *Revue générale de droit médical* n° 11, 2003, p. 69-79.

⁴⁸⁰ Marie-Laure MOQUET-ANGER, *Droit hospitalier*, 5^e Ed., LGDJ, 2018, p. 477-478.

patients n'aient plus besoin d'avancer le paiement de leurs frais médicaux pour la prise en charge au service des urgences, plus particulièrement dans les hôpitaux publics ou les cliniques privées conventionnées, un tiers payant leur étant appliqué. Il ressort notamment d'une enquête conduite en 2013 par l'Institut TNS-Sofres, pour la Fédération hospitalière de France (FHF), que « *l'absence d'avancement de frais aux Urgences est (...) un des motifs motivant la venue de 24% des Français aux urgences, surtout chez les personnes ayant des revenus compris entre 1 500 € et 2 300 €* »⁴⁸¹. Enfin, comme nous l'avons déjà signalé, l'Administration est amenée à prendre en charge les frais occasionnés par les hébergements d'urgence. La jurisprudence du juge administratif en témoigne aisément bien qu'elle tienne compte des moyens dont disposent concrètement les pouvoirs publics pour ne pas leur imposer une charge qui dépasserait leurs capacités⁴⁸².

2. Le financement public indirect du droit à être secouru

113. Garantir la pérennité financière des structures et politiques de secours. – Il apparaît très clairement qu'au-delà même de la prise en charge des dépenses en matière de secours par les pouvoirs publics, l'État et les collectivités territoriales veillent régulièrement à la pérennité financière des structures mettant en œuvre des missions de secours. L'objectif du législateur et du pouvoir réglementaire est clair ; il s'agit d'assurer le droit fondamental à être secouru en prenant en charge, au nom de la solidarité nationale, un certain nombre de frais, tout en fournissant également une série d'avantages pécuniaires et fiscaux.

114. La question des péages autoroutiers gratuits pour les véhicules de secours. – La loi de finances pour l'année 2018 avait introduit une disposition excluant « *les véhicules d'intérêt général prioritaires en intervention* » – c'est-à-dire les véhicules de secours – du paiement des redevances de péages autoroutiers⁴⁸³. Faute de décret d'application, ces dispositions ont été

⁴⁸¹ Étude « Les français et l'hôpital public », FHF/TNS-SOFRES, mai 2013.

⁴⁸² V. *Supra*, paragraphe 91 ; Sur le droit à l'hébergement d'urgence et la prise en charge qui en résulte de la part des pouvoirs publics, v. par exemple : CE, Ord., 10 février 2012, n°356456 ; CE, Ord., 10 août 2023, n° 476633 ; Céline CHIDAINE, « Hébergement d'urgence, un droit pour les familles les plus vulnérables », *Dr. de la Famille*, 2023, comm. 74 ; Hadi HABCHI, « Hébergement d'urgence : l'État au secours du département-providence », *JCP A*, 2021, 2106 ; Mathieu TOUZEIL-DIVINA, « Responsabilité en matière d'hébergement d'urgence et étranger en situation irrégulière », *JCP A* 2023, act. 21.

⁴⁸³ CVR, art. L. 122-4-3 ; Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017, de finances pour 2018 (*JORF*, 31 décembre 2017).

quelque peu oubliées, avant que l'État ne relance le sujet⁴⁸⁴ et que la loi Matras prévoit une convention entre les sociétés d'autoroute et les services d'incendie et de secours sur ce point⁴⁸⁵. Auparavant, seules les interventions déployées directement sur l'autoroute en question permettaient aux véhicules de secours d'échapper à la facture lorsqu'ils devaient passer par une barrière de péage. Ces dispositions initiées par le législateur permettent ainsi de conforter la « santé financière » des services de secours et par là même de garantir le caractère fondamental du droit à être secouru. Si les professionnels estiment « à 1 million d'euros par an les économies réalisées par les SDIS à l'échelle nationale »⁴⁸⁶, cette gratuité des autoroutes pour les véhicules de secours en intervention permet également dans certains cas un gain de temps précieux. Il apparaît que la réticence financière des sociétés concessionnaires d'autoroute vient toutefois limiter – pour le moment – cette prise en charge aux seuls SDIS, sans s'étendre à d'autres véhicules de secours qui sont pourtant également concernés par des missions proches, pour ne pas dire identiques (SAMU, etc)⁴⁸⁷.

115. Une fiscalité avantageuse à plusieurs égards. – Le cadre fiscal des différents services de secours se veut, à certains égards, avantageux. L'objectif est toujours le même : celui de conforter la stabilité financière des services et de permettre de continuer à garantir plus concrètement le droit à être secouru. D'une part, des avantages fiscaux (réductions d'impôts) sont consentis par l'État pour les dons des particuliers et des entreprises à l'intention « d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère (...) social [ou] humanitaire »⁴⁸⁸. Il apparaît clairement que les services d'incendie et de secours entrent bien dans cette catégorie, permettant la mise en œuvre de ce contexte fiscal avantageux et le financement de leurs activités

⁴⁸⁴ Déclaration d'Élisabeth BORNE, Ministre des transports (4 avril 2019) : « Comme je m'y étais engagée, les services de secours en opération bénéficieront bien de la gratuité de péage autoroutier. C'est une mesure de bon sens et d'intérêt général ».

⁴⁸⁵ CGCT, art. L. 1424-2 III° : « L'engagement de moyens par les services d'incendie et de secours sur le réseau routier et autoroutier concédé, y compris sur les parties annexes et les installations annexes, fait l'objet d'une prise en charge par les sociétés concessionnaires d'ouvrages routiers ou autoroutiers.

Les conditions de cette prise en charge sont déterminées par une convention entre les services d'incendie et de secours et les sociétés concessionnaires d'ouvrages routiers et autoroutiers, selon des modalités fixées par arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité civile et des finances.

Cette convention prévoit également les conditions d'accès et d'usage aux infrastructures routières ou autoroutières, à titre gratuit, des véhicules des services d'incendie et de secours en opération, en application de l'article L. 122-4-3 du code de la voirie routière » ; Arrêté du 13 juillet 2022 relatif à l'engagement de moyens par les services d'incendie et de secours sur le réseau routier ou autoroutier concédé et aux conditions d'accès et d'usage aux infrastructures routières ou autoroutières, à titre gratuit, des véhicules des services d'incendie et de secours en opération (JORF, 19 juillet 2022).

⁴⁸⁶ Isabelle JARJAILLE, « Les autoroutes désormais gratuites pour les pompiers en intervention », *La Gazette des communes*, 07 novembre 2019.

⁴⁸⁷ V. Notamment : Rép. Min. à la QE n° 21364 (JOAN, 11 février 2020, p. 1 093).

⁴⁸⁸ CGI, art. 200 I b° ; art. 238 bis I a°.

par des personnes privées⁴⁸⁹. Si cette interprétation de l'administration fiscale vise à renforcer la stabilité financière de ce type de structures, elle ne manque pas d'être critiquée par la doctrine qui y voit, indirectement, le signe d'un recul de la puissance publique dans ses activités régaliennes⁴⁹⁰. Il en va de même pour différentes associations humanitaires qui participent aux missions de secours au quotidien. Les pouvoirs publics, au-delà d'un soutien apporté directement par des subventions, supportent leur activité à travers ces réductions d'impôts. D'autre part, si les structures hospitalières ne peuvent en bénéficier, les SDIS et les CCAS sont éligibles au Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FC-TVA) pour leurs dépenses d'investissement⁴⁹¹. L'État reverse ainsi une dotation quasiment équivalente à la valeur de TVA payée, permettant ainsi d'encourager les investissements en matériels. Enfin, plusieurs députés d'opposition ont également déposé – sans succès – une proposition de loi visant à permettre aux SDIS de bénéficier des tarifs préférentiels réglementés concernant l'électricité, dans un contexte d'inflation galopante⁴⁹². Dans ces différents cas, l'objectif est toujours le même : faciliter la bonne santé financière des structures et les soutenir compte tenu de leurs activités dans le cadre d'un droit fondamental à être secouru.

B. Un droit à être secouru indéniablement tourné vers l'absence de discrimination

116. La dimension fondamentale du droit à être secouru fait qu'il ne peut souffrir d'aucune discrimination dans sa mise en œuvre⁴⁹³. Par ailleurs, le Code de la santé publique prévoit que la politique de santé – à laquelle une partie des prestations se rattache à la question des secours

⁴⁸⁹ Rép. Min. à la QE n° 00082 (*JO Sénat*, 17 novembre 2022, p. 5 715).

⁴⁹⁰ Xavier PRÉTOT, « Pour le fisc, les SDIS peuvent être considérés comme des organismes à caractère social et humanitaire », *JCP A* 2022, 2352 ; Sur le recul des pouvoirs publics, v. : *Infra*, partie 2.

⁴⁹¹ CGCT, art. L. 1615-1 ; art. L. 1615-2 : « Les ressources destinées au Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, visé à l'article L. 1615-1, sont réparties entre les régions, les départements, les communes, la métropole de Lyon, leurs groupements, leurs régies, les services départementaux et territoriaux d'incendie et de secours, les centres communaux d'action sociale, les caisses des écoles, le Centre national de la fonction publique territoriale et les centres de gestion des personnels de la fonction publique territoriale au prorata de leurs dépenses éligibles en application de l'article L. 1615-1.

Les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes exclusivement composés de membres éligibles au Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée bénéficient, en lieu et place de leurs membres propriétaires, des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre des dépenses éligibles en application de l'article L. 1615-1 exposées dans l'exercice de leurs compétences.

Les services départementaux et territoriaux d'incendie et de secours bénéficient, en lieu et place des communes, des établissements publics intercommunaux ou des départements propriétaires, des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre des dépenses exposées dans l'exercice de leurs compétences sur les biens visés à l'article L. 1424-17 ».

⁴⁹² Thibault BAZIN et a., PPL n° 632 visant à ce que les services départementaux d'incendie et de secours puissent bénéficier des tarifs réglementés de vente d'électricité, Assemblée nationale, 15 décembre 2022.

⁴⁹³ V. Notamment : CSP, art. L. 1110-1 et s. ; Plus généralement, sur la condamnation pénale des discriminations : C. Pén., art. 225-1 et s. ; Sur la discrimination dans l'accès aux services publics : Danièle LOCHAK, « Réflexions sur la notion de discrimination », *Dr. Soc.* 1987, p. 778.

– « relève [largement] de la responsabilité de l'État » et qu'elle a notamment pour mission d'assurer « la réduction des inégalités sociales et territoriales »⁴⁹⁴. Les prestations de secours résultant de la mise en œuvre de véritables services publics, la logique universelle qui en découle invite – dans le cadre du principe d'égalité, ou même plutôt du principe d'équité⁴⁹⁵ – à en ouvrir l'accès le plus largement possible (1). La nécessité d'un égal accès aux secours, territorialement parlant, apparaît plus spécifiquement incontournable (2).

1. L'application du principe d'équité : la garantie d'un large accès aux secours

117. Un principe d'équité applicable aux secours. – Assez tôt en droit administratif, le principe d'égalité trouve à s'appliquer en ce qui concerne l'accès aux services publics⁴⁹⁶. Le juge administratif a pu admettre toutefois, comme le Conseil constitutionnel, que « le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit »⁴⁹⁷. Il apparaît toutefois délicat – pour ne pas dire impossible – de distinguer, pour la mise en œuvre du droit à être secouru, des catégories de bénéficiaires comme on pourrait le faire dans le cadre d'autres activités. À tout le moins, l'appréciation de ces différences de situation n'emporte pas les mêmes objectifs – notamment « financiers » – que celle habituellement menée en matière de service public. Comme le rappelle Mélis ARAS, dans ce domaine, « il n'existe pas différentes catégories d'usagers, mais différents niveaux d'urgences des usagers-victimes »⁴⁹⁸. Pour l'auteur, l'équité « se forme par la multiplication des mesures (...) adaptées à la spécificité de certaines catégories de population »⁴⁹⁹, mais « elle n'est pas prédéfinie dans le fonctionnement du service de secours. Il s'agit d'un concept qui s'autorégule à un moment donné (lors du traitement d'un appel et de la distribution du secours) »⁵⁰⁰. Il

⁴⁹⁴ CSP, art. L. 1411-1.

⁴⁹⁵ Mélis ARAS, « Le service des secours : service public ? Service au public ? Service d'ordre public ? », *RDSS* 2018, p. 225.

⁴⁹⁶ CE, 29 décembre 1911, *Chomel*, Lebon p. 1265 ; Stéphane CAPORAL-GRECO, « Principe d'égalité » in Delphine THARAUD et Caroline BOYER-CAPELLE, *Dictionnaire juridique de l'égalité et de la non-discrimination*, L'Harmattan, 2021, p. 137 ; Hélène PAULIAT, « Accès au service public », in *Ibid.*, p. 9 ; Nicole BELLOUBET-FRIER, « Le principe d'égalité », *AJDA* 1998, p. 152 ; CONSEIL D'ÉTAT, Rapport public sur le principe d'égalité, 1996 ; François-Charles BERNARD, « L'égalité d'accès aux services publics », *Archives de Philosophie du droit*, n° 51, 2008, p. 63.

⁴⁹⁷ CC, 7 janvier 1988, décision n° 87-232 DC ; CE, Sect., 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*, Lebon, p. 274 ; CE, Sect., 5 octobre 1984, *Commissaire de la République de l'Ariège*, n° 47875.

⁴⁹⁸ Mélis ARAS, *Op. Cit.*

⁴⁹⁹ *Ibid.*

⁵⁰⁰ *Ibid.*

s'agira ainsi surtout d'adapter la réponse des pouvoirs publics à la demande de secours en fonction de la situation concrète de la ou des bénéficiaires. Ce principe d'équité, qui lui sied parfaitement, s'entend ainsi comme visant dans « *la justice (...) à mieux assurer l'égalité ou plus exactement l'idée fondamentale d'équilibre* »⁵⁰¹. Le déploiement des secours sera simplement différent dans son contenu en fonction de la situation et des objectifs concrets visés ; il pourra même parfois être différé faute de moyens suffisants en vue de prioriser la réponse à d'autres situations plus graves⁵⁰². L'application de ce principe d'équité laisse ainsi aux secours une marge d'appréciation, comme le fait finalement le législateur à travers la généralité des textes adoptés pour la concrétisation du droit à être secouru. Cela permet de façon évidente d'adapter la réponse des pouvoirs publics aux différentes situations auxquelles les acteurs du secours pourraient être amenés à répondre.

118. Une prise en charge sans condition de nationalité. – La France, fidèle à ses valeurs humanistes, a depuis plusieurs années fait le choix de prendre en charge l'ensemble des soins et secours nécessités par l'urgence d'une situation humaine en détresse. Dans cette perspective, la qualité de « citoyen » qui résulte de la nationalité importe finalement assez peu, malgré une prise en charge par une solidarité qualifiée de « nationale ». Pendant longtemps, les mécanismes d'assistance demeuraient réservés aux seuls ressortissants nationaux, avant une évolution progressive depuis 1945⁵⁰³. De ce point de vue, le Code de la Sécurité sociale prévoit actuellement que « *toute personne travaillant ou, lorsqu'elle n'exerce pas d'activité professionnelle, résidant en France de manière stable et régulière bénéficie, en cas de maladie ou de maternité, de la prise en charge de ses frais de santé* »⁵⁰⁴. Il fallait également prévoir un dispositif en vue d'assurer la prise en charge des soins et secours apportés aux étrangers résidants irrégulièrement en France. Depuis 2003⁵⁰⁵, le législateur a ainsi clarifié la mise en

⁵⁰¹ Charles JARROSSON et François-Xavier TESTU, « Équité », in Denis ALLAND et Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2019, p. 635 ; V. Aussi : Stéphane CAPORAL-GRECO, « Principe d'équité » in Delphine THARAUD et Caroline BOYER-CAPELLE, *Dictionnaire juridique de l'égalité et de la non-discrimination*, L'Harmattan, 2021, p. 174 ; V. Également : Didier TRUCHET, « La dualité égalité et équité dans le service public », in *Égalité et équité. Antagonisme ou complémentarité ?*, Economica, 1999, p. 83 ; François TERRÉ, « Égalité et équité », *Archives de Philosophie du droit*, n° 51, 2008, p. 21.

⁵⁰² Par exemple, sur l'hébergement d'urgence pour lequel le juge tient compte des moyens de l'Administration : CE, Ord., 10 août 2023, n° 476633.

⁵⁰³ Didier MAILLE, Adeline TOULLIER et Pierre VOLOVITCH, « L'aide médicale d'État : comment un droit se vide de son sens faute d'être réellement universel », *RDSS* 2005, p. 543 ; CE, 17 décembre 1999, *Établissement public de santé St-André-lez-Lille*, n° 19347 : « *il ne résulte ni de ces dispositions ni d'aucune autre disposition législative ou réglementaire que la situation irrégulière d'un étranger puisse faire obstacle, dès lors qu'est établie l'insuffisance de ses ressources, à son droit de bénéficier de l'aide médicale en milieu hospitalier* ».

⁵⁰⁴ CSS, art. L. 160-1.

⁵⁰⁵ Loi n° 2003-1312, 30 décembre 2003, art. 97-1° et 97-2° (*JORF*, 31 décembre 2003).

œuvre de l'aide médicale d'État (AME), c'est-à-dire une prise en charge des soins pour les étrangers résidants en France depuis plus de trois mois, de manière ininterrompue, sans remplir les conditions de régularité et dont les ressources ne dépassent pas un certain plafond⁵⁰⁶. Pour les mineurs, la loi ne prévoit plus guère de durée de résidence préalable⁵⁰⁷. Le législateur a également prévu un fonds spécifique intervenant après les soins pour assurer les structures hospitalières d'une prise en charge financière et permettre la dispense des opérations médicales avant toute démarche administrative préalable : *« les soins urgents dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne ou d'un enfant à naître et qui sont dispensés par les établissements de santé aux étrangers résidant en France sans remplir la condition de régularité mentionnée à l'article L. 160-1 du code de la sécurité sociale et qui ne sont pas bénéficiaires de l'aide médicale de l'État en application de l'article L. 251-1 ainsi qu'aux demandeurs d'asile majeurs qui ne relèvent pas du régime général d'assurance maladie sont pris en charge dans les conditions prévues à l'article L. 251-2. Une dotation forfaitaire est versée à ce titre par l'État à la Caisse nationale de l'assurance maladie »*⁵⁰⁸. Si l'AME est assez largement critiquée ces dernières années par la sphère politique⁵⁰⁹, elle apparaît comme une couverture maladie rare en Europe et fidèle à la conception française en la matière. Cette politique publique profondément humaniste laisse entrevoir finalement toute la singularité et l'importance du droit à être secouru en France.

119. La solidarité nationale : un moyen de garantir l'égal accès aux secours. – Au-delà de la prise en charge des prestations de secours pour les étrangers, la garantie d'un accès universel aux secours résulte notamment de la « gratuité » – à tout le moins la série de prises

⁵⁰⁶ CASF, art. L. 251-1 et s. ; Vincent TCHEN, *Droit des étrangers*, LexisNexis, 2020, p. 902 et s. ; Patrick MORVAN, *Droit de la protection sociale*, 10^e Ed., LexisNexis, 2021, p. 517 et s.

⁵⁰⁷ CE, 7 juin 2006, *GISTI et a.*, n° 285576, *JCP S* 2006, 1702 ; Circulaire DSS/21/DGAS/DHOS n° 2008-04, 7 janvier 2008 ; Déf. des droits, 14 octobre 2020, décision n° 2020-174 ; Convention internationale des droits de l'Enfant, art. 24 §1 : *« les États parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services »*.

⁵⁰⁸ CASF, art. L. 254-1 ; Sur le contentieux lié au remboursement de ces dépenses : Cass., Civ. 2^{ème}, 15 juin 2017, n° 16-19.165, *RDSS* 2017, p. 766.

⁵⁰⁹ Stéphane RABILLER et Annie FITTE-DUVAL, « Fasc. 430-10 : Régime général ; Assurance maladie. Protection complémentaire pour les plus défavorisés », *JCl. Protection sociale Traité*, 1^{er} octobre 2018 (mise à jour : 13 juillet 2020) : *« La loi SILT (pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif) n'a pas retenu la proposition sénatoriale de remplacer l'actuel régime de l'aide médicale d'État par un régime d'aide médicale d'urgence (plus restrictif) avec instauration d'un droit annuel pour l'étranger et les personnes majeures à sa charge »* ; Décret n° 2020-1325 du 30 octobre 2020 relatif à l'aide médicale de l'État et aux conditions permettant de bénéficier du droit à la prise en charge des frais de santé pour les assurés qui cessent d'avoir une résidence régulière en France (*JORF*, 1^{er} novembre 2020) ; Jean-Marie ANDRÉ et Jean-Baptiste SIMON COMBES, « Une analyse critique de l'aide médicale de l'État », *Fondation Jean Jaurès*, 5 novembre 2019 ; Romain GEOFFROY, « Aide médicale d'État : trois questions sur sa suppression votée au Sénat », *Le Monde*, 9 novembre 2023.

en charge largement évoquées par notre étude – permise par la solidarité nationale dans ce domaine. Effectivement, l’objectif est bel et bien de permettre l’accès aux secours à chaque individu sans que le coût ne soit un frein ni à la sollicitation des professionnels ni à la prise en charge en elle-même. Ainsi, l’égal accès aux secours doit être appréhendé « *comme une ouverture des services publics à l’ensemble de la population* »⁵¹⁰, de la même façon qu’il est ainsi recherché pour l’accès aux soins⁵¹¹.

2. Le maillage territorial : un défi pour assurer l’égal accès aux secours

120. Le maillage territorial, une solution indispensable au regard du caractère fondamental du droit à être secouru. – Comme le rappelle la doctrine, « *la crise sanitaire [du Covid-19], par son intensité, sa durée et son caractère multidimensionnel, a mis à l’épreuve la capacité de l’organisation territoriale française à gérer avec efficacité une situation inédite* »⁵¹². Dans ce domaine « sanitaire », finalement tout à fait connexe au droit à être secouru, la question de l’organisation territoriale des secours et de la santé a pu demeurer omnipotente⁵¹³. Dans le cadre de la reconnaissance et de la concrétisation du droit fondamental à être secouru, la question plus précise du maillage territorial ne manque pas d’être invoquée tant elle doit permettre le plus large accès du public aux activités et prestations qui en découlent. Pour assurer le droit à être secouru, notamment à travers une pleine efficacité des interventions des différents acteurs, le Professeur Michel BORGETTO ne manque pas de faire remarquer « *la nécessité (...) de mettre en place non seulement des mécanismes de coordination entre les services concernés, mais également un maillage du territoire permettant de donner à chacun la garantie qu’il sera secouru en cas de besoin* »⁵¹⁴. En effet, si nous évoquions l’hétérogénéité des situations dans lesquelles peuvent se trouver les usagers-bénéficiaires du service public des secours, il ne fait guère de doute que ces différences peuvent également être accentuées par la pluralité des territoires et des lieux d’intervention. Le déploiement des secours peut donc parfois demeurer inégal, malgré les efforts des pouvoirs publics et le contrôle qui peut être opéré par le juge administratif sur les fermetures de casernes de sapeurs-pompiers ou de services

⁵¹⁰ Gilles J. GUGLIELMI, Geneviève KOUBI et Martine LONG, *Droit du service public*, LGDJ, 4^e Ed., 2016, p. 225.

⁵¹¹ Sur le sujet, v. notamment : Jean-Paul MARKUS, « Le Conseil de l’Europe et l’effectivité du principe d’égalité d’accès aux soins », *RDSS*, 2014, p. 63.

⁵¹² Bruno ACAR, « L’État départemental au cœur de la gestion de la crise sanitaire », *RDSS* 2022, p. 403.

⁵¹³ V. Notamment : Johanne SAISON, « Le système de santé à l’épreuve de l’urgence sanitaire », *AJDA* 2020, p. 1 698.

⁵¹⁴ Michel BORGETTO, « Organisation des secours et territoire », *RDSS* 2018, p. 195.

hospitaliers d'urgences⁵¹⁵. De son côté, la planification des secours s'attache particulièrement à ces problématiques dans le rôle que lui a notamment assigné le législateur⁵¹⁶. De ce point de vue, le juge s'assure seulement de la persistance d'une couverture opérationnelle des secours pour le territoire concerné, afin de continuer à garantir une prise en charge en cas de besoin et donc un accès au service public. Cette situation est comparable au droit d'accès au juge, le magistrat administratif effectuant un contrôle restreint sur les réformes de la carte judiciaire qui actent pourtant la fermeture de tribunaux en proximité⁵¹⁷.

121. Le droit à être secouru... sur terre, en mer, dans les airs ? – La formulation habituellement assez guerrière visant à se battre « sur terre, en mer, dans les airs »⁵¹⁸ se prête finalement assez bien à l'illustration de la nécessité d'assurer une dimension territoriale très large du droit à être secouru. Si la partie « aérienne » semble pour l'heure moins explorée, le Code des transports prévoit « *un service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs* », qui a notamment pour objectifs de sauver des vies humaines en cas d'accident et de prévenir les incendies des aéronefs⁵¹⁹, dans chaque infrastructure aéroportuaire. Par ailleurs, les compagnies d'aviation civile suivent des règles et procédures de secours très strictes (équipements en vol, formation...), tandis que la Convention de Chicago oblige l'État contractant « *à prendre les mesures qu'il jugera réalisables afin de porter assistance aux aéronefs en détresse sur son territoire* »⁵²⁰. Le « maillage territorial des secours », c'est-à-dire finalement leur disponibilité et leur proximité, importe également dans des contextes territoriaux particuliers. Il s'agit notamment de la mer et de la montagne, c'est-à-dire des zones plus difficilement accessibles pour les secours. Nous ne manquons pas d'évoquer précédemment les acteurs étatiques qui permettent le déploiement des secours en montagne⁵²¹ ou en mer⁵²². En mer, si des obligations pèsent sur les capitaines de navires, plusieurs conventions internationales prévoient une obligation, pour les États côtiers, d'organiser les secours. La Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM)⁵²³ précise notamment qu'ils veillent à « *la création et [au] fonctionnement d'un service permanent de*

⁵¹⁵ V. *Infra*, paragraphes 393 et s.

⁵¹⁶ V. *Infra*, paragraphes 209 et s. (planification).

⁵¹⁷ V. Virginie DONIER, « L'effectivité du droit d'accès au juge », in Sara BRIMO et Christine PAUTI (dir.), *L'effectivité des droits. Regards de droit administratifs*, Mare & Martin, 2019, p. 237.

⁵¹⁸ Une expression que l'on retrouve approximativement dans l'appel prononcé par le Général de Gaulle sur les ondes de la BBC, le 22 juin 1940.

⁵¹⁹ C. Transp., art. D. 6332-10 et s.

⁵²⁰ Convention du 7 décembre 1944, relative à l'aviation civile internationale, dite « Convention de Chicago ».

⁵²¹ V. Notamment : *Supra*, paragraphe 93.

⁵²² V. Notamment : *Supra*, paragraphe 93.

⁵²³ Convention des nations-unies sur le droit de la mer, 10 décembre 1982.

recherche et de sauvetage adéquat et efficace pour assurer la sécurité maritime et aérienne et, s'il y a lieu, collaborent à cette fin avec leurs voisins dans le cadre d'arrangements régionaux »⁵²⁴. La difficile situation des migrants, notamment en mer Méditerranée, fait largement écho à cette question⁵²⁵. Pour la montagne, si l'implantation des secours s'avère être plutôt efficace, la doctrine critique une organisation assez absconse qui ne facilite pas toujours la lisibilité dans l'accès aux secours⁵²⁶ et mériterait d'être réformée plus profondément. À ce propos, le Professeur Philippe YOLKA faisait part de la singularité de notre organisation du secours en montagne et de sa persistance en dépit des affrontements parfois importants dans la coexistence de ses différents acteurs (pompiers, gendarmerie et CRS de montagne, compagnies d'hélicoptères privés...) ⁵²⁷. Malgré tout, dans l'ensemble de ces hypothèses, la volonté du législateur et des pouvoirs publics apparaît bien attachée à ce que les secours puissent se déployer en tous lieux conformément aux objectifs assignés au droit fondamental à être secouru et en fonction des demandes émanant de la population.

§2. L'impériosité des secours au service d'un droit à être secouru

122. Le caractère fondamental du droit à être secouru découle aussi indéniablement de l'impériosité des missions qui s'y attachent. Le cadre particulier des secours – entre ordre et service publics – permet à la fois l'application du principe de continuité des secours **(A)**, assurant sa permanence en toute circonstance, mais également une certaine prépondérance du droit à être secouru face à d'autres enjeux dans des domaines juridiques pour le moins variés **(B)**.

A. L'application du principe de continuité dans le cadre du droit à être secouru

123. L'existence d'un droit à être secouru est pleinement démontrée par la volonté générale d'assurer la continuité des secours **(1)**, les pouvoirs publics pouvant recourir à plusieurs procédés pour l'organiser et la garantir **(2)**.

⁵²⁴ Art. 98 de la CNUDM.

⁵²⁵ V. *Infra*, paragraphes 433 et s.

⁵²⁶ Philippe YOLKA, « Secours en montagne : une réforme en pente douce. À propos de la circulaire du 6 juin 2011 », *JCP A*, 2011, act. 488.

⁵²⁷ Philippe YOLKA, « Secours en montagne : un fauteuil pour trois ? », *JCP A* 2022, comm. 219.

1. La nécessité d'assurer la continuité des secours

124. Garantir un fonctionnement régulier du service public des secours. – Comme le rappelle le Professeur Stéphane BRACONNIER, « *le principe de continuité a, dans une première approche, vocation à garantir un fonctionnement régulier du service public, conformément aux textes qui l'organisent. En ce sens, il n'est pas synonyme de permanence. Il n'implique donc pas que le service fonctionne 24 heures sur 24, même si, à l'évidence, la nature même de certains services postule l'absence d'interruption dans la fourniture du service. C'est le cas pour les hôpitaux* »⁵²⁸. Mais c'est aussi le cas pour les autres acteurs institutionnels du secours. La continuité du service public des secours vient évidemment consacrer l'existence d'un droit à être secouru à tout instant. Face à des mouvements sociaux en nombre, la continuité des secours doit notamment être garantie en conciliation avec l'exercice du droit de grève⁵²⁹. Il est à noter d'ailleurs que le Code de la défense nationale interdit purement et simplement l'exercice du droit de grève, au profit des militaires. Ses dispositions s'appliquent donc aux sapeurs-pompiers militaires, principalement ceux de la BSPP et de la BMPM⁵³⁰, sans oublier les militaires qui concourent aux secours dans les structures militaires hospitalières ouvertes au public. De même, cette nécessité de continuité en matière de secours est plus particulièrement marquée par une véritable mission de « permanence des soins », dans le secteur hospitalier, qui n'est d'ailleurs pas amené à être mis en œuvre uniquement en cas de grève, mais concourt à la bonne organisation des services d'urgence souvent submergés. Aussi, la politique de « sobriété énergétique » menée récemment par les États européens et les difficultés annoncées dans ce domaine ont obligé les activités d'importance vitale à s'assurer de la continuité de leur fonctionnement dans ces circonstances pour le moins inattendues.

125. La continuité des secours face au droit de grève. – Plusieurs mouvements de grève ont été organisés ces dernières années au sein du service public des secours, notamment pour protester contre des conditions de travail souvent difficiles⁵³¹. Ils ont touché tant les

⁵²⁸ Stéphane BRACONNIER, *Droit des services publics*, Coll. Thémis Droit public, PUF, 2003, p. 277.

⁵²⁹ Sur cette notion : V. Bernard MATHIEU, « Le droit constitutionnel de la grève », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 1997/13, p. 310-347 ; Sophie DION-LOYE et Bernard MATHIEU, « Le droit de grève », *RFDC* 1991, p. 509.

⁵³⁰ Code de la défense nationale, art. L. 4121-4.

⁵³¹ V. *Infra*, paragraphes 357 et s.

établissements de santé⁵³², plus particulièrement les services d'urgences⁵³³, que les sapeurs-pompiers⁵³⁴. Plus généralement, le préambule de 1946 rappelle que « *le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent* »⁵³⁵. Ainsi, la jurisprudence considère que « *l'assemblée constituante a entendu inviter le législateur à opérer la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels (...) et la sauvegarde de l'intérêt général* »⁵³⁶. Consacrant le principe de continuité, le Conseil constitutionnel a promu, dès 1979, une conception particulièrement large des restrictions pouvant être apportées au droit de grève dans certains services publics. C'est ainsi qu'il rappelle que ces restrictions peuvent aller jusqu'à l'interdiction d'exercer ce droit, plus particulièrement pour les « *agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays* »⁵³⁷. Un raisonnement qui peut être facilement entendu et appliqué aux différents agents des services d'incendie et de secours, mais aussi au personnel des services d'urgences et aux hôpitaux⁵³⁸, qui répondent à travers nombre de leurs missions aux besoins qualifiés « d'essentiels » par la Nation. La loi du 31 juillet 1963⁵³⁹ a d'ailleurs introduit, plus généralement, l'obligation pour les organisations syndicales de déposer un préavis cinq jours francs avant le début d'un mouvement touchant un service public⁵⁴⁰. L'objectif apparaît évident : ne pas entraver le fonctionnement des services publics et, plus précisément ici dans le cadre de notre étude, la délivrance de prestations de secours dans le cadre du droit fondamental à être secouru.

⁵³² Jean-Michel BEZAT, « La manifestation des infirmières confirme la persistance d'un profond malaise », *Les Échos*, 27 septembre 1991.

⁵³³ V. Quelques exemples : Flore GALAUD, « Georges-Pompidou : grève aux urgences », *Le Figaro*, 09 mars 2012 ; Salomé GARGANNE, « Cher : un hôpital en grève illimitée pour défendre l'accès aux soins de proximité », *Le Figaro*, 11 juin 2018 ; Stéphane GUERARD, « Samu 93 : Grève éclair pour une victoire éclatante », *L'Humanité*, 26 décembre 2018.

⁵³⁴ V Également quelques exemples : Olivier COUVREUR, « Des milliers de pompiers crient leur colère à Paris », *Le Figaro*, 3 novembre 2011 ; Florian LOISY, « Les pompiers de l'Essonne en grève dès ce lundi », *Le Parisien*, 11 novembre 2018 ; Françoise SIGOT, « Les pompiers de Lyon et du Rhône veulent plus de moyens », *La Gazette des communes*, 28 novembre 2018.

⁵³⁵ Préambule de la Constitution de 1946, alinéa 7.

⁵³⁶ CAA Douai, 05 mars 2015, *Syndicat autonome des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs, techniques et spécialisés de l'Oise*, n° 14DA00326.

⁵³⁷ CC, 25 juillet 1979, Service public de la radio-télévision, décision n° 79-105 DC.

⁵³⁸ Ne sont pas uniquement concernés les agents publics, au sein des hôpitaux, mais aussi les médecins internes qui participent aux missions du service public : v. TA Orléans, 31 mars 1999, n° 97766.

⁵³⁹ Loi n° n°63-777 du 31 juillet 1963 relative à certaines modalités de la grève dans les services publics (*JORF*, 2 août 1963, p. 7 156).

⁵⁴⁰ C. Trav., art. L. 2512-1 et s.

126. L'obligation d'organiser une permanence des soins⁵⁴¹ : des secours médicaux 24 heures sur 24. Comme le rappellent certains spécialistes du droit hospitalier, « l'existence d'une "permanence" des soins est une nécessité non contestée : elle doit permettre un accès, de manière continue, à des soins qui ne peuvent être différés. Elle constitue depuis longtemps une obligation commune des professionnels et établissements de santé, portée conjointement par les principes du service public et ceux de la déontologie des professions de santé »⁵⁴². Certains y voient même un « complément indispensable de l'aide médicale urgente »⁵⁴³. Il s'agit d'offrir un réel accès aux soins, permettant une prise en charge rapide des patients face à leurs demandes inopinées, y compris durant les périodes où cet accès est plus délicat du fait de la fermeture des cabinets médicaux et de la réduction des activités : la nuit, les jours fériés ou encore le dimanche⁵⁴⁴. Il faut rappeler que, depuis la loi de 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST)⁵⁴⁵, la permanence des soins apparaît comme une mission de service public des établissements de santé. La loi du 26 janvier 2016⁵⁴⁶ confirme l'importance de cette mission dans les établissements assurant le service public hospitalier, puisque ses dispositions codifiées à l'article L. 6112-2 du CSP garantissent « la permanence de l'accueil et de la prise en charge, notamment dans le cadre de la permanence des soins (...), ou, à défaut, la prise en charge par un autre établissement de santé ou par une autre structure en mesure de dispenser les soins nécessaires ». Le Code de la santé publique rappelle que la permanence des soins repose sur une véritable articulation entre les établissements hospitaliers et la médecine de ville puisque la permanence des soins est également assurée « par les médecins (...) dans le cadre de leur activité libérale »⁵⁴⁷. Au départ, leur participation demeurerait réellement facultative, tandis qu'elle apparaît aujourd'hui – c'est le cas depuis 2005⁵⁴⁸ – comme fondée sur le volontariat, avec l'inscription des médecins qui le

⁵⁴¹ Sur ce sujet, v. « La permanence des soins », actes du colloque du 24 mars 2004, organisé par l'Association française de droit médical (AFDM), *Revue générale de droit médical*, n° spécial, juillet 2006.

⁵⁴² Claudine BERGOIGNAN-ESPER et Marc DUPONT, *Droit hospitalier*, 10^e Ed., Dalloz, 2017, p. 87.

⁵⁴³ Anne LAUDE, Bertrand MATHIEU et Didier TABUTEAU, *Droit de la santé*, 3^e Ed., PUF, 2012, p. 56.

⁵⁴⁴ Marie-France CALLU, Marion GIRER et Guillaume ROUSSET, *Dictionnaire de droit de la santé. Secteurs sanitaire, médico-social et social*, LexisNexis, 2017, p. 291 ; Art. R. 6315-1 du CSP ; Sur le champ de la mission de permanence des soins, v. CAA Paris, 10 novembre 2011, *Mme A. c./ SOS Médecins*, n° 11PA01228 : « le champ de cette mission se limite à l'organisation de la régulation des appels des patients et de l'accès de ceux-ci à un médecin de permanence, qui peut être libéral, la continuité des soins devant être assurée par une mise à disposition des moyens ».

⁵⁴⁵ Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (*JORF*, 22 juillet 2009, p. 12 184), notamment l'article 1^{er}.

⁵⁴⁶ Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé (*JORF*, 27 janvier 2016).

⁵⁴⁷ Art. L. 6314-1 du CSP. Il précise également que les médecins ayant conservé une pratique clinique, ainsi que les médecins praticiens militaires, peuvent participer à cette mission de service public.

⁵⁴⁸ Décret n° 2005-328 du 7 avril 2005 relatif aux modalités d'organisation de la permanence des soins et aux conditions de participation des médecins à cette permanence et modifiant le code de la santé publique (*JORF*, 8 avril 2005, p. 6 345).

souhaitent sur un tableau d’astreintes fixé pour une durée minimale de trois mois⁵⁴⁹. Toutefois, elle peut devenir obligatoire à défaut de médecins inscrits en nombre suffisant, le préfet pouvant alors faire usage de son pouvoir de réquisition, après consultation des organismes professionnels⁵⁵⁰. La participation du médecin apparaît alors comme une obligation déontologique, garantissant pleinement un accès aux secours et démontrant une nouvelle fois le caractère impérieux des secours, y compris dans la situation où le médecin considère la réquisition comme illégale ou injustifiée⁵⁵¹. Il faut dire qu’en « novembre 2001, les médecins généralistes [avaient] débutés une grève des gardes de nuit et de week-end remettant en cause l’obligation d’assurer la permanence des soins telle qu’elle était énoncée dans l’article 77 du code de déontologie médicale »⁵⁵², marquant la fin d’une organisation chaotique. Aussi, il faut rappeler que les associations de permanence des soins participent très largement à ce dispositif, à l’heure actuelle, notamment à travers l’association « SOS Médecins »⁵⁵³. De nouvelles structures ont pu voir le jour ces dernières années, afin d’assurer la mission de permanence des soins dans des conditions optimales : on retrouve notamment les maisons médicales de garde. Si le Professeur Christian VALLAR, rappelait, au début des années 2000, que « l’aide médicale urgente n’entre pas dans les missions »⁵⁵⁴ de ces structures ouvertes uniquement pendant les créneaux de permanence des soins, une circulaire de 2007 promeut, quant à elle, la signature de conventions entre ces maisons de garde et structures hospitalières qui participent à la prise en charge des urgences⁵⁵⁵. Enfin, il faut préciser que c’est l’ARS qui organise pleinement la permanence des soins sur le territoire régional divisé en plusieurs portions, dans le cadre d’un cahier des charges arrêté par son directeur général. Les modalités de l’organisation de cette permanence sont précisées par l’ARS, dans les conditions définies par le décret du 13 juillet

⁵⁴⁹ Art. R. 6315-2 du CSP.

⁵⁵⁰ Art. R. 6315-4 du CSP.

⁵⁵¹ CE, 23 janvier 2013, *M. T. c./ Conseil départemental de l'ordre des médecins du Rhône*, n° 344704. Dans cet arrêt, le Conseil d’État confirme la sanction, d’interdiction d’exercer la médecine pendant trois mois, prononcée par la chambre disciplinaire nationale de l’ordre des médecins, à l’encontre d’un médecin ayant refusé, sans présenter aucune raison impérieuse, de participer à la permanence des soins comme lui en imposait une réquisition préfectorale. Pour justifier son refus, le médecin généraliste en cause arguait que la réquisition était injustifiée et donc illégale. Pour les juges du Palais Royal, cela n’a aucune incidence, le praticien commettant alors une faute professionnelle passible de sanction par ses pairs.

⁵⁵² Stéphanie GENTILE et Bernadette DEVICTOR (dir.), « Les maisons médicales de garde en France », *Santé Publique*, vol. 17, 2005/2, p. 233-240.

⁵⁵³ En 1966, s’inspirant de l’organisation des dépannages mis en place par les plombiers et faisant face au décès d’un de ses patients alors qu’il était en week-end, le Dr. Marcel LASCAR a été à l’origine de la création de l’association « SOS Médecin » qui s’est, depuis, largement développée dans les principaux secteurs urbains de France. V. Claudine PROUST, « Il y a 50 ans, il inventait SOS Médecins », *Le Parisien*, 1^{er} juin 2016.

⁵⁵⁴ Christian VALLAR, « Permanence des soins et service public hospitalier », *RDSS* 2004, p. 288.

⁵⁵⁵ Circulaire DHOS/DSS/CNAMTS/O1/1B n° 2007-137 du 23 mars 2007 relative aux maisons médicales de garde et au dispositif de permanence des soins en médecine ambulatoire (NOR : SANH0730188C).

2010⁵⁵⁶, en collaboration avec les représentants des professions concernées et après avis du représentant de l'État⁵⁵⁷. Un avis qui marque, encore une fois, l'importance de la permanence des soins pour les pouvoirs publics en assurant continuellement un accès aux secours. S'inscrivant pleinement dans l'organisation et l'accès au secours de manière continue, une régulation téléphonique de la permanence des soins est assurée selon des modalités validées, dans le cadre de la loi, par le directeur général de l'ARS⁵⁵⁸. Cette régulation est généralement organisée, dans le cadre d'une collaboration étroite, par le SAMU, les médecins libéraux – y compris depuis leur cabinet ou domicile, dans le cadre d'une convention avec l'établissement de santé – et par les associations de permanence des soins. L'accès à cette régulation est généralement garanti par le numéro national de permanence des soins, par les numéros habituels du SAMU ou par le numéro des plateformes associatives⁵⁵⁹.

2. Le recours à des outils permettant d'organiser la continuité des secours

127. Assignations et réquisitions des agents. – Face aux grèves importantes qui sont toujours possibles, le droit à être secouru peut compter sur deux outils indispensables : l'assignation et la réquisition. Il convient de rappeler que le législateur et la doctrine opèrent une distinction claire entre l'appel aux grévistes par le chef de service – c'est-à-dire une « assignation » – et la réquisition par une autorité de police⁵⁶⁰. Conformément à la jurisprudence sur le droit de grève, il appartient au chef de service de décider des limites qui peuvent être instaurées en fonction des besoins du service et donc, pour les secours, de la population⁵⁶¹. Il s'agit généralement du président ou du directeur du SDIS, concernant les sapeurs-pompiers, mais aussi du directeur d'établissement pour les agents publics d'un centre hospitalier⁵⁶². Pour garantir le droit à être secouru malgré un mouvement social, les chefs de

⁵⁵⁶ Décret n° 2010-809 du 13 juillet 2010 relatif aux modalités d'organisation de la permanence des soins (*JORF*, 17 juillet 2010, p. 13 240). V. Notamment sa codification : CSP, art. R. 6315-1 à R. 6315-6.

⁵⁵⁷ Art. L. 1435-5 du CSP

⁵⁵⁸ Art. L. 6314-1 alinéas 3 et 4 du CSP.

⁵⁵⁹ Art. R. 6315-3 du CSP.

⁵⁶⁰ Benoît SCHMALTZ, « La distinction entre la réquisition de grévistes par une autorité de police et par un chef de service », *JCP A*, 2015, 2130 ; Joël MEKHANTAR, « Légalité d'une réquisition de pompiers grévistes pour la 14 juillet », note ss. TA Nouvelle-Calédonie, 2 mars 2000, n° 9900345 et 9900346, *AJFP* 2000, p. 92.

⁵⁶¹ CE, Ass., 7 juillet 1950, *Dehaene*, n° 01645, Lebon.

⁵⁶² CSP, art. L. 6143-7 ; Ce n'est donc pas à l'État de restreindre, à travers une circulaire (circulaire du 29 novembre 1974 des ministres du travail et de la santé concernant les dispositions à prendre en cas de grève dans la fonction publique), la grève dans l'ensemble des hôpitaux (v. CE 14 octobre 1977, *Syndicat général CGT personnels des affaires sociales et union syndicale CFDT*, n° 98807, Lebon). De leur côté, les syndicats n'ont pas à recevoir notification de la liste des agents assignés (v. CE, 4 février 1976, *Syndicat CFDT du centre psychothérapique de Thuir*, n° 97686, Lebon, *AJDA* 1978 p. 50). V. Également : CE, 29 juillet 1983, n° 37688 ; CE, 1^{er} décembre 2004, *Onesto*, n° 260551, Lebon.

service sont donc pleinement compétents pour organiser un service minimum⁵⁶³, sans avoir besoin de consulter un quelconque comité ou organe interne⁵⁶⁴. En l'absence de texte de loi spécifique garantissant un service minimum des acteurs du secours⁵⁶⁵, c'est le juge administratif qui est venu consacrer son effectivité matérielle nécessaire à l'existence d'un droit à être secouru. Dans ce cadre, il est donc possible pour le chef de service de faire appel aux volontaires pour compléter les effectifs⁵⁶⁶, mais aussi d'assigner, à travers une note de service adressée individuellement à chaque agent concerné, une partie des grévistes pour permettre d'assurer un fonctionnement minimal⁵⁶⁷. Il a également la possibilité, pour permettre la cohérence du service minimum et éviter une désorganisation préjudiciable, de procéder au recensement des grévistes en demandant à chaque agent de bien vouloir communiquer leur intention de participer au mouvement de grève au plus tard la veille de la journée de mobilisation⁵⁶⁸. D'ailleurs, l'assignation n'est pas réservée aux seules situations de grève : de manière exceptionnelle, le directeur d'un SDIS peut très bien assigner certains membres du personnel – quitte à augmenter très largement le temps de travail habituellement autorisé – pour faire face à « *un absentéisme pour maladie (...) anormalement élevé et imprévisible [qui] faisait manifestement obstacle à l'exécution du service de protection de la sécurité des personnes et des biens* »⁵⁶⁹. Tout refus de la part d'un agent assigné « *serait susceptible de poursuites disciplinaires sur le fondement du refus d'obéissance* »⁵⁷⁰. En outre, les défaillances qui résulteraient d'une désorganisation en raison de la grève des acteurs du secours pourraient amener à ce que la responsabilité des services de secours pour faute soit engagée⁵⁷¹. Depuis la loi de 2003 sur la sécurité intérieure⁵⁷², il est permis au Préfet, dans le cadre de ses pouvoirs de police administrative et lorsque l'urgence de la situation le justifie, « *par arrêté motivé, pour toutes les communes du département ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout bien ou service,*

⁵⁶³ CAA Lyon, 16 juin 2011, *Syndicat autonome des sapeurs-pompiers de Côte-d'Or*, n° 10LY00214. Sur le service minimum ; v. Également : Fabien PUGLIERINI, *Le droit de grève et le service minimum à l'hôpital public, en France et dans d'autres pays de l'Union européenne*, (Thèse droit public, Dijon), 1999.

⁵⁶⁴ CE, 30 novembre 1998, *Mme Rosenblatt*, n° 183359, D. 1999, p. 21.

⁵⁶⁵ A contrario des textes législatifs introduits pour garantir un service minimum dans les transports (Loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs) ou un accueil dans les écoles (Loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire).

⁵⁶⁶ CE, 8 avril 2013, *Syndicat général CGT du CHU de Toulouse*, n° 367453.

⁵⁶⁷ CE, 7 janvier 1976, *Centre hospitalier régional d'Orléans*, n° 92162, Lebon.

⁵⁶⁸ CAA Douai, 5 mars 2015, *Syndicat autonome des sapeurs-pompiers de l'Oise*, n° 14DA00326.

⁵⁶⁹ Vincent DOEBELIN, « La légalité d'une prolongation du temps de garde en cas d'absentéisme chez les sapeurs-pompiers assignés », Note sous TA Lyon ord., 11 décembre 2018, Syndicats SUD et CGT du SDNIS du Rhône, n° 1808919, *Les Affiches d'Alsace-Moselle*, 22 octobre 2019, p. 12-14.

⁵⁷⁰ Didier JEAN-PIERRE, « Le droit de grève dans la fonction publique hospitalière », *JCP A*, 2002, 1207.

⁵⁷¹ V. *Infra*, partie 1, titre 1, chapitre 2 (responsabilité).

⁵⁷² Art. 3 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (*JORF*, 19 mars 2003, p. 4 761).

requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin ou que les conditions de son maintien soient assurées »⁵⁷³. Dès lors que concernant les SDIS et les hôpitaux publics, l'assignation est très largement reconnue par la jurisprudence, il n'existe guère d'hypothèses où la réquisition préfectorale semble indispensable, ce qui explique qu'elle soit finalement peu utilisée. Sa gravité et son caractère exceptionnel justifient, sans nul doute, le contrôle de proportionnalité alors effectué par le juge administratif⁵⁷⁴. Il vérifie ainsi que la mesure ne soit pas excessive par rapport au but espéré et aux conséquences des événements en cause. Pour autant, la question de la réquisition se pose de manière plus problématique, en ce qui concerne les cliniques privées qui sont amenées, elles aussi, à assurer le service public hospitalier et – de plus en plus – des missions attachées aux services d'urgences⁵⁷⁵. Si les restrictions au droit de grève prévues pour les sapeurs-pompiers ou autres agents du service public hospitalier n'y sont pas envisageables, « *en dehors des obligations de sécurité des patients s'imposant aux établissements* »⁵⁷⁶ même privés, la mise en place d'une réquisition préfectorale est possible, mais doit rester proportionnée aux besoins et aux risques engendrés par la grève. Ainsi, le Conseil d'État a pointé l'illégalité de la réquisition du Préfet d'Indre-et-Loire, visant l'ensemble des effectifs de sages-femmes d'une clinique privée, « *sans envisager le redéploiement d'activités vers d'autres établissements de santé ou le fonctionnement réduit du service, et sans rechercher si les besoins essentiels de la population ne pourraient être autrement satisfaits compte tenu des capacités sanitaires du département* »⁵⁷⁷.

128. Un contrôle limité du juge administratif en la matière. – Le Conseiller Xavier PRÉTOT fait remarquer que le juge administratif, dans les pas du juge constitutionnel, procède à une conciliation entre « *l'exercice du droit de grève et la sauvegarde de l'intérêt général, laquelle ne s'applique pas seulement à la continuité des services publics, mais aussi à la garantie de la santé publique et à la protection de la sécurité des personnes et des biens, autrement dit à la pérennité de l'ordre public* »⁵⁷⁸. L'importance des services de secours

⁵⁷³ CGCT, art. L. 2215-1 4°.

⁵⁷⁴ V. Un arrêt fondateur en matière de réquisition (en l'espèce, pour le service public des transports) : CE, 24 février 1961, *Sieur Isnardon*, n° 40013, Lebon p. 150. V. Également : Éric NUNES, « La réquisition porte une atteinte très forte aux droits des grévistes », *Le Monde*, 21 octobre 2010.

⁵⁷⁵ Selon le président de la Fédération de l'hospitalisation privée, Lamine GHARBI, les cliniques privées prennent « *actuellement en charge 3 millions de patients en urgence, contre 18 millions pour le public* » (v. Anne JEANBLANC, « Les cliniques pourraient recevoir deux fois plus d'urgences », *Le Point*, 16 avril 2018).

⁵⁷⁶ Claudine BERGOIGNAN-ESPER et Marc DUPONT, *Op. Cit.*, p. 552.

⁵⁷⁷ CE, 9 décembre 2003, *Mme Aguillon et a.*, n° 262186, obs Paul CASSIA, *RFDA* 2004, p. 311.

⁵⁷⁸ Xavier PRÉTOT, « Le préfet peut-il user du pouvoir de réquisition pour faire échec à la grève des personnels d'une clinique privée ? », *JCP G*, 2004, 10 076.

apparaissant comme essentiels, eu égard à la nature de leurs missions dans le cadre du droit à être secouru, pousse le juge à n'exercer qu'un contrôle restreint sur les mesures prises pour en assurer la continuité. S'il laisse une large marge de manœuvre aux chefs de service ou à l'autorité de police, il s'attache toutefois à ce que seuls les agents considérés comme indispensables à la continuité du service puissent voir leur droit de grève être restreint⁵⁷⁹. Les effectifs doivent, de ce point de vue, simplement permettre la mise en place d'un service minimum, sans qu'il soit nécessaire d'imposer aux personnels de se présenter à leurs postes de travail les jours de grève afin de constituer des effectifs équivalents à ceux d'un service normal⁵⁸⁰. La juridiction prend d'ailleurs soin d'étudier le contexte dans lequel les assignations ou réquisitions se déroulent : elle sera par exemple moins restrictive face aux besoins des secours si un évènement particulier ou de grande ampleur est prévu dès lors qu'il nécessite classiquement des interventions plus nombreuses⁵⁸¹. De plus, le juge des référés ordonne, afin d'organiser le service minimum d'un SAMU et permettre la continuité du service des urgences, que « *le service de garde [soit] assuré en priorité par les médecins habilités à exercer la fonction de médecin urgentiste ne se déclarant pas en état de grève* ». Mais pour éviter que soit portée une atteinte disproportionnée au droit de grève des médecins urgentistes, il demande de compléter leurs effectifs en établissant « *un tableau (...) recensant les praticiens rattachés aux effectifs du centre hospitalier régional (...) remplissant les capacités professionnelles pour exercer dans le cadre des missions du SAMU* »⁵⁸². Naturellement, le juge administratif veille à ce que la retenue sur la rémunération de l'agent gréviste ne soit pas considérée comme une sanction disciplinaire,⁵⁸³ mais comme la conséquence d'un service non effectué⁵⁸⁴. Le refus, des pompiers ou agents régulateurs, de prendre les appels d'urgence entrants, pourrait cependant être considéré comme un exercice fautif du droit de grève, en raison de ses conséquences dramatiques et de la contestation du droit à être secouru qui en résulterait⁵⁸⁵.

⁵⁷⁹ TA Strasbourg, 24 janvier 1985, *Syndicat départemental des services de santé et des services sociaux CFDT du Bas-Rhin c/ Centre de transfusion sanguine de Strasbourg*, D. 1986 p. 78.

⁵⁸⁰ TA Orléans, 1er juin 1973, *Syndicat départemental du service de santé*, Lebon p. 788 ; CAA Lyon, 22 mai 2001, n° 98LY01713 ; CAA Marseille, 6 juin 2017, *SDIS du Gard*, n° 15MA01034 ; V. Également : Philippe TERNEYRE, *La grève dans les services publics*, Ed. Sirey, 1991, p. 52.

⁵⁸¹ TA Lyon, Ord., 11 décembre 2018, *Syndicats SUD et CGT du SDMIS du Rhône*, n° 1808919 : c'est notamment le cas dans cette ordonnance où le juge des référés prend soin de mentionner que la Fête des Lumières, évènement lyonnais connu internationalement, devait se dérouler à cette période et nécessitait une plus grande disponibilité des secours.

⁵⁸² TA Orléans, Ord., 11 décembre 2001, *Bennis*, n° 01-04533, 01-04541, 01-04542, 01-4538, *AJFP* 2002, p. 39.

⁵⁸³ Marie-Laure MOQUET-ANGER, *Droit hospitalier*, 5^e Ed., LGDJ, 2018, p. 296-297.

⁵⁸⁴ Par exemple : CE, 09 novembre 2007, *Centre hospitalier spécialisé Paul-Guiraud de Villejuif*, n° 293987.

⁵⁸⁵ V. Bertrand MATHIEU, « Illégalité de retenues sur salaires imposées à des agents publics ayant participé à un mouvement revendicatif », *AJDA* 1992, p. 371.

129. Sobriété énergétique et continuité pour les secours : l'exemple du délestage. –

Comme nous le rappelions précédemment, les politiques de « sobriété » et la crainte de coupures d'électricité – notamment durant l'hiver 2022-2023 – ont mis en lumière la nécessité pour l'État d'organiser un délestage sur les réseaux électriques. Un service prioritaire doit ainsi permettre le maintien de l'alimentation en énergie pour certaines structures d'importance vitale⁵⁸⁶, telles que les hôpitaux, « *qui ne sauraient souffrir d'interruption dans leur fonctionnement sans mettre en danger des vies humaines* »⁵⁸⁷. Les préfets supervisent ces « plans de délestage » et établissent, dans chaque département, une liste des structures prioritaires, notamment celles qui participent ainsi à la mise en œuvre du droit à être secouru. Au-delà même de cette seule sobriété, de telles activités doivent veiller à prévenir tout risque qui menacerait sa continuité. Ces actions témoignent là encore de l'importance et de la reconnaissance d'un véritable droit fondamental à être secouru.

B. Le droit à être secouru prépondérant face à d'autres enjeux

130. L'impériosité des secours, illustrant la consécration et l'effectivité d'un droit fondamental à être secouru, permet des dérogations importantes aux réglementations, droits et libertés habituellement applicables. Ces dérogations, qui participent à ce cadre quelque peu exorbitant du droit commun applicable aux secours, peuvent être aisément illustrées par quelques exemples, notamment le motif d'exemption pénale que peut, à certains égards, constituer le secours à personnes (1). De la même manière, il faut évoquer le contournement des convictions philosophiques ou religieuses sur lesquelles le caractère impératif des secours prime le plus souvent (2).

1. Porter secours : un motif d'exemption pénale

131. Il apparaît ainsi que les véhicules de secours, qui bénéficient d'une certaine priorité à respecter, peuvent largement déroger aux dispositions habituellement applicables du Code de la route. Comme les secours ne peuvent intervenir en toute circonstance et que chaque individu peut être le premier maillon de la chaîne de secours, nous y reviendrons⁵⁸⁸, le législateur a prévu

⁵⁸⁶ Sur ces activités/opérateurs d'importance vitale, v. : C. Def., art. L. 1332-1 et s. ; art. R. 1332-1 et s.

⁵⁸⁷ Arrêté du 5 juillet 1990 fixant les consignes générales de délestages sur les réseaux électriques (NOR : INDG9000485A) ; Pierre-Adrien DUBROCA et Gilles LE CHATELIER, « Régime des délestages d'électricité : conséquences et moyens d'actions des collectivités territoriales », *AJCT* 2023, p. 76.

⁵⁸⁸ V. *Infra*, partie 2, titre 2, chapitre 2.

un certain nombre de dispositifs au soutien du droit à être secouru. Les particuliers peuvent ainsi bénéficier de l'état de nécessité lorsqu'ils portent secours et transportent une victime dans ce but, se substituant d'une certaine façon aux autorités publiques qui en ont habituellement la charge et le préservant de certaines conséquences pénales. De la même façon, le droit à être secouru permet d'être exempté des sanctions pénales initialement prévues dans le cadre de l'aide apportée aux étrangers en situation irrégulière.

132. La priorité des véhicules de secours. – Le Code de la route vient distinguer les véhicules d'intérêt général prioritaires, qu'il définit notamment comme tout « *véhicule des services de police, de gendarmerie, des douanes, de lutte contre l'incendie, d'intervention des services de déminage de l'État, d'intervention des unités mobiles hospitalières ou, à la demande du service d'aide médicale urgente, affecté exclusivement à l'intervention de ces unités* »⁵⁸⁹ et les véhicules d'intérêt général bénéficiant de facilités de passage, c'est-à-dire notamment les ambulances « *de transport sanitaire, véhicule d'intervention (...) des associations médicales concourant à la permanence des soins, des médecins lorsqu'ils participent à la garde départementale, de transports de produits sanguins et d'organes humains* »⁵⁹⁰. Les premiers ne sont donc pas soumis aux règles d'usage des voies routières dès lors qu'ils « *font usage de leurs avertisseurs spéciaux dans les cas justifiés par l'urgence de leur mission et sous réserve de ne pas mettre en danger les autres usagers de la route* »⁵⁹¹. Les seconds ne sont pas soumis aux dispositions qui concernent les vitesses maximales autorisées, la circulation dans certaines voies réservées et l'emploi des avertisseurs sonores dans la nuit ou en agglomération. Ils bénéficient « *de facilités de passage lorsqu'ils font usage de leurs avertisseurs spéciaux dans les cas nécessités par l'urgence de leur mission et sous réserve de ne pas mettre en danger les autres usagers* »⁵⁹². Pour pouvoir bénéficier de ces dérogations à certaines dispositions du Code de la route, les véhicules doivent évidemment se trouver dans une situation d'intervention d'urgence et avoir activé leurs avertisseurs sonores et lumineux⁵⁹³. La réglementation incertaine est perfectible pour les véhicules sanitaires privés pourtant mis à disposition du SAMU et

⁵⁸⁹ C. Route, art. R. 311-1 (point 6.5). Cette notion comprend notamment les véhicules de secours à personnes des SDIS, qui ne sont pas mentionnés expressément (Cass. Crim., 27 octobre 1971, n° 71-90764, Bull. n° 285 ; Cass. Crim., 13 novembre 1973, Bull. n° 413).

⁵⁹⁰ C. Route, art. R. 311-1 (point 6.6).

⁵⁹¹ C. Route, art. R. 432-1.

⁵⁹² C. Route, art. R. 432-2.

⁵⁹³ Le Tribunal d'instance de Lyon a pu préciser qu'un véhicule d'intérêt général ne bénéficiait d'aucune priorité s'il ne se trouvait pas dans la situation d'une intervention d'urgence, notamment pour un policier qui regagne simplement son poste au commissariat après avoir exécuté une mission qui lui avait été confiée (TI Lyon, 18 mai 1993, v. obs. *Gaz. Pal.*, 1994 p. 2, somm. 422).

participant à des missions de secours (ambulances privées⁵⁹⁴, SOS Médecins⁵⁹⁵...). Dans tous les cas, les articles R. 432-1 et 432-2 du Code de la route mentionnent bien l'obligation de ne pas mettre en danger les autres usagers de la route, ce qui apparaît assez contradictoire et surprenant pour la doctrine qui voit mal comment un véhicule de secours qui déroge aux règles du Code de la route pour secourir une victime peut ne pas mettre potentiellement en danger les autres usagers⁵⁹⁶. La jurisprudence, d'ailleurs à l'origine de cette règle⁵⁹⁷, est marquée par bon nombre de condamnations en ce sens. Les juges du quai de l'Horloge ont ainsi confirmé la décision de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence qui a condamné le conducteur d'une ambulance qui « *en franchissant la ligne continue, a mis en danger les autres usagers de la route, le véhicule arrivant en face, ayant dû effectuer une manœuvre d'évitement* »⁵⁹⁸, alors même qu'il effectuait une mission urgente pour le SAMU. De son côté, le juge administratif apparaît plus prudent et même assez pragmatique. Il ne retient ainsi pas facilement le caractère fautif du geste d'un sapeur-pompier, qui a décidé de prendre un rond-point à contresens pour se rendre sur le lieu d'une intervention urgente, retenu par son supérieur afin de justifier une sanction disciplinaire⁵⁹⁹. Enfin, il faut rappeler que l'article R. 415-12 prévoit qu'en « *toutes circonstances, tout conducteur est tenu de céder le passage aux véhicules d'intérêt général prioritaires annonçant leur approche par l'emploi des avertisseurs spéciaux prévus pour leur catégorie* ». Ainsi, les usagers de la route qui ne respecteraient pas ces dispositions encourent l'amende prévue pour les contraventions de la 4^{ème} classe, un retrait de quatre points sur le permis de conduire et une possible suspension pour une durée de trois ans au plus.

133. L'état de nécessité, cause d'exonération pénale pour les particuliers⁶⁰⁰. – Bien qu'il ne concerne pas directement les pouvoirs publics, l'état engendré par la nécessité impérieuse de porter secours – notamment parce que les secours ne sont pas amenés à intervenir – peut

⁵⁹⁴ Cass. Crim., 10 décembre 2014, n° 14-80162.

⁵⁹⁵ CA Aix-en-Provence, 16 janvier 2014, n° 2014/23.

⁵⁹⁶ Alexis MIHMAN, « Conduite d'urgence des véhicules de secours et risque pénal », *Gaz. Pal.* n° 175-176, juin 2015.

⁵⁹⁷ Cette obligation de prudence est consacrée pour la première fois par le juge judiciaire qui précise que « *le droit de priorité spécial (...) du code de la route ne dispense pas les conducteurs qui en bénéficient de l'observation des règles générales de prudence s'imposant aux usagers de la route* » (v. Cass. Crim., 27 octobre 1971, n° 71-90764), confirmée dans un autre arrêt de la chambre criminelle (Cass. Crim. 26 avril 2000, n° 99-80.716 ; v. obs. Yves MAYAUD, RSC 2000, p. 827), avant d'être reprise au sein des dispositions réglementaires du Code de la route introduites en 2001.

⁵⁹⁸ Cass. Crim. 21 novembre 2012, n° 12-81.219 : « *l'arrêt rappelle également qu'aux termes du Code de la route, toutes les catégories de véhicules prioritaires ne sont exonérées des règles qui les concernent, qu'à la condition de ne pas mettre en danger les autres usagers de la route : l'urgence ne justifie pas l'inconscience* » (V. Fabrice GAUVIN, « Un an de droit pénal de la circulation routière », *Droit Pénal* n° 7-8, juillet 2013, chronique n° 7).

⁵⁹⁹ CAA Bordeaux, 24 janvier 2017, n° 14BX01616.

⁶⁰⁰ Sur le devoir des particuliers de porter secours, v. : *Infra*, partie 2, titre 2, chapitre 2.

également exempter les conducteurs d'infractions au Code de la route lorsqu'il existe un lien avec la nécessité de porter secours. En effet, l'article 122-7 du Code pénal prévoit que « *n'est pas pénalement responsable la personne qui, face à un danger actuel ou imminent qui menace elle-même, autrui ou un bien, accomplit un acte nécessaire à la sauvegarde de la personne ou du bien, sauf s'il y a disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace* ». Démontrant l'attention portée aux secours, le Ministère public fait souvent preuve d'indulgence en considérant, par exemple, que l'infraction relative à la vitesse maximale autorisée commise par le conducteur d'un véhicule privé qui emmenait sa femme à la clinique pour accoucher doit bénéficier de l'état de nécessité et d'un classement sans suite⁶⁰¹. Il en va de même concernant l'infraction commise par un chauffeur de taxi qui conduisait, à trois heures du matin, une personne devant bénéficier de secours et de soins d'urgences⁶⁰². On peut imaginer qu'il en soit de même pour la personne qui conduit un proche aux urgences à la suite d'une demande téléphonique du SAMU ou des pompiers qui n'interviennent pas directement pour diverses raisons.

134. Le droit (fraternel) à être secouru face au « délit de solidarité ». – L'ordonnance du 2 novembre 1945⁶⁰³ a introduit une peine d'amende et d'emprisonnement, à travers ce que la doctrine qualifie en droit français de « délit de solidarité »⁶⁰⁴. Ainsi, « *le fait, pour toute personne, de faciliter ou de tenter de faciliter, par aide directe ou indirecte, l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers d'un étranger en France* » est puni par une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende⁶⁰⁵, bien que le législateur ait progressivement prévu certaines exemptions pénales en la matière. Dès lors s'est posée la question du secours porté par les particuliers à un étranger en situation irrégulière, notamment lorsque l'aide prodiguée à des migrants « *était, face à un danger actuel ou imminent, nécessaire à la sauvegarde de la vie ou de l'intégrité physique* »⁶⁰⁶, puis lorsqu'elle consistait à « *des prestations de restauration, d'hébergement ou de soins médicaux destinées à assurer des conditions de vie dignes et décentes* »⁶⁰⁷. À la suite de plusieurs affaires où des associations

⁶⁰¹ V. Avis de l'Officier du Ministère public, TGI Nanterre, 21 janvier 2019 (V. ANNEXE N° 3).

⁶⁰² CA Paris, 20 avril 2000, n° 99/04561, Juris-data n° 2000-119275.

⁶⁰³ Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1948, relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et portant création de l'office national d'immigration (JORF, 4 novembre 1945), art. 21.

⁶⁰⁴ Christine LAZERGES, « Le délit de solidarité, une atteinte aux valeurs de la République », RSC 2018, p. 267.

⁶⁰⁵ CESEDA, art. L. 823-1

⁶⁰⁶ Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité (JORF, 27 novembre 2003), art. 28.

⁶⁰⁷ Loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées (JORF, 1^{er} janvier 2013), art. 12.

humanitaires et leurs membres ont été mis en cause⁶⁰⁸, le Conseil constitutionnel a reconnu, conformément au principe de fraternité⁶⁰⁹, « *la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national* »⁶¹⁰. La préservation de la dignité, de la santé et de l'intégrité physique de l'étranger apparaît donc un objectif que le législateur doit prendre en compte pour concilier le principe de fraternité et l'ordre public. En ce sens, le législateur a élargi l'exemption à « *toute personne physique ou morale lorsque l'acte reproché n'a donné lieu à aucune contrepartie directe ou indirecte et a consisté à fournir des conseils ou accompagnements juridiques, linguistiques ou sociaux, ou toute autre aide apportée dans un but exclusivement humanitaire* »⁶¹¹. Dès lors, on peut observer que l'État apparaît quelque peu dépassé par la situation : ne serait-ce pas à lui, à tout le moins aux pouvoirs publics plus globalement, d'assurer directement des conditions de vie dignes et des secours à ces personnes ? Si l'on ne peut échapper à ce questionnement, il est clair que l'exemption mise en œuvre permet finalement d'éviter aux associations et à tout citoyen une condamnation pour avoir fait vivre le droit fondamental à être secouru. La fundamentalité de ce droit et des principes dont il découle la justifie comme d'ailleurs dans les autres situations précédemment mentionnées. Plus récemment, la CEDH a conforté la position du législateur français en reconnaissant que l'exemption pénale en question ne s'appliquait évidemment pas à l'aide fournie pour l'entrée illégale sur le territoire⁶¹².

2. L'exemple du contournement des convictions philosophiques et religieuses pour des motifs impérieux de secours

135. Plusieurs situations permettent également au législateur puis, dans la pratique, aux acteurs du secours d'intervenir en faisant passer les convictions philosophiques ou religieuses, comme d'autres considérations d'ailleurs, au second plan.

⁶⁰⁸ Nathalie BIRCHEM, « Cédric Herrou définitivement relaxé », *La Croix*, 31 mars 2021 ; Cass. Crim., 12 décembre 2018, n° 17-85.736, *D.* 2019, p. 49.

⁶⁰⁹ Sur ce principe, particulièrement lié au droit à être secouru, v. *Supra*, paragraphes 10, 11 et 44.

⁶¹⁰ CC, 6 juillet 2018, décision n° 2018-717/718 QPC ; Vincent TCHEN, « La fraternité en droit des étrangers : un principe qui manquait », *AJDA*, 2018, p. 1786 ; Claire SAAS, « Le délit de solidarité est mort, vive le délit de solidarité », *D.* 2018, p. 1894 ; Michel BORGETTO, « La fraternité devant le Conseil constitutionnel », *JCP G*, 2018, 1487 ; Jérôme ROUX, « Le Conseil constitutionnel et le bon Samaritain », *AJDA*, 2018, p. 1781.

⁶¹¹ CESEDA, art. L. 823-9 3° ; Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie (*JORF*, 11 septembre 2018), art. 38 ; CC, 6 septembre 2018, décision n° 2018-770 DC.

⁶¹² CEDH, 4 juillet 2024, *Loïc Le Dall c./ France*, n° 21655/23.

136. Situations d'urgence nécessitant des secours et refus de soins. – La loi dite « Kouchner » du 4 mars 2002⁶¹³ a amorcé le début d'une longue évolution sur la question de la fin de vie et sur la prise en compte du consentement des patients⁶¹⁴ quant aux traitements médicaux qui vont leur être dispensés. Dans ces situations, « *se heurtent de plein fouet deux principes fondamentaux : d'une part, la liberté individuelle des malades qui implique qu'il leur appartient de prendre eux-mêmes les décisions qui les concernent et, d'autre part, l'obligation de soins à la charge du médecin* »⁶¹⁵. C'est ainsi que le Code de la santé publique, largement complété par la loi du 2 février 2016⁶¹⁶, prévoit aujourd'hui que « *toute personne a le droit de refuser ou de ne pas recevoir un traitement. (...) Le médecin a l'obligation de respecter la volonté de la personne après l'avoir informée des conséquences de ses choix et de leur gravité. Si, par sa volonté de refuser ou d'interrompre tout traitement, la personne met sa vie en danger, elle doit réitérer sa décision dans un délai raisonnable* »⁶¹⁷. Il prévoit aussi les situations d'urgence où le droit à être secouru prime en principe, dès lors que le patient n'est pas en état d'exprimer sa volonté : « *sauf urgence ou impossibilité* »⁶¹⁸, la personne de confiance, la famille ou les proches sont consultés avant tout traitement. Enfin, il est prévu que le médecin délivre les soins nécessaires à un mineur ou un majeur protégé qui ne peut pas exprimer son consentement, y compris en cas d'opposition de la part des parents ou du tuteur, dès lors qu'ils permettent d'éviter la réalisation de conséquences graves sur la vie et la santé du patient ⁶¹⁹. Dans les situations les plus urgentes dans lesquelles il existe un danger pour la vie du patient, le secours à travers les soins vitaux reste donc largement privilégié. C'est ce dont s'assure également la haute juridiction administrative dans les différentes affaires de refus de transfusions sanguines.

137. Transfusions sanguines vitales : le secours acté par le juge administratif. Comme le rappelle le Professeur Patrick MISTRETTA à travers une louable formule, « *Jéhovah ne*

⁶¹³ Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé (*JORF*, 5 mars 2002, p. 4 118).

⁶¹⁴ Un consentement qui est reconnu comme une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du CJA, dès lors que le patient se trouve en état de s'exprimer.

⁶¹⁵ Jean-Jacques FRION, « Autonomie de la volonté du malade et obligation de soins du médecin », *Revue juridique de l'Ouest*, 2002, p. 69.

⁶¹⁶ Loi n° 2016-87 du 2 février 2016 créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie (*JORF*, 3 février 2016).

⁶¹⁷ CSP, art. L. 1111-4 al. 2 et 3.

⁶¹⁸ CSP, art. L. 1111-4 al. 5.

⁶¹⁹ CSP, art. L. 1111-4 al. 7 ; V. Également : CAA Bordeaux, 4 mars 2003, n° 99BX02360, obs. Marie-Laure MOQUET-ANGER, *JCP A* n° 51, 2003, p. 1688.

résiste pas à Hippocrate ! »⁶²⁰. Cette expression traduit bel et bien la « *nécessité médicale* »⁶²¹ traditionnellement retenue en droit français⁶²² et apparaissant le plus souvent comme une exception à certaines situations nécessitant le consentement des patients. En ce sens, la jurisprudence identifie certaines pratiques comme des actes médicaux « *indispensables* »⁶²³. C'est finalement ce caractère indispensable à la survie du patient qui permet aux médecins de prodiguer les secours nécessaires – l'exemple le plus criant est celui des transfusions sanguines – même en cas de refus pour des raisons philosophiques ou religieuses. Le Conseil d'État s'est prononcé, dans cette direction, au début des années 2000 : les médecins ne portent ainsi atteinte ni au libre consentement du patient qui a fait part de son refus quant à la pratique des transfusions sanguines au nom de ses croyances, ni à sa liberté religieuse et de conscience, dès lors qu'ils « *accomplissent, dans le but de tenter de le sauver, un acte indispensable à sa survie et proportionné à son état* »⁶²⁴. L'obligation déontologique et pénale du personnel médical à porter secours⁶²⁵, autant que cela est possible, au patient dont la vie est menacée l'emporte sur la liberté religieuse et le droit au refus de soins découlant d'une certaine autonomie du patient⁶²⁶. Le droit à être secouru est ainsi privilégié une nouvelle fois et ce cadre permet d'en garantir l'effectivité. Au contraire, les transfusions sanguines pratiquées alors qu'elles n'apparaissent pas comme un secours indispensable à la survie du patient peuvent être considérées comme portant une atteinte grave et illégale aux libertés et droits fondamentaux du patient⁶²⁷.

138. Les impératifs de secours face à la religion. – La Charte de la laïcité dans les services publics, dont la valeur juridique reste toutefois particulièrement limitée, rappelle que « *les usagers des services publics ont le droit d'exprimer leurs convictions religieuses dans les limites du respect de la neutralité du service public, de son bon fonctionnement et des impératifs d'ordre public, de sécurité, de santé et d'hygiène* »⁶²⁸. L'impératif d'ordre public, de sécurité,

⁶²⁰ Patrick MISTRETTA, « Transfusion sanguine : Jéhovah ne résiste pas à Hippocrate ! », *JCP G* n° 48, 27 novembre 2002.

⁶²¹ Lucie DEGOY, *Essai sur la notion de nécessité médicale*, Thèse droit privé, Toulouse I, 2013.

⁶²² C. Civ., art. 16-3 : « *Le consentement de l'intéressé doit être recueilli préalablement hors les cas où son état rend nécessaire une intervention médicale à laquelle il n'est pas à même de consentir* ».

⁶²³ Marguerite CANEDO-PARIS, « Le concept d'acte médical "indispensable" dans la jurisprudence administrative », in *Mélanges en l'honneur du Pr. Gérard MÉMETEAU*, LEH, 2015, vol. 1, p. 315.

⁶²⁴ CE 26 octobre 2001, *Mme Sennanyaké*, n° 198546 ; CE Ord., 16 août 2002, *Mme Feuillat c./ CHU St-Étienne*, n° 249552 ; V. Aurélien MERSCH, « Le refus de soin devant le Conseil d'État », *Droit adm.* n° 7, juillet 2002, 13 ; Stéphanie PORCHY-SIMON, « Le refus de soins vitaux à l'aune de la loi du 4 mars 2002 », *Responsabilité civile et assurances* n° 12, décembre 2002.

⁶²⁵ V. *Infra*, paragraphe 546.

⁶²⁶ Stéphanie HENNETTE-VAUCHEZ, « Kant contre Jéhovah ? », *D.* 2004, p. 3154.

⁶²⁷ TA Lille, Ord., 25 août 2002, *M. et Mme G. c/ CHR Valenciennes*, n° 02-3138.

⁶²⁸ Circulaire PM n° 5209/SG du 13 avril 2007 relative à la Charte de la laïcité dans les services publics.

de santé apparaît particulièrement pertinent concernant les services publics hospitaliers et les secours. Au-delà de la question des transfusions sanguines, les convictions religieuses poussent par exemple certains patients à refuser tout soin ou examen provenant d'un médecin du sexe opposé⁶²⁹. En situation d'urgence, il apparaît ainsi très clair que les secours doivent être dispensés, quel que soit le sexe des personnes composant l'équipe médicale. Encore une fois, le caractère impératif des secours dans notre société et notre droit permettent qu'il soit parfois dérogé à d'autres droits ou libertés individuelles. Face à cette problématique, un guide à destination des acteurs du secours a même été publié, il y a quelques années⁶³⁰. Le législateur pourrait intervenir en la matière pour clarifier les choses et acter ce qui relève pour l'instant du « *droit souple* ».

⁶²⁹ Amélie PHILLIPSON, « Quand la religion empêche les médecins de travailler », *La Dépêche*, 30 novembre 2017.

⁶³⁰ Isabelle LÉVY et Loïc CADIOU, *Le guide des acteurs d'urgence face aux pratiques culturelles et religieuses : notions théoriques et applications pratiques à l'usage des sapeurs-pompiers, secouristes, ambulanciers et équipages de SMUR*, Setes Éd., 2012.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1 :

139. L'ambition du présent chapitre était avant tout de démontrer les implications de l'État, des collectivités territoriales et des acteurs qui en dépendent dans la mise en œuvre d'un droit à être secouru. Notre réflexion nous a ainsi conduit à démontrer très largement les compétences assignées aux pouvoirs publics par le législateur, au carrefour de la police administrative et du service public des secours. Dans le même temps, ce chapitre vient détailler les missions des acteurs opérationnels qui dépendent de l'action des pouvoirs publics et que le législateur, mais aussi le pouvoir réglementaire, vient définir de manière assez précise. L'action de l'Administration s'inscrit ainsi dans un cadre qui répond, par la nature même des activités de secours, mais aussi par l'impériosité des missions évoquées, à de grands principes juridiques, reflets d'une intervention qui se veut organique (égalité d'accès, financement par la solidarité nationale, continuité, etc.). C'est finalement dans ce cadre à la fois singulier, nécessaire et exorbitant du droit commun, que s'inscrivent la reconnaissance et la mise en œuvre d'un droit fondamental à être secouru. Sur l'ensemble des points évoqués, les juridictions – notamment administratives – apparaissent également comme un soutien non négligeable qui veille à ce que l'Administration soit à l'origine d'actions positives en faveur de ce droit fondamental, mais aussi qu'elle n'y porte pas d'atteintes qui seraient alors irréconciliables avec les objectifs qui lui sont donnés. Elles complètent aussi les termes volontairement « généraux » employées par le législateur pour permettre de couvrir toutes les situations nécessitant une réponse des secours.

140. La force normative dévolue au droit à être secouru apparaît enfin légitime par la priorité et l'impériosité reconnues par le législateur en ce qui concerne les missions de secours. Il est finalement assez naturel, dans ce contexte, que le droit à être secouru soit à l'origine et se déduise également d'un certain nombre de dérogations et d'exceptions dans l'application d'autres législations du droit commun. Le résultat de nos recherches témoigne une nouvelle fois de la reconnaissance d'un droit à être secouru, dont l'évidence semble prégnante et indispensable à notre vie en société. L'Administration apparaît ainsi pleinement tournée vers la préservation de l'intérêt général.

Chapitre 2

Une consécration juridictionnelle du droit à être secouru à travers la responsabilité des pouvoirs publics

141. Comme le fait remarquer le Professeur Xavier LATOUR, « *parce qu'ils sont de plus en plus sollicités, [les services de police et de secours] voient corrélativement augmenter leurs risques de dysfonctionnements. (...) Il s'agit le plus souvent de défaillances isolées dans la bonne marche d'une activité non seulement humaine et donc soumise à l'erreur, mais aussi globalement délicate* »⁶³¹. La bonne marche que tient à rapporter l'auteur témoigne avant tout de l'effectivité et de l'efficiencia du droit à être secouru. Comme pour d'autres droits fondamentaux, il est clair que le soutien des juridictions est également indispensable à cette effectivité et, même dans une certaine mesure, à son affirmation. En règle générale, l'abstention est effectivement au cœur de la garantie des droits fondamentaux. La thèse de Damien FALLON met en avant la nécessité pour les pouvoirs publics de s'abstenir de porter atteinte aux droits fondamentaux, tout en s'assurant par des actions positives de les garantir⁶³². Par ailleurs, il faut souligner que notre société contemporaine se veut particulièrement exigeante quant aux réponses apportées par les services de secours tant les conséquences de leurs actions apparaissent capitales⁶³³.

142. Le Professeur Hafida BELRHALI observe, à l'occasion d'une journée consacrée à la protection des droits fondamentaux par le recours en responsabilité, qu'une « *nouvelle conception du droit administratif, subjectivisé, conduit à percevoir un dysfonctionnement du service public ou une illégalité comme une atteinte à un droit de l'administré. (...) Les condamnations de la puissance publique pour n'avoir pas préservé ces droits de manière effective démontrent la pertinence de l'action indemnitaire* »⁶³⁴. Le droit à être secouru reposant sur l'action des pouvoirs publics, c'est évidemment l'intervention du juge administratif⁶³⁵ et, à

⁶³¹ Xavier LATOUR, *La responsabilité des services de police et de secours*, L'Harmattan, 2003, p. 9.

⁶³² Damien FALLON, *L'abstention de la puissance publique et la garantie des droits fondamentaux*, (Thèse droit public, Toulouse), PU Toulouse et LGDJ, 2018.

⁶³³ V. Fabrice VALLIER, « Les attentes du secouru dans la société contemporaine », *RDSS* 2018, p. 233.

⁶³⁴ Hafida BELRHALI, « La protection des droits fondamentaux par le droit de la responsabilité administrative », in Jérôme TRAVARD (dir.), *La protection des droits fondamentaux par le recours en responsabilité*, Mare et Martin, 2023, p. 34.

⁶³⁵ V. Xavier PRÉTOT, « La responsabilité des services d'incendie et de secours », *RDP* 1998 n° 4, p. 1001 ; Jean-Marie AUBY, « La responsabilité des services de lutte contre l'incendie », *D.* 1957, p. 97 ; Marc GENOVESE, *La responsabilité des services de secours*, Thèse Nice, 1999.

certaines égards éventuellement, celle de juridictions internationales qui doivent être étudiées. Le recours aux juges pénal et civil, certes effectif dans ce domaine notamment face aux conséquences de certaines grandes catastrophes⁶³⁶, est davantage étudié sous le prisme de la responsabilité individuelle qu'il n'est pas ici particulièrement utile de démontrer tant notre intérêt principal se porte sur l'affirmation de l'existence d'un droit fondamental⁶³⁷. Nous évoquerons donc principalement la responsabilité de l'administration pour les fautes de service, sans nous arrêter précisément sur les fautes personnelles des agents chargés des secours et détachables du service⁶³⁸. L'engagement de cette responsabilité personnelle résulte notamment des dispositions sur la non-assistance à personne en péril, auxquelles les juridictions pénales restent également attentives⁶³⁹. À l'occasion de la crise sanitaire du Covid-19, des citoyens et des médecins ont même tenté d'engager la responsabilité des membres du gouvernement – en vain – devant la Cour de justice de la République⁶⁴⁰, en raison d'éventuelles défaillances dans l'organisation de la réponse à la crise et ses conséquences négatives sur le secours aux personnes.

143. L'engagement de la responsabilité des pouvoirs publics dépend évidemment de leurs compétences et obligations. Si l'État et les collectivités territoriales se partagent un certain nombre de compétences dans le domaine du secours et chargent plusieurs acteurs de mener des missions pour leur compte⁶⁴¹, c'est en fonction de cela que leur responsabilité pourra être engagée en vue de garantir la réparation des préjudices subis par les victimes⁶⁴² et, plus théoriquement, participer à l'existence d'un droit fondamental à être secouru. En ce sens, le législateur est notamment venu préciser que « *les communes sont civilement responsables des dommages qui résultent de l'exercice des attributions de police municipale, quel que soit le statut des agents qui y concourent. Toutefois, au cas où le dommage résulte, en tout ou partie,*

⁶³⁶ Caroline LACROIX et Marie-France STEINLE-FEUEBACH (dir.), *La judiciarisation des grandes catastrophes*, Coll. Thèmes & commentaires, Dalloz, 2015.

⁶³⁷ Sur le sujet, v. notamment : Stéphanie PORCHY-SIMON, « La protection par le droit de la responsabilité civile », in Jérôme TRAVARD (dir.), *Op. Cit.*, p. 15.

⁶³⁸ V. Hélène MUSCAT et Jacques MOREAU, « Fasc. 806 : Responsabilité des agents et responsabilité de l'administration », *JCl. Adm*, 2016 ; Le Professeur Xavier LATOUR fait ainsi état de cette distinction : « *Soit l'agent a provoqué un dommage dans les limites strictes de sa mission, de son service. La faute est dite de service. (...) Soit l'agent a provoqué un dommage en faisant entrer des considérations personnelles dans son activité, auquel cas, il a sans doute commis une faute personnelle* » (Xavier LATOUR, *Op. Cit.*, p. 56).

⁶³⁹ V. *Infra*, paragraphes 541 et s.

⁶⁴⁰ Constitution du 4 octobre 1958, art. 68-1 et s. ; Sur le sujet, plus globalement, v. : Hafida BELRHALI, *Les grandes affaires de responsabilité de la puissance publique*, LGDJ, 2021, p. 71 et s.

⁶⁴¹ V. *Supra*, partie 1, titre 1, chapitre 1.

⁶⁴² V. Marc GENOVESE, *Le sapeur-pompier et le juge. Recueil de jurisprudences*, Éditions du Papyrus, 2006, p. 68 et s.

de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune, la responsabilité de celle-ci est atténuée à due concurrence. La responsabilité de la personne morale autre que la commune dont relève l'agent ou le service concerné ne peut être engagée que si cette personne morale a été mise en cause, soit par la commune, soit par la victime du dommage. S'il n'en a pas été ainsi, la commune demeure seule et définitivement responsable du dommage »⁶⁴³. L'État peut également être désigné comme responsable – exonérant ainsi la commune de tout ou partie de sa responsabilité – dès lors que son autorité « s'est substituée, dans des hypothèses ou selon des modalités non prévues par la loi, au maire pour mettre en œuvre des mesures de police »⁶⁴⁴. De la même façon, l'État peut voir sa responsabilité retenue lorsque ses propres services dysfonctionnent (gendarmerie, police nationale...). La départementalisation des SDIS n'a d'ailleurs pas entraîné un quelconque transfert de responsabilité au Conseil départemental, l'autorité de police restant le maire⁶⁴⁵. Toutefois, le département responsable de certaines compétences sociales – et de missions qui peuvent être considérées comme des secours – peut également voir sa responsabilité être engagée en cas de défaillance dans ces domaines d'intervention. Pour ce qui est du milieu hospitalier, l'engagement de la responsabilité d'un établissement hospitalier dont dépend un service d'urgences ou un SAMU mis en cause par exemple, est prévue par le Code de la Santé publique⁶⁴⁶. Si les responsabilités civile et pénale d'un agent – ou des médecins – peuvent parfois être retenues⁶⁴⁷, la faute personnelle a tendance à s'effacer au bénéfice de la faute de service – ce qui donne lieu plutôt, d'une manière générale, à un contentieux devant le juge administratif – dès lors qu'elle se produit dans le cadre et avec les moyens du service⁶⁴⁸. La

⁶⁴³ CGCT, art. L. 2216-2 ; V. Également en matière de partage de responsabilité : CE, 5 février 2020, n° 423972, obs. Jean-Marc PASTOR, *AJDA* 2020, p. 328.

⁶⁴⁴ CGCT, art. L. 2216-1.

⁶⁴⁵ CE, 14 décembre 1981, n° 13543.

⁶⁴⁶ CSP, art. L. 1142-1 1° : « Hors le cas où leur responsabilité est encourue en raison d'un défaut d'un produit de santé, les professionnels de santé mentionnés à la quatrième partie du présent code, ainsi que tout établissement, service ou organisme dans lesquels sont réalisés des actes individuels de prévention, de diagnostic ou de soins ne sont responsables des conséquences dommageables d'actes de prévention, de diagnostic ou de soins qu'en cas de faute (...) » ; Le juge rappelle d'ailleurs ces dispositions lorsqu'il retient la responsabilité du SAMU dans le retard ou le défaut de prise en charge d'un patient devant être secouru (CAA Bordeaux, 28 décembre 2017, *Centre hospitalier de Mont-de-Marsan*, n° 16BX00661).

⁶⁴⁷ V. Cass. Crim. 17 févr. 1972, n°70-91.746 P, *D.* 1972, p. 325 ; T. Corr. Nancy, 17 juin 2004, *JCP* 2005, IV, 1956 ; Sur la responsabilité des médecins libéraux : Jean-Paul MARKUS et François GILBERT, « Fasc. 906-10 : Responsabilité des établissements publics de santé. Compétence juridictionnelle. Fondamentaux », *JCl. Adm.*, 30 septembre 2019 ; Rodolphe MESA, « Fasc. 969 : Responsabilité pénale des agents publics. Principes généraux et faut non intentionnelle », *JCl. Coll. Terr.*, 1^{er} juillet 2021.

⁶⁴⁸ Sur le sujet, v. Antoine CLAEYS, « Faute personnelle et responsabilité : une jurisprudence Pelletier à bout de souffle », *AJDA* 2023, p. 585 : « Nous pensons que le temps est venu de tirer les conséquences de ces évolutions justifiées par la volonté de garantir aux victimes une indemnisation rapide et certaine. Vis-à-vis d'elles, toutes les fautes individualisées devraient ainsi être présumées administratives. Cette présomption ne pourrait être renversée que dans des cas exceptionnels, tel un crime crapuleux par exemple (CE 12 mars 1975, *Pothier*). La

responsabilité dans le cadre du droit fondamental à être secouru n'échappe ainsi pas à cette évolution qui apparaît plus favorable aux victimes, quitte à ce que les pouvoirs publics engagent ensuite une action récursoire contre l'agent qui pourrait être mis en cause. Par ailleurs, l'engagement de la responsabilité pénale de l'État, des collectivités territoriales, des structures de secours et de leurs dirigeants politiques reste très limité⁶⁴⁹.

144. Si classiquement, la reconnaissance et la protection de droits fondamentaux à travers le recours en responsabilité devant le juge administratif amènent à identifier « *des titulaires et des débiteurs de droits, ainsi que des obligations de moyens ou de résultats de la puissance publique* »⁶⁵⁰, le droit à être secouru n'échappe pas à ce raisonnement mettant ainsi en lumière toute une série d'obligations de moyens pesant sur l'Administration (**Section 1**). Le juge apparaît alors plus particulièrement, dans le cadre d'une jurisprudence très vaste en matière de responsabilité pour faute, comme le gardien d'un droit fondamental à être secouru (**Section 2**). Il apparaîtra clairement que notre étude met davantage en avant les sapeurs-pompiers et le SAMU, acteurs pour lesquels la jurisprudence est plus largement répandue en matière de responsabilité dans le cadre des missions de secours compte tenu notamment de leur implication centrale. Pour autant, il faut observer que le raisonnement en la matière est tout à fait applicable aux autres acteurs, notamment ceux de l'État dont le secours n'est que l'une des missions parmi d'autres, en particulier les forces de sécurité.

Section 1 – Un droit à être secouru mis en lumière par les manquements des pouvoirs publics à leurs obligations

145. La réflexion d'un récent colloque conduit sous la direction de la Professeur Anne JACQUEMET-GAUCHÉ portait sur le dépassement de la fonction indemnitaire du droit de la responsabilité administrative⁶⁵¹. Si elle apparaît évidemment comme un enjeu primaire du droit de la responsabilité des pouvoirs publics en ce qu'elle engendre une réparation, il est tout à fait

faute personnelle ne serait donc plus mobilisable qu'en cas d'action récursoire de la personne publique condamnée contre son agent. Un tel redéploiement redonnerait tout son sens à une notion qui n'a d'autre but que de fixer les limites de la protection accordée par l'administration à ses agents. C'est le rôle que joue aujourd'hui la faute personnelle dans le cadre des régimes de la protection fonctionnelle et des accidents de service. C'est la fonction qu'elle a également vocation à remplir en droit de la responsabilité, sous le contrôle du juge bien sûr ».

⁶⁴⁹ V. Par exemple : Cass, Crim., 7 mars 2007, n°05-87739 ; Vincent DOEBELIN, « La responsabilité des décideurs locaux dans la tourmente de la crise sanitaire du Covid-19 », *JCP A* 2020, 272 ; Sur l'engagement de la responsabilité pénal d'un établissement hospitalier, v. par exemple : Cass. crim., 9 mars 2010, n° 09-80.543.

⁶⁵⁰ Hafida BELRHALI, *Op. Cit.*, p ; 34

⁶⁵¹ Anne JACQUEMET-GAUCHÉ (dir.), *Dépassement la fonction indemnitaire du droit de la responsabilité administrative*, Coll. Colloques et Essais, Institut francophone pour la justice et la démocratie, 2023.

pertinent de dire aujourd'hui qu'elle n'est justement pas sa seule fonction⁶⁵². L'engagement de la responsabilité permet également de participer à la consécration de droits fondamentaux. En ce qui concerne le droit à être secouru, l'obligation de moyens est privilégiée par le juge administratif face aux risques qu'emporterait une obligation de résultat dans le contexte relativement singulier et difficile des secours (§1). La reconnaissance de cette obligation de moyens n'est pas sans engendrer des conséquences concrètes et juridiques auxquelles il convient de s'intéresser, notamment sur le caractère fondamental d'un droit à être secouru (§2).

§1. Une obligation de moyens privilégiée face aux risques d'une obligation de résultat

146. Plus généralement, la distinction entre obligations de moyens et de résultat se veut évidente, précise, chacune d'elles comprenant ainsi des finalités et des mises en œuvre différentes (A). L'obligation de moyen, qui est privilégiée dans le cadre du droit à être secouru, s'inscrit en somme dans une trajectoire jurisprudentielle tout à fait classique (B).

A. Une distinction précise entre obligation de moyens et obligation de résultat

147. La finalité de l'obligation de moyens correspond avant tout à la mise en œuvre suffisante et adaptée de moyens par les pouvoirs publics (1), tandis que celle de l'obligation de résultat comprend un strict résultat à obtenir (2).

1. L'obligation de moyens : une mise en œuvre suffisante par les pouvoirs publics

148. La définition d'une obligation de moyens. – À l'origine, la distinction entre obligations de moyens et de résultat est le fait de la doctrine civiliste notamment à travers les travaux du Professeur René DEMOGUE⁶⁵³. Concernant l'obligation de moyens, ce dernier la différencie de la façon suivante par rapport à l'obligation de résultat : « *Au lieu de promettre un résultat, on peut être obligé légalement (...) de prendre certaines mesures qui normalement sont de nature à amener un résultat* »⁶⁵⁴. De même, d'autres auteurs spécialistes du droit civil considèrent que l'obligation de moyens « *oblige seulement le débiteur à mettre en œuvre les*

⁶⁵² Sur ce sujet, v. l'exemple de la responsabilité administrative sur les questions environnementales : Isabelle HASQUENOPH, « L'évolution des fonctions de la responsabilité administrative en matière environnementale », *RDP* 2020, p. 943.

⁶⁵³ « *L'obligation qui peut peser sur un débiteur n'est pas toujours de même nature. Ce peut-être une obligation de résultat ou une obligation de moyen* » (René DEMOGUE, *Traité des obligations en général*, Tome V, Librairie Arthur Rousseau Paris, 1925, p. 538).

⁶⁵⁴ *Ibid.*, p. 539.

moyens propres à satisfaire le créancier »⁶⁵⁵. S'adaptant tant bien que mal, cette distinction semble être reprise par le droit public depuis quelques décennies, à tout le moins dans ses grandes lignes⁶⁵⁶. L'obligation de moyens qui peut peser, à certains égards, sur les pouvoirs publics oblige l'Administration à déployer les mesures nécessaires aux objectifs attachés à un service public, à la police administrative ou encore aux finalités d'un droit fondamental.

149. Les moyens exigés dans le cadre du droit à être secouru. – Le droit fondamental à être secouru fait donc peser sur les pouvoirs publics, dans leurs domaines de compétences, des obligations de moyens qu'ils doivent mettre en œuvre. Si le législateur et le pouvoir réglementaire déterminent à la fois les compétences et conditions d'intervention de l'État et des collectivités territoriales dans le domaine du secours comme nous avons pu le démontrer⁶⁵⁷, le juge administratif consacre – en particulier à travers le contentieux de la responsabilité – cette obligation de moyens à même de constater et de sanctionner donc les carences des pouvoirs publics. En revanche, lors du contrôle qu'il opère, le juge ne va s'intéresser qu'aux moyens mis en œuvre en vue de secourir, sans se pencher plus strictement sur les résultats atteints en définitive à l'issue de l'opération de secours. La jurisprudence démontre, et nous le verrons par la suite, que le juge administratif s'attache avant tout aux moyens déployés, à leur rapidité, aux mesures prises et à la bonne organisation des pouvoirs publics dans le déploiement des différentes actions de secours.

2. L'obligation de résultat : un résultat à obtenir strictement

150. La définition d'une obligation de résultat. – Si l'on reprend la distinction civiliste du Professeur DEMOGUE⁶⁵⁸, l'obligation de résultat s'entend non pas comme une obligation de mettre en œuvre des moyens en vue de « tendre » normalement vers un résultat déterminé, mais au contraire comme la mise en œuvre de moyens en vue d'obtenir un résultat strictement déterminé. Le résultat à obtenir apparaît ainsi comme une condition indispensable au maintien de bonnes relations contractuelles et suppose l'absence de tout aléa empêchant l'exécution du contrat. Dans le domaine du droit public, notamment dans la garantie de différents droits

⁶⁵⁵ Paulette VEAUX-FOURNERIE, Daniel VEAUX et Martine GARNIER, « Fasc. 85 : Typologie des obligations », *JCl. Contrats-Distribution*, 24 décembre 2021.

⁶⁵⁶ Sur ce sujet : ASSOCIATION FRANÇAISE POUR LA RECHERCHE EN DROIT ADMINISTRATIF, *La responsabilité administrative*, LexisNexis, 2013 ; Denise DORLENCOURT-DETRAGIACHE, *Contribution à une théorie de la carence en droit administratif français*, Thèse Paris II, 1972.

⁶⁵⁷ V. *Supra*, partie 1, titre 1, chapitre 1.

⁶⁵⁸ René DEMOGUE, *Op. Cit.*, p. 538 et s.

fondamentaux, l'obligation de résultat supposerait qu'un tel droit ne peut souffrir d'aucune difficulté de mise en œuvre. Le droit à la santé dans le cadre d'obligations de résultat reviendrait à ce qu'il résulte de l'action administrative que tous les individus malades soient guéris, de même que le droit à l'emploi correspondrait alors à une situation où aucune personne ne serait plus placée dans une situation d'inactivité contre son gré. À propos de la responsabilité civile des médecins – qui participent notamment aux secours et interviennent finalement dans un contexte relativement proche de celui du droit à être secouru –, la Cour de cassation a de longue date consacré une simple obligation de moyens dans la fourniture de soins, tant une obligation de résultat lui paraissait délicate à instituer malgré un contexte de plus en plus favorable aux droits des patients⁶⁵⁹. Cet exemple, bien que situé à la marge de notre chapitre sur la responsabilité administrative, nous indique les difficultés qui peuvent résulter du contexte médical et donc de celui des secours. L'action – administrative, mais pas seulement – doit ainsi être observée par les juridictions en prenant en compte ces éléments.

151. Une obligation de résultat plus favorable aux victimes. – Il résulte indéniablement de l'obligation de résultat, lorsque celle-ci est consacrée par le juge, *« que la victime se trouve dans une situation beaucoup plus favorable puisqu'alors le seul échec à atteindre le résultat escompté ou l'incapacité à éviter un résultat dommageable suffit à établir le manquement de l'Administration à ses obligations et donc la faute de service »*⁶⁶⁰. Les conséquences de l'obligation de résultat apparaissent tout à fait louables du point de vue de la victime, elles se révèlent l'être beaucoup moins si l'on se place du « côté » des pouvoirs publics. Dans le cadre d'un droit fondamental à être secouru, ériger une ou des obligations de résultat reviendrait pour le juge à faire peser sur les pouvoirs publics compétents une obligation de sauvetage en toute situation pour l'individu secouru ; car il est vrai que, finalement, l'opération de secours suscite toujours l'espoir de sauver la vie de celui ou de ceux qui en sont les destinataires. Malheureusement, cette catégorie d'obligations est dans ce genre de contexte implacablement rejetée par la doctrine, mais aussi par le juge administratif.

⁶⁵⁹ Sur le sujet, v. notamment : Cass., Civ. 20 mai 1936, *Mercier*, *Gazette Pal.* 1936 II, 41 ; Cass. Civ. 1^{ère}, 8 novembre 2000, Bull. Civ. I, n° 287 ; Cass. Civ. 1^{ère}, 4 janvier 2005, n° 03-13579, obs. Benjamin PITCHO, *RDSS* 2005, p. 3332.

⁶⁶⁰ Michel PAILLET et Marie-Christine ROUAULT, « Fasc. 818 : Faute de service », *JCl. Adm.*, 10 novembre 2021, §130.

B. Une trajectoire jurisprudentielle relativement traditionnelle

152. Dans le cadre du contentieux en matière de responsabilité administrative, le juge administratif prend pleinement conscience de l'impossibilité d'édicter une obligation de résultat dans le cadre d'un droit fondamental à être secouru (1), suivant un raisonnement finalement assez classique de la jurisprudence en matière de service public et de police administrative (2).

1. La prise en compte de l'impossibilité d'édicter une obligation de résultat

153. **Pour le juge administratif, à l'impossible nul n'est tenu.** – Selon le Professeur Christophe ROUX, « même si elle ne constitue pas l'envers de la performance, l'attention portée aux moyens de l'Administration traduit enfin plus que nulle autre, peut-être, le sentiment d'impuissance publique, alors même qu'un gouffre tend à se former entre les fins proclamées et les moyens mis au service de leur réalisation : fils-prodigue au moment de consacrer des droits subjectifs, l'État se découvrirait soudainement pauvre comme Job lorsqu'il s'agit d'en assurer la concrétisation, la référence jurisprudentielle marquant, à défaut d'absolution, une certaine forme de mansuétude »⁶⁶¹. Lorsque le juge administratif retient une obligation de moyens en lieu et place d'une obligation de résultat, notamment dans le cadre du contentieux de la responsabilité, il reconnaît et prend en compte une certaine forme d'impuissance des pouvoirs publics. À tout le moins, il serait sans doute plus juste de déclarer qu'il n'occulte pas les difficultés et les conditions concrètes de l'exécution de telles ou telles obligations. Comme le dit encore le Professeur Christophe ROUX, si certains jugent ce raisonnement condamnable ou incompréhensible, d'autres le justifient en considérant « qu'à l'impossible, nul ne serait tenu, pas même l'Administration »⁶⁶². On ne peut donner réellement tort à cette proclamation dès lors que les pouvoirs et moyens souvent exorbitants des pouvoirs publics ne permettent pas tout. Il ne faut pas non plus occulter le fait que de son côté, le droit à être secouru s'inscrit dans un contexte à la fois singulier, délicat et particulièrement sensible, qui ne manque pas de corroborer ce parti pris.

154. **Le droit à être secouru : des résultats trop difficiles à atteindre.** – Comme pour les activités policières, l'intervention des différents acteurs du secours a lieu dans des circonstances

⁶⁶¹ Christophe ROUX, « Les moyens dont dispose l'administration : ébauche et débauche d'un assouplissement », *Dr. Adm.* 2021, 44 ; Jacques CAILLOSSE, « Droit de la responsabilité administrative et impuissance publique », *Revue Politique et Management Public*, vol. 19, 2001-3, p. 13.

⁶⁶² Christophe ROUX, *Ibid.*

parfois tout à fait délicates⁶⁶³ (urgence, difficultés, dangers, misère sociale...). À ces circonstances d'intervention difficiles s'ajoute le caractère particulièrement aléatoire du résultat de l'intervention des secours. En effet, malgré l'étendue de leur intervention et la bonne organisation du service, il n'est pas toujours certain que les sapeurs-pompiers parviennent à sauver un bâtiment en proie à un incendie, de la même manière qu'ils ne peuvent, avec les équipes de SAMU, sauver dans tous les cas une personne victime d'une pathologie soudaine ou d'un accident de la route. La difficulté des pouvoirs publics à prendre en charge l'ensemble des situations d'extrême pauvreté, qui peuvent être amenées à menacer la vie des personnes qui en sont victimes, témoigne également de ce contexte particulièrement délicat. Ces exemples sont nombreux et le juge administratif tient à prendre en compte ces circonstances en défendant une obligation de moyens à la charge des pouvoirs publics et non une obligation de résultat qui obligerait les services à procéder à des exploits miraculeux dénués de toute réalité ou encore éloignés de toute donnée scientifique. Comme l'explique le Professeur Diane ROMAN, il est évident que « *les décisions des juges, encadrées certes par les règles de droit applicables, le sont tout autant par le contexte politique de la décision. Le contexte politique et social contribue largement à influencer et façonner la décision de justice* »⁶⁶⁴. Il apparaît nécessaire que la responsabilité des secours puisse être engagée, afin de réparer les préjudices qui résulteraient de dysfonctionnements dans le service public et dans l'action de la police administrative. Cependant, une obligation de résultat serait bien trop contraignante alors même que les secours, l'État et les collectivités territoriales connaissent plus largement des difficultés de divers ordres. Dans ces conditions, le juge refuse ainsi d'engager la responsabilité des pouvoirs publics sur le simple fondement d'une issue négative des opérations de secours. Le SAMU et les structures hospitalières ayant pris en charge un enfant victime d'un accident vasculaire cérébral ne sont pas responsables des séquelles dès lors que la prise en charge était rapide, adaptée et dénuée d'une quelconque faute⁶⁶⁵. Les services de secours ne sont pas non plus responsables de la dégradation de la situation médicale d'une femme victime d'un malaise cardiaque après sa prise en charge⁶⁶⁶. De même, le SDIS n'est pas responsable des complications dont a été victime un cycliste qu'il a pris en charge correctement au moment de sa chute⁶⁶⁷, ni une commune de l'infructueuse réanimation d'un jeune homme qui s'est noyé dans une zone de baignade sous

⁶⁶³ V. Xavier LATOUR, *Op. Cit.*, p. 29.

⁶⁶⁴ Diane ROMAN, « La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un État de droit social », *La Revue des droits de l'Homme [en ligne]*, 2012/n° 1.

⁶⁶⁵ CAA Paris, 29 juin 2017, n° 16PA00658.

⁶⁶⁶ CAA Nancy, 30 juin 2011, n° 10NC01482.

⁶⁶⁷ CAA Bordeaux, 3 janvier 2017, n° 14BX01803.

surveillance dès lors qu'il n'a été commise aucune faute dans l'organisation de cette surveillance et des opérations de secours⁶⁶⁸.

2. Un raisonnement classique illustré par la jurisprudence en matière de service public et de police administrative

155. La rareté des obligations de résultat consacrées par le juge. – Pour le Professeur Virginie DONIER, « *les décisions dans lesquelles le juge consacre une obligation de résultat à l'adresse de la personne publique ayant créé l'activité ou à la charge de la personne gestionnaire de l'activité restent peu nombreuses. (...) Cela s'explique notamment par l'autolimitation à laquelle le juge semble s'astreindre, autolimitation justifiée par l'étendue du pouvoir d'appréciation dévolu aux autorités publiques* »⁶⁶⁹. La consécration juridictionnelle d'une obligation de résultat, en matière de secours comme dans d'autres domaines, reviendrait à lier très précisément les pouvoirs publics dans leurs actions et participerait à une réduction considérable de leur pouvoir discrétionnaire⁶⁷⁰. La diversité des situations d'intervention tant sur le plan matériel que territorial, de même que la multiplicité des acteurs en matière de secours, commande à la préservation de ce pouvoir discrétionnaire. Au demeurant, les forces de secours seraient engagées au sein d'épreuves juridiques quasi quotidiennes entraînant une judiciarisation à l'excès qui ne pourrait qu'être nuisible pour la reconnaissance du droit fondamental à être secouru. Les risques portés par l'obligation de résultat aiguillent dès lors le juge administratif vers un rejet certain – selon nous, tout à fait souhaitable – de cette solution dans de nombreux autres domaines.

156. D'autres exemples illustrant le refus d'une obligation de résultat. – Si le droit fondamental à être secouru découle d'activités de police administrative et de service public qui se recoupent entre elles dans un ensemble de concepts aux contours souvent flous, ces activités engendrent plus généralement des obligations de moyens desquelles toute carence demeure susceptible d'engager la responsabilité de la collectivité publique qui en a la charge. Pour autant, ce raisonnement refusant l'obligation de résultat, appliqué ici au droit à être secouru, se

⁶⁶⁸ CAA Marseille, 3 janvier 2013, n° 11MA03064.

⁶⁶⁹ Virginie DONIER, « Le droit d'accès aux services publics dans la jurisprudence : une consécration en demi-teinte », *RDSS* 2010, p. 800.

⁶⁷⁰ Sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration : v. Jean-Marie WOEHRLING, « Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire en France », *La Revue administrative* n° 7, 1999, p. 75 ; Pierre SERRAND, « Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire de l'administration à travers la jurisprudence récente », *RDJ* n° 4, 2012, p. 901.

retrouve classiquement dans la jurisprudence du juge administratif. Parmi les exemples récents, le tribunal administratif de Besançon a notamment refusé l'indemnisation réclamée par une association qui mettait en cause l'inefficacité de l'action du maire à l'encontre du stationnement sauvage dans certaines rues de la capitale comtoise⁶⁷¹. Comme nous le faisons remarquer à l'occasion d'observations sur ce jugement, « *le juge reste (...) attentif à ce que, dès lors que des mesures appropriées ont été prises, leur inefficacité potentielle n'engage pas automatiquement la responsabilité de la commune qui en est à l'initiative* »⁶⁷², privilégiant ainsi l'obligation de moyens à celle de résultats. En l'espèce, des mesures fortes ont été prises par la municipalité qui ne peut ainsi être mise en cause pour ne pas être parvenue aux résultats souhaités. La rare exception dans ce domaine fut pour le moins largement critiquée par la doctrine – qui mit en garde sur la déstabilisation des pouvoirs publics engendrée par une obligation de résultat si elle était amenée à se généraliser – et semble ne pas avoir été reproduite depuis lors⁶⁷³. D'une manière plus générale, le Conseil d'État a depuis longtemps reconnu que les pouvoirs publics ne demeuraient pas fautifs si les mesures prises en nombre pour assurer la protection des personnes et des biens n'ont été que faiblement efficaces⁶⁷⁴. De la même façon, la CEDH a également considéré que les États membres devaient bénéficier d'un large pouvoir d'appréciation – impliquant seulement une obligation de moyens – dans le maintien de l'ordre public, par exemple⁶⁷⁵. Il en est indéniablement de même, pour les obligations résultant d'un droit fondamental à être secouru dès lors que les pouvoirs publics ont mis en œuvre les moyens nécessaires.

⁶⁷¹ TA Besançon, 17 mars 2022, *Association Vélo Besançon et Assoc. Trottoirs Libres*, n° 2001689 ; V. Également un arrêt dans le même domaine : CE, 25 juin 1982, *Chouchana*, n° 19807.

⁶⁷² Vincent DOEBELIN, « Stationnement sauvage : une difficulté pour les municipalités dans l'exercice de leurs pouvoirs de police », *JCP A* 2022, 2234.

⁶⁷³ CAA Versailles, 9 février 2010, *Hardouin*, n° 07VE01197 ; V. Mehdi YAZI-ROMAN, Obs. in Patrick FRYDMAN et Emmanuelle SAULNIER-CASSIA (dir.) « Cour administrative d'appel de Versailles. Décisions de septembre 2009 à février 2010 », *JCP A* 2010, 2160.

⁶⁷⁴ Par exemple : CE, 14 décembre 1981, *Cne de Montmorot*, RDP 1982, p. 1438 ; CE, 10 juin 1988, *Cne de Saintes-Marie-de-la-Mer*, RDP 1989, p. 551.

⁶⁷⁵ CEDH, 21 juin 1988, *Plattform Ärzte für das Leben c./ Autriche*, n° 10126/82 : « *S'il incombe aux États contractants d'adopter des mesures raisonnables et appropriées afin d'assurer le déroulement pacifique des manifestations licites, ils ne sauraient pour autant le garantir de manière absolue et ils jouissent d'un large pouvoir d'appréciation dans le choix de la méthode à utiliser (...) En la matière, ils assument en vertu de l'article 11 de la Convention une obligation de moyens et non de résultat* ».

§2. Les conséquences juridiques et pratiques de l'obligation de moyens en matière de secours

157. L'obligation de moyens qui est retenue, notamment dans le cadre du contentieux de la responsabilité, induit très clairement une reconnaissance prétorienne du droit à être secouru (A), tout en permettant une amélioration de l'action des pouvoirs publics dans ce domaine (B).

A. La reconnaissance prétorienne d'un droit fondamental à être secouru

158. Si le contentieux de la responsabilité et la reconnaissance d'obligations de moyens illustrent une certaine judicialisation des droits fondamentaux (1), il n'en demeure pas moins que ce phénomène se limite largement dans ce cadre à la réparation des préjudices subis par les victimes, sans pouvoir toujours aller au-delà (2).

1. Une judicialisation des droits fondamentaux dans le cadre de la responsabilité

159. **Un mouvement plus général de judicialisation.** – Pour mieux comprendre la consécration d'un droit fondamental à être secouru, devant les juridictions administratives, il faut s'arrêter sur le phénomène plus général de judicialisation ou de justiciabilité des droits fondamentaux entrepris depuis plusieurs décennies. Le Professeur Michel BORGETTO a eu l'occasion de rappeler ainsi que « *la plupart des droits sociaux, y compris, par conséquent, les droits-créances, ont pleine vocation à être justiciables et opposables (il suffit pour cela que soit désignée une autorité – État, département... – responsable de leur mise en œuvre et que le citoyen puisse, si nécessaire, revendiquer son droit devant une instance compétente)* »⁶⁷⁶.

160. **Entre justiciabilité subjective et normative.** – Le Professeur Xavier DUPRÉ DE BOULOIS distingue à cet égard plusieurs types de justiciabilité qu'il convient d'évoquer rapidement : tout d'abord, la justiciabilité subjective, qui tend à ce que les particuliers puissent invoquer plus ou moins directement un droit fondamental devant la justice afin d'en obtenir une ou des prestations qui en découlent ; puis, la justiciabilité normative, qui permet au juge de contrôler la conformité des lois et des règlements avec les exigences attachées constitutionnellement à tel ou tel droit fondamental⁶⁷⁷. Le droit à être secouru, comme d'autres

⁶⁷⁶ Michel BORGETTO, « Le juge et les droits sociaux », *RDSS* 2010, p. 791.

⁶⁷⁷ Sur cette distinction, avec l'exemple des droits de solidarité : Xavier DUPRÉ DE BOULOIS, *Droit des libertés fondamentales*, 3^e Ed., Coll. Thémis Droit, PUF, 2022, p. 44 et s.

libertés et droits fondamentaux, s'inscrit de manière incertaine au carrefour de ces deux types de justiciabilité. D'une part, le juge constitutionnel veille à ce qu'il n'y soit pas porté atteinte, en particulier par le législateur. D'autre part, le juge administratif permet théoriquement aux particuliers d'obtenir de l'Administration qu'elle respecte ses obligations et donc de bénéficier des prestations ou des abstentions qui en découlent légitimement. Pour autant, ce dernier constat doit être tempéré par l'impériosité qui marque le droit fondamental à être secouru et le rend tout à fait singulier. L'urgence de la demande de secours, qui prévaut généralement dans ces situations, rend finalement assez obsolète l'invocation de ce droit dans le cadre d'une longue procédure juridique, sauf peut-être dans certains cas à travers des procédures en référés (hébergement d'urgence, par exemple). Le droit à être secouru et les obligations de moyens qui en découlent mettent avant tout en lumière le contentieux de la responsabilité, c'est-à-dire celui de la réparation *a posteriori*. Un raisonnement qui n'empêche pas, par ailleurs, d'y voir une réelle consécration jurisprudentielle dès lors qu'il sanctionne la carence ou l'inaction des pouvoirs publics dans la mise en œuvre de ce droit.

2. Le droit à être secouru : une judiciarisation largement limitée au contentieux de la responsabilité

161. Une consécration minimale à travers d'autres recours. – Si le juge administratif veille notamment au respect de l'accès matériel aux secours, mais aussi au respect des principes attachés aux services publics, d'éventuelles illégalités n'entraînent pas toujours un dommage permettant d'engager la responsabilité de l'administration. D'une façon certaine, le droit fondamental à être secouru – s'il n'a jamais été mentionné expressément comme une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative sur le référé-liberté⁶⁷⁸ – peut indirectement être invoqué dans le cadre de cette procédure qui permet une action rapide du juge. Évidemment, elle apparaît inutile et peu adaptée aux besoins urgents de prise en charge par les pompiers ou le SAMU par exemple. Pour autant, elle permet de veiller au respect de leurs obligations par les pouvoirs publics, notamment sur la prise en charge des

⁶⁷⁸ CJA, art. L. 521-2 : « Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures » ; Bertrand FAURE, « Fasc. 51 : Référé – Juge administratif des référés statuant en urgence – Référé-liberté », *JCl. Justice administrative*, 12 juillet 2022.

besoins vitaux des mineurs non-accompagnés⁶⁷⁹ ou encore le droit à l'hébergement d'urgence⁶⁸⁰. Récemment, le juge administratif a ainsi enjoint aux autorités de l'État d'accueillir une famille dans le cadre de l'hébergement d'urgence, eu égard aux risques pour leur vie compte tenu d'une situation particulière de vulnérabilité (handicap, besoin de soins, etc)⁶⁸¹. Le droit à être secouru apparaît plus clairement et largement dans le cadre du contentieux de la responsabilité.

162. Une large consécration à travers la responsabilité des pouvoirs publics. – D'une façon générale, il est limpide que « *certaines actions indemnitaires ont permis d'œuvrer pour une meilleure protection des droits fondamentaux* »⁶⁸². De ce point de vue, le contentieux de la responsabilité demeure effectivement marquant dans la concrétisation juridictionnelle d'un droit fondamental à être secouru. La réparation des préjudices subis – du fait de comportements fautifs que nous évoquons ici de part et d'autre – se matérialise généralement par une condamnation des pouvoirs publics à verser une indemnisation soit à la victime, soit à ses ayants droit, selon les règles du droit commun⁶⁸³. À la différence des recours comme le référé-liberté, il ne s'agit pas ici de pallier la carence des pouvoirs publics dans le cadre des obligations attachées au droit fondamental à être secouru, mais de faire œuvre de réparation lorsqu'elles n'ont été mises en œuvre que partiellement, qu'imparfaitement ou même lorsqu'elles n'ont pas du tout été accomplies. Au-delà de cette fonction pécuniaire, somme toute on ne peut plus classique en la matière, il existe une fonction « pédagogique » du recours en responsabilité qui permet à la fois de contribuer à la reconnaissance et à la valorisation de ce droit fondamental, mais aussi d'en améliorer la mise en œuvre à travers la qualité de l'action administrative.

⁶⁷⁹ Par exemple : CE Ord., 25 janvier 2019, *M. A c/ Conseil départemental d'Indre-et-Loire*, n° 427159, obs. V. DOEBELIN, *RDSS* 2019, p. 517.

⁶⁸⁰ Par exemple : CE, Ord., 10 février 2012, n° 356456 ; CE, Ord., 23 novembre 2015, n° 394540 ; Céline CHIDAINE, « Hébergement d'urgence, un droit pour les familles les plus vulnérables », *Droit de la famille* 2023, comm. 74.

⁶⁸¹ TA Nantes, 23 août 2024, n° 2412870.

⁶⁸² Hafida BELRHALI, « La protection des droits fondamentaux par le droit de la responsabilité administrative », *Op. Cit.*, p. 36.

⁶⁸³ Plus généralement, sur l'indemnisation dans le cadre de la responsabilité, v. par exemple : Jacques MOREAU et Hélène PAULIAT, « Fasc. 955 : Responsabilité civile des collectivités territoriales du fait de leur activité. Responsabilité du fait de la police municipale », *JCl. Coll. Terr.*, 12 décembre 2022 ; Hafida BELRHALI, *Responsabilité administrative*, LGDJ, 2017, p. 373 et s.

B. Une amélioration de l'action des acteurs du secours sous l'impulsion du juge

163. Les condamnations en la matière engendrent, il est vrai, une certaine responsabilisation des pouvoirs publics (1), tout en accentuant la qualité des « prestations » fournies aux individus dans le cadre de ce droit fondamental à être secouru (2).

1. Vers une responsabilisation des pouvoirs publics

164. Des acteurs du secours craintifs face à l'engagement de leur responsabilité. La doctrine tend à distinguer les notions de « responsabilité » et de « responsabilisation »⁶⁸⁴, bien que les définitions qu'elle en donne les lient indéniablement. La responsabilisation apparaît parfois conceptuellement moralisatrice, les auteurs rappelant qu'elle « *désigne habituellement l'action de rendre quelqu'un responsable, voire de lui donner le sens des responsabilité (...) c'est tenter de (...) faire adopter une conduite raisonnable* »⁶⁸⁵ à une personne ou une entité. Au-delà évidemment, le courant libéral donne à la responsabilisation une dimension somme toute individuelle – liée notamment au libre arbitre – qui ne doit pas être occultée. Pour le Professeur Hafida BELRHALI, la responsabilité administrative « *est indispensable parce que toute responsabilité responsabilise* »⁶⁸⁶. L'engagement de leur responsabilité n'est pas sans être une source de craintes pour les acteurs du secours et plus généralement pour les pouvoirs publics. Tout d'abord, lorsque la responsabilité d'un SDIS, d'un SAMU, d'une commune ou de l'État est engagée, cela nuit à l'image que ces acteurs renvoient aux citoyens. Dans le même temps, l'indemnisation en réparation des préjudices des victimes ou de ses ayants droit en cas de condamnation des pouvoirs publics peut être conséquente. Ces craintes sont également largement relayées par les frais de justice qui peuvent être engagés au cours de ces procédures. Il est vrai que ces différents frais vont venir grever les finances des acteurs du secours, dans un environnement budgétaire déjà largement contraint. Les pouvoirs publics et les différentes structures qui en dépendent sont donc attentifs à éviter autant que possible l'engagement de leur responsabilité devant la justice et, de ce fait, veillent au respect des obligations en vigueur et à la bonne mise en œuvre du droit à être secouru.

⁶⁸⁴ Pierre-Marie DUPUY, « Responsabilité », in Denis ALLAND et Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2019, p. 1 341 ; Anne LAUDE, « Le patient entre responsabilité et responsabilisation », *Les Tribunes de la Santé*, 2013, n° 41, p. 79 et s.

⁶⁸⁵ Anne-Claire DUFOUR, « L'empreinte de la responsabilisation dans le financement de la santé », *RDSS*, 2018, p. 1055 ; Anne LAUDE, « Le patient entre responsabilité et responsabilisation », *Les Tribunes de la santé*, 2013, 79 ; Marion GIRER, « La responsabilisation du patient en sa qualité d'assuré social. Un concept vertueux ? », *RGDM*, 2011, 39.

⁶⁸⁶ Hafida BELRHALI, *Op. Cit.*, p. 1.

165. La responsabilisation des pouvoirs publics n'empêche pas la responsabilisation des personnes secourues. – Si le contentieux en responsabilité permet une responsabilisation des acteurs du secours et des pouvoirs publics, ce phénomène n'empêche pas non plus une responsabilisation des personnes secourues. En effet, le juge administratif prend en compte – au-delà d'autres causes très classiques d'atténuation ou d'exonération de la responsabilité⁶⁸⁷ – les fautes commises par la victime qui réclame l'intervention des secours. L'une des plus connues est le « retard » constaté entre le début du sinistre et l'appel auprès des secours de la victime⁶⁸⁸. Pour exonérer une commune de sa responsabilité ou l'atténuer, le juge peut également prendre en compte, par exemple, l'importante accumulation « *de produits inflammables et notamment de palettes en bois ou plastique et d'hydrocarbures, ainsi [que] l'absence de tout moyen de protection* »⁶⁸⁹ au sein d'une unité industrielle, de même que la présence de produits inflammables dans le grenier d'un particulier⁶⁹⁰. Le SDIS n'est pas non plus responsable d'une reprise d'incendie dès lors qu'elle résulte d'un refus de la victime, dirigeant d'une société, d'évacuer ses nombreux dossiers et archives papier⁶⁹¹. De la même façon, la responsabilité du SDIS est atténuée lorsqu'une reprise d'incendie est favorisée par le mauvais entretien d'une bâtisse⁶⁹². Il en va de même pour la société qui a transporté des produits radioactifs sans autorisation et réclame la responsabilité pour faute du SDIS intervenu en ayant entraîné une pollution et des coûts de remise en état de ses locaux industriels⁶⁹³. Le droit à être secouru n'empêche donc pas le bon sens et un comportement adapté des victimes.

⁶⁸⁷ Hafida BELRHALI, *Op. Cit.*, p. 348 et s.

⁶⁸⁸ CE 29 novembre 1963, *Dame Veuve Brun et a.*, n^{os} 58962 et 59082. « *Le Conseil d'État scrute le comportement des victimes et y décèle imprudences et négligences. C'est une raison supplémentaire de débouter les requérants. (...) lors de la reprise du sinistre, ils ont tardé à demander le secours du service de lutte contre l'incendie* » (obs. Jacques MOREAU, *AJDA* 1964, p. 114) ; CAA Paris, 27 juillet 2005, *M. Youssef X. c./ BSPP*, n^o 02PA03147 : « *il ressort des pièces du dossier que l'incendie de l'établissement de M. X s'est déclaré le 25 mai 1990 à 15 heures 30 ; qu'en dépit de la présence de produits hautement inflammables entreposés dans l'établissement du requérant, les services de secours n'ont été appelés qu'à 15 heures 43, soit 13 minutes après le début de l'incendie qui avait déjà atteint une grande ampleur à l'arrivée des secours ; que les moyens du centre de secours de la Courneuve sont arrivés sur les lieux à 15 heures 49, ceux des centres d'Aubervilliers et de Saint-Denis respectivement à 15 h 51 et 15 h 54* ».

⁶⁸⁹ CAA Douai, 26 février 2002, *Société anonyme d'assurances Union générale du Nord c/ Cne de Sin-le-Noble*, n^o 98DA00872.

⁶⁹⁰ CE 27 juin 1961, *Cne de St-André-des Alpes*, Lebon p. 440 ; V. Également : CAA Lyon, 3 janvier 2013, *Cne de Neuville-les-Dames*, n^o 12LY00082.

⁶⁹¹ CAA Bordeaux, 24 juin 2019, n^o 17BX02505.

⁶⁹² CAA Bordeaux, 26 septembre 2023, n^o 21BX04263.

⁶⁹³ CAA Nancy, 28 septembre 2009, *Sté Wittmann c./ SDIS de la Moselle*, n^o 07NC00634.

2. Vers un droit à être secouru « qualitatif »

166. Une administration responsable est une administration perfectible. – De la même façon, l'action des individus devant le juge administratif permet d'améliorer sensiblement l'attention qui est portée à la qualité des « prestations » résultant du droit à être secouru. Il apparaît entendable qu'une « *administration responsable est une administration perfectible* »⁶⁹⁴. D'une manière générale, ce constat participe également à l'émergence de nouveaux principes attachés au fonctionnement des services publics : la transparence, la qualité ou encore l'efficacité⁶⁹⁵. Le droit à être secouru étant mis en œuvre dans le cadre du service public et de la police administrative, l'action déployée par les secours doit « tendre » autant que possible vers l'efficacité. Cette recherche d'efficacité apparaît d'ailleurs primordiale au regard de la nature même de cette activité et des conséquences graves que l'action des pouvoirs publics peut alors engendrer sur la sécurité des personnes et les biens. Elle l'est enfin dans la mesure où les pouvoirs publics doivent être capables de garantir la mise en œuvre d'un certain nombre de moyens en vue d'assurer un tel droit à tous les justiciables. L'engagement de la responsabilité des pouvoirs publics ayant la charge des secours permet d'en perfectionner l'action et par là même l'effectivité du droit à être secouru. Il est évident que lorsqu'elles retiennent la responsabilité des secours, les décisions du juge administratif démontrent les manquements et les dysfonctionnements qu'il convient de corriger plus généralement au sein du service public. C'est donc notamment sous l'impulsion du contentieux en responsabilité que les pouvoirs publics vont sensiblement améliorer leur action en vue de ne plus être condamné à l'avenir.

167. Une clarification des missions à travers le contentieux de la responsabilité. – Très souvent et d'une manière générale, le contentieux de la responsabilité permet aussi de clarifier les missions respectives de chaque acteur. En matière de secours, la tâche n'est pas particulièrement aisée avec une multiplicité d'acteurs intervenant dans le cadre de missions différentes, mais proches ou contiguës. En désignant tel ou tel responsable, le juge désigne par la même occasion le titulaire de telle ou telle obligation dans le cadre d'un droit fondamental à être secouru. Le contentieux en responsabilité – de même d'ailleurs que le référé-liberté, où celui qui porte atteinte à une liberté fondamentale est celui qui par là même doit en assurer le

⁶⁹⁴ Hafida BELRHALI, *Op. Cit.*, p. 1.

⁶⁹⁵ Sur ces nouveaux principes : v. Virginie DONIER, « Les lois du service public : entre tradition et modernité », *RFDA* 2006, p. 1219 ; Lucie CLUZEL-MÉTAYER, *Le service public et l'exigence de qualité*, Coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Dalloz, 2006 ; Benoit FLOC'H, « L'État mesure l'efficacité de ses services publics », *Le Monde*, 20 décembre 2018.

maintien – permet donc une clarification salutaire des missions de l'État, des collectivités territoriales et d'autres acteurs subordonnés à ces derniers. À l'occasion d'une pluralité de structures responsables, le juge administratif favorise la victime en l'autorisant à rechercher la responsabilité d'une seule d'entre-elles qui pourra, le cas échéant, se retourner en garantie contre les autres⁶⁹⁶. Cette obligation *in solidum*⁶⁹⁷ apparaît particulièrement bénéfique à la victime dans un contexte d'étroite collaboration entre les acteurs du secours et marque l'investissement collectif de tous les acteurs publics dans un certain nombre de politiques, notamment les secours.

168. L'action du juge permet finalement une véritable consécration juridictionnelle du droit fondamental à être secouru. Il convient d'en étudier plus précisément les contours et le contenu à travers la jurisprudence du juge administratif qui émerge tel son gardien.

Section 2 – Le juge, gardien du droit à être secouru dans le cadre de la responsabilité pour faute

169. Une règle ou une obligation établie ne suffit pas à elle seule pour garantir la reconnaissance, mais aussi l'effectivité des libertés et droits fondamentaux, rendant ainsi la judiciarisation indispensable. Permettre au justiciable de saisir le juge lorsque les pouvoirs publics portent atteinte à l'un de ses droits fondamentaux et de demander à ce que soit engagée la responsabilité de l'acteur responsable, c'est reconnaître la force juridique singulière d'un droit. La carence de l'administration, notamment en droit français, a fait l'objet de nombreux ouvrages et travaux doctrinaux depuis plusieurs années⁶⁹⁸ ; de même d'ailleurs, que les manquements ou dysfonctionnements de l'administration et en particulier des services

⁶⁹⁶ V. par exemple : CE, 18 février 2010, *Consorts Aujollet*, n° 318891, Lebon T., p. 978 ; « eu égard à la collaboration étroite existant entre le service d'aide médicale urgente (SAMU), les services mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR) et les services d'accueil et de traitement des urgences (SATU), la victime d'une faute commise à l'occasion du transfert d'un patient d'un établissement de santé vers un autre peut, lorsque les services impliqués dépendent d'établissements de santé différents, rechercher la responsabilité de l'un seulement de ces établissements ou leur responsabilité solidaire, sans préjudice des appels en garantie que peuvent former l'un contre l'autre les établissements ayant participé à la prise en charge du patient » (Laurence MARION et Christine MAUGÜE, *La responsabilité du service public hospitalier*, 2^e Ed., LGDJ, 2019, p. 33).

⁶⁹⁷ Sur ce sujet, v. également : Caroline LANTERO, « La condamnation *in solidum* consolidée devant le juge administratif », *AJDA* 2023, p. 739.

⁶⁹⁸ Julien SORDET, *La carence de l'administration en droit administratif français*, Thèse Orléans, 2019 ; Pauline PARINET-HODIMONT, *La carence de l'administration*, (Thèse droit public, Tours), Coll. Bibliothèque des thèses, Mare et Martin, 2023 ; Patrice DURAN, « La responsabilité administrative au prisme de l'action publique », *Revue française d'administration publique*, 2013, n° 147, p. 589.

publics⁶⁹⁹. L'engagement de la responsabilité sur le fondement de ces manquements, considérés comme des agissements fautifs, suppose certes la préexistence d'obligations – de moyens, nous l'avons vu, en ce qui concerne les secours – prévues précisément par le législateur, notamment sur le fondement de principes *supra* législatifs.

170. Classiquement, les manquements et dysfonctionnements sont susceptibles de constituer une faute par action ou par inaction⁷⁰⁰. Le Professeur Paul DUEZ retenait ainsi plusieurs situations parmi les faits susceptibles de constituer une faute dans le cadre du service public : le service qui « *a mal fonctionné (culpa in committendo) ; (...) le service [qui] n'a pas fonctionné (culpa in omittendo) ; (...) le service [qui] a fonctionné tardivement* »⁷⁰¹. En matière de secours, le juge retient régulièrement le manquement à une obligation légale⁷⁰², mais aussi le mauvais fonctionnement du service⁷⁰³. Si l'existence d'une faute apparaît nécessaire pour engager la responsabilité des pouvoirs publics *lato sensu*, c'est-à-dire ceux qui sont chargés des secours⁷⁰⁴ en raison de défaillances, il faut que la victime ou ses ayants droit puissent également rapporter la preuve de cette faute et de son lien de causalité avec le dommage subi⁷⁰⁵. D'ailleurs, le juge administratif a pu retenir la responsabilité d'un centre hospitalier dans la destruction des enregistrements d'échanges téléphoniques entre son « Centre 15 » et un patient. La famille ne pouvait plus se prévaloir de ces enregistrements, qui ont le caractère d'archives publiques, pour tenter de prouver le lien de causalité entre la désorganisation du SAMU et le décès de leur

⁶⁹⁹ V. par exemple : Benoît DELAUNAY, *La faute de l'administration*, Coll. Bibliothèque de droit public, LGDJ, 2007.

⁷⁰⁰ Sur cette distinction : Didier TRUCHET, *Op. Cit.*, p. 418.

⁷⁰¹ Paul DUEZ, *La responsabilité de la puissance publique*, Dalloz, 2^e Ed., 2012 (1^{ère} éd. : 1938), p. 27 et s.

⁷⁰² Par exemple, l'obligation d'organiser le secours en mer : CE, 13 mars 1998, *Améon*, n° 89370 ; « *Considérant qu'il résulte tant des stipulations de la convention précitée du 17 juin 1960 que des dispositions réglementaires prises pour son application qu'à la date à laquelle s'est produit le naufrage du cargo "François F..." les autorités françaises étaient seulement tenues par ces stipulations et dispositions de prévoir et de mettre en oeuvre les moyens nécessaires à la veille et au sauvetage des personnes en détresse auprès des côtes françaises ; que le naufrage s'est produit ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus au large des côtes espagnoles, soit à 800 kilomètres de la côte française la plus proche ; qu'il ne saurait, dès lors, être reproché aux autorités maritimes françaises aucun manquement à leurs obligations résultant des textes précités* ».

⁷⁰³ « *Le juge peut statuer d'abord sur le manquement à une obligation formalisée et, à défaut, de constater un tel manquement, répondre aux autres moyens du requérant sur le fonctionnement défectueux du service public. Il en va de même dans l'affaire Améon (...). À propos du naufrage d'un navire, le Conseil d'État constate d'abord l'absence de manquement des services de secours à leurs obligations légales. Il examine ensuite les modalités de mise en œuvre des secours pour rechercher une faute résultant d'un retard dans l'exercice de cette mission. Ainsi, les différentes approches de la faute ne sont pas exclusives l'une de l'autre* » (Hafida BELRHALLI, *Op. Cit.*, p. 136).

⁷⁰⁴ CSP, art. L. 1142-1 I° : « *Hors le cas où leur responsabilité est encourue en raison d'un défaut d'un produit de santé, (...) tout établissement, service ou organisme dans lesquels sont réalisés des actes individuels de prévention, de diagnostic ou de soins ne sont responsables des conséquences dommageables d'actes de prévention, de diagnostic ou de soins qu'en cas de faute* ».

⁷⁰⁵ François VINCENT et Clémence ZACHARIE, « Fasc. 912 : Responsabilité en matière de police », *JCL. Administratif*, avril 2017.

proche⁷⁰⁶. En matière de responsabilité pour faute, le juge a également pour habitude de distinguer la gravité du comportement fautif de l'administration : il différencie ainsi la faute lourde et la faute simple⁷⁰⁷. La « *faute lourde* », à laquelle il fait expressément mention dans sa jurisprudence, est considérée comme une faute d'une extrême gravité obligeant l'administration à en réparer les conséquences. *A contrario*, la faute simple apparaît comme un comportement fautif plus léger et pardonnable, du point de vue de la responsabilité, lorsque le juge exige une faute lourde, ce qu'il fait notamment « *lorsque le service fonctionne dans des conditions difficiles* »⁷⁰⁸. Pour autant, depuis la fin des années 1990, cette exigence a été abandonnée dans de nombreux domaines⁷⁰⁹. L'action des secours n'échappe pas à cette évolution⁷¹⁰, puisque le Conseil d'État a abandonné la condition de l'exigence d'une faute lourde pour engager la responsabilité des pouvoirs publics concernant les opérations de lutte contre les incendies⁷¹¹, les opérations de sauvetage en mer⁷¹² ou encore le transport de patients par le SAMU⁷¹³. Plus

⁷⁰⁶ CAA Marseille, 25 juin 2009, *Centre hospitalier intercommunal de Toulon-La Seyne-sur-Mer*, n° 07MA02024, AJDA 2009, p. 1 911 et RDSS 2009, p. 1 155.

⁷⁰⁷ Hafida BELRHALLI, *Op. Cit.*, p. 144 et s.

⁷⁰⁸ Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Droit administratif*, 13^e Ed., LGDJ, 2013, p. 721.

⁷⁰⁹ V. Quelques exemples : Alix TOUBLANC, « De la prétendue disparition de la faute lourde en matière de responsabilité médicale », AJDA 2004, p. 1 173 ; Pierre ABERKANE, *La réparation du dommage médical et sa jurisprudence*, Thèse Strasbourg, 2011. Fabrice LEMAIRE, « L'abandon de la faute lourde en matière de police des édifices menaçant ruine », AJDA 2007, p. 385 ; Séverine BRONDEL, « Le recul de la faute lourde dans le domaine pénitentiaire », AJDA 2008, p. 2294 ; Hervé ARBOUSSET, « La responsabilité de l'Etat, dans le domaine pénitentiaire, en débat : comment interpréter l'arrêt Chabba à la lumière de la jurisprudence ? », *Revue Pénitentiaire et de Droit pénal*, 2007-3, p. 563 ; Claire LEGRAS, « L'abandon de la faute lourde en matière fiscale », RFDA 2011, p. 340.

⁷¹⁰ Par exemple, concernant la lutte contre l'incendie : CE Sect. 12 juin 1953, *Ville de Toulouse*, n° 83087, Lebon p. 284 ; CE 2 décembre 1960, *Sieur Strohmaier c./ Cne de Petit-Quevilly*, n°s 7656 et 8325 ; Sur les justifications qui conduisaient, auparavant, le juge à exiger la faute lourde : « *Il (...) importe aussi que l'action des services de secours ne soit pas entravée par la crainte de commettre des fautes susceptibles d'engager trop facilement leur responsabilité : il ne faudrait pas que ces services renoncent à intervenir, hésitent à intervenir, ou encore limitent leur intervention, parce qu'ils redouteraient que leur responsabilité puisse être trop aisément engagée. Or plus encore peut-être que dans d'autres domaines de l'action administrative, il est nécessaire que ces services agissent et qu'ils agissent avec toute la promptitude requise* » (Jacques-Henri STAHL, « La responsabilité des services hospitaliers : déclin de la faute lourde », RFDA 1998, p. 82) ; Concernant l'action du SAMU : « *La cour administrative d'appel a fait application de cette jurisprudence au cas des SAMU, et cette transposition nous paraît légitime, les secours assurés par les SAMU ne présentant pas, selon nous, de différence de nature avec les secours dont vous avez déjà jugé qu'ils étaient soumis à un régime de faute lourde. Nous vous convions cependant aujourd'hui à vous interroger sur le maintien de votre exigence de la faute lourde en matière d'organisation des secours, dans le contexte, que vous connaissez, du déclin de cette notion* » (Jacques-Henri STAHL, Conclusions sous CE, 20 juin 1997, *Theux*, n° 139495, Lebon).

⁷¹¹ CE 29 avril 1998, *Cne de Hannappes*, n° 164012 ; V. Marc GENOVESE, « L'abandon de la faute lourde dans le contentieux de la responsabilité des services d'incendie », JCP G n° 24, juin 1999, 10 109.

⁷¹² CE 13 mars 1998, *Améon*, n° 89370 ; L'exigence de « la faute manifeste et d'une particulière gravité » est abandonnée ici : v. Fabien RAYNAUD et Pascale FOMBEUR, « La responsabilité de l'État peut être engagée sur le terrain de la faute simple à l'occasion d'une opération de sauvetage en mer », AJDA 1998, p. 418.

⁷¹³ CE 20 juin 1997, *Theux*, n° 139495, Lebon : « *Considérant que la responsabilité d'un établissement hospitalier peut être engagée par toute faute commise dans l'organisation ou le fonctionnement du service d'aide médicale d'urgence ; qu'il suit de là qu'en se fondant, pour rejeter la demande de M. X..., sur le fait qu'aucune faute lourde n'avait été commise par le centre hospitalier, la cour administrative d'appel a méconnu les règles qui régissent, en la matière, l'engagement de la responsabilité des personnes publiques ; que, M. X... est dès lors, fondé à demander pour ce motif l'annulation de l'arrêt attaqué* » ; V. Jacques-Henri STAHL, *Op. Cit.*

généralement, il en est de même pour ce qui est des carences du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative générale⁷¹⁴. Le passage de l'exigence d'une faute lourde à une faute simple n'exclut pas les pouvoirs d'appréciation *in concreto* du juge administratif⁷¹⁵, mais facilite l'action des victimes ou de leurs ayant-droits. En effet, le juge doit toujours reconnaître une faute pour engager la responsabilité des différents acteurs du secours selon les circonstances, les actions entreprises et les causes d'exonération ou d'atténuation de la responsabilité⁷¹⁶, mais le degré de gravité de l'élément fautif n'est plus nécessairement aussi élevé. Il va de soi que les comportements fautifs susceptibles d'engager la responsabilité sont alors plus nombreux qu'auparavant. La responsabilité des secours est ainsi engagée plus facilement en cas de comportements fautifs qui porteraient atteinte au droit à être secouru ; ce choix jurisprudentiel demeure donc favorable aux victimes et à l'effectivité de ce droit. Cette évolution met fin à une irresponsabilité ou, à tout le moins, à une responsabilité très limitée des services de secours et plus généralement de l'administration⁷¹⁷.

171. Pour le Professeur Alexandre CIAUDO, « *le droit de toute personne à être secouru peut à ce titre se déduire des situations de sinistre dans lesquelles la responsabilité publique est engagée au motif d'une méconnaissance des obligations publiques dans l'organisation du service public de secours ou dans l'exécution de ce service* »⁷¹⁸. Consacrant un droit

⁷¹⁴ CE, 28 novembre 2003, *Cne de Moissy-Cramayel*, n° 238349, Lebon. V. Également : Gweltaz EVEILLARD, « Existe-t-il encore une responsabilité administrative pour faute lourde en matière de police administrative ? », *RFDA* 2006, p. 733.

⁷¹⁵ V. Bruno ODENT et Didier TRUCHET, « Les pouvoirs du juge », in *La Justice administrative*, PUF, 2008, p. 49-60 ; « *Comme pour toute qualification de faute, il ne s'agit pas d'une démarche abstraite, mais d'un examen in concreto, précis et exigeant, auquel il faudra vous livrer pour chaque espèce. Toute erreur ne sera pas nécessairement fautive ; certaines d'entre elles n'engageront pas la responsabilité pécuniaire de la collectivité publique. Il en ira ainsi pour les erreurs qui n'ont pas un degré de gravité suffisant, pour celles qui s'expliquent par la situation d'urgence à laquelle les services de secours devaient faire face, pour celles qui s'expliquent par la situation d'urgence à laquelle les services de secours devaient faire face, pour celles qui ont été commises alors que les agents étaient confrontés à des difficultés techniques particulières* » (Jacques-Henri STAHL, *Op. Cit.*) ; « *La faute « de nature à » nous paraît un instrument utile situé entre les mains du juge lui permettant d'introduire des nuances dans le blâme qui prennent la forme de restrictions à l'engagement de la responsabilité administrative* » (Benoit DELAUNAY, *La faute de l'administration*, (Thèse droit public, Paris II), LGDJ, 2007).

⁷¹⁶ N'est ainsi pas fautif, le centre hospitalier qui n'a pas pu engager le transport d'un malade par hélicoptère en raison du manque de visibilité qui résultait de mauvaises conditions météorologiques (CE, 20 juin 1997, *Theux*, n° 139495, Lebon) ; De même pour l'État qui, face à des prévisions météorologiques incertaines concernant le passage d'un ouragan en Guadeloupe, a déclenché tardivement le volet confinement du plan ORSEC après avoir déclenché un premier volet plus tôt dans la journée (CAA Bordeaux, 28 juin 2007, n° 06BX00107).

⁷¹⁷ Le Commissaire du gouvernement Jacques-Henri STAHL faisait part de la nécessité d'une évolution jurisprudentielle en la matière : « *Garder le principe de la faute lourde tout en indemnisant facilement les victimes revient à cumuler deux inconvénients : d'une part entretenir les victimes dans l'idée que leur juge, qui s'en tient au principe de la faute lourde, serait complaisant à l'égard de l'Administration et leur refuserait réparation, d'autre part et paradoxalement, porter des jugements en apparence plus sévères à l'égard de l'Administration, à chaque fois que la qualification de faute lourde serait retenue* » (*Ibid.*).

⁷¹⁸ Alexandre CIAUDO, « La consécration juridictionnelle du droit d'être secouru », *RDSS* 2018, p. 247.

fondamental à être secouru dans le cadre du contentieux en responsabilité, le juge administratif est ainsi attentif à la fois aux conditions d'organisation des pouvoirs publics et des acteurs des secours en amont de leur intervention (§1), mais aussi aux conditions d'exécution de ce service, c'est-à-dire à la prise en charge ou à l'intervention matérielle en elle-même (§2).

§1. La bonne organisation des pouvoirs publics en amont de l'intervention : condition préalable au droit fondamental à être secouru

172. Pour ce qui est de la période située en amont de la prise en charge, le juge administratif est notamment attentif à sanctionner les fautes des pouvoirs publics en matière de prévention des risques (A), mais aussi en matière de réception des demandes d'intervention effectuées auprès des autorités (B). Cet engagement de la responsabilité des pouvoirs publics démontre l'importance de la consécration juridictionnelle des obligations qui pèsent sur eux en vue d'assurer l'effectivité d'un droit fondamental à être secouru.

A. Les fautes condamnables des pouvoirs publics en matière de prévention des risques

173. En adoptant une approche particulièrement proactive en matière de prévention des risques, les pouvoirs publics tentent ainsi de minimiser la survenance de situations qui nécessiteraient l'intervention des secours⁷¹⁹. Finalement, cette politique publique est étroitement liée au droit fondamental à être secouru puisqu'en réduisant la probabilité d'un besoin d'intervention des secours, il favorise un certain nombre d'objectifs du droit à être secouru, notamment la protection de la vie des personnes et des biens⁷²⁰. Elle permet également d'éviter la désorganisation future des secours qui pourrait résulter d'une multiplication irréfrenée des demandes d'intervention. Le juge administratif veille donc d'abord à l'existence d'une réelle information sur les risques encourus (1), et, ensuite, à la mise en œuvre de mesures propres à réduire la probabilité de réalisation des risques (2).

⁷¹⁹ « Parmi les différents leviers permettant – a priori – de réduire les vulnérabilités des individus et ainsi contribuer à la réduction des risques, l'information préventive contribue à sa mesure à la construction des connaissances et d'une conscience des risques (...) Le postulat sous-jacent de l'information préventive consiste en effet à dire que les individus conscients des risques auxquels ils sont soumis et/ou pour lesquels ils ont connaissance des consignes à suivre en cas d'évènement majeur sont davantage susceptibles d'adopter les bonnes réactions le moment venu et, ainsi, diminuent leur vulnérabilité » (Élise BECK, « L'efficacité des politiques de préventions des risques : le cas de l'information préventive en France », in François CAFARELLI (dir.), *La résilience des territoires exposés aux risques naturels. Le droit à l'épreuve des risques*, Mare et Martin, 2023, p. 87).

⁷²⁰ Hervé ARBOUSSET, « Catastrophes naturelles et responsabilité administrative des collectivités territoriales : prévenir vaut mieux que réparer... », *R.R.J.*, 2013-1, p. 207.

1. L'indispensable existence d'une réelle information sur les risques encourus

174. La jurisprudence confirme ainsi la consécration d'une véritable obligation d'information sur les risques encourus. À défaut, la responsabilité des pouvoirs publics en charge – le plus souvent, la commune – peut être engagée. En réalité, ce contentieux fait apparaître la reconnaissance d'un droit à l'information préalable, indispensable à la prévention des risques⁷²¹, qui demeure étroitement lié au droit fondamental à être secouru. En témoigne ainsi l'intéressant exemple de la responsabilité pour défaut d'information dans les lieux de baignades, où la nécessité d'une intervention des secours est régulière, de même que l'existence de risques est considérable.

175. La responsabilité pour défaut d'information : la reconnaissance d'un droit préalable au droit fondamental à être secouru. – Il ressort notamment de la jurisprudence que le juge administratif engage la responsabilité de la commune qui n'a pas convenablement informé les randonneurs sur les dangers, tels que le risque d'avalanches⁷²² ou la chute de pierres, que pouvait présenter un sentier ; elle est engagée même lorsque le sentier n'est pas aménagé par la collectivité, mais demeure suffisamment fréquenté et présenté dans un certain nombre de guides touristiques⁷²³. Il en va de même pour la commune qui n'a pas signalé les dangers exceptionnels créés par une ligne à haute tension surplombant un lac et à laquelle les voiliers risquaient de s'accrocher⁷²⁴. Dans l'affaire de la tempête Xynthia et de ses conséquences sur la commune de La Faute-sur-Mer, le juge a aussi reconnu – au-delà des responsabilités pénales engagées – une faute de la commune permettant d'engager sa responsabilité⁷²⁵. Alors même que la ville n'avait pas réalisé de plan communal de sauvegarde⁷²⁶, ni informé préalablement ses concitoyens sur les risques naturels, les équipes de secours n'ont pas pu bénéficier d'informations connues et précises pour organiser la réponse des secours⁷²⁷. Le droit

⁷²¹ Sur le sujet, v. notamment : Christophe TESTARD, « La participation du public : vertus et limites », in François CAFARELLI (dir.), *Op. Cit.*, p. 75 ; Mélis ARAS, *Le droit à l'information environnementale du public en matière de risques industriels*, Thèse Mulhouse, 2016 ; Sur le droit à l'information en matière de santé : Jean-Paul MARKUS et François GILBERT, *Op. Cit.*

⁷²² CAA Bordeaux, 28 juin 2019, n° 17BX03610.

⁷²³ CAA Bordeaux, 12 juillet 2016, *Cne de Cilaos*, n° 16BX00070.

⁷²⁴ CE, 8 novembre 1985, *Rijlaarsdam*, n° 35177.

⁷²⁵ Hafida BELRHALLI, *Les grandes affaires de responsabilité de la puissance publique*, LGDJ, 2021 p. 97 et s.

⁷²⁶ Sur la planification des risques et des secours, v. *Infra*, partie 1, titre 2, chapitre 1.

⁷²⁷ CAA Nantes, 19 juillet 2019, *Cne de La Faute-sur-Mer et a.*, n° 18NT01529 : « Il résulte de l'instruction et notamment de l'arrêt de la cour d'appel de Poitiers, que l'action des pompiers a été " entravée par le fait qu'ils ne disposaient pas d'informations suffisantes sur la situation réelle ni de consignes précises sur l'organisation des secours, à défaut de tout plan de secours communal prévisionnel ". Dans ces conditions, c'est à juste titre que les premiers juges ont estimé que la commune avait ainsi commis une faute de nature à engager sa responsabilité » ;

fondamental à être secouru, mis en œuvre notamment dans le cadre des pouvoirs de police, doit indéniablement être précédé d'une telle information pour demeurer effectif. Cette problématique juridique renvoie finalement à la question persistante et relativement proche de l'accès aux droits dont nul ne peut bénéficier sans une correcte information préalable.

176. La responsabilité pour défaut d'information : l'exemple des lieux de baignades. –

Comme nous l'avons rappelé, le maire a notamment la charge de la police spéciale des baignades⁷²⁸ ; son action – ou son inaction – peut, à ce titre, engager la responsabilité de la collectivité⁷²⁹. Régulièrement et de longue date, le juge administratif engage la responsabilité des pouvoirs publics en cas d'absence d'information alors que les risques demeuraient connus de la collectivité et excédaient ceux que l'on rencontre habituellement en de pareilles situations⁷³⁰. Il le fait en l'absence d'information, même si un arrêté avait été adopté préalablement par la mairie pour interdire la baignade sur une zone dangereuse⁷³¹. Le Conseil d'État engage la responsabilité d'une commune dans le cas où son maire n'a pas averti les usagers du danger que pouvait représenter une plate-forme flottante, destinée au divertissement des baigneurs sur une plage, qu'il n'avait pas adopté de réglementation spécifique en la matière, ni prévu de surveillance particulière sur cette installation⁷³². Au contraire, le juge n'engage pas la responsabilité d'une commune qui a clairement indiqué la profondeur du bassin d'une piscine municipale au sein duquel un nageur s'est blessé en plongeant⁷³³. L'insuffisance d'informations ou le manque de clarté sont eux également de nature à engager la responsabilité de la commune⁷³⁴, même si le juge ne va pas jusqu'à demander aux pouvoirs publics de détailler

V. Également sur ces difficultés : Jean-Louis LÉONARD, Rapport d'information n° 2 697 sur les raisons des dégâts provoqués par la tempête Xynthia, Assemblée nationale, 1^{er} juillet 2010.

⁷²⁸ V. *Supra*, paragraphe 83.

⁷²⁹ Sur le sujet, v. notamment : Sonia KANOUN et Aloïs RAMEL, « Baignades et responsabilités », *JCP A* 2022, 2220 ; Manuel DELAMARRE, « La sécurité dans les piscines municipales », *JCP A* 2005, 1260.

⁷³⁰ CE, 26 février 1969, n° 73811 ; CAA Nantes, 1^{er} mars 1995, n° 93NT00477 ; CE, 25 juin 2008, n° 295849 ; CAA Bordeaux, 24 juin 2019, n° 18BX02225.

⁷³¹ CAA Douai, 12 novembre 2013, n° 13DA00151 : « le maire de la commune de Wissant a, d'une part, délimité une zone surveillée pour la baignade dans la partie nord de la plage et fixé les périodes de surveillance de 11h00 à 18h00, d'autre part, prononcé une interdiction de baignade à proximité des vestiges du « Mur de l'Atlantique » en raison, notamment, de l'émergence possible de pièces métalliques ; mais il résulte de l'instruction qu'aucune signalisation particulière sur les lieux de l'accident, hormis l'inscription à la peinture blanche « DANGER » sur les flancs du blockhaus, ne mentionnait, d'une part, l'interdiction de se baigner à cet endroit et, d'autre part, l'existence d'un danger précis ou l'interdiction de plonger à partir de cet édifice ; le maire de la commune de Wissant a ainsi commis une faute dans l'exercice de ses pouvoirs de police de nature à engager la responsabilité de la commune ».

⁷³² CE, 19 novembre 2013, *Cne d'Etables-sur-Mer*, n° 352955 ; Hervé ARBOUSSET, « Accident conséquence de l'utilisation d'une plate-forme flottante et responsabilité de la commune », *JCP A*, 2014, comm. 2238.

⁷³³ CE, 29 mai 1968, *Prod'homme*, n° 68806, Lebon T., p. 1105.

⁷³⁴ CE, 10 mai 1989, n° 69049 ; CAA Nantes, 21 mars 1990, n° 89NT00523 : « il résulte de l'instruction que, le 24 août 1984, vers 13 h 15, M. Régis Y... et ses deux enfants Maxime et Anaïs, ainsi que sa compagne, prenaient

précisément les risques encourus dès lors qu'une interdiction est adoptée et que la présence d'un danger particulier est indiquée⁷³⁵. Naturellement, les éventuelles imprudences des victimes sont de nature à dédouaner, au moins en partie, les collectivités de leur responsabilité⁷³⁶. L'incitation à une véritable information obligatoire sur les dangers existants, qui découle de cette jurisprudence particulièrement fournie, permet de mieux sensibiliser les baigneurs, d'éviter des situations nécessitant l'intervention des secours, mais aussi une intervention adaptée des secours en cas de besoin, car eux aussi seront mieux informés.

2. L'indispensable mise en œuvre de mesures visant à réduire la réalisation des risques

177. Au-delà de l'information préventive, les risques – naturels, technologiques, etc. – appellent à la mise en œuvre de mesures plus concrètes par les pouvoirs publics⁷³⁷. Ces mesures visent là encore à éviter qu'une situation nécessitant l'intervention des secours se réalise et comportent ainsi des objectifs communs avec un droit fondamental à être secouru. L'absence de telles mesures engage donc naturellement la responsabilité des pouvoirs publics devant le

un bain sur la plage de Tronoën, commune de Saint-Jean-de-Trolimon ; que, sentant le sable se dérober sous leurs pieds, ils ont appelé au secours ; que, secouru le dernier, M. Y... a été hissé inconscient sur un matelas pneumatique et ramené sur la plage où les pompiers, une fois arrivés sur les lieux, n'ont pu le réanimer ; qu'ainsi, d'une part, en se bornant à signaler par un panneau apposé sur le chemin d'accès à cette plage "baignades dangereuses - courants violents" le maire de Saint-Jean-Trolimon n'a pas délivré une information suffisamment exacte de nature à avertir les estivants des réels dangers qu'ils encourent à fréquenter cet endroit non aménagé, alors surtout que plusieurs accidents du même type s'étaient déjà produits au cours de la saison ; (...); qu'en l'absence de toute imprudence établie de la victime, qui ne s'était engagée dans l'eau avec ses deux jeunes enfants et sa compagne que jusqu'aux genoux, ces carences fautives sont de nature à engager l'entière responsabilité de la commune ».

⁷³⁵ CE, 22 novembre 2019, n° 422655 ; Hélène PAULIAT, « L'étendue de l'obligation d'information du maire en cas d'interdiction de baignade », *JCP A* 2020, 2035.

⁷³⁶ Par exemple : CE, 22 novembre 2019, n° 422655 ; *JCP A* 2019, 2035, note Hélène PAULIAT : « la partie du rivage où s'est déroulé l'accident dont a été victime M. A... avait fait l'objet d'un arrêté du maire de Saint-Leu en date du 1er mars 2011 portant réglementation de la baignade, qui la désignait comme un site dangereux, dont l'accès ne pouvait se faire qu'aux risques et périls de la population et qui y interdisait la baignade et, d'autre part, qu'avait été installé de manière visible sur le site un panneau sur lequel était mentionné : " baignade interdite, site dangereux, accès à vos risques et périls ". En jugeant, par un arrêt suffisamment motivé sur ce point, que cette information du public, même si elle ne faisait pas spécifiquement état de la menace des requins, constituait une publicité appropriée de la réglementation applicable et des dangers du site, la cour a exactement qualifié les pièces du dossier qui lui était soumis. Elle a pu, par suite, sans erreur de droit, en déduire que, l'autorité municipale ayant rempli l'obligation d'information qui lui incombait, il ne pouvait être reproché au préfet de La Réunion de n'avoir pas usé du pouvoir de substitution qu'il tient des dispositions de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales. En deuxième lieu, en estimant que, tant en raison de ce que M. A... était un surfeur expérimenté, résidant à la Réunion depuis 1981 et connaissant les lieux, qu'en raison des informations fournies par les autorités publiques, l'intéressé ne pouvait ignorer les risques d'attaques de requins et que l'accident dont il a été victime était, par suite, imputable à sa seule imprudence, la cour a, par un arrêt suffisamment motivé sur ce point, porté sur les pièces du dossier qui lui était soumis une appréciation souveraine, qui n'est pas entachée de dénaturation ».

⁷³⁷ Marcel SOUSSE, « Fasc. 4520 : Mesures de prévention des risques naturels des collectivités locales », *JCl. Env. et Développement durable*, 30 novembre 2013 (màj : 21 juillet 2021) ; Jacques MOREAU, « Fasc. 955 : Responsabilité civile des collectivités territoriales du fait de leur activité. Responsabilité du fait de la police municipale », *JCl. Coll. Terr.*, 4 septembre 2017 (màj : 5 avril 2021).

juge administratif. Parmi ces dernières, on retrouve notamment l'organisation d'une surveillance de lieux ou d'activités sensibles, mais également la prise de différentes mesures réglementaires préventives par les autorités de police.

178. La question de la surveillance de lieux ou d'activités sensibles. – La surveillance des lieux de baignade est, encore une fois, particulièrement présente dans la jurisprudence⁷³⁸. Le Conseil d'État conserve le raisonnement habituel que nous avons évoqué, c'est-à-dire l'existence d'obligations de moyens et non de résultat. Ainsi, il refuse de condamner la collectivité responsable de l'organisation de la surveillance d'une piscine municipale, pour la présence d'un seul agent affecté à la surveillance des bassins, alors que la structure demeurerait peu fréquentée au moment d'une noyade, qu'il effectuait des rondes fréquentes et que les secours ont rapidement été appelés⁷³⁹. Il en va de même pour la zone de baignade d'un lac qui était surveillée par un maitre-nageur, tandis que la faute de la commune est reconnue lorsqu'aucun arrêté interdisant la baignade n'est adopté par le maire pour un plan d'eau dont les dangers sont connus de la commune à la date d'un accident⁷⁴⁰. Le juge administratif est également attentif à ce qu'aucun défaut de surveillance ne soit constaté dans les établissements scolaires, que ce soit sur le temps purement scolaire ou sur le temps périscolaire afin notamment de pouvoir joindre rapidement les secours en cas de besoin⁷⁴¹. Il en est de même pour la prise en charge d'un détenu appelant au secours et auxquels des agents pénitentiaires n'auraient pas prêté attention alors que sa situation nécessitait l'intervention des secours⁷⁴². Les défauts de surveillance peuvent effectivement avoir des conséquences dramatiques, retarder ou rendre vaine l'intervention des secours dans certains milieux sensibles ; le juge les considère ainsi comme étant étroitement lié au droit fondamental à être secouru.

179. L'adoption de mesures pratiques ou réglementaires au caractère « préventif ». – Le juge administratif veille à ce que des mesures réglementaires ou pratiques soient mises en œuvre, dans le cadre de la politique de prévention des risques menée par les autorités de police.

⁷³⁸ Sur le sujet de la responsabilité et des lieux de baignade, v. notamment : Hervé ARBOUSSET, « Préjudice(s) causé(s) par des baignades et juge administratif », *R.R.J.*, 2014-1, p. 251.

⁷³⁹ CE, 6 juin 1975, *Ville de Sarreguemines*, n° 90180.

⁷⁴⁰ CE, 9 mai 1980, *Cne de Ladignac-le-Long*, n° 07213 et 07393.

⁷⁴¹ Sur le sujet, v. notamment : Vincent DOEBELIN, « Les gestes qui sauvent ne dispensent pas d'appeler rapidement les secours ! », *JCP A* 2021, 2090 ; CAA Versailles, 12 novembre 2015, n° 14VE00801 ; CE, 12 février 2021, *Mme D. c/ Cne de Colomiers*, n° 429801, Lebon T ; V. Également : CAA Lyon, 5 avril 2012, *Cne de Charly*, n° 11LY01798 ; CAA Lyon, 16 mai 2013, n° 11LY01798 ; CAA Bordeaux, 6 juin 2017, *Cne de Saint-Pierre*, n° 15BX01624.

⁷⁴² CE, 17 décembre 2008, *Garde des Sceaux*, n° 292088, Lebon ; Isabelle DA SILVA, « L'État est responsable pour faute simple de la mort d'un détenu à la suite d'un incendie », *AJDA* 2009, p. 432.

De manière très variée, pour ne pas voir la responsabilité de l'Administration être engagée, il peut s'agir tout à la fois d'interdire un accès aux pistes de ski en cas de danger imminent d'avalanche⁷⁴³, mais aussi d'interdire tout dispositif de camping dans les zones inondables⁷⁴⁴, ou encore de procéder à l'enlèvement d'un dépôt sauvage de déchets qui demeurerait clairement de nature à renforcer le risque d'incendie à proximité d'habitations⁷⁴⁵. La responsabilité de la commune est également engagée lorsqu'elle n'a pas adopté les mesures à même d'empêcher des collégiens de quitter l'établissement scolaire pour rejoindre leur domicile, alors que le ramassage scolaire était interrompu par un phénomène d'inondation exceptionnel qui allait, par ailleurs, les exposer à des dangers importants dès lors qu'ils devraient rentrer par leurs propres moyens⁷⁴⁶. De même, la commune qui n'a pas assuré convenablement la sécurité d'une manifestation festive, en prévoyant de manière inadaptée l'installation d'un poste de secours dans un lieu étroit difficilement accessible⁷⁴⁷. L'absence ou l'insuffisance de tels dispositifs accroît la possibilité de réalisation de certains risques, ce qui va ainsi clairement à l'encontre des objectifs fixés dans le cadre d'un droit fondamental à être secouru. C'est pourquoi, à défaut de telles mesures, le juge n'hésite pas à engager la responsabilité des autorités, notamment la commune ou l'État selon leurs compétences respectives. Par ailleurs, la doctrine s'est interrogée plus récemment sur la possibilité d'engager la responsabilité pour faute de l'État sur le fondement de la pénurie de masques de protection au début de la crise sanitaire du Covid-19⁷⁴⁸. À ce propos, le juge administratif a pu reconnaître une faute des autorités étatiques dans dès lors que les stocks se sont révélés largement insuffisants malgré leur rôle protecteur et les précédentes expériences épidémiques récentes (grippe H1N1...). Bien qu'il soit difficile d'imputer telle ou telle contamination à l'absence de masques, la Cour administrative d'appel

⁷⁴³ CE, Sect., 28 avril 1967, n° 65449 ; *a contrario*, le juge administratif considère que le maire n'est pas tenu de signaler la présence de rochers en bordure d'un chemin hors-piste, dès lors que ceux-ci ne présentent pas de dangers exceptionnels pour les skieurs : CE, 31 mai 2013, n° 350887 ; Hervé ARBOUSSET, « Skieur empruntant un chemin hors-piste et pouvoirs de police du maire », *JCP A*, 2013, comm. 2321.

⁷⁴⁴ CE, 31 janvier 1997, n° 156276.

⁷⁴⁵ CE, Sect., 28 octobre 1977, n° 95537 et 01493, Lebon p. 406.

⁷⁴⁶ CE, 14 mai 1986, *Cne de Cilaos*, n° 45296, 45297, 45298 et 45299.

⁷⁴⁷ CE, 9 décembre 2009, *Caurette*, n° 311785, obs. Jacques MOREAU, *JCP A* 2010, 2113 : « Considérant que, pour juger que l'accident subi par M. Caurette engageait la responsabilité de la commune de Mauguio, l'arrêt attaqué relève que l'unique entrée de l'infirmerie où officiait le médecin de permanence était située à l'intérieur du périmètre où avait lieu le lâcher de taureaux, dans une ruelle très étroite n'offrant aucun abri ; que, contrairement à ce que soutient la commune à l'appui de son pourvoi incident, la cour n'a pas inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis en estimant que le choix d'un tel emplacement pour un poste de secours était constitutif d'une faute ; qu'elle n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que cette faute engageait la responsabilité de la commune, à laquelle il incombait d'assurer la sécurité de festivités dont elle assurait l'organisation générale, alors même que le maire avait chargé les organisateurs de chaque manifestation de mettre en place un dispositif de secours ».

⁷⁴⁸ Anne JACQUEMET-GAUCHET, « Pénurie de masques : une responsabilité pour faute de l'État ? », *JCP G* 2020, 370.

de Paris a tout de même accepté d'indemniser partiellement les proches d'un médecin décédé au début de la pandémie après avoir été contaminé au cours d'une des nombreuses consultations qu'il a effectué sans protection faute de masques disponibles⁷⁴⁹. Pour autant, les juridictions administratives ne mènent pas une politique que l'on pourrait qualifier de « jusqu'au-boutiste » ; refusant l'obligation de résultat au bénéfice de l'obligation de moyens comme nous l'avons déjà constaté, le juge se refuse à reconnaître la responsabilité des autorités dans certaines situations délicates. C'est notamment le cas lorsqu'elles n'ont pas eu le temps de réagir pour prévenir la réalisation d'un risque, lorsque les dangers demeuraient habituels en de semblables circonstances⁷⁵⁰ ou en cas de reconnaissance de la force majeure, par exemple.

B. Les fautes condamnables des pouvoirs publics en matière de réception des demandes d'intervention

180. La consécration d'un droit fondamental à être secouru comprend évidemment la possibilité de demander l'intervention des pouvoirs publics pour qu'ils portent secours. En ce sens, le Professeur Xavier PRÉTOT reconnaît bien volontiers que la prise en charge par les secours « *débute, en quelque sorte nécessairement, par la réception et le traitement de l'appel* »⁷⁵¹. Pour veiller au respect de ce droit, le juge administratif est attentif à ce que la responsabilité des pouvoirs publics puisse être engagée lorsqu'ils commettent des fautes dans le déploiement et la mise en œuvre des moyens d'alerte (1). Il l'est aussi pour les fautes commises dans le traitement de l'alerte, c'est-à-dire quant à la réponse fournie par les autorités à une demande de prise en charge par les secours (2).

1. La condamnation des fautes commises dans le déploiement des moyens d'alerte

181. Le déploiement des moyens d'alerte est rendu éminemment nécessaire par les enjeux portés à travers le droit fondamental à être secouru. Le contentieux de la responsabilité est ainsi

⁷⁴⁹ CAA Paris, 6 octobre 2023, n° 22PA03993 ; Sur le sujet v. également : CAA Paris, 6 octobre 2023, n° 22PA03879 et 22PA03991 ; Philippine LOHÉAC-DERBOULLE, « Du nouveau dans le contentieux indemnitaire lié à la Covid-19 », *RDSS* 2023, p. 1050 ; Sur le sujet, v. également : Hafida BELRHALI, *Les grandes affaires de responsabilité de la puissance publique*, LGDJ, 2021, p. 71 et s.

⁷⁵⁰ Par exemple, v. notamment : CE, 6 mars 1968, *Huet*, n° 71841, Lebon, p. 166 ; CE, 5 avril 1974, *Allieu*, n° 87140, Lebon p. 216.

⁷⁵¹ Xavier PRÉTOT et Clémence ZACHARIE, « Le secours à personne et l'aide médicale urgente », *JCP A* 2018, 2135.

amené à sanctionner l'absence de moyens d'alerte suffisants, la tardiveté de l'alerte fournie, mais aussi l'incapacité des pouvoirs publics à recevoir convenablement les appels aux secours.

182. L'installation de moyens d'alerte suffisants dans certains lieux. – Le juge administratif a pu montrer une attention particulière quant à l'équipement téléphonique – permettant de joindre rapidement les secours – qui doit nécessairement être installé, dans le cadre des pouvoirs de police du maire, sur la plage d'un lac plutôt isolé, mais fréquenté par des baigneurs⁷⁵². Ce contentieux marque l'importance d'une certaine précocité dans l'alerte qui doit être effectuée auprès des secours. Le droit fondamental à être secouru nécessite que les secours puissent être alertés et déployés le plus rapidement possible, car cela accroît les chances de succès de la prise en charge. Ce raisonnement reste, par ailleurs, valable dans les établissements accueillant du public⁷⁵³. Il l'est également dans les lieux de privation de liberté où l'État peut se trouver condamné en cas d'absence de dispositifs permettant aux détenus d'alerter les surveillants pour joindre les secours⁷⁵⁴. Il convient toutefois de replacer ce type de contentieux dans son contexte dans son contexte, à l'heure de la généralisation de la téléphonie mobile qui facilite les appels rapides aux secours.

183. Le risque de responsabilité face aux problèmes de réception des appels. – Ces dernières années, plusieurs pannes ont touché les dispositifs de plusieurs opérateurs téléphoniques en rendant *de facto* impossible l'accès aux numéros de secours pour une partie

⁷⁵² CE, 13 mai 1983, *Cne de Tanneron c./ Veuve Lefebvre*, n° 30538, Lebon p. 194 : « Il résulte de l'instruction que le jeune Patrick X... a été victime d'un malaise alors qu'il se baignait dans le lac de Saint-Cassien sur une plage qui, si elle n'avait pas été aménagée en vue de la baignade, était habituellement fréquentée par de nombreux baigneurs et comportait un établissement commercial ; que le personnel du centre de secours de Fayence alerté depuis le poste téléphonique le plus proche, distant d'environ cinq kilomètres du lieu de la baignade, n'est parvenu sur les lieux que trente-cinq minutes après l'accident et qu'en dépit des tentatives de réanimation, la victime est décédée durant son transport à l'hôpital ; (...) dans ces conditions, et alors surtout que plusieurs accidents du même type s'étaient déjà produits auparavant, l'absence à proximité des lieux de baignade, de tout moyen permettant d'alerter rapidement un centre de secours, a constitué de la part du maire de Tanneron une faute dans l'exercice des pouvoirs qu'il tenait de l'article 97 du code de l'administration communale ; qu'en l'absence de toute imprudence établie de la victime, cette faute est de nature à engager l'entière responsabilité de la commune envers Mme veuve Lefebvre » ; CAA Nantes, 21 mars 1990, *Olivier et Marchetti c./ Cne de St-Jean-Trolimon*, n° 89NT00523 : « d'autre part, l'absence à proximité de cette plage fréquentée de tout moyen permettant d'alerter rapidement un centre de secours a également constitué de la part du maire de Saint-Jean-Trolimon une faute dans l'exercice des pouvoirs qu'il tient de l'article L 131-2 du code des communes ; qu'en l'absence de toute imprudence établie de la victime, qui ne s'était engagée dans l'eau avec ses deux jeunes enfants et sa compagne que jusqu'aux genoux, ces carences fautives sont de nature à engager l'entière responsabilité de la commune envers Mme Y... et Mme X... ».

⁷⁵³ V. *Infra*, partie 1, titre 2, chapitre 2.

⁷⁵⁴ Arrêté du 18 juillet 2006 portant approbation des règles de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements pénitentiaires et fixant les modalités de leur contrôle (*JORF*, 20 août 2006) ; Guillaume-Alexandre SCAILTEUX, Jean-Baptiste AUDIER, Vincent TISSOT et Patrick GONGORA, *La sécurité des personnes dans les lieux de privation de liberté*, Mémoire ENSOSP, 2023.

de la population française⁷⁵⁵. Comme nous le rappelions, en réaction à une panne ayant eu lieu en juin 2021, « *l'appel auprès des numéros d'urgence est particulièrement sensible avec des conséquences potentiellement non négligeables sur la vie des personnes en détresse et le déploiement des secours. L'engagement de la responsabilité pénale de l'opérateur et de la responsabilité administrative de l'État est donc (...) évoqué* »⁷⁵⁶. L'incident avait donné lieu à plusieurs rapports institutionnels alertant sur la nécessité d'un renforcement de la sécurité de l'acheminement des communications d'urgence, compte tenu des effets potentiels de toute panne⁷⁵⁷. Malgré tout, la jurisprudence apparaît largement inexistante sur ce point à l'heure actuelle ; ce qui ne peut qu'être rassurant sur la fiabilité des systèmes de réception malgré des pannes occasionnelles. Par ailleurs, des problématiques d'organisation de la réception des appels, qu'il s'agisse par exemple d'appels d'urgence manqués ou encore d'effectifs insuffisants pour y répondre, se posent⁷⁵⁸. De la même façon, le juge administratif peut régulièrement sanctionner des fautes commises dans le traitement de l'alerte.

2. La condamnation des fautes commises dans le traitement des demandes

184. Le juge administratif veille à garantir la réparation des préjudices résultant d'une violation du droit à être secouru, lorsqu'il sanctionne le traitement inadéquat des demandes par les pouvoirs publics et acteurs du secours.

185. La sanction des fautes commises dans la réception d'appel par les pompiers. – Le juge administratif a eu l'occasion de retenir la responsabilité d'un SDIS en raison de fautes commises à l'occasion de la réception des appels par le centre de transmission des appels (CTA) ou le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS). Il en a été ainsi lorsqu'un sapeur-pompier professionnel n'a pas pris au sérieux les demandes de secours

⁷⁵⁵ Sur le sujet, v. notamment : Félix ROME, « Vendredi noir pour Orange », *D.* 2012, p. 1729 ; QE n° 23377 de M. Jean HINGRAY, (*JO Sénat*, 17 juin 2021, p. 3 790) ; Adrien SÉNÉCAT, « Panne des numéros d'urgence : le rapport de l'État souligne les défaillances d'Orange », *Le Monde*, 22 juillet 2021.

⁷⁵⁶ Sur le sujet, v. : Vincent DOEBELIN, « Allô les secours... ? Allô ?! », *JCP A* 2021, 502 ; Elsa TRUJILLO, « Panne des numéros d'urgence : la responsabilité d'Orange risque-t-elle d'être engagée ? », *Le Figaro*, 3 juin 2021.

⁷⁵⁷ AGENCE NATIONALE DE LA SECURITE DES SYSTEMES D'INFORMATION, *Rapport d'évaluation de la gestion par l'opérateur orange de la panne du 2 juin et de ses conséquences sur l'accès aux services d'urgence*, 19 juillet 2021 ; Patrick CHAIZE, Françoise DUMONT, Loïc HERVÉ, Jean-Michel HOULLEGATTE, Patrick KANNER, Marie-Pierre RICHER et Jean-Pierre VOGEL, Rapport d'information n° 297 sur la sécurité d'acheminement des communications d'urgence, Sénat, 15 décembre 2021.

⁷⁵⁸ François MALYE et Jérôme VINCENT, « Classement des Samu : quand le 15 ne répond pas », *Le Point*, 22 août 2018.

émanant d'un enfant dont il a réceptionné l'appel, alors même que cet enfant tentait de signaler depuis un aéronef en vol le malaise cardiaque dont avait été victime son père qui pilotait. Pour le tribunal administratif de Besançon, le comportement du pompier opérateur n'a pas permis que soient délivrés des conseils pour tenter d'adoucir l'atterrissage de l'appareil, ce qui aurait pu améliorer les chances de survie de la famille qui se trouvait à bord et la prise en charge du malaise par les secours⁷⁵⁹.

186. La sanction des fautes commises dans la réception d'appel par le SAMU. – Des fautes commises lors de la réception des appels de victimes à secourir sont également susceptibles d'engager la responsabilité d'un centre hospitalier dont dépend le système de régulation du SAMU. La responsabilité d'un hôpital public est engagée dès lors que le médecin régulateur n'a pas effectué une évaluation correcte de la gravité de la pathologie dont un patient se plaignait au bout du fil et n'a donc pas envoyé les moyens adéquats⁷⁶⁰. Le juge administratif retient également une faute de régulation, de nature à engager la responsabilité d'un centre hospitalier régional et universitaire, lorsqu'un médecin régulateur a envoyé un médecin généraliste plutôt qu'une ambulance dotée de matériels de réanimation face à des symptômes d'infarctus mentionnés par le patient. L'ambulance n'a pu ensuite être envoyée qu'avec un retard important, ce qui a entraîné la mort du patient qui aurait pu au contraire bénéficier de traitements efficaces dans un délai correct⁷⁶¹. Une faute semblable est retenue pour l'erreur de

⁷⁵⁹ TA Besançon, 21 mars 2017, *SDIS de Haute-Saône*, n° 1401934, obs. Isabelle MARION, *AJDA* 2017, p. 1576 ; Didier FOHR, « Les pompiers condamnés pour le crash de Saint-Sauveur », *L'Est Républicain*, 22 mars 2017.

⁷⁶⁰ CAA Marseille, 30 janvier 2014, *Centre hospitalier de Toulon-La Seyne*, n° 11MA00403, *AJDA* 2014, p. 1215 : « L'expert désigné par le tribunal administratif a relevé que si la démarche consistant à proposer une hospitalisation dans le centre hospitalier le plus proche était adaptée, le choix d'envoyer une ambulance non médicalisée était, en revanche, inadapté à la situation « en l'absence de toute prise en charge médicalisée adaptée en première ligne » ; que ce choix, effectué après un interrogatoire qui n'a pas permis au médecin régulateur de procéder à une évaluation correcte de la gravité et de l'urgence de la situation et des moyens appropriés pour y répondre et qui a conduit à expédier sur place, sans mentionner d'urgence particulière, une équipe dépourvue des moyens humains et matériels susceptibles de permettre à M. B. d'échapper à l'aggravation de son état, caractérise un manquement fautif dans la prise en charge de l'appel reçu par le SAMU ».

⁷⁶¹ CAA Nancy, 30 mai 2002, *CHRU de Reims*, n° 98NC01224, *AJDA* 2002, p. 872 : « Considérant qu'il résulte de l'instruction, et notamment des rapports des expertises ordonnées par le tribunal administratif, que les symptômes invoqués au téléphone par les correspondants du médecin régulateur du service d'urgence, et notamment l'évocation d'une impression de douleur thoracique intense et l'âge de M. Simon, auraient dû conduire ce médecin à envisager d'abord l'hypothèse d'une angine de poitrine ou d'un infarctus du myocarde et non à considérer qu'il devait s'agir d'un problème lié à une anxiété ; qu'ainsi, et malgré la difficulté d'établir un diagnostic dans ces conditions, en ne décidant pas d'envoyer immédiatement une ambulance dotée de matériel de réanimation et en demandant à un médecin généraliste, qui n'était pas en mesure de répondre à une situation de détresse cardiaque, de se rendre sur les lieux où se trouvait le malade, ce médecin régulateur a commis une faute de nature à engager la responsabilité du CHRU de Reims ; Considérant, en premier lieu, que compte tenu du retard mis par l'ambulance du SAMU, alertée tardivement pour venir sur les lieux, alors que des traitements efficaces existent en cas d'intervention rapide notamment dans le cas comme en l'espèce d'une première crise de cette nature, le préjudice ainsi subi par les conjoints Simon doit être regardé comme étant, dans sa totalité, la conséquence de la faute susrappelée ».

diagnostic du médecin régulateur qui, malgré plusieurs appels successifs du patient et de ses proches, n'a pas envoyé immédiatement une ambulance au domicile de la victime d'un accident vasculaire cérébral⁷⁶². Il est également primordial qu'aucune faute ne soit commise par le régulateur dans la prise en note des coordonnées de la personne à secourir afin de simplifier l'arrivée des secours : à ce titre, le SAMU doit veiller à se faire préciser, par l'appelant, toutes les informations nécessaires à une intervention rapide⁷⁶³.

§2. L'assurance d'une bonne exécution du service et de la mise en œuvre des obligations de secours : cœur du droit fondamental à être secouru

187. Le juge veille évidemment au déploiement du droit fondamental à être secouru, c'est-à-dire à la bonne exécution des missions de service public et à la correcte mise en œuvre des obligations de secours qui pèsent sur les pouvoirs publics. Par conséquent, il condamne évidemment les fautes ayant entraîné l'absence d'une réelle prise en charge (**A**), mais aussi les situations fautives qui témoignent des différents dysfonctionnements rencontrés dans le cadre de cette intervention de l'Administration (**B**).

⁷⁶² CAA Marseille, 30 mars 2017, *Centre hospitalier d'Avignon*, n° 16MA02034 : « Considérant que M. A... a présenté le 31 décembre 2008 en début d'après-midi une fatigue inhabituelle associée quelques heures plus tard à des vertiges et des troubles de la parole ; que le médecin du SAMU de Vaucluse, appelé une première fois par téléphone à 17h20, a conseillé à M. A... de consulter un médecin ; que le généraliste de garde, au cabinet duquel il s'est rendu entre 18h00 et 18h30, a prescrit un antivertigineux à M. A... et l'a invité à faire réaliser une tomodensitométrie, de façon non urgente ; que les symptômes s'aggravant, l'épouse de M. A... a rappelé le SAMU à 22h20 ; que le médecin régulateur a alors conseillé à M. A... de reprendre un antivertigineux et de rester allongé ; qu'enfin, le SAMU, joint une dernière fois à 4h40 alors que l'état de M. A... s'était encore aggravé, a dépêché à son domicile une ambulance sans médecin ; que le patient a été admis à 5h45 au centre hospitalier de Cavaillon où un thrombus du tronc basilaire a été diagnostiqué à 12h45 ; que M. A... a alors été transféré par hélicoptère à l'hôpital de la Timone à Marseille ; qu'il demeure atteint d'importantes séquelles ; Considérant qu'il résulte de l'instruction, et notamment des deux rapports d'expertise réalisés par le Dr B..., désigné par le juge des référés du tribunal administratif de Nîmes, qu'une prise en charge adaptée aurait dû être réalisée dès l'appel au SAMU à 22h20, dès lors qu'existaient, outre les symptômes déjà présentés, une majoration des troubles de la parole associés à une hypophonie qui devaient faire soupçonner un accident vasculaire cérébral ; que cette faute engage la responsabilité du centre hospitalier d'Avignon dont dépend le SAMU de Vaucluse ; que le centre hospitalier d'Avignon ne peut utilement invoquer la faute du médecin généraliste qui a examiné le patient à 18h00, dès lors que, lorsqu'un dommage trouve sa cause dans plusieurs fautes qui, commises par des personnes différentes ayant agi de façon indépendante, portaient chacune en elle le dommage au moment où elles ont été commises, la victime peut rechercher la réparation de son préjudice par l'une de ces personnes, sans préjudice de la possibilité pour celle-ci de former une action récursoire contre le ou les co-auteurs du dommage ».

⁷⁶³ CAA Douai, 12 novembre 2003, *CHU de Rouen*, n° 02DA00492.

A. Les fautes condamnables ayant entraîné l'absence de prise en charge ou d'intervention rapide

188. Cette prise en charge s'inscrit finalement dans le prolongement du traitement de l'alerte que nous mentionnions. Parfois même, nous l'avons évoqué, la prise en charge ne se fait pas en raison d'un mauvais traitement de l'alerte, ce sur quoi nous ne reviendrons pas ici. Pour le Professeur Xavier LATOUR, il apparaît clairement que « *l'étude de la responsabilité pour faute a montré que, dans certains cas, les victimes reprochaient à la puissance publique non pas d'avoir mal agi, mais bien de ne pas avoir agi du tout* »⁷⁶⁴. Le juge administratif sanctionne donc notamment les défauts de prise en charge à raison d'exigences « administratives » illicites (1), mais aussi l'absence de prise en charge à raison des erreurs dans le diagnostic effectué par les acteurs du secours (2).

1. Les défauts de prise en charge à raison d'exigences administratives illicites

189. La condamnation de toute discrimination dans la prise en charge. – Le juge administratif – mais aussi, c'est une évidence, le juge pénal – vient condamner, en principe, toute discrimination dans la prise en charge des personnes par les secours. Le refus d'une prise en charge, pour une raison extérieure telle que l'orientation sexuelle, les origines, la nationalité, la religion, doit être considéré comme une faute de nature à engager la responsabilité des pouvoirs publics et des agents en cause. Si la jurisprudence en la matière reste – et c'est heureux – assez rare, plusieurs études démontrent la persistance de dysfonctionnements ou difficultés en la matière qu'il convient de corriger, notamment dans la gestion des urgences hospitalières⁷⁶⁵. Cette question de la discrimination interroge également sur la « logique de tri » qui peut parfois être mise en œuvre dans les établissements publics de soins pour des raisons organisationnelles⁷⁶⁶.

⁷⁶⁴ Xavier LATOUR, *Op. Cit.*, p. 42.

⁷⁶⁵ V. Notamment : Fabien COISY, Guillaume OLIVIER, François-Xavier AGERON, Hugo GUILLERMOU, Mélanie ROUSSEL, Frédéric BALEN, Laura GRAU-MERCIER, Xavier BOBBIA, « Do emergency medicine health care workers rate triage level of chest pain differently based upon appearance in simulated patients? », *European Journal of Emergency Medicine* 31/3, juin 2024, p 188-194 ; Dorothée PRUD'HOMME, La racialisation en urgence : représentations et pratiques des professionnels hospitaliers à l'égard des patients présumés roms (2009-2012), Thèse Science politique (Bordeaux), 2015 ; Amélie FAU, *Explorations des discriminations ressenties par les patients de la part des professionnels de santé en France. Étude transversale par auto-questionnaire en ligne réalisée auprès de 1340 personnes*, Thèse médecine (Clermont Auvergne), 2021.

⁷⁶⁶ Caroline IZAMBERT, « Logiques de tri et discriminations à l'hôpital public : vers une nouvelle morale hospitalière ? », *Agone* (n° 58), 2016, p. 89 et s.

190. Le secours... avant les démarches administratives. – La question des discriminations fait évidemment écho à d'autres exigences administratives qui, si elles ne sont pas volontairement discriminatoires, menaceraient la prise en charge urgente et donc le droit fondamental à être secouru. Le juge administratif a ainsi reconnu la responsabilité d'un établissement hospitalier qui a refusé de porter secours en différant la prise en charge – qui devait pourtant être effectuée de manière urgente en raison de l'état de santé du patient – d'une personne de nationalité étrangère, en raison de l'absence d'information concernant son état civil et sa prise en charge sociale⁷⁶⁷. Un débat qui a notamment surgi à l'occasion de la crise sanitaire du Covid-19 et de l'instauration d'un « passe sanitaire » – avec l'exigence d'un parcours de vaccination ou d'un test antigénique négatif – pour se rendre à l'hôpital. Évidemment, cette obligation excluait les situations qui nécessitaient une intervention en urgence, et dans le cas contraire, l'obsession à le réclamer alors que des secours devaient être apportés rapidement aurait pu engager la responsabilité de l'établissement. Le Conseil constitutionnel avait eu l'occasion de saluer la distinction opérée par le législateur entre les cas urgents nécessitant un secours, à qui la présentation d'un passe sanitaire n'était pas réclamée, et les cas non urgents ou les visiteurs pour lesquels le passe devait être exigé⁷⁶⁸.

2. Les défauts de prise en charge résultant d'erreurs dans le diagnostic

191. Erreur de diagnostic et défaillances dans la prise en charge aux urgences. – Le juge administratif est amené à retenir la responsabilité d'un centre hospitalier – tandis que, de son côté, le tribunal correctionnel a condamné deux médecins également mis en cause pour homicide involontaire – qui, dans le cadre d'une erreur de diagnostic, a renvoyé un patient à son domicile alors qu'il aurait dû bénéficier au contraire d'une prise en charge urgente et

⁷⁶⁷ CAA Paris, 9 juin 1998, *Assistance publique – hôpitaux de Paris*, n° 95PA03525, *Dr. Adm.*, novembre 1998, p. 28 : « Considérant qu'aux termes de l'article 4 du décret du 14 janvier 1974 relatif aux règles de fonctionnement des centres hospitaliers et des hôpitaux locaux : "Si l'état d'un malade ou d'un blessé réclame des soins urgents, le directeur général (ou le directeur) doit prononcer l'admission, même en l'absence de toutes pièces d'état civil et de tout renseignement sur les conditions dans lesquelles les frais de séjour seront remboursés à l'établissement ; plus généralement, il prend toutes mesures pour que ces soins urgents soient assurés" ; qu'aux termes de l'article 31 du même décret : "Les étrangers sont admis dans l'établissement dans les mêmes conditions que les ressortissants français ». Le retard pris dans l'admission du patient, de nationalité algérienne, alors que des traitements chirurgicaux devaient nécessairement être dispensés rapidement ont entraîné une cécité presque totale et définitive à même d'engager la responsabilité de l'établissement de soins.

⁷⁶⁸ CC, 5 août 2021, décision n° 2021-824 DC, §42 : « D'autre part, le législateur a entouré de plusieurs garanties l'application de ces mesures. S'agissant de leur application aux services et établissements de santé, sociaux et médico-sociaux, le législateur a réservé l'exigence de présentation d'un "passe sanitaire" aux seules personnes accompagnant ou rendant visite aux personnes accueillies dans ces services et établissements, ainsi qu'à celles qui y sont accueillies pour des soins programmés. Ainsi, cette mesure, qui s'applique sous réserve des cas d'urgence, n'a pas pour effet de limiter l'accès aux soins ».

notamment d'une radiographie pulmonaire⁷⁶⁹. Le juge retient également la responsabilité pour faute du centre hospitalier qui a renvoyé à son domicile un patient qui avait besoin de soins urgents, en raison d'un mouvement de grève au sein de l'établissement, alors même qu'un service minimum avait été mis en place pour pouvoir assurer justement la prise en charge de ce type de demandes⁷⁷⁰. La jurisprudence fait apparaître sur ce point que l'erreur de diagnostic ne peut être constitutive d'une faute que si les symptômes engendrent un besoin de prise en charge urgente et que le SAMU ne les a pas correctement interprétés aggravant l'état du patient et réduisant ses chances de survie⁷⁷¹.

192. Erreur de diagnostic et défaillances de la prise en charge en prison. – Le juge administratif vient aussi engager la responsabilité d'un centre hospitalier à raison de l'erreur de diagnostic commise par un médecin de garde envoyé pour examiner un détenu victime d'un malaise cardiaque au sein d'un centre pénitentiaire. Le médecin de garde, appelé par l'intermédiaire du SAMU, n'a pas réalisé les examens nécessaires en présence de tels symptômes. L'erreur de diagnostic a ainsi considérablement retardé la prise d'un traitement qui

⁷⁶⁹ CAA Nancy, 29 novembre 2012, *CHU de Nancy*, n° 11NC01930.

⁷⁷⁰ CAA Paris, 6 février 1997, *Centre hospitalier de Lamentin*, n° 95PA00570.

⁷⁷¹ CAA Douai, 12 novembre 2003, *Centre hospitalier de Rouen*, n° 02DA00492 : « Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'instruction, et notamment des rapports des experts produits en première instance, que la jeune victime, amenée par son père, en raison d'une forte fièvre et de vomissements, le 29 décembre 1998 à treize heures aux services d'urgences pédiatriques du centre hospitalier universitaire de Rouen, ne présentait ni raideur de la nuque ni éruption cutanée ; que, dans ces conditions, le diagnostic de syndrome grippal émis à son sujet par le résident de médecine générale placé sous la responsabilité d'un pédiatre du service des urgences et le traitement antipyrétique prescrit à cet effet ne paraissent pas anormaux ; que, dès lors, c'est à bon droit que le tribunal administratif de Rouen a estimé que l'examen médical effectué sur la jeune victime aux urgences pédiatriques s'est déroulé dans des conditions habituelles et ne révèle pas un mauvais fonctionnement du service hospitalier en cause ; Considérant, en second lieu, que, de retour à son domicile, la jeune Nihel a continué à présenter de la fièvre, des vomissements et des douleurs ; que, vers vingt et une heures trente-cinq, ses parents ont constaté que des taches étaient apparues sur l'ensemble du corps de l'enfant et ont alors fait appel au SAMU vers vingt-deux heures quinze ; que l'appel a été réceptionné par le médecin senior titulaire d'une des équipes d'intervention ; que ce dernier, après avoir noté que l'enfant présentait de la fièvre et une éruption cutanée, a interprété la gravité de son état de santé comme mineure et a décidé de faire intervenir le médecin généraliste de garde sur le secteur de Rouen ; qu'en raison de la transmission par M. X d'une adresse apparaissant incomplète, le médecin généraliste de garde n'a pu intervenir au domicile de l'enfant malade avant le second appel téléphonique du père de l'enfant intervenu vers vingt-trois heures ; qu'à vingt-trois heures quarante-cinq, le médecin généraliste et une équipe de SAMU, de nouveau appelée par une des voisines de la famille X alertée par l'aggravation de l'état de santé de l'enfant, se sont rendus au domicile de cette dernière ; qu'après des tentatives de réanimation, ils ont constaté le décès de la jeune Nihel ; Considérant que, malgré les signes cliniques de la maladie dont était atteinte la jeune Nihel et qui avaient été communiqués au SAMU du centre hospitalier universitaire de Rouen par M. X, le service d'urgence n'a pas su évaluer correctement la gravité de l'état de l'enfant ; qu'il n'est pas sérieusement contesté que l'adresse communiquée par M. X correspondait en réalité au seul immeuble présent dans la rue indiquée et, qu'en tout état de cause, il appartenait aux équipes du SAMU de se faire préciser toute information nécessaire à leur intervention afin de se rendre dans les meilleurs délais au domicile de la famille X ; que, dans ces conditions, la mauvaise appréciation de l'état de santé de l'enfant et l'intervention défectueuse du SAMU ont (...) compromis les chances limitées mais réelles de rétablissement de l'enfant ouvrant droit à l'indemnisation intégrale du préjudice ; que par suite, contrairement à ce qu'a jugé le tribunal administratif de Rouen, la responsabilité du centre hospitalier universitaire de Rouen doit être engagée ».

devait être entrepris idéalement à l'hôpital dans les six heures suivant les premiers symptômes⁷⁷². S'en est suivie une perte de chance de survie et des troubles physiques invalidants nécessitant réparation, même si le médecin de garde n'était pas quotidiennement lié au centre hospitalier en cause. Là aussi, le juge s'attèle à défendre l'égal accès aux secours, y compris pour les personnes privées de libertés dont les droits fondamentaux doivent être préservés⁷⁷³.

B. Les fautes condamnables ayant entraîné des dysfonctionnements dans l'organisation et l'exécution matérielles des secours

193. Le manque de rapidité dans l'intervention – lorsque celle-ci a bien lieu – est souvent retenu par le juge administratif pour engager la responsabilité des secours (1). Il en va de même pour une action matérielle qui s'est révélée inadaptée à la situation, ce qui recouvre là encore de nombreux exemples, de même que l'absence de prise en charge (2).

1. L'absence de rapidité dans l'intervention des secours

194. L'arrivée tardive et le retard des sapeurs-pompiers. – L'arrivée tardive des pompiers du SDIS – par exemple, sur les lieux d'un accident ou au domicile d'une victime réclamant secours – ou encore la lente mise en marche du matériel nécessaire engagent la responsabilité de la commune sur le territoire de laquelle les secours interviennent et parfois la responsabilité du SDIS lui-même. Dans le célèbre arrêt *Commune de Hannapes*, le Conseil d'État avait déjà reconnu que la mise en marche d'une motopompe par les pompiers après un délai de trente à quarante minutes, alors même que la défaillance du matériel n'était pas imputable à un cas fortuit, constituait une faute susceptible d'engager la responsabilité des pouvoirs publics⁷⁷⁴. De même, un délai de trente-cinq minutes entre le premier appel d'une victime et l'arrivée des secours est considéré comme excessif et constitutif d'une faute, alors même que dans ces circonstances l'intervention d'un centre de secours plus proche aurait pu le réduire⁷⁷⁵. Il en va de même pour le retard dans l'intervention de renforts ayant ainsi participé à l'aggravation d'un sinistre, peu importe d'ailleurs que ce retard soit dû à une panne mécanique

⁷⁷² CAA Bordeaux, 14 novembre 2006, *Centre hospitalier de Châteauroux*, n° 03BX02246.

⁷⁷³ Plus largement sur le sujet, v. : Emmanuel PUTMAN et Muriel GIACOPELLI (dir.), *Les droits fondamentaux des personnes privées de liberté*, Mare et Martin, 2016.

⁷⁷⁴ CE, 29 avril 1998, *Cne de Hannapes*, n° 164012, Lebon p. 185 ; RDP 1998, p. 1001, note Xavier PRÉTOT, *D.* 2000, somm. 247.

⁷⁷⁵ CAA Lyon, 8 novembre 2001, *Cne de Portes-en-Valdaine*, n° 97LY02923.

de l'un des véhicules sollicités⁷⁷⁶. Le juge vérifie notamment que les délais d'intervention prévus au sein du Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) ou dans le règlement opérationnel du SDIS aient été respectés⁷⁷⁷ : l'irrespect de ces délais peut donc être constitutif d'une faute de nature à engager la responsabilité des pouvoirs publics.

195. Responsabilité de la commune : retard et défaillance d'une bouche à incendie. –

La responsabilité de la commune est également retenue par le juge administratif lorsque le retard relevé dans la résolution du sinistre n'est pas le fait d'une faute dans le fonctionnement du SDIS, mais qu'il est engendré par le débit insuffisant d'une bouche à incendie dont les communes ont la charge. Malgré les renforts appelés par le SDIS pour éteindre sur place un violent incendie, la lenteur du maire à régler le problème et à mettre en place une solution alternative a contribué à aggraver les conséquences dommageables du sinistre⁷⁷⁸.

196. Lenteur du SAMU et des services d'urgences hospitalières. –

En matière de retard et d'engagement de la responsabilité, les centres hospitaliers et les SAMU qui en dépendent ne font pas exception. Une fois encore, le droit fondamental à être secouru incombe à ces services de mener à bien et promptement – compte tenu de l'urgence des situations en question – les missions dont ils sont chargés par le législateur. La responsabilité pour faute d'un centre hospitalier est ainsi engagée lorsque le médecin appelé par une sage-femme pour un accouchement difficile est arrivé trop tard⁷⁷⁹, ou encore lorsque les équipes du SAMU sont

⁷⁷⁶ CAA Bordeaux, 11 mai 2015, *Cne de St-Leu et SDIS de La Réunion*, n° 13BX00324.

⁷⁷⁷ Sur la planification des secours, notamment le SDACR : v. *Infra*, partie 1, titre 2, chapitre 1 ; CAA Lyon, 1^{er} décembre 2009, *SDIS de l'Ain*, n° 07LY00731 ; CAA Lyon, 10 juin 2010, *Cne de Domaize et SDIS du Puy-de-Dôme*, n° 08LY01165.

⁷⁷⁸ CAA Nancy, 30 octobre 2008, *SDIS du Jura*, n° 07NC00809 et 07NC00839 : « il résulte de l'instruction qu'un violent incendie s'est déclaré dans la nuit du 6 août 2000 à Monnet la Ville, dans les locaux de la société Diebolt, spécialisée dans l'équipement forestier, qui a détruit, outre des bâtiments d'exploitation, plusieurs véhicules et engins de chantier en attente de réparation ou d'aménagements ; qu'alertés à 22h32, les pompiers du SDIS du Jura sont arrivés sur les lieux à 22h47 et ont entrepris immédiatement les premières opérations d'extinction à partir du poteau d'incendie situé à proximité du site ; qu'il est constant que le débit fourni par la bouche incendie s'est très vite révélé insuffisant ; que des renforts ont rapidement été demandés et l'ordre a été donné de faire procéder, par la commune, à l'ouverture de la vanne alimentant le poteau défaillant ; que cette opération n'a pu être effective que vers 23h15 dans la mesure où le maire et le fontainier, qui détenaient chacun un exemplaire de la clef d'accès, ne se trouvaient pas immédiatement joignables ; que la mise en oeuvre d'une solution alternative par pompage dans la rivière a elle-même été tardive ; que du fait de ces carences dans l'accès, en urgence, à la réserve d'eau ou au cours d'eau voisin, l'alimentation en eau a manqué pendant un laps de temps estimé entre 20 à 30 minutes contribuant à l'aggravation des conséquences dommageables du sinistre ; que ce manquement dans l'organisation opérationnelle des secours constitue une faute de nature à engager, en vertu des dispositions précitées du code général des collectivités territoriales, la responsabilité de la commune de Monnet la Ville ».

⁷⁷⁹ CAA Lyon, 4 février 2016, *Centre hospitalier de Montbard*, n° 14LY02334.

arrivées tardivement ou avec un retard important⁷⁸⁰. Le juge sanctionne les retards pris dans une opération urgente compte tenu d'un problème de remise en état d'un bloc opératoire⁷⁸¹ ou le caractère tardif du transfert vers un autre établissement compte tenu de la pathologie particulièrement délicate et urgente du patient⁷⁸². Enfin, le juge administratif met en cause le dysfonctionnement fautif d'un hôpital en cas de retard dans la prise en charge par le service des urgences⁷⁸³, à condition évidemment qu'il ait eu des conséquences graves sur l'état du secouru⁷⁸⁴.

2. Une action des secours absente ou inadaptée à la situation

197. L'insuffisance des matériels et des effectifs ou l'absence d'intervention. – Le droit fondamental à être secouru comprend le déploiement de moyens adaptés aux sinistres et aux diverses demandes de secours. Le juge administratif reconnaît donc la responsabilité des acteurs du secours lorsqu'il constate, à l'occasion de l'instruction, l'absence d'intervention, l'insuffisance ou l'inadéquation des moyens déployés par rapport à l'ampleur du sinistre auquel il convenait de remédier. Il peut s'agir d'ailleurs tout autant des moyens matériels que des moyens humains pour lesquels, en cas de faute dans le déploiement par les sapeurs-pompiers, le SDIS est tenu de garantir la commune concernée des indemnisations qui seraient éventuellement mises à sa charge⁷⁸⁵. En la matière, les exemples jurisprudentiels plus ou moins récents sont nombreux. La responsabilité des SDIS est ainsi retenue lorsque le matériel utilisé demeure vétuste et les effectifs présents pour lutter contre un incendie restent gravement insuffisants⁷⁸⁶. Une faute à même d'engager la responsabilité du SDIS est également engagée lorsque les sapeurs-pompiers ont déployé une grande échelle pour secourir une victime

⁷⁸⁰ CAA Douai, 6 janvier 2009, *Centre hospitalier d'Arras*, n° 08DA00302 ; CAA Versailles, 29 décembre 2009, n° 08VE02135.

⁷⁸¹ CE, 19 juillet 2017, n° 395083.

⁷⁸² CAA Nancy, 8 janvier 2009, *CHU de Nancy*, n° 07NC00509.

⁷⁸³ CE 16 novembre 1998, *Centre hospitalier de Brive*, n° 178585, Lebon : « Considérant qu'il résulte de l'instruction, et notamment du rapport d'expertise du professeur Di X..., que, malgré la persistance des douleurs ressenties par Mlle Z... les symptômes présentés par le mollet gauche de la blessée, le centre hospitalier de Brive n'a fait procéder que le 9 mars 1990 en fin d'après-midi, soit plus de quarante-huit heures après l'arrivée de Mlle Y... aux urgences de l'hôpital, à un examen par un chirurgien ; que le syndrome de la loge, diagnostiqué le 9 mars 1990, n'a pu être efficacement traité alors qu'un diagnostic rapide aurait conservé à la victime des chances de récupération totale ; qu'ainsi, le centre hospitalier de Brive n'est pas fondé à soutenir que l'absence d'examen rapide par un chirurgien, alors que l'intéressée était entrée en urgence à l'hôpital à la suite de chutes de cheval et souffrait de manière croissante des mollets et du genou, ne constituait pas une faute dans l'organisation du service de nature à engager sa responsabilité ».

⁷⁸⁴ CAA Paris, 15 octobre 1996, *Centre hospitalier René Dubos*, n° 95PA01278.

⁷⁸⁵ Sur le sujet, v. notamment : Yvon GOUTAL, « SDIS et personne publique responsable », *JCP A* 2003, 1267 ; CAA Bordeaux, 18 juin 2002, n° 98BX01728 ; CAA Douai, 2 décembre 2004, n° 02DA00615.

⁷⁸⁶ CAA Paris, 4 juin 1992, *Cne de Capesterre Belle-Eau*, n° 91PA00352.

inanimée, alors même qu'il était possible de la secourir par une fenêtre située à moins de quatre mètres du sol sans procéder à ce long déploiement qui a ralenti les opérations et n'a pas permis que la victime puisse être réanimée⁷⁸⁷. La responsabilité d'un centre hospitalier peut également être engagée, lorsque le médecin régulateur du SAMU n'a envoyé qu'une simple ambulance privée pour un problème cardiaque, ce qui démontre par ailleurs – pour le juge administratif – le caractère particulièrement important de la régulation, précédemment évoquée, dans l'envoi de moyens appropriés⁷⁸⁸. De la même façon, le juge administratif est attentif à la question de l'insuffisance d'effectifs – selon des critères plus ou moins objectifs – qui aurait entraîné une mauvaise prise en charge par les secours d'un centre hospitalier en l'absence de transfert vers un autre établissement adapté⁷⁸⁹. La responsabilité de l'État – partagée parfois avec la Société nationale des sauveteurs en mer qui participent largement aux missions en la matière sous l'autorité des pouvoirs publics – a également été retenue à plusieurs reprises en cas de carence ou d'insuffisance des moyens déployés, par exemple, dans l'exécution des missions de secours en mer⁷⁹⁰. Le risque de condamnation des autorités est accentué par les situations difficiles des migrants arrivant sur les côtes françaises⁷⁹¹.

⁷⁸⁷ CE, 29 décembre 1999, *Communauté urbaine de Lille*, n° 197502, Lebon : « Considérant qu'il résulte de l'instruction que les sapeurs-pompiers du centre de secours d'Halluin, alertés à 0h37, sont arrivés sur les lieux du sinistre à 0h44 et ont immédiatement combattu l'incendie qui s'était déclaré au rez-de-chaussée de l'immeuble ; que les flammes ont été abattues à 0h50 ; que, dès qu'il a paru possible, eu égard à la chaleur et aux fumées, de porter secours aux trois personnes inanimées qui se trouvaient dans une pièce du premier étage donnant sur la rue, un sauveteur a pénétré dans cette pièce par la fenêtre au moyen d'une échelle à coulisse ; que la première personne secourue a pu être descendue par cette échelle à 1h05 et réanimée par les équipes médicales présentes sur les lieux ; Considérant, en revanche, qu'il résulte de l'instruction que, pour descendre les deux autres personnes, les services de secours ont décidé, alors même que la fenêtre permettant leur évacuation n'était située qu'à quatre mètres du sol, d'utiliser l'échelle pivotante automatique qui avait servi à combattre l'incendie ; que cette manœuvre, qui a nécessité l'installation d'une nacelle sur l'échelle pivotante, a contraint les sauveteurs à maintenir le jeune Jérôme X..., inanimé, au bord de la fenêtre du premier étage pendant quatorze minutes ; qu'à son arrivée au sol, l'intéressé n'a pu être réanimé malgré les soins qui lui ont été prodigués ; Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, eu égard, notamment, à la faible hauteur à laquelle se trouvaient les victimes, aux moyens en hommes et en matériel dont disposaient les sauveteurs et au délai qui a été nécessaire pour amener au sol Jérôme X..., le déroulement des opérations de sauvetage doit être regardé comme entaché d'erreurs constitutives d'une faute de nature à engager la responsabilité de la Communauté urbaine de Lille ».

⁷⁸⁸ CAA Marseille, 30 janvier 2014, n° 11MA00403 ; Céline CHAMOT, « Décès d'un malade pendant son transport à l'hôpital », *AJDA* 2014, p. 1215 : « Alors qu'il envisage la possibilité d'un problème au cœur, le médecin régulateur décide l'envoi d'une simple ambulance, alors qu'aucune contrainte liée à l'indisponibilité de véhicules médicalisés ne vient justifier cette décision, et aucune urgence particulière n'est signalée aux ambulanciers. Ces éléments caractérisent un manquement fautif ».

⁷⁸⁹ CE, 8 octobre 1986, n° 61503 et 61495, Lebon p. 227.

⁷⁹⁰ CE, 24 juillet 1984, *M. Renucci*, n° 47835 ; CE, Sect., 28 juillet 1993, n° 117449 ; Julien BELDA, « La responsabilité de l'État dans le fonctionnement des secours en mer : l'incidence de la réduction des subventions à la SNSM », *DMF*, n° 790, 2017, p. 302.

⁷⁹¹ Abdelhak EL IDRISSI et Julia PASCUAL, « D'après l'enquête sur la mort d'au moins 27 personnes dans la Manche, les secours français n'écoutaient pas le canal radio de détresse lors du drame », *Le Monde*, 15 mars 2024.

198. La lutte contre la reprise d'incendie et le défaut de surveillance. – Les juridictions administratives reconnaissent la responsabilité de différents SDIS en raison de reprises d'incendies. Très tôt, le Conseil d'État avait notamment reconnu la responsabilité des pouvoirs publics et condamné l'abandon de la lutte contre un incendie pour cause – non impérieuse – de déjeuner⁷⁹². S'il appartient aux sapeurs-pompiers d'éteindre l'incendie, de secourir, de soigner et de transporter les éventuelles victimes de l'incendie avec l'aide du SAMU, il apparaît également qu'ils doivent veiller à ce que l'incendie soit totalement éteint et ne puisse reprendre dans les heures qui suivent le sinistre. C'est pour ne pas avoir mis en œuvre une telle surveillance, que le juge administratif a considéré – dans différentes affaires – que le SDIS avait commis une faute de nature à engager sa responsabilité⁷⁹³. Pour les incendies les plus importants, le SDIS doit avoir prévu un véritable « piquet de sécurité » jusqu'à ce que le risque de réactivation du feu précédemment éteint soit inexistant et l'organisation de quelques simples rondes de surveillance sans réel accès au bâtiment en question n'apparaît pas suffisante⁷⁹⁴. Une défaillance en la matière est alors entièrement imputable au SDIS dans le cadre du commandement des opérations de secours⁷⁹⁵.

⁷⁹² CE, 8 janvier 1958, *Cne de Batz-de-Tranquelléon*, Lebon p. 18.

⁷⁹³ CAA Nantes, 16 février 2010, *Groupama Loire-Bretagne*, n° 09NT01124 : « tout risque de reprise du feu ne pouvait être exclu eu égard à la vétusté du bâtiment exposé de façon prolongée à un important dégagement de chaleur durant le premier incendie et à son mode de construction et de rénovation ; qu'alors même que le procès-verbal de gendarmerie afférent à l'audition, le 3 septembre 2004, du chef du centre de secours de Grand-Fougeray mentionne que l'un des membres de la famille des occupants de la maison a proposé aux pompiers de rester sur place après leur départ, un procès-verbal du 9 juin 2004 indique que cette personne a quitté les lieux en même temps que les pompiers avec les occupants de la maison pour les héberger chez elle ; qu'ainsi, il n'est pas établi que cette dernière ait assuré aux pompiers qu'elle resterait sur place ; que, par ailleurs, un pompier appartenant au centre de Grand-Fougeray n'est revenu sur les lieux environ une heure après la première intervention, après être allé remplir des bouteilles d'air au centre de Bain-de-Bretagne, que parce qu'il se trouvait sur son trajet de retour et non dans le cadre d'une ronde de surveillance ; qu'au surplus, il n'a pu entrer dans la propriété en raison de la fermeture du portail ; que, dans ces conditions, en quittant les lieux après avoir circonscrit le premier feu en s'abstenant de prévoir toute mesure de surveillance, notamment une ronde périodique, les pompiers ont commis une faute de service de nature à engager la responsabilité du SDIS d'Ille-et-Vilaine ».

⁷⁹⁴ CAA Bordeaux, 18 décembre 1990, *SDIS de la Dordogne*, n° 89BX00575.

⁷⁹⁵ CAA Lyon, 17 décembre 2001, *SDIS de l'Yonne*, n° 97LY20531, obs. Dr. Adm. 2002, p. 133 : « en cas d'intervention du service départemental d'incendie et de secours, le commandement des opérations de secours lui incombe, y compris la mise en place des mesures de surveillance destinées à parer à une éventuelle reprise du feu après le départ des secours ; qu'il en résulte que la carence fautive constatée en l'espèce sur ce point doit être imputée au seul SDIS de l'Yonne ».

CONCLUSION DU CHAPITRE 2 :

199. Ce chapitre présentait pour ambition la démonstration de l'appui considérable que pouvait constituer – pour la reconnaissance du droit à être secouru, mais aussi pour sa préservation et sa mise en œuvre effective – le juge administratif lorsqu'il était amené à engager la responsabilité de l'Administration en la matière. Il est clair que la préservation et la mise en œuvre d'un droit fondamental, tel que le droit à être secouru, nécessitent obligatoirement des sanctions de la part d'une juridiction lorsque les pouvoirs publics y portent atteinte. Plus largement, pour de nombreux droits fondamentaux, les juridictions administratives semblent particulièrement enclines à tenir ce rôle de « défenseur » dans le cadre du contentieux en responsabilité. Évidemment, la sanction – notamment pour celle qui s'inscrit en réparation – ne peut pas toujours en elle-même empêcher les conséquences du dysfonctionnement constaté. C'est particulièrement le cas en matière de secours, où le caractère impérieux des missions commande une intervention qui ne peut être différée et pour laquelle toute omission ou erreur peut avoir des effets immédiatement dramatiques. Si le juge administratif ne peut pas forcément empêcher la méconnaissance d'un tel droit, l'objectif reste avant tout de reconnaître et sanctionner la carence de l'Administration tout en encourageant – par la sanction en réparation – les pouvoirs publics à ne plus y porter atteinte à l'avenir. La jurisprudence administrative témoigne d'obligations de moyens en matière de secours que notre étude a ainsi entendu clarifier. Il y apparaît que le juge administratif sanctionne les atteintes au droit à être secouru en s'arrêtant notamment sur les préjudices subis, en particulier lorsqu'ils sont le fait des erreurs dans l'information sur les risques, nécessairement préalable au droit à être secouru ; il sanctionne aussi les carences dans la régulation des demandes, les retards excessifs des secours pour arriver sur les lieux, les erreurs de diagnostic, etc. Dans tous ces cas, illustrés par une jurisprudence volumineuse, le juge administratif veille à ce que les pouvoirs publics mettent en œuvre des moyens suffisants et respectueux du droit à être secouru. Il est clair que le résultat obtenu à la suite de l'opération de secours n'est quant à lui pas déterminant, rejetant l'hypothèse d'obligations de résultat en la matière. Le rôle et les obligations des pouvoirs publics sont clairement identifiés par le juge administratif qui, pour autant, ne fait pas porter un fardeau insoutenable sur eux et prend en compte les difficultés d'interventions résultant de ce droit. En cela, la notion d'urgence est déterminante⁷⁹⁶, nous l'évoquerons également par la suite, y compris dans l'appréciation des faits et dans l'engagement de la responsabilité par le juge.

⁷⁹⁶ Plus généralement, sur la notion d'urgence dans le cadre du droit à être secouru : v. *Supra*, notamment introduction ; v. *Infra*, paragraphes 489 et s.

200. Par ailleurs, il faut rappeler que l'attention portée par le juge administratif est complétée par le rôle du juge constitutionnel⁷⁹⁷ amené, pour sa part, à sanctionner les éventuelles atteintes du législateur à l'encontre des principes et textes constitutionnels sur lesquels se fonde le droit à être secouru. Bien que les atteintes à l'encontre du droit à être secouru soient presque toujours évitées, tant l'importance des secours est unanimement reconnue dans notre pays, le juge constitutionnel peut être saisi tant dans le cadre de son contrôle *a priori*⁷⁹⁸ que de son contrôle *a posteriori*⁷⁹⁹. Le Conseil veille aussi à ce que les contestations émises à l'encontre de certaines normes ne puissent perturber la bonne mise en œuvre du droit à être secouru et garantisse pleinement l'équilibre entre l'exercice de différents droits et libertés fondamentaux. Une récente question prioritaire de constitutionnalité (QPC) témoigne, par exemple, de l'attention du Conseil constitutionnel quant à la demande d'un requérant qui contestait, au nom du droit au respect de la vie privée, les dispositions du Code de la sécurité intérieure autorisant les forces de l'ordre et services d'incendie et de secours à accéder aux parties communes des immeubles d'habitation⁸⁰⁰. Le Conseil constitutionnel précise que « *le législateur a entendu permettre aux forces de l'ordre d'accéder en permanence aux parties communes des immeubles à usage d'habitation dans le cadre de leurs missions d'urgence et de protection des personnes et des biens. Il a ainsi poursuivi les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public* »⁸⁰¹. Le Conseil assure de la constitutionnalité du dispositif dès lors qu'il s'agit uniquement de la conduite des « *seuls actes que la loi les autorise à accomplir pour l'exercice de leurs missions* »⁸⁰². La CEDH, comme d'autres juridictions internationales, est également chargée de garantir la préservation du droit à être secouru, en veillant au respect par les États parties des principes contenus dans la Convention et ses protocoles, notamment le droit à la vie. Il faut rappeler que l'épuisement des voies de recours internes est une étape incontournable qui montre la complémentarité de la juridiction, notamment si les individus n'ont pas pu obtenir réparation ou gain de cause devant une juridiction interne⁸⁰³. Le rôle de l'ensemble de ces juridictions apparaît ainsi pleinement complémentaire.

⁷⁹⁷ Sur le sujet, v également : Samuel ETOA, « La terminologie des droits fondamentaux dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n° 9, 2011, p. 23.

⁷⁹⁸ Constitution 4 octobre 1958, art. 61.

⁷⁹⁹ Constitution 4 octobre 1958, art. 61-1.

⁸⁰⁰ CSI, art. L. 272-1 ; V. Notamment : *Infra*, paragraphe 295.

⁸⁰¹ CC, 14 septembre 2023, *Franck. G.*, décision n° 2023-1059 QPC, §7.

⁸⁰² *Ibid.*, §8.

⁸⁰³ Sur la CEDH, v. notamment : *Supra*, paragraphe 48.

CONCLUSION DU TITRE 1 :

201. La reconnaissance d'un droit fondamental nécessite une implication organique, c'est-à-dire un investissement des pouvoirs publics dans sa pleine réalisation. Le titre premier témoigne des garanties organiques du droit interne qui désigne à la fois les acteurs publics et les missions de chacun d'entre eux en matière de secours. Ces nombreuses missions engendrent une série d'obligations législatives qui sont, par ailleurs, mises en œuvre dans un cadre exorbitant du droit commun tenant à la fois aux enjeux du service public et de la police administrative. Le juge administratif veille au respect et à l'application de ces textes par les pouvoirs publics et les différents acteurs opérationnels du secours qui en dépendent. Le juge constitutionnel veille lui à concilier le droit à être secouru avec les autres droits et libertés, tandis qu'il peut également être sollicité en cas d'atteinte par le législateur.

202. Si les pouvoirs publics sont ainsi chargés de mettre en œuvre le droit à être secouru, la difficulté de cette tâche engendre parfois des défaillances que le juge administratif vient sanctionner. Sans pousser les pouvoirs publics dans le cadre d'obligations de résultat, il conforte ainsi les missions et obligations de moyens des différents acteurs du droit à être secouru, tout en dessinant ainsi leurs contours. Il garantit réparation aux victimes d'un dommage ou à leurs ayants-droit pour les préjudices résultants des fautes commises. De la sorte, il vient conforter le droit à être secouru même lorsqu'il n'a pas été correctement mis en œuvre, tout en poussant les acteurs publics à améliorer leur réponse en matière de secours.

TITRE 2 :

LES GARANTIES FONCTIONNELLES DU DROIT À ÊTRE SECOURU

203. Si le droit fondamental à être secouru est le fruit d’obligations directes assignées par le législateur et le juge aux pouvoirs publics, il est également soutenu par un certain nombre de garanties indirectes et plus « fonctionnelles ». En effet, il ne s’agit pas ici d’évoquer comme nous avons pu le faire précédemment les compétences octroyées en matière de secours à l’Administration, ni les missions précises définies pour les différents acteurs opérationnels du secours. Au contraire, il s’agit d’un certain nombre de garanties textuelles, jurisprudentielles et parfois plus « pratiques » érigées comme de véritables politiques publiques qui viennent soutenir le déploiement, l’organisation et donc l’existence d’un droit fondamental à être secouru. Selon le Professeur Alexandre CIAUDO, il s’agit bien de promouvoir plus généralement « *l’accès matériel de ces services aux individus* »⁸⁰⁴.

204. Le droit fondamental à être secouru s’exprime notamment à travers « *la logique française de planification des réponses de sécurité civile* »⁸⁰⁵ qui prévoit ainsi une organisation et une coordination des secours pour le moins singulière⁸⁰⁶. Cet objectif fonctionnel de la planification témoigne en réalité d’une meilleure adaptation quotidienne de la réponse des pouvoirs publics en matière de secours pour plus d’efficacité, notamment face à la réalisation des risques présents sur le territoire. La planification met également en exergue son rôle d’amélioration considérable de l’organisation des secours – à travers plusieurs types de documents emportant plus ou moins de force normative – en réaction notamment aux accidents ou catastrophes d’une certaine ampleur (**Chapitre 1**).

⁸⁰⁴ Alexandre CIAUDO, *Op. Cit.*, p. 247.

⁸⁰⁵ Karine FAVRO, « Le plan communal de sauvegarde, un dispositif juridique adapté à la prévention et la gestion des catastrophes naturelles », *Revue Lamy des collectivités territoriales*, n° 88, mars 2013, p. 61.

⁸⁰⁶ Thierry MARIANI, Rapport n° 1712 sur le projet de loi de modernisation de la sécurité civile, Assemblée nationale, 6 juillet 2004, p. 79 : « *La planification est l’outil essentiel de l’organisation des secours en France et rend les opérations de secours particulièrement efficaces. Elle garantit une mobilisation et une mise en place rapides des moyens de secours disponibles. Elle permet une action efficace en fixant à l’avance la ligne de commandement et le partage des responsabilités. La planification des secours est essentiellement une particularité française, qui se retrouve dans peu d’autres pays européens* ».

205. Cette question de l'accès matériel des services de secours, clairement renforcée par la planification, ne manque pas également d'être mise en lumière dans des législations telles que le droit de l'urbanisme et de la construction, mais aussi dans le cadre d'autres politiques publiques déployées en France (**Chapitre 2**).

Chapitre 1

Assurer la bonne organisation des secours, corollaire indispensable du droit à être secouru

206. C'est principalement après la fin de la Seconde Guerre mondiale que la planification de l'organisation des secours va trouver une véritable place dans le droit français⁸⁰⁷. Il est apparu – et il apparaît toujours – plutôt délicat de déterminer un territoire qui demeurerait pertinent en matière de prévention et de conscience des risques⁸⁰⁸. Cette difficulté est tout aussi prégnante en ce qui concerne l'organisation des secours qui en découle⁸⁰⁹, car la couverture des risques existants et l'organisation opérationnelle des secours se déclinent dans le cadre de plusieurs documents de planification et d'information. Il apparaît cependant tout à fait clair qu'elle s'organise plutôt, « *en raison de la proximité temporelle et spatiale de l'intervention, sur le territoire local* »⁸¹⁰. Finalement, le principe de subsidiarité, comme toujours dans le cadre du droit à être secouru, s'applique ici. L'outil de planification est donc déclenché au niveau le plus pertinent selon l'origine et l'ampleur de la crise à laquelle les pouvoirs publics doivent faire face ; ce qui permet à la planification, même lorsqu'elle est nationale, de comprendre des échelons locaux qui peuvent à eux seuls être déclenchés.

207. Pour que cette réponse soit possible, organisée, adaptée et cohérente, les pouvoirs publics doivent mettre en œuvre un certain nombre de politiques. La doctrine en référence trois pour faire face efficacement aux risques : « *les politiques publiques de prévention (...) ; les politiques de planification [visant] à anticiper l'incertitude, c'est-à-dire à préparer les entités et les populations à faire face à la survenance de la crise, en éditant des plans de réponse et en s'entraînant ; (...) les politiques de gestion de crise en tant que telle visent à embrasser*

⁸⁰⁷ Cette période des années 1950 marque effectivement l'apparition d'un nouveau concept, celui de la sécurité civile, où l'on retrouve la notion de planification. Elle remplace finalement le concept de « défense passive » mis en œuvre en France, plus particulièrement durant le deuxième conflit mondial ; Sur la défense passive, v. également : *Supra*, paragraphe 34 ; La planification est mise également au goût du jour par les pouvoirs publics dans d'autres domaines : Alain-Serge MESCHERIAKOFF, « La planification française entre centralisation et décentralisation », *RFDA*, 1995, p. 999.

⁸⁰⁸ Plus généralement : Yves MADIOT, « Vers une territorialisation du droit », *RFDA*, 1995, p. 946.

⁸⁰⁹ Sur cette question, l'Agence nationale de la recherche (ANR) mène, avec de nombreux partenaires, le projet DEMOCRITE (DEmonstrateur d'un MOteur de Couverture des RISques sur un TErritoire) visant à établir un outil d'analyse et de couverture des risques sur un territoire. C'est aussi dans ce cadre que l'Université de Haute-Alsace et le CERDACC ont organisé le colloque « *La délimitation par le droit du territoire pertinent des secours* » (11 octobre 2017). V. : Dossier « Organisation des secours et territoire », *RDSS* 2018, p. 195 et s. ; V. Également Xavier LATOUR, « L'organisation territoriale de la sécurité intérieure », *JCP A*, 2015, 2375.

⁸¹⁰ Karine FAVRO, « La détermination du territoire des secours : entre droit dur et droit souple », *RDSS* 2018, p. 207.

l'incertitude, c'est-à-dire à gouverner la crise de manière à la faire cesser et réduire son intensité »⁸¹¹.

208. Ces trois « volets » de politiques publiques participent à soutenir et à garantir la mise en œuvre d'un droit à être secouru. Ce droit peut désormais s'appuyer sur une planification française particulièrement vaste, solide et pointilleuse qui apparaît indéniable à l'heure actuelle. Dans ce domaine, il faut évidemment s'intéresser aux apports juridiques de cette planification, qu'il s'agisse de la planification de la couverture des risques – courants et majeurs – par des réponses adaptées de la part des pouvoirs publics (**Section 1**) ou de la planification opérationnelle mise en œuvre plus spécifiquement par les acteurs du secours dans l'organisation de leur déploiement sur le « terrain » en réponse aux demandes plus ou moins individuelles de la population (**Section 2**).

Section 1 – Les bénéfices d'une planification de la couverture des risques pour le droit à être secouru

209. D'un point de vue terminologique, il faut d'abord distinguer le risque courant, celui de la vie de « tous les jours », du risque majeur. Dès lors, il faut observer que le risque majeur est généralement *« définit (...) comme la possibilité de survenance d'un évènement d'origine naturelle ou anthropique, dont les effets exposent un grand nombre de personnes, occasionnent des dommages matériels ou environnementaux importants, voire dépassent les capacités de réaction de la société. Le risque se matérialise par la combinaison d'un aléa (risque industriel par exemple) et d'enjeux (proximité d'une zone d'habitation, par exemple) »⁸¹²*. L'exposition des personnes et les dommages matériels qui résultent de la réalisation de ces deux types de risques entraînent nécessairement une réponse des pouvoirs publics et des acteurs du secours dans le cadre d'un droit fondamental à être secouru.

210. Le droit à être secouru peut ainsi bénéficier des atouts d'une connaissance précise et harmonisée des risques, en particulier les risques majeurs, pouvant impacter les populations et les secours sur le territoire, à travers différents outils de planification et d'information (§1). Il

⁸¹¹ Guillaume FARGE et Luca VERGALLO, « Fasc. 1590 : L'État face aux crises. L'organisation des administrations publiques d'État pour gérer les crises », *JCl. Adm.*, 15 janvier 2023.

⁸¹² *Ibid.*, § 2 ; V. Également : Maryse DEGUERGUE, « Risque » in Denis ALLAND et Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2019, p. 1372.

bénéficie également, à travers la planification, d'une meilleure adaptabilité de la réponse des pouvoirs publics et des moyens de secours répertoriés également (§2).

§1. La nécessité d'une connaissance préalable des risques

211. Une connaissance approfondie des risques, qui seraient répertoriés dans plusieurs outils de planification et d'informations en vue d'en connaître les effets potentiels sur la population et les secours (A), apparaît comme un préalable au droit à être secouru. Le but est également d'éviter autant que possible la réalisation des risques et leurs effets qui pourraient être néfastes à la fois pour la population et pour les services de secours (B).

A. Une planification répertoriant les risques encourus sur un territoire : une stratégie préalable au droit à être secouru

212. Plusieurs documents viennent répertorier les risques et leurs potentiels impacts en matière de secours aux niveaux départemental et régional (1), mais aussi aux niveaux communal et intercommunal (2).

1. Répertorier les potentiels impacts des risques départementaux et régionaux en matière de secours

213. Ces documents à l'échelle départementale ou régionale permettent une meilleure connaissance des risques par les pouvoirs publics et les différents acteurs du secours pour adapter la réponse à plus grande échelle dans le cadre du droit à être secouru.

214. Le dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM) : information et matérialisation des risques. – À l'échelle départementale, le DDRM établi par les services de l'État répertorie la liste des communes – élargie par le décret du 15 septembre 2023 – concernées par des risques majeurs⁸¹³. Le législateur prévoit que le DDRM comprend notamment « *l'énumération et la description des risques majeurs auxquels chacune de ces communes est exposée, l'énoncé de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, la chronologie des événements et des accidents connus et significatifs de l'existence de ces risques et l'exposé des mesures générales de prévention, de protection et de*

⁸¹³ C. Envir., art. R. 125-10 ; V. Également sur le sujet : Décret n° 2023-881 du 15 septembre 2023 (JORF, 17 septembre 2023) ; Olivier CIZEL, « Information préventive exercée par les maires en matière de risques majeurs », AJCT 2023, p. 537.

sauvegarde prévues par les autorités publiques dans le département pour en limiter les effets »⁸¹⁴. Le Code de l'environnement prévoit ainsi la construction d'un document informatif officiel et très complet dans chaque département français, avec une transmission par le préfet aux communes intéressées. La plupart du temps, le DDRM comprend tous les risques majeurs qu'ils soient naturels, technologiques, sanitaires et reprend un certain nombre d'informations contenues dans les différents plans de prévention des risques⁸¹⁵. Dans les départements très urbanisés, le DDRM comprend même parfois des informations sur les risques émergents, notamment en matière de terrorisme. Ce document, consultable plus généralement en ligne, en préfecture et en mairie, est régulièrement mis à jour dans un délai maximal de cinq ans⁸¹⁶, tandis que la liste des communes concernées est mise à jour chaque année si besoin. Ces obligations permettent qu'il soit accessible à la population afin que celle-ci soit réellement informée des risques présents sur le territoire. De la même façon, l'obligation de révision permet d'adapter le DDRM aux risques émergents qui pourraient susciter nouvellement le recours aux forces de secours. Cette connaissance des risques à l'échelle départementale permet – à une échelle territoriale similaire à celle des SDIS et des SAMU, ce qui n'est pas anodin – de mieux organiser la réponse des secours dans le cadre du droit à être secouru. Sa vertu semble être plus informative que pleinement juridique, car le DDRM n'a pas de réelle portée normative. Ce document permet également aux maires de mieux connaître les risques, vulnérabilités et impacts qui peuvent toucher la population et les biens, avant d'établir le DICRIM à l'échelle communale.

215. Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) : information et impacts des risques. – La connaissance des risques présentés dans le DDRM permet également au SDIS de chaque département d'établir son SDACR. Le législateur précise, en premier lieu, que ce document de planification « *dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les services d'incendie et de secours dans le département* »⁸¹⁷. Aussi, « *il comprend une partie relative au risque d'incendie de forêt, de surfaces agricoles et de végétation* »⁸¹⁸ qui apparaît désormais

⁸¹⁴ C. Envir., art. R. 125-12.

⁸¹⁵ Sur le sujet, v. : Chantal CANS, Inès DINIZ, Jean-Marie PONTIER et Thierry TOURET (dir.), *Traité de droit des risques naturels*, Ed. Le Moniteur, 2014.

⁸¹⁶ C. Envir., art. R. 125-13 et s.

⁸¹⁷ CGCT, art. L. 1424-7 al. 1^{er}.

⁸¹⁸ CGCT, art. L. 1424-7 al. 2.

comme un risque particulièrement émergent en raison du changement climatique⁸¹⁹, de la même manière que les risques « inondation » et érosion⁸²⁰. Puisqu'il planifie la couverture des risques par les services d'incendie et de secours, le SDACR se doit aussi d'aller au-delà des risques majeurs pour prendre en compte les risques plus courants et les particularités du territoire qu'il concerne.

216. Le contrat territorial de réponse aux risques et aux effets potentiels des menaces (CoTRRiM) : information et impacts des risques. – Dans un élan de modernisation, le ministère de l'Intérieur a souhaité, à partir de 2015, expérimenter la démarche « CoTRRiM » à l'échelle régionale des zones de défense⁸²¹. L'objectif posé par les autorités et les acteurs du secours est notamment de mieux appréhender les risques majeurs existants à une échelle plus vaste que l'échelle départementale. Malgré une généralisation actée par le pouvoir exécutif, à la fin de l'année 2016⁸²², le déploiement des CoTRRiM au niveau zonal et départemental s'effectue encore lentement et le SDACR conserve – pour le moment – une place privilégiée. Toutefois, le législateur et le pouvoir réglementaire ont souhaité mieux définir les contours du CoTRRiM et lui donner une place plus importante parmi les outils de planification des secours⁸²³. La loi « Matras »⁸²⁴ est ainsi venue préciser qu'il « *dresse [notamment] l'inventaire des risques et des effets potentiels des menaces de toute nature susceptibles de porter atteinte à la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement et aux besoins des populations* »⁸²⁵. De la même façon, le décret du 13 octobre 2022⁸²⁶ précise que ce contrat territorial permet notamment « *d'établir une analyse partagée des risques et des effets potentiels des menaces*

⁸¹⁹ Sur le sujet, v. : Michaël GOUJON et Sébastien MARCHAND, « Mesures de la vulnérabilité au changement climatique », in François CAFARELLI (dir.), *La résilience des territoires exposés aux risques naturels. Le droit à l'épreuve des risques*, Mare et Martin, 2023, p. 35 ; Circulaire du 4 mai 2023 relative à la prévention des feux de forêts d'espaces naturels et agricoles (NOR : IOME2308325J).

⁸²⁰ Sur le sujet, v. : Olivier DUPÉRÉ, « La maîtrise des risques liés aux submersions marines en contexte de changements climatiques : un objectif à l'origine d'une mutation du système des normes régissant l'élaboration des plans de prévention des risques littoraux », in François CAFARELLI (dir.), *Op. Cit.*, p. 107 ; Rémi RADIGUET, « L'adaptation du droit pour prévenir le risque d'érosion côtière : l'apport de la loi Climat et résilience », in François CAFARELLI (dir.), *Op. Cit.*, p. 133.

⁸²¹ Sur le sujet, v. : Circulaire du 26 mai 2015 relative aux orientations en matière de sécurité civile (NOR : INTK 1512505C) ; Bertrand PAUVERT, « Le CoTRRiM, instrument de la rénovation de la planification des risques », *RDSS* 2018, p. 217.

⁸²² Circulaire du 26 décembre 2016 relative à la généralisation du contrat territorial de réponse aux risques et aux effets potentiels des menaces.

⁸²³ V. *Infra*, notamment paragraphe 234.

⁸²⁴ Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021, visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat (*JORF*, 26 novembre 2021) ; v. notamment l'article 15 ; Olivier RENAUDIE, « La contribution de la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 au renouvellement de la sécurité civile », *AJCT* 2022, p. 160.

⁸²⁵ CSI, art. L. 116-1.

⁸²⁶ Décret n° 2022-1316 du 13 octobre 2022 relatif au contenu des contrats territoriaux de réponse aux risques et aux effets potentiels des menaces (*JORF*, 14 octobre 2022).

*afin d'en évaluer les impacts sur la sécurité des personnes, des biens matériels et immatériels, de l'environnement, et sur les besoins des populations »*⁸²⁷ avec la participation de nombreux acteurs sous l'égide des représentants de l'État dans une dimension interministérielle. L'intérêt pour la matérialisation du droit à être secouru, c'est-à-dire finalement sa mise en œuvre, correspond avant tout au partage d'informations et à l'homogénéité de l'analyse des risques et menaces qui peuvent toucher plusieurs départements à la fois⁸²⁸. La qualité de l'analyse permettra ensuite aux pouvoirs publics et aux secours de mieux répondre à une situation de crise d'ampleur d'un point de vue opérationnelle, en faisant également œuvre de solidarité entre les territoires concernés.

2. Répertoire des potentiels impacts des risques communaux et intercommunaux en matière de secours

217. Ces documents à l'échelle communale ou intercommunale permettent une meilleure connaissance des risques par les pouvoirs publics et les différents acteurs du secours pour adapter la réponse dans le cadre du droit à être secouru, alors même que le maire conserve une place privilégiée dans l'organisation de la sécurité civile en France.

218. Le dossier d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) : information et impacts des risques. – De la même façon que le DDRM, le DICRIM « *repré-nd les informations transmises par le préfet* » sur les « *risques majeurs susceptibles d'affecter la commune* »⁸²⁹. Le document comprend notamment les risques particuliers en matière d'inondation avec les repères des crues historiques⁸³⁰ et l'inventaire des cavités et marnières souterraines⁸³¹. Un peu moins de 30 000 communes sont concernées par cette obligation réglementaire qui incombe aux maires lorsqu'elles sont concernées par des risques majeurs⁸³². Malgré le caractère obligatoire du document dans ces communes, les maires ont mis un certain temps à l'élaborer de façon unanime⁸³³. Au soutien du droit à être secouru, même si le document

⁸²⁷ CSI, art. D. 116-1 I°.

⁸²⁸ CSI, art. D. 116-2.

⁸²⁹ C. Envir., art. R. 125-11.

⁸³⁰ C. Envir., art. L. 563-12.

⁸³¹ C. Envir., art. L. 563-6.

⁸³² C. Envir., art. R. 125-10 ; V. Également : Olivier CIZEL, *Op. Cit.*

⁸³³ En 2011, le Ministère évaluait à 20 % la part des maires ayant élaboré un DICRIM (Réponse ministérielle à la QE n° 91371, JOAN 13 septembre 2011, p. 9 896). V. Également : Johnny DOUVINET, Rémi PALLARES, Cyrille GENRE-GRANDPIERRE, Mathilde GRALEPOIS, Sylvain RODE et Sylvie SERVAIN-COURANT, « L'information sur les risques majeurs à l'échelle communale », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], document n°658, 04 décembre 2013.

n'est pas considéré comme un acte décisionnel⁸³⁴, le non-respect de cette obligation peut engager la responsabilité pénale du maire. Il faut également préciser qu'après « *sa réalisation, le document d'information communale sur les risques majeurs est inséré au plan communal de sauvegarde* »⁸³⁵, ce qui lui confère un certain poids pratique.

219. Le plan communal (PCS) ou intercommunal de sauvegarde : information et impact des risques. – Il faut tout d'abord bien distinguer les opérations de sauvegarde des opérations de secours : comme le rappelle le Professeur Olivier RENAUDIE, les mesures de sauvegarde consistent surtout à « *organiser l'information des populations locales et des médias, les mécanismes d'alerte et les dispositifs de mise à l'abri, d'hébergement et de ravitaillement* »⁸³⁶. Ceci dit, les unes ne semblent pouvoir aller sans les autres pour ce qui concerne les risques majeurs qui sont en capacité d'impacter largement les populations d'un territoire. Le droit à être secouru bénéficie forcément des apports positifs de l'organisation des mesures de sauvegarde telles que prévues dans ces outils de planification et interviennent dans le sillage de la mise en œuvre du droit à être secouru. Les actions des autorités amenées à intervenir dans ce cadre apparaissent dès lors complémentaires. Si le DDRM est intégré au PCS, il permet d'y répertorier les risques connus et le contenu du plan communal est amené à différer évidemment en fonction des risques évoqués. Le Code de la sécurité intérieure précise notamment que « *le plan communal de sauvegarde prépare la réponse aux situations de crise et regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population* »⁸³⁷. Là aussi le document est obligatoire dès lors que la commune en question est concernée par des risques majeurs listés par le législateur⁸³⁸. Pour autant, la démarche séduit puisque d'autres collectivités font le choix de réaliser et mettre en œuvre ce document alors même qu'elles n'y sont pas assujetties par la loi. Le PCS comprend notamment « *l'identification des enjeux, en particulier le recensement des personnes vulnérables (...), et des zones et infrastructures sensibles pouvant être affectées* »⁸³⁹. L'échelon communal s'étend parfois désormais à l'échelon intercommunal⁸⁴⁰, qui permet comme le

⁸³⁴ CAA Marseille, 22 mai 2008, n° 08MA01878.

⁸³⁵ CSI, art. R. 731-2 I) 2° ; Sur le Plan communal de sauvegarde, v. : *Infra*, notamment paragraphe 235.

⁸³⁶ Olivier RENAUDIE, « La contribution de la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 au renouvellement de la sécurité civile », *AJCT* 2022, p. 160.

⁸³⁷ CSI, art. L. 731-3 I).

⁸³⁸ CSI, art. L. 731-3 I).

⁸³⁹ CSI, art. R. 731-2 I) 1°.

⁸⁴⁰ C'est désormais une obligation pour tout EPCI qui comprend au moins une commune soumise à l'obligation d'élaborer un PCS (v. notamment : CSI, art. L. 731-3 et L. 731-4) ; CSI, art. R. 731-5 II° : « *Le préfet de département notifie au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre concerné l'obligation de réalisation d'un plan intercommunal de sauvegarde prévu au I de l'article L. 731-4* ».

CoTRRim – mais sur un territoire plus restreint – de connaître plus largement les risques existants dans un bassin de vie aujourd’hui largement institutionnalisé.

B. Éviter la réalisation des risques et leurs effets : un objectif préalable à la mise en œuvre du droit à être secouru

220. Au-delà d’une meilleure information sur les risques majeurs pour l’ensemble des pouvoirs publics, les documents évoqués participent à une meilleure connaissance de la part de la population exposée (1). L’objectif de ces documents est également de venir limiter les potentiels effets des risques majeurs qui pourraient impacter les pouvoirs publics, les secours et par là même la bonne mise en œuvre du droit à être secouru (2).

1. L’apport d’une communication essentielle auprès de la population exposée

221. Le droit à l’information sur les risques et le droit à être secouru apparaissent étroitement liés, puisque le premier permet aux individus de se préparer et de réagir de manière adéquate en cas de crise. Tout en contribuant à la protection des individus qui demeure comme une finalité du droit à être secouru, ce droit à l’information permet également de rétablir une certaine équité entre les individus exposés aux risques majeurs et ceux qui ne le seraient pas.

222. Un droit à l’information sur les risques : préalable au droit à être secouru. – Comme le fait très justement remarquer le Professeur Alexandre CIAUDO, « *le droit d’être secouru est en ce sens précédé d’un droit à l’information sur les risques dont le manquement rendra le secours nécessaire* »⁸⁴¹ et pourra être amené à engager la responsabilité des pouvoirs publics⁸⁴². Le droit à l’information sur les risques majeurs est d’ailleurs garanti par le Code de la sécurité intérieure⁸⁴³ qui renvoie plus précisément aux dispositions suivantes du Code de l’environnement : « *Toute personne a un droit à l’information sur les risques majeurs auxquels elle est soumise dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui la concernent. Ce droit s’applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles* »⁸⁴⁴. Comme nous avons pu le voir d’une manière générale dans la plupart des

⁸⁴¹ Alexandre CIAUDO, *Op. Cit.*

⁸⁴² Sur le sujet, v. *Supra*, partie 1, titre 1, chapitre 2 (responsabilité).

⁸⁴³ CSI, art. L. 731-1.

⁸⁴⁴ C. Envir., art. L. 125-2 ; Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l’organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l’incendie et à la prévention des risques majeurs (*JORF*, 23 juillet 1987) ; Sur le sujet, v. : Mélis ARAS, *Le droit à l’information environnementale du public en matière de risques industriels*, Thèse

documents précédemment mentionnés, « l'information donnée comprend la description des risques et de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement ainsi que l'exposé des mesures de sauvegarde prévues pour limiter leurs effets »⁸⁴⁵. Le législateur a également mis en place une obligation d'information sur les risques dans le cadre de toute opération de vente ou de location immobilières⁸⁴⁶. Enfin, le développement des outils numériques (messages à la télévision, dispositif FR-Alert...) participe à une meilleure information des populations en la matière⁸⁴⁷.

223. Mieux informer la population sur les risques : assurer de meilleures réactions et leur préservation. – La doctrine et les pouvoirs publics sont souvent amenés à s'interroger sur l'efficacité réelle ou supposée du droit à l'information sur les risques majeurs⁸⁴⁸. Les apports de ce droit, notamment dans la perspective du droit à être secouru, sont toujours perfectibles. Il n'en demeure pas moins que le droit à l'information permet à la population d'avoir une meilleure conscience des risques auxquels ils sont exposés, ce qui les invite à réagir d'une façon plus adéquate lorsqu'un risque se réalise ou de tenter de limiter leur exposition potentielle. Indéniablement, ce droit à l'information sur les risques majeurs permet d'amoindrir – il est difficile d'établir exactement dans quelle mesure – les conséquences dramatiques et prévisibles d'une catastrophe. Sans aucune information, il est fort à parier que la population aurait d'importantes difficultés à se préparer, à appréhender et à faire face – au-delà du bon sens – à toute catastrophe qui se présenterait à elle. En étant bien informés et en sachant comment réagir, les habitants exposés ou au moins une partie d'entre eux pourront être mieux protégés ou parfois secourus plus efficacement, ce qui témoigne des liens étroits qui lient cette question de l'information au droit à être secouru.

Mulhouse, 2016 ; Raphaël ROMI, « Fasc. 206 : Information et environnement », *JCl. Communication*, 28 février 2022.

⁸⁴⁵ Pierre BON, « Chapitre 1 : Police municipale : protection municipale contre les risques naturels », in *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, §22.

⁸⁴⁶ C. Envir., art. L. 125-5 : « Les acquéreurs ou locataires de biens immobiliers situés dans des zones couvertes par un plan de prévention des risques technologiques, par un plan de prévention des risques miniers ou par un plan de prévention des risques naturels prévisibles, prescrit ou approuvé, dans des zones de sismicité ou dans des zones à potentiel radon définies par voie réglementaire ou dans une zone susceptible d'être atteinte par le recul du trait de côte définie en application des articles L. 121-22-2, L. 121-22-3, L. 121-22-6 et L. 121-22-7 du code de l'urbanisme, sont informés par le vendeur ou le bailleur de l'existence de ces risques. A cet effet, un état des risques est établi (...) » ; Marie-France STEINLE-FEUERBACH, « La nouvelle obligation d'information sur les risques technologiques et naturels en matière de transaction immobilière », *JCP G* 2003, 171.

⁸⁴⁷ Sur le dispositif « FR-Alert », v. notamment : *Infra*, paragraphe 330.

⁸⁴⁸ Elise BECK, « L'efficacité des politiques de préventions des risques : le cas de l'information préventive en France », in François CAFARELLI (dir), *Op. Cit.*, p. 87 ; Christophe TESTARD, « La participation du public : vertus et limites », in François CAFARELLI (dir.), *Op. Cit.*, p. 75.

224. Rétablir une certaine équité avec les populations non exposées aux risques majeurs. – Le droit à l'information sur les risques majeurs vient fournir une approche plus équitable en permettant aux populations exposées de bénéficier de possibilité de prises en charge par les secours équivalentes à celles des populations qui ne seraient pas exposées. Cela participe finalement à une certaine atténuation des disparités qui peuvent exister sur le territoire en matière d'exposition.

2. Limiter les effets potentiels de la réalisation des risques majeurs sur les secours : un objectif à accentuer

225. Éviter une désorganisation ou une submersion des secours. – Une désorganisation ou une submersion des secours dans le cadre d'une crise créée par la réalisation d'un ou plusieurs risques majeurs menacerait la mise en œuvre du droit fondamental à être secouru et permettrait, dans certains cas, d'engager la responsabilité des pouvoirs publics. Le droit à l'information sur les risques majeurs, en ce qu'il permet à la population de réagir d'une façon plus adaptée et de réduire les appels au secours, a pour intérêt d'éviter cette désorganisation ou cette submersion. Une population « avertie » permet effectivement d'éviter un certain nombre de situations incontrôlées et incontrôlables, qui peuvent toujours survenir, mais de manière plus résiduelle. De la même façon, cette connaissance des risques par les pouvoirs publics leur permet d'organiser la réponse de sécurité civile qui doit être apportée en cas de crise dans le cadre du droit à être secouru. Les forces de secours peuvent ainsi adapter les moyens à leur disposition et planifier les réponses des autorités face aux risques et à leurs conséquences. Chacun aura pu constater pendant la crise sanitaire du Covid-19, l'importance d'une information fiable – en fonction évidemment des données scientifiques parfois difficiles à obtenir – afin d'inciter la population à pratiquer des gestes de prévention (port du masque, désinfection, etc.) notamment pour éviter la saturation des établissements de santé et autres acteurs du secours. L'exemple semble tout à fait pertinent pour démontrer l'importance des politiques de prévention et d'information.

226. La nécessité d'accentuer encore les effets positifs de l'information préventive. – Afin d'accentuer encore davantage les effets bénéfiques de l'information préventive, les pouvoirs publics s'accordent à reconnaître qu'il serait nécessaire d'amplifier les différents

outils et mécanismes en la matière⁸⁴⁹. L'objectif est évidemment d'aller vers une plus grande résilience⁸⁵⁰ et empêchant des situations dramatiques qui pourraient être évitées malgré l'exposition grandissante à certains risques majeurs.

§2. La nécessité d'une planification stratégique de la réponse des pouvoirs publics : une stratégie d'adaptabilité des secours aux territoires

227. La connaissance des risques, en particulier des risques majeurs, dans le cadre d'une planification stratégique, permet de mieux adapter la réponse des pouvoirs publics notamment en matière de secours. Préalablement à la mise en œuvre du droit à être secouru, il importe donc que les pouvoirs publics puissent mesurer correctement les moyens de secours qui sont à leur disposition sur un territoire (**A**), avant de pouvoir prévoir ensuite la couverture des risques – dans leur ensemble et pas seulement les risques majeurs – par des moyens pertinents (**B**).

A. Une planification répertoriant les moyens de secours sur un territoire : une stratégie préalable au droit à être secouru

228. Les moyens de secours disponibles sont eux aussi répertoriés dans différents outils de planification aux échelons régional et départemental (**1**), mais aussi aux échelons communal et intercommunal (**2**).

1. Une planification des moyens de secours aux échelons régional et départemental

229. Répertorier les moyens dans le « monde hospitalier ». – Depuis des années, la planification hospitalière a été l'objet de nombreuses réformes⁸⁵¹. La loi de 1991⁸⁵² a ainsi créé les cartes sanitaires et les schémas d'organisation sanitaire, avant que la loi HPST de 2009⁸⁵³

⁸⁴⁹ Frédéric COURANT et a., Rapport de la Mission sur la transparence, l'information et la participation de tous à la gestion des risques majeurs, technologiques ou naturels, juin 2021 ; Ce rapport a été établi par une mission d'information d'initiative gouvernementale et a été remis à la Ministre de la transition écologique, Barbara POMPILI.

⁸⁵⁰ Sur le sujet : Sabine CHARDONNET-DARMAILLACQ, Éric LESUEUR, Dinah LOUDA, Cécile MAISONNEUVE, Chloé VOISIN-BORMUTH (dir.), *Villes et territoires résilients*, Hermann Ed., 2020 ; D'ailleurs, la loi du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie, a consacré la mise en œuvre d'une « *journée nationale de la résilience (...) en vue d'assurer la préparation de la population face aux risques naturels ou technologiques* » (CSI, art. L. 731-1-1).

⁸⁵¹ V. Benoît APOLLIS et Emmanuel TERRIER, « La réforme de la planification hospitalière », *AJDA* 2006, p. 422 ; Tiffany LERNOUT, Louis LEBRUN et Pierre-Henri BRÉCHAT, « Trois générations des schémas régionaux d'organisation sanitaire en quinze années : bilan et perspectives », *Santé Publique*, 2007, p. 499.

⁸⁵² Loi n° 91-748 du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière (*JORF*, 2 août 1991, p. 10 255).

⁸⁵³ Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires. (*JORF*, 22 juillet 2009, p. 12 184).

n'intègre les schémas régionaux d'organisation des soins (SROS) – aujourd'hui qualifiés de schémas régionaux de santé, par la loi de modernisation de 2016⁸⁵⁴ – au sein de chaque projet régional de santé (PRS). Le Code de la santé publique prévoit que ces documents très complets, élaborés dans chaque région sous l'égide de l'Agence régionale de santé (ARS), comportent plus particulièrement en leur sein : « *les objectifs quantitatifs et qualitatifs de l'offre de soins (...); les transformations, les regroupements et les coopérations entre les établissements de santé; (...) le cas échéant, un volet consacré aux besoins de santé spécifiques des populations des zones de montagne, notamment en termes d'accès aux soins urgents et d'évacuation des blessés, et tenant compte des spécificités géographiques, démographiques et saisonnières des territoires; (...) un volet consacré à la mise en œuvre des accords internationaux de coopération sanitaires [pour les territoires frontaliers notamment] sur l'organisation de la continuité des soins, l'accès aux soins urgents ainsi que sur la coordination en cas de crise sanitaire* »⁸⁵⁵. Ces schémas comportent également les moyens alloués aux services des urgences ou encore les moyens médicaux du service de santé des armées⁸⁵⁶. Ils permettent donc d'avoir une lisibilité assez claire sur les moyens hospitaliers alloués aux politiques de secours ou disponibles à ses fins sur un territoire donné.

230. L'articulation SROS-PRS et SDACR : une meilleure lisibilité des moyens de secours. – Dans une circulaire du 31 décembre 2007⁸⁵⁷, les ministères de la Santé et de l'Intérieur ont réaffirmé la nécessité de mettre réellement en cohérence les SDACR – utilisés par les pompiers – et les SROS-PRS. Ils invitaient ainsi les différents acteurs à élaborer conjointement un document (cartographie...) qui « *superpose les moyens des SDIS et les moyens des structures de médecine d'urgence (structures des urgences, SAMU, SMUR)* ». Cette circulaire précise également que ce « *document élaboré conjointement sous l'autorité du préfet et du directeur de l'agence régionale (...) sera, d'une part, annexé au volet "urgences" du SROS et, d'autre part, intégré dans la description du département du SDACR* ». Un tel rapprochement permet d'améliorer encore la lisibilité des moyens disponibles pour la mise en œuvre du droit à être secouru, et ce malgré la multiplicité d'acteurs que nous évoquions déjà précédemment.

⁸⁵⁴ Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé (JORF, 27 janvier 2016).

⁸⁵⁵ CSP, art. L. 1434-3 I).

⁸⁵⁶ CSP, art. L. 1434-3 IV).

⁸⁵⁷ Circulaire interministérielle DHOS/O1/DDSC/BSIS n° 2007-457 du 31 décembre 2007 relative à la nécessité d'établir une mise en cohérence des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques et des schémas régionaux d'organisation sanitaire (NOR : SJSH0731618C).

2. Une planification des moyens de sauvegarde et d'appui aux échelons communal et intercommunal

231. Les moyens d'appui prévus au sein du plan communal ou intercommunal de sauvegarde. – Le PCS est notamment constitué de « *l'inventaire des moyens propres de la commune, ou pouvant être fournis par des personnes publiques ou privées. Cet inventaire comprend notamment les moyens de transport, d'hébergement et de ravitaillement de la population et les matériels et les locaux susceptibles d'être mis à disposition pour des actions de protection des populations et leurs modalités de mise en œuvre. Cet inventaire participe au recensement des capacités communales, susceptibles d'être mutualisées* »⁸⁵⁸. De la même façon, lorsqu'un plan intercommunal de sauvegarde est mis en œuvre, il indique l'ensemble des moyens de sauvegarde communaux mutualisés, des moyens propres à l'établissement public de coopération intercommunale, ceux pouvant être fournis par d'autres personnes publiques ou privées, mais aussi des ressources et capacités logistiques à l'échelle intercommunale⁸⁵⁹. Les deux documents mentionnent aussi les réserves communales ou intercommunales qui peuvent venir appuyer les pouvoirs publics dans la mise en œuvre des opérations de secours⁸⁶⁰. Finalement, les moyens évoqués ici par le législateur et le pouvoir réglementaire sont très variés et s'inscrivent dans le prolongement du déploiement du droit à être secouru. La connaissance de ces moyens permet en tout cas d'adapter la couverture des risques connus et contribue à la bonne organisation des pouvoirs publics dans leur ensemble afin de mettre en œuvre, dans les meilleures conditions possibles, le droit à être secouru face aux risques majeurs.

B. Couvrir les risques par des réponses de secours pertinentes : la préservation du droit à être secouru

232. La connaissance des risques – particulièrement les risques majeurs qui emportent des effets importants – et des moyens existants sur un territoire, à travers des outils de planification

⁸⁵⁸ CSI, art. R. 731-2 6°.

⁸⁵⁹ CSI, art. R. 731-5 III) : « *Le plan intercommunal de sauvegarde comprend : (...) 3° Un inventaire des moyens mutualisés par toutes les communes membres, des moyens propres de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, ou pouvant être fournis par les personnes publiques ou privées en cas de crise. Cet inventaire comprend notamment des capacités logistiques ; 4° Un recensement des ressources et des outils intercommunaux existants ou organisé dans le cadre du service commun mis à disposition des communes par le président de l'établissement et dédiés à :*

- a) La prévention et à la gestion des risques ;*
- b) L'information préventive de la population ;*
- c) L'alerte et à l'information d'urgence de la population ;*
- d) La gestion de crise ».*

⁸⁶⁰ CSI, art. R. 731-2 3° et art. R. 731-5 5°.

régulièrement mis à jour, permet d'adapter ces moyens aux risques et de veiller à la justesse de leur couverture par les secours dans le cadre du droit à être secouru (1). De la même façon, cette articulation des connaissances permet d'adapter les moyens de secours pour répondre de manière suffisamment importante, notamment à travers une mutualisation de ceux-ci en faveur du droit à être secouru (2).

1. L'adaptation des moyens aux risques et de leur couverture par les secours

233. La couverture des risques par des moyens adaptés : la vocation première du SDACR. – Si nous avons pu présenter le SDACR, en ce qu'il répertorie les risques existants et les moyens de secours à disposition sur le territoire départemental, sa vocation première est avant tout d'organiser et d'adapter ces moyens en fonction des risques⁸⁶¹. Il est devenu un outil indispensable en matière de sécurité civile⁸⁶², comportant ainsi des objectifs temporels (temps d'intervention...) et de moyens particulièrement précis quant à l'organisation et aux interventions des sapeurs-pompiers⁸⁶³. Élaboré par chaque SDIS sous l'autorité du préfet⁸⁶⁴, ses conséquences sur l'organisation même des SDIS sont nombreuses : classement, création, répartition des centres de secours et de leurs effectifs sur un territoire⁸⁶⁵, prise en compte par le règlement opérationnel qui est adopté sur son fondement⁸⁶⁶, programmation des investissements, organisation de la coopération entre les acteurs du secours. Si des parlementaires regrettaient que ce document soit trop longtemps resté bureaucratique et

⁸⁶¹ Le SDACR « *ambitionne de mettre en adéquation la demande et l'offre en matière de distribution des secours. Pour cela, il inventorie et mesure les risques de sécurité civile et fixe une stratégie de réponse opérationnelle à apporter sur le territoire* » (Guide méthodologique du SDACR édité par le Ministère de l'intérieur et cité par Guillaume FARDE et Luca VERGALLO, *Op. Cit.*).

⁸⁶² Pour certains sénateurs, « *il faudrait (...) que le SDACR devienne le texte de référence en matière de sécurité civile* » (Pierre-Yves COLLOMBAT et Catherine TROENDLE, Rapport d'information n° 24 sur l'évolution de l'activité des services départementaux d'incendie et de secours en matière de secours à personne », Sénat, 12 octobre 2016, p. 58).

⁸⁶³ CGCT, art. L. 1424-7 al. 1er : « *Un schéma départemental d'analyse et de couverture des risques dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les services d'incendie et de secours dans le département, et détermine les objectifs de couverture de ces risques par ceux-ci* ».

⁸⁶⁴ CGCT, art. L. 1424-7 al. 3 : « *Le représentant de l'État dans le département arrête le schéma départemental sur avis conforme du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours* ».

⁸⁶⁵ CGCT, art. R. 1424-39 : « *Les centres d'incendie et de secours (...) sont créés et classés par arrêté du préfet en centres de secours principaux, centres de secours et centres de première intervention en application de l'article L. 1424-1, en fonction du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques et du règlement opérationnel* ». D'autres critères entrent également en considération ; Sur ce sujet : Denis BESLE, « Les pouvoirs du préfet à l'égard de l'organisation des centres d'incendie et de secours », *AJDA* 2009, p. 609.

⁸⁶⁶ CGCT, art. R. 1424-42 al. 2 : « *Le règlement opérationnel prend en considération le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques et les dispositions des guides nationaux de référence mentionnés à l'article R. 1424-52* » ; Sur le règlement opérationnel, v. : *Infra*, paragraphes 262 et s.

craignaient qu'il « *se transforme en une justification des moyens nécessaires aux services de la sécurité civile pour assumer leurs missions et permettre une couverture des risques satisfaisante sur le territoire départemental* »⁸⁶⁷, la loi NOTRe⁸⁶⁸ a prévu une révision du SDACR tous les cinq ans afin de l'adapter aux évolutions des demandes de secours et des risques présents sur un territoire. Chaque révision est par ailleurs accompagnée d'une évaluation précise des objectifs figurant dans le dernier document en date et de leur réalisation⁸⁶⁹. Si le SDACR participe donc de cette bonne organisation des secours et de la distribution matérielle de ceux-ci dans le cadre du droit à être secouru, du point de vue de sa portée normative, ce document ne présente pas un réel caractère décisif et donc pas d'effets directs sur les particuliers⁸⁷⁰. Au même titre que le « règlement d'instruction et de manœuvre » (RIM)⁸⁷¹, abrogé depuis lors⁸⁷², le SDACR correspond au fond à ce qu'on pourrait appeler des « lignes directrices »⁸⁷³ sur l'action des sapeurs-pompiers. Il n'en demeure pas moins que certains aspects du SDACR sont étudiés par le juge administratif, notamment à l'occasion de contentieux portant sur les délais d'intervention des services de secours⁸⁷⁴. Un contrôle de plus en plus exigeant du juge, au grand damne de la doctrine et des acteurs du secours qui y voit les dangers d'une tendance « impérative » risquant de faire perdre la vocation avant tout « indicative » et organisationnelle à ce type de documents⁸⁷⁵. Mais cela démontre l'importance que les juridictions entendent donner à ces documents et aux enjeux qui émanent du droit à être secouru.

234. Le dispositif CoTRRiM : des objectifs adaptés et une suffisance de moyens à atteindre dans une certaine cohésion – De la même façon, nous avons abordé le CoTRRiM

⁸⁶⁷ Pierre-Yves COLLOMBAT et Catherine TROENDLE, *Op. Cit.*, p. 58.

⁸⁶⁸ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (*JORF*, 8 août 2015, p. 13 705).

⁸⁶⁹ CGCT, art. L. 1424-7 al. 4.

⁸⁷⁰ Sur le sujet : Karine FAVRO, « La détermination du territoire des secours : entre droit dur et droit souple », *RDSS* 2018, p. 207.

⁸⁷¹ Arrêté du 1er février 1978 approuvant le règlement d'instruction et de manœuvre des sapeurs-pompiers communaux (*JORF*, 1 févr. 1978).

⁸⁷² Arrêté du 20 janvier 2023 portant abrogation de l'arrêté du 1er février 1978 approuvant le règlement d'instruction et de manœuvre des sapeurs-pompiers communaux (*JORF*, 26 janvier 2023) ; Léna JABRE, « Sécurité civile : une doctrine opérationnelle remplace le règlement d'instruction et de manœuvre », *La Gazette des communes [en ligne]*, 26 janvier 2023.

⁸⁷³ Karine FAVRO, *Op. Cit.*

⁸⁷⁴ Sur ce sujet et l'engagement de la responsabilité, v. *Supra*, partie 1, titre 1, chapitre 2 ; CAA Lyon, 1^{er} décembre 2009, *SDIS de l'Ain*, n° 07LY00731 : « il résulte du rapport de l'expert (...) un retard dans l'intervention qui n'a toutefois pas été tel qu'il n'ait pas permis de respecter le délai de vingt minutes prévu par le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, en raison de la proximité de la caserne du lieu de l'incendie » ; CAA Lyon, 10 juin 2010, *Cne de Domaize et SDIS du Puy-de-Dôme*, n° 08LY01165 ; CAA Lyon, 4 avril 2013, n° 12LY03001.

⁸⁷⁵ Bertrand PAUVERT, « L'encadrement juridique des conditions d'intervention du SDIS », *AJDA* 2013, p. 1233.

en ce qu'il dresse un inventaire des risques menaçant les populations d'un territoire plus large et recense les moyens existants pour y faire face. Comme le SDACR, mais avec moins de disparités, la démarche CoTTRiM a également pour but de définir des objectifs à atteindre en matière de secours, qui sont définis en fonction des risques et à une échelle plus vaste. Le Code de la sécurité intérieure prévoit ainsi qu'après avoir recensé l'ensemble des moyens et les objectifs à atteindre, le CoTTRiM détermine « *la réponse capacitaire globale, dans une logique de juste suffisance et de complémentarité des moyens* », tout en identifiant « *les ruptures capacitaires* » possibles⁸⁷⁶. Pour permettre le déploiement du droit à être secouru, les pouvoirs publics vont dans le cadre de cette démarche adapter les moyens de secours aux risques et veiller, au maximum, à éviter toute rupture. L'objectif du CoTTRiM est de mettre en œuvre un véritable cadrage dans une dimension interministérielle qui tente de mieux faire collaborer l'ensemble des acteurs sous l'égide de l'État et d'assurer une certaine cohésion territoriale dans le déploiement des secours. Il faut toutefois noter les difficultés qui subsistent dans sa généralisation : « *en tant que tel, il constitue un outil de droit souple reposant sur une logique qui s'éloigne du système vertical à la française, et ouvrant le domaine des possibles pour parvenir à une meilleure couverture des risques. Reste à savoir si les services de secours, à savoir les SDIS et les services d'aide médicale d'urgence sont prêts à décroïsonner et aller au bout de la démarche* »⁸⁷⁷. Sur ce terrain, le décroïsonnement n'est toujours pas chose aisée.

235. Le plan communal ou intercommunal de sauvegarde : des mesures adaptées. – De la même manière, le Plan communal ou intercommunal de sauvegarde – après avoir répertorié les risques et recensé l'ensemble des moyens pouvant permettre une réponse de secours de la part des pouvoirs publics – prévoit une véritable adaptation des mesures à prendre en fonction de la réalisation de différents risques, accidents ou catastrophes. Ce plan fait d'ailleurs, en principe, l'objet d'évaluation et de révision régulières. Par ailleurs, la loi « Matras » est venue consacrer la tenue d'un exercice obligatoire de mise en œuvre au moins tous les cinq ans, en associant l'ensemble des acteurs concernés, notamment la population civile⁸⁷⁸. Le droit à être

⁸⁷⁶ CSI, art. L. 116-1, al. 2.

⁸⁷⁷ Karine FAVRO, « La détermination du territoire des secours : entre droit dur et droit souple », *RDSS* 2018, 207.

⁸⁷⁸ CSI, art. L. 731-3 III° ; CSI, art. D. 731-9 : « *I.- Les plans communaux et intercommunaux de sauvegarde font l'objet d'exercices réguliers. Les exercices visent à tester le réalisme et la pertinence des plans, à vérifier les procédures, à former les équipes ainsi qu'à évaluer les moyens communaux et intercommunaux. II.- Les exercices associent les acteurs publics et privés à tous les niveaux hiérarchiques et simulent des situations proches de la réalité au regard des risques présents sur le territoire. III.- Les exercices définissent des objectifs de préparation des acteurs et de la population à des situations de crise* ». ; Xavier PRÉTOT, « Plans communaux et intercommunaux de sauvegarde : organisation des exercices », *JCP A* 2022, act. 764.

secours ressort là aussi renforcé de cette « opérationnalisation » du PCS⁸⁷⁹ qui permet une meilleure adaptabilité, une réponse pleinement organisée de l'ensemble des acteurs aux côtés des secours à l'échelle communale ou intercommunale.

2. L'adaptation des moyens à travers une mutualisation en faveur du droit à être secouru

236. Les documents de planification, notamment le SDACR, prennent en compte et font apparaître les besoins pouvant exister sur un territoire en matière de mutualisation des moyens de secours. L'objectif initié ici, dans le cadre du droit à être secouru, est toujours le même : assurer la réponse la plus adaptée des pouvoirs publics aux sollicitations de secours des populations. Cela passe évidemment, comme nous l'avons évoqué, par une réelle connaissance des risques et des moyens de secours existants sur un territoire ; mais l'assurance de cet objectif ne peut être que le résultat également d'une connaissance des capacités des pouvoirs publics à une échelle territoriale plus large en cas de besoin. C'est dans cet esprit, et notamment à travers la richesse informative des documents de planification, que fût initiée la démarche d'un pacte capacitaire depuis 2019. Plus classiquement, c'est aussi le cas des conventions adoptées entre services de secours territorialement proches, fidèles au principe de solidarité sur lequel le droit fondamental à être secouru est aussi amené à s'appuyer.

237. Le « pacte capacitaire » à l'échelle de la zone de défense. – Une circulaire du 10 décembre 2019 prévoit un élargissement de l'approche des SDACR et des CoTRRiM, compte tenu notamment d'un contexte où les risques de sécurité civile évoluent de manière complexe depuis quelques années. Le texte gouvernemental prévoit ainsi la mise en place d'un « pacte capacitaire » en vue de « *mettre en commun les éléments mis en évidence par le SDACR en les agrégeant au niveau de la zone de défense* », avec pour objectif « *de faire cesser une situation de fragilités capacitaire ou de favoriser une stratégie de mutualisation* »⁸⁸⁰. La loi « Matras » a, plus récemment, consacré ce nouvel outil sous la forme de conventions passées entre l'État,

⁸⁷⁹ Il y a quelques années, le PCS était souvent critiqué pour son manque d'opérationnalité, ce que le législateur a tenté de corriger ; V. Emmanuelle LESQUEL, « Les plans communaux de sauvegarde ne sont pas encore assez opérationnels », *La Gazette des communes [en ligne]*, 9 novembre 2015 ; José SOTO, « Le plan communal de sauvegarde, outil pour se préparer aux risques », *Maires de France*, janvier 2016, p. 54-55 : « *La difficulté n'est pas de créer un PCS, remarque Bernard Modéré. De la documentation est disponible auprès du ministère de l'Intérieur, sur internet... La difficulté est de développer dans la commune une culture de la sécurité, du risque et de passer au concret. Pour cela, la clé est l'organisation d'exercices, d'animations, avec les employés communaux, les associations, les écoles... Le plus difficile est donc de s'approprier ce plan et de le répercuter auprès de la population* »

⁸⁸⁰ Circulaire du 10 décembre 2019 relative à la mise en place des pactes capacitaires impliquant les collectivités locales et les services d'incendie et de secours (NOR : INTE1934550C).

les collectivités territoriales et les services d'incendie et de secours⁸⁸¹. Une circulaire du 31 janvier 2023 appelle d'ailleurs les préfets de zone de défense à veiller à sa réalisation dans chaque département dès lors que des fragilités capacitaires ont été mises en avant par des documents de planification tels que le SDACR ou le CoTRRiM⁸⁸². Pour assurer le droit à être secouru, cette nouvelle démarche participe à « *l'approfondissement de la solidarité entre les services d'incendie et de secours* »⁸⁸³ sur le territoire, notamment pour faire face aux risques émergents, mais aussi à l'amélioration de la participation financière de l'État pour l'achat de matériaux.

238. Une mutualisation contractualisée entre les services de secours voisins. – De longue date, les services d'incendie et de secours ont uni leurs forces humaines et matérielles pour apporter une réponse efficiente à tout sinistre d'ampleur. Avec la départementalisation, le législateur est venu consacrer les démarches de mutualisation entre SDIS territorialement limitrophes. Elle s'effectue dans le cadre de contrats administratifs, dénommés « *convention interdépartementale d'assistance mutuelle* »⁸⁸⁴. Généralement, ces conventions prévoient le principe d'une assistance, c'est-à-dire finalement d'une intervention mutuelle pour les communes situées à la limite du département voisin ou pour les sinistres les plus graves. Ces conventions sont expressément mentionnées dans les documents de planification évoqués et dans les différents documents opérationnels, en ce qu'elle ajoute des moyens supplémentaires sur le territoire départemental. Cette mutualisation est également complétée – le plus souvent pour les catastrophes ou accidents de grande ampleur – par des conventions internationales d'assistance mutuelle en zone frontalière et à l'initiative de l'État⁸⁸⁵. Le droit à être secouru est

⁸⁸¹ CSI, art. L. 742-11-1 : « *L'État, les collectivités territoriales et les services d'incendie et de secours peuvent conclure une convention, dans chaque département, afin de répondre aux fragilités capacitaires face aux risques particuliers, à l'émergence et à l'évolution des risques complexes, identifiées dans les contrats territoriaux de réponse aux risques et aux effets potentiels des menaces définis au présent code.*

Cette convention, intitulée pacte capacitaire, précise la participation financière de chacune des parties signataires. Dans ce cadre, l'État peut recourir à la dotation de soutien aux investissements structurants des services d'incendie et de secours prévue à l'article L. 1424-36-2 du code général des collectivités territoriales ».

⁸⁸² Circulaire du 31 janvier 2023 relative à la mise en œuvre des pactes capacitaires (NOR : IOME2300605C).

⁸⁸³ *Ibid.* ; V. Également : Léna JABRE, « SDIS : la mise en œuvre des pactes capacitaires pour 2023 est lancée », *La Gazette des communes*, 22 mars 2023.

⁸⁸⁴ CGCT, art. R. 1424-47 : « *Les services d'incendie et de secours ne peuvent intervenir en dehors des limites de leur département que sur décision : 1° Du préfet de leur département, notamment en application d'une convention interdépartementale ; 2° Du préfet de leur zone de défense et de sécurité en application des articles L. 742-3 et L. 742-4 du code de la sécurité intérieure ; 3° Du ministre chargé de la sécurité civile en application de l'article L. 742-6 du code de la sécurité intérieure* » ; CSI, art. L. 742-11, al. 1^{er} : « (...) *Les dépenses engagées par les services d'incendie et de secours des départements voisins à la demande du service départemental ou territorial intéressé peuvent toutefois faire l'objet d'une convention entre les services concernés ou de dispositions arrêtées ou convenues dans le cadre d'un établissement public interdépartemental d'incendie et de secours* ».

⁸⁸⁵ Sur le sujet, v. par exemple : Décret n° 63-86 du 1er février 1963 portant publication de l'accord entre la France et le Luxembourg sur l'assistance mutuelle entre les services d'incendie et de secours français et luxembourgeois ;

pleinement renforcé par cette démarche qui s'est aujourd'hui généralisée et permet d'assurer à la fois un égal accès des populations en matière de secours, mais aussi une amélioration de l'organisation et de la réponse des forces de secours dans le cadre de la mutualisation des moyens. Les établissements hospitaliers procèdent eux aussi à des mutualisations, notamment lorsqu'un établissement ne possède pas de moyens suffisants pour faire face à une demande.

Section 2 – Les bénéfices d'une planification purement opérationnelle pour le droit à être secouru

239. Le droit à être secouru est aussi conforté plus largement par des documents de planification dits « opérationnels »⁸⁸⁶, dont la vocation n'est pas tant d'informer les populations sur les risques ou de faire le point sur les moyens de secours disponibles, mais plutôt d'organiser les conditions d'intervention des pouvoirs publics en matière de secours. Comme d'autres outils de planification évoqués, ces documents opérationnels permettent de garantir, dans les meilleures conditions possibles, l'accès des secours aux victimes et inversement. En ce sens, ils apparaissent donc indispensables pour garantir l'existence et l'effectivité d'un droit à être secouru.

240. La planification opérationnelle est nécessairement présente pour les opérations de secours d'une certaine ampleur qui nécessitent une intervention plus large des forces de secours (§1). Mais elle l'est également pour les interventions du quotidien dont les enjeux individuels deviennent une fois groupés des enjeux plus collectifs, notamment en termes d'organisation de la réponse des pouvoirs publics (§2).

§1. La nécessité d'une planification des opérations de secours de grande ampleur

241. Face aux catastrophes et accidents d'une ampleur importante – étant donné l'étendue des dégâts matériels qu'ils engendrent et du nombre de victimes (blessées ou décédées) qui leur vaut le plus souvent le vocable de « collectifs » – la planification opérationnelle participe aux finalités du droit à être secouru en permettant de garantir autant que possible l'accès

Décret n° 89-207 du 07 avril 1989 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave ; Décret n° 80-1151 du 30 décembre 1980 portant publication de la convention entre la République française et la République fédérale d'Allemagne d'accidents graves.

⁸⁸⁶ Sur ces documents opérationnels de planification, v. notamment : Guillaume FARDE et Lucas VERGALLO, *Op. Cit.*

matériel des secours. Elle permet en effet d'éviter à la fois la désorganisation des secours qui risquerait de le remettre en cause (A), tout en permettant d'assurer une prise en charge effective, prompte et efficace des victimes (B).

A. Éviter la désorganisation des secours : un objectif nécessaire pour maintenir le droit à être secouru

242. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, plusieurs plans d'urgence et de secours ont été progressivement élaborés. Initié quelques années après la rupture du barrage de Malpasset près de Fréjus⁸⁸⁷, le Plan « Organisation des secours » (ORSEC) est devenu aujourd'hui un dispositif de référence⁸⁸⁸ – pour ne pas dire l'outil principal – dans la bonne conduite des opérations de secours et la résorption des crises les plus importantes (1). L'organisation régulière d'exercices et les retours successifs d'expérience sur le déploiement d'un tel outil de planification permettent en principe une sensible amélioration du déploiement opérationnel des secours et donc de l'efficacité de la réponse apportée aux individus dans le cadre du droit à être secouru (2).

1. Les déclinaisons du dispositif ORSEC : un outil central pour une bonne organisation de la réponse des secours

243. **Assurer le droit à être secouru face aux événements d'ampleur : trois échelles territoriales.** – Une instruction ministérielle adoptée en 1952⁸⁸⁹ a créé le plan ORSEC consacré plus tard par le texte législatif de 1987 sur la sécurité civile⁸⁹⁰, avant que la loi MOSC⁸⁹¹ n'en modifie plus profondément les contours⁸⁹². Si le dispositif se voulait au départ national, le droit à être secouru étant déployé à des échelles plus proches de la population et des réalités locales,

⁸⁸⁷ La rupture du barrage de Malpasset dans le Var, en décembre 1959, cause plus de 400 morts et de nombreux dégâts matériels. La catastrophe marque profondément le gouvernement et le Général de Gaulle ; Sur le sujet, v. : Denis PEIRON, « Le drame du barrage de Malpasset refait surface », *La Croix*, 14 octobre 2009.

⁸⁸⁸ CSI, art. R. 741-1 : « le plan Orsec s'inscrit dans le dispositif général de la planification de défense et de sécurité civiles. Il organise la mobilisation, la mise en œuvre et la coordination des actions de toute personne publique et privée concourant à la protection générale des populations » ; Thierry MARIANI, Rapport n° 1712 sur le projet de loi de modernisation de la sécurité civile, Assemblée nationale, 6 juillet 2004, p. 35 : le plan ORSEC est qualifié de « colonne vertébrale de l'organisation territoriale des secours et de la gestion des crises » depuis la loi MOSC.

⁸⁸⁹ Instruction ministérielle du 5 février 1952, sur l'organisation des secours dans le cadre départemental au cas de sinistre important : plan ORSEC.

⁸⁹⁰ Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs (*JORF*, 23 juillet 1987, p. 8 199).

⁸⁹¹ Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile (*JORF*, 17 août 2004, p. 14 626).

⁸⁹² Philippe BILLET, « La nouvelle génération des plans Orsec », *JCP A*, 2005, 1341.

une déclinaison territoriale du plan ORSEC a été privilégiée par le législateur. Désormais, le législateur prévoit que *« l'organisation des secours revêtant une ampleur ou une nature particulière fait l'objet, dans chaque département, dans chaque zone de défense et de sécurité et en mer, d'un plan dénommé plan ORSEC »*⁸⁹³. Chaque plan et ses dispositions sont évidemment prévus en fonction des risques existants et des moyens de secours à disposition sur le territoire concerné (départemental, zonal ou maritime). Ces dispositifs intègrent les informations figurant dans un certain nombre de documents que nous mentionnions précédemment (DDRM, SDACR...). La « montée en puissance » du dispositif ORSEC départemental est effective quand plusieurs communes sont touchées ou qu'un nombre de victimes important est recensé⁸⁹⁴, tandis qu'il en va ainsi du dispositif ORSEC de zone lorsqu'un événement est d'une telle ampleur qu'il dépasse le cadre d'un département⁸⁹⁵. Ce dernier permet finalement de pallier les insuffisantes capacités du premier⁸⁹⁶. De son côté, le dispositif ORSEC maritime prend en compte les risques et l'organisation spécifiques du secours en mer⁸⁹⁷. Le Code de la sécurité intérieure précise, de manière très complète, que *« le dispositif opérationnel ORSEC constituant une organisation globale de gestion des événements est adapté à la nature, à l'ampleur et à l'évolution de l'évènement par son caractère progressif et modulaire. Il organise l'échange d'informations provenant des personnes publiques et privées afin d'assurer une veille permanente. Cette organisation globale prévoit des dispositions générales traitant des éléments nécessaires à la gestion de tout type d'évènement, complétées, le cas échéant, par des dispositions spécifiques pour faire face aux conséquences prévisibles de chacun des risques et menaces recensés. Le préfet de département, le préfet de zone de défense et de sécurité ou le préfet maritime peut, si la situation présente ou prévisible l'exige, à tout moment, utiliser tout ou partie des éléments du dispositif opérationnel ORSEC selon les*

⁸⁹³ CSI, art. L. 741-1 ; V. Également : CSI, art. R. 741-1 et s.

⁸⁹⁴ CSI, art. L. 741-2 ; R. 741-7 à R. 741-10.

⁸⁹⁵ CSI, art. L. 741-3 : *« Le plan Orsec de zone recense l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre en cas de catastrophe affectant deux départements au moins de la zone de défense et de sécurité ou rendant nécessaire la mise en œuvre de moyens dépassant le cadre départemental. Il fixe les conditions de la coordination des opérations de secours, de l'attribution des moyens et de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours.*

Le plan Orsec de zone est arrêté par le représentant de l'État dans le département du siège de la zone de défense et de sécurité » ; CSI, art. R. 741-11 à R. 741-14.

⁸⁹⁶ CSI, art. R. 741-11 et s. ; art. R. 741-15 à R. 741-17.

⁸⁹⁷ CSI, art. L. 741-4 : *« Le plan Orsec maritime détermine, compte tenu des risques existant en mer, l'organisation générale des secours et recense l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre. Il définit les conditions de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours.*

Le plan Orsec maritime comprend des dispositions générales applicables en toute circonstance, et des dispositions propres à certains risques particuliers pouvant survenir en mer.

Le plan Orsec maritime est arrêté par le représentant de l'État en mer ».

circonstances »⁸⁹⁸. L'objectif, dans le cadre du droit à être secouru, est toujours le même : éviter une désorganisation des secours face à un événement considérable et permettre que, sur l'ensemble du territoire national, les opérations de secours aux biens et aux personnes se déroulent de la manière la plus efficiente possible⁸⁹⁹. Le Professeur Claude LIENHARD rappelait que « *ce plan (...) est élaboré et déclenché par le Préfet dans la mesure où la sécurité des personnes et des biens est un objectif à valeur constitutionnelle et doit être garantie par l'administration d'État* »⁹⁰⁰. Aujourd'hui, on parle d'ailleurs davantage d'une montée en puissance du dispositif que de son déclenchement, car il est finalement toujours mis en alerte ou en veille en quelque sorte. La protection des personnes et des biens est effectivement l'un des objectifs de cette planification. Elle témoigne notamment de la persistance d'une compétence largement régaliennne de l'État, assurant la cohérence de l'ensemble du système aux côtés d'autres acteurs et des collectivités territoriales.

244. Les plans particuliers d'intervention (PPI) : un volet particulier du dispositif ORSEC. – La loi MOSC a intégré également, parmi les dispositions particulières du dispositif ORSEC départemental, les Plans particuliers d'intervention permettant de prendre en compte, dans le cadre du droit à être secouru, l'organisation opérationnelle des secours en cas d'accident industriel grave. Selon le Code de la sécurité intérieure, le PPI prévoit ainsi « *les mesures à*

⁸⁹⁸ CSI, art. R. 741-3.

⁸⁹⁹ CSI, art. R. 741-8 : « *Les dispositions générales du dispositif opérationnel Orsec départemental définissent:*

- 1° *L'organisation de la veille, de la mobilisation, de la coordination et du commandement;*
- 2° *Le suivi des dispositifs de vigilance ayant pour but de prévoir, de prévenir ou de signaler certains risques;*
- 3° *Les procédures et les moyens permettant d'alerter les collectivités territoriales et l'ensemble des personnes publiques et privées concernées;*
- 4° *Les procédures et les moyens permettant d'alerter et d'informer en situation d'urgence les populations;*
- 5° *Les modes d'action communs à plusieurs types d'événements, parmi lesquels ceux destinés à assurer:*
 - a) *Le secours à de nombreuses victimes;*
 - b) *La protection, la prise en charge et le soutien des victimes et des populations;*
 - c) *La protection des biens, du patrimoine culturel et de l'environnement;*
 - d) *L'approvisionnement d'urgence en eau potable et en énergie;*
 - e) *La gestion d'urgence des réseaux de transport et de télécommunications;*
- 6° *L'organisation prenant le relais de secours d'urgence à l'issue de leur intervention;*
- 7° *L'organisation des secours médicaux dans le cadre des dispositions régissant l'aide médicale urgente fixées à l'article L. 6311-1 du code de la santé publique et à la section 1 du chapitre I du titre I du livre III de la sixième partie du même code;*
- 8° *Les conditions de mise en œuvre des accords internationaux de coopération opérationnelle.*

Les dispositions spécifiques précisent, en fonction des conséquences prévisibles des risques et des menaces identifiés, les effets à obtenir, les moyens de secours et les mesures adaptés à mettre en œuvre, ainsi que les missions particulières de l'ensemble des personnes concernées pour traiter l'événement. Elles fixent, le cas échéant, l'organisation du commandement des opérations de secours adaptée à certains risques de nature particulière et définissent les modalités d'information du centre opérationnel départemental d'incendie et de secours. Les dispositions spécifiques concernant les installations et les ouvrages mentionnés au second alinéa de l'article L. 741-6 du présent code constituent le plan particulier d'intervention ».

⁹⁰⁰ Claude LIENHARD, « La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile », *JCP G*, 2004, actes 470.

prendre et les moyens de secours à mettre en œuvre pour faire face à des risques de nature particulière ou liés à l'existence et au fonctionnement d'installations ou d'ouvrages déterminés »⁹⁰¹. Un décret du 13 septembre 2005⁹⁰² est venu lister très précisément les installations et ouvrages qui nécessitent sa mise en œuvre : certaines installations nucléaires, les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), les industries de stockages souterrains et autres ouvrages de transport de matières dangereuses, certains aménagements hydrauliques⁹⁰³, les laboratoires d'analyses ou encore des centres de gestion de déchets industriels⁹⁰⁴. Le PPI est élaboré par le préfet « *dans un délai de deux ans à compter de la transmission par l'exploitant des informations nécessaires à l'élaboration du plan* »⁹⁰⁵, avant d'être transmis aux communes concernées qui pourront sous deux mois donner leur avis⁹⁰⁶. Le PPI prévoit les mesures et moyens de secours à mettre en œuvre tant par les pouvoirs publics que par l'entreprise en question, en fonction de différents risques, scénarios d'accidents et d'effets pour les populations locales⁹⁰⁷ : périmètres concernés, évacuation des populations, lieux d'hébergement, mesures diverses de protection, diffusion de l'alerte, missions des pouvoirs publics et des collectivités territoriales... Des dispositions spéciales sont également prévues, vis-à-vis des États voisins, lorsque l'installation se situe dans une zone frontalière, le secours aux populations – notamment son corolaire, leur information en matière de risque – ne pouvant être strictement limité à nos frontières⁹⁰⁸. Une fois qu'il est arrêté par le Préfet, les populations concernées sont destinataires d'un document d'information sur le PPI dont l'élaboration reste largement à la charge de l'entreprise⁹⁰⁹. Là encore les objectifs du droit à être secouru sont recherchés et renforcés puisque cette planification vise à éviter une

⁹⁰¹ CSI, art. L. 741-6.

⁹⁰² Décret n° 2005-1158 du 13 septembre 2005 relatif aux plans particuliers d'intervention concernant certains ouvrages ou installations fixes et pris en application de l'article 15 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile (*JORF*, 15 septembre 2005, p. 14 949).

⁹⁰³ Pour certaines de ces installations, des dispositions plus spécifiques sont d'ailleurs applicables : CSI, art. R. 741-33 et s.

⁹⁰⁴ CSI, art. R. 741-18 et R. 741-19.

⁹⁰⁵ CSI, art. R. 741-18.

⁹⁰⁶ CSI, art. R. 741-25.

⁹⁰⁷ CSI, art. R. 741-22.

⁹⁰⁸ CSI, art. R. 741-24 : « *Lors de la préparation du plan particulier d'intervention pour les risques de toute installation mentionnée aux articles R. 741-18 ou R. 741-19, si une partie du territoire d'un État voisin peut être affectée par l'évolution constatée ou prévisible des effets d'un accident au-delà des frontières entraînant un danger grave et immédiat pour la santé de l'homme ou pour l'environnement, le préfet communique aux autorités de cet État les éléments d'appréciation du risque dont il dispose et recueille leurs observations. Il en informe le ministre des affaires étrangères.*

Dans ce même contexte frontalier, lorsque le niveau des risques d'une installation justifie la décision prévue à l'article R. 741-20, le préfet communique cette décision aux autorités de l'État voisin dans les conditions mentionnées à l'alinéa précédent ».

⁹⁰⁹ CSI, art. R. 741-30.

désorganisation des secours dans le périmètre de ces industries et une meilleure protection des populations situées en proximité.

2. Le rôle majeur des exercices et retours d'expériences en faveur du droit à être secouru

245. La nécessité d'une actualisation régulière. – Pour le Professeur Philippe BILLET, jusqu'en 2005, « *l'un des griefs fréquemment formulé à l'encontre des plans ORSEC était la relative désuétude de leurs données* »⁹¹⁰. Désormais, le Code de la sécurité intérieure prévoit une révision *a minima* tous les cinq ans⁹¹¹, notamment en ce qui concerne l'inventaire des risques et le dispositif opérationnel. Du reste, il indique également que « *le plan ORSEC est mis à jour par l'actualisation des bases de données réalisée par chacune des personnes publiques et privées désignées. Le plan ORSEC est révisé pour tenir compte : 1° De la connaissance et de l'évolution des risques recensés ; 2° Des enseignements issus des retours d'expérience locaux ou nationaux ; 3° De l'évolution de l'organisation et des moyens des personnes publiques et privées concourant au dispositif opérationnel* »⁹¹². Le contexte d'une évolution rapide des risques, notamment en raison du dérèglement climatique, donne tout son sens à ces dispositions. Un plan qui ne serait pas régulièrement mis à jour laisserait subsister des informations erronées, à tout le moins incomplètes et des dispositifs désuets ou inadaptés qui ne permettraient pas une mise en œuvre, dans des conditions optimales, du droit à être secouru.

246. L'indispensable tenue d'exercices réguliers. – Au-delà de l'actualisation régulière et indispensable de ces documents opérationnels, chaque préfet doit prévoir un calendrier d'exercices de mise en œuvre du plan ORSEC⁹¹³. Le ministère de l'Intérieur a généralement pour habitude de mettre en place une programmation pluriannuelle prévoyant le nombre d'exercices devant être réalisés⁹¹⁴. Dans ce cadre et pour les périodes les plus récentes, l'État demande aux préfets de département d'organiser au moins – ils sont encouragés à en organiser le plus possible – quatre exercices par an au rythme d'un par trimestre, tandis que les préfets de zone sont chargés d'en réaliser au moins deux annuellement au rythme d'un par semestre⁹¹⁵.

⁹¹⁰ Philippe BILLET, *Op. Cit.*

⁹¹¹ CSI, art. L. 741-5 et R. 741-6.

⁹¹² CSI, art. R. 741-6.

⁹¹³ CSI, art. R. 741-4.

⁹¹⁴ V. Par exemple : Circulaire du 8 mars 2016 relative à la politique nationale des exercices territoriaux pour la période 2017-2019 (NOR : INTK1604555J) ; Circulaire du 7 décembre 2021 sur la politique nationale et orientations ministérielles relatives aux exercices territoriaux de gestion de crises pour la période 2022-2024 (NOR : INTE21355143J).

⁹¹⁵ *Ibid.*

L'objectif est de permettre aux acteurs opérationnels du secours et aux pouvoirs publics de mieux appréhender les crises futures, mais aussi d'effectuer un retour d'expérience sur l'efficacité et le déroulement de la réponse apportée dans le cadre de chaque exercice.

247. Le bénéfice indéniable des retours d'expériences (RETEX). – Malgré les précautions et les apports de ces dispositifs de planification opérationnelle, des distorsions ne manquent pas d'être parfois relevées entre les références normatives et la pratique arguant de potentielles difficultés qui persistent malgré tout. La question des retours d'expériences (RETEX) apparaît dès lors particulièrement importante. À ce propos, le Code de la sécurité intérieure indique également que « *le ministre chargé de la sécurité civile assure la synthèse et la diffusion au niveau national des retours d'expérience réalisés sous l'autorité du représentant de l'État après tout recours au dispositif ORSEC, qu'il s'agisse d'un événement réel ou d'un exercice* »⁹¹⁶. Un mémento très complet⁹¹⁷, réalisé par la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), permet par ailleurs de faciliter la rédaction des RETEX à travers plusieurs conseils et méthodes. Parmi les objectifs évidents des RETEX figure la mise en lumière des difficultés rencontrées par les secours, des points à améliorer, des dysfonctionnements qui ont pu subvenir à l'occasion d'opérations de secours d'ampleur, mais aussi des pratiques positives qu'il convient de valoriser ou de généraliser plus largement. Ces documents permettent ainsi d'améliorer sensiblement l'action des pouvoirs publics dans de pareilles occasions. Ils viennent finalement conforter le droit à être secouru, en repoussant certaines limites rencontrées par les acteurs du secours et en participant à l'adaptation de plusieurs documents de planification. Pour faire bénéficier les acteurs d'une plus large information sur les retours d'expériences de chaque territoire, la DGSCGC publie régulièrement une synthèse annuelle.

B. Assurer la prise en charge des victimes : une finalité partagée de la planification du droit à être secouru

248. La prise en charge des victimes se trouve être l'une des finalités essentielles – pour ne pas dire la principale – du droit à être secouru, mais aussi de différents documents de planification notamment lorsqu'elle est rendue difficile par une catastrophe, un accident ou tout

⁹¹⁶ CSI, art. R. 741-5.

⁹¹⁷ Mémento à l'usage des rédacteurs de retours d'expérience au sein des services d'incendie et de secours (DSP/SDDRH/BDFE/Septembre 2022).

événement d'ampleur collective. Certains documents de planification s'assurent donc largement de cette prise en charge, en particulier pour la prise en charge médicale (1), mais aussi dans le cadre des milieux socio-médicaux exposés à certains risques de par leur nature (2).

1. La planification de la prise en charge médicale des victimes : entre Plans blanc et rouge

249. Le dispositif « ORSEC-Novî » : l'ancien « plan rouge ». – Dans les années 1970, la BSPP a mené les premières réflexions sur la prise en charge de nombreuses victimes, notamment à la suite d'événements catastrophiques ayant démontré d'inédites difficultés dans l'organisation et l'intervention des services de secours⁹¹⁸. La loi du 22 juillet 1987⁹¹⁹ a consacré la mise en place des « *plans destinés à porter secours à de nombreuses victimes* »⁹²⁰. Le décret du 6 mai 1988⁹²¹, qui met en avant la dénomination de « plan rouge », en confie l'élaboration et la mise en œuvre au préfet dans chaque département, en collaboration avec l'ensemble des acteurs du secours⁹²². À la fin des années 1980, le ministère de l'Intérieur astreint ainsi au « *Plan rouge* » cet objectif principal: il s'agit, dans le cadre d'un événement ayant entraîné de nombreuses victimes (important accident de la route, déraillement de train, acte terroriste d'ampleur, etc.), « *de remédier aux conséquences d'une situation (...) déclarée en prenant en compte les impératifs suivants : la rapidité de la mise en place des moyens ; l'organisation rationnelle du commandement ; l'emploi des moyens suffisants et adaptés ; la coordination dans la mise en œuvre de ces moyens et notamment une bonne organisation de la régulation médicale* »⁹²³. Si la dénomination « Plan rouge » est encore parfois utilisée, cette dernière fut remplacée au début des années 2000 par la dénomination NOVI⁹²⁴ figurant au sein même du dispositif ORSEC. Dans sa dénomination ancienne ou actuelle, ce genre de plan a été déclenché dans plusieurs départements de France et à plusieurs reprises pour des catastrophes très

⁹¹⁸ Il s'agit notamment de l'incendie de la cartoucherie Gévelot (juillet 1973), des attentats à Orly (janvier 1975), de l'explosion de la Rue Raynouard (février 1978), mais aussi de la vague d'attentats qui touche la France dans les années 1980.

⁹¹⁹ Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987, *Op. Cit.*

⁹²⁰ *Ibid.*, art. 3 2°.

⁹²¹ Décret n° 88-622 du 6 mai 1988, *Op. Cit.*

⁹²² *Ibid.*, art. 11.

⁹²³ Circulaire n° 89-21 du 19 décembre 1989 relative au contenu et aux modalités d'élaboration des plans destinés à porter secours à de nombreuses victimes dénommés « plans rouges ».

⁹²⁴ Décret n° 2005-1157 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 (*JORF*, 15 septembre 2005, p. 14 946). V. Également : CSI, art. R. 741-8.

diverses⁹²⁵. Son déclenchement permet l'activation du Centre opérationnel départemental (COD), c'est-à-dire la mise en œuvre d'une cellule de crise en préfecture⁹²⁶. D'ailleurs, lors d'une telle procédure, une « main courante » répertorie les décisions prises minute par minute. Il s'agit d'un document extrêmement important qui peut servir à la fois à l'élaboration du retour d'expérience, mais aussi être sollicité à l'occasion de toute recherche de responsabilité devant la justice en cas de dysfonctionnement. Le dispositif NOVI permet aussi, dans le cadre d'une véritable chaîne médicale d'urgence, la mise en place d'un poste médical avancé (PMA) à proximité des lieux. Le PMA permet, en dehors de la zone d'intervention parfois peu sécurisée, de répertorier précisément l'état des victimes et de les traiter en fonction des blessures de chacun⁹²⁷. Les hôpitaux locaux sont alors alertés, les moyens de secours déployés en conséquence, de même que l'accueil des victimes est organisé pour faire face à cet « afflux ». Les autorités ont également prévu un niveau « *Alpha* » à cette planification ORSEC-NOVI, en vue de répondre aux conséquences d'un attentat sur des lieux multiples⁹²⁸. Il a été déclenché, pour la première fois, lors des attaques terroristes du 13 novembre 2015, dans la capitale française⁹²⁹. Même dans des situations aussi tragiques et particulièrement difficiles à gérer, le droit français et la mise en œuvre de ces différents outils de planification ont permis aux forces de secours de s'organiser et de tenter de répondre de la manière la plus adaptée aux besoins urgents des populations touchées, dans le cadre du droit à être secouru⁹³⁰.

⁹²⁵ Le Plan rouge ou le Plan ORSEC-NOVI, a été ainsi déclenché à plusieurs reprises ces dernières années. Quelques exemples : l'accident ferroviaire de Brétigny-Sur-Orge (12 juillet 2013), l'intoxication alimentaire de plusieurs dizaines de collégiens à Guéret (avril 2014), les attentats sur la Promenade des anglais de Nice (14 juillet 2016).

⁹²⁶ CSI, art. R. 741-9.

⁹²⁷ Ainsi, les urgences absolues et relatives vont engendrer des premiers soins, puis le transport des victimes vers les services de santé, tandis que les blessés plus légers sont pris en charge sur place. Aussi, les personnes qui ne sont pas blessées mais dans un état de choc du fait de leur présence ou de leur implication sont prises en charge dans le cadre du déploiement d'une cellule d'urgence médico-psychologique (CUMP). V. Instruction W DGS/DUS/BOP/2014/62 du 24 février 2014 relative à l'organisation de la prise en charge de l'urgence médico-psychologique.

⁹²⁸ La Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises auprès du Ministère de l'Intérieur rappelait ainsi, en 2017 : « *alors que la menace terroriste est prégnante, les services d'incendie et de secours doivent renforcer leurs capacités à intervenir dans des situations d'urgence à forte létalité* » (Note de doctrine opérationnelle DGSCGC/CAB/DSP/SDDRH/BDFE/2017, 20 mars 2017, p. 3)

⁹²⁹ « *Pour la première fois en France, le concept tactique du « plan rouge alpha » a été appliqué : triage médical, damage control préhospitalier, médicalisation uniquement des urgences absolues le nécessitant et transport rapide vers les centres hospitaliers. Ces principes de sauvetage au combat ont permis de sauver le maximum de vies* » (Marilyn FRANCHIN (dir.), « Retour d'expérience des attentats du 13 novembre 2015. Prise en charge secouriste et interactions avec les équipes médicales », *Annales françaises de médecine d'urgence*, n° 6/9-12, 2016, p. 9 et s.).

⁹³⁰ « *Au quotidien comme en situation de catastrophe, la survie des victimes est souvent conditionnée par la réalisation de gestes adaptés dès les premières minutes après la blessure. En situation d'attentats, les équipes secouristes des sapeurs-pompiers sont ainsi en première ligne pour extraire les blessés exposés à une menace persistante, assurer leur survie jusqu'à l'arrivée des équipes médicales et préparer au mieux leur prise en charge et leur évacuation rapide. Lors des attentats du 13 novembre 2015, le nombre de victimes, leur dispersion sur de*

250. L'élaboration d'un « Plan blanc » dans chaque établissement de santé. – Le législateur prévoit que *« chaque établissement de santé est doté d'un plan détaillant les mesures à mettre en œuvre en cas d'évènement entraînant une perturbation de l'organisation des soins, notamment lors de situations sanitaires exceptionnelles. Ce plan lui permet de mobiliser les moyens de réponse adaptés à la nature et à l'ampleur de l'évènement et d'assurer aux patients une prise en charge optimale »*⁹³¹. Il s'agit, en réalité, d'un document de planification dénommé – depuis la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique – et plus connu sous le nom de « plan blanc d'établissement », arrêté par le directeur de l'établissement hospitalier⁹³². Si le dispositif concerne tous les établissements de santé, qu'ils soient privés et publics, l'ordonnance du 17 janvier 2018⁹³³ a élargi cette obligation aux hôpitaux des armées pour qu'ils puissent prêter leur concours à la prise en charge des victimes dans le cadre du droit à être secouru⁹³⁴. Chaque plan permet de définir les modalités de gestion de crise par l'établissement concerné, de rappeler les moyens existants, de prévoir une orientation et une prise en charge rapide face à un afflux considérable de patient, mais aussi des modalités de prise en charge plus spécifiques à certains risques particuliers⁹³⁵. Dans le cadre du droit à être secouru, ce type de document s'avère une nouvelle fois indispensable pour assurer la meilleure prise en charge des victimes qui pourrait être compromise par l'ampleur de la tâche à accomplir dans l'urgence. Dès lors qu'il s'inscrit dans le sillage d'autres documents de planification tels que le Plan ORSEC ou ORSAN, chaque « plan blanc » est transmis au préfet de département, au directeur régional de l'ARS et au SAMU compétent sur le territoire⁹³⁶. Il est également évalué et révisé

multiples sites et l'insécurité persistante ont rendu d'autant plus complexe l'organisation initiale des secours » (Ibid, p. 9).

⁹³¹ CSP, art. L. 3131-7 al. 1^{er}.

⁹³² CSP, art. R. 3131-13 II° : « *Le plan blanc est arrêté par le directeur de l'établissement, après avis :*

1° Du directoire pour les établissements publics de santé ou de l'organe de direction pour les établissements de santé privés; 2° De la commission médicale d'établissement pour les établissements publics de santé ou de son équivalent pour les établissements de santé privés; 3° Du comité technique d'établissement pour les établissements publics de santé ou de son équivalent pour les établissements de santé privés.

Le directeur informe le conseil de surveillance pour les établissements publics de santé ou son équivalent pour les établissements de santé privés des dispositions du plan blanc ».

⁹³³ Ordonnance n° 2018-20 du 17 janvier 2018 relative au service de santé des armées et à l'Institution nationale des invalides (JORF, 18 janvier 2018).

⁹³⁴ CSP, art. L. 3131-7 al. 2.

⁹³⁵ CSP, art. R. 3131-13 I° : « *Le plan blanc d'établissement mentionné à l'article L. 3131-7 prend en compte les objectifs du dispositif "ORSAN" et définit notamment :*

1° Les modalités de mise en œuvre de ses dispositions et de leur levée; 2° Les modalités de constitution et de fonctionnement de la cellule de crise; 3° Des modalités adaptées et graduées d'adaptation des capacités et de mobilisation des moyens humains et matériels de l'établissement; 4° Les modalités d'accueil et d'orientation des patients; 5° Les modalités de communication interne et externe; 6° Un plan de circulation et de stationnement au sein de l'établissement; 7° Un plan de sécurisation et de confinement de l'établissement; 8° Un plan d'évacuation de l'établissement; 9° Des mesures spécifiques pour la gestion des situations sanitaires exceptionnelles, notamment les accidents nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques ».

⁹³⁶ CSP, art. R. 3131-13 III°.

chaque année afin de le rendre plus précis et adapté à la situation des établissements de santé⁹³⁷. Le Code de la sécurité intérieure rappelle, de façon assez logique donc, que « *les dispositifs de préparation du système de santé, notamment le plan blanc (...), concourent aux missions de sécurité civile* »⁹³⁸.

251. Organiser les acteurs du secours face aux crises sanitaires graves. – Selon le Professeur Didier TRUCHET, « *l'urgence sanitaire donne lieu, lorsque cela est possible, à une planification (...) ambitieuse, qui couvre non seulement des moyens, mais aussi des mesures* »⁹³⁹. Depuis le début des années 2000, période à laquelle notre législation ne comportait que peu de moyens juridiques pour faire face à une crise sanitaire grave, plusieurs crises – telles que l'épidémie de grippe H1N1⁹⁴⁰ ou le Covid-19⁹⁴¹ – ont mis en exergue le besoin d'outils juridiques et de planification pour permettre aux secours et à notre système de santé de faire face le plus efficacement possible, tout en évitant de porter une atteinte disproportionnée aux libertés publiques⁹⁴². Des situations de « submersion » des établissements de santé mènent indéniablement à une sélection des patients devant être pris en charge prioritairement. Ce qu'on appelle plus familièrement le « tri », dans le jargon des professions médicales, s'effectue alors en fonction de l'état du patient, mais aussi de ses chances de survie et de rétablissement, notamment du fait de ses caractéristiques physiologiques⁹⁴³. Cela fait bien évidemment écho à la mise en œuvre et à l'effectivité du droit fondamental à être secouru. Il convient, pour limiter les effets de ce type de situations, que les établissements soient le mieux préparés à une arrivée massive de patients, afin que le maximum d'entre eux puisse alors être pris en charge rapidement dans les meilleures conditions. C'est notamment le cas à l'occasion d'une crise sanitaire grave qui ébranle le fonctionnement normal du service public. C'est

⁹³⁷ CSP, art. R. 3131-13 IV°.

⁹³⁸ CSI, art. R. 741-46.

⁹³⁹ Didier TRUCHET, « L'urgence sanitaire », *RDSS* 2007, p. 411 ; Sur le sujet, v. également : Johanne SAISON, « Le système de santé à l'épreuve de l'urgence sanitaire », *AJDA* 2020, p. 1698 ; Arnaud LAMI et Vincent VIOUJAS, « Les établissements de santé face au Covid-19 : le droit hospitalier d'exception », *RDSS* 2020, p. 963 ; Maxence CORMIER, « Le recours au droit souple en période de crise sanitaire majeure », *La Revue des juristes de Sciences Po*, 2021, 22.

⁹⁴⁰ Sur le sujet, v. notamment : Alain MILON, Rapport d'information n° 270 sur la gestion d'une crise sanitaire : la pandémie de grippe A (H1N1), Sénat, 1^{er} février 2011.

⁹⁴¹ Michel BORGETTO (dir.), « Dossier : La crise sanitaire », *RDSS* 2020, p. 817 et s. ; Éric CIOTTI, Rapport d'information n° 3633 sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid 19 en France, Assemblée nationale, 2 décembre 2020 ; Richard FERRAND, Rapport d'information n° 3053 sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid 19 en France, Assemblée nationale, 3 juin 2020.

⁹⁴² Sur le sujet, v. : Paul CASSIA, *Le mépris des libertés, acte 3 : la catastrophe sanitaire*, Libre & solidaire, 2024.

⁹⁴³ Marie-Laure MOQUET-ANGER, « Les aspects juridiques de la sélection des blessés et de la prise en charge des malades hospitalisés », *RDSS* 2019, p. 249 ; Xavier BIOY, « Le droit d'accès aux soins en contexte pandémique », *AJDA* 2020, p. 1487.

pourquoi, au-delà des mesures de police administrative pouvant restreindre les libertés publiques⁹⁴⁴ et du plan « blanc » prévu plus largement dans chaque établissement, les pouvoirs publics bénéficient d'autres outils. Face à certaines situations sanitaires exceptionnelles, le préfet de département peut solliciter un certain nombre de réquisitions dans le cadre du déclenchement d'un « *plan départemental de mobilisation* »⁹⁴⁵, ou le préfet de la zone de défense dans le cadre d'un « *plan zonal de mobilisation* »⁹⁴⁶. Cette planification vise à mobiliser un ensemble considérable d'acteurs pour répondre à une crise, permettre la continuité des secours et assurer convenablement la prise en charge des victimes. De son côté, l'Agence régionale de santé (ARS) élabore le dispositif d'organisation de la réponse sanitaire (ORSAN)⁹⁴⁷, qui comprend notamment un schéma comportant « *les missions et les objectifs opérationnels* »⁹⁴⁸ de chaque acteur qui concourt aux secours et au système de santé, mais aussi « *un programme annuel ou pluriannuel identifiant les actions à mener par les acteurs du système de santé pour maintenir ou développer les capacités nécessaires, en particulier en terme[s] de prise en charge des patients ou victimes, de formation des professionnels de santé, d'attribution des moyens opérationnels* »⁹⁴⁹. Des exercices sont là encore régulièrement organisés afin d'évaluer le caractère opérationnel du dispositif et améliorer la réaction des pouvoirs publics dans les situations sanitaires les plus extrêmes.

2. La planification en milieu socio-médical : le Plan bleu

252. Une prise en compte des fragilités de certains individus. – D'une manière générale, des épisodes de crises tels que la canicule de l'été 2003⁹⁵⁰ ont fait émerger une vigilance particulière des pouvoirs publics vis-à-vis des catégories les plus vulnérables de la population notamment les personnes âgées ou affaiblies. La sur sollicitation des services de secours, notamment à l'occasion de cette canicule, n'a pas manqué de provoquer des difficultés de prise

⁹⁴⁴ CSP, art. L. 3131-1 et s. ; Sur le sujet, v. par exemple : Diane ROMAN, « Coronavirus : des libertés en quarantaine ? », *JCP G* 2020, 372 ; Jean-Marie PONTIER, « Le contentieux lié à la covid-19 devant le juge administratif », *RDSS* 2020, p. 866.

⁹⁴⁵ CSP, art. L. 3131-8 ; art. R. 3131-11 et s.

⁹⁴⁶ CSP, art. R. 3131-4 et s.

⁹⁴⁷ Décret n° 2016-1327 du 6 octobre 2016 relatif à l'organisation de la réponse du système de santé (dispositif « ORSAN ») et au réseau national des cellules d'urgence médico-psychologique pour la gestion des situations sanitaires exceptionnelles (*JORF*, 8 octobre 2016).

⁹⁴⁸ CSP, art. R. 3131-10 I) 1°.

⁹⁴⁹ CSP, art. R. 3131-10 I) 2°.

⁹⁵⁰ Santé Publique France rappelle qu'une surmortalité de près de 15 000 morts a été recensée à l'occasion de l'épisode caniculaire de l'été 2003, avec une sollicitation particulièrement importante des services de secours (v. notamment : Cédric MATHIOT, « Combien de morts y avait-il eu lors de la canicule de 2003 ? », *Libération*, 6 août 2018).

en charge menaçant la réalité du droit à être secouru. Cet exemple a rapidement inquiété les pouvoirs publics alors que nous faisons face à la multiplication de ces phénomènes induits par le dérèglement climatique. Il est donc apparu, par exemple, particulièrement important d'offrir aux personnes fragiles « *les moyens de se protéger contre les forts pics de températures. [Mais] cela suppose qu'elles aient pu être repérées, afin que les services sociaux puissent leur porter secours* »⁹⁵¹. Des démarches sont, depuis lors, menées régulièrement par les mairies pour répertorier ces personnes et apporter des réponses rapides à leurs situations de détresse⁹⁵². Ces dispositifs locaux tentent d'éviter les situations les plus graves qui entraîneraient des décès ou nécessiteraient l'intervention urgente des secours. Le législateur a également prévu qu'il soit « *institué dans chaque département un plan d'alerte et d'urgence au profit des personnes âgées et des personnes handicapées en cas de risques exceptionnels* »⁹⁵³. Le président de département et le représentant de l'État arrêtent conjointement ce dispositif prenant en compte la situation des personnes les plus isolées. Il permet aussi une réaction rapide des pouvoirs publics et une meilleure information de l'ensemble des acteurs face aux enjeux de telles situations exceptionnelles.

253. Le « Plan bleu » : une réponse opérationnelle des établissements socio-médicaux.

– Dans un contexte de vieillissement de la population, les établissements médico-sociaux font face à un « public » de plus en plus large et dont la vulnérabilité apparaît particulièrement importante. L'épisode de canicule mentionné précédemment a également encouragé les autorités à mettre en place « *un plan détaillant les modalités d'organisation à mettre en œuvre en cas de crise sanitaire ou climatique* »⁹⁵⁴ dans chaque établissement d'accueil et d'hébergement de personnes âgées. Un cahier des charges du ministère de la Santé vient en préciser les modalités de ce dispositif appelé plus communément « Plan bleu »⁹⁵⁵. Dans le cadre du droit à être secouru, cet outil de planification opérationnelle a pour objectif que les

⁹⁵¹ Isabelle CORPART, « L'intensification de la lutte contre la canicule », *RDSS* 2005, p. 943.

⁹⁵² Loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées (*JORF*, 1^{er} juillet 2004) ; CASF, art. L. 121-6-1 ; art. R. 121-2 et s.

⁹⁵³ CASF, art. L. 116-3.

⁹⁵⁴ Décret n° 2005-768 du 7 juillet 2005 relatif aux conditions techniques minimales de fonctionnement des établissements mentionnés au 6° du I de l'article L. 312-1 du Code de l'action sociale et des familles (*JORF*, 9 juillet 2005) ; CASF, art. D. 312-160 ; CSI, art. D. 741-47.

⁹⁵⁵ Arrêté du 7 juillet 2005 fixant le cahier des charges du plan d'organisation à mettre en œuvre en cas de crise sanitaire ou climatique et les conditions d'installation d'un système fixe de rafraîchissement de l'air dans les établissements mentionnés au I de l'article L. 313-12 du code de l'action sociale et des familles (NOR : SANA0522349A) ; Arrêté du 8 août 2005 modifiant l'arrêté du 7 juillet 2005 fixant le cahier des charges du plan d'organisation à mettre en œuvre en cas de crise sanitaire ou climatique et les conditions d'installation d'un système fixe de rafraîchissement de l'air dans les établissements mentionnés au I de l'article L. 313-12 du code de l'action sociale et des familles (NOR: SANA0522895A).

établissements puissent porter secours à leurs résidents dans de bonnes conditions, avant même d'ailleurs que leurs situations ne nécessitent une prise en charge systématique par les pompiers ou le SAMU. Cela permet d'éviter également une certaine « surcharge » du système de santé dans le prolongement d'une opération de secours.

§2. La nécessité d'une planification des opérations de secours « du quotidien »

254. Au-delà de planifier les réponses des pouvoirs publics en matière de secours à l'occasion de crises ou événements d'ampleur, le législateur et le pouvoir réglementaire s'emploient également à la mise en place d'une planification pour les opérations de secours du quotidien, c'est-à-dire celles qui sont déployées de manière plus habituelle. L'objectif est toujours le même ; protecteur du droit à être secouru, cette planification permet une bonne organisation des acteurs opérationnels et par là, facilite l'accès de la population aux secours.

255. Les pouvoirs publics et les acteurs du secours utilisent ainsi plusieurs outils pertinents parmi lesquels des référentiels nationaux **(A)** et des règlements opérationnels plus localement **(B)**.

A. La pertinence de référentiels nationaux dans le cadre du droit à être secouru

256. Les différents référentiels nationaux apparaissent particulièrement utiles, dans le cadre du droit à être secouru, en ce qu'ils enclenchent un mouvement de rationalisation de l'organisation des opérations de secours au quotidien **(1)**. Pour ce faire, ils sont donc clairement pourvus d'une certaine portée normative et opérationnelle **(2)**.

1. Rationaliser l'organisation des opérations de secours au quotidien

257. Le référentiel national relatif à la mise en œuvre des dispositifs prévisionnels de secours (DPS). – À l'occasion de manifestations festives ou de grands rassemblements qui ont quotidiennement lieu sur la voie publique, les autorités participent au déploiement de dispositifs particuliers visant à assurer un meilleur accès aux secours et ainsi l'effectivité du droit à être secouru. En ce sens, l'État prévoit – depuis le décret du 31 mai 1997⁹⁵⁶ – la mise en place d'un

⁹⁵⁶ Décret n°97-646 du 31 mai 1997 relatif à la mise en place de services d'ordre par les organisateurs de manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif (*JORF*, 1^{er} juin 1997, p. 8 692).

service d'ordre pour les « *manifestations (...) à but lucratif dont le public et le personnel (...) peuvent atteindre plus de 1 500 personnes* »⁹⁵⁷ et plus largement aujourd'hui⁹⁵⁸. Ce dernier a notamment pour mission de « *porter assistance et secours aux personnes en péril ; alerter les services de police ou de secours ; veiller au maintien de la vacuité des itinéraires et des sorties de secours* »⁹⁵⁹. La manifestation est organisée soit par une collectivité, soit par une personne privée et l'autorité de police compétente – le maire ou le préfet – impose la mise en place d'un DPS compte tenu de l'ampleur de l'évènement. Pour organiser au mieux un tel dispositif et rendre l'intervention des secours plus efficace, le ministère de l'Intérieur est venu édicter un référentiel national en la matière⁹⁶⁰. Ce dernier fixe, dans le cadre du droit à être secouru et en fonction du type de manifestation, mais aussi du nombre de personnes amenées à y participer, un certain nombre de mesures minimales à mettre en œuvre : postes de secours, présence d'équipes de secouristes, véhicules de premiers secours, etc. De même, il fixe les procédures à suivre et prévoit principalement la contribution d'associations agréées de sécurité civile, avant une mobilisation des sapeurs-pompiers et du SAMU⁹⁶¹. L'objectif de ce référentiel est avant tout de fixer des règles à respecter pour s'assurer d'une bonne organisation des manifestations ouvertes au public qui peuvent nécessiter une intervention importante des forces de secours. Fidèle au droit fondamental à être secouru, les pouvoirs publics ont voulu s'assurer d'une cohérence des dispositifs de secours pour ce type d'évènement, notamment leur dimensionnement⁹⁶², planifiant et encadrant ainsi la réponse apportée. L'autorité de police administrative reste compétente pour imposer toute disposition supplémentaire qu'elle jugerait nécessaire, notamment en cas de non-respect du référentiel par l'organisateur⁹⁶³.

258. Le référentiel national commun sur le secours à personne et l'aide médicale urgente. – L'arrêté du 24 avril 2009⁹⁶⁴ a mis en œuvre le référentiel national commun sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente au quotidien. Ce document

⁹⁵⁷ *Ibid*, art. 1^{er}.

⁹⁵⁸ CSI, art. R. 211-22 et s.

⁹⁵⁹ CSI, art. R. 211-25.

⁹⁶⁰ Arrêté du 7 novembre 2006 fixant le référentiel national relatif aux dispositifs prévisionnels de secours (*JORF*, 21 novembre 2006, p. 17 425).

⁹⁶¹ CSP, art. R. 6311-4 : « *Les services d'aide médicale urgente peuvent participer à la couverture médicale des grands rassemblements suivant les modalités arrêtées par les autorités de police concernées après avis du directeur général de l'agence régionale de santé* ».

⁹⁶² Erwan ROYER, « Étude 20 : Organisation d'une manifestation », *Juris Corpus Dalloz Droit des associations et fondations*, 2016, § 20.36.

⁹⁶³ CSI, art. R. 211-24.

⁹⁶⁴ Arrêté du 24 avril 2009 relatif à la mise en œuvre du référentiel portant sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente (*JORF*, 26 avril 2009, p. 7 186).

fixe ainsi plusieurs données d'intervention et les conditions de déploiement des forces de secours auprès des victimes avec différentes nécessités en fonction de chaque situation, notamment dans le cadre des « *départs-réflexes* » : protection, soins à apporter, maintien en vie, aggravation de l'état médical de la personne, évacuation vers un établissement de santé, etc. Il prévoit également la réalisation d'un bilan médical par un membre de l'équipe d'intervention et sa transmission au médecin régulateur et, le cas échéant, à la structure d'accueil en cas d'évacuation de la victime. Il faut noter que plusieurs améliorations et modifications ont été prises en compte par l'État au sein de ce référentiel, à la demande des acteurs du secours⁹⁶⁵, pour devenir plus pragmatique. Véritable appui matériel du droit fondamental à être secouru, le référentiel permet une meilleure coordination entre les acteurs du secours, leur réelle harmonisation à l'échelle nationale et une amélioration des opérations menées au quotidien.

2. Une portée normative et opérationnelle considérable

259. Responsabilité en cas de défaillances en matière de DPS. – Le référentiel permet de dimensionner correctement les dispositifs prévisionnels de secours en fonction de l'ampleur des manifestations concernées. L'amende applicable aux contraventions de cinquième classe est encourue par l'organisateur qui n'aurait pas déclaré une telle manifestation ou n'aurait pas mis en place un service d'ordre adapté, sans préjudice d'autres sanctions pénales qu'il peut encourir par ailleurs en cas de dommages imputables à la mauvaise organisation du dispositif d'ordre comprenant notamment la question des secours⁹⁶⁶. Nous l'avons observé, dans le but d'atteindre les objectifs du droit à être secouru, l'autorité de police peut être amenée à compléter les mesures déjà prévues si elle les juge insuffisantes, notamment dans le but de garantir l'ordre public et les objectifs du droit à être secouru. Les dysfonctionnements qui pourraient intervenir en cas d'absence d'intervention de l'autorité de police, et ce malgré le non-respect du référentiel, risqueraient de participer à la mise en cause des autorités publiques. Une mise en cause que nous avons pu déjà largement évoquer dans le cadre du contentieux de la responsabilité.

⁹⁶⁵ Circulaire interministérielle n° DGOS/R2/DGSCGC/2015/190 du 5 juin 2015 relative à l'application de l'arrêté du 24 avril 2009 relatif à la mise en œuvre du référentiel portant sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente (NOR : AFSH1513650C, publié au *BO Ministère de l'Intérieur*) ; Arrêté du 5 juin 2015 portant modification de l'annexe I et de l'annexe VI du référentiel commun d'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente du 25 juin 2008 (*JORF*, 13 juin 2015, p. 9 775). V. Également : Isabelle VERBAERE, « Une circulaire éclaircit des zones d'ombre du référentiel », *La Gazette des communes*, 11 juin 2015.

⁹⁶⁶ CSI, art. R. 211-31.

260. Le référentiel national commun : les effets juridiques d'une véritable « doctrine des secours ». – L'article 1^{er} de l'arrêté de 2009 précise que « *le référentiel commun d'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente du 25 juin 2008 a pour objet la prise en charge des urgences préhospitalières et constitue la doctrine française des services publics en matière d'organisation quotidienne des secours et soins urgents* »⁹⁶⁷. Sa portée est donc extrêmement importante en ce qu'il a entraîné une véritable adaptation de l'ensemble des acteurs pour plus de cohérence et d'efficience. C'est d'ailleurs ce que précise la suite des dispositions de l'article 1^{er} : « *Afin de garantir la cohérence nationale du secours à personne, les services d'incendie et de secours et les services d'aide médicale urgente s'engagent à mettre en œuvre au 31 décembre 2009 l'adaptation de leurs organisations opérationnelles aux dispositions du référentiel annexé au présent arrêté* ». Un suivi précis de sa mise en œuvre a d'ailleurs été prévu, dans le cadre d'un comité national de suivi et d'évaluation⁹⁶⁸. Là aussi, dans le cadre du droit à être secouru et de toute recherche de responsabilité à raison de dysfonctionnements opérationnels, le non-respect de ce référentiel faciliterait la mise en cause des acteurs du secours⁹⁶⁹. Il faut dire que l'arrêté interministériel et la circulaire produisent des effets juridiques à portée générale, qui peuvent d'ailleurs être mis en cause devant les juridictions administratives. La réelle prise en compte de ce dispositif réduit donc *a priori* les perspectives de dysfonctionnements, les inégalités dans l'accès aux secours, les incohérences et donc le risque d'engagement de la responsabilité des pouvoirs publics devant le juge. La ministre de l'Intérieur de l'époque mettait d'ailleurs en avant le devoir des pouvoirs publics « *d'assurer [notamment à travers cette idée de référentiel] sur l'ensemble du territoire une réponse garantissant à chacune et à chacun un égal accès au secours* »⁹⁷⁰. L'objectif est aussi de mieux coordonner l'action d'ensemble des SDIS et des SAMU, pour lesquels nous savons les difficultés que cette interopérabilité peut susciter.

B. La pertinence des règlements opérationnels locaux dans le cadre du droit à être secouru

261. Les règlements opérationnels locaux viennent également déterminer à la fois les moyens de secours et les conditions d'intervention des secours (1). Ces documents ont une

⁹⁶⁷ Arrêté du 24 avril 2009, *Op. Cit.*

⁹⁶⁸ *Ibid.*, art. 2 et 3.

⁹⁶⁹ V. Plus largement sur le sujet : Xavier PRÉTOT, « Secours à victime et aide médicale urgente : doctrine d'emploi et évolution du droit », *RDSS* 2018, p. 197.

⁹⁷⁰ Déclaration de Mme Michèle ALLIOT-MARIE, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, 25 juin 2008.

portée normative importante en ce que leurs contenus détaillent les conditions de mise en œuvre d'une partie des obligations qui pèsent sur les pouvoirs publics (2).

1. Déterminer les moyens opérationnels et organiser les conditions d'intervention des secours

262. Un règlement opérationnel adapté pour chaque SDIS. – Dans chaque département du territoire français – ou dans le périmètre plus particulier de certaines structures territoriales de sapeurs-pompiers⁹⁷¹ – le Préfet arrête un règlement opérationnel après avis et concertation du conseil d'administration du service d'incendie et de secours concerné⁹⁷². D'une manière générale, le règlement opérationnel définit les conditions dans lesquels les autorités de police administrative mettent en œuvre les moyens relevant du service d'incendie et de secours et donc du droit à être secouru. Le contenu du règlement est déterminé en fonction et sur le fondement du SDACR⁹⁷³, notamment en ce qu'il rappelle les risques existants sur le territoire en question et la couverture par des moyens de secours qui doit en résulter.

263. Un règlement opérationnel fixant des consignes et des obligations dans le cadre du droit à être secouru. – Le règlement opérationnel organise, dans cette optique, le commandement des opérations de secours dans le département⁹⁷⁴, fixe un certain nombre de consignes opérationnelles, mais aussi les effectifs et moyens minimums devant être engagés en fonction de chaque mission de secours sollicitée par la population⁹⁷⁵. Le règlement opérationnel, qui participe aussi au classement des différents centres de secours par le préfet⁹⁷⁶, précise également le délai dans lequel « *les personnels d'astreinte sont susceptibles de partir en intervention* »⁹⁷⁷. Le règlement opérationnel fixe ainsi un grand nombre de dispositions, non

⁹⁷¹ Notamment dans le département des Bouches-du-Rhône : CGCT, art. L. 1424-4 al. 4.

⁹⁷² CGCT, art. L. 1424-4 al. 1^{er}.

⁹⁷³ V. Notamment : *Supra*, paragraphes 215 et 233.

⁹⁷⁴ CGCT, art. R. 1424-43.

⁹⁷⁵ CGCT, art. R. 1424-42 : « (...) Ce règlement fixe les consignes opérationnelles relatives aux différentes missions des services d'incendie et de secours et détermine obligatoirement l'effectif minimum et les matériels nécessaires, dans le respect des prescriptions suivantes :

a) Les missions de lutte contre l'incendie nécessitent au moins un engin pompe-tonne et six à huit sapeurs-pompiers ;

b) Les missions de secours et soins d'urgence aux personnes nécessitent au moins un véhicule de secours et d'assistance aux victimes » et trois ou quatre sapeurs-pompiers ;

c) Pour les autres missions prévues par l'article L. 1424-2, les moyens doivent être mis en œuvre par au moins deux sapeurs-pompiers.

Le règlement opérationnel détermine ceux des véhicules pour lesquels ces armements peuvent être différents de ceux définis ci-dessus ».

⁹⁷⁶ Sur le sujet, v. notamment : Denis BESLE, « Les pouvoirs du préfet à l'égard de l'organisation des centres d'incendie et de secours », *AJDA* 2009, p. 609.

⁹⁷⁷ CGCT, art. R. 1424-39.

dénuées de portée juridique, qui incombent aux acteurs du secours – plus particulièrement les autorités de police et les sapeurs-pompiers – dans le cadre des obligations résultant du droit à être secouru et en vue de mieux en garantir l'égal accès sur le territoire. Au-delà, il permet une véritable rationalisation de l'organisation des services d'incendie et de secours dans chaque département. Dans ce contexte, l'efficacité des opérations de secours ne peut qu'être recherchée et encore améliorée.

2. Une portée normative importante : des documents participant au contenu du droit à être secouru

264. Une véritable norme de référence opérationnelle. – Les effets juridiques du règlement opérationnel ne doivent pas être négligés. Si le contenu de ce document permet indéniablement de poser les bases d'une meilleure organisation des services d'incendie et de secours, il ne manque pas de contribuer à poser au quotidien un cadre précis pour toute intervention. Il apparaît ainsi clairement que ce règlement opérationnel fixe une conduite à tenir et participe à définir les obligations de moyens devant être mises en œuvre conformément au droit fondamental à être secouru. Pour le Professeur Jean-Pierre DUBOIS, le règlement opérationnel d'un SDIS fait partie de ces normes qui permettent d'entrevoir le contenu précis d'une obligation pesant sur l'Administration de par la volonté du législateur, mais aussi ses conditions de mise en œuvre, dont le juge peut se saisir pour sanctionner d'éventuels manquements⁹⁷⁸.

265. Une norme dont la méconnaissance est susceptible d'engager la responsabilité des pouvoirs publics. – La jurisprudence du juge administratif – dont la rareté sur ce sujet n'est pas sans témoigner, il faut le signaler, du professionnalisme des acteurs du secours et des pouvoirs publics dans la mise en œuvre du droit à être secouru – ne manque effectivement pas de sanctionner la méconnaissance du règlement opérationnel à l'occasion des interventions des sapeurs-pompiers. Le Conseil d'État a ainsi engagé la responsabilité pour faute⁹⁷⁹ d'un SDIS dont l'agent de régulation avait décidé l'engagement de moyens insuffisants et inadaptés par rapport au sinistre – en l'occurrence un feu d'habitation – qui lui avait été signalé et tels qu'ils

⁹⁷⁸ Jean-Pierre DUBOIS, « Responsabilité pour faute », *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, Dalloz, 2014.

⁹⁷⁹ Sur la responsabilité des secours, plus généralement, v. : *Supra*, partie 1, titre 1, chapitre 2.

étaient définis dans le règlement opérationnel⁹⁸⁰. La doctrine rappelle que la haute juridiction a ouvert la porte à un contrôle maximum des modalités d'intervention des secours renforçant ainsi la portée normative du règlement opérationnel⁹⁸¹. Le droit fondamental à être secouru en sort renforcé et les obligations imposées par le droit également.

⁹⁸⁰ CE, 26 novembre 2012, *Thillard*, n° 344778, Lebon T. p. 988 ; *AJDA* 2012, p. 2 301, note Diane POUPEAU.

⁹⁸¹ Xavier PRÉTOT, « Responsabilité des services d'incendie et de secours : le non-respect du règlement opérationnel peut constituer une faute de service », *JCP A* 2013, 2119 ; Bertrand PAUVERT, « L'encadrement juridique des conditions d'intervention du SDIS », *AJDA* 2013, p. 1233.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1 :

266. L'objectif de ce chapitre tendait à démontrer l'importance donnée par le législateur, le pouvoir réglementaire et le juge à la planification des secours et aux obligations matérielles en la matière. Il s'agissait également de prouver l'importance de ces dispositifs pour permettre la mise en œuvre et l'effectivité du droit à être secouru. Indéniablement, il devait aussi mettre en lumière la nécessité d'une connaissance préalable des risques majeurs, dans le cadre d'une politique préventive renouvelée notamment en raison de leurs conséquences larges et multiples, par les pouvoirs publics et la population, pour permettre d'améliorer l'efficacité résultant de la mise en œuvre du droit à être secouru. Ces différents objectifs découlent en réalité tous d'un même but : garantir l'essentiel corolaire du droit à être secouru, l'accès matériel des secours. De ce point de vue, le droit français apparaît en effet largement exigeant. Les risques plus courants sont également pris en compte dans l'organisation des secours, les risques majeurs ne devant pas – malgré leur ampleur et celle de leurs conséquences – occulter l'impact des risques dans leur ensemble.

267. Les documents et dispositifs de planification sont multiples et permettent de prévoir des réponses adaptées de la part des secours. Ils associent ainsi pour certains largement la population, tout en permettant de veiller à la bonne organisation et à la continuité des secours face à des événements aux ampleurs très variées (du secours du quotidien à la catastrophe de plus grande ampleur) sur des territoires également hétérogènes. Nous pouvons toutefois faire remarquer l'empilement important des plans et schémas dans l'ordonnancement juridique⁹⁸², particulièrement en matière de secours. Cet empilement, qui permet difficilement de distinguer une hiérarchie entre eux, comme on pourrait le faire *a contrario* plus clairement en matière d'urbanisme⁹⁸³, est sans aucun doute le résultat de l'existence d'une multitude d'acteurs amenés à intervenir et d'une collaboration qui reste souvent complexe. Le principe de subsidiarité permet d'y voir un peu plus clair lorsqu'un même dispositif comprend plusieurs dimensions territoriales. Au-delà, si des articulations et des prises en compte existent entre les différents plans, souvent prévues par le législateur, nous pouvons sans doute regretter que dans les faits cela soit une réalité quelque peu disparate ou difficile à observer complètement. Malgré tout, la

⁹⁸² Jean-Marie PONTIER, « Les schémas dans l'ordonnancement juridique », *AJDA* 2018, p. 957.

⁹⁸³ Sur le sujet, v. notamment : Pierre SOLER-COUTEAUX et Jean-Philippe STREBLER, « La hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme : rationalisation à défaut de (forte) réduction... mais avec une effectivité améliorée », *RDI* 2020, p. 509.

plupart d'entre eux restent des outils indispensables à la bonne organisation des acteurs du secours, dont la recherche d'amélioration régulière doit être saluée.

268. Des exercices sont réalisés pour mettre à jour le contenu de ces différents documents et tenter d'en améliorer constamment le contenu recherchant ainsi à garantir la bonne mise en œuvre du droit à être secouru. De la même façon, les événements sont tant de retours d'expériences qui sont scrutées avec attention pour déceler d'éventuels failles ou dysfonctionnements dans l'accès des secours et dans la mise en œuvre de ce droit fondamental alors pleinement soutenu. Il nous apparaît que la critique et le retour sur les dysfonctionnements des secours – sanctionnés par ailleurs dans le cadre de la responsabilité – sont nécessaires pour sauvegarder le droit à être secouru, même s'ils mettent justement en lumière certaines limites dans les conditions de mise en œuvre des obligations de moyens que les pouvoirs publics doivent effectivement remplir dans ce cadre. La planification dans son ensemble ne manque pas d'y pallier d'une manière plutôt large et efficace.

Chapitre 2

Assurer un accès matériel aux secours, corollaire indispensable du droit à être secouru

269. Si les documents d'information et de couverture des risques, de même que les documents de planification opérationnelle des secours, permettent d'améliorer le déploiement et la bonne organisation des forces de secours, il apparaît également que d'autres politiques publiques et réglementations favorisent cet accès matériel indispensable.

270. La question de l'accès matériel apparaît, en effet, intrinsèquement liée au droit à être secouru. Elle constitue même une étape primaire, pour ne pas dire préalable, dans le déploiement de ce droit fondamental. Il apparaît assez évident que la potentialité à être secouru – parfois dans des conditions difficiles – est largement conditionnée aux possibilités dont bénéficient les acteurs du secours pour accéder aux victimes et donc les secourir. En veillant à ce que l'accès des secours soit possible et facilité, les interventions du législateur – mais également du juge et du pouvoir réglementaire – renforcent l'effectivité matérielle d'un droit à être secouru. Dans l'affaire de la « *Jungle de Calais* », cette question apparaît même centrale et témoigne d'enjeux renouvelés s'étendant à des situations relativement inédites. Assurer un (égal) accès aux secours demeure ainsi, selon le juge administratif, comme une obligation déterminante des autorités de police administrative – y compris dans cette perspective particulière – qui s'inscrit bien dans le cadre du droit à être secouru et des principes fondamentaux desquels il assoit ses fondements⁹⁸⁴.

271. Plus généralement, la question de l'accès aux secours recoupe à la fois des éléments de prévention face aux risques, comme dans un certain nombre de documents de planification évoqués précédemment. La réglementation sur l'accès doit ainsi prévoir, de manière préventive, toutes les situations qui pourraient nécessiter l'accès des secours et éviter celles qui pourraient exposer « inutilement » les populations. Mais cette question comprend aussi des éléments liés à l'accès des secours en cas de sinistres et de demandes d'intervention.

⁹⁸⁴ CE, Ord., 23 novembre 2015, n° 394540 et 394568 : « *il est constant, enfin, que les véhicules d'urgence, d'incendie et de secours ne peuvent pas circuler à l'intérieur du site en l'absence de l'aménagement de toute voirie, même sommaire, compte tenu de la prolifération anarchique des tentes et abris divers* » ; Diane ROMAN et Serge SLAMA, « La loi de la jungle : protection de la dignité et obligation des pouvoirs publics dans le camp de Calais », *RDSS* 2016, p. 90 ; V. Également : CE, 31 juillet 2017, *Cne de Calais et Ministère de l'Intérieur*, n° 412125 et 412171 ; Frédéric DIEU, « L'État de nouveau condamné à porter secours aux migrants », *JCP A* 2017, 2225.

272. Cet accès matériel des secours – et aux secours – demeure dès lors largement garanti par des dispositions du droit de l’urbanisme et de la construction (**Section 1**). Il l’est également dans le cadre du recours aux nouvelles technologies, notamment l’acheminement des appels téléphoniques vers les secours et leur traitement (**Section 2**).

Section 1 – Le droit de l’urbanisme et de la construction favorisant l’accès des secours

273. Il est clair qu’un droit fondamental doit faire l’objet d’un certain nombre de réglementations qui permettent sa pleine concrétisation. Le droit à être secouru n’échappe pas à cette logique et engendre ainsi une large prise en compte de la question de l’accès matériel des secours par le droit de l’urbanisme et le droit de la construction.

274. Une urbanisation toujours plus importante et les enjeux liés au droit fondamental à être secouru ont évidemment fait apparaître des besoins accrus en matière de secours. La réglementation de l’urbanisme permet largement aujourd’hui de veiller à ce que l’accès des secours soit toujours rendu possible (§1). De la même façon, le droit de la construction vient fixer un certain nombre de règles techniques liées notamment à la question des secours et de la lutte contre l’incendie dans des bâtiments d’une certaine importance ou qui accueillent un public en nombre (§2).

§1. Des obligations et garanties relatives à l’accès matériel des secours dans le cadre du droit de l’urbanisme

275. Le droit à être secouru irrigue finalement des normes législatives ou réglementaires au sein du Code de l’urbanisme (**A**), tandis que l’avis des services d’incendie et de secours est largement sollicité lors de l’instruction des autorisations d’urbanisme et à l’occasion de la confection des documents d’urbanisme qui fixent des règles localement (**B**).

A. La prise en compte des secours dans le Code de l’urbanisme

276. Dans le Code de l’urbanisme, les principales dispositions concernant la question de l’accès des secours aux habitations et autres constructions sont issues du Règlement national d’urbanisme (**1**), qui n’est pas sans entraîner une jurisprudence relativement abondante et précise sur cette question à laquelle le juge administratif est particulièrement attentif (**2**).

1. Les dispositions du Règlement national d'urbanisme (RNU)

277. Brefs rappels génériques sur l'application du RNU. – Depuis les années 1950, le RNU prévoit un certain nombre de règles fondamentales – en quelque sorte, un « tronc commun » – applicables aux constructions et aménagements qui font l'objet soit d'une autorisation d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager...), soit d'une simple déclaration préalable⁹⁸⁵. Le Code de l'urbanisme prévoit une distinction entre les dispositions d'ordre public du RNU, c'est-à-dire celles qui demeurent applicables à l'ensemble du territoire national, et les dispositions amenées à s'appliquer uniquement dans les territoires qui ne seraient pas « dotés d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu »⁹⁸⁶.

278. L'accès des secours prévu à l'article R. 111-5 du Code de l'urbanisme. – L'article R. 111-5 du Code de l'urbanisme prévoit ainsi que tout projet de construction « *peut être refusé sur des terrains qui ne seraient pas desservis par des voies publiques ou privées dans des conditions répondant à son importance ou à la destination des constructions ou des aménagements envisagés, et notamment si les caractéristiques de ces voies rendent difficile la circulation ou l'utilisation des engins de lutte contre l'incendie* ». Il est intéressant de rappeler que l'autorité qui va délivrer une autorisation d'urbanisme ou une décision de non-opposition à une déclaration préalable – le préfet en l'absence de document d'urbanisme, perspective de plus en plus rare, ou le maire dans les autres cas de figure – est en réalité la même que l'autorité de police administrative habituellement en charge des secours. Le lien ne manque pas d'importance, en ce que l'autorité chargée de délivrer l'autorisation d'urbanisme doit être attentive à la question de la desserte par des voies permettant l'accès des secours et plus particulièrement des plus importants engins en charge de lutter contre l'incendie. Pendant

⁹⁸⁵ Le RNU a été mis en œuvre par le décret n° 55-1164 du 29 août 1955 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 91 du code de l'urbanisme et de l'habitation (*JORF*, 03 septembre 1955, p. 8816). Son contenu a largement évolué depuis une soixantaine d'années, au gré de quelques réformes importantes. Le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme (*JORF*, 6 janvier 2007 p. 225), est venu le modifier en profondeur ; Sur le sujet, v. : Yves JEGOUZO, Fasc. 1110 « Règlement national d'urbanisme (RNU) », *JCl. Collectivités territoriales*, LexisNexis, 2008 ; René CRISTINI, « Le nouveau Règlement national d'urbanisme », in DAUH, 2008, p. 13.

⁹⁸⁶ C. Urb., art. R. 111-1 : « *Le règlement national d'urbanisme est applicable aux constructions et aménagements faisant l'objet d'un permis de construire, d'un permis d'aménager ou d'une déclaration préalable ainsi qu'aux autres utilisations du sol régies par le présent code. Toutefois les dispositions des articles R. 111-3, R. 111-5 à R. 111-19 et R. 111-28 à R. 111-30 ne sont pas applicables dans les territoires dotés d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu (...)* ».

longtemps, ces dispositions figuraient à l'ancien article R. 111-4 dont l'application demeurait d'ordre public, ce qui n'est plus le cas. Pour autant, cette évolution est notamment due au recours aux dispositions de l'article R. 111-2 qui reste possible et à la généralisation des mesures relatives aux secours dans les documents d'urbanisme qui couvrent désormais une plus large partie du territoire français.

279. L'accès des secours et l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme. – Les dispositions de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme ont une portée plus générale, puisqu'elles prévoient que « *le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* ». Les notions de « salubrité » et de « sécurité publique » sont entendues au cœur de ces dispositions dans un sens assez large, rendant donc possible le refus du projet de construction ou conditionnant l'acceptation du projet à un certain nombre de prescriptions spéciales devant être observées. L'article R. 111-5 évoqué précédemment ne trouvant plus à s'appliquer à l'ensemble du territoire, il est possible pour les autorités qui délivrent les autorisations d'urbanisme de s'appuyer sur ces dispositions d'ordre public dans un champ d'application qui, par ailleurs, demeure moins restrictif. Elles le peuvent en tout cas lorsqu'un projet de construction est susceptible de porter atteinte à la sécurité des personnes et des biens, y compris dans le cadre du droit à être secouru. Le juge administratif sera ainsi attentif, par exemple, à ce que ces dispositions soient appliquées lorsqu'il n'est pas assuré qu'y amener les secours dont pourrait avoir besoin les populations est possible, ou encore si le projet de construction est situé dans une zone où les habitants seraient anormalement exposés aux risques et risquerait de rendre plus fréquente la sollicitation des secours dont l'accès matériel pourrait être difficile par la même occasion. La jurisprudence nous offre, là encore, pléthore d'exemples particulièrement démonstratifs.

2. La multiplicité des exemples jurisprudentiels

280. Il apparaît clairement qu'il faut opérer en la matière une distinction entre les « *règles impératives et permissives* »⁹⁸⁷ du RNU. Les dispositions des articles R. 111-2 et R. 111-5 ne sont que permissives dans le sens où l'administration bénéficie d'une marge d'appréciation

⁹⁸⁷ Elise CARPENTIER et Pierre SOLER-COUTEAUX, *Droit de l'urbanisme*, Coll. HyperCours, Dalloz, 7ème édition, 2019, p. 391.

quant au projet de construction envisagé et à l'octroi de l'autorisation d'urbanisme rendu nécessaire pour le réaliser. En ce sens, lorsque les décisions de l'administration sont contestées devant lui, le juge administratif met en œuvre un contrôle normal sur les décisions négatives, alors qu'il effectue un contrôle restreint sur les autorisations qui ont été octroyées⁹⁸⁸. Le juge administratif fonde son raisonnement *in concreto*, c'est-à-dire en fonction des faits en cause, restant attentif à ce que l'accès matériel des secours soit possible, garantissant par-là une future et convenable mise en œuvre du droit fondamental à être secouru. À l'occasion du contrôle qu'il opère, le juge administratif veille plus particulièrement aux caractéristiques des voies d'accès dont l'existence permet l'accès matériel des secours, mais s'appuie aussi sur la prise en compte d'autres motifs en matière de protection des personnes et des biens.

281. Le contrôle des voies accessibles aux secours et desservant les constructions. – La question de l'existence d'une ou plusieurs voies desservant les constructions futures et accessibles aux secours est, sans nul doute, un point extrêmement important dans la jurisprudence du juge administratif. Il faut dire que cette condition est, au préalable, largement scrutée par l'administration, à l'occasion de l'instruction des autorisations d'urbanisme et conformément aux dispositions du RNU. Le juge administratif est ainsi particulièrement attentif aux caractéristiques des voies d'accès en question, notamment en fonction de l'importance et de la destination des constructions envisagées. Il apparaît que le maire d'une commune peut ainsi légalement refuser de délivrer un permis de construire alors même que « *que le terrain d'assiette du projet n'est pas desservi dans des conditions répondant à l'importance et destination de l'immeuble envisagé dès lors qu'en période hivernale, de novembre à mai, les engins de secours et de lutte contre l'incendie ne peuvent y accéder en raison de l'enneigement de la voie de desserte* »⁹⁸⁹. Le juge considère également qu'il n'est pas légalement acceptable qu'un terrain soit uniquement « *relié à la voirie communale par un chemin privé dont la largeur ne permet pas le passage des véhicules de lutte contre l'incendie* »⁹⁹⁰. Il en est de même pour un chemin particulièrement étroit, desservant une petite maison d'habitation et qui, sur une distance de 80 mètres, se rétrécit à tel point qu'il ne permet plus que le passage des piétons⁹⁹¹. Une voie privée d'une largeur de 5 mètres, aménagée en impasse, sans aucune possibilité de

⁹⁸⁸ Roland VANDERMEEREN, « Rien ne doit empêcher les véhicules de secours d'accéder au terrain d'assiette de la construction », *JCP A*, 2015, 2088.

⁹⁸⁹ CAA Marseille, 1er avril 1999, *Grossan*, n° 97MA01607. Il s'agissait, dans cette affaire, de la construction d'un grand hôtel et d'un restaurant d'altitude. Les capacités d'accueil et la destination de cette construction ont rendu le juge particulièrement attentif à la question de l'accès des secours.

⁹⁹⁰ CE, 11 juin 1982, *Berjon*, n° 16567, Lebon p. 221.

⁹⁹¹ CE, 15 mars 1972, *Ministère de l'Équipement et du Logement c./ Dame Pham Ngoc*, Lebon p. 221.

retournement, ne permet pas non plus une desserte convenable et légale en termes d'accès des véhicules de secours pour un immeuble constitué de bureaux et de nombreuses places de parking⁹⁹². Au contraire, le juge administratif admet par exemple qu'un simple « *chemin d'accès* » peut respecter les dispositions du Code de l'urbanisme, « *eu égard à la faible importance de la construction projetée* »⁹⁹³. Il confirme également la légalité d'une autorisation délivrée pour une construction desservie par une voie d'accès qui « *dessert d'ores et déjà des commerces et un club de sport, et est utilisée notamment par des camions, sans difficulté notable si ce n'est celle engendrée par des véhicules stationnés* »⁹⁹⁴.

282. Plus récemment, le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser également sa jurisprudence sur l'appréhension des conditions de desserte d'un terrain par les secours, dans l'affaire plus connue de la *Commune du Castellet*⁹⁹⁵. Ainsi, la haute juridiction rappelle qu'il appartient à l'autorité compétente – et au juge administratif en cas de contentieux – de s'assurer que les caractéristiques physiques d'une voie d'accès permettent l'intervention des véhicules de secours, mais « *que la circonstance que cette voie ne serait pas ouverte à la circulation publique ou grevée d'une servitude de passage était sans incidence* »⁹⁹⁶. Le juge rappelle ainsi les dispositions du CGCT qui prévoient que « *les services publics d'incendie et de secours sont, dans le cadre de leurs missions de protection et de secours, en droit d'intervenir sur tout le territoire de la commune, sans que puisse leur être opposé le caractère privé des voies qu'ils doivent emprunter* »⁹⁹⁷. Il suit ainsi les conclusions du rapporteur public, Suzanne VON COESTER, qui demandait de ne pas « *se préoccuper de l'absence de titre de passage sur la partie privée de la voie* »⁹⁹⁸, en l'absence évidente d'obstacles à l'accès (barrière, portail, etc.). Si, dans l'affaire *Bartolo*⁹⁹⁹, le juge avait pu précédemment exiger que l'administration s'assure

⁹⁹² TA Paris, 4 juillet 1991, *Lalouette*.

⁹⁹³ CE, 19 février 1986, *Mme Ramel*, n° 56003.

⁹⁹⁴ CAA Marseille, 6 février 2014, *Mme E.*, n° 12MA02052.

⁹⁹⁵ V. Bertrand PAUVERT, « Contrôle par le maire des conditions d'accessibilité d'un terrain par les services d'incendie et de secours », *AJDA* 2014, p. 996 ; Jean-Marc PASTOR, « Refus d'un permis de construire au regard des règles de desserte et d'accessibilité d'un terrain », *AJDA* 2014, p. 478 ; Pierre SOLER-COUTEAUX, « Un terrain est desservi s'il dispose d'un accès praticable par les engins de secours, même si le pétitionnaire n'est pas autorisé à l'emprunter », *RDI* 2014, p. 366.

⁹⁹⁶ CE, 26 février 2014, *Cne du Castellet*, n° 356571.

⁹⁹⁷ V. CGCT, art. L. 1424-2 et s.

⁹⁹⁸ Suzanne VON COESTER, « Le pouvoir du maire en matière de contrôle des conditions d'accessibilité à un terrain par les services d'incendie et de secours est-il encadré ? », *BJCL* n° 4, 2014, p. 255-260.

⁹⁹⁹ CE, 9 mai 2012, *M. Bartolo*, n° 335932 : « *Si l'administration et le juge administratif doivent, pour l'application des règles d'urbanisme relatives à la desserte et à l'accès des engins d'incendie et de secours, s'assurer de l'existence d'une desserte suffisante de la parcelle par une voie ouverte à la circulation publique et, le cas échéant, de l'existence d'un titre créant une servitude de passage donnant accès à cette voie, il ne leur appartient de vérifier ni la validité de cette servitude ni l'existence d'un titre permettant l'utilisation de la voie qu'elle dessert, si elle est privée, dès lors que celle-ci est ouverte à la circulation publique* ».

de l'existence d'une voie d'accès ouverte à la circulation publique ou d'une servitude de passage sur une voie de desserte privée, le Conseil d'État prend en compte la situation privilégiée dont doivent bénéficier les services de secours. La solution retenue par les juges du Palais Royal, dans la jurisprudence *Castellet*, est appliquée désormais unanimement par les juridictions administratives qui reprennent le plus souvent son raisonnement en des termes identiques¹⁰⁰⁰. L'intérêt particulier s'efface ici face à l'intérêt général, c'est-à-dire finalement à l'intérêt de la société tout entière. La singulière prise en compte de l'accessibilité matérielle, en l'absence de tout droit civil en témoignant, reflète ainsi une fois encore la force du droit à être secouru en France. Ce déséquilibre démontre à nouveau la pleine nécessité que le déploiement des secours puisse être matériellement assuré par les pouvoirs publics.

283. La prise en compte d'autres motifs relatifs à la protection des personnes et des biens. – D'autres motifs – s'appuyant sur les dispositions de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme – permettent à l'autorité de justifier le refus de délivrance d'une autorisation d'urbanisme ou son octroi sous réserve de prescriptions spéciales, dès lors qu'en conséquence une difficulté à assurer les missions de secours pourrait s'avérer possible. Le juge administratif a, par exemple, reconnu que la construction d'un immeuble collectif qui comprenait une dizaine de logements ne devait pas être autorisée, dès lors que son implantation était envisagée au cœur d'un espace boisé composé de garrigues et de pins, dans un secteur présentant notamment un fort dénivelé et soumis plus particulièrement aux incendies de forêt¹⁰⁰¹. Il faut dire que le risque d'incendie est singulièrement scruté, en s'appuyant notamment sur les dispositions des plans de prévention des risques d'incendie de forêt¹⁰⁰² – dont les mesures sont renforcées ces dernières années par les conséquences du dérèglement climatique et par le législateur qui prend en compte cette problématique de manière renouvelée – et de la défense extérieure contre l'incendie (DECI). Sur ce dernier point, les exemples jurisprudentiels ne manquent pas non plus. Le juge administratif reconnaît notamment la légalité de la décision du maire qui refuse d'octroyer un permis de construire dès lors que « *s'agissant de la défense extérieure contre l'incendie, le débit horaire sous un bar de pression de 43 m3 assurée par la bouche incendie (...) ou le débit horaire de 35 m3 par le poteau (...) étaient insuffisants au regard du minimum*

¹⁰⁰⁰ CAA Lyon, 31 juillet 2018, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble Le Majestic*, n°17LY00727.

¹⁰⁰¹ CE, 24 octobre 2019, *Sté OGIC*, n° 419646.

¹⁰⁰² Par exemple : CAA Marseille, 6 octobre 2016, n° 14MA03251 ; CAA Marseille, 20 mars 2014, *SCI St-Joseph*, n° 13MA03774 ; CE, 26 juin 2019, *Cne de Tanneron*, n° 412429, Lebon.

exigé de 60 m3 à l'heure » se fondant notamment sur l'avis émis par le SDIS dans le cadre de l'instruction¹⁰⁰³.

B. La prise en compte de l'avis des services d'incendie et de secours en matière d'urbanisme

284. Pour assurer l'accès matériel des secours, les pouvoirs publics peuvent compter sur le soutien des services d'incendie et de secours dans le cadre de l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme. C'est notamment le cas au cours de l'instruction des demandes d'urbanisme où les SDIS sont amenés à émettre des avis (1), mais aussi dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme applicables durant laquelle ils sont consultés (2).

1. L'avis des SDIS lors de l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme

285. Réglementation applicable pour les avis émis par les SDIS à l'occasion de l'instruction. – De façon générale, le Code de l'urbanisme prévoit que l'autorité compétente pour instruire et délivrer une autorisation d'urbanisme est amenée à recueillir l'accord ou l'avis de différentes autorités compétentes¹⁰⁰⁴. Le plus souvent, parmi les dizaines d'autorités qui peuvent être consultées, les services d'incendie et de secours sont amenés à émettre des avis sur les projets d'urbanisme nécessitant une demande d'autorisation. Malgré le caractère simple et facultatif de l'avis¹⁰⁰⁵, il est à noter que les maires s'appuient en pratique assez largement sur les avis du SDIS¹⁰⁰⁶, notamment en exigeant la réalisation d'un certain nombre de prescriptions préconisées par l'autorité ou en s'appuyant sur les risques, mis en lumière par le SDIS, pour refuser l'octroi d'une autorisation. Il serait intéressant que le législateur systématise ce contrôle

¹⁰⁰³ CAA Douai, 19 janvier 2017, *SAS Le Domaine Sauvage*, n° 15DA00817.

¹⁰⁰⁴ C. Urb., art. L. 422-4 : « L'autorité compétente pour statuer sur les demandes de permis ou sur les déclarations préalables recueille l'accord ou l'avis des autorités ou commissions compétentes, notamment dans les cas prévus au chapitre V du titre II du présent livre » ; C. Urb., art. R. 423-50 : « L'autorité compétente recueille auprès des personnes publiques, services ou commissions intéressés par le projet, les accords, avis ou décisions prévus par les lois ou règlements en vigueur ».

¹⁰⁰⁵ CE, 29 janvier 2010, *SCCV Troisset*, n° 329121 : le SDIS de Martinique n'avait ainsi pas été consulté pour un projet de construction à l'occasion de l'instruction du permis de construire ; « *il ne résulte pas des pièces du dossier soumis au juge des référés que le syndicat mixte d'électricité de la Martinique, le conservateur régional de l'archéologie, le syndicat intercommunal du centre et du sud de la Martinique, le Président du conseil général de Martinique et le service d'incendie et de secours aient été consultés avant la délivrance du permis, rien n'établit, en l'état de l'instruction, que ces avis étaient obligatoires au regard des dispositions de l'article R. 423-50* ».

¹⁰⁰⁶ D'ailleurs, le rapporteur public Alexandre LALLET évoquait – au cours d'une autre affaire – cette « habitude » des maires selon ces mots : « *Et sans même se livrer à un tel procès d'intention, il est courant que le maire se borne à reprendre telles quelles les prescriptions figurant dans les avis des services consultés, de l'Architecte des bâtiments de France au service départemental d'incendie et de secours, sans qu'on soit bien certain qu'il ait préalablement expertisé leur bien-fondé* » (Concl. sous CE, 13 mars 2015, n° 358677, Lebon, 2015).

et en exprime plus explicitement l'intérêt. Il est clair que si le SDIS n'est pas le seul acteur en matière de secours, les bénéfices de son intervention rejaillissent ici plus largement.

286. Un appui précieux pour les autorités qui délivrent les autorisations d'urbanisme.

– Par ailleurs, s'il n'oblige pas réellement l'autorité qui instruit et délivre l'autorisation d'urbanisme, l'avis d'un SDIS – dès lors qu'il a été sollicité – ne peut être ignoré et atteste finalement de sa connaissance des risques existants et des enjeux liés à la question primordiale de l'accès matériel des secours nécessaire dans le cadre d'un droit fondamental à être secouru¹⁰⁰⁷. La jurisprudence illustre parfaitement l'importance de ces avis, très largement répandus aujourd'hui, à l'occasion de l'instruction. Nous pouvons citer, par exemple, l'avis du SDIS qui est suivi par le maire qui octroie donc légalement, selon le juge administratif, un permis de construire pour une centrale photovoltaïque dans une zone où le risque d'incendie demeure élevé. Le SDIS préconisait notamment de garantir un accès, de prévoir une réserve incendie conséquente et de débroussailler une bande de 50 m autour du lieu d'implantation, ce que le maire a émis par la suite en tant que conditions pour octroyer l'autorisation. Dans tous les cas, le juge veille – comme le maire ou toute autre autorité qui délivre les autorisations est censé le faire normalement avant lui – à ce que le droit à être secouru puisse être mis en œuvre sans encombre dans les constructions projetées ou que ces dernières ne créent pas de risques exceptionnels pour les lieux alentour.

2. La consultation des SDIS dans l'élaboration des documents d'urbanisme

287. Réglementation applicable en matière de consultation des SDIS lors de la phase d'élaboration des documents d'urbanisme. – Les documents d'urbanisme, qui se sont largement généralisés ces dernières années sur le territoire national, fixent des règles relatives à l'utilisation du sol et peuvent, pour certains d'entre eux, être davantage porteurs d'une stratégie urbanistique et territoriale¹⁰⁰⁸. Le contenu de certains de ces documents ne manque pas d'aborder la question des secours. Comme le rappelle le Professeur Olivier LE BOT, la consultation et l'association de certaines personnes publiques à l'occasion de l'élaboration des documents d'urbanisme est alors tout à fait pertinente en ce qu'elle permet de prendre en

¹⁰⁰⁷ CAA Marseille, 7 juillet 2008, n° 06MA01062 ; CE, 9 juillet 2010, *Veyrier c./ Cne de La Roque-sur-Pernes*, n° 304463 ; Jean-Luc SEYNAEVE, « L'Administration peut-elle être tenue, en vertu du RNU, de délivrer un permis de construire malgré un risque pour la sécurité publique ? », *Constr.-Urb.* 2011, n° 1, comm. 1.

¹⁰⁰⁸ Sur le sujet : Olivier LE BOT, *Droit de l'urbanisme*, Coll. Action, Dalloz, 2022, p. 418.

compte, avant même l'adoption définitive, le point de vue des personnes et groupements publics concernés¹⁰⁰⁹. Pour autant, il apparaît de manière surprenante que les dispositions du Code de l'urbanisme – qui liste l'association ou la consultation de nombreux acteurs dont l'État et des collectivités territoriales¹⁰¹⁰ – restent largement silencieuses sur l'association du SDIS à la démarche. Du moins, la réglementation ne cite pas explicitement le SDIS, *a contrario* du Conseil départemental dont cet établissement public dépend largement par ailleurs. Tout au plus, nous pouvons penser légitimement que le SDIS se trouve parmi « *tout organisme ou association compétent en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture, d'habitat et de déplacements* » que les communes ou groupements compétents peuvent consulter dans la phase d'élaboration d'un SCoT, d'un PLU ou d'un PLUi.

288. Portée et nature des avis du SDIS sur les projets de documents d'urbanisme. –

Dans la pratique, les SDIS sont unanimement consultés en ce qu'ils apportent leur expertise en la matière, notamment en ce qui concerne l'accès matériel des secours. Juridiquement, comme pour l'instruction des autorisations d'urbanisme, l'avis du SDIS comporte de simples observations et incitations à destination de l'autorité publique élaborant le document d'urbanisme. Pour le PLU, le SDIS étudie généralement les risques existants sur le territoire communal ou intercommunal, propose un certain nombre de mesures pouvant être insérées par le document, scrute les voies existantes pour l'accès des secours (impasses, voies engins, voies échelles...), mais aussi la question de la défense extérieure contre l'incendie. L'avis des SDIS peut faire évoluer positivement le contenu des documents locaux d'urbanisme et ainsi permettre la prise en compte du droit à être secouru.

289. L'exemple de la DECI dans les documents d'urbanisme. – Les exigences en matière de défense contre l'incendie¹⁰¹¹ ne sont évidemment pas les mêmes sur l'ensemble d'un territoire ce qui conduit le document d'urbanisme à appréhender cette question en fonction des caractéristiques de la zone concernée. Le règlement des PLU prévoit donc, en matière de DECI, des règles adaptées à chaque zonage. Ces exigences sont ainsi renforcées dans un secteur qui est particulièrement exposé au risque d'incendie et dont les besoins en termes de secours demeurent plus prégnants. C'est le cas notamment à proximité des zones industrielles à risque,

¹⁰⁰⁹ *Ibid.*, p. 436 ; Sur le sujet, v. également : Jean-Bernard AUBY, Hugues PERINET-MARQUET et Rozen NOGUELLOU, *Droit de l'Urbanisme et de la construction*, 11^e Ed., LGDJ, 2017, p. 269.

¹⁰¹⁰ C. Urb., art. L. 132-7 et s.

¹⁰¹¹ Sur le sujet, v. *Supra*, paragraphe 84.

mais aussi à l'occasion d'une forte concentration de population en raison de la densité de l'habitat dans la zone ou d'un projet urbanistique d'ampleur. La consultation du SDIS et l'avis qu'il émet, tant à l'occasion de l'élaboration d'un document d'urbanisme que lors de sa révision¹⁰¹², apparaissent donc extrêmement importants pour que le document garantisse un accès matériel effectif des secours. La question de la DECI est, elle aussi, centrale, le document d'urbanisme permettant d'avoir une vue d'ensemble sur les points de raccordement en eau qui existent sur le territoire concerné et les besoins qui résultent de nouvelles constructions envisagées.

§2. Des obligations et garanties relatives à l'accès matériel des secours dans le cadre du droit de la construction

290. Si le droit de l'urbanisme vient garantir assez largement l'accès matériel des secours, le droit de la construction prévoit également des réglementations très précises en la matière. Lors de la construction de différents bâtiments et en fonction de la nature de leurs destinations, les enjeux découlant du droit fondamental à être secouru doivent être pleinement pris en compte **(A)**. À cet égard, l'actualité de l'été 2023 a été marquée par l'incendie dramatique d'un gîte sur le territoire de la commune de Wintzenheim (Haut-Rhin)¹⁰¹³. Cet événement a démontré la nécessité et l'importance de telles réglementations dont le non-respect emporte des difficultés considérables à porter secours aux victimes et peut ainsi conduire à de lourds bilans humains et matériels. Par ailleurs, la question de l'accès matériel des secours apparaît primordiale pour les tunnels et d'autres infrastructures routières, où les secours doivent pouvoir intervenir de manière régulière **(B)**. Le droit à être secouru doit ainsi être assuré dans l'ensemble de ces situations. C'est bien là l'objectif fixé très largement, en particulier à travers l'accès matériel, par le législateur et le pouvoir réglementaire.

¹⁰¹² Par exemple, pour le PLU, v. : Olivier LE BOT, *Op. Cit.*, p. 638 et s.

¹⁰¹³ Le pôle des accidents collectifs du Parquet de Paris s'est saisi de l'enquête sur l'incendie de ce gîte – une ancienne grange rénovée – qui aurait hébergé plusieurs dizaines de personnes souffrant de handicaps, sans que le droit applicable à ce type de destination ne soit pleinement respecté. D'après les éléments de l'enquête, l'instruction étant toujours en cours, la commission de sécurité n'était pas passé et le bâtiment ne respectait pas un certain nombre de normes relatives à la sécurité et aux secours dans les établissements recevant du public. L'incendie a provoqué la mort d'une dizaine de personnes alors hébergées ; Sur le sujet, v. notamment : Yolande BALDEWECK, « Incendie de Wintzenheim : le gîte n'était ni déclaré ni conforme aux normes », *Le Figaro*, 10 août 2023 ; Luc BRONNER, Marjorie CESSAC et Eléa POMMIERS, « Incendie d'un gîte en Alsace : après le drame, le respect des normes de sécurité en question », *Le Monde*, 10 août 2023.

A. Garantir le droit à être secouru à travers les réglementations applicables à la construction de différents bâtiments

291. Les normes issues du droit de la construction ont pour objectif de permettre que soient assurés, dans le cadre du droit fondamental à être secouru, à la fois l'accès matériel des secours qui doit être facilité vers ou à l'intérieur des bâtiments, mais aussi l'accès matériel aux secours, c'est-à-dire que les occupants puissent évacuer et se diriger si besoin vers les acteurs du secours. Le droit interne prévoit, en ce sens, toute une série de règles très précises tant pour les bâtiments à usage d'habitation (1), que dans les établissements recevant du public (ERP) et d'autres bâtiments particuliers comme les immeubles de grande ou très grande hauteur (2). Ces réglementations doivent permettre que le droit fondamental à être secouru soit mis en œuvre dans une variété considérable de situations.

1. Le droit à être secouru à travers les règles applicables aux bâtiments à usage d'habitation

292. Une réglementation générale en matière de secours pour les « bâtiments d'habitation »¹⁰¹⁴. – Le Code de la construction et l'habitation (CCH) prévoit que *« la disposition des locaux, les structures, les matériaux et l'équipement des bâtiments d'habitation doivent permettre la protection des habitants contre l'incendie. Les logements doivent être isolés des locaux qui, par leur nature ou leur destination, peuvent constituer un danger d'incendie ou d'asphyxie »¹⁰¹⁵*. Aussi, ses dispositions témoignent de l'importance reconnue au droit à être secouru en précisant que *« la construction doit permettre aux occupants, en cas d'incendie, soit de quitter l'immeuble sans secours extérieur, soit de recevoir un tel*

¹⁰¹⁴ CCH, art. R. 111-1 : *« Constituent des bâtiments d'habitation au sens du présent livre les bâtiments ou parties de bâtiment abritant un ou plusieurs logements, y compris les foyers, tels que les foyers de jeunes travailleurs et les foyers pour personnes âgées autonomes, à l'exclusion des locaux exclusivement à usage professionnel, des établissements recevant du public au sens de l'article R. 143-2 et des immeubles de grande hauteur au sens de l'article R. 146-3. (...) »*

Un logement ou habitation comprend, d'une part, des pièces principales destinées au séjour ou au sommeil, éventuellement des chambres isolées et, d'autre part, des pièces de service, telles que cuisines, salles d'eau, cabinets d'aisance, buanderies, débarras, séchoirs, ainsi que, le cas échéant, des dégagements et des dépendances ». Les « logements-foyers » accueillant des personnes âgées relevaient au départ de la réglementation sur les bâtiments d'habitation. En fonction du niveau d'autonomie des personnes accueillies et selon des critères chiffrés, certains doivent désormais respecter la réglementation des ERP : V. Circulaire n° 2007-36 du 15 mai 2008 relative au classement et à la réglementation sécurité incendie (habitation ou ERP) applicable aux établissements accueillant des personnes âgées, y compris les logements-foyers pour personnes âgées.

¹⁰¹⁵ CCH, art. R. 142-1.

secours »¹⁰¹⁶. L'arrêté du 31 janvier 1986¹⁰¹⁷ en fixe d'ailleurs les modalités d'application qui demeurent parfois complexes. Il y est notamment question des caractéristiques techniques des voies d'accès des secours aux lieux d'habitations, que l'on retrouve par ailleurs le plus souvent dans les avis des SDIS et dans les documents d'urbanisme. Sont notamment prévues les « *voies engins* » et les « *voies échelles* ». Les premières correspondent à des voies dont la chaussée répond aux caractéristiques prévues à l'article 4 de l'arrêté de 1986. Elles doivent notamment être d'une largeur suffisante (trois mètres minimum), leur pente inférieure à 15 % et d'une hauteur permettant le passage d'un véhicule de 3,30 mètres de hauteur majorée d'une marge de sécurité de 0,20 mètre. Les secondes sont une partie des voies « engins » destinées à « *la mise en station des échelles* » de secours et de lutte contre l'incendie. La largeur, hors places de stationnement, est cette fois-ci de 4 mètres minimum, leur longueur d'au moins 10 mètres et leur pente inférieure à 10 %. La question de l'accès matériel apparaît une nouvelle fois absolument centrale dans le cadre du droit à être secouru.

293. Un contrôle du respect des règles de sécurité et de secours. – Il faut d'abord rappeler que le respect des règles du CCH relatives à la sécurité, aux incendies et aux secours, n'est pas forcément contrôlé par l'administration au moment de l'instruction et de la délivrance de l'autorisation d'urbanisme. Le maître d'ouvrage, c'est-à-dire le futur propriétaire, s'engage simplement auprès d'elle, à en prendre connaissance et à les respecter. Il existe bien, depuis la loi Spinetta de 1978¹⁰¹⁸, un contrôle technique effectué par un contrôleur agréé¹⁰¹⁹ qui permet de vérifier le respect des contraintes en la matière. Ce contrôle reste cependant largement facultatif. Effectué de manière volontaire, il a pour conséquence un certain coût qui ne manque pas d'éloigner les plus volontaristes. Il est aujourd'hui obligatoire uniquement pour construire « *les immeubles de grande hauteur, les immeubles recevant du public et les immeubles à grande portée de poutre* »¹⁰²⁰. Cependant, d'une manière générale, un contrôle inopiné par le préfet ou par l'autorité compétente pour délivrer une autorisation d'urbanisme, ou encore par un fonctionnaire assermenté par l'autorité administrative est possible depuis

¹⁰¹⁶ *Ibid.*

¹⁰¹⁷ Arrêté du 31 janvier 1986 relatif à la protection contre l'incendie des bâtiments d'habitation (*JORF*, 5 mars 1986, p. 3 418). Récemment, l'arrêté du 19 juin 2015 est venu modifier l'arrêté du 31 juin 1986 (*JORF*, 24 juin 2015 p. 10 381).

¹⁰¹⁸ V. Loi n° 78-12 du 4 janvier 1978 relative à la responsabilité et à l'assurance dans le domaine de la construction (*JORF*, 5 janvier 1978, p. 188) ; Décret n° 78-1146 du 7 décembre 1978 concernant l'agrément des contrôleurs techniques et le contrôle technique obligatoire (*JORF*, 9 décembre 1978, p. 4118).

¹⁰¹⁹ CCH, art. L. 125-1 et s.

¹⁰²⁰ Michel PEISSE et Valdo ROULET, « Loi Spinetta : le décret d'application sur le contrôle technique est paru », *Gazette du Palais*, 1979 (I), p. 25.

2007. Il peut être effectué durant la phase de construction des bâtiments d'habitation ou dans les années qui suivent leur achèvement. Démontrant la force qu'il veut donner au droit à être secouru, le législateur permet ainsi aux pouvoirs publics de « *procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles et se faire communiquer tous documents techniques se rapportant à la réalisation des bâtiments (...). Ce droit de visite et de communication peut aussi être exercé après l'achèvement des travaux pendant six ans* »¹⁰²¹. Ce sont généralement les services de l'État, notamment la direction départementale des territoires (DDT), qui organisent ces campagnes de contrôles. Nous pouvons toutefois regretter le caractère assez aléatoire de ces contrôles d'un département à un autre.

294. La généralisation des détecteurs de fumée : un moyen de secours complémentaire face aux incendies. – Il arrive de longue date que les incendies d'habitation, particulièrement la nuit, piègent les habitants et complexifient l'action des secours à leur rencontre. En 2005, une première proposition de loi visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs avertisseurs autonomes de fumée (DAAF) dans les bâtiments d'habitations¹⁰²² a été présentée à l'Assemblée nationale. Les parlementaires faisaient alors le constat de près de 250 000 incendies domestiques chaque année dans notre pays¹⁰²³. Il apparaissait dès lors nécessaire pour pouvoir « *réduire le nombre de victimes, (...) qu'elles soient averties du départ de feu, qu'elles évacuent les lieux au plus vite, appellent les services de secours, et si elles le peuvent, luttent contre le début de l'incendie. Ce qui implique, pour pallier le manque de vigilance humaine, une détection automatique. C'est à ce niveau que la (...) proposition de loi entend changer les choses* »¹⁰²⁴. Malgré la démonstration de l'efficacité de ce type de dispositifs automatiques dans d'autres pays d'Europe et du Monde¹⁰²⁵, les députés n'avaient pas pu faire adopter ce texte rapidement. L'obligation avait même fait l'objet d'une déclaration d'inconstitutionnalité pour son insertion dans une loi en 2009 sans grand rapport avec le sujet¹⁰²⁶. Ce n'est qu'en 2010, que

¹⁰²¹ CCH, art. L. 181-1. L'article L. 183-1 du CCH prévoit également des sanctions pénales en cas d'infractions constatées.

¹⁰²² Damien MESLOT et Pierre MORANGE, Proposition de loi n° 2535 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation, Assemblée nationale, 28 septembre 2005. V. Aussi quelques exemples des nombreuses questions écrites de parlementaires à cette époque : QE n° 46549 de M. Pierre MORANGE (JOAN, 14 septembre 2004), QE n° 50383 de M. Pierre-Louis FAGNIEZ (JOAN, 9 novembre 2004, QE n° 52440 de Mme Bérengère POLETTI (JOAN, 30 novembre 2004, p. 9373).

¹⁰²³ Damien MESLOT, Rapport parlementaire n° 2554, sur la proposition de loi n° 2535 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation, Assemblée nationale, 5 octobre 2005, p. 8.

¹⁰²⁴ *Ibid.*, p. 13.

¹⁰²⁵ *Ibid.*, p. 14-17.

¹⁰²⁶ V. Damien MESLOT, Rapport parlementaire n° 953 sur la proposition de loi modifiée par le Sénat, visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation, Assemblée nationale, 11 juin 2008 ; Art. 115 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre

Damien MESLOT et Pierre MORANGE, souhaitant à nouveau légiférer sur ce point, réussirent à convaincre une majorité de parlementaires¹⁰²⁷. Par la suite, la loi ALUR a modifié ces dispositions, en 2014, confiant l'installation des détecteurs aux propriétaires, alors qu'elle incombait au départ à l'occupant de l'immeuble qu'il soit locataire ou propriétaire¹⁰²⁸ : « *le propriétaire d'un logement, installe dans celui-ci au moins un détecteur de fumée normalisé et s'assure, si le logement est mis en location, de son bon fonctionnement lors de l'état des lieux (...). L'occupant d'un logement, qu'il soit locataire ou propriétaire, veille à l'entretien et au bon fonctionnement de ce dispositif et assure son renouvellement, si nécessaire, tant qu'il occupe le logement* ». En principe, l'occupant informe également son assureur de cette installation. La loi de 2010 avait prévu un délai de mise en application de cinq ans, rendant cette obligation applicable depuis mars 2015. Depuis, le développement de ces dispositifs complémentaires s'est largement généralisé et témoigne de la nécessité d'un certain soutien à l'appui du déploiement matériel des secours par les pouvoirs publics et d'une prise en compte de la nécessité de secourir par le Législateur, tant il s'agit d'une tâche difficile à mettre en œuvre dans certaines situations.

295. D'autres dispositions facilitant l'accès des secours dans les copropriétés. – Le Code de la sécurité intérieure contient également un certain nombre de dispositions visant à faciliter l'accès des secours. La loi Matras est venue apporter une précision concernant l'accès des forces de l'ordre et des secours dans les parties communes des immeubles d'habitation. Le texte prévoit que « *les propriétaires ou les exploitants d'immeubles à usage d'habitation ou leurs représentants s'assurent que les services de police et de gendarmerie nationales ainsi que les services d'incendie et de secours sont en mesure d'accéder aux parties communes de ces immeubles aux fins d'intervention* »¹⁰²⁹. Le Conseil constitutionnel a précisé que ceci était

l'exclusion (*JORF*, 27 mars 2009, p. 5408) ; CC, 18 mars 2009, *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, décision n° 2009-578 DC, notamment en ses points 32, 33 et 35.

¹⁰²⁷ Loi n° 2010-238 du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation (*JORF*, 10 mars 2010, p. 4 759). V. Aussi : Gwénäelle DURAND-PASQUIER, « L'obligation d'installer des détecteurs de fumée dans les lieux d'habitation : fin de la valse-hésitation et édicition d'une nouvelle norme obligatoire », *Construction - Urbanisme* n° 5, mai 2010, p. 3 ; Chantal LORO, « L'obligation d'installer des détecteurs de fumée dans les lieux d'habitation consacrée : aperçu rapide de la loi du 9 mars 2010 », *LPA* n° 128, 29 juin 2010, p. 15.

¹⁰²⁸ CCH, art. R. 142-2 et R. 142-3 ; V. Thibaut GEIB et Bruno WERTENSCHLAG, « Les détecteurs de fumée après la loi ALUR du 24 mars 2014 : on renverse la vapeur ! », *AJDI* 2015, p. 110 ; Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (*JORF*, 26 mars 2014 p. 5 809) ; Décret n° 2015-114 du 2 février 2015 modifiant l'article R. 129-13 du Code de la construction et de l'habitation (*JORF*, 4 février 2015).

¹⁰²⁹ CSI, art. L. 272-1.

valable uniquement dans le cadre de leurs missions telles qu'autorisées par la loi, ce qui comprend bien la protection des personnes et la lutte contre les incendies, par exemple¹⁰³⁰.

2. Le droit à être secouru à travers les règles applicables aux ERP et autres bâtiments particuliers

296. Une évolution réglementaire marquant l'émergence du droit à être secouru. – Au-delà des bâtiments d'habitation, la nature et l'usage de certains immeubles ou infrastructures ont poussé les pouvoirs publics à mieux y appréhender la question des secours. Il apparaît incontestable qu'à l'époque du Bazar de la Charité, par exemple, que nous évoquions aux premières lignes de cette étude, un bâtiment qui accueillait des centaines de personnes en son sein n'était pas adapté convenablement lorsqu'un besoin d'évacuation et de secours se présentait. Depuis, le législateur a largement fait évoluer les règles concernant des infrastructures telles que les établissements recevant du public¹⁰³¹ et les immeubles de grande ou très grande hauteur¹⁰³², marquant par-là l'émergence du droit à être secouru. Il est apparu rapidement que ces structures peuvent présenter des risques importants dus principalement à leur fréquentation par le public, au nombre de personnes qu'elles peuvent accueillir ou encore à leurs spécificités architecturales. D'abord instituée largement dans la région parisienne dotée de nombreux lieux publics, la réglementation s'est ensuite étendue au reste du territoire

¹⁰³⁰ CC, 14 septembre 2023, *Franck. G.*, décision n° 2023-1059 QPC.

¹⁰³¹ CCH, art. R. 143-2 : « *Constituent des établissements recevant du public tous bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels des personnes sont admises, soit librement, soit moyennant une rétribution ou une participation quelconque, ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non* ». On retrouve notamment parmi les ERP, les structures d'accueil pour personnes âgées, les salles de spectacles, les salles polyvalentes, les crèches ou encore les bibliothèques. La jurisprudence du juge administratif vient préciser très largement cette notion. Il considère, par exemple, qu'un immeuble constitué notamment d'une salle de réunion recevant les associations (CAA Nancy, 29 mars 2001, *Association centre culturel turc*, n° 97NC01910) ; un centre commercial (CE, 20 novembre 1995, *SA du Salamandrier*, n° 138660) ; un cabinet de soins de kinésithérapie (CAA Bordeaux, 8 novembre 2004, *M. X.*, n° 00BX02205), constituent bien des établissements recevant du public. *A contrario*, les juridictions administratives considèrent que ne doit pas être reconnu comme un ERP une pièce dans une maison particulière où est organisé un concert avec un tarif d'entrée (CAA Nantes, 4 novembre 1999, *Fournel*, n° 97NT01968 ; une chapelle ouverte une seule fois par an (CE, 8 avril 1994, *Benferhat*, n° 109434, Rec. p. 188).

V. Aussi : Décret n° 54-856 du 13 août 1954 relatif à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (*JORF*, 02 septembre 1954, p. 8505).

¹⁰³² CCH, art. R. 146-3 : les IGH correspondent à « *tout corps de bâtiment dont le plancher bas du dernier niveau est situé, par rapport au niveau du sol le plus haut utilisable pour les engins des services publics de secours et de lutte contre l'incendie : à plus de 50 mètres pour les immeubles à usage d'habitation (...) ; à plus de 28 mètres pour tous les autres immeubles* ». L'art. R. 146-4 du CCH vient classer ces IGH en différentes catégories : immeubles à usage d'habitation, d'hôtel, d'enseignement, de dépôt d'archives, de tour de contrôle, sanitaire, de bureaux. Une centrale nucléaire (CE, 20 juin 1984, *Association Les amis de la Terre*, n° 35552) ou un barrage (TA Nancy, 7 juin 1984, *Association de Sauvegarde de la Vallée de Pierre-Percée*) ne constituent pas, selon le juge administratif, un IGH. Il définit également les immeubles de très grande hauteur.

français. En 1799, le Directoire a commencé par doter les théâtres d'un service de sapeurs-pompiers spécialement dédié¹⁰³³. Ces mesures ont également été généralisées à d'autres lieux publics tels que les cinémas ou les music-halls, au début du XXème siècle¹⁰³⁴. Le Conseil d'État a pu confirmer la légalité des mesures prises à travers l'ordonnance de mars 1906, tant en ce qu'elles concernent les nouvelles constructions que les reconstructions partielles¹⁰³⁵. La catastrophe des Nouvelles-Galeries de Marseille, dont l'évacuation du bâtiment s'est révélée particulièrement difficile en octobre 1938¹⁰³⁶, a entraîné immédiatement l'adoption de nouvelles mesures dans le cadre d'un décret-loi¹⁰³⁷. Une réaction particulièrement rapide, en seulement quelques semaines, qui témoigne encore de l'exigence de la population envers leurs dirigeants lorsqu'il s'agit d'améliorer la prise en charge et de garantir le déploiement des secours dans les lieux publics¹⁰³⁸. Le Régime de Vichy a étoffé aussi très largement cette réglementation sur tout le territoire, avec un texte fondateur qui comporte plus de deux-cents

¹⁰³³ Arrêté du Directoire exécutif du 1er Germinal An VII (21 mars 1799), qui prescrit des mesures pour prévenir l'incendie des salles de spectacle. V. Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, réglemens et avis du Conseil d'Etat*, Tome Onzième, 1825, p. 194-195.

¹⁰³⁴ Ordonnance de police du 27 mars 1906, concernant les mesures préventives et les secours dans la Ville de Paris ; Ordonnance de police du 10 janvier 1927, sur les mesures préventives dans les théâtres, music-hall, concerts, bals, cinémas et autres spectacles et divertissements publics.

¹⁰³⁵ CE 10 novembre 1916, *Sieur Marc et Chambre syndicale des propriétés immobilières de la ville de Paris*, n° 24263, Rec. p. 444 : « ne sont pas entachées d'excès de pouvoir pour violation du droit de propriété : les dispositions concernant les mesures préventives et les secours contre l'incendie s'appliquant aux bâtiments à édifier et aux reconstructions partielles (...) ainsi qu'aux immeubles déjà construits, si l'administration n'excède pas la limite des charges qu'elle est en droit de leur imposer dans l'intérêt de la sécurité publique »

¹⁰³⁶ L'incendie qui débute dans le commerce des Nouvelles-Galeries prend au piège des centaines de personnes et crée la panique. Il se déroule alors même que le Président du Conseil, Edouard Daladier est présent en ville à l'occasion du 35ème Congrès du Parti-Radical. Dans la journée du 28 octobre, apprenant l'évènement en cours, il quitte cette importante réunion pour se rendre sur place avec d'autres personnalités politiques, avant de demander quelques heures plus tard que les travaux du Parti-Radical soient suspendus. Le bilan de cette catastrophe est très lourd : 73 morts et plusieurs dizaines de blessés. Le maire est alors démis de ses fonctions. L'organisation et la gestion de la ville de Marseille seront ainsi placées sous la tutelle de l'Etat jusqu'à la Libération. C'est aussi à la suite de cet évènement tragique et face à la désorganisation qui régnait dans les dispositifs de secours, que la brigade des marins pompiers de Marseille est créée. V. Patrick DALMAZ, *Enfer sur la Canebière. L'incendie des Nouvelles Galeries*, Ed. J. Laffitte, 2000.

¹⁰³⁷ Décret-loi du 12 novembre 1938 sur les mesures de protection contre l'incendie et l'organisation et l'inspection des corps des sapeurs-pompiers (*JORF*, 15 novembre 1938, p. 12971).

¹⁰³⁸ Sur la pratique des « décrets-lois » qui permet une intervention particulièrement rapide du gouvernement : V. Marcel MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 à nos jours*, 14ème édition, LGDJ, 2016, p. 366-367 : Il faut rappeler que la première guerre mondiale « avait inauguré la pratique des décrets-lois. (...) En 1924, lorsque Poincaré requit en tant que président du Conseil une latitude d'action en matière économique, la question donna lieu à un débat de fond. Aux arguments du gouvernement - lenteur, incapacité parlementaire à réaliser des réformes - le Parlement réagit vivement. (...) Il faut cependant attendre 1934 pour que les Chambres renoncent régulièrement à légiférer. Les lois d'habilitation se succèdent alors avec une fréquence inédite. (...) L'impuissance du Parlement à résoudre les problèmes économiques auxquels la France est confrontée fait du décret-loi un procédé normal de législation. Certes le dessaisissement des Chambres n'est ni intégral, ni définitif. L'étendue de la délégation est limitée. De même, les décrets-lois sont soumis à ratification législative. Mais sur ces points, les exigences républicaines finissent aussi par céder. (...) Le Parlement se contente d'assigner un but général à atteindre. Si bien que, dans ce cadre de plus en plus souple, le gouvernement possède une entière liberté dans le choix des matières à traiter. Quant à la ratification législative, elle demeure théorique, les décrets-lois s'appliquant donc en tant que tels ».

articles. Le rapport du ministère de l'Intérieur, précédant ce texte, rappelle que cette question « a déjà attiré l'attention des pouvoirs publics. En 1926, une commission placée sous la présidence de M. Brelet, conseiller d'État, fut instituée au ministère de l'intérieur (...). À la suite de ses travaux, un projet d'arrêté-type fut élaboré pour servir de guide aux municipalités et leur permettre de réglementer la construction, l'aménagement et l'usage des établissements ouverts au public. Ce projet (...) n'eut pas tout l'effet que les pouvoirs publics pouvaient espérer ». Le Ministère ajoute que « le souci de la sécurité publique et de la sauvegarde des vies humaines qui a inspiré les pouvoirs publics en la circonstance, impose des devoirs qui ne peuvent trouver leur expression pratique que dans un texte réglementaire »¹⁰³⁹. C'est l'objet même du décret adopté en juillet 1941¹⁰⁴⁰. Plus récemment, l'arrêté du 25 juin 1980¹⁰⁴¹ est venu fixer un règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP, modifié à de multiples reprises depuis lors, mais toujours applicable¹⁰⁴². Les modifications de ce règlement – plus d'une soixantaine depuis 1980 – démontrent la force de ce texte et son adaptation aux évolutions et aux besoins des collectivités et de la population. Il en va de même pour l'arrêté du 18 octobre 1977¹⁰⁴³ fixant un règlement de sécurité pour les IGH, complété et remplacé plus globalement en décembre 2011. Quelles qu'elles soient, toutes ces réglementations ont un même objectif : assurer plus largement le droit à être secouru. Il faut d'ailleurs faire remarquer le possible engagement de la responsabilité pénale des gérants d'un lieu accueillant du public qui n'auraient pas respecté les règles applicables en la matière – parfois même, ce n'est pas le cas dans cette affaire, la responsabilité administrative de la commune dont le maire n'aurait pas usé de ses pouvoirs de police en connaissance de cause –, à l'image des propriétaires de la discothèque « Cinq-sept » ravagée par un incendie en 1970¹⁰⁴⁴.

¹⁰³⁹ Rapport du Ministère de l'Intérieur au Maréchal Pétain, précédant le décret du 7 février 1941 (*JOEF*, 24 mars 1941, p. 107 a).

¹⁰⁴⁰ Décret du 7 février 1941 relatif à la protection contre l'incendie des bâtiments ou locaux recevant du public : théâtres et établissements de spectacles et d'audition, grands magasins et autres établissements ouverts au public, installations électriques et mesures d'exécution et de police (*JOEF*, 24 mars 1941, p. 107 a).

¹⁰⁴¹ Arrêté du 25 juin 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (*JORF*, 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363).

¹⁰⁴² CCH, art. R. 143-12.

¹⁰⁴³ Arrêté du 18 octobre 1977 de sécurité pour la construction des immeubles de grande hauteur et leur protection contre les risques d'incendie et de panique (*JORF*, 25 octobre 1977, numéro complémentaire, p. 7045). Ce texte enrichi les dispositions du décret n° 67-1063 du 15 novembre 1967 portant règlement d'administration publique pour la construction des immeubles de grande hauteur et leur protection contre les risques d'incendie et de panique (*JORF*, 06 décembre 1967 p. 11882).

¹⁰⁴⁴ Hafida BELRHALLI, *Les grandes affaires de responsabilité de la puissance publique*, LGDJ, 2021, p. 113 ; Cass. Crim., 17 mars 1974, n° 73-92507 ; CE, 7 mars 1980, *SARL Cinq-sept*, n° 03473, Lebon, p. 129.

297. Les normes applicables en matière de secours au sein des ERP. – D’une manière générale, le CCH prévoit que *« les bâtiments et les locaux où sont installés les établissements recevant du public doivent être construits de manière à permettre l’évacuation rapide et en bon ordre de la totalité des occupants ou leur évacuation différée si celle-ci est rendue nécessaire. Ils doivent avoir une ou plusieurs façades en bordure de voies ou d’espaces libres permettant l’évacuation du public, l’accès et la mise en service des moyens de secours et de lutte contre l’incendie »*¹⁰⁴⁵. Des équipements et différents aménagements sont donc prévus au sein de ces bâtiments : des sorties de secours au nombre de deux au minimum et éventuellement des lieux d’attente sécurisés¹⁰⁴⁶, des dispositifs d’alarmes ou de surveillance, notamment la présence d’extincteurs adaptés¹⁰⁴⁷, le maintien des possibilités de communications radioélectriques des services de secours,¹⁰⁴⁸ etc. Le règlement de sécurité contre les risques d’incendie et de panique dans les ERP prévoit également une multitude d’obligations très strictes et précises en la matière visant à assurer la mise en œuvre du droit à être secouru¹⁰⁴⁹. Il comporte ainsi, par exemple, une section sur les *« dispositions visant à faciliter l’action des sapeurs-pompiers »*¹⁰⁵⁰. Des plans d’évacuation et de secours doivent, notamment, être apposés dans les bâtiments pour permettre un meilleur accès des secours et une évacuation simplifiée de leurs occupants en cas de sinistre. Le CCH prévoit un classement de ces établissements en plusieurs catégories en fonction des effectifs du public et du personnel¹⁰⁵¹. Ce classement fait évidemment varier la réglementation à respecter en matière de secours, certains ERP étant astreints à davantage de règles à mettre en œuvre compte tenu des risques plus importants et de leur fonctionnalité. La question d’une certaine équité, dans la garantie du droit fondamental à être secouru, apparaît donc dans ce raisonnement. Elle entraîne logiquement une adaptation des

¹⁰⁴⁵ CCH, art. R. 143-4.

¹⁰⁴⁶ CCH, art. R. 143-7 : *« Les sorties, les éventuels espaces d’attente sécurisés et les dégagements intérieurs qui y conduisent doivent être aménagés et répartis de telle façon qu’ils permettent l’évacuation ou la mise à l’abri préalable rapide et sûre des personnes. Leur nombre et leur largeur doivent être proportionnés au nombre de personnes appelées à les utiliser. Tout établissement doit disposer de deux sorties au moins »*.

¹⁰⁴⁷ CCH, art. R. 143-11 al. 1^{er} : *« L’établissement doit être doté de dispositifs d’alarme ou d’avertissement, d’un service de surveillance et de moyens de secours contre l’incendie appropriés aux risques »*.

¹⁰⁴⁸ CCH, art. R. 143-11 al. 2 : *« Les établissements (...) quel que soit leur type, doivent permettre aux services publics qui concourent aux missions de sécurité civile d’assurer la continuité de leurs communications radioélectriques avec les moyens propres à ces services en tout point de l’établissement »*.

¹⁰⁴⁹ CCH, art. R. 143-12.

¹⁰⁵⁰ Section 3 du chapitre XI du livre II de l’arrêté modifié du 25 juin 1980 sur le règlement de sécurité des ERP.

¹⁰⁵¹ CCH, art. R. 143 -19 : *« Les catégories sont les suivantes :*

-1^{re} catégorie : au-dessus de 1 500 personnes ;

-2^e catégorie : de 701 à 1 500 personnes ;

-3^e catégorie : de 301 à 700 personnes ;

-4^e catégorie : 300 personnes et au-dessous, à l’exception des établissements compris dans la 5^e catégorie ;

-5^e catégorie : établissements faisant l’objet de l’article R. 143-14 dans lesquels l’effectif du public n’atteint pas le chiffre minimum fixé par le règlement de sécurité pour chaque type d’exploitation ».

besoins et des normes pour sa pleine mise en œuvre. Les modalités pratiques de l'apposition des plans d'évacuation et de secours sont réglementées en fonction de ce classement et de l'activité de l'ERP. Le règlement prévoit aussi la mise en place de différents moyens de communication de l'ERP vers les services de secours. L'installation d'un système de désenfumage est également prévue, dans certains cas, pour permettre l'évacuation des fumées, des gaz de combustion et dégager en partie les cheminements d'évacuation du public et d'intervention des secours. D'autres dispositifs sont apparus plus récemment. Par exemple, l'obligation d'installer des détecteurs de fumée, incombant aux habitations particulières¹⁰⁵², est également de mise pour certaines catégories d'ERP, notamment pour les établissements composés de locaux dits de « sommeil ». Aussi, la loi du 28 juin 2018¹⁰⁵³ prévoit que certaines catégories d'ERP soient équipées de défibrillateurs automatisés externes (DAE). Le pouvoir réglementaire est venu fixer les catégories concernées¹⁰⁵⁴ par cette obligation et elles sont assez nombreuses. Le respect des obligations, notamment des mesures en matière de sécurité et de secours, est contrôlé lors de visites à l'occasion de la construction et en cours d'exploitation, pour veiller à ce que l'accès matériel des secours soit possible¹⁰⁵⁵. Dans chaque département, la Commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité assiste le Préfet et le maire « *dans l'application des mesures de police et de surveillance qu'ils sont appelés à prendre en vue d'assurer la protection contre l'incendie et la panique* »¹⁰⁵⁶. Il peut également être décidé de créer des sous-commissions ou commissions territorialisées pour assister ces autorités en la matière¹⁰⁵⁷. Des sanctions pénales, complétées par des mesures administratives telles que la fermeture de l'établissement, sont prévues en cas de manquements¹⁰⁵⁸.

¹⁰⁵² V. *Supra*, paragraphe 294.

¹⁰⁵³ Loi n° 2018-527 du 28 juin 2018 relative au défibrillateur cardiaque (*JORF*, 29 juin 2018) ; CCH, art. L. 123-5.

¹⁰⁵⁴ Décret n° 2018-1186 du 19 décembre 2018 relatif aux défibrillateurs automatisés externes (*JORF*, 21 décembre 2018) ; CCH, art. R. 157-1 et s. ; CCH, art. R. 157-1 : « *Sont soumis à l'obligation de détenir un défibrillateur automatisé externe, les établissements recevant du public qui relèvent :*

*1° Des catégories 1 à 4 mentionnées à l'article R. * 123-19 du code de la construction et de l'habitation ;*

2° Et parmi ceux relevant de la catégorie 5 :

a) Les structures d'accueil pour personnes âgées ;

b) Les structures d'accueil pour personnes handicapées ;

c) Les établissements de soins ;

d) Les gares ;

e) Les hôtels-restaurants d'altitude ;

f) Les refuges de montagne ;

g) Les établissements sportifs clos et couverts ainsi que les salles polyvalentes sportives ».

¹⁰⁵⁵ CCH, art. R. 143-3 ; CCH, art. L. 122-3 ; CCH, art. R. 143-34 et s.

¹⁰⁵⁶ CCH, art. R. 143-26.

¹⁰⁵⁷ CCH, art. R. 143-28 et s.

¹⁰⁵⁸ CCH, art. R. 143-45 (sanctions administratives) et R. 184-4 (sanctions pénales).

298. Les normes applicables aux IGH et ITGH. – Les normes en la matière apparaissent relativement semblables à celles applicables aux ERP. Les dispositions du CCH précise l’objectif de ces réglementations, faisant clairement écho à la mise en œuvre du droit à être secouru : « *assurer la sauvegarde des occupants et du voisinage* »¹⁰⁵⁹. Le CCH traite notamment de la délicate question de l’évacuation des occupants et de l’obligation de comporter « *un système d’alarme efficace ainsi que des moyens (...) à la disposition des services publics de secours et de lutte contre l’incendie, et, s’il y a lieu, à la disposition des occupants* »¹⁰⁶⁰. Un règlement de sécurité¹⁰⁶¹, dont l’organisation et les dispositions s’inspirent assez largement de celui des ERP, prévoit également de nombreuses mesures pour permettre l’accès et le déploiement des secours. Un « *poste central de sécurité* » aussi appelé « *service de sécurité incendie et d’assistance à personnes* »¹⁰⁶² composé de personnes qualifiées est également prévu pour l’ensemble des IGH. Dans les ITGH, « *un local de gestion d’intervention, contigu au poste central de sécurité incendie, est installé afin de permettre aux services publics de secours et de lutte contre l’incendie d’organiser et de gérer leurs moyens mis en œuvre en cas d’incendie ou, s’ils le jugent nécessaire, de tout autre évènement concernant l’immeuble où ils seraient engagés* »¹⁰⁶³. La proximité d’un centre de secours et de lutte contre l’incendie est aussi clairement exigée pour la construction d’IGH, ce qui est un point non négligeable dans le cadre du droit à être secouru : la construction « *n’est permise qu’à des emplacements situés à 3 km au plus d’un centre principal des services publics de secours et de lutte contre l’incendie* »¹⁰⁶⁴. Il reste possible de déroger à cette obligation, mais uniquement sous certaines conditions strictes et dans de rares perspectives¹⁰⁶⁵. Là aussi, des dispositifs de contrôle du respect des dispositions sont prévus, en particulier les règles relatives à la sécurité et aux secours. Le Code de la construction et de l’habitat prévoit que « *les travaux qui conduisent à la création, à l’aménagement, à la modification ou au changement de destination d’un immeuble de grande*

¹⁰⁵⁹ CCH, art. R. 146-9.

¹⁰⁶⁰ *Ibid.*

¹⁰⁶¹ Arrêté du 30 décembre 2011 portant règlement de sécurité pour la construction des immeubles de grande hauteur et leur protection contre les risques d’incendie et de panique (*JORF*, 18 janvier 2012, p. 946). Il abroge et remplace l’arrêté du 18 octobre 1977. Une légère modification a aussi été opérée depuis par l’arrêté du 24 octobre 2016 portant modification du règlement de sécurité pour la construction des immeubles de grande hauteur et leur protection contre les risques d’incendie et de panique (*JORF*, 03 novembre 2016).

¹⁰⁶² Art. GH 56 du règlement de sécurité des IGH.

¹⁰⁶³ Art. ITGH 7 du règlement de sécurité des IGH.

¹⁰⁶⁴ CCH, art. R.146-6 al. 1^{er}.

¹⁰⁶⁵ CCH, art. R. 146-6 al. 2. : « *le préfet peut autoriser la construction d’un immeuble de grande hauteur à une distance supérieure, après avis de la commission consultative départementale de sécurité et d’accessibilité, par un arrêté motivé, compte tenu notamment de la classe de l’immeuble, de la densité d’occupation, des facilités d’accès et de circulation, du type du centre de secours, du service de sécurité propre à l’immeuble et des ressources en eau du secteur* »

*hauteur ne peuvent être exécutés qu'après autorisation de l'autorité chargée de la police de la sécurité, qui vérifie leur conformité aux règles prévues »*¹⁰⁶⁶. Des visites de contrôle de la Commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité sont également prévues au stade de la construction, « *soit de sa propre initiative, soit à la demande du maire ou du représentant de l'État »*¹⁰⁶⁷. Après l'achèvement de travaux, le Préfet « *fait procéder dans le centre de secours concerné à l'inscription de l'immeuble sur le répertoire des constructions pour lesquelles les services publics de secours et de lutte contre l'incendie doivent établir un plan d'intervention »*¹⁰⁶⁸. Le droit à être secouru et la question de l'accès matériel des secours apparaissent bien au cœur de cette réglementation. D'autres contrôles peuvent aussi être effectués, avec des visites de la commission, soit sous l'autorité du maire de la commune et à sa demande, soit de manière périodique ou inopinée, y compris une fois l'immeuble occupé¹⁰⁶⁹. Comme pour les ERP, des sanctions pénales sont également prévues en cas de non-respect des règles de sécurité dans les IGH/ITGH¹⁰⁷⁰, compte tenu des risques pour les vies humaines et pour les biens en cas de manquements aux règles permettant de garantir l'accès matériel des secours.

B. Garantir le droit à être secouru à travers les réglementations applicables aux infrastructures routières

299. L'utilisation des routes par les secours pour se rendre à un endroit où ils seront amenés à prendre en charge des victimes, de même que la nécessité de secourir des conducteurs et passagers accidentés sur les infrastructures routières, ont rendu indispensable la mise en œuvre de réglementations visant à assurer l'accès matériel des secours. Le droit fondamental à être secouru est ainsi mis en œuvre dans de bonnes conditions, grâce à ces normes de construction et d'entretien, tant au sein des tunnels (1), pour lesquels la réglementation a été spécifiquement amenée à évoluer depuis le début des années 2000, que sur les voies routières (2).

1. Garantir l'accès matériel et des moyens de secours efficaces au sein des tunnels

300. La prise en compte des défaillances passées : une amélioration des dispositifs de secours dans les tunnels. – Au sein des tunnels, la difficulté à mettre en œuvre le droit à être

¹⁰⁶⁶ CCH, art. L. 146-1.

¹⁰⁶⁷ CCH, art. R.146-27.

¹⁰⁶⁸ CCH, art. R.146-32.

¹⁰⁶⁹ CCH, art. R. 146-29 et R. 146-34.

¹⁰⁷⁰ CCH, art. R. 184-1.

secours est largement mise en lumière par des retours d'expériences et des événements dramatiques dans un passé encore relativement proche. En 1999, la catastrophe du tunnel du Mont-Blanc¹⁰⁷¹ a rendu perceptible un certain nombre de défaillances dans la faible réglementation alors applicables à ce type d'infrastructures. Le drame a ainsi entraîné une réelle prise de conscience et une évolution conséquente de la réglementation, tant au niveau national, qu'au niveau européen. Elle s'est étoffée de façon considérable pour prendre en compte le droit à être secouru, à travers la garantie d'un accès convenable et de réelles possibilités de déploiement des secours. Une première circulaire adoptée en 2000 a permis la mise en œuvre de règles nouvelles au sein des tunnels, propriété de l'État et d'une longueur supérieure à 300 mètres¹⁰⁷². Le préfet de département et un comité d'évaluation sont alors chargés d'étudier les questions relatives à la sécurité et aux secours, avant d'autoriser l'ouverture de ce type d'infrastructures à la circulation publique. Depuis la loi du 3 janvier 2002¹⁰⁷³, le Code de la voirie routière (CVR), largement enrichi depuis lors, traite plus globalement de la « *sécurité des ouvrages du réseau routier dont l'exploitation présente des risques particuliers pour la sécurité des personnes* »¹⁰⁷⁴. Il prévoit à l'heure actuelle que figurent, dans le dossier qui doit obligatoirement être étudié par l'État avant tout travaux sur ces infrastructures ou toute nouvelle ouverture, un grand nombre d'éléments liés à la question de l'accès matériel des secours : liste

¹⁰⁷¹ Inauguré dans les années 1960, le tunnel du Mont-Blanc relie la Haute-Savoie à l'Italie, sur une longueur d'un peu plus de 11 km, selon la société Autoroute et Tunnel du Mont-Blanc. Le 24 mars 1999, l'incendie d'un camion étranger dans le tunnel fait 39 morts et plusieurs blessés. L'arrivée des secours est rendue particulièrement difficile et les rapports d'expertises révèlent des erreurs, dans la gestion de cette crise, tant du côté italien que du côté français. Un procès s'est ouvert, en 2005, en Haute-Savoie pour déterminer les responsabilités de chacun. Le tribunal correctionnel de Bonneville a prononcé, après plusieurs semaines, de nombreuses condamnations, notamment des peines de prison et de lourdes amendes. Le responsable de la sécurité du site et le maire de Chamonix ont fait appel de cette décision. Le maire fût relaxé, en 2007, par la Cour d'appel de Chambéry. V. : Olivier BERTRAND, « Erreurs en chaîne sous le tunnel du Mont-Blanc », *Libération*, 31 janvier 2005 ; Claude LIENHARD, « Catastrophe du Tunnel du Mont-Blanc. Un traitement judiciaire et juridique exemplaire des violences involontaires », *D.* 2006, p. 398 ; T. Corr. Bonneville, 27 juillet 2005 ; CA Chambéry, 14 juin 2007.

¹⁰⁷² Circulaire interministérielle n° 2000-63 du 25 août 2000 relative à la sécurité dans les tunnels du réseau routier national (*BO Ministère de l'équipement* du 1er septembre 2000, p. 1-6).

¹⁰⁷³ Loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport (*JORF*, 4 janvier 2002, p. 215).

¹⁰⁷⁴ Il s'agit du Chapitre VIII du Titre premier du CVR, notamment les articles L. 118-1 et s. ; Aussi, les tunnels et de telles infrastructures présentant des risques sont définis à l'art. R. 118-1-1 du CVR : « *Constituent des ouvrages dont l'exploitation présente des risques particuliers pour la sécurité des personnes au sens de l'article L. 118-1 les tunnels routiers d'une longueur supérieure à 300 mètres.*

Pour l'application du présent titre, un tunnel désigne toute route ou chaussée située sous un ouvrage de couverture qui, quel que soit son mode de construction, crée un espace confiné. Une section de route ou de chaussée située sous un ouvrage de couverture n'est pas un espace confiné dès lors que l'ouvrage de couverture comporte des ouvertures vers l'extérieur dont la surface est égale ou supérieure à 1 m² par voie de circulation et par mètre de chaussée.

La longueur d'un tunnel est celle de la voie de circulation la plus longue située sous un ouvrage de couverture. Un tunnel est considéré comme à double sens de circulation si l'espace confiné qu'il comporte est autorisé aux deux sens de circulation.

Les services d'intervention sont constitués de tous les services locaux intervenant en cas d'accident, qu'ils soient publics ou privés, qu'ils fassent partie du personnel attaché à l'ouvrage ou non ».

des accidents récents, recensement des moyens matériels et humains de secours pouvant rapidement être mis en œuvre, liste des exercices de sécurité civile réalisés, etc¹⁰⁷⁵. L'objectif est évidemment de pouvoir permettre, voire d'améliorer, l'accès des secours et le sauvetage des vies humaines qui pourraient y être menacées. Par ailleurs, une commission nationale d'évaluation de la sécurité des ouvrages routiers (CNESOR), placée sous l'autorité du ministère en charge de l'équipement, « *examine toute question relative aux règles de sécurité, à l'organisation des secours et au contrôle technique applicables aux ouvrages routiers* »¹⁰⁷⁶. Parmi une réglementation difficile à évoquer de façon exhaustive, le Code de la voirie routière prévoit la disposition de « *moyens de lutte contre l'incendie et de secours* » à proximité des tunnels les plus importants, en particulier ceux à double sens de circulation dont la longueur est supérieure à 5 kilomètres avec un trafic journalier important¹⁰⁷⁷. Ces infrastructures présentant davantage de risques et l'accès matériel des secours, notamment face aux accidents, dans ce contexte plus délicat de « confinement » au sein d'une infrastructure, doit être facilité dans la perspective du droit à être secouru. Enfin, « *la continuité des radiocommunications assure aux services publics qui concourent aux missions de sécurité civile l'utilisation de leurs propres équipements de communication* » dans les tunnels dont les caractéristiques sont listées par l'arrêté du 7 juillet 2021¹⁰⁷⁸.

301. Un enrichissement des obligations sous l'impulsion du droit européen. – Dès 2004, une directive européenne est venue compléter certains éléments encore absents en droit interne¹⁰⁷⁹, demandant notamment aux États membres d'instaurer des mesures minimales relatives à la sécurité et à la distribution des secours dans les tunnels dont la longueur est supérieure à 500 mètres sur le réseau transeuropéen. Les textes de transpositions¹⁰⁸⁰, tels que

¹⁰⁷⁵ CVR, art. L. 118-1 ; CVR, art. R. 118-3-1 et s. ; Arrêté du 18 avril 2007 portant application des dispositions des articles R. 118-3-9 et R. 118-4-4 du code de la voirie routière et relatif à la composition et la mise à jour des dossiers préliminaire et de sécurité et au compte rendu des incidents et accidents significatifs (*JORF*, 4 mai 2007).

¹⁰⁷⁶ CVR, art. D. 118-2-1 (Ancien art. R. 118-2-1, issu du décret de 2005).

¹⁰⁷⁷ CVR, art. R. 118-1-2.

¹⁰⁷⁸ Arrêté du 7 juillet 2021 définissant les références techniques relatives à la continuité des radiocommunications dans les tunnels pour les services publics qui concourent aux missions de sécurité civile (*JORF*, 11 juillet 2021). Le Code de la sécurité intérieure rappelle cette obligation et ajoute d'autres bâtiments ou infrastructures où elle est amenée à s'appliquer dans un objectif de sécurité civile : CSI, art. L. 732-3 et R. 732-9.

¹⁰⁷⁹ Directive 2004/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen (*JOUE*, 30 avril 2004, p. 39).

¹⁰⁸⁰ La directive 2004/54/CE du 29 avril 2004 est notamment transposée en droit français par la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports (*JORF*, 6 janvier 2006 p. 217), le décret n° 2006-1354 du 8 novembre 2006 relatif à la sécurité d'ouvrages du réseau routier et modifiant le code de la voirie routière (*JORF*, 9 novembre 2006, p. 16 813) et l'arrêté du 8 novembre 2006 fixant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels de plus de 500 mètres du réseau transeuropéen (*JORF*, 9 novembre 2006, p. 16 815).

l'arrêté du 8 novembre 2006, ont mis en œuvre plusieurs obligations et exigences minimales en vue d'assurer le droit à être secouru. Il prévoit ainsi un agent de sécurité en charge de ces questions, des voies d'évacuation et issues de secours, des accès suffisants pour l'intervention des services de secours, des « *garages* » ou bandes d'arrêt d'urgence, un éclairage de sécurité et d'évacuation, des postes de secours équipés au minimum d'un téléphone d'alerte d'urgence et d'extincteurs, d'une alimentation électrique de secours, de dispositifs de fermeture du tunnel en cas d'urgence ou encore d'un équipement de vidéosurveillance notamment « *un système capable de détecter automatiquement les incidents et les incendies* »¹⁰⁸¹.

302. Des difficultés persistantes sur certaines infrastructures. Malgré des évolutions considérables dans la sécurisation des tunnels routiers et dans l'appréhension réglementaire de l'accès matériel des secours, le journaliste Philippe FOURNY alertait, en 2009, sur les difficultés persistantes – heureusement de plus en plus rares – dans certaines de ces infrastructures¹⁰⁸². Pourtant des défaillances alarmantes demeurent, en particulier dans certaines structures vieillissantes¹⁰⁸³. Un rapport parlementaire récent n'a pas manqué de mettre en évidence le nécessaire financement et le caractère prioritaire de la mise aux normes de certains tunnels en matière de sécurité et de secours, notamment à travers l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)¹⁰⁸⁴.

2. Garantir l'accès matériel des secours à travers d'autres réglementations relatives aux voies routières

303. Les normes en matière de secours sur les voies autoroutières. – Les voies autoroutières sont régulièrement le théâtre d'accidents spectaculaires notamment en raison des vitesses importantes auxquelles les véhicules y circulent et de leur importante fréquentation

¹⁰⁸¹ Sur ces tunnels transeuropéens, v. également : CVR, art. R. 118-4-1 et s.

¹⁰⁸² Philippe FOURNY, *L'incendie du tunnel du Mont-Blanc : Chronique d'une catastrophe annoncée*, Ed. Du Mécène, 2009.

¹⁰⁸³ L'enquête menée par les journalistes du magazine *Auto Plus* (n°1324 - 17 janvier 2014), en janvier 2014, démontre l'existence de nombreuses défaillances dans plusieurs tunnels français. Elle signale notamment le cas du tunnel du Paillon (Nice) : des arrêts d'urgence compliqués, des téléphones portables qui ne passent pas et ne permettent pas de contacter les secours rapidement ou encore une mauvaise indication des issues de secours. Le Ministre des transports de l'époque, Frédéric Cuvillier, avait alors annoncé une importante inspection des tunnels routiers existants.

¹⁰⁸⁴ Hervé MAUREY, Rapport parlementaire n° 458 sur les infrastructures routières et autoroutières : un réseau en danger, Sénat, 8 mars 2017, p. 12 et p. 27 ; L'AFITF est un établissement public à caractère administratif (EPA), placé sous la tutelle du Ministère en charge des transports, créé par le décret n°2004-1317 du 26 novembre 2004 relatif à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (*JORF*, 1er décembre 2004, p. 20 474).

quotidienne. De ce point de vue, des outils propres à assurer l'accès matériel des secours sont prévus par quelques réglementations. Sur l'autoroute, chacune des deux chaussées séparées par un terre-plein central dispose ainsi d'une bande d'arrêt d'urgence (BAU), sauf sur quelques rares portions relativement réduites. Si la BAU permet aux automobilistes de s'arrêter en cas de malaise, de panne ou d'autre urgence¹⁰⁸⁵, notamment pour contacter les secours, cette dernière permet aussi l'acheminement plus rapide des secours vers les lieux d'un accident, en particulier en cas d'embouteillages. La circulation des autres véhicules y est, en principe, strictement interdite par les dispositions du Code de la route. Cette infraction est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la 4ème classe, d'une perte de trois points sur le permis de conduire et d'une possible suspension complémentaire¹⁰⁸⁶. Dans plusieurs pays de l'Est de l'Europe et en Allemagne, l'acheminement des secours n'est généralement pas effectué par les BAU. En effet, les véhicules de secours se frayent un chemin dans la circulation (la *Rettungsgasse*, en allemand), les automobilistes devant leur laisser un certain couloir de passage prioritaire au milieu des voies de circulation. Au Luxembourg, ce couloir de passage est également prévu par le Code de la route, lorsque la circulation sur les voies apparaît surchargée¹⁰⁸⁷. Nos BAU disposent aussi de bornes d'appels d'urgence permettant notamment de prévenir les secours en cas d'accidents, bien que leur nombre semble se réduire à l'heure de la généralisation de la téléphonie mobile¹⁰⁸⁸.

304. L'obligation récente relative à la dénomination des voies. – Dans un autre registre pas si éloigné, la question de la nomination et de la numérotation précise des voies de circulation n'est pas totalement déconnectée de celle de l'accès matériel des secours. Afin notamment d'assurer son effectivité, dans le cadre du droit à être secouru, le législateur s'est inquiété de

¹⁰⁸⁵ Le Code de la Route impose une impérieuse nécessité pour justifier l'arrêt ou le stationnement sur la BAU ; C. Route, art. R. 421-7 al. 1^{er} : « *Sauf en cas de nécessité absolue, les conducteurs ne doivent pas arrêter ou stationner leur véhicule sur les chaussées et les accotements, y compris sur les bandes d'arrêt d'urgence des autoroutes* ».

¹⁰⁸⁶ C. Route, art. R. 412-8 : « *La circulation sur les bandes d'arrêt d'urgence est interdite (...)* ». Il est également possible de prononcer une « *peine complémentaire de suspension du permis de conduire pour une durée de trois ans au plus, cette suspension pouvant être limitée à la conduite en dehors de l'activité professionnelle* ». Des sanctions qui ont été ainsi renforcées en 2012, par le décret n° 2012-3 du 3 janvier 2012 portant diverses mesures de sécurité routière (*JORF*, 4 janvier 2012, p. 117).

¹⁰⁸⁷ Code de la Route du Grand-Duché du Luxembourg, art. 156 §7 : « *Lorsque la dégradation de la fluidité de la circulation entrave le libre passage des véhicules en service urgent (...), les conducteurs qui circulent sur une autoroute comptant deux voies de circulation, doivent ménager un couloir médian et (...) se ranger et au besoin s'arrêter à l'approche d'un de ces véhicules. Les conducteurs qui empruntent la voie de gauche doivent serrer le plus près possible le bord gauche de celle-ci et les conducteurs qui empruntent la voie de droite doivent serrer le plus près possible le bord droit de celle-ci* ». Le non-respect de cette règle entraîne une amende de 145 euros et le retrait de deux points sur le permis de conduire.

¹⁰⁸⁸ Stéphane GUÉRARD, « Fasc. 410-12 : voirie routière. – Voies à statut particulier », *JCl. Adm.*, 14 mai 2023, §4.

trop nombreuses voies et lieux n'ayant pas d'adresses précises. Dans des communes très rurales en particulier, ce manquement peut causer des difficultés extrêmement importantes pour l'acheminement des secours qui n'arrivent pas à accéder correctement et rapidement à un lieu précis, et ce malgré l'urgence. Si la loi prévoyait déjà que le numérotage des habitations s'effectue dans le cadre de pouvoirs de police particuliers du maire de la commune¹⁰⁸⁹, la récente loi 3DS¹⁰⁹⁰ est venue également ajouter que « *le conseil municipal procède à la dénomination des voies et lieux-dits, y compris les voies privées ouvertes à la circulation* », avant une mise à disposition des données auprès d'une base élaborée par l'État¹⁰⁹¹. Pour les parlementaires, cette réglementation « *relève avant tout d'une nécessité (...) pour l'orientation des secours et forces de l'ordre* »¹⁰⁹² ; un argument très unanimement mis en avant durant l'examen du texte et après son entrée en vigueur¹⁰⁹³. Il s'agit effectivement de généraliser la dénomination des voies auxquels les secours peuvent notamment avoir accès et dont l'absence pourrait les placer dans des situations de manquement. Si la généralisation de cette obligation est récente – elle n'existait auparavant que pour les communes de plus de 2 000 habitants et figurait dans un texte purement fiscal¹⁰⁹⁴ – et sa mise en pratique encore incomplète, il n'en demeure pas moins qu'elle améliore et complète largement la garantie d'un accès matériel des forces de secours. Pour les territoires les plus reculés, la solution réside sans doute aussi dans l'usage des nouvelles technologies, notamment le développement de la géolocalisation en lien avec les opérateurs de téléphonie¹⁰⁹⁵.

305. Les véhicules de secours éclipçant certaines restrictions juridiques. – Si la loi d'orientation des mobilités¹⁰⁹⁶ a progressivement instauré des zones à faibles émissions (ZFE) dans un certain nombre de grandes agglomérations, pour interdire notamment la circulation de véhicules polluants, le législateur n'a pas manqué d'instaurer une dérogation pour les véhicules

¹⁰⁸⁹ CGCT, art. L. 2213-28 ; V. Par exemple : CAA Nancy, 29 octobre 2020, n° 19NC01138.

¹⁰⁹⁰ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (*JORF*, 22 février 2022) ; Décret n° 2023-767 du 11 août 2023 relatif à la mise à disposition par les communes des données relatives à la dénomination des voies et à la numérotation des maisons et autres constructions (*JORF*, 13 août 2023).

¹⁰⁹¹ CGCT, art. L. 2121-30 II°.

¹⁰⁹² QE n° 04804 de M. Hervé GILLÉ (*JO Sénat*, 19 janvier 2023, p. 292).

¹⁰⁹³ Eléa POMMIERS, « Dans les petits villages, les rues sans nom et sans numéro vont disparaître », *Le Monde*, 14 février 2022.

¹⁰⁹⁴ Décret n° 94-1112 du 19 décembre 1994 relatif à la communication au centre des impôts foncier ou au bureau du cadastre de la liste alphabétique des voies de la commune et du numérotage des immeubles (*JORF*, 22 décembre 1994) ; V. Également les évolutions jurisprudentielles sur le sujet : CE, 19 juin 1974, *Sieur Broutin*, n° 88410, Lebon p. 346 ; CE, 26 mars 2012, *Cne de Vergèze*, n° 336459 ; TA Dijon, 11 janvier 2023, n° 2202947.

¹⁰⁹⁵ V. *Infra*, paragraphe 313.

¹⁰⁹⁶ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (*JORF*, 26 décembre 2019) ; CGCT, art. L. 2213-4-1 et s.

de secours et des forces de l'ordre¹⁰⁹⁷. Pour les particuliers devant se rendre dans les hôpitaux situés dans ces zones, en particulier pour les urgences, l'état de nécessité – déjà évoqué dans notre étude – pourrait permettre un classement sans suite de l'infraction en fonction des circonstances invoquées. De la même façon, si la circulation des véhicules terrestres à moteur reste largement réglementée sur les rivages de la mer et les plages notamment afin d'assurer leur protection environnementale, les véhicules de secours eux dérogent à cette exigeante réglementation¹⁰⁹⁸. Dans ces deux cas, l'accès des secours et donc le droit à être secouru apparaissent privilégiés.

Section 2 – Le recours aux nouvelles technologies favorisant l'accès aux secours

306. Depuis plusieurs dizaines d'années, les secours bénéficient – en France comme dans d'autres pays dans le monde – d'une modernisation sans précédent, notamment grâce à l'utilisation de moyens techniques toujours plus puissants¹⁰⁹⁹. Comme nous l'avons largement démontré jusqu'ici, la question de l'accès matériel aux secours et l'accès matériel des secours est intrinsèquement nécessaire à la mise en œuvre du droit fondamental à être secouru.

307. Parmi l'ensemble des outils favorisant une modernisation de notre système de sécurité civile, il nous est apparu opportun de nous arrêter plus particulièrement sur le développement, puis la généralisation de la téléphonie qui est venu favoriser – depuis plusieurs décennies – et faciliter le lien entre les secours et les personnes bénéficiant ainsi du droit à être secouru (§1). Mais de manière encore plus récente, le recours à d'autres technologies semble indéniablement venir renforcer l'accès matériel aux secours (§2).

§1. L'accès matériel des secours largement amélioré par les outils de téléphonie

308. Dès les années 1930 et 1940, le numéro 18 est progressivement mis en place par les pouvoirs publics dans quelques grandes villes, pour permettre de joindre les sapeurs-pompiers. Mais comme le rappelle le Colonel Marc GENOVESE, « *le recours au 18 a tardé avant de se mettre en place sur l'ensemble du territoire. Longtemps, de nombreux centres de première*

¹⁰⁹⁷ CGCT, art. R. 2213-1-0-1 : « II.- L'accès à la zone à circulation restreinte ne peut être interdit : 1° Aux véhicules d'intérêt général au sens de l'article R. 311-1 du code de la route (...) »

¹⁰⁹⁸ C. Envir., art. L. 321-9.

¹⁰⁹⁹ Sur le sujet, v. notamment : Décret n°2018-856 du 8 octobre 2018 portant création de l'Agence du numérique de la sécurité civile (JORF, 9 octobre 2018) ; Gabrielle ZIGNANI, « La création d'une Agence du numérique de la sécurité civile », *La Gazette des communes*, 9 octobre 2018 ; CSI, art. R. 732-11-1 et s.

intervention ont été alertés par un numéro téléphonique à huit chiffres, la brigade de gendarmerie territoriale se chargeant bien souvent de réceptionner, par ailleurs, les 18, (...) avant de le retransmettre aux sapeurs-pompiers »¹¹⁰⁰. Largement répandu dans la capitale¹¹⁰¹, le système d'alerte restait donc très chaotique, particulièrement dans les territoires ruraux, jusqu'au milieu des années 1970¹¹⁰². Progressivement, les pouvoirs publics ont travaillé sur la question de l'acheminement des appels relatifs aux secours (A). Ils sont également venus organiser la réception et le traitement de l'alerte par les différents acteurs du secours (B).

A. Garantir le droit à être secouru à travers l'acheminement des appels aux secours

309. Pour garantir un égal accès au droit à être secouru, les pouvoirs publics veillent depuis plusieurs décennies à développer et généraliser des numéros d'appel efficaces pour joindre facilement les secours (1), tandis qu'une série d'obligations d'acheminement pèse sur les opérateurs de téléphonie (2).

1. Le développement des numéros d'appel aux secours

310. La généralisation des numéros spécifiques aux secours. – Après des débuts chaotiques et largement inégaux sur le territoire, qui rendaient difficilement tenable la garantie d'un accès matériel aux secours pour la totalité de la population, les numéros d'urgence simplifiés tendent à se généraliser dès la fin des années 1970. Le gouvernement français a ainsi créé le numéro 15 permettant de joindre de manière aisée les premiers services d'aide médicale urgente (SAMU). Un numéro qui fut officialisé ensuite par le décret du 16 décembre 1987¹¹⁰³. Dans la suite logique de cette tendance, le décret du 6 mai 1988¹¹⁰⁴ est venu confirmer également la généralisation d'un « *numéro d'appel téléphonique unique* » permettant de joindre directement les services d'incendie et de secours : le numéro 18. Pour s'adapter aux besoins en évolution constante de la population, les pouvoirs publics ont également développé d'autres numéros spécifiques ces dernières années. Pour simplifier et améliorer l'accès matériel aux

¹¹⁰⁰ Marc GENOVESE, *Droit appliqué aux services d'incendie et de secours*, Éditions du Papyrus, 2002, p. 127 (réédité en 2016, 7ème édition).

¹¹⁰¹ Charles-Antoine WANECQ, « Recevoir l'appel urgent à Paris, de 1920 à 1980 : la gestion des flux médicaux et secouristes », *Flux*, 2018, n° 111-112, p. 7 et s.

¹¹⁰² Charles-Antoine WANECQ, « L'appel d'urgence, une histoire à deux chiffres ou à trois numéros », *Huffington-Post*, 13 février 2015.

¹¹⁰³ Art. 8 du décret n° 87-1005 du 16 décembre 1987 relatif aux missions et à l'organisation des unités participant au Service d'aide médicale urgente appelées SAMU (*JORF*, 17 décembre 1987, p. 14 692).

¹¹⁰⁴ Art. 31 du décret n° 88-623 du 6 mai 1988 relatif à l'organisation générale des services d'incendie et de secours (*JORF*, 8 mai 1988, p. 6638).

secours pour la population, le numéro 114 permet aux personnes handicapées ou malentendantes d'alerter les secours par des SMS¹¹⁰⁵, de même que les numéros 3117 et 31177 permettent d'alerter les secours, par téléphone ou SMS, d'un incident nécessitant leur intervention face à des comportements menaçants et aux risques de terrorisme dans les transports en commun. Aujourd'hui, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) définit de manière exhaustive et met régulièrement à jour la liste des numéros d'urgence pour les appels destinés à la sauvegarde des vies humaines, aux interventions de police, à la lutte contre l'incendie et à l'urgence sociale¹¹⁰⁶. D'autres dispositifs tels que la téléassistance par montres connectées, en particulier à destination des personnes âgées solitaires ou d'autres personnes dépendantes, permettent de prévenir plus facilement les secours. Ils sont là aussi encouragés par l'État, traduction plus récente encore du droit à être secouru, qui prévoit une prise en charge partielle des coûts, notamment à travers un dispositif de crédit d'impôt. L'objectif du développement des numéros d'urgence et de l'ensemble de ces dispositifs est bel et bien de faciliter toujours plus unanimement l'accès aux secours, témoignant par là même de l'esprit profondément « universel » du droit à être secouru en France.

311. Une nouvelle simplification : la longue réflexion sur un numéro unique. – La multiplication des numéros d'urgence n'a pas manqué de relancer la question de la

¹¹⁰⁵ CPCE, art. D 98-8-1 et s.

¹¹⁰⁶ Décision n° 2022-2372 du 1er décembre 2022 modifiant la décision n° 02-1179 du 19 décembre 2002 établissant la liste des numéros d'urgence devant être acheminés gratuitement par les opérateurs de communications électroniques (*JORF*, 29 décembre 2022) : « *La liste des numéros d'urgence en vigueur à la suite de ces décisions est la suivante :*

- 112 : numéro d'urgence européen ;
- 15 : sauvegarde des vies humaines - SAMU ;
- 17 : intervention de police - Police-Secours ;
- 18 : lutte contre l'incendie et sauvegarde des vies humaines - Pompiers ;
- 114 : numéro d'urgence pour les personnes déficientes auditives ;
- 115 : urgence sociale - SAMU social ;
- 119 : urgence sociale - Enfance en danger ;
- 116000 : urgence sociale - Enfants disparus ;
- 116111 : urgence sociale - Enfance en danger ;
- 116117 : sauvegarde des vies humaines - Permanence des soins ambulatoires ;
- 191 : urgences aéronautiques ;
- 196 : urgences maritimes ;

-197 : alerte attentat - alerte enlèvement » ; CPCE, art. 98-8 : « On entend par communications d'urgence, les communications effectuées au moyen de services de communications interpersonnelles, entre un utilisateur final et le centre de réception des communications d'urgence, dont le but est de demander et de recevoir des secours d'urgence de la part des services publics d'urgence chargés : de la sauvegarde des vies humaines ; des interventions de police ; de la lutte contre l'incendie ; de l'urgence sociale.(...) »

La liste des numéros destinés aux communications d'urgence est précisée par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse dans les conditions prévues à l'article L. 36-6 ».

simplification à travers un numéro unique, compte tenu des difficultés que la situation actuelle pouvait engendrer. En effet, le système de numéros d'urgence dont l'objectif initial était de faciliter l'accès aux secours n'aurait-il pas disparu à l'heure actuelle en raison de leur multiplication ? Le questionnement est renforcé lorsqu'ailleurs en Europe ou aux États-Unis, l'existence d'un numéro unique pour joindre les secours semble assez largement plébiscité. Dès 1937, le Royaume-Uni créait d'ailleurs son numéro unique d'appels d'urgence – le 999 – avant que les États-Unis ne reproduisent ce système avec la première composition du numéro 911, en Alabama, en février 1968. Un numéro unique généralisé outre-Atlantique, dès le début des années 1980, répondant ainsi aux souhaits émis en ce sens par le Congrès américain. En France, ces débats sont toujours d'actualité, mais on peut regretter qu'ils ne débouchent malgré tout sur aucune solution concrète et pérenne pour favoriser l'accès aux secours. La mise en œuvre d'un numéro d'appel d'urgence unique européen, le 112, parallèlement aux numéros d'appel d'urgence nationaux existants¹¹⁰⁷, n'a guère parachevé cette réflexion dans l'hexagone. Conformément à la décision du Conseil des Communautés européennes, son entrée en vigueur devait avoir lieu avant la fin de l'année 1992, ou au plus tard, pour les États membres qui rencontraient des difficultés, au 31 décembre 1996. Malgré tout et par rapport à nos voisins européens, il reste utilisé aujourd'hui de manière très marginale dans notre pays. Depuis 2009, une journée de promotion de ce numéro d'urgence a même été mise en œuvre chaque 11 février¹¹⁰⁸. Plus récemment, le député Stéphane VIRY et quelques-uns de ses collègues ne manquaient pas de relayer cette réflexion sur les numéros d'urgence à travers une proposition de loi visant à instaurer le numéro 112 comme numéro unique : « *la France est le pays d'Europe où coexistent le plus de numéros d'appels d'urgence. Dès lors, une confusion peut s'instaurer sur les compétences liées à chaque service de secours, ce qui, dans des situations d'urgence, peu propices à la réflexion, peut être néfaste alors qu'il convient de faire gagner un maximum de temps aux victimes tout comme aux services d'urgence* »¹¹⁰⁹. Gérard COLLOMB, alors ministre de l'Intérieur, n'avait pas manqué de relayer cette interrogation et d'exprimer la volonté du gouvernement de poursuivre cette réflexion pour améliorer encore l'accès aux secours et la simplicité du système¹¹¹⁰. Un débat qui semble pourtant toujours en suspens,

¹¹⁰⁷ Décision n° 91/396/CEE du Conseil, du 29 juillet 1991, relative à la création d'un numéro d'appel d'urgence unique européen (JOCE, 06 août 1991, L. 217) ; Circulaire du 21 avril 1995 relative à la mise en place du 112, numéro de téléphone d'urgence unique européen (JORF, 7 mai 1995).

¹¹⁰⁸ Delphine CHAYET, « Le 112, l'appel européen d'urgence médicale », *Le Figaro*, 19 juin 2011.

¹¹⁰⁹ Stéphane VIRY et a., Proposition de loi n° 1201 tendant à instaurer le 112 comme le véritable numéro d'urgence unique sur l'ensemble du territoire national, Assemblée nationale, 25 juillet 2018.

¹¹¹⁰ Discours de M. Gérard COLLOMB, Ministre de l'Intérieur, 125ème Congrès des sapeurs-pompiers de France, Bourg-en-Bresse, septembre 2018.

malgré une volonté affichée d'expérimentation du recours à un numéro unique dans le cadre de la loi Matras¹¹¹¹. Une expérimentation est menée, depuis l'automne 2023, sur le territoire de la région Auvergne-Rhône-Alpes pour regrouper l'ensemble des numéros d'urgence actuel autour d'un seul numéro de secours et de la mise en place de plateformes uniques¹¹¹². Il est toutefois encore trop tôt pour dresser un bilan pertinent de cette expérimentation qui ne manquera sans doute pas d'intérêt.

2. Les obligations d'acheminement des appels pesant sur les opérateurs

312. La transmission et l'acheminement gratuit des appels d'urgence. – La loi du 26 juillet 1996¹¹¹³ prévoyait déjà que, France Télécom – seul acteur du service public de télécommunication de l'époque – assure gratuitement « *la transmission et l'acheminement des appels téléphoniques d'urgence* »¹¹¹⁴. Résistant à l'ensemble des évolutions du monde numérique, cette obligation est confirmée, pour l'ensemble des opérateurs dans un secteur plus

¹¹¹¹ Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, (JORF, 26 novembre 2021) ; Art. 46, II°) : « Pour une durée de deux ans à compter de l'entrée en vigueur des mesures d'application du présent article, est mise en place une expérimentation visant à instituer un numéro unique d'appel d'urgence. Cette expérimentation a pour objectif de faciliter et d'accélérer l'accès aux services d'incendie et de secours, aux services de police et de gendarmerie nationales, aux services d'aide médicale urgente, en lien avec la garde ambulancière, avec la permanence des soins et, lorsqu'elles réalisent des missions pour le compte des services d'incendie et de secours, avec les associations agréées de sécurité civile. Elle a pour objectif d'améliorer la prise en charge des personnes appelantes à travers le renforcement de la coordination entre ces services (...) ».

¹¹¹² Déclaration d'Aurélien ROUSSEAU, Ministre de la santé, 129^e Congrès des sapeurs-pompiers de France, 7 octobre 2023 : « J'ai pu souligner mon attachement à mettre en œuvre rapidement les innovations issues de la loi MATRAS. Et je peux à ce titre également vous confirmer que les travaux de l'expérimentation des modèles de plateformes communes ont démarré.

La région Auvergne-Rhône-Alpes a été choisie comme cadre pour cette expérimentation et deux comités directeur de pilotage se sont déjà tenus au niveau national.

Aussi, dans son discours à Corbeil-Essonnes le 6 janvier 2023, le président de la République avait rappelé la nécessité forte de généraliser le Service d'Accès aux Soins avant la fin de l'année 2023.

Je souhaite ainsi réaffirmer ici le rôle fondamental de la régulation médicale, exclusivement exercée dans les SAMU-SAS, comme élément pivot de l'organisation des soins urgents et des parcours de soins.

En tant que ministre de la Santé et de la Prévention, il y a un point sur lequel je serai très vigilant. C'est celui de la qualité et de la sécurité de la prise en charge des appels de l'aide médicale urgente pour éviter toute perte de chance aux patients.

L'expérimentation du numéro d'appel unique ne doit engendrer aucune dégradation de la qualité de service, ni aucune augmentation du nombre d'événements indésirables graves.

A ce titre, l'arbre décisionnel de la plateforme de gestion commune des appels devra nécessairement être le résultat d'un travail concerté entre les professionnels relevant de nos deux ministères pour que l'expérimentation puisse démarrer dans de bonnes conditions ».

¹¹¹³ Loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications (JORF, 27 juillet 1996, p. 11 384). Elle introduit les articles L. 35-1 et L. 35-2 du Code des postes et télécommunications devenu le CPCE.

¹¹¹⁴ V. Notamment : Gérard MOINE, « Le service universel des télécommunications : contenu, financement, opérateurs », AJDA 1997, p. 246

largement ouvert à la concurrence et à la privatisation, à travers la loi du 31 décembre 2003¹¹¹⁵ et la transposition d'une directive européenne de 2002¹¹¹⁶, notamment par les dispositions du décret du 17 novembre 2004¹¹¹⁷. L'ensemble de ces textes confirment la nécessité du droit à être secouru et soulignent l'importance de garantir l'accès aux secours, notamment en veillant à l'acheminement efficace des appels téléphoniques par les opérateurs, afin d'en assurer une mise en œuvre adéquate. En droit positif, cette obligation est réaffirmée et précisée par le Code des postes et des communications électroniques (CPCE) qui prévoit que « *l'opérateur prend les mesures nécessaires pour acheminer gratuitement les appels d'urgence à partir des points d'accès publics, des points d'abonnement et des points d'interconnexion vers le centre compétent correspondant à la localisation de l'appelant ou au type de l'appel, en fonction des informations et listes transmises par les représentants de l'État dans les départements* »¹¹¹⁸. Il précise également que cet opérateur de téléphonie « *ne reçoit pas de compensation financière de la part de l'État à ce titre* » et « *s'abstient de faire figurer sur les factures les numéros appelés* ». Enfin, plus récemment, le législateur a introduit une obligation supplémentaire concernant « *l'acheminement des communications des pouvoirs publics destinées au public pour l'avertir de dangers imminents ou atténuer les effets de catastrophes majeures* »¹¹¹⁹. Plusieurs auteurs dans la doctrine qualifient l'ensemble de ces obligations de véritables « *missions d'intérêt général* »¹¹²⁰ pour les opérateurs.

313. La transmission des données relatives à la localisation des personnes à secourir. –

Si le CPCE précise que les données permettant la localisation de l'équipement de l'utilisateur ne peuvent ni être utilisées pendant la communication à des fins autres que son acheminement, ni être conservées et traitées après l'achèvement de la communication qu'avec le consentement

¹¹¹⁵ Loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom (*JORF*, 1^{er} janvier 2004, p. 9) ; Laureen MELKA, « Obligations de service public et financement du service universel des communications électroniques », *AJDA* 2004, p. 2246.

¹¹¹⁶ Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002, concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (*Journal Officiel des Communautés européennes*, 24 avril 2002, L 108/52).

¹¹¹⁷ Décret n° 2004-1222 du 17 novembre 2004 relatif aux obligations de service public et au financement du service universel des communications électroniques et modifiant le code des postes et des communications électroniques (*JORF*, 19 novembre 2004, p. 19 497).

¹¹¹⁸ CPCE, art. D. 98-8.

¹¹¹⁹ CPCE, art. L. 33-1 I°) *f bis* ; Ordonnance n° 2011-1012 du 24 août 2011 relative aux communications électroniques (*JORF*, 26 août 2011, p. 14 473) ; Ordonnance n° 2021-650 du 26 mai 2021 portant transposition de la directive UE 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen et relative aux mesures d'adaptation des pouvoirs de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (*JORF*, 27 mai 2021) ; Sur le dispositif « FR-Alerte », v. *Infra*, paragraphe 330.

¹¹²⁰ Jean-François LACHAUME, Hélène PAULIAT, Claudie BOITEAU et Clotilde DEFFIGIER (dir.), *Droit des services publics*, LexisNexis, 2ème édition, 2015, p. 104.

de l'abonné¹¹²¹, une exception est prévue pour les appels à destination des secours : « *tout appel destiné à un service d'urgence vaut consentement de l'utilisateur jusqu'à l'aboutissement de l'opération de secours qu'il déclenche et seulement pour en permettre la réalisation* ». ¹¹²² Pour une réelle mise en œuvre du droit à être secouru, il est donc prévu une transmission instantanée des données permettant la localisation de l'appelant et ainsi garantir l'accès des secours. Les dispositions réglementaires du CPCE précisent ainsi que « *lors d'une communication d'urgence, le fournisseur de service (...) met sans délai à la disposition des services de secours, agissant dans le cadre de missions d'interventions de secours, les informations de localisation de l'appelant par un procédé sécurisé. On entend par informations de localisation l'adresse de l'appelant issue de la liste d'abonnés et d'utilisateurs du fournisseur de service de communications interpersonnelles fondé sur la numérotation complète, non expurgée et mise à jour et, dans le cas du service mobile, le lieu géographique de provenance de la communication* » ¹¹²³. Par ailleurs, la Cour de justice de l'Union européenne est attentive à ce que la réglementation de l'ensemble des États membres permette, à l'occasion de la composition du numéro européen 112, la transmission immédiate des informations relatives à la localisation de la personne ¹¹²⁴. Ces obligations engendrent ainsi une réaction adaptée des secours et une meilleure gestion territoriale de leur déploiement dans le cadre du droit à être secouru. Si des difficultés peuvent subsister quant à la géolocalisation exacte des appels émis par des téléphones portables, plusieurs SDIS ont désormais recours à l'application « *GéoLoc18_112* ». C'est, par exemple, le cas du SDIS du Morbihan qui rappelle que grâce à cette application et l'envoi d'un lien, il suffit à la victime de cliquer dessus pour envoyer immédiatement sa localisation plus précise ¹¹²⁵.

314. La permanence et la continuité de l'acheminement des appels d'urgence. – S'il est évident que, dans l'objectif d'une réelle mise en œuvre du droit à être secouru, le législateur oblige les opérateurs à acheminer gratuitement les appels et à permettre aux acteurs du secours de se rendre le plus rapidement possible sur les lieux où une personne doit bénéficier de secours, la question de la permanence et de la continuité de cet acheminement est posée. Elle fait

¹¹²¹ CPCE, art. L. 34-1.

¹¹²² CPCE, art. L. 34-1 V°).

¹¹²³ CPCE, art. D. 98-8.

¹¹²⁴ CJUE, 5 septembre 2019, aff. C-417/18 ; Vincent BASSANI, « Numéro d'appel d'urgence unique européen », *Europe*, n°11, novembre 2019, comm. 430 ; V. Également : CJCE, 11 septembre 2008, aff. C-274/07 ; Philippe ACHILLEAS, « Fasc. 402 : Droit européen des communications électroniques », *JCl. Communication*, 1^{er} juillet 2020 (mise à jour : 29 mai 2023).

¹¹²⁵ Nora MOREAU, « Bretagne : les pompiers capables de géolocaliser des victimes en 30 secondes », *Le Parisien*, 9 mai 2017.

finalement écho à cette problématique qui touche très largement les secours et que nous avons pu déjà aborder par ailleurs. Précisant les obligations législatives en la matière¹¹²⁶, les dispositions réglementaires du CPCE évoquent cette question de la continuité et précise que « *l'opérateur doit prendre les dispositions nécessaires pour assurer de manière permanente et continue l'exploitation du réseau et des services de communications électroniques et pour qu'il soit remédié aux effets de la défaillance du système dégradant la qualité du service pour l'ensemble ou une partie des clients, dans les délais les plus brefs. Il prend toutes les mesures de nature à garantir un accès ininterrompu aux services d'urgence* »¹¹²⁷. Le dernier élément témoigne de l'inquiétude certaine engendrée par la question de l'interruption possible des communications vers les acteurs du secours, en particulier depuis le mouvement de privatisation des réseaux. Une crainte relayée d'ailleurs récemment, en particulier à l'occasion de pannes sur les réseaux ou encore dans le contexte de sobriété énergétique abordé dans le pays. Les pouvoirs publics se montrent très attentifs à cette problématique et veillent autant que possible au maintien – dans le cadre du droit à être secouru et pour éviter une mise en cause devant le juge¹¹²⁸ – des possibilités de communication. Toutefois, il est clair que la continuité et la permanence de l'acheminement des communications ne sauraient à elles seules garantir l'accès aux secours. Il est impératif pour cela de compléter ces éléments par une réelle organisation de la réception de l'alerte, mais aussi de son traitement, par les différents acteurs du secours en vue d'assurer ce droit à être secouru.

B. Garantir le droit à être secouru à travers l'organisation de la réception et du traitement de l'alerte par les secours

315. L'organisation de la réception et du traitement de l'alerte par les secours apparaît comme une obligation juridique somme toute assez récente pour les services de secours et découlant d'un droit à être secouru (1). Cette obligation récente, qui permet l'accès matériel de la population vers les secours et des secours vers la population, pousse les pouvoirs publics à mener des réflexions importantes en faveur d'une meilleure interconnexion entre les acteurs, justifiée notamment par leur multiplicité à l'instar des numéros listés précédemment (2).

¹¹²⁶ CPCE, art. L. 33-1 I°) f : « *L'acheminement gratuit des communications d'urgence. A ce titre, les opérateurs mettent en œuvre toute mesure permettant de garantir la continuité de l'acheminement de ces communications. Ils sont chargés de mettre en place une supervision technique permettant d'assurer, dans les meilleurs délais, une remontée d'alerte dans les conditions définies par décret. Ils fournissent également gratuitement aux services d'urgence l'information relative à la localisation de l'appelant* ».

¹¹²⁷ CPCE, art. D. 98-4.

¹¹²⁸ Sur ce point, v. *Supra*, partie 1, titre 1, chapitre 2.

1. Une obligation relativement récente pour les services de secours

316. Une modernisation nécessaire pour assurer l'accès matériel des secours. – Dans une circulaire publiée en juillet 1991, le ministre de l'Intérieur, Philippe MARCHAND, précise que « *posséder des moyens d'intervention modernes, bien organisés et efficaces, relève d'une exigence de service public pour la protection des citoyens* »¹¹²⁹. Ce dernier considère, par ailleurs, les centres de traitement de l'alerte comme « *des éléments de modernisation, et donc de plus grande efficacité, du réseau d'alerte* »¹¹³⁰. Il est certain que tout dispositif améliorant la réception et le traitement de l'alerte, donnée par les « badauds » passant par là ou par les personnes à secourir elles-mêmes, apparaît aujourd'hui indispensable à la mise en œuvre de nos politiques publiques en la matière. Le droit à être secouru implique à n'en pas douter que l'alerte acheminée par les opérateurs de téléphonie puisse être traitée de manière qualitative. Il est effectivement important de noter que l'efficacité et la mise en œuvre des secours dépend de la capacité des acteurs à répondre rapidement, en permanence et à déclencher un déploiement de ressources humaines et matérielles éminemment adapté à la situation en présence. Depuis 2016, plusieurs services ministériels et les différents services de secours travaillent également sur le projet « NexSIS »¹¹³¹ qui vise notamment à « *fournir à l'ensemble de la chaîne de sécurité civile un système moderne et innovant garantissant une interopérabilité effective entre les centres opérationnels des SIS et des échanges facilités avec les autres acteurs opérationnels de la chaîne des secours* »¹¹³². Pour le ministère de l'Intérieur, « *l'enjeu (...) est de propulser la chaîne des secours à l'ère du numérique, de la mobilité et de l'interopérabilité. C'est pourquoi NexSIS est conçu comme une plateforme digitale des secours qui offrira un ensemble complet de services aux CTA-CODIS (...) et à la population, pour faciliter l'accès aux secours, le traitement des appels d'urgence et la mobilisation des ressources qui permettent jour après jour de sauver des vies* »¹¹³³.

¹¹²⁹ Circulaire du 24 juillet 1991 concernant la création, l'organisation et le fonctionnement des centres opérationnels départementaux d'incendie et de secours et des centres de traitement de l'alerte (NOR INTE/9100165C).

¹¹³⁰ *Ibid.*

¹¹³¹ Décret n° 2019-19 du 9 janvier 2019 relatif au système d'information et de commandement unifié des services d'incendie et de secours et de la sécurité civile « NexSIS 18-112 » (*JORF*, 11 janvier 2019).

¹¹³² Rép. Min. (*JO Sénat*, 25 octobre 2018, p. 5463) à la question écrite n° 06234 de M. Jean-Pierre VOGEL (*JO Sénat*, 19 juillet 2018, p. 3560).

¹¹³³ Rép. Min. (*JO Sénat*, 25 octobre 2018, p. 5463) à la question écrite n° 06987 de M. Christian CAMBON (*JO Sénat*, 27 septembre 2018, p. 4859).

317. Des obligations précisées par le législateur et le pouvoir réglementaire. – La loi du 6 janvier 1986 relative à l'aide médicale urgente¹¹³⁴ prévoit que les premières unités du SAMU, au sein des centres hospitaliers, « *comportent un centre de réception et de régulation des appels. Le fonctionnement de ces centres est assuré avec les praticiens représentés par les instances départementales des organisations représentatives nationales, ou les organisations ou associations représentatives au plan départemental, dans la mesure où elles en font la demande et conformément à des conventions approuvées par le représentant de l'État dans le département* »¹¹³⁵. Le droit positif prévoit toujours cette obligation et le fonctionnement des « centres 15 » qui apparaissent indispensables à la mise en œuvre du droit à être secouru¹¹³⁶. Des moyens matériels et du personnel sont spécifiquement dédiés à ces plateformes chargées de la réception et de la régulation des appels¹¹³⁷. Si le Code de la santé publique traite de son fonctionnement, de son financement¹¹³⁸ et de l'association d'autres partenaires¹¹³⁹, ses dispositions prévoient également la continuité de cette réception et évoquent l'efficacité qui est recherchée¹¹⁴⁰. Avec le décret du 6 mai 1988 relatif à l'organisation générale des services d'incendie et de secours, qui a généralisé le numéro 18, l'implantation de centres de traitement de l'alerte (CTA) se concrétise également dans plusieurs départements de France. Le législateur prévoit que, de son côté, chaque SDIS doit « *disposer dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la loi (...) du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours : (...) d'un, ou, si nécessaire, plusieurs centres de traitement de l'alerte, chargés de la réception, du traitement et de la réorientation éventuelle des demandes de secours* »¹¹⁴¹. La mise en œuvre d'un ou plusieurs centres de traitement de l'alerte est donc d'une obligation, pour chaque SDIS, c'est-à-dire dans chaque département depuis 2001. Le droit positif précise cette obligation et le

¹¹³⁴ Loi n° 86-11 du 6 janvier 1986 relative à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires (JORF, 7 janvier 1986, p. 327).

¹¹³⁵ Des dispositions confirmées par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (JORF, 22 juillet 2009, p. 12184), qui introduit l'article L. 6311-2 du Code de la santé publique.

¹¹³⁶ CSP, art. L. 6311-2 al. 3 : « *Un centre de réception et de régulation des appels est installé dans les services d'aide médicale urgente. Ce centre peut être commun à plusieurs services concourant à l'aide médicale urgente. Il est organisé avec les professionnels de santé du territoire exerçant en secteur ambulatoire et en établissement de santé participant à l'organisation et au fonctionnement du service d'accès aux soins mentionné à l'article L. 6311-3* ».

¹¹³⁷ CSP, art. R. 6311-7 : « *Pour l'exercice de leurs missions, les services d'aide médicale urgente disposent des moyens en matériel et en personnel médical et non médical chargé de la réception et de la régulation des appels, adaptés aux besoins de la population qu'ils desservent. Ils constituent, selon l'organisation de l'établissement de santé dans lequel ils sont implantés, un service ou un pôle d'activité* ».

¹¹³⁸ CSP, art. R. 6311-9 et s.

¹¹³⁹ Sur la participation des médecins libéraux, v. : CSP, art. R. 6311-8.

¹¹⁴⁰ CSP, art. R. 6311-13 al. 1 : « *Le fonctionnement du centre de réception et de régulation des appels médicaux est assuré sans discontinuité ; il assure une réponse rapide et adaptée aux appels reçus* ».

¹¹⁴¹ CGCT, art. L. 1424-44.

fonctionnement des CTA. Dirigé par un officier sapeur-pompier professionnel, chaque centre de traitement de l'alerte fonctionne en permanence pour réceptionner les appels¹¹⁴². Cette obligation pesant sur les acteurs du secours permet de garantir l'accès matériel et un déploiement efficace dans le cadre du droit à être secouru. Les autres numéros d'urgence, dont l'utilisation reste plus marginale, mais dont l'importance demeure, fonctionnent également grâce à des dispositifs de réception et de régulation qui permettent une réponse permanente. Malgré tout, il est rapidement apparu aux pouvoirs publics la nécessité de rendre plus interactifs entre eux les différents centres traitant la réception des alertes, pour plus d'efficacité et une adaptation réelle de la réponse des secours. C'est aujourd'hui largement le cas, tout du moins pour les principaux numéros d'urgence, avec une volonté des pouvoirs publics d'aller encore plus loin dans leur travail commun.

2. Vers une meilleure interconnexion entre les acteurs : une réflexion justifiée par leur multiplicité

318. L'interconnexion prévue par le législateur : gage d'efficacité pour la mise en œuvre du droit à être secouru. – Comme le rappelle habilement Xavier PRÉTOT, « la coopération entre les services d'incendie et de secours et les services d'aide médicale urgente repose, pour une part essentielle, sur l'interconnexion des appels de manière à permettre la réponse la mieux appropriée compte tenu de la nature et de l'objet de l'appel et de la disponibilité des moyens d'intervention. C'est à cette fin que les pouvoirs publics ont incité les services départementaux d'incendie et de secours et les services d'aide médicale urgente à mettre en œuvre les modalités de réception et de traitement des appels reçus, respectivement, par les numéros d'appel 15, 18 et 112 pour permettre dans les meilleures conditions la régulation des appels et la mise en œuvre des interventions »¹¹⁴³. Dès la création des centres de traitement de l'alerte et des centres de réception des appels du SAMU, le législateur prévoit donc des mesures visant à favoriser le dialogue et la collaboration entre ces infrastructures¹¹⁴⁴.

¹¹⁴² CGCT, art. R. 1424-44.

¹¹⁴³ Xavier PRÉTOT, « Le législateur, la sécurité civile, le service public d'incendie et de secours et les sapeurs-pompiers. À propos de la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels », *JCP A* 2022, étude 2209.

¹¹⁴⁴ Loi n° 86-11 du 6 janvier 1986 relative à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires (*JORF*, 7 janvier 1986, p. 327), art. 4 ; Décret n° 87-1005 du 16 décembre 1987 relatif aux missions et à l'organisation des unités participant au Service d'aide médicale urgente appelées SAMU (*JORF*, 17 décembre 1987), art. 8 : « les centres de réception des appels du n° 15 et du n° 18 se tiennent mutuellement informés des opérations en cours dans les plus brefs délais. Ils réorientent vers le centre compétent tout appel n'entrant pas directement dans leur domaine d'action ».

Le législateur prévoit toujours aujourd’hui que « (...) *les centres de réception et de régulation des appels [du SAMU] sont interconnectés avec les dispositifs des services de police et d’incendie et de secours* »¹¹⁴⁵. De la même façon, il précise également que « *les dispositifs de traitement des appels d’urgence des services d’incendie et de secours sont interconnectés avec les centres de réception et de régulation des appels des unités participant au service d’aide médicale urgente (...), ainsi qu’avec les dispositifs de réception des appels destinés aux services de police* »¹¹⁴⁶. Pour assurer un envoi des secours rapide et adapté à la situation en cause, l’interconnexion entre les différents centres apparaît particulièrement pertinente et témoigne de l’importance qu’accorde une fois encore les pouvoirs publics, et ce dès l’étape de l’alerte, à l’accès matériel des secours et à la réponse apportée dans le cadre du droit à être secouru. Il est clair que la réorientation vers les autres acteurs, parfois davantage à même de répondre correctement à une situation, et le transfert immédiat des informations déjà collectées est indispensable.

319. Vers une généralisation des plateformes physiquement communes ? – Malgré l’interconnexion déjà existante, l’idée de centre de réceptions des appels communs au SAMU et au SDIS ne date pas d’hier et elle demeure séduisante du point de vue du droit à être secouru et de la simplification de l’accès matériel des secours qu’elle pourrait engendrer. En 2008, la France comptait déjà onze départements disposant de telles infrastructures¹¹⁴⁷. Une évolution qui s’est poursuivie depuis de manière positive avec le développement d’autres structures communes qui, pour la plupart, « *rassemblent les opérateurs des deux services dans une même salle et, de plus en plus, avec des systèmes informatiques interconnectés* »¹¹⁴⁸. Si l’idée est séduisante, puisqu’elle va plus loin que l’interconnexion à distance à laquelle les différents centres sont déjà assujettis par le législateur, elle crée des débats importants qui révèlent les tensions qui peuvent exister entre les différents acteurs du monde du secours. Si les sapeurs-

¹¹⁴⁵ CSP, art. L. 6311-2 al. 5.

¹¹⁴⁶ CGCT, art. L. 1424-44 al. 4. ; V. Également : CGCT, art. R. 1424-44 al. 2 et 3 : « Conformément aux dispositions de l’article L. 1424-44 du présent code et de l’article L. 6311-2 du code de la santé publique, les centres de traitement de l’alerte et les centres de réception et de régulation des appels des services d’aide médicale urgente, dont les dispositifs sont interconnectés, se tiennent mutuellement informés dans les délais les plus brefs des appels qui leur parviennent et des opérations en cours et réorientent vers le centre compétent tout appel n’entrant pas directement dans leur domaine de compétence.

Les CTA sont en outre interconnectés avec les dispositifs de réception des appels des services de police et de gendarmerie chargés du numéro d’appel d’urgence 17 ».

¹¹⁴⁷ MINISTÈRE DE L’INTÉRIEUR, Rapport d’évaluation n° 08-056-01 sur les plateformes 15-18, novembre 2008, p. 7.

¹¹⁴⁸ Éric LEROY-TERQUEM, « Appels d’urgence : réunir les secours et la sécurité dans des plateformes communes », *La Gazette des communes*, 16 août 2016.

pompiers y semblent généralement favorables, les responsables du SAMU font souvent part d'une certaine frilosité compte tenu du possible éloignement des plateformes de l'hôpital et de statuts historiquement différents entre les différents acteurs à l'heure actuelle¹¹⁴⁹. Les sénateurs Catherine TROENDLÉ et Pierre-Yves COLLOMBAT n'ont pas manqué d'ailleurs de rappeler qu'à l'heure actuelle, la plupart des centres mutualisés de la sorte reposent « *sur la bonne volonté des personnes, tant du côté des SAMU que des SDIS, qui conduisent un travail aussi remarquable qu'opiniâtre, dépassant les pesanteurs de leurs administrations respectives* »¹¹⁵⁰, sans qu'une disposition juridique contraignante n'aille jusqu'à leur imposer cette démarche de mutualisation. L'expérimentation précédemment évoquée d'un numéro unique, mise en œuvre par la loi Matras, participera peut-être à une plus grande reconnaissance de cet élan de mutualisation entre les différents centres de réception et de traitement de l'alerte.

§2. L'accès matériel des secours renforcé par le recours à d'autres technologies

320. Si l'accès matériel des secours a été amélioré par la généralisation de la téléphonie, le recours aux nouvelles technologies – encore plus récentes – est venu considérablement le renforcer. Une perspective positive donc pour le droit fondamental à être secouru qui peut ainsi s'appuyer, pour sa pleine effectivité, sur ces outils se développant considérablement depuis le début de ce siècle. C'est tout particulièrement le cas des drones (**A**) et d'autres outils numériques (**B**) auxquels les pouvoirs publics prêtent une attention toute particulière.

A. L'utilisation des drones par les secours : pallier les difficultés d'accès des secours

321. D'une manière générale, l'utilisation des drones s'est considérablement développée depuis une vingtaine d'années et d'une façon tout à fait variée allant d'une utilisation très professionnelle à une pratique plus récréative. Parmi d'autres acteurs publics tels que l'armée ou les forces de l'ordre¹¹⁵¹, les acteurs du secours utilisent désormais le drone de manière incontournable (**1**). Des objectifs pleinement liés au droit à être secouru qui justifient que le droit interne les y encourage (**2**).

¹¹⁴⁹ Pierre-Yves COLLOMBAT et Catherine TROENDLÉ, Rapport d'information n° 24 sur l'évolution de l'activité des services départementaux d'incendie et de secours en matière de secours à personne, Sénat, 12 octobre 2016, p. 46 et s. ; Sur le sujet, v. également : Christophe LEFEBVRE, « Appels SAMU et pompiers dans la métropole lilloise : faut-il mutualiser ? », *La Voix du Nord*, 6 mai 2016.

¹¹⁵⁰ Pierre-Yves COLLOMBAT et Catherine TROENDLÉ, *Op. Cit.*, p. 44.

¹¹⁵¹ Gaël RONDE, *Les perspectives d'emploi des drones par les forces de l'ordre en France*, Thèse Aix-Marseille, 2021 ; Cédric PERRIN, Gilbert ROGER, Jean-Marie BOCKEL et Raymond VALL, Rapport d'information n° 559 sur les drones dans les forces armées, Sénat, 23 mai 2017.

1. Un outil devenu incontournable pour les acteurs du secours

322. Un intérêt croissant à utiliser les drones dans des situations difficiles. – D’aucuns seraient sans doute surpris de l’efficacité et de l’utilité du recours aux drones par les acteurs du secours. Pour autant, cet intérêt apparaît aujourd’hui indéniable dans bien des situations auxquelles les pouvoirs publics doivent répondre dans le cadre du droit à être secouru¹¹⁵². De ce point de vue, l’on sait que le contexte difficile des interventions est souvent perçu par le juge administratif dans sa jurisprudence, y compris en matière de responsabilité¹¹⁵³. Évidemment, la prudence en la matière et la réalité des choses nous poussent à dire qu’un drone ne remplace jamais le déploiement humain que comprend le droit à être secouru dans toute son étendue. Pour autant, il est à parier que dans certaines situations le drone est un outil efficace pour seconder les moyens humains dévolus aux politiques de secours. Dans les colonnes de la presse quotidienne nationale et régionale, les exemples d’utilisation des drones par les forces de secours ne manquent pas. Ils semblent même se multiplier considérablement dans plusieurs départements précurseurs en la matière¹¹⁵⁴. Le recrutement et la formation des sapeurs-pompiers sont également renforcés en conséquence pour qu’ils soient aptes à utiliser ces outils dans les meilleures conditions¹¹⁵⁵.

323. Un soutien essentiel des drones, améliorant l’efficacité des opérations de secours. – Si le droit à être secouru intime aux pouvoirs publics de mettre en œuvre les moyens dont ils disposent, il est évident que ces moyens sont amenés à évoluer régulièrement. Le drone s’inscrit dans cette voie et apparaît comme une excellente solution d’appui, de soutien visuel, d’alerte ou encore de transport de matériel de sauvetage. Il apparaît aujourd’hui largement évident qu’au « *regard du degré de technicité atteint en matière de robotique et d’intelligence artificielle, la Sécurité civile a un intérêt majeur à prendre part aux travaux sur les drones et autres équipements intégrés (...) capables d’exécuter des tâches complexes dans des zones sinistrées, là où les secours humains risquent leur vie ou ne peuvent pénétrer que lourdement*

¹¹⁵² Cédric PERRIN, Gilbert ROGER, Jean-Marie BOCKEL et Raymond VALL, *Ibid.*, notamment p. 33.

¹¹⁵³ V. *Supra*, partie 1, titre 1, chapitre 2 (responsabilité).

¹¹⁵⁴ V. Nora GUTTING, « Les sapeurs-pompiers de l’Yonne dotés d’une flotte de drones », *L’Yonne Républicaine*, 06 septembre 2018 ; Jean-Sébastien LE BERRE, « Les sapeurs-pompiers de l’Indre ont des yeux dans le ciel », *La Nouvelle République*, 25 octobre 2018 ; Florian LOISY, « Les pompiers de l’Essonne s’équipent d’un drone dernier cri à 47 000 € », *Le Parisien*, 03 décembre 2017 ; Mickaël SIZINE, « Oise : un drone pompier bientôt prêt à intervenir en cas d’incendie », *Le Parisien*, 02 février 2017 ; Olivier BASSI, « Les pompiers de Vendée s’équipent de drones grâce au Fonds vert », *Les Échos*, 11 janvier 2024 ; Lukas LOUREL, « Une première en France : un défibrillateur a été transporté par un drone de secours pour venir en aide à des victimes d’arrêts cardiaques », *La Dépêche*, 16 juin 2024.

¹¹⁵⁵ V. Également : Éric RODRIGUEZ, *Drones. Missions de secours de sécurité civile*, Ed. Carlo Zaglia, 2019.

équipés »¹¹⁵⁶. Il est effectivement tout à fait possible d’imaginer qu’un drone livre ainsi une bouée de sauvetage en mer, des médicaments à des blessés dans une zone difficilement accessibles en attendant que les différentes forces de secours puissent intervenir sur la place, ou encore qu’il permette de localiser exactement une personne à secourir dans une zone accidentée (montagne, etc.). La rapidité de l’opération et la préservation des vies humaines, y compris celles des secours, semblent justifier pleinement le recours aux drones dans ces situations, faisant ainsi évoluer le droit pour l’encourager.

2. Un usage favorisé par le droit dans le cadre du droit à être secouru

324. Le recours aux drones généralement très encadré. – L’utilisation des drones est habituellement très encadrée par le droit et leur développement a poussé le législateur et le pouvoir réglementaire à être plus attentifs aux problématiques qu’un tel recours pouvait engendrer, notamment lorsque ces derniers sont utilisés par les autorités publiques¹¹⁵⁷. De nombreux travaux ne manquent pas d’interroger notamment les potentielles conséquences de l’usage des drones sur le droit au respect de la vie privée¹¹⁵⁸. Le Conseil constitutionnel a ainsi rendu des décisions plutôt sévères sur les textes législatifs qui souhaitaient sécuriser juridiquement le recours aux drones, notamment par les forces de l’ordre et plus généralement par les pouvoirs publics¹¹⁵⁹. Il est à noter que l’objectif de sécurité civile, attaché au droit à être secouru, est épargné par les censures du juge constitutionnel compte tenu de l’urgence qui peut prévaloir à recourir aux drones dans de pareils cas et de la justification tout à fait louable qui y est donc assignée.

¹¹⁵⁶ Lieutenant-colonel Michel CROS et Commandant Pascal GREMILLOT, *De l’intérêt d’utiliser des drones dans les missions de sécurité civile*, Rapport réalisé à la demande de M. Le Préfet, Laurent PREVOST, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises, juillet 2015, p. 34.

¹¹⁵⁷ Sur le sujet, v. les textes les plus récents : Loi n° 2016-1428 du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l’usage des drones civils (*JORF*, 25 octobre 2016) ; Loi n°2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés (*JORF*, 26 mai 2021) ; Décret n° 2023-283 du 19 avril 2023 relatif à la mise en œuvre de traitements d’images au moyen de dispositifs de captation installés sur des aéronefs pour des missions de police administrative (*JORF*, 20 avril 2023).

¹¹⁵⁸ Amandine VOLE, *Les citoyens vus du ciel : comment concilier opérations de drone et droits des personnes*, Thèse Aix-Marseille, 2022 ; Laurent ARCHAMBAULT et Cassandra ROTILY, « De l’utilité des drones au service de la sécurisation des populations et des espaces : dans quel cadre juridique ? », *La Gazette du Palais* n° 22, 19 juin 2018 ; CNIL, 12 janvier 2021, n° SAN-2021-003 ; Xavier LATOUR et Pierre MOREAU, « Fasc. 517 : Vidéoprotection », *JCl. Collectivités territoriales*, 6 mars 2022, not. §19.

¹¹⁵⁹ V. Notamment : CC, 20 mai 2021, *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*, décision n° 2021-817 DC ; CC, 20 janvier 2022, *Loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure*, décision n° 2021-834 DC.

325. Des dérogations importantes pour l'usage des drones justifié par les secours et la sécurité publique. – Le recours aux drones, de la part des acteurs du secours, apparaît quant à lui pleinement facilité par la mise en place d'un système dérogatoire au droit commun justifié par le droit à être secouru, c'est-à-dire lorsqu'il a pour objectif une utilisation spécifique aux missions de secours et de lutte contre l'incendie. Les dispositions – désormais abrogées – des arrêtés du 17 décembre 2015¹¹⁶⁰ précisaient déjà que, lorsque certaines circonstances de sécurité publique le justifient, « *les aéronefs qui circulent sans personne à bord utilisés dans le cadre de missions de secours, de sauvetage et de sécurité civile dirigées par le préfet territorialement compétent* » peuvent tout à fait déroger à la réglementation alors mise en place par ces mêmes textes. Aujourd'hui, le Code de la sécurité intérieure prévoit que le recours aux drones est possible notamment pour des questions de sécurité publique et pour le secours aux personnes, après autorisation du représentant de l'État et sous certaines conditions¹¹⁶¹. Il s'agit notamment d'objectifs entrant dans le cadre de la sécurisation de grands rassemblements de personnes ou d'évènements festifs importants et prévisibles. Les objectifs assignés à l'usage des drones par les pouvoirs publics sont étudiés *in concreto*, de même que la proportionnalité de cet usage, par le juge administratif qui apparaît sensible aux enjeux liés aux secours, mais aussi plus globalement à la protection des personnes et des biens. Le juge des référés du tribunal administratif de Strasbourg a, sur ce point, offert une illustration intéressante du sujet en reconnaissant la légalité du recours aux drones par la préfecture du Bas-Rhin pour sécuriser l'important marché de Noël organisé par la ville, permettant ainsi aux secours et aux forces de l'ordre une meilleure information en temps réel et une meilleure réactivité en cas, par exemple, de mouvement de foules, d'actes de terrorisme ou d'évacuation d'un grand nombre de personnes sur les lieux multiples de cette manifestation d'ampleur¹¹⁶². Par ailleurs, le CSI

¹¹⁶⁰ Arrêté du 17 décembre 2015 relatif à l'utilisation de l'espace aérien par les aéronefs qui circulent sans personne à bord (*JORF*, 24 décembre 2015, p. 23 890) ; Arrêté du 17 décembre 2018 relatif à la conception des aéronefs civils qui circulent sans personne à bord, aux conditions de leur emploi et aux capacités requises des personnes qui les utilisent (*JORF*, 24 décembre 2015, p. 23 897).

¹¹⁶¹ CSI, art. L. 242-5.

¹¹⁶² TA Strasbourg, Ord., 23 novembre 2023, n° 2308339 : « *Par un arrêté du 15 novembre 2023, la préfète du Bas-Rhin a autorisé la captation, l'enregistrement et la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs à l'occasion de l'édition 2023 du marché de Noël de Strasbourg, en appui au dispositif de sécurité terrestre en vue de la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et aux biens ainsi que de la lutte contre le terrorisme (...). Cette manifestation qui s'étend sur une grande partie du centre-ville de Strasbourg engendrera une attente d'entre 2 et 3 millions de visiteurs venant du monde entier. (...) La préfète du Bas-Rhin expose dans son mémoire en défense que les deux drones serviront tout d'abord d'appui (...) d'une part, en matière de gestion des flux du public à l'intérieur de la zone du marché (concentrations anormales de personnes, conflits de flux, groupes perturbateurs, mouvements de panique, évacuation des périmètres en cas d'alerte à la bombe...) et d'autre part, en matière d'incident à un point de contrôle non couvert par la vidéosurveillance au sol. (...) Si les requérants soutiennent que l'utilisation de drones n'apporte aucune plus-value eu égard aux dispositifs de sécurité déjà mis en place, il résulte de l'instruction que l'utilisation de deux appareils permettra, compte-tenu de l'ampleur de la zone à sécuriser, de l'affluence attendue et de la configuration particulière des lieux comprenant*

prévoit des conditions d'utilisation considérablement plus souples pour les autorités publiques – l'autorisation de recourir aux drones est ici valable en tous lieux et de façon permanente, sans demande préalable au représentant de l'État – opérant dans le cadre d'opérations urgentes de secours aux personnes ou de prévention des risques naturels et technologiques¹¹⁶³, témoignant là encore de la fondamentale du droit à être secouru et de l'importance que le législateur consacre à l'accès matériel des secours. Ces objectifs de sécurité civile permettent ainsi de déroger à une large part de ce qui constitue le droit commun en la matière.

B. L'utilisation d'autres outils numériques pour favoriser l'organisation et l'accès des secours

326. Si l'utilisation des nouvelles technologies apparaît indispensable aux acteurs du secours, le recours aux outils numériques s'est particulièrement développé ces dernières années. L'État a ainsi décidé de créer une Agence numérique de la sécurité civile (ANSC), témoignant d'un usage en expansion et d'une véritable prise en compte de cette question dans le cadre du droit à être secouru (1). L'un des exemples d'outil numérique permettant un meilleur accès et une meilleure information pour les acteurs du secours est l'usage d'une cartographie connectée et intelligente (2).

1. L'Agence numérique de la sécurité civile : témoin de l'usage moderne des outils numériques

327. **Un établissement public chargé d'appréhender l'usage des outils numériques par les secours.** – Le décret du 8 octobre 2018¹¹⁶⁴ est venu créer l'Agence nationale de la sécurité civile, « *établissement public administratif de l'État placé sous la tutelle du ministre en charge de la sécurité civile* ». Cette dernière est composée de nombreux professionnels du secours et

de nombreuses rues étroites, de déceler plus rapidement les mouvements anormaux de foule et d'orienter les interventions des forces de l'ordre de manière plus rapide et pertinente dans un souci de meilleure protection des visiteurs du marché ».

¹¹⁶³ CSI, art. L. 242-6 : « *Dans l'exercice de leurs missions de prévention, de protection et de lutte contre les risques de sécurité civile, de protection des personnes et des biens et de secours d'urgence, les sapeurs-pompiers et les marins-pompiers», les personnels des services de l'État et les militaires des unités investis à titre permanent de missions de sécurité civile ou les membres des associations agréées de sécurité civile au sens de l'article L. 725-1 peuvent procéder en tous lieux, au moyen de caméras installées sur des aéronefs, à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images aux fins d'assurer:*

1° La prévention des risques naturels ou technologiques ;

2° Le secours aux personnes et la lutte contre l'incendie ».

¹¹⁶⁴ Décret n° 2018-856 du 8 octobre 2018 portant création de l'Agence du numérique de la sécurité civile (JORF, 9 octobre 2018) ; Gabrielle ZIGNANI, « La création d'une Agence du numérique de la sécurité civile », *La Gazette des communes*, 9 octobre 2018.

de représentants des divers ministères concernés¹¹⁶⁵, chargés plus globalement d'améliorer l'appréhension des outils numériques, mais aussi d'évaluer leurs impacts sur l'accès et le déploiement des secours. Le droit à être secouru pousse ainsi les pouvoirs publics à se doter d'outils toujours plus performants et cette agence vise aussi à généraliser les initiatives en la matière qui peuvent être prises par les acteurs du secours de manière territorialement disparate.

328. Des missions précises listées par le CSI en faveur du droit à être secouru. – Le Code de la sécurité intérieure vient lister les nombreuses missions de l'établissement, qui contribue ainsi à travers elles à un usage expansif des outils numériques par les secours et à une modernisation de leur accès¹¹⁶⁶. L'Agence numérique de la sécurité civile est ainsi amenée à évoquer largement la question de la réception et du traitement de l'alerte par les secours, à travers des outils numériques en constante évolution. Elle travaille aussi sur les différents systèmes d'informations et de communications mis à disposition des secours dans l'exercice de leurs missions, tout en réalisant un certain nombre d'études sur les sujets de sa compétence. Les objectifs de l'ANSC sont également définis dans le contrat d'objectifs et de performance conclu avec l'État, l'Assemblée des départements de France et l'Association des maires de France et

¹¹⁶⁵ CSI, art. R. 732-11-6 et art. R. 732-11-8.

¹¹⁶⁶ CSI, art. R. 732-11-2 : « *L'agence agit en qualité de prestataire de services de l'État, des services d'incendie et de secours et de tout organisme public ou privé chargé d'une mission de service public dans le domaine de la sécurité civile. Elle a pour mission :*

1° La conception, le développement, la maintenance et l'exploitation des systèmes et applications nécessaires au traitement des alertes issues des numéros d'appel d'urgence 18 et 112, aux communications entre la population et les services de secours d'urgence ainsi qu'à la gestion opérationnelle et à la gestion de crise assurées par les services d'incendie et de secours et par la sécurité civile ;

2° La participation à la définition des normes relatives au traitement des alertes issues des numéros d'appels d'urgence 18 et 112 ainsi qu'aux systèmes de gestion opérationnelle et de gestion de crise utilisés par les services d'incendie et de secours et par la sécurité civile, la contribution à l'évolution de ces normes et à la surveillance de l'interopérabilité des dispositifs techniques correspondants ;

3° L'hébergement, la collecte et la distribution des données liées au fonctionnement des systèmes d'information et de commandement des services d'incendie et de secours et de la sécurité civile ;

4° Le déploiement et la mise à disposition des systèmes d'information et de commandement à l'intention des services d'incendie et de secours et de la sécurité civile, ainsi que les applications destinées aux communications entre la population et les services de secours d'urgence ;

5° La formation, l'assistance, le conseil et le soutien aux services d'incendie et de secours et de la sécurité civile, notamment dans le cadre de la préfiguration puis de la mise en service des systèmes d'information et de commandement des services d'incendie et de secours et de la sécurité civile ;

6° La réalisation d'études techniques, administratives, juridiques et financières nécessaires à l'accomplissement des missions de l'agence ;

7° L'organisation et la gestion technique, administrative et financière des systèmes d'information et de commandement des services d'incendie et de secours et de la sécurité civile qui lui sont confiées en qualité de prestataire.

L'agence accomplit ses missions dans le respect des orientations générales fixées par l'Etat, qui peut lui confier le déploiement et la maintenance d'applications informatiques de sécurité civile ainsi que les dispositifs de traitement d'appels d'urgence destinés à renforcer l'interopérabilité des services mentionnés au quatrième alinéa de l'article L. 1424-44 et au cinquième alinéa de l'article R. 2513-13 du Code général des collectivités territoriales et au II de l'article R. 3222-16 du Code de la défense ».

des présidents d'intercommunalité¹¹⁶⁷. Elle a notamment la charge du projet « NexSIS 18-112 », mentionné précédemment et qui devrait permettre un certain nombre d'innovations dans le traitement de l'alerte et donc dans l'accès aux secours en vue de l'améliorer. D'une manière générale et à plus long terme, l'Agence devrait permettre d'adapter considérablement les outils des acteurs du secours à l'ère du numérique, permettant qu'ils bénéficient de leurs avantages et améliorant ainsi l'effectivité du droit à être secouru.

2. Quelques exemples d'outils numériques renforçant l'accès des secours et la prévention des risques

329. « Le SIG en sauveteur de vie »¹¹⁶⁸. – Depuis deux décennies, les pouvoirs publics bénéficient d'une généralisation du recours à de performants systèmes d'information géographique (SIG) dans l'exercice de leurs missions de sécurité civile. L'utilisation de la cartographie, à travers les outils informatiques, permet aux secours de bénéficier au quotidien de données géographiques particulièrement pointues et utiles pour leurs interventions : zones à risques, établissements recevants du public, ensemble des voies publiques et privées accessibles, suivi des interventions en temps réel, etc. De plus en plus connectés et intelligents, ces dispositifs illustrent parfaitement l'entrée du numérique et ses bénéfices du point de vue de l'accès matériel des secours et donc du droit fondamental à être secouru. Le SIG apparaît également utile pour la gestion des crises d'une plus grande ampleur : planification de la réponse et du déploiement des secours, navigation en temps réel sur le territoire concerné, communication d'informations claires et cartographiées, etc.

330. Le développement du dispositif « FR-Alert » : information des populations et prévention des risques – La question du numérique a également un important rôle « préventif » que l'Agence numérique de la sécurité civile ne manque pas d'explorer. La directive européenne du 11 décembre 2018¹¹⁶⁹ a notamment obligé les États européens à mettre en œuvre des dispositifs numériques d'alerte des populations via les téléphones mobiles, compte tenu d'une généralisation de ces nouvelles technologies. Depuis 2022, le dispositif est

¹¹⁶⁷ ANSC, Contrat d'objectifs et de performance, novembre 2019 à novembre 2022 (<https://ansc.interieur.gouv.fr/wp-content/uploads/2021/01/Contrat-dobjectifs-et-de-performance-de-lANSC.pdf>).

¹¹⁶⁸ Hubert D'ERCEVILLE, Dossier « Sécurité Civile. Le SIG en sauveteur de vies », *SIGMAG* n° 14, octobre 2017, pp. 22-31.

¹¹⁶⁹ Directive n° 2018/1972/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018, établissant le code des communications électroniques européen (*JOUE*, 14 décembre 2018).

opérationnel en France¹¹⁷⁰ et certains évènements météorologiques extrêmes ont été l'occasion d'utiliser « FR-Alert » pour informer les populations – très simplement sans qu'il soit besoin de télécharger une quelconque application pour cela – sur les mesures à prendre et éviter ainsi une submersion des secours qui serait la conséquence d'une mauvaise information et de réactions inappropriées de la part de la population¹¹⁷¹.

331. L'ère de l'intelligence artificielle, qui n'est pas sans présenter par ailleurs certains dangers, pourrait également venir s'ajouter aux outils existants et comporter un certain nombre de bénéfices pour les autorités en charge des politiques de secours, mais aussi naturellement pour les bénéficiaires des secours.

¹¹⁷⁰ Ordonnance n° 2021-650 du 26 mai 2021 portant transposition de la directive UE 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen et relative aux mesures d'adaptation des pouvoirs de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (*JORF*, 21 mai 2021) ; CPCE, art. L. 33-1.

¹¹⁷¹ Olivier PINAUD, « Météo, attaque terroriste ou accident industriel... Le téléphone mobile devient un outil d'alerte », *Le Monde*, 9 juin 2022 ; Nicolas SIX, « Six questions sur FR-Alert, le système d'alerte d'urgence qui arrive sur nos smartphones », *Le Monde*, 21 juin 2022.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2 :

332. De manière à garantir le droit fondamental à être secouru, il incombe aux pouvoirs publics de mettre en œuvre de strictes réglementations à même de permettre l'accès matériel des secours. Cette perspective s'illustre à la fois par l'accès de la population aux secours, mais aussi par l'accès des secours vers la population qui réclame la mise en œuvre d'une telle prestation. L'objectif de ce chapitre tend donc à démontrer que le droit interne est particulièrement attentif à cet enjeu dont la nature nous est apparue rapidement indispensable.

333. Il est ainsi évident que l'accès des secours est un des points fondamentaux, parmi d'autres, si nombreux, abordés par les réglementations en matière d'urbanisme et de construction. Cette question fortement anticipative vient ainsi se poser pour l'édification ou la gestion de constructions variées (habitations, établissements présentant des risques particuliers, infrastructures routières...). La perspective que les personnes les utilisant risquent d'être, un jour ou l'autre, exposées au besoin de faire appel aux secours est envisagée par les pouvoirs publics. Ce raisonnement relatif à l'accès des secours apparaît également prégnant dans le cadre des obligations pesant sur les opérateurs, pour acheminer les appels téléphoniques émanant de la population, et sur les acteurs du secours pour les réceptionner et traiter de manière permanente. Il convient effectivement, dans le cadre du droit à être secouru, de permettre à la population de joindre les secours aussi simplement que possible et de façon rapide. De ce point de vue, les possibilités de connexion envisageables à travers les nouvelles technologies et les avancées du numérique poussent plus loin encore le raisonnement des pouvoirs publics. De même, assurer un traitement minutieux de l'alerte donnée revient à la fois à veiller à la justesse de la réponse déployée, mais aussi à la bonne organisation des forces de secours pour éviter leur délitement. Son amélioration constante est ainsi recherchée, en ce qu'elle constitue l'une des premières étapes dans le cheminement des secours.

334. Il ressort plus généralement de ce constat global, une adaptation constante de la réglementation à l'émergence de diverses situations à risques, à la modernisation et au renforcement des liens pouvant exister entre les secours et la population. Il faut dire que le cadre du service public est privilégié pour l'application du principe de mutabilité qui permet une adaptation rapide et aussi efficace que possible. Il témoigne également d'une mise en perspective intéressante quant à la prise en compte de la problématique de l'accès des secours, qui apparaît tout bonnement comme une condition *sine qua none* du droit à être secouru.

CONCLUSION DU TITRE 2 :

335. Au-delà des obligations qui pèsent très directement sur les pouvoirs publics – missions de secours définies pour un ensemble d’acteurs, cadre législatif exorbitant, potentiel engagement de la responsabilité de l’Administration en cas de manquements – d’autres obligations plus « fonctionnelles » ne manquent pas de demeurer importantes pour assurer la pleine réalisation du droit à être secouru. Si les premières permettent la reconnaissance du droit à être secouru et de son caractère indispensable pour la population dans notre pays, ces obligations fonctionnelles sont à même de garantir les conditions matérielles optimales de sa mise en œuvre.

336. Dès lors qu’assurer les secours aux personnes dont la vie est menacée apparaît comme une obligation pour les pouvoirs publics, notre législation fait preuve de bon sens en hissant la question de l’accès matériel et de l’organisation des secours comme une condition cruciale et préalable. À cet égard, le droit français semble être le garant d’une certaine singularité et d’une application considérable de tous les acteurs, tant pour ce qui concerne la planification des risques, des secours et des réponses qu’ils doivent apporter, que pour ce qui est de l’émergence d’autres politiques publiques considérablement impactées par l’ensemble de ces enjeux. D’autres domaines de notre droit prennent ainsi en compte la question de l’accès et de l’organisation des secours, c’est-à-dire finalement la fonctionnalité qui leur est offerte dans le cadre du déploiement de leurs missions.

CONCLUSION DE LA PARTIE I :

337. Le premier temps de cette étude permet de dévoiler qu'un grand nombre d'éléments, souvent largement dispersés dans notre droit interne, plaident en faveur de la reconnaissance d'un droit fondamental à être secouru. Le résultat de ces recherches témoigne en premier lieu d'une attention toute particulière vouée à cette question par les pouvoirs publics. Le législateur, le pouvoir réglementaire et les juridictions veillent à la mise en œuvre d'un cadre juridique permettant le déploiement du secours aux personnes et assurant l'implication pleine et entière de l'État et des collectivités territoriales dans cette démarche humaniste.

338. Il apparaît clairement que le droit à être secouru résulte à la fois des missions assignées aux pouvoirs publics et à leurs entités, confortées dans leur action en la matière par des règles largement exorbitantes du droit commun. Ceci s'explique largement par le fait que cette action publique s'inscrit dans un contexte particulier au carrefour des notions de service public et de police administrative qui illustrent l'importance qu'elle revêt en droit interne. Dès lors, le droit à être secouru s'inscrit également dans le *continuum* de plusieurs principes juridiques : l'égalité d'accès, la gratuité, la continuité... Les juridictions administratives confortent également toute cette série d'obligations de moyens, illustrant la force du droit à être secouru, en n'hésitant pas à engager la responsabilité des pouvoirs publics et acteurs du secours qui en dépendent lorsqu'ils sont à l'origine de manquements ou de carences dans ce domaine. Enfin, les enjeux plus fonctionnels et organisationnels du déploiement des secours se trouvent largement soutenus par le législateur, le pouvoir réglementaire et le juge qui veillent de manière constante à ce que les acteurs du secours puissent avoir « toutes les cartes en main » pour mener à bien leurs missions en direction des populations. L'objectif est évident : assurer l'accès matériel des secours à chacun et permettre l'exercice de ces missions de manière organisée, rapide et efficace. Le résultat de cette recherche d'efficacité apparaît double : mettre pleinement en œuvre le droit à être secouru et répondre aux demandes de la population de la manière la plus adaptée possible.

339. Enfin, cette étude conduit à un constat pour le moins saisissant parmi les recherches qui portent sur les droits fondamentaux. Si le droit à être secouru n'est finalement pas proclamé de manière expresse, ses impacts normatifs et pratiques apparaissent considérablement supérieurs – sans doute en raison de la nature de ce droit fondamental... – à ceux qui peuvent résulter de la mise en œuvre d'autres droits, pourtant proclamés plus explicitement.

PARTIE II : **L’AFFIRMATION CONDITIONNÉE ET SOUS TENSION DE** **L’EXISTENCE D’UN DROIT FONDAMENTAL À ÊTRE** **SECOURU EN FRANCE**

« Des moments (...) incitent à revenir à l’essentiel, à relativiser les enjeux, à ressentir le besoin de fraternité qui vient parfois un peu tard dans la devise de la République. »¹¹⁷²

340. *Les contours du droit à être secouru sont-ils clairement dessinés et l’effectivité de ce droit est-elle assurée sans difficulté ?* Posée ainsi, cette question peut apparaître provocante, mais la réponse à fournir à cette interrogation n’est pas si aisée que cela. Au regard des premiers et nombreux éléments que nous avons évoqués, nous pouvons affirmer que le service public des secours demeure particulièrement puissant et organisé sous l’égide des pouvoirs publics dans notre pays. Il appelle ainsi à la participation d’une pluralité d’acteurs en grande majorité publics. Il l’est évidemment sous le contrôle attentif du juge administratif qui n’hésite pas à engager la responsabilité de l’Administration en cas de défaillance. De la même façon, nous l’avons vu, la question de l’accès matériel des secours, mais aussi de l’accès matériel des citoyens vers les secours, demeure prégnante pour le législateur, le pouvoir réglementaire et les juridictions. Tous ces éléments garantissent ainsi un véritable droit fondamental à être secouru, fondé sur plusieurs objectifs et principes constitutionnels, mais aussi sur des droits et principes issus de textes internationaux auxquels la France est partie. Pour autant, la reconnaissance d’un droit fondamental ne doit pas occulter les faiblesses, les limites, voire les remises en cause ou les difficultés auxquels ce droit est confronté.

341. À ce titre nous pouvons dire que, comme de nombreux autres droits fondamentaux¹¹⁷³, le droit à être secouru semble souffrir d’un certain nombre de difficultés tant dans la réalité et la définition de son contenu juridique, que dans l’assurance de sa pleine concrétisation. Dès lors, la réponse à la question posée en préambule n’est plus aussi évidente qu’elle y paraissait.

¹¹⁷² Alain JUPPÉ, *Une histoire française*, Tallendier, 2023, p. 351.

¹¹⁷³ Sur la difficile concrétisation des droits fondamentaux, v. notamment : *Supra*, paragraphe 23 ; *Infra*.

À tout le moins, sans remettre en cause l'existence d'un droit fondamental à être secouru que nous avons pu défendre à travers de nombreux arguments, ses limites ne peuvent être éludées, quelle qu'en soit l'étendue. Ces limites ou remises en cause, quoi que souvent partielles, ne sont pas sans menacer à la fois l'effectivité du droit à être secouru, son efficience recherchée même en l'absence d'obligations de résultat, mais aussi son avenir dans notre droit interne. La concrétisation et la pérennité d'un droit fondamental à être secouru apparaissent dès lors conditionnées à la prise en compte de défis nombreux, à des réformes pour l'adapter et donc à une étude prospective de ce droit. Il faut dire que dans le domaine des secours, comme plus largement dans le domaine de la sécurité intérieure, la législation est régulièrement amenée à évoluer pour mieux s'adapter aux besoins¹¹⁷⁴.

342. Parmi les difficultés évoquées, le droit à être secouru doit ainsi faire face à un certain nombre de défis qui se dressent devant l'action des pouvoirs publics, mais qui pourraient aussi venir ébranler tout un système auquel nos concitoyens sont particulièrement attachés et la garantie d'un droit fondamental à être secouru (**Titre 1**). Dangereuses, ces difficultés ne sont pas sans s'ajouter à un recul certain de l'interventionnisme de l'Administration dans la mise en œuvre du droit à être secouru. Cette régression se fait évidemment au profit d'autres acteurs, ce qui ne manque pas de nous interroger sur le périmètre actuel du droit à être secouru et sur l'impossibilité à ce qu'il soit garanti par les acteurs publics sans la collaboration d'autres forces vives (**Titre 2**).

¹¹⁷⁴ V. Notamment : Olivier RENAUDIE, « Les évolutions du droit de la sécurité intérieure », *Servir*, 2022/5, p. 56 et s.

TITRE 1 :

LE DROIT À ÊTRE SECOURU AU PRISME DES DÉFIS ET DIFFICULTÉS DE NOTRE TEMPS

343. Si comme le fait remarquer l'ancien vice-président du Conseil d'État, Jean-Marc SAUVÉ, les difficultés de tous ordres « *ne doivent, en tout état de cause, pas faire oublier l'accomplissement remarquable que constituent, dans nos démocraties, l'avènement et la consécration, chaque jour plus grande, des droits fondamentaux* »¹¹⁷⁵, il nous apparaît impossible de les éluder complètement. La croissance de la reconnaissance des droits fondamentaux n'empêche pas ceux-ci, et c'est particulièrement le cas du droit à être secouru, de demeurer exposés aux défis et aux difficultés de notre temps. Il apparaît tout à fait indéniable que la fragilisation des pouvoirs publics et des acteurs, à travers l'action desquels un droit devient pourtant effectif, participe toujours à la précarisation ou à la déstabilisation des politiques publiques que la population est en droit d'attendre.

344. Si ces problématiques viennent d'une certaine façon ébranler le droit à être secouru, elles doivent pousser les pouvoirs publics à l'adapter aux défis actuels et à venir. Dans le cadre du service public d'ailleurs, l'adaptation aux difficultés d'un temps – comme d'ailleurs l'adaptation aux besoins des usagers – répond naturellement du principe de mutabilité qui apparaît indispensable¹¹⁷⁶.

345. Dans l'organisation et la mise en œuvre du droit fondamental à être secouru, les pouvoirs publics et les différents acteurs qui en dépendent doivent faire face à des difficultés structurelles (**Chapitre 1**) : manque de moyens et situations difficiles pour les acteurs, difficultés aussi à assurer les secours dans le respect des grands principes du service public, inégalités territoriales, etc. Des actions de la part des pouvoirs publics et du législateur sont évidemment envisageables pour tenter d'y remédier durablement.

¹¹⁷⁵ Jean-Marc SAUVÉ, « Y a-t-il trop de droits fondamentaux ? », 18 septembre 2012, discours à l'occasion de la rentrée solennelle de la Faculté de droit de Montpellier.

¹¹⁷⁶ Jean-Paul MARKUS, « Le principe d'adaptabilité. De la mutabilité au devoir d'adaptation d'un service public aux besoins des usagers », *RFDA* 2001, p. 589.

346. Au-delà de ces difficultés structurelles, des difficultés plus contextuelles (dérèglement climatique, vieillissement de la population, violences...) viennent fragiliser la mise en œuvre du droit à être secouru et renforcer les incertitudes quant à son efficience à l'avenir (**Chapitre 2**). Malgré une adaptation des politiques publiques, le contexte d'intervention des secours apparaît ainsi de plus en plus rude.

Chapitre 1

Des pouvoirs publics confrontés à des difficultés structurelles

347. La « tension » est somme toute intimement liée à la nature même des interventions résultant de la mise en œuvre d'un droit fondamental à être secouru. Les objectifs portés dans le cadre de toute opération de secours suscitent indéniablement une tension tant ils concernent la préservation des vies humaines et des biens. Mais cet ébranlement demeure aujourd'hui exacerbé par les difficultés des pouvoirs publics et du personnel qui assurent la mise en œuvre des missions de secours. Plusieurs rapports, enquêtes et faits d'actualité ne sont pas sans démontrer ainsi une croissance certaine des difficultés dans le « monde » du secours de notre pays. Les particularités de notre système de sécurité civile, auxquels les acteurs, les pouvoirs publics, le législateur et la population semblent attachés, ne manquent pas de se heurter également à ces difficultés, voire d'en être en partie parfois à l'origine.

348. Nous avons fait le choix de traiter ici prioritairement des difficultés majeures qui peuvent impacter le droit à être secouru de façon durable et dont les retentissements juridiques et politiques sont considérables. D'un point de vue terminologique, les difficultés dites « structurelles » s'entendent effectivement comme celles qui relèvent de « la *structure d'une chose* »¹¹⁷⁷. Il existe ainsi un certain nombre de difficultés, que l'on pourrait aussi dénommées comme étant « systémiques », susceptibles d'impacter – de façon durable – la structure du système de sécurité civile et l'organisation même du déploiement du droit à être secouru.

349. Ces difficultés structurelles concernent particulièrement les acteurs du secours, notamment leurs statuts, leur fonctionnement et leurs conditions d'intervention (**Section 1**). Les effets produits sur l'effectivité et l'efficience recherchée du droit à être secouru ne sont donc pas anodins. Par ailleurs, l'organisation et la logique territoriales retenues dans notre système de sécurité civile n'est pas sans susciter d'autres difficultés et interrogations, en particulier autour de la question de l'égal accès au droit à être secouru (**Section 2**).

¹¹⁷⁷ D'après le dictionnaire de l'Académie française.

Section 1 – Des difficultés structurelles impactant les conditions d’intervention des acteurs du droit à être secouru

350. Les difficultés d’organisation et le manque de moyens sont régulièrement mis en avant, par les acteurs du droit à être secouru, comme étant à l’origine d’une crise sociale profonde ces dernières années (§1). Par ailleurs, l’application de réglementations européennes sur le temps de travail n’est pas sans faire courir le risque d’une crise du volontariat chez les sapeurs-pompiers – vocation pourtant indispensable dans l’organisation du système de sécurité civile français – qui pourrait impacter durablement la bonne mise en œuvre et l’effectivité du droit à être secouru (§2).

§1. Une crise structurelle profonde chez les acteurs du secours : une menace pour le droit à être secouru

351. Ces dernières années, une tendance à la dégradation des finances des structures chargées de la mise en œuvre du droit à être secouru a pu être régulièrement observée, avec une hausse considérable des dépenses (A). Cette situation, amenée à perdurer, s’inscrit dans une dégradation plus large des conditions de travail dépeinte par les acteurs du droit à être secouru. Ils réclament ainsi plus de moyens et d’investissements au sein de leurs structures face à des sollicitations toujours plus nombreuses et exigeantes (B).

A. Une dégradation des finances des structures chargées de la mise en œuvre du droit à être secouru

352. Ces dernières années, la hausse considérable des dépenses visant à financer les structures en charge de la mise en œuvre du droit à être secouru (1) pousse à une large réflexion sur leurs modalités de financement en vue d’assurer la pérennité de notre système de sécurité civile (2).

1. Une situation budgétaire difficile pour les structures de secours

353. Une hausse constante des dépenses des SDIS. – Le récent rapport d’information parlementaire, présenté par le député Florian CHAUCHE, dépeint une situation financière des

SDIS peu soutenable à long terme¹¹⁷⁸. Selon lui, « depuis la départementalisation des services d'incendie et de secours, les dépenses des SDIS ont connu une croissance continue, à un rythme supérieur à celui de la population française. Cette hausse s'est avérée nécessaire pour valoriser le travail des sapeurs-pompiers et engager des investissements indispensables pour garantir l'efficacité de l'action des SDIS »¹¹⁷⁹. À première vue et pour l'effectivité du droit à être secouru, cette hausse des dépenses peut s'entendre comme allant dans le bon sens puisqu'elle participe à mettre en œuvre davantage de moyens pour répondre aux demandes de la population. Pour autant, cette hausse s'inscrit dans un contexte budgétaire déjà contraint pour l'État et les collectivités territoriales qui financent largement ces structures. Le député estime ainsi qu'entre « 2012 et 2021, les dépenses de fonctionnement des SDIS ont progressé de 13,5 %, atteignant 4,51 milliards d'euros »¹¹⁸⁰. De la même façon, il précise que « les dépenses d'investissement des SDIS ont à nouveau augmenté de manière continue, passant de 709 millions d'euros en 2016 à 894 millions d'euros en 2021 (+ 26 %) »¹¹⁸¹, permettant ainsi une large et indispensable modernisation des structures (équipements, réception des appels, etc). Une autre « mission flash », portée par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, met en avant des budgets des SDIS encore à l'équilibre, sauf quelques rares exceptions, témoignant d'une situation qui reste satisfaisante malgré tout¹¹⁸². Ces dépenses semblent donc encore supportables en l'état actuel, mais la tendance retenue inquiète en ce qu'elle risque d'être renforcée considérablement par des éléments contextuels sur lesquels nous aurons l'occasion de revenir (impacts du dérèglement climatique, hausse des demandes d'interventions, vieillissement de la population, etc)¹¹⁸³. Les parlementaires constatent tout particulièrement que « les collectivités territoriales, qu'il s'agisse des départements ou du bloc communal, semblent avoir de plus en plus de difficultés à suivre la dynamique de dépenses des SDIS »¹¹⁸⁴, tandis que l'IGA dépeint un modèle de financement « à bout de souffle »¹¹⁸⁵. Une situation qui, si elle ne demeure pas catastrophique en l'état, met en avant une certaine instabilité dans les sources de financement de ces structures,

¹¹⁷⁸ Florian CHAUCHE, Rapport d'information n° 1264 sur l'évaluation de l'adéquation des moyens des services départementaux d'incendie et de secours à leurs missions et aux défis à venir, Assemblée nationale, 24 mai 2023.

¹¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 10.

¹¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 11.

¹¹⁸¹ *Ibid.*, p. 13.

¹¹⁸² Xavier BATUT et Jocelyn DESSIGNY, Mission « flash » sur le financement des services départementaux et de secours (SDIS), Assemblée nationale, 22 mai 2024, p. 14.

¹¹⁸³ *Ibid.*, p. 17 et s.

¹¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 24.

¹¹⁸⁵ IGA, Rapport n° 22015-5R sur le financement des services d'incendie et de secours. Réalisations, défis et perspectives, octobre 2022, p. 47.

des inégalités d'un territoire à un autre et un système sur lequel il convient de s'interroger afin de garantir la pérennité et l'effectivité du droit à être secouru à l'avenir.

354. Une situation financière difficile pour les hôpitaux publics et la sécurité sociale : une hausse de dépenses en matière de secours. – Au-delà du constat de dépenses de plus en plus importantes au sein des SDIS, les finances de la sécurité sociale¹¹⁸⁶ et des hôpitaux publics sont également particulièrement touchées. Si la situation financière des structures hospitalières, extrêmement importantes dans la chaîne des secours et la mise en œuvre du droit à être secouru¹¹⁸⁷, demeurerait déjà dégradée depuis plusieurs années, cette situation s'est renforcée après la crise sanitaire. Les dispositifs de concours mis en place par l'État ont permis une large prise en charge, par l'Assurance maladie, des dépenses exceptionnelles induites au cœur de la crise sanitaire¹¹⁸⁸. Pour autant, la situation financière des hôpitaux publics semble s'être à nouveau détériorée ces dernières années, avec une très forte hétérogénéité sur l'ensemble du territoire. La Cour des comptes rappelle notamment que « *les déficits globaux cumulés des hôpitaux publics atteignent le niveau sans équivalent de - 1 339 M€ en 2022, dont - 1 073 M€ pour les budgets principaux (...)* »¹¹⁸⁹. Par ailleurs, la dette des hôpitaux publics semble être une problématique importante qui pèse sur les capacités d'investissement et donc de modernisation de ces structures¹¹⁹⁰. La Cour estimait également le coût des SAMU et des SMUR, chargées plus particulièrement du déploiement du droit à être secouru pour le compte des hôpitaux publics, à environ 1,20 Milliard d'euros en 2021¹¹⁹¹. Les financements alloués pour ce qui concerne le SAMU et l'organisation de sa régulation affichent ainsi une hausse de 46% entre 2016 et 2022¹¹⁹², tandis que le nombre de passages aux urgences a lui aussi fortement progressé sur la même période, de même que les sollicitations des secours médicaux à travers

¹¹⁸⁶ COUR DES COMPTES, *La sécurité sociale. Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, Rapport public thématique, mai 2023 ; Rémi PELLET, « La trajectoire des finances sociales, de Big Mother au Réarmement national », *Dr. Social* 2024, p. 205.

¹¹⁸⁷ V. Notamment : *Supra*, paragraphe 93.

¹¹⁸⁸ COUR DES COMPTES, *La situation financière des hôpitaux publics après la crise sanitaire*, Rapport public thématique, octobre 2023, p. 30 ; Ordonnance n° 2020-309 du 25 mars 2020 relative à la garantie de financement des établissements de santé et aux régimes complémentaires obligatoires de sécurité sociale (*JORF*, 26 mars 2020) ; Pierre VILLENEUVE, « L'État au chevet des établissements de santé : une garantie ponctuelle mais bienvenue », *JCP A* 2020, 2094.

¹¹⁸⁹ COUR DES COMPTES, *Ibid.*, p. 23.

¹¹⁹⁰ IGF/IGAS, Rapport n° 2019-M-080-04/2019-121R sur l'évaluation de la dette des établissements publics de santé et des modalités de sa reprise, avril 2020 ; Sur le sujet et les causes de cet endettement important, v. : Julien MARTIN, « Emprunts et hôpital public », *RDSS* 2015, p. 99 ; Enfin, sur les emprunts toxiques de certains hôpitaux il y a une dizaine d'années : Jérôme LASSERRE CAPDEVILLE, « Emprunts toxiques : renforcement des mesures de soutien aux collectivités territoriales à la suite de la hausse du franc suisse », *AJCT* 2015, p. 113.

¹¹⁹¹ COUR DES COMPTES, *La sécurité sociale. Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, *Op. Cit.*, p. 169.

¹¹⁹² *Ibid.*, p. 190 et s.

les appels reçus par les SAMU¹¹⁹³. Comme pour les SDIS, plusieurs éléments contextuels que nous évoquerons plus précisément par la suite risquent de renforcer encore les dépenses de la sécurité sociale et des hôpitaux et de mettre en péril le financement, c'est-à-dire d'une certaine façon aussi l'effectivité du droit à être secouru. Cette tendance inquiétante n'est pas sans interroger également sur la soutenabilité financière et l'évolution de nos structures hospitalières dans un avenir proche¹¹⁹⁴.

2. La recherche de solutions financières visant à assurer la pérennité des structures de secours

355. Des pistes pour améliorer le financement des nouvelles dépenses des SDIS. – Assurer la pérennité et garantir l'effectivité du droit à être secouru nous apparaît primordial. Cette certitude intime donc la nécessité, auprès des pouvoirs publics, de rechercher une véritable amélioration et une anticipation certaine des problématiques liées au financement des SDIS. Le constat dressé en la matière par les parlementaires – qui avaient déjà par ailleurs invité le gouvernement à leur remettre un rapport sur ces questions dans le cadre de la loi Matras¹¹⁹⁵ – est évidemment assorti de plusieurs propositions sur lesquelles une réflexion pourrait être portée plus largement dans les années à venir en vue d'assurer un financement pérenne de ces structures indispensables. Parmi elles, l'engagement d'une réflexion sur l'évolution de la contribution des communes et intercommunalités au financement des SDIS¹¹⁹⁶, ainsi que sur la lisibilité du reversement de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) au département, cette contribution étant généralement intégralement reversée aux SDIS par l'échelon départemental¹¹⁹⁷. Parmi les idées les plus originales, les parlementaires ont également proposé une réflexion sur la mise en place d'une contribution directe des assurances s'appuyant sur les études concernant la « valeur » des biens et personnes sauvés¹¹⁹⁸. Si cette

¹¹⁹³ *Ibid.*, p. 170 et s. : « Entre 2014 et 2021, le nombre d'appels reçus par les Samu est passé de 26 à 32,3 millions, soit une augmentation de 22% ».

¹¹⁹⁴ V. Notamment : Jean MARTY et Rémi PELLET, « À propos de rapports récents de la Cour des comptes sur les établissements de santé », *RDSS* 2024, p. 106 ; Kristel MEIFFRET-DELSANTO, « Dossier : loi de financement de la sécurité sociale 2024 », *Dr. Social* 2024, p. 204 et s. ; COUR DES COMPTES, *La sécurité sociale. Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, Rapport public thématique, mai 2024, p. 33 et s.

¹¹⁹⁵ Loi n°2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, art. 54 (*JORF*, 26 novembre 2021).

¹¹⁹⁶ Florian CHAUCHE, *Op. Cit.*, p. 32-35 ; Xavier BATUT et Jocelyn DESSIGNY, *Op. Cit.*, p. 40 et s.

¹¹⁹⁷ Sur le sujet : Florian CHAUCHE, *Op. Cit.*, p. 35-37 ; Xavier BATUT et Jocelyn DESSIGNY, *Op. Cit.*, p. 50-53 ; Rép. Min. à la QE n° 3035 de M. Lionel CAUSSE (*JOAN*, 18 avril 2023, p. 3 598) ; IGA, Rapport n° 22015-5R, *Op. Cit.*, p. 80.

¹¹⁹⁸ Éric PAUGET, Avis n° 1 778 sur le projet de loi de finances pour 2024, Tome VIII – Sécurités – Sécurité civile, Assemblée nationale, p. 18 et s. ; Anaïs SAINT-JONSSON, « Combien vaut une vie sauvée ? 37 fois le coût du sauvetage par les pompiers ! », *The Conversation [en ligne]*, 30 juillet 2020 ; Stéphane MILLOT,

conception peut paraître quelque peu provocatrice, économique et à rebours de notre traditionnelle vision solidariste, elle demeure une réalité dès lors que les interventions des SDIS, dans le cadre du droit à être secouru, contribuent à réduire les dépenses d'indemnisation de la part des compagnies d'assurance. Dès lors que cette idée peut paraître intéressante pour contribuer à garantir la pérennité du droit à être secouru et du financement des structures chargées de sa mise en œuvre, il convient de rappeler que les compagnies d'assurance font déjà face à une importante hausse des sinistres dont on ne peut occulter les difficultés qui en résultent (augmentation des tarifs d'assurance, difficultés à conclure des contrats, etc) pour les collectivités, les professionnels et les particuliers¹¹⁹⁹. De la même façon fut évoquée l'idée d'instaurer une contribution additionnelle à la taxe de séjour visant à contribuer au financement des SDIS dans les territoires qui voient leurs populations augmenter de façon significative du fait de l'afflux touristique¹²⁰⁰. Il est vrai que dans ces secteurs, l'afflux régulier de touristes multiplie de façon importante les demandes d'interventions des secours et donc les dépenses des structures chargées de la mise en œuvre du droit à être secouru. Au-delà, les pouvoirs publics et les parlementaires sont plutôt unanimes sur la nécessité de travailler à un recentrage des SDIS sur les missions essentielles entrant dans le champ d'action du droit à être secouru¹²⁰¹, nous y reviendrons par la suite¹²⁰², mais aussi à mener une recherche approfondie prenant en compte les avantages que ces structures pourraient tirer d'une meilleure coordination et d'une véritable mutualisation des moyens entre-elles¹²⁰³.

356. Des pistes de financement et de désendettement de l'hôpital public. – De la même façon, plusieurs pistes sont régulièrement évoquées pour assainir le financement de l'hôpital public, tout aussi important dans la mise en œuvre du droit à être secouru. Avant même le choc de la crise sanitaire, le gouvernement avait annoncé la mise en œuvre d'un plan d'urgence pour les hôpitaux publics visant à restaurer leurs capacités financières et réduire leur endettement¹²⁰⁴.

L'identification du coût de la vie des personnes sauvées : une approche stratégique pour les SDIS, Mémoire ENSOSP, janvier 2011.

¹¹⁹⁹ Sur le sujet, v. notamment : Jean-François HUSSON, Rapport d'information n° 474 sur les problèmes assurantiels des collectivités territoriales, Sénat, 27 mars 2024 ; Myriam MÉRAD, Thierry LANGRENEY et Gonéri LE COZANNET, Rapport sur l'adaptation du système assurantiel français face à l'évolution des risques climatiques, 2 avril 2024.

¹²⁰⁰ Florian CHAUCHE, *Op. Cit.*, p. 41-42 ;

¹²⁰¹ Florian CHAUCHE, *Op. Cit.*, p. 21 et s. ; Xavier BATUT et Jocelyn DESSIGNY, *Op. Cit.*, p. 53 et s.

¹²⁰² V. *Infra*, paragraphes 482 et s.

¹²⁰³ Florian CHAUCHE, *Op. Cit.*, p. 42-43 ; Xavier BATUT et Jocelyn DESSIGNY, *Op. Cit.*, p. 59 et s.

¹²⁰⁴ Audrey TONNELIER, « Dette des hôpitaux : l'État va reprendre 10 milliards d'euros en trois ans », *Le Monde*, 20 novembre 2019 ; William PLUMMER et Hayat GAZZANE, « Crise de l'hôpital public : ce que contient le plan d'urgence du gouvernement pour l'hôpital », *Le Figaro*, 20 novembre 2019 ; Nathalie RAULIN, « Plan hôpital : un petit passage à la caisse pour éviter la casse », *Libération*, 20 novembre 2019.

Pour la Cour des comptes, « le taux d'encours de la dette et la durée apparente de remboursement de la dette doivent s'améliorer progressivement, sous réserve que parallèlement, le résultat d'exploitation ne se dégrade pas et que le besoin d'investissement n'augmente pas »¹²⁰⁵. Familièrement, d'aucuns évoquent ainsi « un pansement sur une jambe de bois », car les besoins en termes d'investissements devraient encore être amenés à se renforcer à l'avenir. C'est le cas dans le cadre du droit à être secouru, avec une augmentation des demandes qui devraient s'accroître plus particulièrement pour les services d'urgence, les SAMU et les SMUR¹²⁰⁶. La question de réforme dans le financement de la sécurité sociale, afin qu'elle puisse continuer à financer largement les éléments jugés « essentiels » et notamment les services hospitaliers de secours, est souvent évoquée¹²⁰⁷. De la même façon, l'avenir de la tarification à l'activité dans les hôpitaux est régulièrement questionné depuis plusieurs années sans qu'une réforme n'ait été menée complètement à son terme¹²⁰⁸. Avec ce mode de financement, adopté depuis 2004, le nombre de jours passés à l'hôpital et les situations particulières des patients ne sont guère pris en compte, seuls les actes enregistrés en nombre permettent une augmentation du budget alloué par l'Assurance maladie¹²⁰⁹. Ce type de financement, régulièrement critiqué depuis une dizaine d'années, présente également des règles très particulières et encore mal adaptées à l'heure actuelle pour ce qui concerne les services d'urgence¹²¹⁰. Depuis 2021, « une dotation populationnelle, dont le montant par région est fixé

¹²⁰⁵ COUR DES COMPTES, *La situation financière des hôpitaux publics après la crise sanitaire*, Op. Cit., p. 58.

¹²⁰⁶ *Ibid.*, p. 73 et s.

¹²⁰⁷ Sur le sujet, v. notamment ces éléments récents : COUR DES COMPTES, *La sécurité sociale. Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, mai 2024 ; Bertrand BISSUEL, « Sécurité sociale : en 2024, le déficit pourrait être supérieur de 6 milliards d'euros aux prévisions », *Le Monde*, 30 mai 2024.

¹²⁰⁸ Camille STROMBONI, « Financement des hôpitaux : la sortie partielle de la tarification à l'activité se prépare », *Le Monde*, 2 octobre 2023 ; Vincent VIOUJAS, « La réforme du système de santé, ou l'art du puzzle », *JCP A* 2019, 2257 ; Roland CASH, « La T2A dans les établissements de santé de court séjour : réforme inachevée ? », *Les Tribunes de la santé*, 2017/4, p. 35.

¹²⁰⁹ Apolline LE ROMANSER, « La T2A, tarification à l'acte décriée », *Libération*, 9 janvier 2023 : « Plus un établissement enregistre d'actes, plus son budget augmente. Les hôpitaux se sont donc retrouvés dans une course à la rentabilité et aux actes rémunérateurs, au détriment des patients et de leur prise en charge. Car cette tarification ne prend en compte ni le nombre de jours passés à l'hôpital, ni les spécificités du patient - quand bien même un enfant, une personne âgée, précaire ou malade chronique peut avoir besoin de soins plus complexes ou plus longs » ; Catherine DEROCHÉ, Rapport n° 587 sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France, Sénat, 29 mars 2022, Tome I, p. 65 et s.

¹²¹⁰ Déjà à l'occasion du 6^e Congrès de la Société française de médecine d'urgence (SFMU), le 31 mai 2012, la Ministre de la santé de l'époque appelait à une réflexion pour une meilleure prise en compte des missions de service public des urgences en particulier dans le cadre incertain de la tarification à l'activité : Déclaration de Mme Marisol TOURAINE, ministre des affaires sociales et de la santé, sur la prise en charge des patients dans les services médicaux d'urgence, leur accès sur tout le territoire et leur financement, 31 mai 2012 : « Je suis venue vous dire à la fois le respect et l'admiration de la communauté nationale à votre égard. Et pourtant, vous avez été, et à travers vous le service public de la santé, la cible de très nombreuses attaques ces dernières années. Et derrière chacune d'elle se dissimulait un renoncement. Renoncement à considérer la médecine d'urgence comme un service public à part entière. Renoncement à ce qui fait votre socle de valeurs au nom de l'application uniforme de la contrainte financière. Renoncement à votre identité en organisant une concurrence malsaine avec les autres acteurs de la santé. Ce grand service public et bien je veux lui redonner toute sa place, sa juste place.

par arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale en tenant compte des besoins de la population des territoires et des caractéristiques de l'offre de soins au sein de chaque région », est prévue pour compléter le financement des urgences hospitalières largement exposées dans le cadre du droit à être secouru¹²¹¹. Au Royaume-Uni, le système de financement jusqu'alors proche du nôtre a été largement repensé en 2022, prenant en compte plus largement encore un certain nombre d'objectifs de santé publique et d'éléments qualitatifs, par exemple le respect d'un délai de prise en charge après l'arrivée aux urgences¹²¹². Plusieurs pistes d'amélioration du financement des SAMU, des SMUR et des urgences hospitalières, de même que plus généralement du financement de nos structures hospitalières publiques, sont donc encore et toujours en réflexion. Elles doivent évidemment viser à garantir la pérennité de ces structures et l'avenir du droit à être secouru.

B. Une dégradation des conditions de travail dépeinte par les acteurs du droit à être secouru

357. Ces aspirations financières qui traduisent à la fois des difficultés structurelles et une tension certaine sur les acteurs du droit à être secouru participent de la complexification d'une situation sociale déjà particulièrement tendue. Le manque de moyens et la dégradation des conditions de travail sont régulièrement invoqués par les acteurs du secours qui craignent le risque d'une rupture de notre système qui mettrait à mal l'efficacité et même l'effectivité du droit à être secouru (1). Par ailleurs, la multiplication des mouvements sociaux de protestation, ces dernières années, de même que le manque de valorisation, suscite également des risques importants pour la continuité du service public des secours et donc la mise en œuvre du droit à être secouru (2).

L'urgence hospitalière, à travers toutes ses composantes - les services d'urgence à l'hôpital, mais aussi les SMUR et les SAMU-Centres 15 - qu'elle soit assumée par des établissements publics ou privés, incarne les valeurs du service public (...) Je veux profiter de cette rencontre pour poser les principes que je défendrai concernant un enjeu essentiel, celui du financement des urgences. Je sais que la direction générale de l'offre de soins travaille actuellement avec certains de vos représentants sur le sujet du financement des SAMU, des SMUR et des services d'urgence dans le cadre d'un groupe technique. Les premiers constats sont partagés et ont permis d'identifier certaines limites de la T2A. Le modèle doit donc évoluer pour mieux tenir compte de vos missions » ; Jacky LE MENN et Alain MILON, Rapport d'information n° 703 sur le financement des établissements de santé, Sénat, 25 juillet 2012.

¹²¹¹ CSS, art. L. 162-22-8-2 ; Décret n° 2021-216 du 25 février 2021 relatif à la réforme du financement des structures des urgences et des structures mobiles d'urgence et de réanimation et portant diverses dispositions relatives aux établissements de santé (JORF, 26 février 2021) ; Arrêté du 6 avril 2021 relatif aux modalités de financement mentionnées à l'article L. 162-22-8-2 du code de la sécurité sociale des structures des urgences et des structures mobiles d'urgence et de réanimation (JORF, 15 avril 2021).

¹²¹² COUR DES COMPTES, Observations définitives n° S2023-0851 sur la tarification à l'activité, 30 juin 2023, p.110.

1. Le risque de rupture induit par un manque de moyens pour les acteurs du droit à être secouru

358. Un manque de moyens au sein des SDIS et chez les acteurs étatiques du secours. –

La hausse des sollicitations et des interventions expose évidemment les acteurs du secours, notamment les SDIS, au manque de moyens matériels et humains. Malgré une hausse importante des dépenses et des investissements, ces efforts se retrouvent absorbés par des demandes d'interventions toujours plus nombreuses, au point de devenir presque indolores. Le droit à être secouru, à travers sa bonne mise en œuvre, ne manque pas de se heurter à ces difficultés, faisant souvent craindre le risque d'une rupture et de dysfonctionnements aux résultats dramatiques. Dans un récent rapport, les parlementaires de la mission flash concernant le financement des SDIS évoquaient les données enregistrées par l'IGA et faisant état d'un temps d'intervention moyen qui « est passé de 12 minutes et 31 secondes en 2016 à 14 minutes et 59 secondes en 2021 (+ 2 minutes et 28 secondes) »¹²¹³ au niveau national. Cette évolution pourrait constituer « le signe avant-coureur d'un début de saturation des SDIS dans certains départements »¹²¹⁴. Par ailleurs, le manque de moyens des secours pourrait être renforcé par des difficultés conjoncturelles, sur lesquelles la difficulté des pouvoirs publics à agir est assez importante (climat, vieillissement, etc). De la même façon, les sapeurs-pompiers – comme des acteurs associatifs¹²¹⁵ – sont davantage sollicités du fait d'une réduction de l'activité ou de la disparition d'autres acteurs dans des cas bien précis. Il en est ainsi, par exemple, en ce qui concerne la présence des maîtres-nageurs sauveteurs issus des Compagnies républicaines de sécurité (CRS)¹²¹⁶ qui se chargeaient très régulièrement de la surveillance et du secours sur les plages particulièrement fréquentées, notamment durant la période estivale. Les chiffres semblent assez parlants et à rebours des enjeux actuels : 800 agents étaient ainsi formés et affectés à cette tâche en 1959, contre 550 en 2013 et 460 en 2015¹²¹⁷. Plus récemment encore, un recentrage sur les missions de sécurité¹²¹⁸, notamment en vue d'assurer les dispositifs en la matière pour les Jeux olympiques 2024, a quasiment réduit ce dispositif à néant¹²¹⁹. À l'heure où le tourisme sur certains secteurs du littoral est de plus en plus important, cette disparition

¹²¹³ Xavier BATUT et Jocelyn DESSIGNY, *Op. Cit.*, p. 24 ; IGA, Rapport n° 22015-R, *Op. Cit.*, p. 36 et s.

¹²¹⁴ *Ibid.*, p. 24.

¹²¹⁵ Plus généralement, v. *Infra*, paragraphes 555 et s.

¹²¹⁶ Des agents publics dépendant donc de la Police nationale.

¹²¹⁷ QE n° 17440 de M. Jean-Pierre GRAND (*JO Sénat*, 23 juillet 2015, p. 1 747).

¹²¹⁸ Rép. Min. à la QE n° 17440 de M. Jean-Pierre GRAND (*JO Sénat*, 2 mars 2017, p. 857).

¹²¹⁹ Jean CHICHIZOLA, « Les maires demandent le maintien des CRS sur les plages », *Le Figaro*, 21 août 2018 ; Nathalie PERRIER, « Sécurité des Jeux Olympiques : et les autres territoires ? », *La Gazette des communes [en ligne]*, 12 mai 2024 ; Nathalie PERRIER, « Les villes s'organisent pour pallier l'absence de CRS sur les plages », *La Gazette des communes [en ligne]*, 22 mai 2024.

pose évidemment souci aux maires des communes concernées et chargées d'assurer la surveillance et le secours sur ces zones¹²²⁰. Cette évolution a une incidence importante sur la bonne mise en œuvre du droit à être secouru et elle mobilise d'autres acteurs (associations de sécurité civile...) aux moyens déjà limités. De la même façon, les bénéfices de l'aspect préventif que revêtait un tel dispositif risquent d'être réduits nécessitant l'intervention plus régulière des sapeurs-pompiers déjà sursollicités. Par ailleurs, les épisodes caniculaires provoquant d'importants et récurrents incendies ces dernières années¹²²¹ ont démontré l'insuffisance de moyens aériens réservés à la sécurité civile dans notre pays¹²²². Le sénateur Jean-Pierre VOGEL rappelle, à ce titre, que « *le besoin d'investissement dans le renouvellement de l'ensemble de la flotte aérienne de la sécurité civile (y compris la flotte d'hélicoptères), serait évalué à plus de 1,3 milliard d'euros* »¹²²³, illustrant ainsi un certain manque d'anticipation. Pour assurer une bonne mise en œuvre du droit à être secouru et éviter toute rupture face à ce type d'évènements, la France peut compter sur le développement de la coopération européenne en la matière, mais aussi sur de futurs investissements annoncés par le président de la République et qui devrait permettre un renouvellement certain de la flotte d'aéronefs de sécurité civile d'ici 2027¹²²⁴. Il conviendra d'être particulièrement attentif sur cette question à l'avenir.

359. Le cas spécifique de l'hôpital : une insuffisance de moyens mis en exergue par la crise sanitaire. – La crise sanitaire a mis en exergue les difficultés généralisées de l'hôpital public en France, victime selon les termes du Président de la République d'une véritable « paupérisation »¹²²⁵. Cette situation est illustrée en particulier en ce qui concerne nos services d'urgence, impactant ainsi considérablement la bonne mise en œuvre du droit à être secouru. À l'aube de la crise du Covid-19, la France comptait notamment près de 20 lits pour 100 000 habitants permettant d'assurer des soins de réanimation aux patients contre près de 34 chez nos voisins allemands¹²²⁶. Une récente étude de la DRESS démontre que ces capacités ont fortement

¹²²⁰ Sur le sujet, v. Notamment : *Supra*, paragraphe 83.

¹²²¹ V. *Infra*, partie 2, titre 1, chapitres 1 et 2.

¹²²² Jean-Pierre VOGEL, Rapport d'information n° 838 sur la flotte d'aéronefs bombardiers d'eau de la sécurité civile, Sénat, 5 juillet 2023 ; Hervé JOUANNEAU, « Olivier Richefou : les incendies de l'été ont révélé des besoins humains et matériels », *La Gazette des communes [en ligne]*, 19 septembre 2022 ; Ludovic SÉRÉ, « Incendies de l'été : il faut que les français réalisent que leurs pompiers ont été à la limite de la rupture », *Libération*, 8 septembre 2022.

¹²²³ Jean-Pierre VOGEL, *Op. Cit.*, p. 29.

¹²²⁴ V. *Infra*, paragraphe 416 ; Mathilde ELIE, « Emmanuel Macron dévoile son plan de lutte contre les feux de forêt », *La Gazette des communes [en ligne]*, 28 octobre 2022.

¹²²⁵ Gautier VAILLANT, « Emmanuel Macron pose les jalons de son plan pour l'hôpital », *La Croix*, 15 mai 2020.

¹²²⁶ COUR DES COMPTES, *Le rapport public annuel*, 2021, Tome I, p. 157.

augmenté en 2020, avant de baisser à nouveau en 2021 et 2022¹²²⁷. Ces données témoignent des capacités d'adaptation et de résilience de notre système de soins, bénéfiques pour garantir l'effectivité du droit à être secouru, mais traduisent également une difficulté à maintenir le financement de capacités supérieures dans nos établissements hospitaliers publics. Plus globalement, la « politique du chiffre et des finances » – qui n'empêche pas des difficultés de financement que nous avons évoquées¹²²⁸ – est régulièrement critiquée par la doctrine et par le personnel soignant¹²²⁹, arguant de la nécessité de moyens humains et matériels supplémentaires dans les structures qui assurent à la fois les missions très générales de santé publique et plus précisément la mise en œuvre des missions se rattachant au droit à être secouru. La réduction encore récente du nombre de lits dans les hôpitaux publics est ainsi critiquée, alors même que certains établissements sont obligés d'activer régulièrement leur « plan blanc » pour faire face à un afflux important de patients sans personnel suffisant pour agir¹²³⁰. La suspension de certains soignants refusant la vaccination durant la crise sanitaire récente s'est ajoutée à ce manque de personnel largement décrié, au point que la question de leur réintégration ne devienne un sujet politique régulier¹²³¹. Cette tendance risque de transférer encore un certain nombre de situations délicates, qui n'auront pas pu être traitées rapidement, vers les structures de secours¹²³². Comme les personnels soignants le revendiquent, les parlementaires font part de professionnels hospitaliers régulièrement sous tension, une situation accentuée par une pression croissante sur les établissements, une dégradation des conditions de travail et des difficultés de recrutement mal évaluées¹²³³. Ces problématiques apparaissent comme tant de menaces sur l'effectivité et l'avenir du droit à être secouru auquel ces structures participent. Une véritable prise en compte de ces défis et la recherche de solutions doivent évidemment converger vers l'objectif d'éviter toute rupture de notre système. De façon très logique, il apparaît que le

¹²²⁷ DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ÉTUDES, DE L'ÉVALUATION ET DES STATISTIQUES (DRESS), « Nombre de lits en réanimation : l'adaptation du système hospitalier pendant la crise due au Covid-19 », *Études et résultats*, mars 2024, n° 1299.

¹²²⁸ V. Également : Rémi PELLET, « Covid-19 : l'argent est-il le nerf de la guerre sanitaire ? Leçons d'une comparaison franco-allemande », *RDSS* 2020, p. 972.

¹²²⁹ Sur le sujet, v. notamment : Laurent GAMET, « Des chiffres et des êtres », *Dr. Social*, 2020, p. 652 ; Benoit APOLLIS, « Le financement du service public hospitalier », *RDSS* 2017, p. 657 ; Jean-Marie GODARD, *Bienvenue aux urgences*, Fayard, 2019.

¹²³⁰ V. *Supra*, paragraphes 250 et s.

¹²³¹ Sur le sujet, v. notamment : Instruction n° DGOS/RH3/DGCS/Cellule de crise/2021/193 du 9 septembre 2021 relative à la mise en œuvre de l'obligation vaccinale dans les établissements de santé, sociaux et médico-sociaux (NOR : SSAH2127421J ; *BO Ministère de la Santé* n° 2021/16, 15 septembre 2021) ; CAA Bordeaux, 25 octobre 2022, *Pôle de santé du Villeneuvois*, n° 22BX02273 ; Cass. Soc., 5 juillet 2023, n° 22-24.712 ; Jean-Michel HAUTEVILLE, « À la Guadeloupe, la difficile réintégration des soignants suspendus », *Le Monde*, 9 avril 2023.

¹²³² COUR DES COMPTES, *La sécurité sociale. Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, mai 2024, p. 279.

¹²³³ Catherine DEROCHE, Rapport n° 587, *Op. Cit.*, Tome I, p. 27 et s.

manque de moyens fait écho à cette obligation de moyens qui pèse sur les pouvoirs publics dans le cadre du droit à être secouru. Dès lors, le manque de moyens peut effectivement mener à des situations de défaillance dans la prise en charge par les secours, en particulier par le SAMU, les SMUR et les services d'urgence¹²³⁴. Les presses nationale et régionale rapportent régulièrement des exemples de situations critiques dans certains établissements hospitaliers, en particulier en ce qui concerne la prise en charge aux urgences¹²³⁵. De la même façon, la question des moyens se pose pour les « Centres 15 », chargés de la régulation des appels au SAMU, avec un grand nombre d'appels qui ne sont pas traités ou traités dans un laps de temps trop important¹²³⁶. *A contrario*, il apparaît que les opérateurs du 911 aux États-Unis répondent, la plupart du temps, en moins de 20 secondes¹²³⁷, quand nous mettons régulièrement plusieurs minutes en France¹²³⁸. L'opératrice du Centre 15 de Strasbourg, qui évoquait notamment une surcharge de travail et un manque de moyens dans l'affaire « Naomi Musenga », a d'ailleurs récemment été condamnée à un an de prison avec sursis pour non-assistance à personne en danger devant la 7e chambre correctionnelle du tribunal judiciaire de Strasbourg¹²³⁹. Elle n'avait pas pris au sérieux l'appel d'une patiente, décédée par la suite en l'absence de prise en charge par les

¹²³⁴ V. Notamment sur ces questionnements de longue date : Christophe NAEGELEN, Rapport n° 2448 tendant à la création d'une commission d'enquête relative aux difficultés d'accès aux soins à l'hôpital public, Assemblée nationale, 9 avril 2024 ; QAG n° 0839G de M. Jean SOL (*JO Sénat*, 12 juin 2019, p. 8 255) : « *Nos professionnels de santé réclament à juste titre davantage de moyens humains et financiers. (...) Il y a urgence (...) pour nos urgences !* » ; Laurence COHEN, Catherine GÉNISSON et René-Paul SAVARY, Rapport d'information n° 685 sur les urgences hospitalières, Sénat, 26 juillet 2017.

¹²³⁵ Jeanne SÉNÉCHAL, « Crise des urgences : 31 personnes sont mortes de manière inattendue au mois de décembre », *Le Figaro*, 2 janvier 2023 ; Camille STROMBONI, « Dans les services des urgences, une crise qui s'éternise et des soignants qui s'épuisent », *Le Monde*, 7 mai 2023 ; Camille STROMBONI, « Des services d'urgence toujours sous pression partout en France : fermetures partielles, explosion du temps d'attente... », *Le Monde*, 21 août 2024.

¹²³⁶ François MAYLE et Jérôme VINCENT, « Classement des Samu : quand le 15 ne répond pas », *Le Point*, 22 août 2018.

¹²³⁷ Sur le sujet, v. notamment : DIVISION OF EMERGENCY MEDICAL SERVICES, Annual Report to the King and Seattle County Council, septembre 2019 ; Thomas H. BLACKWELL, Jay S. KAUFMAN, "Response time effectiveness: comparison of response time and survival in an urban emergency medical services system", *Acad. Emerg. Med.*, 2002, 288.

¹²³⁸ Laurence COHEN, Catherine GÉNISSON et René-Paul SAVARY, *Op. Cit.*, p. 56 : « *Selon les indications transmises par les responsables de services, le volume d'appels au centre 15 de Paris nécessiterait la présence d'au moins 45 assistants de régulation médicale (ARM); ils ne sont pourtant que 29. Ce sous-effectif chronique, que l'on retrouverait dans de nombreux départements, entraîne des délais de réponse très différents selon les centres de régulation : tandis que, dans certains d'entre eux, le but est de limiter le délai d'attente à moins d'une minute, il arriverait dans certaines agglomérations que le temps d'attente atteigne 7 à 8 minutes, ce qui est bien évidemment inacceptable en contexte d'urgence. Les responsables de service ont par ailleurs souligné qu'il est très difficile de remplacer un ARM en cas d'absence, ce qui contribue à déstabiliser périodiquement le fonctionnement des centres de régulation. L'ensemble de ces difficultés explique par ailleurs le turn-over important de ces professionnels* ».

¹²³⁹ TJ Strasbourg, 7^e Corr., 4 juillet 2024, *Famille Musenga c./ Mme M.* ; Antoine BONIN, « Affaire Naomi Musenga : l'opératrice du Samu condamnée à un an de prison avec sursis », *Les Dernières Nouvelles d'Alsace*, 4 juillet 2024.

secours¹²⁴⁰. Dans ce dossier, il est apparu au cours de l’instruction que l’opératrice n’avait pas reçu de formation spécifique suite à un reclassement professionnel. Par ailleurs, une procédure en responsabilité devant le tribunal administratif de Strasbourg reste en cours. Le gouvernement assure ces derniers mois travailler à une amélioration sur ces questions, afin de garantir la mise en œuvre effective du droit à être secouru et la qualité des réponses apportées¹²⁴¹. Pour autant, il nous apparaît important de rappeler le « facteur humain » qui demeure au centre de toute cette organisation. Si la question de la formation des opérateurs et assistants de régulation apparaît notamment importante, l’erreur humaine et les anomalies restent possibles. Le manque de moyens matériels et humains fait également craindre des ruptures, c’est-à-dire des manquements et dysfonctionnements graves dans la mise en œuvre du droit à être secouru, en particulier dans des moments tels que la période estivale où les fermetures nocturnes de services d’urgences se sont par exemple multipliées ces dernières années malgré le nombre important de sollicitations auprès des secours¹²⁴². Ce type de situations illustre aussi la difficulté à assurer une pleine continuité des secours, bien que des mécanismes que nous avons pu évoquer soient prévus pour assurer l’effectivité du droit à être secouru et soient largement mis en œuvre en ce sens. Cette tendance inquiétante semble également renforcée par l’épuisement des acteurs du secours largement relayé par les mouvements réguliers de protestations.

2. Une continuité difficile à assurer : la multiplication des grèves et protestations signe d’un épuisement des acteurs du secours

360. Une multiplication des mouvements de grève et de protestations depuis 2019. –

Une crise sociale est palpable, ces dernières années, chez les principaux acteurs chargés de la mise en œuvre du droit à être secouru. En juin 2019, la plupart des syndicats représentatifs¹²⁴³ des sapeurs-pompiers de France avaient débuté un inédit et large mouvement de grève à travers

¹²⁴⁰ Adrien SÉNÉCAT, « Comment fonctionne le SAMU, mise en cause après de graves dysfonctionnements à Strasbourg ? », *Le Monde*, 9 mai 2018 ; Geneviève LECOINTRE, « Affaire Naomi Musenga : l’opératrice du Samu renvoyée devant le tribunal correctionnel », *Les Dernières Nouvelles d’Alsace*, 28 mai 2024.

¹²⁴¹ Sur le sujet, v. Notamment : Rép. Min. à la QE n° 07610 de M. Bruno ROUJOUAN (*JO Sénat*, 16 novembre 2023, p. 6 467) ; Instruction DGOS/DGCS/DSS/2022/182 du 10 juillet 2022 relative à la mise en œuvre opérationnelle des mesures de la mission flash pour les soins urgents et non programmés pour l’été 2022 (NOR : SPRH2220486J).

¹²⁴² Céline ROUSSEAU, « Hôpital : le 15, cache-misère des urgences hospitalières », *L’Humanité*, 1^{er} août 2023.

¹²⁴³ On retrouve notamment les mouvements syndicaux suivants : la Fédération autonome des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs et techniques spécialisés (FA/SPP-PATS), la CGT fédération des services publics, Avenir secours, la CFE-CGC des secours, FO services d’incendie et de secours, la CFTC SPA-SDIS, la CFDT SDIS et l’UNSA SDIS.

toute la France. Prévu pour quelques mois au départ¹²⁴⁴, ce mouvement a finalement duré jusqu'en février 2020, c'est-à-dire à l'aube de la crise sanitaire. Depuis, d'autres manifestations ou mouvements de protestations des sapeurs-pompiers ont régulièrement eu lieu, donnant parfois lieu à des affrontements assez violents avec les forces de l'ordre¹²⁴⁵. Ce climat traduit les conséquences des difficultés (manque de moyens, etc) qui touchent ces acteurs indispensables à la mise en œuvre du droit à être secouru. De la même façon, en septembre 2019, le collectif « Inter-Urgences » dénombrait près de 250 services d'urgences touchés par un mouvement de grève durant plusieurs mois¹²⁴⁶. Si la crise sanitaire a stoppé cette mobilisation, les soignants sont aujourd'hui plus nombreux encore à faire part d'un épuisement professionnel important et à réclamer une meilleure valorisation de leurs métiers indispensables à l'effectivité du droit à être secouru. Évidemment, la continuité des secours n'a pas manqué d'être assurée, mais la persistance de cette situation peut avoir des incidences sur la mise en œuvre de ce droit fondamental et sur sa pérennité à l'avenir. Par ailleurs, les outils permettant d'assurer la continuité se bornent à assurer un service minimum qui réduit tout de même les capacités optimales des secours¹²⁴⁷. Une résorption de ces crises sociales est donc bien souhaitable pour s'assurer d'une efficacité maximale dans le déploiement du droit à être secouru.

361. Vers une meilleure valorisation des secours : éviter une crise des vocations qui serait néfaste pour le droit à être secouru. – D'une façon générale, les acteurs du secours réclament depuis plusieurs années une revalorisation de leurs métiers et de meilleures conditions de travail. Ces deux éléments sont évidemment importants pour assurer la bonne mise en œuvre du droit à être secouru. Le ministère de l'Intérieur a notamment accepté de répondre favorablement à la revalorisation de la « prime de feu » des sapeurs-pompiers, qui était jugée largement insuffisante¹²⁴⁸ et n'avait pas évolué depuis plusieurs années. En 2020,

¹²⁴⁴ Henri SECKEL, « Sursollicitation, manque de moyens, violences : les pompiers annoncent un été de grève », *Le Monde*, 25 juin 2019.

¹²⁴⁵ V. Par exemple : Paul SUGY, « Affrontements entre pompiers et CRS : un symptôme du délitement de l'État ? », *Le Figaro*, 29 janvier 2020 ; Pierre GARCIA, « Sapeurs-pompiers : l'intersyndicale appelle à une mobilisation le 16 mai », *La Gazette des communes* [en ligne], 16 avril 2024.

¹²⁴⁶ Daniel ROSENWEG, « La moitié des urgences publiques en grève », *Le Parisien*, 1^{er} septembre 2019.

¹²⁴⁷ V. *Supra*, paragraphes 124 et s.

¹²⁴⁸ Mathilde ELIE, « Sapeurs-pompiers : la prime de feu revalorisée, la grève suspendue », *La Gazette des communes* [en ligne], 28 janvier 2020 ; Simon AUFFRET, « Les pompiers obtiennent la revalorisation de leur prime de feu, et mettent fin à 8 mois de grève », *Le Monde*, 28 janvier 2020.

elle est ainsi passée de 19%¹²⁴⁹ du traitement brut des pompiers professionnels à 25%¹²⁵⁰. Du reste, le récent « Beauvau de la sécurité civile » pourrait déboucher sur certaines mesures visant à améliorer les conditions d'intervention des sapeurs-pompiers, alors que ces derniers réclamaient de nouvelles revalorisations indemnitaires pour leur implication dans la sécurisation des Jeux olympiques de Paris. Pour les acteurs du secours au sein de l'hôpital public, le « Ségur de la santé », lancé par le gouvernement au printemps 2020¹²⁵¹, a abouti à plusieurs mesures concrètes sans toutefois régler l'ensemble des problématiques structurelles évoquées. Cette importante concertation a tout de même pu mener à quelques mesures bénéfiques telles que la relance des investissements dans le système de santé¹²⁵² ou encore une revalorisation indemnitaire qui reste limitée¹²⁵³. Le Ségur a également réaffirmé l'expérimentation du service d'accès aux soins (SAS), consacré par la loi du 26 avril 2021, afin de désengorger les services d'urgences, de fournir des soins non programmés de premiers secours et de mieux coordonner le parcours de soins¹²⁵⁴. La fin de la crise sociale évoquée apparaît indispensable pour la pérennité du droit à être secouru, car cette situation induit indéniablement le risque d'une plus large crise de l'engagement dans ces métiers et donc des difficultés de recrutements malgré les besoins à long terme¹²⁵⁵. Au-delà de ces acteurs professionnels du secours, la crise de vocation pourrait aussi toucher les pompiers volontaires dont le statut singulier apparaît aujourd'hui grevé d'incertitudes juridiques.

§2. Les risques d'une crise du volontariat : une vocation pourtant indispensable en l'état actuel

362. La loi du 3 mai 1996¹²⁵⁶ fut, selon la formule du Doyen Jean VIRET, un véritable « symbole [témoignant] de la volonté du législateur de reconnaître l'importance du volontariat

¹²⁴⁹ Décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels (*JORF*, 26 septembre 1990, p. 11 625).

¹²⁵⁰ Décret n° 2020-903 du 24 juillet 2020 portant revalorisation de l'indemnité de feu allouée aux sapeurs-pompiers professionnels (*JORF*, 25 juillet 2020).

¹²⁵¹ Carine BIGET, « Le Ségur de la santé est lancé », *AJDA* 2020, p. 1086 ; Jérôme VOITURIER, « Ségur de la santé : les comptes ou les contes de Ségur ? », *Juris Associations*, 2020, n° 622, p. 13.

¹²⁵² Circulaire n° 6250/SG du 10 mars 2021 relative à la relance de l'investissement dans le système de santé dans le cadre du Ségur de la santé et de France Relance (NOR : PRMX2108081C) ;

¹²⁵³ Carine BIGET, « Validation des mesures indemnitaires du Ségur de la santé », *AJFP* 2024, p. 302.

¹²⁵⁴ Loi n° 2021-502 du 26 avril 2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification (*JORF*, 27 avril 2021).

¹²⁵⁵ François BÉGUIN, « La tentation du départ des médecins de l'hôpital public », *Le Monde*, 14 novembre 2019.

¹²⁵⁶ Loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans le corps des sapeurs-pompiers (*JORF*, 4 mai 1996).

dans le système français de sécurité civile »¹²⁵⁷. En consacrant et en promouvant l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires, le législateur a développé une pratique aujourd'hui encore solidement ancrée dans l'organisation de nos forces de secours¹²⁵⁸. Pour autant, la situation des sapeurs-pompiers volontaires reste incertaine, du fait de leur statut particulier qui emporte actuellement de nombreux débats juridiques et politiques (A). La remise en cause éventuelle de ce statut spécifique, notamment à travers certaines dispositions du droit européen, pourrait menacer notre système de sécurité civile et donc la bonne mise en œuvre du droit à être secouru compte tenu de l'investissement très important des sapeurs-pompiers volontaires à l'heure actuelle (B).

A. La situation incertaine des sapeurs-pompiers volontaires au regard de l'application des normes sociales

363. En l'état du droit actuellement appliqué en France, les pompiers volontaires bénéficient d'un statut tout à fait singulier compte tenu de leur puissant investissement dans le cadre de la mise en œuvre du droit fondamental à être secouru (1). Pour autant, l'essor de certaines normes européennes ; notamment en matière sociale, pourrait impliquer une évolution inquiétante et peu comprise de ce statut (2).

1. L'état du droit français : une reconnaissance spécifique des pompiers volontaires

364. Les sapeurs-pompiers volontaires : un engagement spécifique et complémentaire aux côtés des autres acteurs de la sécurité civile. – Alors ministre de l'Intérieur, Nicolas SARKOZY rappelait déjà en 2003 qu'il allait de soi « *que l'appel en intervention d'un sapeur-pompier volontaire ne relève pas du code du travail d'un salarié. C'est une initiative personnelle, généreuse et civique qui ne peut voir son exercice entravé par un quelconque plafonnement d'activités journalières défini par le droit du travail* »¹²⁵⁹. Dès la loi de 1996, le législateur avait ainsi veillé avec logique à ce que l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires soit un investissement spécifique et complémentaire au-delà d'autres activités professionnelles. Le Code de la sécurité intérieure rappelle aujourd'hui que cette « *activité (...)*

¹²⁵⁷ V. Notamment : Jean VIRET, « Commentaire de la loi du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps des sapeurs-pompiers », *AJDA* 1997, p. 178 ; Hélène PAULIAT, « Sapeur-pompier volontaire : une activité bénévole et citoyenne au service de la collectivité », *JCP A*, 12 septembre 2011, 2 296.

¹²⁵⁸ V. Notamment : CSI, art. L. 723-3 à L. 723-21.

¹²⁵⁹ Déclaration de M. Nicolas SARKOZY, Ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, sur les mesures en faveur de la promotion du volontariat parmi les sapeurs-pompiers, Paris, 31 mars 2003.

qui repose sur le volontariat et le bénévolat, n'est pas exercée à titre professionnel mais dans des conditions qui lui sont propres »¹²⁶⁰. Il apparaît également que « les sapeurs-pompiers volontaires (...) ne peuvent exercer cette activité à temps complet »¹²⁶¹. Cette reconnaissance traduit bien la logique solidariste très présente dans la consécration du droit à être secouru.

365. L'inapplication, en principe, d'un certain nombre de normes sociales – Dès lors que cette activité est considérée comme complémentaire, bien qu'indispensable nous y reviendront à la bonne mise en œuvre du droit à être secouru¹²⁶², le Code du travail et le Code général de la Fonction publique ne sont pas applicables aux sapeurs-pompiers volontaires¹²⁶³, sauf dispositions contraires relatives notamment à des règles d'hygiène, de sécurité ou encore au droit syndical¹²⁶⁴. Le législateur est venu préciser que « les activités de sapeur-pompier volontaire (...) ne sont pas soumises aux dispositions législatives et réglementaires relatives au temps de travail »¹²⁶⁵. Cet élément particulier, qui fait la singularité du statut des sapeurs-pompiers volontaires, permet d'éviter une réduction trop contraignante de l'engagement volontaire au service du droit à être secouru et des missions qui en découlent. Il est clair que l'application des réglementations sociales liées au temps de travail viendrait drastiquement limiter les possibilités d'engagement volontaire des personnes travaillant déjà à temps plein. De la même façon, le décret du 28 novembre 2003¹²⁶⁶ est notamment venu abaisser l'âge minimal requis pour être sapeur-pompier volontaire de dix-huit à seize ans¹²⁶⁷, afin d'élargir le champ d'application de ce statut et les recrutements au nom du droit à être secouru. Le Conseil d'État a plus récemment confirmé la légalité de cette disposition, dès lors que des conditions particulières de recrutement et d'intervention étaient prévues (visite médicale, formation, accompagnement...) ¹²⁶⁸.

¹²⁶⁰ CSI, art. L. 723-5.

¹²⁶¹ CGCT, art. R. 1424-1 al. 5.

¹²⁶² CSI, art. L. 723-6 : « Le sapeur-pompier volontaire prend librement l'engagement de se mettre au service de la communauté. Il exerce les mêmes activités que les sapeurs-pompiers professionnels. Il contribue ainsi directement, en fonction de sa disponibilité, aux missions de sécurité civile de toute nature confiées aux services d'incendie et de secours ou aux services de l'État qui en sont investis à titre permanent ».

¹²⁶³ CSI, art. L. 723-8.

¹²⁶⁴ CE, 12 mai 2017, *SDIS de la Marne*, n° 390665, Lebon, *AJDA* 2017, p. 1020 ; v. Julie PERRIER, « La gestion des personnels de la sécurité civile. Le statut hybride des sapeurs-pompiers volontaires », *AJCT* 2018, p. 365.

¹²⁶⁵ CSI, art. L. 723-15.

¹²⁶⁶ Décret n° 2003-1141 du 28 novembre 2003 portant modification du décret n° 99-1039 du 10 décembre 1999 relatif aux sapeurs-pompiers volontaires (*JORF*, 2 décembre 2003).

¹²⁶⁷ CSI, art. R. 723-6.

¹²⁶⁸ CE, 19 avril 2022, *Syndicat SUD SDIS*, n° 4511727, Lebon, *JCP A* 2022, obs. 328, *AJDA* 2022, p. 837 ; CSI, art. R. 723-6 à R. 723-10.

2. L'essor du droit européen : vers une évolution du statut des pompiers volontaires ?

366. Un encadrement du temps de travail prévu par la directive européenne de 2003. –

C'est un texte européen de longue date qui est à l'origine, depuis plusieurs mois, d'un grand nombre de débats et de déclarations sur la question de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires dans le cadre du droit à être secouru. La directive européenne 2003/88/CE¹²⁶⁹ vient effectivement fixer les prescriptions minimales devant être transposées par les États membres en matière de sécurité et de santé dans l'aménagement du temps de travail. Elle définit notamment les notions de « *temps de travail* »¹²⁷⁰ et de « *période de repos* »¹²⁷¹. La directive européenne prévoit notamment une durée minimale consacrée aux repos journalier¹²⁷² et hebdomadaire¹²⁷³. De même, elle demande aux États membres que « *la durée moyenne du travail pour chaque période de sept jours n'excède pas quarante-huit heures, y compris les heures supplémentaires* »¹²⁷⁴. Elle fixe enfin quelques dérogations pour des raisons objectives, davantage en ce qui concerne les temps de repos que la durée maximale du temps de travail. Les dispositions de la directive s'appliquent aux « *services (...) de sapeurs-pompiers ou de protection civile* »¹²⁷⁵, notamment aux pompiers professionnels, mais aussi aux médecins urgentistes¹²⁷⁶, malgré plusieurs difficultés ou refus il y a encore quelques années¹²⁷⁷. Par ailleurs, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) – CJCE à l'époque – n'a pas manqué de prévoir une exception concernant les professionnels lors des événements exceptionnels de

¹²⁶⁹ Directive n° 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (JOUE, 18 novembre 2003, L. 299/9).

¹²⁷⁰ *Ibid.*, art. 2 §1 : « *toute période durant laquelle le travailleur est au travail, à la disposition de l'employeur et dans l'exercice de son activité ou de ses fonctions, conformément aux législations et/ou pratiques nationales* ».

¹²⁷¹ *Ibid.*, art. 2 §2 : « *toute période qui n'est pas du temps de travail* ».

¹²⁷² *Ibid.*, art. 3. : Onze heures consécutives pour chaque période de vingt-quatre heures.

¹²⁷³ *Ibid.*, art. 5.

¹²⁷⁴ *Ibid.*, art. 6.

¹²⁷⁵ *Ibid.*, art. 17 §2 et 3.

¹²⁷⁶ Instruction ministérielle n° DGOS/RH4/2015/234 du 10 juillet 2015 relative au référentiel national de gestion du temps de travail médical applicable dans les structures de médecine d'urgence prévu par la circulaire n°DGOS/2014/359 du 22 décembre 2014 relative aux modalités d'organisation du travail applicables dans les structures d'urgences SAMU-SMUR (NOR : AFSH1516962J).

¹²⁷⁷ Décret n° 2013-1186 du 18 décembre 2013 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels (JORF, 20 décembre 2013) ; Joël CAVALLINI, « L'influence du droit de l'Union européenne sur la durée du travail en France », *JCP S* n° 46, novembre 2019, 1324 ; Sur l'évolution jurisprudentielle en la matière : CAA Marseille, 9 mars 2004, n° 01MA02154 ; CE, 31 mars 2004, *Syndicat Sindacatu di i travagliadori corsi*, n° 242858, obs. David KATZ, *JCP A*, 2004, 1413 : « *Eu égard à la nécessaire continuité de ces missions, les activités opérationnelles en cause, indispensables à la protection de la sécurité de la population civile, sont au nombre de celles dont les spécificités exigent des modalités particulières de protection de la santé et de la sécurité des agents qui les exercent et s'opposent de manière contraignante à l'application de la directive* » ; CE, 3 novembre 2014, *FASPP*, n° 375534, Lebon T, *AJDA* 2015, 463, *RDT Eur.* 2015, p. 435 ; CE, 19 décembre 2019, *SDIS du Loiret*, n° 426031, Lebon, *AJDA* 2020, p. 8 ; obs. Michel MORAND, *JCP A* 2020, 1029.

sécurité civile¹²⁷⁸. Une fois encore, le droit commun peut s'effacer derrière les enjeux et objectifs induits par le droit à être secouru. Mais la situation des sapeurs-pompiers volontaires, pour lesquels plusieurs États européens, dont la France et la Belgique, avaient décidé que cette directive européenne ne produirait pas d'effets, pose question puisqu'ils cumulent ainsi cet engagement au-delà de leurs missions professionnelles. Leur situation les amène à déroger régulièrement aux temps de repos et de travail définis dans le cadre de l'application du droit européen.

367. Des jurisprudences favorables à l'application de cette directive. – La CJUE a eu l'occasion de se prononcer sur l'application de la directive européenne concernant l'aménagement du temps de travail aux sapeurs-pompiers volontaires de la ville wallonne de Nivelles. Comme en France, les pompiers volontaires réalisent, chez nos voisins, des missions semblables à celles des professionnels : interventions de secours, gardes et permanences... Les juges de Luxembourg sont donc venus préciser que la directive de 2003 était amenée à s'appliquer aux pompiers volontaires qu'ils qualifient de travailleurs. La CJUE constate notamment dans son célèbre arrêt *Matzak*, qu'au regard de la directive, « *le temps de garde qu'un travailleur passe à son domicile avec l'obligation de répondre aux appels de son employeur dans un délai de 8 minutes, restreignant très significativement les possibilités d'avoir d'autres activités, doit être considéré comme "temps de travail"* »¹²⁷⁹. Pour le Professeur Jean-Philippe LHERNOULD, les multiples précautions adoptées pour se soustraire à l'application de la directive dans la législation française¹²⁸⁰ « *n'ont aucune valeur au regard du droit de l'Union* »¹²⁸¹. La difficulté en présence est évidemment de trouver un équilibre entre la protection de la santé des pompiers volontaires, la nécessité de leur préservation compte tenu de leur importance dans notre système de sécurité civile et les conséquences de ces différents enjeux sur le droit à être secouru. Le juge administratif français, dans la plupart des contentieux, a reconnu lui aussi l'application des dispositions européennes sur le temps de travail aux sapeurs-pompiers volontaires¹²⁸². Le Conseil d'État a également refusé la transmission d'une

¹²⁷⁸ CJCE, 14 juillet 2005, *Personalrat der Feuerwehr Hamburg*, aff. n° C-52/04.

¹²⁷⁹ CJUE, 5^e Ch., 21 février 2018, *Ville de Nivelles c./ Rudy Matzak*, aff. N° C-518/15, *AJDA* 2018, p. 367.

¹²⁸⁰ La législation française insiste notamment sur le caractère bénévole de l'activité de sapeur-pompier volontaire.

¹²⁸¹ Jean-Philippe LHERNOULD, « Durée du travail. Les pompiers volontaires sont couverts par la directive relative au temps de travail », *JCP S* n° 11, mars 2018, 1097.

¹²⁸² Laurent DERBOUILLES, « Sapeur-pompier volontaire : un travailleur qui s'ignorait... », *AJFP* 2023, p. 520 ; Sur le sujet, avant même l'arrêt *Matzak* : TA Strasbourg, 2 novembre 2017, *SDIS du Bas-Rhin*, n° 1700145, obs. Anne DULMET, *AJFP* 2018, p. 24 ; V. Également après l'arrêt *Matzak* : TA Cergy-Pontoise, 7 mars 2023, CGT SDIS, n° 1906914 ; TA Strasbourg, 24 mai 2023, *CFDT Interco Moselle c./ SDIS de la Moselle*, n° 2101694 ; TA Châlons-en-Champagne, 13 juin 2023, n° 2202938 ; V. un rare contre-exemple : CAA Lyon, 15 février 2023, n° 20LY01494, 20LY01495 et 20LY01496.

question prioritaire de constitutionnalité sur le sujet au Conseil constitutionnel¹²⁸³. Le Comité européen des droits sociaux (CEDS) est également venu confirmer récemment l'application des dispositions sur le temps de travail aux sapeurs-pompiers volontaires¹²⁸⁴, remettant cette question sur la table et appelant la France à revoir sa copie sur le sujet. Cette décision a évidemment suscité de nouvelles préoccupations sur l'avenir de notre système de sécurité civile et la bonne mise en œuvre du droit à être secouru.

B. Les conséquences sur le droit à être secouru d'une remise en cause du statut spécifique des sapeurs-pompiers volontaires

368. Les sapeurs-pompiers volontaires avaient autrefois souhaité obtenir la même protection que leurs collègues professionnels face au risque de l'engagement de leur responsabilité pénale¹²⁸⁵. Pour ce qui concerne l'application du temps de travail, la fin de leur situation spécifique semble au contraire contestée par les intéressés. Comme le résume parfaitement Pierre-François ROLLAND, « *le volontariat fait (...) la spécificité du modèle français des secours, modèle que les pouvoirs publics s'attachent à défendre (...). Cette organisation (...) est aujourd'hui confrontée à des difficultés nouvelles dont l'origine est à rechercher dans les mutations de la société du XX^e siècle* »¹²⁸⁶. La fragilisation spécifique des sapeurs-pompiers volontaires aurait des répercussions très importantes sur les autres acteurs du secours, qui seraient à leur tour sollicités malgré des conditions de travail déjà difficiles, ce qui viendrait perturber l'équilibre et la singularité du système français de sécurité civile tel qu'il reste organisé. L'application des normes européennes sur le temps de travail ne manque pas de susciter l'émoi et d'inquiéter quant à l'avenir du statut des sapeurs-pompiers volontaires et, ainsi, à la mise en œuvre du droit à être secouru à l'avenir **(1)**. L'État s'emploie à trouver des solutions concrètes pour remédier à cette problématique, sans réel succès jusqu'alors **(2)**.

¹²⁸³ CE, 13 octobre 2023, n° 473321 ; Laurent DERBOULLES, « Temps de travail : pas de QPC pour les SPV », *AJFP* 2024, p. 234.

¹²⁸⁴ CEDS, 12 septembre 2023, *Union syndicale Solidaires SDIS c./ France*, n° 176/2019 et 193/2020 ; Samuel DELIANCOURT, « Sapeurs-pompiers volontaires : la décision du CEDS qui va coûter (au moins) 2,5 milliards et encore diviser ! », *JCP A* 2024, 106 ; Carine BIGET, « Volontariat : le modèle français de secours à l'épreuve de la Charte sociales européenne », *AJFP* 2024, p. 124.

¹²⁸⁵ Jean VIRET, « La responsabilité pénale des sapeurs-pompiers volontaires du fait des délits non intentionnels, un enjeu de société », *JCP A* n° 49, décembre 2006, 1298.

¹²⁸⁶ Pierre-François ROLLAND, « Faut-il limiter la durée du travail des sapeurs-pompiers volontaires ? », *JCP A*, 2018, 2096.

1. L'émoi suscité par les conséquences prévisibles de ces dispositions sur le droit à être secouru

369. Des besoins futurs en termes de recrutement. – À l'heure actuelle, l'accueil réservé à l'application des dispositions de la directive européenne sur le temps de travail s'explique notamment par l'ampleur de l'engagement volontaire chez les sapeurs-pompiers français. D'après les derniers chiffres du ministère de l'Intérieur, sur les 254 800 sapeurs-pompiers engagés au 31 décembre 2022, 198 000 sont des sapeurs-pompiers volontaires soit près de 80% des effectifs¹²⁸⁷. Ils assureraient près de 65% des heures d'intervention et 90% des heures d'astreintes¹²⁸⁸. Il est clair que la réduction des temps de mission – pour respecter les durées maximales du temps de travail et les temps de repos fixés par la directive de 2003 – des sapeurs-pompiers volontaires aurait un impact considérable sur l'ampleur de ces effectifs, sur l'organisation opérationnelle de nombreux SDIS et donc sur la mise en œuvre du droit à être secouru. Cette directive semble également se heurter à une conception puissante et singulière – davantage sans doute que dans d'autres pays européens – du service public en général suscitant émoi et réticences au-delà même des seuls sapeurs-pompiers¹²⁸⁹. La Cour des comptes estime, qu'en appliquant et en respectant les dispositions de la directive, « *les SPV ayant une activité salariée à temps plein (1 607 heures) ne pourraient plus consacrer que 697 heures par an à leurs activités de SPV* »¹²⁹⁰. L'activité des sapeurs-pompiers à « *double statut* »¹²⁹¹, c'est-à-dire les professionnels qui sont dans le même temps volontaires, serait également largement réduite. Les différentes estimations gouvernementales évoquent un chiffre alarmant puisque les effectifs de sapeurs-pompiers volontaires pourraient passer de 198 000 engagés à l'heure actuelle à environ 48 000 seulement en cas d'application des dispositions sur le temps de travail¹²⁹². Cette problématique laisserait également « *planer une certaine insécurité juridique sur l'autorité d'emploi* »¹²⁹³, dès lors que le non-respect des dispositions de la directive pourrait entraîner

¹²⁸⁷ MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Les statistiques des SDIS*, édition 2023, p. 17 et s.

¹²⁸⁸ Samuel DELIANCOURT, *Op. Cit.*

¹²⁸⁹ V. Notamment : Édouard DUBOUT, « La manière française de (ne pas) faire du droit européen », *JCP G* 2022, 221 ; Emmanuel BRILLET, « Le service public à la française : un mythe national au prisme de l'Europe », *L'Économie politique*, 2004/4, p. 20 ; Pierre BAUBY, « Les services publics et l'intégration européenne », *Le Droit ouvrier*, avril 2008, p. 158.

¹²⁹⁰ COUR DES COMPTES, *Les personnels des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et de sécurité civile*, Rapport public thématique, mars 2019, p. 107.

¹²⁹¹ Le décret n° 99-1039 du 10 décembre 1999 relatif aux sapeurs-pompiers volontaires (*JORF*, 12 décembre 1999, p. 18 514) est venu notamment préciser que « *les sapeurs-pompiers professionnels peuvent être engagés en qualité de sapeur-pompier volontaire* » (art. 61). Aujourd'hui abrogées, ces dispositions ont été reprises dans le décret n° 2014-1253 du 27 octobre 2014 relatif aux dispositions des livres III, VI et VII de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure (*JORF*, 29 octobre 2014, p. 17 908) ; CSI, art. R. 723-86.

¹²⁹² MISSION VOLONTARIAT, Rapport de la Mission à l'attention de M. Gérard COLLOMB, Ministre de l'Intérieur, mai 2018, p. 35.

¹²⁹³ Pierre-François ROLLAND, *Op. Cit.*

l'engagement de la responsabilité des directeurs de SDIS, notamment sur le terrain pénal en cas d'accident¹²⁹⁴. La désorganisation des SDIS qui pourrait résulter de ces évolutions risquerait de provoquer un certain nombre de défaillances et de porter atteinte à la bonne mise en œuvre du droit à être secouru. La situation des volontaires voyant leurs missions largement réduites, dès lors qu'ils exercent une profession à temps plein, pourrait aussi mener à une certaine « *crise des vocations* » particulièrement dangereuse pour l'avenir de notre système de sécurité civile et donc pour l'effectivité du droit à être secouru. Ce climat semble déjà compliquer la fidélisation des sapeurs-pompiers volontaires et la mise en place de nouveaux recrutements, avec une très faible progression des effectifs ces dernières années¹²⁹⁵.

370. D'importants impacts financiers à venir. – Les complications évoquées sur les plans opérationnel et humain entraîneraient inévitablement de nouvelles difficultés financières. Les budgets des SDIS et la participation des collectivités territoriales compétentes devraient évoluer en conséquence, alors qu'on sait que leur environnement budgétaire est déjà particulièrement contraint, pour permettre le recrutement de nouveaux professionnels en lieu et place d'une grande partie des volontaires actuels¹²⁹⁶. Le rapport de la Mission volontariat, publié en 2018, assurait à ce sujet que « *notre pays ne serait pas en capacité financière de maintenir demain [le] niveau de service [actuel]* »¹²⁹⁷. La reconnaissance de cette difficulté à venir illustre à la fois les enjeux qui émanent de cette question et la menace qui pèse sur la bonne mise en œuvre du droit à être secouru. Plus récemment, plusieurs rapports et débats parlementaires ont permis d'apporter des précisions chiffrées confirmant les difficultés qu'une application de la directive sur le temps de travail aux volontaires pourrait susciter. Il apparaît que le seul coût estimé pour le recrutement de sapeurs-pompiers professionnels visant à pallier la baisse des effectifs de pompiers volontaires serait de l'ordre de 2,5 milliards d'euros¹²⁹⁸. Ce surcoût aurait

¹²⁹⁴ Sur les délits non-intentionnels, v. Notamment : C. Pén., art. 121-3 et 221-6 ; Céline RUET, « La responsabilité pénale pour faute d'imprudence après la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non-intentionnels », *Dr. Pénal*, janvier 2001, chron. 1.

¹²⁹⁵ Florian CHAUCHE, *Op. Cit.*, p. 30 : « Cette difficulté de fidélisation mène à la relative stagnation des effectifs de SPV dans le temps (+ 2,5 % entre 2012 et 2021) et rend peu probable l'objectif de recrutement de 250 000 SPV d'ici 2027(...) le rapporteur spécial estime qu'une campagne nationale d'envergure, ouverte à la diversité et à la féminisation, doit être menée sur le modèle de ce qui est fait dans l'armée et qui semble connaître un certain succès ».

¹²⁹⁶ À l'heure actuelle, concernant l'indemnisation des SPV : « L'activité de sapeur-pompier volontaire est à but non lucratif. Elle ouvre droit à des indemnités horaires ainsi qu'à des prestations sociales et de fin de service » (CSI, art. L. 723-9) ; Décret n° 2012-492 du 16 avril 2012 relatif aux indemnités des sapeurs-pompiers volontaires (JORF, 17 avril 2012) ; Arrêté du 26 septembre 2023 fixant le montant de l'indemnité horaire de base des sapeurs-pompiers volontaires (JORF, 30 septembre 2023).

¹²⁹⁷ MISSION VOLONTARIAT, *Op. Cit.*, p. 35.

¹²⁹⁸ Samuel DELIANCOURT, *Op. Cit.* ; IGA, Rapport n° 22015-R sur le financement des SDIS : réalisations, défis, perspectives, octobre 2022, p. 72 et s. ; IGA et IGSC, Rapport sur l'activité des sapeurs-pompiers

évidemment des conséquences importantes sur le droit à être secouru, à l'heure d'une crise budgétaire témoignant d'une volonté de limiter désormais les dépenses de l'État, tandis que cette problématique budgétaire vient s'ajouter à d'autres problématiques induisant déjà des demandes de dépenses considérables pour adapter notre modèle de sécurité civile (crise sociale¹²⁹⁹, crise climatique et hausses des interventions¹³⁰⁰...).

2. La recherche de solutions concrètes par l'État : protéger le droit à être secouru à travers le statut des sapeurs-pompiers volontaires

371. Les acteurs du secours mobilisés : une large interpellation des politiques. – Conscient des problématiques que pourrait engendrer l'application des réglementations européennes sur le temps de travail aux sapeurs-pompiers volontaires, la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France s'est mobilisée à plusieurs reprises pour interpellier les autorités politiques nationales et les institutions européennes sur le sujet. Lors des derniers scrutins pour l'élection du Parlement européen, plusieurs de leurs homologues européens ont même rejoint la mobilisation des pompiers français. Tous insistent sur l'impact de cet engagement citoyen qui participe à la bonne organisation opérationnelle des secours et donc à l'efficacité recherchée d'un droit à être secouru¹³⁰¹. L'objectif est évidemment d'arriver à terme à une solution qui permet la pérennité de notre système de secours.

372. Vers une possible évolution du droit européen ? – En décembre 2017, le gouvernement avait créé la « *Mission volontariat* »¹³⁰², chargée de faire des propositions visant

volontaires, décembre 2023 ; QE n° 10901 de M. Didier MANDELLI (*JO Sénat*, 28 mars 2024, p. 1 283) ; QE n° 11812 de Mme Marie-Claude VARAILLAS (*JO Sénat*, 23 mai 2024, p. 2 310).

¹²⁹⁹ V. *Infra*, paragraphes 430 et s.

¹³⁰⁰ V. *Infra*, paragraphes 410 et s.

¹³⁰¹ FÉDÉRATION NATIONALE DES SAPEURS-POMPIERS DE FRANCE, *Interpellation des sapeurs-pompiers de France. Élections européennes 2019* : « Plus qu'un débat juridique, l'enjeu est politique. Il s'agit d'un choix de valeurs et de société. Un sapeur-pompier volontaire s'engage aujourd'hui par choix, pour autrui, pour rendre service à la communauté. (...) Il le fait pour protéger ses concitoyens, les entreprises et paysages de son territoire contre le feu, les inondations et tous les risques du quotidien. Il ne le fait pas pour se mettre au service d'un employeur en contrepartie d'une rémunération. (...) À l'heure où la France connaît une crise sociale et des fractures territoriales sans précédent et où l'Europe tout entière questionne son avenir face aux menaces qui pèsent sur sa sécurité (terrorisme, dérèglement climatique, migrations...) il est plus que jamais nécessaire de faire appel à la mobilisation citoyenne aux côtés des forces professionnelles pour protéger les populations. Les sapeurs-pompiers de France appellent donc à un rassemblement autour des valeurs d'engagement, d'humanisme, de service, de solidarité et de fraternité » ; Mathilde ELIE, « Temps de travail : les sapeurs-pompiers interpellent les candidats aux élections européennes », *La Gazette des communes [en ligne]*, 6 mars 2019 ; Nathalie PERRIER, « Les sapeurs-pompiers interpellent les candidats aux élections européennes », *La Gazette des communes [en ligne]*, 5 mars 2024.

¹³⁰² La « *Mission volontariat* » a été créée en décembre 2017, par le Ministère de l'intérieur. Elle est notamment composée de Mme Catherine TROENDLÉ, alors vice-présidente du Sénat et présidente du Conseil national des

à défendre et fidéliser nos pompiers volontaires considérés comme « *le socle de notre système de sécurité civile, le pilier sans lequel tout s'effondre* »¹³⁰³. La question de l'application de la directive européenne sur le temps de travail était déjà évoquée et traduisait la nécessité de rechercher des solutions pérennes. Dans une réponse plus récente aux préoccupations des sénateurs, le ministre de l'Intérieur tentait ainsi de rassurer les élus et les acteurs du secours : « *des propositions prenant en compte à la fois des impératifs juridiques, organisationnels et financiers, ainsi qu'une durée de mise en œuvre adaptée aux réalités locales, devront être exprimées et prises en compte. Ces travaux devront poursuivre un objectif : traiter les fragilités actuelles auxquelles exposent certaines pratiques pour permettre à la France de continuer à bénéficier de l'apport indispensable de l'engagement citoyen des sapeurs-pompiers volontaires. Le volontariat sapeur-pompier est le socle de notre modèle de sécurité civile et doit le rester. Le Gouvernement ne cesse de travailler en ce sens* »¹³⁰⁴. Pour autant, la problématique n'est aujourd'hui pas clairement réglée et inquiète toujours. La solution est-elle une évolution du droit européen ? D'aucuns le souhaitent et cela pourrait être l'une des pistes privilégiées par l'exécutif, tandis que plusieurs résolutions parlementaires ont été présentées en ce sens¹³⁰⁵. Pour Xavier PRÉTOT, il pourrait effectivement être louable d'engager « *la modification à bon escient de la directive du 4 novembre 2003 pour qu'il soit mieux tenu compte autant des exigences du service public d'incendie et de secours, que de l'apport essentiel que le volontariat constitue pour ce dernier* »¹³⁰⁶. Bien qu'il soit audible par ailleurs de soutenir que les pompiers professionnels et volontaires assurent aujourd'hui les mêmes missions¹³⁰⁷, ce qui pourrait plaider en faveur du rapprochement opéré par le droit européen, le droit à être secouru ne saurait souffrir de cette évolution dans le contexte actuel sans que son effectivité ne s'en trouve être

sapeurs-pompiers volontaires ; M. Fabien MATRAS, Député du Var et Professeur en droit public ; M. Éric FAURE, président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France ; M. Olivier RICHEFOU, président de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours. Elle a remis notamment un rapport au gouvernement pour pérenniser et protéger l'engagement volontaire, qui a débouché sur le plan d'action 2019-2021 pour les sapeurs-pompiers volontaires.

¹³⁰³ Discours de M. Gérard COLLOMB, Ministre de l'Intérieur, 125ème Congrès des sapeurs-pompiers de France in Vincent DOEBELIN, « Difficultés à recruter des sapeurs-pompiers volontaires : des mesures présentées par le gouvernement », *JAC [en ligne]*, 26 octobre 2018.

¹³⁰⁴ Rép. Min. à la QE n° 10948 de Mme Anne VENTALON (*JO Sénat*, 23 mai 2024, p. 2336)

¹³⁰⁵ V. Par exemple : Jean-Louis THIÉRIOT et Philippe MICHEL-KLEISBAUER, Proposition de résolution européenne n° 5139 visant à exclure les sapeurs-pompiers volontaires et les militaires du champ d'application de la directive européenne sur le temps de travail, Assemblée nationale, 1^{er} mars 2022 ; Pierre MOREL-À-L'HUISSIER, Proposition de résolution européenne n° 2619 visant à préserver le bénévolat dans le modèle français des sapeurs-pompiers volontaires par rapport aux directives européennes, Assemblée nationale, 14 mai 2024.

¹³⁰⁶ Xavier PRÉTOT, « Services d'incendie et de secours : les sapeurs-pompiers volontaires sont des travailleurs au sens de la directive européenne sur le temps de travail », *JCP A* 2018, 2097.

¹³⁰⁷ Samuel DELIANCOURT, *Op. Cit.* : « la distinction entre SPP et SPV pour ces acteurs de la sécurité qui accomplissent les mêmes missions (CSI, art. L. 723-6) n'est plus juridiquement pertinente ni fondée ».

menacée. Les travaux du Beauvau de la sécurité civile, lancés par le gouvernement le 23 avril 2024, devraient évoquer sans aucun doute cette question délicate pour tenter de trouver les solutions les plus pertinentes¹³⁰⁸.

Section 2 – Des difficultés structurelles relatives à l’égal accès au droit à être secouru face à une mise en œuvre territorialisée

373. Au-delà de l’équité que nous mentionnions dans la mise en œuvre du droit à être secouru¹³⁰⁹, la thématique de l’égalité et des droits fondamentaux¹³¹⁰ – comme d’ailleurs celle de l’égalité dans l’accès aux services publics¹³¹¹ – est régulièrement questionnée dans le cadre des sciences humaines et sociales. Il est notamment pour principe dans notre droit que toute différence ou distinction de traitement doit être pleinement justifiée par une circonstance objective, c’est-à-dire une différence de situation concrète, ou par l’intérêt général¹³¹². La territorialisation, qui doit être entendue « *comme signifiant l’adaptation des politiques publiques aux spécificités des territoires ou encore la différenciation des politiques publiques en fonction des spécificités de territoires donnés* »¹³¹³, peut dès lors être à l’origine de certaines inégalités bien visibles. La recherche d’une égalité territoriale est ainsi souvent dépeinte comme un mythe, car les politiques publiques doivent pouvoir s’adapter aux territoires concernés, mais ce principe peut dans le même temps apparaître comme un véritable objectif vers lequel nos politiques publiques doivent tendre, car la population dans son ensemble doit pouvoir bénéficier d’une prestation ou d’une politique menée par les pouvoirs publics¹³¹⁴. Dans le cadre du droit

¹³⁰⁸ Pierre GARCIA, « Les grands chantiers du Beauvau de la sécurité civile », *La Gazette des communes [en ligne]*, 23 avril 2024.

¹³⁰⁹ V. Notamment : *Supra*, paragraphes 117 et s.

¹³¹⁰ Sur le sujet, v. en particulier : Diane ROMAN, « Les inégalités en matière de droits fondamentaux », in ASSOCIATION FRANÇAISE POUR LA RECHERCHE EN DROIT ADMINISTRATIF (dir.), *Le droit administratif et les droits fondamentaux*, Coll. Thèmes et commentaires, 2023, Dalloz, p. 91.

¹³¹¹ Sur le sujet, v. notamment : Roselyne ALLEMAND et Laurence SOLIS-POTVIN (dir.), *Égalité et non-discrimination dans l’accès aux services publics et politiques publiques territoriales*, L’Harmattan, 2008 ; Norbert FOULQUIER et Frédéric ROLIN, « Constitution et service public », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 37, octobre 2012 ; Cécile BARROIS DE SARIGNY, « Le principe d’égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d’État », *Titre VII*, n° 4, avril 2020.

¹³¹² Des conditions d’applications du principe d’égalité validées à la fois par le juge constitutionnel et par le juge administratif. V. Par exemple : CC, 23 juillet 1996, *Loi relative à l’entreprise nationale France télécom*, décision n° 96-380 DC ; CE, Sect., 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*, n° 88032 et 88148, Lebon.

¹³¹³ Sara BRIMO et Olivier RENAUDIE (dir.), *Santé et territoire(s)*, LexisNexis, 2022, p. 2 ; V. Également : Jean-Marie PONTIER, « Ce que la territorialisation de la santé signifie », in Sara BRIMO et Olivier RENAUDIE (dir.), *Op. Cit.*, p. 13 ; Jean-Marie PONTIER, « Territorialisation et déterritorialisation de l’action publique », *AJDA* 1997, p. 723.

¹³¹⁴ Clotilde DEFFIGIER, « Égalité territoriale », in Delphine THARAUD et Caroline BOYER-CAPELLE (dir.), *Dictionnaire juridique de l’égalité et de la non-discrimination*, L’Harmattan, 2021, p. 170 ; Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, « Les adaptations du principe d’égalité à la diversité des territoires », *RFDA*, 1997, p. 906.

à être secouru, la nécessité d'un équilibre entre égalité et territorialisation est clairement recherchée.

374. À première vue, certaines inégalités – notamment du fait d'une gouvernance largement territorialisée qui peut créer des difficultés structurelles – portent en elles le risque d'une tension autour de la mise en œuvre du droit à être secouru (§1). Par ailleurs, la question de la proximité des structures de santé et de secours dans les territoires, à laquelle semblent être attachés les pouvoirs publics et les juridictions malgré des difficultés importantes, doit permettre d'améliorer l'assurance d'un égal accès à ce droit fondamental (§2).

§1. Le droit à être secouru face aux inégalités portées par une gouvernance largement territorialisée.

375. La gouvernance aujourd'hui largement territorialisée des secours¹³¹⁵, et ce malgré un rôle de coordination de la part de l'État, n'est pas sans faire apparaître certaines disparités de moyens, parfois justifiées par une adaptabilité aux territoires (A). Le droit à être secouru se heurte aussi à des disparités dans les délais d'interventions des secours qui doivent, le plus souvent, faire face à des difficultés intrinsèquement liées aux caractéristiques des territoires en question (B). Ces inégalités posent *de facto* la question de l'égal accès à ce droit fondamental.

A. La question des disparités de moyens : entre difficultés et volonté d'adaptation territoriale.

376. Le droit à être secouru doit donc s'accommoder de moyens inégalement répartis sur le territoire français (1), ce qui pourrait faire craindre à première vue des difficultés dans son égale et efficiente mise en œuvre. Pourtant, le plus souvent et cela est rassurant, ces inégalités semblent justifiées de façon à ne pas remettre en cause l'égal accès à ce droit fondamental (2).

1. Des moyens dévolus aux secours inégalement répartis sur le territoire.

377. Des sources de financement encore inégales pour les SDIS. – Les sources de financement des SDIS restent aujourd'hui encore très différentes d'un département à l'autre,

¹³¹⁵ V. Notamment : *Supra*, partie 1, titre 1, chapitre 1.

avec une participation plus ou moins large du Conseil départemental compétent¹³¹⁶. Dans certains départements tels que le Territoire de Belfort ou le Loiret, les SDIS sont encore très largement financés par les communes et les EPCI (près de 60%), tandis que le financement d'origine départementale est quasiment total dans d'autres départements tels que l'Essonne ou la Seine-et-Marne. Évidemment, l'importance de la collectivité départementale et l'ampleur de ses moyens ne sont pas sans peser considérablement dans la balance. La nécessité d'une nouvelle clarification dans l'organisation du financement des SDIS entre collectivités territoriales et EPCI apparaît évidente, pour ne pas risquer de peser sur l'efficacité du service public des secours et assurer une réduction des inégalités territoriales dans le cadre du droit à être secouru¹³¹⁷.

378. Des moyens inégalement répartis dans le sillage de la départementalisation des SDIS. – Un rapport du Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires (CNSPV) mettait en avant, déjà en 2016, les insuffisances de la loi sur la départementalisation des SDIS « *qui n'ont pas permis de corriger les inégalités ou qui en ont recréé d'autres* »¹³¹⁸. Cette correction apparaît pourtant et évidemment importante pour l'effectivité du droit à être secouru sur l'ensemble du territoire. Au-delà des sources de financements des SDIS qui montrent encore des inégalités, les chiffres officiels apparaissent eux aussi interloquants. Les dépenses totales des SDIS par habitant (coûts de fonctionnement et d'investissement) sont de moins de 70 euros dans 10 départements, sont comprises entre 80 et 90 euros dans 23 départements ou encore dépassent 100 euros dans 22 départements¹³¹⁹. Nous pouvons aisément y voir l'illustration d'inégalités dangereuses pour garantir l'égal accès au droit à être secouru, qui nécessite à première vue une meilleure coordination nationale ou un renforcement de la coopération entre structures territoriales. Le président de l'association des départements de France évoquait d'ailleurs, dans une déclaration en 2017, « *l'opportunité d'une réflexion visant à réduire les inégalités du coût par habitant des SDIS d'un département à l'autre* »¹³²⁰. Ces coûts par habitant très variables correspondent, en principe, à une importante variation des dépenses plus ou moins ambitieuses en ce qui concerne les moyens humains et matériels dévolus à la mise en

¹³¹⁶ MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, Rapport sur les statistiques des SDIS en 2022, Édition 2023, p. 60 à 61.

¹³¹⁷ Sur le sujet : Louis BAHOUÏNE, « Clarification de l'organisation des rapports financiers entre les communes et les SDIS », *AJDA* 2020, p. 538 ; Xavier PRÉTOT, « L'organisation et le financement des services d'incendie et de secours », *RDP* 2020, p. 987 ; CE, 30 juillet 2010, *SDIS de la Charente*, n° 309578, Lebon.

¹³¹⁸ CONSEIL NATIONAL DES SAPEURS-POMPIERS VOLONTAIRES et MINISTÈRE DE L'INTERIEUR, Rapport du groupe de travail sur le maillage territorial des SDIS, juin 2016, p. 17.

¹³¹⁹ *Ibid.*, p. 62.

¹³²⁰ Dominique BUSSEREAU, Président de l'ADF, Communiqué de presse sur l'avenir des Sapeurs-pompiers, 13 octobre 2017.

œuvre du droit à être secouru¹³²¹. Pour autant, nous verrons que la variété des territoires justifie, au moins en partie, l'existence de ces inégalités.

379. Des moyens inégaux ou sous-utilisés pour les SAMU/SMUR. – Un récent rapport de la Cour des comptes se veut aussi particulièrement critique sur l'organisation territoriale des services d'aide médicale urgente : « *le niveau d'activité très hétérogène des Samu, d'un département à l'autre ou au sein d'un même département, conduit à s'interroger sur l'efficience de cette organisation départementale rigide. Dans de nombreux cas, les moyens sont sous-utilisés* »¹³²². Malgré des niveaux d'activités très hétérogènes, il faut remarquer que « *chaque département dispose d'un SAMU, à l'exception de la Loire, des Pyrénées-Atlantiques et de la Seine-Maritime, qui ont deux SAMU* »¹³²³. Les inégalités qui découlent de cette situation ne sont donc pas tout à fait du même ordre que celles qui concernent les SDIS, compte tenu notamment du mode de financement des SAMU, des SMUR et de leur répartition sur le territoire. Toutefois, ces inégalités visibles également pour ces structures illustrent une territorialisation incertaine – conduite en particulier par les Agences régionales de santé – qui n'a pas su jusqu'alors généraliser la mise en œuvre de démarches visant à rapprocher et mutualiser les structures pour plus d'efficience dans l'utilisation des moyens alloués, notamment entre les territoires, et dans la mise en œuvre du droit à être secouru¹³²⁴.

2. Une adaptation souvent justifiée qui ne semble pas remettre en cause l'égal accès au droit à être secouru.

380. Des inégalités souvent justifiées par des différences de situations territoriales : le cas des SDIS. – Nous l'avons dit, classiquement en droit administratif, des inégalités peuvent être justifiées par l'intérêt général et des différences objectives de situations. De ce point de vue et malgré la nécessité de garantir l'égal accès au droit à être secouru, il faut rappeler que les territoires départementaux sur lesquels intervient chaque SDIS ont des caractéristiques très différentes. Si les SDIS disposent ainsi de moyens hétérogènes, ils correspondent en règle générale plutôt aux besoins d'un territoire. L'un des éléments importants est évidemment

¹³²¹ Éric LEROY-TERQUEM, « Les budgets des SDIS, en carte et à la loupe », *La Gazette des communes*, 03 mars 2017.

¹³²² COUR DES COMPTES, *Rapport sur la sécurité sociale*, 2023, p. 175.

¹³²³ *Ibid.*, p. 174.

¹³²⁴ *Ibid.*, p. 176 ; Circulaire n° DGOS/2014/359 du 22 décembre 2014 relative aux modalités d'organisation du travail applicables dans les structures d'urgence SAMU-SMUR (NOR : AFSH1430987C).

l'envergure de la population que les secours doivent couvrir sur ce territoire. Cet élément est d'ailleurs à l'origine du classement réglementaire des services d'incendie et de secours en trois catégories différentes qui témoignent de leur importance et permettent une adaptation de leur organisation¹³²⁵. Indéniablement, les inégalités de moyens correspondent aussi notamment à des inégalités en termes de sollicitation de la part des personnes à secourir dans chaque département. À ce titre, le nombre moyen d'interventions par jour est très variable d'un territoire à l'autre. En 2023, on compte ainsi par exemple moins de 41 interventions par jour en Haute-Marne, dans l'Aveyron ou dans le Territoire de Belfort, contre plus de 164 interventions dans les départements de la région parisienne, dans le Bas-Rhin ou dans le Rhône¹³²⁶. Pour autant, la question de la population ne saurait être la seule caractéristique qui pourrait justifier ces inégalités territoriales. Celle-ci doit être corrélée avec la multiplicité et à l'ampleur des risques présents sur le territoire, qui devraient d'ailleurs être plus clairement pris en compte dans le classement des services d'incendie et de secours. Évidemment, l'existence plus ou moins importante de risques majeurs a des conséquences non négligeables sur les demandes d'intervention des secours¹³²⁷. Ces situations territoriales très variées induisent donc indéniablement des inégalités objectives qui apparaissent ne pas remettre en cause l'effectivité du droit à être secouru. Au contraire, sur le principe, cette tendance à la souplesse traduit même une certaine mise en adéquation des secours pour une couverture plus adaptée qu'il serait dangereux de trop rigidifier¹³²⁸. Enfin, il faut rappeler que les éventuelles difficultés territoriales peuvent être résolues par les mécanismes de solidarité interdépartementaux qui aident ainsi à amoindrir les inégalités en la matière¹³²⁹.

¹³²⁵ CGCT, art. R. 1424-1-1 : « Les services départementaux et territoriaux d'incendie et de secours sont classés par ordre décroissant en trois catégories A, B et C, sur la base de la population telle que définie à l'article L. 3334-2. Ce classement est fixé par arrêté du ministre chargé de la sécurité civile. Lorsque l'existence de risques particuliers le justifie, le ministre peut, sur proposition du préfet du département, après avis conforme du conseil d'administration du service d'incendie et de secours concerné et sur rapport de l'inspection générale de la sécurité civile, classer ce service dans la catégorie immédiatement supérieure à celle résultant de l'application du premier alinéa. L'organisation du service départemental ou territorial d'incendie et de secours ainsi que le niveau et la répartition des grades des officiers qui y sont affectés sont déterminés en fonction de son classement » ; Arrêté du 2 janvier 2017 fixant les critères de classement des services départementaux d'incendie et de secours (JORF, 20 janvier 2017) ; Arrêté du 21 janvier 2017 portant classement des services départementaux d'incendie et de secours (JORF, 25 janvier 2017) ; Arrêté du 31 octobre 2018 modifiant l'arrêté du 21 janvier 2017 portant classement des services départementaux d'incendie et de secours (JORF, 4 novembre 2018).

¹³²⁶ MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, Rapport sur les statistiques des SDIS, *Op. Cit.*, p. 10.

¹³²⁷ Ramené à une moyenne pour 100 000 habitants, le nombre d'interventions est ainsi très varié d'un département à l'autre (MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, Rapport sur les statistiques des SDIS, *Op. Cit.*, p. 10).

¹³²⁸ Karine FAVRO, « La détermination du territoire des secours : entre droit dur et droit souple », *RDSS* 2018, p. 207.

¹³²⁹ V. *Supra*, paragraphe 237 et 238.

381. Des inégalités justifiées par des différences de situations territoriales : le cas des SAMU/SMUR. – L’activité du SAMU et des SMUR est, nous l’avons vu, particulièrement variable d’un département à l’autre ce qui entraîne des inégalités importantes en termes de moyens selon les territoires. Comme pour les interventions des SDIS et dans une mesure encore plus importante compte tenu des interventions purement médicales de ces structures, l’ampleur de la population apparaît comme un élément extrêmement important. De la même façon, ces inégalités peuvent résulter de l’articulation et de la répartition des tâches entre les différents acteurs du secours, notamment la présence plus ou moins importante de sapeurs-pompiers volontaires d’un département à un autre. D’après la Cour des comptes, « *en 2021, 14 % des Samu ont réalisé moins de 50 000 dossiers de régulation médicale, avec en outre de fortes baisses d’activité en nuit profonde (22h-8h), et 56 % des Smur ont effectué moins de trois sorties par jour* »¹³³⁰. Comme le rappelle une récente étude de la DRESS, « *ces disparités territoriales d’activité sont en partie le reflet des moyens dédiés aux SMUR, des caractéristiques de leurs établissements de santé de rattachement, des territoires qu’ils couvrent et des populations qui résident dans ces territoires* »¹³³¹. Ces inégalités appellent ainsi à des modalités de fonctionnement différentes et à des mutualisations, en particulier en matière de régulation du SAMU, sans pour autant porter atteinte à la bonne mise en œuvre du droit à être secouru.

B. La question des disparités dans les délais d’intervention des secours : des caractéristiques territoriales à prendre en compte

382. De la même façon, des inégalités s’illustrent également à travers les variations, parfois importantes, qui existent en fonction des territoires dans les délais d’interventions des secours (1). Pour autant, le droit à être secouru apparaît préservé, notamment grâce à une tentative d’amélioration de la coordination et un maillage territorial plutôt adapté sur l’ensemble du territoire (2).

1. Des variations (trop) importantes dans les délais d’intervention des secours.

383. Des délais d’interventions variables selon les SDIS. – Une fois encore les statistiques des services d’incendie et de secours, répertoriés par le ministère de l’Intérieur, permettent

¹³³⁰ COUR DES COMPTES, *Rapport sur la sécurité sociale*, Op. Cit., p. 175.

¹³³¹ Tom SEIMANDI, « Les disparités d’activité des SMUR s’expliquent en partie par les moyens et les caractéristiques des territoires », *Études et résultats de la DREES*, n° 1136, décembre 2019.

d'étudier avec précision l'existence des inégalités territoriales dans le cadre de la mise en œuvre du droit à être secouru. En 2022, la durée moyenne écoulée entre l'appel aux secours et l'arrivée du premier véhicule sur zone fluctue ainsi assez largement d'un département à un autre. Si elle demeure de 20'05 minutes en Haute-Garonne, 17'06 minutes dans l'Aisne et 18'40 minutes dans l'Aveyron, par exemple, elle se réduit à 8'09 minutes dans le département du Nord, à 7'54 minutes en Meurthe-et-Moselle, ou encore à 7'31 minutes dans le territoire réduit où intervient la BMPM¹³³². Une situation décrite par le spécialiste, Jean-François SCHMAUCH¹³³³, ancien officier sapeur-pompier et auteur d'une thèse en sciences de gestion sur ces questions : « *En cas d'urgence vitale, chaque minute de gagnée diminue sensiblement le risque de séquelles et augmente les chances de survie (...) mais contrairement à de nombreux autres pays, la France n'édicte pas de normes nationales et contraignantes. Le financement des services d'incendie est à la charge des départements. Et il revient à chacun d'eux de fixer (...) les délais à respecter selon le motif de la sortie* »¹³³⁴. La gouvernance territorialisée, que nous évoquions déjà, a évidemment une incidence non négligeable tenant également aux caractéristiques territoriales que nous mentionnions et au maillage territorial que nous évoquerons par la suite. Le droit à être secouru ne saurait souffrir d'inégalités trop importantes, particulièrement en matière de délai d'intervention compte tenu des conséquences que cela peut engendrer. Pour autant, l'adage « *à l'impossible nul n'est tenu* » s'applique aussi aux pouvoirs publics et acteurs du secours, le droit à être secouru devant bien prendre en compte les réalités et différences objectives de situations d'un territoire à l'autre, de même que les moyens dont disposent les pouvoirs publics¹³³⁵. Bien que les délais anormalement longs dans l'intervention des secours engagent la responsabilité de l'Administration¹³³⁶, il apparaît globalement important de réduire les délais moyens dans les territoires où ils sont plutôt longs, afin de continuer à améliorer la mise en œuvre du droit à être secouru.

384. Des délais d'interventions fluctuants pour les SAMU/SMUR. – Les délais d'intervention et d'accès au SAMU/SMUR sont également inégaux entre les territoires. La

¹³³² MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, Rapport sur les statistiques des SDIS, *Op. Cit.*, p. 70 et 71.

¹³³³ V. Jean-François SCHMAUCH, *Identification et description des trois principales écoles d'organisation des services ayant en charge de répondre aux situations d'urgence. Analyse et comparaison de la rationalité, de l'efficacité et de la rentabilité de ces services à partir de la résolution d'équations simples s'écrivant sous la forme générale (risques, moyens opérationnels, délais d'intervention)*, Thèse en Sciences de gestion sous la direction de M. Danièle TRAUMAN, Université Évry-Val d'Essonne, 2007.

¹³³⁴ Arnaud DE BLAUWE, « Intervention des pompiers. Des délais très élastiques », Actualité de l'Association de consommateurs UFC Que-Choisir (www.quechoisir.org), 08 janvier 2017.

¹³³⁵ V. Également : Christophe ROUX, « Les moyens dont dispose l'Administration : ébauche et débauche d'un assouplissant », *Dr. Adm.*, 2021, 44.

¹³³⁶ V. *Supra*, partie 1, titre 1, chapitre 2.

Cour des comptes relève, d'après des données de 2019, des temps moyens d'attente du SMUR supérieurs à 40 minutes dans les départements des Alpes-Maritimes, de la Lozère, de la Haute-Corse et de la Corse-du-Sud. Par ailleurs, une dizaine de départements, notamment la Guyane, sont concernés par des délais d'intervention allant de 30 à 40 minutes. *A contrario*, des délais d'intervention inférieurs à 10 minutes sont relevés dans certains départements de la région parisienne. Enfin, une grande majorité des autres départements affichent des délais moyens situés entre 10 et 30 minutes¹³³⁷. Les départements les plus en difficultés semblent principalement concernés par la présence de massifs montagneux qui rendent plus difficile et allongent le temps d'accès des véhicules de secours sur la zone d'intervention. Malgré une justification bien compréhensible tenant aux caractéristiques géographiques, cette situation peut faire naître une insécurité juridique – liée aux possibles contentieux en responsabilité – pour les pouvoirs publics et créer une tension particulière quant à la garantie d'un égal accès au droit à être secouru. Le rôle de coordinateur de l'État réapparaît alors avec une certaine force, pour tenter de remédier autant que possible à ces problématiques et assurer un prompt accès au droit à être secouru, et ce sur l'ensemble du territoire.

2. Une préservation du droit à être secouru à travers une tentative de coordination et l'assurance d'un minutieux maillage territorial

385. Assurer un accès aux secours en moins de trente minutes : un objectif national clair. – Depuis plusieurs années, les parlementaires attirent l'attention du ministère de la Santé sur la nécessité de « *garantir un schéma des urgences vitales cohérent en milieu rural* »¹³³⁸, avec pour objectif d'assurer « *à la population un accès, en moins de trente minutes, à une structure d'urgence* »¹³³⁹. Dans un discours prononcé à Nice, le 20 octobre 2012, quelques mois après son élection, François HOLLANDE avait déjà émis cette nécessité : « *aucun Français ne doit se trouver à plus de 30 minutes de soins d'urgence* »¹³⁴⁰. La presse nationale constatait alors que près de 6 millions de Français ne répondaient pas à cette exigence¹³⁴¹. L'objectif d'amélioration affiché par les pouvoirs publics est évidemment intéressant car il permettrait

¹³³⁷ COUR DES COMPTES, *Rapport sur la sécurité sociale*, Op. Cit., p. 175.

¹³³⁸ QE n° 18767 de Mme Anne-Catherine LOISIER (*JO Sénat*, 12 novembre 2015, p. 2609).

¹³³⁹ QO n° 0125S de M. Patrice JOLY (*JO Sénat*, 23 novembre 2017, p. 3 622) ; Rép. Min. à la QE n° 0125S (*JO Sénat*, 17 janvier 2018, p. 33).

¹³⁴⁰ Déclaration de M. François HOLLANDE, Président de la République, sur les défis et priorités de la politique de santé et de la protection sociale, Nice, 20 octobre 2012 ; Par ailleurs, il s'agissait de la promesse n° 19 dans le programme présidentiel du candidat François Hollande, en 2012.

¹³⁴¹ Laetitia CLAVREUL, « Plus de 6 millions de Français n'ont pas accès rapidement aux urgences », *Le Monde*, 13 mars 2012.

d'assurer un égal accès plus précisément défini au droit à être secouru, en garantissant ainsi un délai maximal d'intervention, quel que soit le territoire où la demande se situerait. Dans un rapport datant de 2017, la DRESS constatait encore que près d'un million de personnes restaient situées à plus de trente minutes d'un accès aux soins urgents¹³⁴². Ces dernières années, une amélioration semble s'être dessinée sur ce point, puisque la Cour des comptes relevait récemment qu'entre « 2015 et 2019, la part de la population située à plus de trente minutes des structures d'urgences est passée de 1,6 à 1,2 %, soit une diminution d'un quart »¹³⁴³. Pour autant, et malgré la qualité du travail de coordination accompli notamment par les services de l'État, cet objectif chiffré de trente minutes reste principalement au stade de « l'orientation » dans le cadre de la « *soft law* », sans être défini clairement comme un objectif réglementaire ou législatif à atteindre dans le cadre du droit à être secouru¹³⁴⁴. Il faut toutefois observer que l'élaboration du SDACR, notamment des objectifs qu'il contient en matière de délais d'intervention, est conduite par chaque service d'incendie et de secours sous l'autorité et avec l'approbation du préfet qui ne manque donc pas de vérifier notamment cette limite maximale¹³⁴⁵. À tout le moins, cette tendance permet d'améliorer l'égal accès au droit à être secouru et nous ne pouvons que nous en réjouir, en appelant à ce que les garanties juridiques qui en émanent soient renforcées comme c'est le cas dans d'autres pays du Monde, sans pour autant faire naître une obligation de résultat qui ne prendrait aucunement en compte le contexte notamment territorial de l'intervention en cause.

386. Des solutions mises en œuvre ou recherchées pour améliorer les délais d'intervention des secours dans les territoires ruraux et montagneux. – Nous l'avons vu, c'est principalement dans des territoires ruraux ou montagneux que l'accès aux secours apparaît le plus complexe et le plus long. Évidemment, la recherche d'une amélioration des délais et conditions d'intervention – en vue d'assurer autant que possible un égal accès au droit à être

¹³⁴² Noémie VERGIER et Hélène CHAPUT (dir.), « Déserts médicaux : comment les définir ? Comment les mesurer ? », *Les dossiers de la DRESS*, n° 17, mai 2017, p. 59 et s.

¹³⁴³ COUR DES COMPTES, *Rapport sur la sécurité sociale*, *Op. Cit.*, p. 174.

¹³⁴⁴ V. Notamment : Circulaire interministérielle DGOS/R2/DGSCGC n° 2015-190 du 5 juin 2015 relative à l'application de l'arrêté du 24 avril 2009 relatif à la mise en œuvre du référentiel portant sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente (NOR : AFSH1513650C) : « *La coordination des interventions, la complémentarité des moyens, et, plus généralement, la coopération entre ces acteurs constituent un impératif reposant sur un objectif de qualité du service rendu aux usagers, mais recouvre également une exigence d'efficacité globale du dispositif, avec en filigrane le respect de l'objectif d'accès aux soins en moins de 30 minutes souhaité par le Président de la République* » ; Instruction n° DGOS/R2/2016/351 du 24 novembre 2016 relative à l'actualisation du diagnostic des populations situées à plus de trente minutes d'un accès aux soins urgents (NOR : AFSH1634338J).

¹³⁴⁵ CGCT, art. L. 1424-7.

secours, en quelque sorte une certaine « égalité des chances » – passe par une volonté de mutualisation et de coordination de l'ensemble des moyens disponibles sur un territoire, notamment à travers les services étatiques (préfet, ARS...) ¹³⁴⁶. Des travaux parlementaires demandaient, il y a quelques années, la mise à disposition de chaque SDIS d'un hélicoptère médicalisé, souhaitant ainsi pallier les difficultés pouvant exister dans les zones difficilement accessibles du territoire ou qui le sont dans le cadre de délais d'intervention allongés ¹³⁴⁷. Une perspective relancée en juin 2023 par une mission temporaire confiée par la Première ministre, Elisabeth BORNE, au député Pierre MOREL-À-L'HUISSIER ¹³⁴⁸. Par ailleurs, le législateur a prévu, en particulier dans les territoires les plus isolés, le recours à des médecins correspondants du SAMU (MCS) ¹³⁴⁹. Un arrêté du 12 février 2007 ¹³⁵⁰ est venu préciser leurs missions, les MCS apparaissant comme un véritable relai du SAMU dans la prise en charge des urgences vitales et garantissant ainsi un prompt accès aux secours et donc la mise en œuvre du droit à être secouru. Tout MCS permet notamment « *sur régulation du SAMU, en permanence, sur une zone préalablement identifiée et hors de l'établissement de santé auquel il est rattaché, la prise en charge d'un patient dont l'état requiert de façon urgente une prise en charge médicale et de réanimation* ». Dans le même temps, le SAMU déploie ses moyens sur place, en les adaptant au premier diagnostic effectué par le médecin. Les territoires d'interventions sont définis par les ARS compétentes, mais il s'agit généralement de secteurs où le SMUR n'a pas la possibilité d'intervenir dans un délai adapté à l'urgence, c'est-à-dire au-delà des 30 minutes évoquées. S'il peut très bien s'agir d'un médecin généraliste, chacun d'eux est formé à l'urgence et rattaché à l'établissement de santé siège du SAMU dans le cadre d'une relation contractuelle. Il s'agit d'assurer une première réponse des secours sur des territoires où le déploiement du SAMU semble délicat ou plus long et pourrait mettre à mal la garantie d'un égal accès du droit à être

¹³⁴⁶ Instruction n° DGOS/R2/2016/351 du 24 novembre 2016 relative à l'actualisation du diagnostic des populations situées à plus de trente minutes d'un accès aux soins urgents (NOR : AFSH1634338J) : « *L'objectif est d'apporter sur l'ensemble du territoire national une réponse adaptée au besoin de soins urgents de la population, en recherchant toutes les solutions qui peuvent être déployées localement, dans le respect des exigences de qualité et de bonnes pratiques (...) La présente instruction s'inscrit dans la phase finale de la démarche et consiste à identifier très précisément les implantations de moyens permettant d'accéder à des soins urgents en moins de 30 minutes (structure des urgences, SMUR, antenne de SMUR, le cas échéant Médecins correspondants du SAMU (MCS), héliSMUR et hélicoptères de la sécurité civile) à fin 2015 et au 1er novembre 2016 afin d'actualiser le diagnostic des populations situées à plus de trente minutes d'un accès aux soins urgents et de mesurer les progrès effectués* ».

¹³⁴⁷ Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, Proposition de loi n° 3572 visant à équiper chaque service départemental d'incendie et de secours d'un hélicoptère médicalisé, Assemblée nationale, 22 juin 2011.

¹³⁴⁸ Décret du 12 juin 2023 chargeant un député d'une mission temporaire (JORF, 13 juin 2023).

¹³⁴⁹ CSP, art. R. 6123-28 2°. V. Décret n°2006-576 du 22 mai 2006 relatif à la médecine d'urgence et modifiant le Code de la santé (JORF, 23 mai 2006, p. 7 531).

¹³⁵⁰ Arrêté du 12 février 2007 relatif aux médecins correspondants du service d'aide médicale urgente (JORF, 28 février 2007, p. 3 718).

secours. Si cet outil est mis en place puis depuis une quinzaine d'années, le nombre de MCS a connu une récente évolution favorable, en particulier dans le cadre du nouveau Schéma régional de santé¹³⁵¹. Le nombre de MCS serait ainsi passé, selon le ministère de la Santé, de 150 en 2012 à plus de 500 en 2015¹³⁵². Les données actualisées sont peu nombreuses en la matière. L'arrêté ministériel du 29 décembre 2023 est ainsi venu ajouter qu'une « *évaluation annuelle du dispositif, comportant notamment le nombre et la nature des interventions effectuées par les professionnels de santé correspondants du SAMU, est présentée au comité départemental de l'aide médicale urgente, de la permanence des soins et des transports sanitaires* »¹³⁵³.

§2. La difficile nécessité de garantir une proximité des structures de soins et de secours : un élément important pour garantir l'égal accès au droit à être secouru

387. En matière d'accès aux soins et aux structures de santé, les politiques publiques nationales n'ont pas réussi à endiguer le phénomène de désertification médicale qui touche plus particulièrement certains territoires ruraux. Ce phénomène emporte dès lors, notamment de par son ampleur, des conséquences importantes sur le droit à être secouru et les acteurs chargés de sa mise en œuvre (A). Par ailleurs, la question de la proximité territoriale est étroitement liée à l'égal accès au droit à être secouru et à sa bonne mise en œuvre, tant nous savons la nécessité du déploiement d'une action rapide en la matière. La multiplication des fermetures de structures pousse ainsi à un éloignement des acteurs du droit à être secouru, qui peut être porteur de tensions importantes auxquelles les pouvoirs publics restent donc particulièrement attentifs (B).

A. La question de la désertification médicale : des répercussions considérables sur le droit à être secouru dans certains territoires

388. Le lien entre le droit à la protection de la santé et le droit à être secouru ne fait guère de doute tout au long de cette étude. Dès lors, il est important d'observer que le phénomène de désertification médicale semble renforcer une sur sollicitation des secours (1), appelant les pouvoirs publics à mettre en œuvre des politiques ambitieuses pour mieux protéger et consolider le droit à être secouru (2).

¹³⁵¹ Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé (JORF, 27 janvier 2016) ; Édouard VILLATTE, *Efficience du dispositif médecin correspondant du SAMU dans la réponse à l'aide médicale urgente*, Thèse médecine, Université Grenoble Alpes, 2019.

¹³⁵² Rép. Min. (JO Sénat, 10 décembre 2015, p. 3 351) à la QE n° 17408 de M. François COMMEINHES (JO Sénat, 23 juillet 2015, p. 1 738).

¹³⁵³ Arrêté du 29 décembre 2023 modifiant l'arrêté du 12 février 2007 relatif aux médecins correspondants du service d'aide médicale urgente (JORF, 30 décembre 2023).

1. Une désertification médicale renforçant une sollicitation excessive des secours

389. Un phénomène qui s'est renforcé ces dernières décennies. – Malgré des réflexions profondes sur les politiques publiques en matière d'égalité dans l'accès aux soins et aux professionnels de santé, la France doit faire face à un phénomène de désertification médicale qui s'est renforcé dans de nombreux territoires ces dernières décennies. D'un point de vue terminologique, la doctrine peine à établir une définition claire et précise de ce phénomène, notamment en raison d'une variété de situations parfois confuses¹³⁵⁴. Pour la DREES, la notion de déserts médicaux « suggère une différence de nature entre des territoires dans lesquels l'accès aux soins serait nul et d'autres territoires plus favorisés (...) En termes méthodologiques, se pose donc (quel que soit l'indicateur retenu) la question du seuil : à partir de quand considère-t-on être dans un désert médical ? (...) En outre, il semble peu pertinent de définir un désert médical relativement à une unique profession : l'expression invite plutôt à considérer le cumul de difficultés dans le recours à différents services de santé qui peuvent ou auraient pu se substituer les uns aux autres »¹³⁵⁵. Si l'éloignement des structures de secours dans certains territoires, phénomène que nous abordons par ailleurs¹³⁵⁶, peut être assimilé au phénomène de désertification médicale dans le cadre du droit à être secouru, nos propos concernent ici davantage l'accès aux médecins généralistes, aux différents spécialistes¹³⁵⁷ et aux autres professions de santé. Sur cette question, notre territoire national connaît des disparités importantes qui créent indéniablement des inégalités dans l'accès aux soins et une dégradation de la santé des populations concernées¹³⁵⁸. Comme le rappelle la doctrine, « ce constat de rupture d'égalité se fait alors essentiellement sur le plan statistique, lorsqu'un écart est jugé trop important entre la densité des professionnels et équipements par rapport à la population à satisfaire »¹³⁵⁹. Ce sont souvent les habitants de nos territoires ultra-marins¹³⁶⁰,

¹³⁵⁴ Sur le sujet, v. notamment : Matthieu FRÉLAUT, « Les déserts médicaux », *Regards*, 2018/1, p. 105.

¹³⁵⁵ Noémie VERGIER et Hélène CHAPUT (dir.), « Déserts médicaux : comment les définir ? Comment les mesurer ? », *Les dossiers de la DREES*, n° 17, mai 2017, p. 5.

¹³⁵⁶ V. *Supra*, paragraphes 375 et s.

¹³⁵⁷ Camille STROMBONI, « Déserts médicaux : l'accès aux spécialistes est de plus en plus difficile », *Le Monde*, 27 septembre 2022.

¹³⁵⁸ Marie-Laure MOQUET-ANGER, « Égal accès aux soins et déserts médicaux », in Sara BRIMO et Olivier RENAUDIE (dir.), *Santé et territoire(s)*, LexisNexis, 2022, p. 29.

¹³⁵⁹ Nicolas ALFANO, Marius BERTOLUCCI, Anaïs SAINT JONSSON et Bruno TIBERGHEN, « Accès aux soins en contexte de désertification médicale : un rôle tampon joué par la chaîne de secours ? Le cas des sapeurs-pompiers français », *Gestion et Management public*, 2018/1, p. 51.

¹³⁶⁰ V. Notamment : Olivier DUPÉRÉ, « La garantie de la protection de la santé à l'égard des populations d'Outre-Mer », in Sara BRIMO et Olivier RENAUDIE (dir.), *Op. Cit.*, p. 117 ; COUR DES COMPTES, *La santé dans les Outre-mer. Une responsabilité de la République*, Rapport public thématique, 2014.

les plus ruraux ou les plus défavorisés qui sont touchés en premier lieu¹³⁶¹. Selon un récent rapport du Sénat, 11% de la population âgée de plus de 17 ans se trouve sans médecin traitant, tandis que 30% de la population française réside dans des territoires en situation de tension et où la densité de médecins généralistes évolue à la baisse¹³⁶². Cela crée inévitablement des inégalités qui risquent encore de s'accroître dans la prochaine décennie, tout en fragilisant les acteurs du droit à être secouru sur qui se répercute la dégradation de l'état de santé des populations concernées. La situation est telle, dans certaines parties du territoire, que plusieurs maires des Côtes d'Armor ont adopté récemment des arrêtés municipaux – dont l'illégalité a été relevée par le juge administratif – mettant en demeure l'État d'agir sur la question de l'accès aux soins¹³⁶³.

390. Un phénomène induit par un inégal accès aux soins. – Plusieurs auteurs évoquent une évolution rapide vers la désertification médicale ces dernières années, privant les patients du recours rapide à un médecin : « *Fini le temps où chaque village avait son médecin ... Les médecins de famille, disponibles à toute heure, de jour comme de nuit, pour répondre aux demandes impromptues de leur patientèle sont de plus en plus rares. L'éthos traditionnel, associé à cette notion de disponibilité permanente des praticiens à l'égard de leurs patients, est en voie d'extinction. Cette représentation appartient donc au passé et ne peut plus être érigée en modèle de référence. Pour autant, cette transformation fondamentale du mode d'activité des médecins n'a pas été anticipée* »¹³⁶⁴. Il est vrai que cette constatation fait écho à une distinction aujourd'hui plus stricte entre le recours au médecin traitant ou au spécialiste et le recours aux secours pour les urgences. Si cette transition n'est pas négative en soi, assurant une professionnalisation plus importante des secours, le manque d'anticipation qui l'a accompagné renvoie – dans des proportions plus importantes – aux acteurs du droit à être secouru des populations à la santé fragilisée. Si les chiffres sont difficilement évaluables en la matière, le constat s'entend de façon aisée : le renoncement aux soins, l'absence ou le retard de consultation médicale peuvent détériorer considérablement l'état de santé des patients, créant des situations d'urgence souvent vitales qui doivent être gérées ensuite directement par les

¹³⁶¹ Xavier MOLÉNAT, « La première cartographie des déserts médicaux », *Alternatives Économiques*, 2017/7, p. 95 ; Noémie VERGIER et Hélène CHAPUT (dir.), *Op. Cit.*

¹³⁶² Bruno ROJOUAN, Rapport d'information n° 589 sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale, sur le volet renforcer l'accès territorial aux soins, Sénat, 2022, p. 22 et s.

¹³⁶³ TA Rennes, Ord., 13 septembre 2024, *Préfet des Côtes-d'Armor*, n° 2404914 et s.

¹³⁶⁴ Olivier BABINET et Corinne ISNARD BAGNIS, « Qu'est-ce qu'un désert médical géographique ? », in Olivier BABINET et Corinne ISNARD BAGNIS (dir.), *Les déserts médicaux en question(s)*, Coll. Débats santé social, Presses de l'EHESP, 2021, p. 7.

secours. Cette problématique structurelle, dans des territoires de plus en plus nombreux, s'ajoute à une fragilisation déjà bien connue des acteurs du droit à être secouru. C'est notamment le cas de nos sapeurs-pompiers qui sont particulièrement touchés par ces répercussions, dans un contexte où la maîtrise des dépenses et des effectifs est pourtant de mise¹³⁶⁵.

2. Une désertification médicale à résorber pour protéger et consolider le droit à être secouru

391. Des mesures pour lutter durablement contre le phénomène de désertification médicale. – La question de la désertification médicale et des inégalités qu'elle suscite doit être appréhendée comme un problème structurel, notamment parce qu'elle est durable et liée à des enjeux très variés de santé. Pour autant, les politiques publiques se sont multipliées et doivent continuer à être développées dans les années à venir, tant pour endiguer directement ce phénomène que pour réduire les conséquences importantes qu'il peut emporter sur la mise en œuvre du droit à être secouru et sur la sollicitation de ses acteurs. Si le problème ne date pas d'hier, son accélération a suscité une réaction plus importante du législateur ces dernières années¹³⁶⁶. L'une des mesures phares est évidemment la suppression du *numerus clausus*, cette politique qui limitait le nombre de médecins sortant de l'université, décidée dès 2019 mais dont les effets ne se produiront qu'à long terme¹³⁶⁷. La loi du 27 décembre 2023¹³⁶⁸ est notamment venue conditionner les aides et exonérations fiscales à une installation durable des médecins sur le territoire, tout en reculant l'âge limite du cumul emploi-retraite à 75 ans pour certaines professions de santé. Les dispositions du texte visent également à faire du « territoire de santé » un véritable échelon de référence en matière de politique de santé, notamment pour les ARS.

¹³⁶⁵ Nicolas ALFANO, Marius BERTOLUCCI, Anaïs SAINT JONSSON et Bruno TIBERGHEN, *Op. Cit.*

¹³⁶⁶ Sur le sujet, v. notamment : Hervé MAUREY et Jean-François LONGEOT, Rapport d'information n° 282 sur les déserts médicaux, Sénat, 29 janvier 2020 ; Philippe MOILLER et Patricia SCHILLINGER, Rapport d'information n° 63 sur les collectivités territoriales à l'épreuve des déserts médicaux, Sénat, 14 octobre 2021 ; Maryse CARRÈRE, Guylène PANTEL et a., Proposition de loi n° 355 tendant à préserver l'accès aux pharmacies dans les communes rurales, Sénat, 22 février 2024 ; V. Aussi : Vincent JEDAT, Alexandre DESNOUHES, Marine ANDRIEUX, Marc BESNIER et Pierrick ARCHABAULT, « État des lieux des actions favorisant l'installation des médecins généralistes en France métropolitaine », *Santé publique*, 2022/2, p. 231 ; Vincent DOEBELIN, Rubrique « Santé publique » dans la chronique « Services publics locaux » de l'édition 2023 du DGCL-GRAL.

¹³⁶⁷ Loi n°2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé (*JORF*, 26 juillet 2019) ; François BÉGUIN, « Fin du numerus clausus, médecins salariés...les mesures du plan santé », *Le Monde*, 17 septembre 2018 ; Emmanuelle MAUPIN, « Les nouvelles règles d'accès aux études de santé », *AJDA* 2019, p. 2 213 ; Pierre VILLENEUVE, « Transformation du système de santé : quels effets pour les collectivités territoriales ? », *AJCT* 2019, p. 367 ; Alexandre LÉCHENET, « Déserts médicaux : la fin du numerus clausus, un impact à long terme sur les territoires », *La Gazette des communes [en ligne]*, 9 décembre 2021.

¹³⁶⁸ Loi n° 2023-1268 du 27 décembre 2023 visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels (*JORF*, 28 décembre 2023) ; Sur le sujet, v. également : Vincent VIOUJAS, « Améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels ? Croisons les doigts... », *JCP A* 2024, act. 20.

D'autres solutions d'appoint telles que la télémédecine viennent également pallier certaines difficultés d'accès aux professionnels de santé¹³⁶⁹.

392. Vers des mesures pour une meilleure intégration de la problématique dans les dispositifs de secours. – Dans l'attente d'endiguer durablement le phénomène de désertification médicale, il apparaît également nécessaire de mieux intégrer cette problématique dans l'organisation des acteurs du droit à être secouru. Dans la planification des secours ou dans les différents documents opérationnels, cette question des déserts médicaux reste peu présente, alors même que ses conséquences, nous l'avons vu, sont nombreuses et viennent fragiliser l'ensemble du système tel qu'il est organisé aujourd'hui. D'autres réflexions sont en cours pour aller plus loin et améliorer la « médicalisation » des SDIS¹³⁷⁰, souvent en première ligne, rationaliser le transport des victimes, adapter la flotte de véhicule ou encore s'assurer d'une meilleure coordination entre l'ensemble des acteurs du secours¹³⁷¹. L'objectif est d'assurer notamment l'effectivité du droit à être secouru, et ce malgré une sur sollicitation des secours du fait d'une situation de santé des populations dégradées par la désertification dans certains territoires.

B. La question de la proximité des structures de secours : une nécessité pour la bonne mise en œuvre et l'égal accès au droit à être secouru ?

393. La question de la proximité revêt une importance considérable en matière de secours, comme plus largement nous l'avons vu en matière de santé, car elle permet en principe une réponse rapide des pouvoirs publics, en particulier dans le cadre du droit à être secouru. Cette nécessité flagrante ne semble pas empêcher la multiplication des fermetures de structures de secours et de soins, en particulier ces dernières décennies (1). Si ce phénomène crée des tensions importantes et des difficultés, l'égal accès au droit à être secouru semble encore protégé par un contrôle important quant à la cohérence territoriale de ces fermetures (2).

¹³⁶⁹ Olivier RENAUDIE, « La télésanté : vers un autre rapport au(x) territoire(s) », in Sara BRIMO et Olivier RENAUDIE (dir.), *Op. Cit.*, p. 155.

¹³⁷⁰ Décret n° 2022-621 du 22 avril 2022 relatif aux actes de soins d'urgence relevant de la compétence des sapeurs-pompiers (JORF, 24 avril 2022) ; Isabelle VERBAERE, « Les sapeurs-pompiers peuvent désormais réaliser de nouveaux actes médicaux », *La Gazette des communes [en ligne]*, 27 avril 2022 ; Jean-Charles GRELIER, Damien ABAD et a., Proposition de loi n° 2175 portant modification du statut des personnels de santé des services d'incendie et de secours, Assemblée nationale, 13 février 2024.

¹³⁷¹ Nicolas ALFANO, Marius BERTOLUCCI, Anaïs SAINT JONSSON et Bruno TIBERGHEN, *Op. Cit.*, p. 62 et s.

1. Une multiplication des fermetures de structures de secours et de soins

394. La fermeture de casernes de proximité renforcée par la départementalisation. –

La départementalisation des SDIS, la recherche d'une certaine mutualisation des moyens, de même que les difficultés consistant à recruter des volontaires à l'heure actuelle, ont accentué la fermeture de nombreux centres communaux de secours¹³⁷². Le CNSPV rapportait déjà ce phénomène il y a quelques années : « depuis les années 2000, le nombre de centres d'incendie et de secours a diminué, passant de 8 700 environ au 31 décembre 2002 à moins de 7 000 au 31 décembre 2015 »¹³⁷³ sur l'ensemble du territoire. Ce phénomène – qui se poursuit plus récemment – engendre évidemment un certain nombre de crispations et de préoccupations quant à un éventuel « détricotage » du maillage territorial existant, tant chez les professionnels du secours, que parmi les élus locaux et les populations concernées¹³⁷⁴. Cette tendance fait craindre un éloignement des structures de secours qui pourrait avoir notamment pour conséquence une accentuation des inégalités dans certains territoires et des difficultés dans la mise en œuvre du droit à être secouru, de même que dans l'assurance de son efficience et de sa pérennité.

395. La fermeture – même partielle – des structures hospitalières, notamment des urgences. – Les structures hospitalières, notamment les services en charge des urgences, accueillant les victimes secourues, sont également touchées par des fermetures, en particulier dans les régions rurales. Ces fermetures sont parfois partielles, se limitant à une période déterminée telle que l'été ou la nuit. Le projet régional de santé¹³⁷⁵ de Bourgogne Franche-Comté, pour la période 2018-2027, présenté par l'Agence régionale de santé (ARS) a pu, par exemple, faire polémique quant aux possibles restrictions initialement prévues en ce qui

¹³⁷² V. Par exemple : Camille BORDENET, « Casernes rurales cherchent pompiers volontaires désespérément », *Le Monde*, 29 décembre 2022.

¹³⁷³ CONSEIL NATIONAL DES SAPEURS-POMPIERS VOLONTAIRES et MINISTÈRE DE L'INTERIEUR, Rapport du groupe de travail sur le maillage territorial des SDIS, *Op. Cit.*, p. 5 ; V. Également : Jean-François SCHMAUCH, « Pourquoi stopper les fermetures de casernes ? », *Sapeurs-pompiers de France*, 2016, p. 54.

¹³⁷⁴ Sur le sujet, v. notamment : Françoise SIGOT, « Vers la fermeture d'un quart des centres d'incendie et de secours de la Drôme », *La Gazette des communes* [en ligne], 11 février 2016 ; Isabelle VERBAERE, « Baisse du volontariat : un rapport pointe la fermeture des centres de secours », *La Gazette des communes* [en ligne], 21 septembre 2016 ; « Leval : fermeture du centre de secours, pompiers et élus se sentent trahis », *La Voix du Nord*, 17 octobre 2015 ; Mathilde ELIE, « A Erôme, supprimer la caserne de pompiers c'est comme enlever l'église du village », *La Gazette des communes* [en ligne], 11 juin 2019 ; V. Également : QE n° 00686 de M. Daniel GREMILLET (*JO Sénat*, 27 juillet 2017, p. 2407).

¹³⁷⁵ En effet, c'est notamment le projet régional de santé arrêté par le directeur de l'ARS qui définit la politique territoriale hospitalière sur une longue période et à l'échelle régionale. V. Notamment : Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016, de modernisation de notre système de santé (*JORF*, 27 janvier 2016) ; Décret n° 2016-1023 du 26 juillet 2016, relatif au projet régional de santé (*JORF*, 28 janvier 2016).

concerne les urgences des communes de Clamecy (Nièvre) et Tonnerre (Yonne)¹³⁷⁶. Ces fermetures sont également accentuées par le manque structurel de personnels et mènent à des situations particulièrement délicates – parfois plus seulement limitées aux territoires les plus ruraux – qui risquent de remettre en cause le déploiement du droit à être secouru et pourraient engager la responsabilité des pouvoirs publics¹³⁷⁷. L'éloignement des structures, où les patients peuvent être transportés et pris en charge, multiplie indéniablement les risques selon les pathologies qui les concernent, tout en allongeant les kilomètres à parcourir pour les secours et donc les coûts supportés à ce titre¹³⁷⁸. Cela participe également à accentuer les tensions entre l'ensemble des acteurs et parfois même les proches des patients secourus.

396. Des fermetures paradoxalement justifiées dans plusieurs cas. – Nous ne pouvons aborder cette question sans observer toutefois que certaines de ces fermetures restent justifiées, peut-être de façon paradoxale, par la recherche de qualité dans la mise en œuvre du droit à être secouru. Certaines structures de secours doivent faire face, en particulier dans des territoires où d'autres services publics disparaissent, à une raréfaction des sollicitations qui tranche de façon inégalitaire avec ce qu'il se passe dans d'autres territoires où les secours sont sur sollicités. Cette situation mène alors indéniablement à une fragilisation des structures dont le personnel n'exerce que trop peu pour continuer à enrichir son expérience. De la même façon, il est ainsi difficile de doter ces structures des derniers matériels et technologies de pointe qui seraient peu « rentabilisés », alors qu'ils pourraient couvrir une population plus importante dans une autre structure. Cette question illustre finalement une problématique plus vaste liée notamment à la baisse de la présence des populations dans certains bassins de vie. Elle témoigne aussi de la nécessité de trouver un équilibre entre le déploiement rapide des secours, la qualité de celui-ci et l'implantation rationalisée des structures à l'échelle d'un territoire. C'est cette réflexion qui

¹³⁷⁶ V. Vincent DOEBELIN, « Fermeture ou détérioration des services d'urgences : une menace sur le service public hospitalier ? », JAC [en ligne], 28 mars 2018 ; Eléa POMMIERS, « A Clamecy, un combat pour conserver les urgences », *Le Monde*, 1^{er} mars 2018.

¹³⁷⁷ Camille STROMBONI, « Des SMUR, services chargés des urgences vitales, ferment à leur tour », *Le Monde*, 31 août 2023.

¹³⁷⁸ ASSOCIATION DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF), Communication sur les secours, 21 février 2024 : « Le Président Olivier Richefou (SDIS 53) ajoute la question des fermetures des services d'urgences, et de leur impact sur les transports sanitaires effectués par les SDIS, pas toujours avertis des modifications d'horaires par les hôpitaux. Afin de caractériser le problème, de soutenir les employeurs de SPV et de compenser la charge supportée par le SDIS, il facture le surcoût aux hôpitaux concernés, à raison de 50 000€ pour 2022 et 70 000€ pour 2023. Les présidents Pissas (SDIS 30), Maisonnat (SDIS 07) et Peduzzi (SDIS 88) abondent en ce sens, citant des missions pouvant durer jusqu'à 10 heures, et des amplitudes kilométriques annuelles dépassant les 50000 km supplémentaires ».

incombe, au nom du droit à être secouru, aux autorités et au juge administratif lorsqu'il contrôle les décisions de ces dernières dans ce domaine.

2. Un contrôle des fermetures de structures dicté par la protection du droit à être secouru

397. L'appel à une réaction politique sur le sujet. – En 2017, la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) avait appelé, parmi ses trente-deux propositions à destination des candidats à l'élection présidentielle, à instaurer un moratoire concernant les fermetures de centres de secours. La Fédération réclamait notamment d'associer l'ensemble des acteurs du secours, sous l'égide du préfet, afin d'examiner chaque demande de fermeture ou de regroupement de casernes, mais aussi de confier à la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) un rôle dans le traitement des recours à l'encontre des décisions contestées en la matière¹³⁷⁹. Plusieurs parlementaires ont régulièrement déposé, ces dernières années, des propositions de loi visant à durcir les conditions permettant la fermeture des centres d'incendie et de secours existants : étude d'impact, consultation obligatoire, etc¹³⁸⁰. Nous constatons l'inquiétude que peuvent donc susciter ces fermetures compte tenu notamment des risques qu'elles peuvent faire peser sur la bonne organisation du droit à être secouru.

398. Un contrôle juridictionnel limité à un contrôle restreint. – La fermeture de centres de secours ou de services d'urgences passe évidemment par de véritables actes juridiques et apparaît comme une décision publique. De ce fait, le juge administratif est amené à se prononcer – du moins lorsqu'il est saisi – pour s'assurer que la décision prise ne remet pas en cause l'égal accès aux secours, le caractère obligatoire des services publics en question et donc l'efficience du droit à être secouru. Il n'exerce toutefois qu'un contrôle restreint, se bornant à annuler les décisions qui seraient entachées d'erreur manifeste d'appréciation, laissant ainsi une certaine marge de manœuvre aux pouvoirs publics pour leur permettre d'adapter l'organisation des secours et éviter une trop grande rigidité dans les modalités de mise en œuvre du droit à être

¹³⁷⁹ FÉDÉRATION NATIONALE DES SAPEURS-POMPIERS DE FRANCE, « Élection présidentielle 2017. Les propositions des sapeurs-pompiers », document d'interpellation à destination des candidats (not. Propositions 7 à 9), p. 7.

¹³⁸⁰ Pierre MOREL-A-L'HUISSIER et a., Proposition de loi n° 3535 visant à préserver le maillage territorial des centres d'incendie et de secours, Assemblée nationale, 1^{er} mars 2016 ; Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, Proposition de loi n° 463 visant à préserver le maillage territorial des centres d'incendie et de secours, Assemblée nationale, 6 décembre 2017 ; Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, Proposition de loi n° 403 vise à préserver le maillage territorial des centres d'incendie et de secours, Assemblée nationale, 2 novembre 2022.

secours¹³⁸¹. Si cette marge d'appréciation est importante et laisse entrevoir le risque d'une multiplication des inégalités dans certains territoires, d'autant que la notion de « territoire de secours » reste difficile à définir et à appréhender clairement¹³⁸². Les juridictions administratives ont ainsi pu considérer que la modification préfectorale du règlement opérationnel du SDIS de la Drôme, à travers laquelle a été actée la fermeture du centre de première intervention de la commune d'Erôme, n'était pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, dès lors que la couverture opérationnelle était confiée aux centres de secours de deux communes « situés (...) à une dizaine de kilomètres d'Erôme, les temps d'intervention n'en sont pas substantiellement allongés »¹³⁸³. Le raisonnement du juge administratif est identique en ce qui concerne l'expérimentale fermeture nocturne d'un centre de secours situé à Caen, malgré les arguments invoqués par les organisations syndicales de sapeurs-pompiers : risque d'une dégradation de l'efficacité du service, effets négatifs sur la sécurité publique et sur le temps de travail des agents¹³⁸⁴. Le juge se fonde toujours sur le contexte territorial, mais aussi sur les réglementations très générales en la matière et les documents locaux (règlement opérationnel, SDACR...), pour veiller à ce qu'il n'y ait pas une violation flagrante finalement du droit à être secouru. Le tribunal administratif de Caen a également considéré comme légale la fermeture provisoire des services d'urgences de Valognes (Manche) qui avaient fermé en août 2015, faute d'un recrutement suffisant de médecins, dès lors que le SMUR continuait de fonctionner localement, qu'une campagne d'information précise avait été menée envers la population et qu'un redéploiement de moyens sur le site hospitalier principal de Cherbourg avait été opéré¹³⁸⁵. Le site de Valognes a finalement cessé de fonctionner définitivement,

¹³⁸¹ V. L'exemple proche de la protection du droit à la santé : CE, 9 novembre 2022, n° 464460 ; CAA Paris, 24 octobre 2023, APHP et Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, n° 23PA03538, 23PA03540, 23PA03541, 23PA03542 ; Christophe OTERO, « Restructuration hospitalière et droit à la protection de la santé », *RDSS* 2023, p. 1071 : « Au demeurant, « un principe vague, faiblement déterminé n'en constitue pas moins du 'vrai droit' et il est de l'essence et de la finalité même d'un principe constitutionnel d'être peu déterminé ». Ensuite vient le prétexte, car il n'en demeure pas moins que, de façon constante dans la jurisprudence administrative, c'est indubitablement ce caractère vague qui sert de justification à sa non opposabilité et donc son inutile invocabilité. Si le Conseil constitutionnel a admis que les dispositions du onzième alinéa du Préambule de 1946 relatives à la protection de la santé figuraient bien au rang des droits et libertés invocables dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, à l'inverse le Conseil d'État juge de manière invariable que si la protection de la santé publique constitue bien « un principe de valeur constitutionnelle, il n'en résulte pas (...) que 'le droit à la santé' soit au nombre des libertés fondamentales » susceptibles d'être invoquées dans le cadre d'un référé-liberté. Les juridictions administratives reconnaissent bien que la protection de la santé est un objectif à valeur constitutionnelle mais elles précisent qu'il incombe au législateur de déterminer les modalités de mise en oeuvre de ce droit à la protection de la santé ».

¹³⁸² Karine FAVRO, *Op. Cit.* ; Michel BORGETTO, *Op. Cit.*

¹³⁸³ TA Grenoble, Ord., 24 octobre 2018, *Cne d'Erôme*, n° 1806715.

¹³⁸⁴ TA Caen, Ord., 27 octobre 2015, *Syndicat CFTC-SPA des SDIS du Calvados*, n° 1501968 ; V. Également : TA Caen, 13 avril 2018, n° 1600427 ; CAA Nantes, 13 décembre 2019, n° 18NT02294.

¹³⁸⁵ TA Caen, Ord., 10 septembre 2015, *Cne de Valognes et autres*, n° 1501709.

quelques semaines plus tard, au profit d'un centre de soins non urgents¹³⁸⁶, privant un bassin de vie de plus de 60 000 habitants d'un service d'urgences de proximité.

399. Des outils pour assurer la cohérence de la répartition territoriale des entités concourant à la mise en œuvre du droit à être secouru. – Le contrôle du juge administratif concernant les fermetures d'entités concourant à la mise en œuvre du droit à être secouru, mais aussi la recherche d'effectivité et d'efficience dans le déploiement de ce droit, ne sont pas sans mettre en exergue la nécessité pour les pouvoirs publics de s'assurer d'une certaine cohérence dans la couverture territoriale par les secours. Dès lors, le législateur compte sur des outils visant à faire respecter et à penser cette logique. Cette répartition territoriale des moyens de secours est notamment mise en avant dans des documents tels que le SDACR ou le Projet régional de santé que nous avons pu déjà évoquer¹³⁸⁷. Les diverses dispositions qu'ils contiennent peuvent évidemment être prises en compte en cas de recours à l'encontre d'une décision de fermeture d'une structure. Toutefois, le contrôle restreint opéré sur ce type de décisions a pour conséquence une prise en compte de ces documents qui reste très limitée, on peut sans doute le regretter. Si l'idée de conséquences juridiques plus importantes de ces documents peut ne pas être dénuée de tout sens du point de vue du droit à être secouru, il faut observer que le juge administratif cherche, en réalité, un équilibre entre pouvoir discrétionnaire des acteurs publics et présence suffisante des secours sur un territoire donné.

¹³⁸⁶ François BÉGUIN, « Valognes teste des urgences allégées », *Le Monde*, 5 mars 2016.

¹³⁸⁷ V. Notamment : *Supra*, partie 1, titre 2, chapitre 1 (planification).

CONCLUSION DU CHAPITRE 1 :

400. Les difficultés, affectant la structure et l'organisation des acteurs chargés de la mise en œuvre du droit à être secouru, placent ce droit fondamental sous une tension de plus en plus palpable et qui s'avère dangereuse. Conjuguées entre elles, ces difficultés nécessitent des réformes structurelles importantes, bien que souvent délicates à mener.

401. Les efforts budgétaires consentis par les pouvoirs publics sont invisibilisés par une sollicitation de plus en plus importante des secours, plaçant ces structures dans des situations financières délicates tant pour ce qui est du financement de leur fonctionnement quotidien, que pour celui de leurs besoins d'investissements pourtant nécessaires à leur modernisation. Le manque de moyens humains et matériels, qui résulte notamment de ce contexte budgétaire de plus en plus contraint, est largement à l'origine d'une crise sociale majeure et d'une certaine lassitude chez les acteurs de la sécurité civile et de la santé qui demandent une meilleure reconnaissance. La crainte d'une crise des vocations pèse indéniablement sur l'avenir du droit à être secouru et ce risque a été plus largement mis en lumière par la crise sanitaire récente.

402. Par ailleurs, la question de l'égal accès au droit à être secouru est posée face aux inégalités suscitées notamment par une organisation largement territorialisée des secours. Si l'adaptation des moyens de secours aux territoires est logiquement recherchée par le législateur, l'État doit veiller dans son rôle à la cohérence et à la réduction des inégalités, particulièrement dans l'accès à ce droit fondamental. La problématique de la proximité des structures de secours et de la désertification médicale sont indéniablement posées et menacent l'efficacité du droit fondamental à être secouru dans certains territoires. Dès lors, les pouvoirs publics s'adonnent à une attention toute particulière en la matière, malgré la difficulté de cette tâche. Aux difficultés structurelles s'ajoutent les difficultés contextuelles qui renforcent, dans une sorte de « cercle vicieux », les menaces qui pèsent sur l'effectivité, l'efficacité et l'avenir du droit à être secouru.

Chapitre 2

Des pouvoirs publics exposés à des difficultés conjoncturelles

403. La concrétisation du droit à être secouru n'est pas sans se heurter à toute une série de défis, que le législateur, le pouvoir réglementaire et le juge ne peuvent éluder s'ils veulent continuer à rendre ce droit le plus effectif possible. Des bonnes organisation et mise en œuvre des secours découlent aussi une certaine confiance dans les pouvoirs publics, dans un monde où la défiance est (trop) régulièrement de mise. Le constat est finalement assez limpide : le XXI^{ème} siècle ne serait-il pas celui des catastrophismes et autres peurs collectives qui ont fait l'objet de tant d'études ?¹³⁸⁸ Certes, notre époque offre une certaine modernité, notamment à travers le recours au numérique et à des technologies qui permettent de renforcer le droit à être secouru, de même que des connaissances scientifiques rarement atteintes jusqu'alors. De telles avancées sont évidemment bénéfiques et donnent foi en l'avenir, mais on ne saurait s'arrêter raisonnablement à ces seuls éléments positifs sans risquer d'effleurer un certain irréalisme.

404. Ce cadre physique et psychologique dans lequel le droit à être secouru se trouve être garanti conduit indéniablement à étudier les difficultés qui en résultent. En effet, la mise en œuvre du droit à être secouru et la garantie de son effectivité s'inscrivent bien dans un contexte et dans une conjoncture qui peut être à l'origine de difficultés notables. Il semble effectivement que notre siècle soit celui du dérèglement climatique qui risque d'ébranler mondialement et durablement le fonctionnement de nos sociétés, ou encore celui du retour du terrorisme, des épidémies ou encore de certaines situations de précarités à supposer qu'elles aient un jour disparues... Le XXI^{ème} siècle est aussi, de façon certaine, celui d'un vieillissement de nos populations, un fait qui apparaît à la fois comme la plus belle avancée, mais sans doute aussi comme l'un des plus grands défis des décennies à venir. L'ensemble de ces éléments viennent indéniablement et durablement impacter l'action des acteurs du droit à être secouru et rehausser l'exigence des demandes de la population. Ils font ainsi émerger une certaine fragilité de notre modèle de sécurité civile et interrogent quant à leurs répercussions sur la bonne organisation et la mise en œuvre de ce droit fondamental, en particulier à l'avenir (**Section 1**).

¹³⁸⁸ Sur le sujet, v. notamment : Laurent Sébastien FOURNIER, Claude CHASTAGNER, Catherine BERNIÉ-BOISSARD, Dominique CROZAT (dir.), *Catastrophismes. Peurs collectives et idéologies du XXI^e siècle*, PUAM, 2021 ; ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES (OCDE), *Les risques émergents au XXI^e siècle. Vers un programme d'action*, Rapport institutionnel 2003 ; Bernard BADIE, *Qui a peur du XXI^e siècle ? Le nouveau système international*, Ed. La Découverte, 2006 ; Jérémy KROUBO-DAGNINI et Raphaël ENAULT, *La peur : crise du siècle ?*, Cam. Blanc éditions, 2022.

405. Au-delà, ces vingt dernières années sont également marquées par un regain de violences ou d'atteintes à l'encontre des acteurs du droit à être secouru sur lesquelles il convient de s'arrêter. Si leur médiatisation et le relai des réseaux sociaux mettent en exergue une expansion de ces violences, les chiffres sur le sujet sont globalement plus incertains ou parfois délicats à appréhender. Pour autant, sur les violences qui touchent plus spécifiquement les différents acteurs du secours, il semble bien que la tendance soit au fléchissement. Là encore, les pouvoirs publics et les juridictions sont attentifs à ce que ces problématiques soient combattues et prises en compte pour pérenniser la bonne mise en œuvre du droit à être secouru et préserver l'intégrité de ses précieux acteurs qui agissent au nom de la solidarité nationale (**Section 2**).

Section 1 – Une fragilisation du droit à être secouru face à certains défis du 21^{ème} siècle

406. Lorsqu'on évoque les secours, les questions de sécurité publique et de protection des populations, il est classiquement opéré une distinction terminologique tout à fait concrète entre les risques majeurs auxquels les populations sont exposées et les risques plus courants. Les premiers sont classiquement répertoriés – et pris en compte y compris par le législateur – comme « *un phénomène qui présente une occurrence très rare (même si certains d'entre eux peuvent être qualifiés par une fréquence, c'est-à-dire un nombre d'occurrences pendant une période donnée, par exemple, une crue centennale ou millennale...) et un potentiel dommageable exceptionnel voire catastrophique au sens où l'occurrence de l'aléa est susceptible de provoquer « des pertes massives en vies humaines, de graves souffrances humaines et une détresse aiguë, ou des dommages matériels et environnementaux de grande ampleur, perturbant ainsi gravement le fonctionnement de la société »*¹³⁸⁹. Au contraire, les seconds sont sans aucun doute des risques qui présentent une occurrence plus fréquente, mais touchent également les populations de façon plus individualisée, c'est-à-dire sans impacter collectivement et directement la société ou un territoire dans son ensemble. Cette distinction n'est pas uniquement nationale, mais demeure très unanimement reconnue à travers le monde.

407. Quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent, la réalisation de ces risques et les conséquences qu'ils font ainsi peser sur les individus ne sont pas sans être à l'origine des appels aux acteurs du secours. Les pouvoirs publics sont, depuis quelques années, pressés à

¹³⁸⁹ Commission du droit international, Texte du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe adopté par la Commission en première lecture, 78^e session, 2016, cité par : Marianne MOLINER-DUBOST, « Fasc. 377 : Risques majeurs », *JCl. Adm.*, 2017 (mâj : 13 mars 2019), §1 ; Sur le sujet, v. également : Myriam MERAD, Nicolas DECHY, Laurent DEHOUCQ et Marc LASSAGNE (dir.), *Risques majeurs, incertitudes et décisions. Approche pluridisciplinaire et multisectorielle*, MA Éditions, 2016.

mieux adapter notre système de sécurité civile – que ce soit à travers des outils juridiques ou par un certain nombre de mesures plus concrètes encore – afin de répondre aux défis que font peser les risques majeurs (§1) et de nouveaux risques courants (§2) sur l’organisation et l’effectivité du droit à être secouru.

§1. La difficile réponse des pouvoirs publics aux défis liés aux risques majeurs

408. Dans un récent rapport d’information, plusieurs députés ont appelé à une véritable mobilisation et à l’anticipation des pouvoirs publics pour consolider notre système de sécurité civile – et par là même, le droit à être secouru – face aux défis de risques majeurs toujours plus importants et qui semblent impacter aujourd’hui durablement les acteurs du secours¹³⁹⁰. Ces problématiques, liées à la consolidation du droit à être secouru, concernent tant les risques naturels, dont la résurgence apparaît favorisée par le dérèglement climatique (A), que les risques majeurs purement anthropiques, c’est-à-dire ceux dont l’origine est davantage reconnue comme étant le résultat de la seule action humaine (B).

A. La nécessaire consolidation du droit à être secouru face au dérèglement climatique

409. Le droit à être secouru et l’ensemble des acteurs qui y concourent doivent faire face – et devront sans doute plus encore y être confrontés dans les décennies à venir – à une multiplication des risques climatiques (1), suscitant une nécessaire réaction des pouvoirs publics pour s’adapter et assurer une certaine pérennité dans la concrétisation et la mise en œuvre de ce droit fondamental (2).

1. Une multiplication des risques climatiques impactant le droit à être secouru

410. Dérèglement climatique et accentuation des événements naturels. – Les études scientifiques et débats autour de la question du dérèglement climatique sont nombreux, en particulier depuis le début des années 2000¹³⁹¹. Il faut dire que les dirigeants, les scientifiques, mais aussi les populations perçoivent plus clairement qu’auparavant les conséquences néfastes

¹³⁹⁰ Lisa BELLUCO et Didier LEMAIRE, Rapport d’information n° 2435 sur les capacités d’anticipation et d’adaptation de notre modèle de protection et de sécurité civiles, Assemblée nationale, Tomes I et II, 3 avril 2024.

¹³⁹¹ Sur le sujet, v. notamment : GROUPE D’EXPERTS INTERGOUVERNEMENTAL SUR L’EVOLUTION DU CLIMAT (GIEC), Rapports publiés en 2014, 2018, 2021 et 2023 ; Frédéric DURAND, *Le réchauffement climatique en débat*, Coll. Transversale Débats, Ellipses, 2007 ; Jacques MERLE, Bruno VOITURIEZ et Yves DANDONNEAU, *Changement climatique : histoire et enjeux*, L’Harmattan, 2016 ; Iris-Amata DION, *Horizons climatiques : rencontre avec neuf scientifiques du GIEC*, Glénat, 2024.

qui en résultent et semblent largement accentuées par l'activité humaine¹³⁹². Le dérèglement climatique pourrait également être à l'origine d'une multiplication de certaines maladies épidémiques (Dengue, Chikungunya, Zika...) ¹³⁹³, tandis que la propagation d'autres épidémies semble liée plutôt à une circulation mondiale de plus en plus importante des personnes (Covid-19 et ses variants, variole du singe...). Un large consensus tend aussi à se dégager pour constater un réchauffement global de la planète qui semble être amené à se poursuivre – voire même à s'aggraver encore – dans les années à venir, entraînant notamment des événements climatiques particulièrement intenses et destructeurs : incendies, canicules, inondations, fontes des neiges, érosion et submersion maritimes, tempêtes, etc. Il faut dès lors s'arrêter sur certains de ces phénomènes naturels, amenés à se multiplier, et pour lesquels les évolutions négatives sont aujourd'hui largement prévisibles avec des impacts sur les secours qui peuvent être marquants.

411. Le risque incendie : hausse des interventions et menaces sur les populations. – Le réchauffement global de la température, la multiplication des épisodes caniculaires et l'assèchement des sols ne sont pas sans alarmer les pouvoirs publics sur l'expansion du risque d'incendie sur notre territoire. Il faut pointer d'ailleurs que le phénomène ne touche pas uniquement la France, mais bien d'autres territoires dont des pays européens que nous sommes amenés à aider régulièrement au cours de ses épisodes démontrant ainsi la nécessité d'une nouvelle montée en puissance des mécanismes européens d'entraide en matière de sécurité civile¹³⁹⁴. Plusieurs rapports parlementaires, s'appuyant sur des données scientifiques, font état d'une véritable intensification du risque incendie sur notre sol, mais aussi d'une extension territoriale et temporelle de ce risque qui menacent les capacités de résistance des acteurs de la sécurité civile¹³⁹⁵. Le phénomène s'explique par le dérèglement climatique qui accentue les risques qui concernaient autrefois davantage le sud de la France. En 2022, près de la moitié des incendies constatés ont eu lieu au nord de la Loire¹³⁹⁶, renforcés par un état déjà dégradé de nos

¹³⁹² Ronan DANTEC et Jean-Yves ROUX, Rapport n° 511 de la délégation sénatoriale à la prospective sur l'adaptation de la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050, Sénat, 2019.

¹³⁹³ Sur le sujet, v. par exemple : Bernard SWYNGHEDAUW, « Conséquences médicales du réchauffement climatique », *La Presse Médicale*, vol. 38, 2009, p. 551 ; Bernard CAZELLES, « Maladies transmises par les moustiques, météo et climat : des liaisons dangereuses », *The Conversation [en ligne]*, 4 octobre 2023.

¹³⁹⁴ Sur le sujet : Louis VALLEAU, « Incendie : le mécanisme d'entraide européen permet-il de faire face à plusieurs feux d'envergure en même temps ? », *Le Figaro*, 21 juillet 2023 ; Marina RAFENBERG, « En Grèce, de nouveaux incendies meurtriers ravagent plusieurs régions », *Le Monde*, 23 août 2023.

¹³⁹⁵ Jean BACCI, Anne-Catherine LOISIER, Pascal MARTIN et Olivier RIETMANN, Rapport d'information n° 856, relatif à la prévention et à la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie, Sénat, 3 août 2022 ; Lisa BELLUCO et Didier LEMAIRE, Rapport d'information n° 2435, *Op. Cit.*, Tome I, p. 119 et s.

¹³⁹⁶ Lisa BELLUCO et Didier LEMAIRE, *Op. Cit.*, Tome I, p. 120.

forêts¹³⁹⁷. Sur cette même année, le ministère de l'Intérieur répertorie plus de 65 000 interventions des sapeurs-pompiers pour des feux de végétation¹³⁹⁸, contre environ 61 000 interventions en 2017¹³⁹⁹ et 46 000 en 2014¹⁴⁰⁰. Le nombre d'interventions semble ainsi déjà être multiplié, avec la particularité que ce type d'actions mobilisent aussi plus longuement que d'autres et en nombre plus important les acteurs déployés¹⁴⁰¹. Malgré des résultats opérationnels encore très largement positifs à l'heure actuelle, la multiplication de ces événements engendre une instabilité considérable et mobilise très largement les acteurs chargés du déploiement du droit à être secouru. Au cours d'une audition parlementaire, le responsable d'un SDIS évoquait ainsi cette préoccupation : « *nous avons dû assurer durant les étés 2019 et 2022 des engagements opérationnels très importants pour y faire face, allant jusqu'à deux tiers des personnels disponibles (...) notre fonctionnement atteint ses limites, et nous ne sommes pas à l'abri d'une rupture capacitaire* »¹⁴⁰². D'autres témoignages font craindre la multiplication de ces situations difficiles¹⁴⁰³. Ce risque d'incendie apparaît également comme un fléau de plus en plus important en ce qu'il concerne à la fois des bassins de vie parfois très densément peuplés, mais également des zones plus difficilement accessibles et habitées malgré tout, tels que les secteurs de montagne. Enfin, les coûts humains et matériels sont souvent conséquents pour les secours, alors que les conséquences négatives de ces incendies sur la santé des populations alentour (stress post-traumatique, détérioration de la qualité de l'air et de l'eau) peuvent nécessiter également la mobilisation d'autres acteurs du droit à être secouru¹⁴⁰⁴. En complexifiant les interventions des secours, en concernant plus largement la population et en mobilisant pleinement ses acteurs, le risque d'incendie semble impacter durablement la mise en œuvre de ce droit. De la même façon, l'expansion de ce risque et les défaillances qu'elle serait potentiellement amenée à causer pourraient conduire à un engagement plus fréquent de la responsabilité des pouvoirs publics.

¹³⁹⁷ Jean BACCI, Anne-Catherine LOISIER, Pascal MARTIN et Olivier RIETMANN, *Op. Cit.*, p. 41 et s.

¹³⁹⁸ MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, Rapport sur les statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2023, p. 11.

¹³⁹⁹ MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, Rapport sur les statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2018, p. 9.

¹⁴⁰⁰ MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, Rapport sur les statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2015, p. 11.

¹⁴⁰¹ En 2022, la durée moyenne d'une intervention des sapeurs-pompiers équivaut à 28 hommes/heure, pour des feux de végétation, c'est-à-dire la mobilisation la plus importante, contre 4,3 hommes/heure pour une opération de secours à victime (MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, Rapport 2023, *Op. Cit.*, p. 9).

¹⁴⁰² Lisa BELLUCO et Didier LEMAIRE, *Op. Cit.*, Tome I, p. 120.

¹⁴⁰³ Jean BACCI, Anne-Catherine LOISIER, Pascal MARTIN et Olivier RIETMANN, *Op. Cit.*, p. 58.

¹⁴⁰⁴ *Ibid.*, p. 48 et s.

412. Les vagues de chaleur : une fragilisation tendant à se généraliser. – Si la multiplication des vagues de chaleur (canicule) est, au moins en partie, responsable d’une intensification du risque d’incendie sur notre territoire, ce phénomène climatique est amené à engendrer d’autres problématiques qui concernent plus particulièrement les secours. Des parlementaires, des spécialistes et la DGSCGC attirent notamment l’attention sur le risque d’accroissement des activités liées au secours d’urgence aux personnes (malaises, vulnérabilité des personnes les plus fragiles, noyades...), de même que sur les possibles dégradations de matériels et d’infrastructures¹⁴⁰⁵, mais aussi sur une raréfaction de l’accès à la ressource en eau, y compris dans la lutte contre les incendies¹⁴⁰⁶. Enfin, le lien entre la multiplication des épidémies et le dérèglement climatique ne fait plus guère de doutes¹⁴⁰⁷. Les conséquences des vagues de chaleur étant visiblement multiples, elles apparaissent difficilement quantifiables à l’heure actuelle en ce qui concerne les secours. Pour autant, il est certain qu’elles peuvent – encore plus si elles sont amenées à se multiplier dans les décennies à venir – impacter l’organisation des secours et donc la mise en œuvre du droit à être secouru. Là encore, une saturation opérationnelle des secours et des établissements de santé est tout à fait envisageable.

413. Les inondations : un risque déjà bien présent et impactant les secours. – Ces dernières années, l’actualité nous offre pléthore d’exemples de situations dramatiques engendrées par des inondations¹⁴⁰⁸. Si le dérèglement climatique est souvent synonyme de sécheresse, les deux types de phénomènes d’apparence antinomiques ne semblent plus l’être dans l’enchaînement d’événements climatiques extrêmes devenu réguliers. Selon le ministère de la transition écologique, les inondations par submersion marine, débordement des cours d’eau ou remontée de nappes phréatiques, représentent même le premier risque naturel sur notre territoire, avec plus d’un quart de la population qui y est exposé actuellement¹⁴⁰⁹. Ce risque, qui a déjà largement augmenté ces dernières décennies pour concerner une part de plus en plus importante de la population, tend encore à s’accroître dans les années à venir sous l’effet de

¹⁴⁰⁵ Lisa BELLUCO et Didier LEMAIRE, *Op. Cit.*, Tome I, p. 122 et 123.

¹⁴⁰⁶ Audition de M. François-Xavier FORT, in Lisa BELLUCO et Didier LEMAIRE, *Op. Cit.*, Tome II, p. 75 et s. ; Yannick HAURY et Vincent DESCOEUR, Rapport d’information n° 2069 sur l’adaptation de la politique de l’eau au défi climatique, Assemblée nationale, 17 janvier 2024.

¹⁴⁰⁷ *Ibid.*, p. 124 et s. ; Sur ce sujet, v. également : Avis du 3 avril 2023 du Comité de veille et d’anticipation des risques sanitaires (COVARIS) sur les risques sanitaires de la dengue et autres arboviroses à aedes en lien avec le changement climatique ; Muryel JACQUE, « Le réchauffement climatique va multiplier les pandémies », *Les Échos*, 2 mai 2022.

¹⁴⁰⁸ Une mission conjointe de contrôle relative aux inondations survenues en 2023 et 2024 a d’ailleurs commencé ses travaux au Sénat, désignant comme rapporteurs Jean-François RAPIN et Jean-Yves ROUX.

¹⁴⁰⁹ Lisa BELLUCO et Didier LEMAIRE, *Op. Cit.*, Tome I, p. 121 et 122.

l'érosion des côtes¹⁴¹⁰ et de la fonte des glaciers sur certains territoires, mais aussi du réchauffement plus global des océans. Les villes françaises, densément peuplées, sont particulièrement concernées par ce risque¹⁴¹¹, ce qui ne devrait pas faciliter la tâche des acteurs du secours dans les années à venir avec une forte proportion de population potentiellement impactée. Nos territoires d'Outre-Mer sont également particulièrement concernés, ce risque découlant de phénomènes climatiques réguliers (tempêtes, cyclones...) avec des moyens de réponse relativement limités dans un contexte où les populations sont plus souvent touchées par la pauvreté¹⁴¹². Plus généralement, le phénomène d'inondation – qui peut être soudain et difficilement prévisible – ne manque pas de complexifier l'intervention pratique des pouvoirs publics dans le cadre du droit à être secouru, en mobilisant un nombre de personnes importantes et des matériels spécifiques. Les retours d'expériences sur ces événements ont pu démontrer les difficultés de mobilisation des acteurs de la sécurité civile, parfois eux-mêmes touchés par le phénomène, et la complexification de leurs interventions (difficulté d'accès aux victimes, infrastructures de secours touchées, etc)¹⁴¹³. Enfin, la distribution de l'eau potable au robinet – comme d'ailleurs en période de sécheresse – peut être impactée et alors nécessiter la distribution de bouteilles d'eau avec toute la logistique que cela implique, de même que le déploiement des secours en cas d'intoxication.

2. Une nécessaire réaction des pouvoirs publics face aux effets potentiels des risques climatiques sur le droit à être secouru

414. Le droit : un outil pour répondre aux effets du dérèglement climatique. – D'une façon générale, le droit apparaît comme un outil indéniable pour appréhender les conséquences du dérèglement climatique et adapter nombre des réponses publiques dans nos sociétés¹⁴¹⁴. En

¹⁴¹⁰ V. Par exemple : Alain ANZIANI, Rapport d'information n° 647 sur les conséquences de la tempête Xynthia, Sénat, 7 juillet 2010.

¹⁴¹¹ Sur le sujet, v. notamment : Alexandre BRUN, « Le risque d'inondation en France : trois études de cas », in Isabelle THOMAS et Antonio DA CUNHA (dir.), *La ville résiliente : comment la construire ?*, Presses de l'Université de Montréal, 2017 ; COUR DE COMPTES, *La prévention insuffisante du risque d'inondation en Île-de-France*, Rapport public thématique, novembre 2022.

¹⁴¹² Guillaume ARNELL, Mathieu DARNAUD et Victoire JASMIN, Rapport d'information n° 688 sur les risques naturels majeurs dans les Outre-mer, Sénat, 24 juillet 2018.

¹⁴¹³ DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ CIVILE ET DE LA GESTION DES CRISES (DGSCGC), *Adaptation de la sécurité civile face aux défis climatiques à l'horizon 2050*, 27 mars 2023, p. 12 et 13.

¹⁴¹⁴ Plus généralement sur le sujet : Agathe VAN LANG, « Le droit de la transition écologique en devenir », *AJDA* 2022, p. 133 ; Stéphane HOYNCK, « Le juge administratif et le dérèglement climatique », *AJDA* 2022, p. 147 ; Florian SAVONITTO, « Le Conseil constitutionnel et le contentieux climatique », *AJDA* 2022, p. 152 ; Cathy POMART et Olivier DUPÉRÉ (dir.), *Changements climatiques, dérèglements juridiques ?*, Coll. Colloques et Essais, Institut francophone pour la justice et la démocratie, 2023 ; François-Xavier FORT, « L'office du juge administratif sous influence climatique », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2022, p. 689 ; Loi n° 2021-1104

ce qui concerne plus particulièrement le déploiement du droit à être secouru et les réponses qui en résultent, les pouvoirs publics sont également amenés à se saisir juridiquement des impacts problématiques qui sont et pourraient être engendrés par le dérèglement climatique. C'est à travers un certain nombre de réformes et de nouveaux outils que l'Administration sera amenée à adapter le droit à être secouru aux défis et enjeux engendrés par l'accroissement des phénomènes climatiques. Cette action se doit d'être prospective, c'est-à-dire qu'elle doit anticiper l'accentuation de ces phénomènes grâce aux données scientifiques fiables en la matière, afin de préserver au mieux l'organisation future des secours et le bon déploiement du droit à être secouru. Quelques pistes semblent déjà commencer à se mettre en œuvre ou, à tout le moins, demeurer à l'état de réflexion.

415. Accentuer et adapter les politiques de prévention. – Nous avons déjà pu évoquer l'importance des politiques de préventions des risques, véritable préalable à la garantie du droit à être secouru. Dans cette perspective, il apparaît indéniable que l'adaptation et la préservation de ce droit fondamental face aux défis engendrés par le dérèglement climatique passent par une accentuation et une adaptation réelle des politiques de prévention. Les mesures et outils existants ou envisagés doivent prendre en compte ces risques climatiques en expansion. Ces défis et enjeux doivent même irriguer la réflexion du législateur et conduire à des évolutions concrètes. Cette évolution des politiques publiques semble déjà bien entamée pour ce qui concerne la prévention du risque d'incendie. La loi du 10 juillet 2023 est venue introduire, dans notre droit, plusieurs mesures visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie¹⁴¹⁵. Parmi ces outils nombreux, on retrouve notamment l'élaboration d'une stratégie nationale et interministérielle sur le sujet dans un délai d'un an, l'introduction d'un plan de protection des forêts contre les incendies (PPFCI) dans les territoires particulièrement exposés dans un délai de deux ans, ou encore la prise en compte systématique du risque incendie par le SDACR. De la même façon, le texte prévoit un durcissement des obligations en matière de débroussaillage et en clarifie les modalités de mise en œuvre, une mesure préventive qui apparaît particulièrement opportune¹⁴¹⁶. Enfin, le législateur encourage à l'amélioration de la sensibilisation des populations à ce risque, une orientation souhaitable

du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (*JORF*, 24 août 2021).

¹⁴¹⁵ Loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie (*JORF*, 11 juillet 2023).

¹⁴¹⁶ Vivien ZALEWSKI-SICARD, « Obligations légales de débroussaillage : un nouveau document à annexer », *JCP N*, 2024, act. 557 ; Rép. Min. n° 1482 (*JOAN*, 27 février 2024, p. 1 406).

d'ailleurs pour d'autres risques tels que les inondations ou les vagues de chaleur. Un rapport parlementaire précédemment cité évoque également l'importance d'une collaboration renforcée avec un certain nombre d'acteurs scientifiques ou institutionnels (Météo France, Direction générale de la prévention des risques...) dont l'analyse et les informations produites peuvent apporter une plus-value considérable à ce volet prévention¹⁴¹⁷. Le droit à être secouru suppose, en effet, de par son objectif de protection des populations, une certaine anticipation. Cette politique préventive suppose que les populations soient correctement informées pour réagir le plus convenablement face aux risques et éviter ainsi un engorgement des dispositifs de secours qui viendrait déstabiliser la bonne mise en œuvre de ce droit fondamental. Au-delà, l'une des tâches les plus importantes pour les pouvoirs publics face au développement des risques climatiques est indéniablement celle d'une adaptation des moyens matériels et humains permettant une « montée en puissance ». Bien que les politiques de prévention permettent sans doute d'obtenir des résultats positifs, l'aggravation des risques climatiques semble indéniablement conduire à une hausse des demandes de secours auxquelles il convient de répondre aussi promptement que possible dans le cadre du droit à être secouru.

416. Adapter les moyens matériels et humains : adapter la réponse des secours. – Les difficultés des pouvoirs publics, à répondre à l'ensemble des demandes de secours, sont – et seront demain – indéniablement renforcées par la multiplication des catastrophes d'ordre climatique. La succession de crises majeures, qui ne doit pas occulter la persistance de risques plus courants qui continuent à engager simultanément les secours, oblige indéniablement les pouvoirs publics à adapter et renforcer les moyens des acteurs du droit à être secouru, tant sur le plan matériel, que sur le plan humain. Le coût imposé par ces nécessaires adaptations n'est pas sans questionner à l'heure où les exigences budgétaires semblent se renforcer, mais les objectifs de ces dépenses et leur impérieuxité découlant du droit à être secouru permettent de relativiser ces préoccupations en leur donnant une évidente priorité. Dans deux discours devant les acteurs de la sécurité civile, en octobre 2022 et en juin 2023, le président de la République a annoncé un certain nombre de mesures visant à prémunir les capacités opérationnelles des secours dans notre pays, en particulier pour ce qui concerne le risque d'incendie de forêt¹⁴¹⁸. L'une des préoccupations concerne évidemment la flotte aérienne de lutte contre ce phénomène,

¹⁴¹⁷ Lisa BELLUCO et Didier LEMAIRE, *Op. Cit.*, Tome I, p. 126 et s.

¹⁴¹⁸ Emmanuel MACRON, Déclaration du président de la République sur la lutte contre les feux de forêts, 28 octobre 2022 ; Emmanuel MACRON, Prise de parole du président de la République lors d'échanges avec des acteurs de la sécurité civile et de la lutte contre les feux de forêt, 2 juin 2023.

dont le maillage et le dimensionnement avaient été récemment critiqués par les parlementaires¹⁴¹⁹. Parmi d'autres mesures, le pouvoir exécutif a annoncé et entrepris des efforts considérables dans ce domaine avec la livraison prévue de nouveaux appareils aériens (hélicoptères, etc)¹⁴²⁰. Le président de la République a également évoqué le nécessaire renforcement des colonnes de renfort de sapeurs-pompiers, le renforcement des pactes capacitaires qui permettent une meilleure solidarité territoriale entre les différents SDIS et l'investissement considérable de l'État dans l'achat d'engins supplémentaires¹⁴²¹. Ces orientations politiques semblent également s'inscrire dans une volonté, que nous ne pouvons que saluer et encourager, de renforcer la solidarité et les mécanismes entre États européens¹⁴²². Mais le renforcement des moyens humains et matériels ne saurait être guidé uniquement par le développement considérable de ce risque incendie, les autres risques climatiques – notamment celui des inondations – devant également mener à certaines évolutions. Il apparaît que les pouvoirs publics peinent encore aujourd'hui à adapter les moyens au risque d'inondation, alors même qu'il nécessite la multiplication d'équipements pertinents et le déploiement de moyens

¹⁴¹⁹ Jean-Pierre VOGEL, Rapport d'information n° 838 sur la flotte d'aéronefs bombardiers d'eau de la sécurité civile, Sénat, 5 juillet 2023.

¹⁴²⁰ Lisa BELLUCO et Didier LEMAIRE, *Op. Cit.*, Tome I, p. 134 et 135 ; V. Également : Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du Ministère de l'intérieur (JORF, 24 janvier 2023) : « *Le Gouvernement étudie l'opportunité de la création d'une seconde base pour les Canadair et autres aéronefs de la sécurité civile ainsi que d'un prépositionnement de détachements couvrant l'intégralité du territoire sur des sites dotés de maintenance légère, au regard du risque en matière d'incendie. Le Gouvernement étudie également l'opportunité d'une coopération transfrontalière entre la Corse et la Sardaigne afin de créer une force méditerranéenne de lutte contre les incendies (...)* Le ministère de l'intérieur dispose de moyens aériens indispensables à la conduite de ses missions du quotidien et de l'exceptionnel. Il renforcera la cohérence de ces flottes ministérielles et le niveau de mutualisation. Cette mutualisation sera permise par une plus grande cohérence des gammes des machines achetées s'agissant des hélicoptères et devra viser une maintenance complètement mutualisée, des formations communes et une meilleure prise en compte des enjeux de sécurité aérienne. Un comité stratégique des moyens aériens permettra de traiter de manière transverse ces sujets et de s'assurer de la polyvalence des nouveaux achats envisagés. L'efficacité de ce comité sera évaluée à mi-LOPMI pour évaluer la nécessité de pousser plus loin la mutualisation des dispositifs. S'agissant des moyens héliportés, le renouvellement des flottes sera conduit dans le respect des missions de sécurité civile, d'une part, et de sécurité publique, d'autre part, mais avec l'objectif d'une convergence des nouvelles machines, socle de l'interopérabilité et de la maintenance commune des flottes du ministère. Ainsi, les hélicoptères vieillissants des flottes du ministère seront remplacés dans les cinq prochaines années et au-delà, ce qui représente un effort d'investissement considérable (36 machines en cinq ans). Ils seront complétés par les dix hélicoptères de transports lourds (H 160), dont la livraison s'échelonnera jusqu'en 2026, destinés au transport des unités d'intervention spécialisées des forces de sécurité intérieure. S'agissant des avions, la cible de la flotte d'avions bombardiers d'eau de type CL515 « Canadair » se situe à 16 appareils. Ainsi, l'achat et le renouvellement de la flotte des 12 avions CL415 « Canadair » par 16 avions bombardiers d'eau amphibie (ABE) du même type doivent être programmés pour faire face à ces enjeux. Parmi ces 16 ABE, 2 seront financés à 100 % dans le cadre du programme RescUE pour la création d'une flotte européenne. L'augmentation de la flotte par l'acquisition de 4 aéronefs supplémentaires devra s'accompagner de la création de postes de pilotes et copilotes constituant les équipages et d'un travail de fond sur les conditions d'exercice de ce métier et sur l'attractivité des postes au sein de la sécurité civile. Ainsi douze postes de personnels navigants devront être créés pour accompagner la mesure » (cf. rapport annexé).

¹⁴²¹ Emmanuel MACRON, *Op. Cit.*, 28 octobre 2022 et 2 juin 2023 ; Lisa BELLUCO et Didier LEMAIRE, *Op. Cit.*, Tome I, p. 134 et 135.

¹⁴²² Lisa BELLUCO et Didier LEMAIRE, *Op. Cit.*, Tome I, pp. 136-141.

humains considérables. Bien que ce risque soit pris en compte depuis plusieurs années, des progrès sont donc encore possibles face à ce risque qui semble quelque peu sous-estimé¹⁴²³ malgré les catastrophes à répétition des dernières années. C'est grâce à ces adaptations que les capacités opérationnelles pourront être préservées face au dérèglement climatique et la mise en œuvre du droit à être secouru encore réellement garantie.

B. La nécessaire consolidation du droit à être secouru face aux risques majeurs purement anthropiques

417. Comme pour les risques climatiques, la tendance est tournée vers une multiplication des risques d'origine purement humaine, voire à l'émergence ou au « retour en force » de certains d'entre eux (1). Là encore, pour préserver les acteurs et le déploiement du droit à être secouru, les pouvoirs publics doivent prendre en compte les effets potentiels de la réalisation de ces risques et réagir en conséquence pour adapter notre système de sécurité civile (2). L'objectif est toujours le même : continuer à assurer la mise en œuvre du droit fondamental à être secouru.

1. Une multiplication des risques d'origine purement humaine

418. **Ne pas « baisser la garde » face aux risques industriels et technologiques.** – En 2001, l'explosion de l'usine AZF de Toulouse avait été l'occasion d'une certaine prise de conscience des risques industriels et technologiques¹⁴²⁴. Si cette catastrophe particulièrement marquante, notamment du fait d'un lourd bilan matériel et humain, n'avait pas manqué d'interroger sur la gestion des risques dans notre pays¹⁴²⁵, elle avait aussi conduit à une évolution importante de notre droit dans plusieurs domaines¹⁴²⁶. Depuis, les risques industriels et technologiques ont été quelque peu invisibilisés par l'émergence des risques climatiques jusqu'à l'incendie de l'usine Lubrizol, survenue en 2019 dans la ville de Rouen. Cette

¹⁴²³ V. Par exemple : FÉDÉRATION DES SAPEURS-POMPIERS DE FRANCE, Les sapeurs-pompiers et l'urgence climatique, Dossier de presse, juillet 2021.

¹⁴²⁴ Sur le sujet : François LOOS et Jean-Yves LE DÉAUT, Rapport n° 3559 sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur, Assemblée nationale, 29 janvier 2002.

¹⁴²⁵ V. Notamment : Marc MENNESSIER, *AZF, un silence d'État*, Ed. Seuil, 2008 ; Rémy JEAN et Philippe SAUNIER (dir.), *AZF/Total, responsable et coupable*, Coll. Le Présent Avenir, Ed. Syllepse, 2018.

¹⁴²⁶ V. Par exemple : Vincent DOEBELIN, « Une évolution du droit de l'urbanisme au gré des catastrophes ! », *Riséo [en ligne]*, 2022-1 ; Laure BONNAUD et Emmanuel MARTINAIS, *Les leçons d'AZF. Chronique d'une loi sur les risques industriels*, La documentation française, 2008 ; Circulaire n°2001-67 du 04 octobre 2001, relative à la prise en compte des risques technologiques lors de la délivrance des permis de construire (NOR : EQUU0110189C) ; Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003, relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (*JORF*, 31 juillet 2003, p. 13 021).

catastrophe récente, bien que rapidement maîtrisée par les secours, a mis en lumière un certain nombre d'interrogations – d'où la publication de plusieurs rapports parlementaires sur le sujet¹⁴²⁷ – quant à nos politiques publiques en la matière, en particulier sur l'information devant être délivrée aux populations situées à proximité de sites dangereux¹⁴²⁸. Cet évènement a également rappelé la forte persistance des risques industriels et technologiques sur notre territoire : la France compterait près de 500 000 installations à risques, dont plus de 1 300 sont soumises à la réglementation Seveso¹⁴²⁹. Très souvent, ces industries sont situées dans des territoires attractifs à proximité d'importantes zones urbaines (région parisienne, région lyonnaise, pourtour méditerranéen, etc.). En 2010, on estimait déjà à près de 9 millions le nombre d'habitants exposés au risque technologique¹⁴³⁰. Les conséquences de catastrophes sur ces sites industriels pourraient être particulièrement importantes et nécessiter la mobilisation de nombreuses équipes de secours. Le droit à être secouru pourrait donc être fragilisé, alors même que la Cour des comptes a récemment alerté sur des difficultés et multiples impréparations des pouvoirs publics en la matière¹⁴³¹. Ces interventions des acteurs du secours nécessitent évidemment des équipements spécifiques en nombre, mais aussi une mobilisation de moyens humains et matériels considérables, du fait de l'ampleur des populations potentiellement impactées. De la même façon, les catastrophes industrielles peuvent impacter l'environnement (pollution de l'air, pollution de l'eau...) nécessitant des mesures de secours spécifiques et élargies auprès des populations.

419. Les risques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques (NRBC) : leur résurgence dans un contexte géopolitique sensible. – Les risques NRBC peuvent évidemment émaner du transport de matières dangereuses et de centrales nucléaires civiles¹⁴³², mais aussi des complexes industriels que nous évoquions précédemment. Mais au-delà, ce

¹⁴²⁷ Christophe BOUILLON et Damien ADAM, Rapport d'information n° 2689 sur l'incendie d'un site industriel à Rouen, Assemblée nationale, 12 février 2020 ; Christine BONFANTI-DOSSAT et Nicole BONNEFOY, Rapport d'information n° 480 sur l'incendie de l'usine Lubrizol, Sénat, 2 juin 2020 ; Pascal MARTIN, Rapport d'information n° 401 relatif à l'évaluation de la mise en œuvre de recommandations de la commission d'enquête sénatoriale chargée d'évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen, Sénat, 26 janvier 2022.

¹⁴²⁸ V. Également : Lisa BELLUCO et Didier LEMAIRE, *Op. Cit.*, Tome I, p. 116.

¹⁴²⁹ Marianne MOLINER-DUBOST, Fasc. 377, *Op. Cit.*, §175 et s. ; Romain IMBACH et Raphaëlle AUBERT, « AZF, vingt ans après : où en est le risque industriel en France ? », *Le Monde*, 21 septembre 2021.

¹⁴³⁰ QO n° 1217 de Mme Catherine QUÉRÉ (JOAN, 30 novembre 2010, p. 13 067).

¹⁴³¹ COUR DES COMPTES, Observations définitives n° S2023-1508 sur la gestion des risques liés aux installations classées pour la protection de l'environnement dans le domaine industriel (2010-2022), 15 novembre 2023.

¹⁴³² Guillaume FARDE et Luca VERGALLO, « Fasc. 1590 : l'État face aux crises. L'organisation des administrations publiques d'État pour gérer les crises », *JCl. Adm.*, 15 janvier 2023, §30 et s. : « Avec 56 réacteurs nucléaires implantés dans 18 centrales – depuis la fermeture du site de Fessenheim en juin 2020 –, la France détient le record mondial en termes de nombre de réacteurs nucléaires par habitant ».

risque est aujourd'hui mis en avant par la résurgence de conflits sur le continent européen et une situation géopolitique mondiale particulièrement tendue que l'on n'avait plus guère connue depuis la guerre froide¹⁴³³. Les craintes autour de ces risques, sur notre continent, se traduisent d'ailleurs notamment par l'idée d'une réhabilitation de certains bunkers ou d'abris antiatomiques à travers l'Europe¹⁴³⁴. Les conséquences particulièrement larges, imminentes et plus ou moins irréversibles de la réalisation de ces risques NRBC sont là aussi susceptibles d'impacter considérablement la mise en œuvre du droit à être secouru, notamment par une submersion rapide des capacités opérationnelles ou des impossibilités à intervenir. Il faut dire que ces risques impliquent une complexité plus importante dès lors qu'ils peuvent impacter à la fois les secours eux-mêmes, les infrastructures d'importance vitale, mais aussi une très grande partie de la population et du territoire dans des formes diverses (irradiation, contaminations bactériennes ou chimiques, etc)¹⁴³⁵. L'ensemble de ces risques apparaît alors comme un défi immense, particulièrement difficile à relever, pour notre système de sécurité civile et pour les pouvoirs publics dans le cadre du droit à être secouru. La probabilité de leur réalisation reste toutefois faible, plus particulièrement sur le plan géopolitique dès lors que la France possède des capacités de défense et de dissuasion importantes en la matière. Comme pour d'autres risques, la résurgence de ceux-ci interroge tout de même sur la capacité de nos secours à réagir correctement et promptement, de même que sur l'adaptation de notre doctrine pour assurer la mise en œuvre du droit à être secouru.

420. Des risques sécuritaires d'ampleur : entre terrorisme et cyberattaques. – D'autres risques sécuritaires sont souvent évoqués en ce qu'ils peuvent impacter nos forces de secours, mais aussi engendrer des bilans matériels et humains d'une certaine ampleur en cas de réalisation. Le terrorisme figure évidemment au premier chef de ces risques, alors même qu'il se trouve quotidiennement à un niveau de menace particulièrement élevé dans le monde occidental – et singulièrement en France – depuis le début des années 2000¹⁴³⁶. Des attentats tels que ceux de janvier 2015 contre le journal Charlie Hebdo, du 13 novembre 2015 à Paris ou du 14 juillet 2016 à Nice restent particulièrement marquants dans « l'imaginaire collectif », du

¹⁴³³ Vladimir TCHERNEGA, « Sur le risque d'une guerre nucléaire en Europe », *Revue défense nationale*, 2015, p. 108 ; Cyrille BRET, « Une attaque nucléaire russe est-elle une perspective crédible ? », *The Conversation [en ligne]*, 22 septembre 2022.

¹⁴³⁴ Anna LIPPERT, « La guerre en Ukraine provoque une ruée sur les bunkers en Allemagne », *Les Échos*, 12 avril 2022 ; Quentin MARCHAL, « Guerre en Ukraine : le Kremlin fait construire un abri antiatomique à Moscou », *Le Point*, 5 juin 2023.

¹⁴³⁵ Carole BUREAU-BONNARD et André CHASSAIGNE, Rapport d'information n° 5112 sur la défense NRBC, Assemblée nationale, 23 février 2022.

¹⁴³⁶ Guillaume FARDE et Luca VERGALLO, *Op. Cit.*, §41 et s.

fait de la violence de ces actions et de leur impact très large sur la société. Ces dernières années, plusieurs rapports parlementaires démontrent d'ailleurs l'impact particulièrement important de ces actions terroristes, notamment à travers la nécessité d'adapter notre système de secours (gilets par balle pour les secours par exemple)¹⁴³⁷, plus particulièrement en cas d'attaques multiples ou de zones d'intervention non sécurisées¹⁴³⁸. Malgré des réponses plutôt « positives » des secours et l'absence de saturation de nos capacités hospitalières¹⁴³⁹, les retours d'expériences interrogent parfois sur certaines inadaptations ou impréparations. La nécessité d'améliorer la coordination entre l'ensemble des acteurs susceptibles d'intervenir apparaît en premier lieu, notamment en ce qui concerne l'extraction des victimes à secourir et alors même que certaines « doctrines » terroristes visent à effectuer des opérations kamikazes une fois les secours sur place après une première attaque¹⁴⁴⁰. Ce contexte particulier qui perdure comporte évidemment des conséquences potentiellement importantes sur les acteurs chargés de la mise en œuvre du droit à être secouru. D'une façon sans doute moins frappante, les violences urbaines ou commises à l'occasion de mouvements de protestation – ces dernières années, nous pouvons évoquer notamment les manifestations liées au mouvement des gilets jaunes, à la réforme des retraites ou encore les émeutes de l'été 2023 – ne sont pas sans mobiliser les secours¹⁴⁴¹. Ces mouvements collectifs ayant souvent lieu sur l'ensemble du territoire, tout en occasionnant des dommages matériels et humains, sollicitent donc pleinement les acteurs intervenant dans le cadre du droit à être secouru. Le contexte particulier et violent de ces événements rend évidemment plus difficile l'action des secours et donc la mise en œuvre du droit à être secouru. Enfin, le risque de cyberattaque semble renforcé notamment par le terrorisme et les tensions géopolitiques mondiales. Comme le rappellent Guillaume FARDE et Luca VERGALLO, il s'agit d'une « *atteinte à un système d'information dans un but malveillant* » ; un phénomène qui semble se multiplier considérablement ces dernières années¹⁴⁴². Les cyberattaques à l'encontre des systèmes informatiques des établissements hospitaliers ou encore des systèmes de réception et de communication des secours dans leur

¹⁴³⁷ Georges FENECH et Sébastien PIETRASANTA, Rapport d'information n° 3922 relatif aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, Assemblée nationale, 5 juillet 2016 ; Bernard CAZEAU et Sylvie GOY-CHAVENT, Rapport d'information n° 639 sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique, Sénat, 4 juillet 2018.

¹⁴³⁸ Georges FENECH et Sébastien PIETRASANTA, *Op. Cit.*, p. 94 et s.

¹⁴³⁹ *Ibid.*, p. 98 et s.

¹⁴⁴⁰ *Ibid.* p. 100 et s.

¹⁴⁴¹ Au-delà, les secours font parfois eux-mêmes directement l'objet d'atteintes ou de violences volontaires que nous évoquerons par la suite. V. *Infra*, paragraphes 435.

¹⁴⁴² Serge BABARY et Françoise GATEL, Rapport d'information n° 284 relatif à la cybersécurité au sein des collectivités territoriales, Sénat, 9 décembre 2021.

ensemble font craindre alors des difficultés considérables dans la mise en œuvre du droit à être secouru si elles étaient amenées à se multiplier¹⁴⁴³. Au-delà, ces actions malveillantes fragilisent les acteurs du secours qui doivent déployer des sécurisations coûteuses et des moyens mobilisables en second lieu, dans un contexte budgétaire déjà souvent difficile.

2. Une nécessaire réaction des pouvoirs publics face aux effets potentiels des risques anthropiques sur le droit à être secouru

421. Un renforcement des outils de prévention et de gestion des risques industriels. – Si la catastrophe AZF avait déjà fait réagir les pouvoirs publics, l’incendie de l’usine Lubrizol de Rouen plus récemment a incité le législateur à s’assurer d’une meilleure prise en compte des risques industriels notamment par rapport à la garantie d’un droit à être secouru. Si les parlementaires rappellent que le résultat de la gestion de cet accident « *confirme que l’organisation française en matière de sécurité civile permet de faire face à un accident industriel majeur ; la multitude des intervenants et des procédures révèle cependant un système complexe, dont l’articulation n’est pas exempte de critiques* »¹⁴⁴⁴. Malgré la bonne mise en œuvre du droit à être secouru qui découle de cette gestion positive, la catastrophe Lubrizol met également en lumière un certain nombre de préoccupations faisant l’objet de préconisations qui apparaissent indispensables aux yeux des membres de la commission d’enquête parlementaire sur la question. Même si ce type d’interventions reste exceptionnel, les sénateurs appellent à un maintien et une consolidation des moyens de SDIS, de même qu’une meilleure adaptation des équipements en fonction des risques industriels présents sur le territoire¹⁴⁴⁵. De la même façon, la commission d’enquête appelle à assurer une meilleure prévention de ces risques, pour éviter les accidents et ainsi la sur sollicitation des acteurs du secours, notamment à travers une amélioration des contrôles menés sur le respect des réglementations, mais aussi de la confection des plans particuliers d’intervention et des plans d’opération interne¹⁴⁴⁶. Grâce à ce retour d’expérience particulièrement intéressant, les travaux législatifs qui ont suivi font progressivement évoluer notre droit en matière de prévention et de gestion des risques

¹⁴⁴³ Frédéric JALLAT, « La lente convalescence des hôpitaux victimes de cyberattaques », *The Conversation [en ligne]*, 25 mars 2024 ; Rép. Min. à la QO n° 0866S de M. Jean HINGRAY (*JO Sénat*, 1^{er} novembre 2023, p. 7 773) ; OBSERVATOIRE DES INCIDENTS DE SECURITE DES SYSTEMES D’INFORMATION POUR LES SECTEURS SANTE ET MEDICO-SOCIAL, Rapport 2023 sur les actes de cyber malveillance, mai 2024.

¹⁴⁴⁴ Hervé MAUREY, Christine BONFANTI-DOSSAT et Nicole BONNEFOY, Rapport d’information n° 480 de la commission d’enquête chargée d’évaluer l’intervention des services de l’État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l’incendie de l’usine Lubrizol à Rouen, Sénat, 2 juin 2020, p. 26.

¹⁴⁴⁵ *Ibid.*, p. 36 et s.

¹⁴⁴⁶ *Ibid.*, p. 26 ; *Ibid.*, p. 38 et s. ;

industriels. Certaines réglementations, notamment préventives, ont ainsi été renforcées et devraient produire totalement leurs effets dans les années à venir¹⁴⁴⁷. L'objectif affiché est de prévenir au maximum les accidents industriels pour éviter les impacts négatifs sur l'environnement, sur les populations et les biens exposés, mais aussi plus globalement de maintenir une bonne organisation des secours. Bien que quelques questionnements restent encore en suspens¹⁴⁴⁸, le droit à être secouru sort ainsi renforcé de cette mobilisation des pouvoirs publics sur la question.

422. Une adaptation de notre système de secours au terrorisme. – Comme le rappellent Guillaume FARDE et Luca VERGALLO, « *la crise en elle-même peut être une force transformatrice des organisations, en tant qu'elle est une "épreuve marquante" pour les personnes qui la composent* »¹⁴⁴⁹. Les attaques terroristes sont sans aucun doute à ranger parmi les crises les plus marquantes pour les acteurs du droit à être secouru et plus globalement pour l'ensemble de la population et des pouvoirs publics. Le phénomène particulièrement prégnant ces vingt dernières années a poussé l'État à agir en adaptant à la fois les mesures préventives, mais aussi les outils et l'organisation des secours en cas d'attentats. Ce fut notamment le cas face à l'ampleur des actes terroristes en 2015, à leur simultanéité et à la très large mobilisation des secours qu'ils avaient engendrée. Les pouvoirs publics ont notamment adapté la doctrine des forces de secours, en particulier en ce qui concerne les difficultés rencontrées pour évacuer les victimes alors que la zone d'intervention n'était pas sécurisée¹⁴⁵⁰, le manque de coordination

¹⁴⁴⁷ Décret n° 2020-1168 du 24 septembre 2020 relatif aux règles applicables aux installations dans lesquelles des substances dangereuses sont présentes dans des quantités telles qu'elles peuvent être à l'origine d'accidents majeurs (JORF, 26 septembre 2020) ; Arrêté du 24 septembre 2020 modifiant l'arrêté du 26 mai 2014 relatif à la prévention des accidents majeurs dans les installations classées mentionnées à la section 9, chapitre V, titre Ier, du livre V du code de l'environnement (JORF, 26 septembre 2020) ; Arrêté du 24 septembre 2020 relatif au stockage en récipients mobiles de liquides inflammables, exploités au sein d'une installation classée pour la protection de l'environnement soumise à autorisation (JORF, 26 septembre 2020) ; Décret n° 2020-1169 du 24 septembre 2020 modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement et la nomenclature annexée à l'article R. 122-2 du code de l'environnement (JORF, 26 septembre 2020) ; Arrêté du 24 septembre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 4 octobre 2010 relatif à la prévention des risques accidentels au sein des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation (JORF, 26 septembre 2020). Ces textes renforcent ainsi les obligations des sites Seveso et comportent un certain nombre d'obligations nouvelles en matière de lutte contre les incendies. Les prescriptions sont amenées à s'appliquer au 1^{er} janvier 2021 pour les nouvelles installations et dans un échelonnement allant jusqu'à 2026 pour les installations existantes.

¹⁴⁴⁸ Pascal MARTIN, Rapport d'information n° 401 relatif à l'évaluation de la mise en œuvre de recommandations de la commission d'enquête sénatoriale chargée d'évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen, Sénat, 26 janvier 2022.

¹⁴⁴⁹ Guillaume FARDE et Luca VERGALLO, *Op. Cit.*, § 123.

¹⁴⁵⁰ Georges FENECH et Sébastien PIETRASANTA, Rapport d'information n° 3922 relatif aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, Assemblée nationale, 5 juillet 2016, p. 94 et s.

entre l'ensemble des acteurs¹⁴⁵¹ et la prise en compte des préceptes de la « médecine de guerre »¹⁴⁵². Une circulaire du 2 octobre 2018 a également remis au goût du jour et adapté la doctrine des acteurs du secours face à une action terroriste mettant en œuvre des matières chimiques¹⁴⁵³. Cette doctrine qui détaille scrupuleusement les différentes étapes de secours et les actions devant être menées par les pouvoirs publics visent à garantir la mise en œuvre du droit à être secouru, même en de telles circonstances particulièrement exceptionnelles mais dont la survenance n'est pas impossible. Plus globalement, les pouvoirs publics sont aussi venus renforcer et adapter les dispositifs préventifs mais aussi opérationnels tels que le plan Vigipirate¹⁴⁵⁴, le plan ORSEC-Novis ou encore la multiplication des exercices d'opérations de secours avec des scénarios d'attentats terroristes touchant notamment plusieurs sites en même temps¹⁴⁵⁵. De la même façon, l'État a récemment renforcé son attention sur la sécurité des établissements de santé face aux potentiels actes terroristes¹⁴⁵⁶. L'un des objectifs est d'éviter que ces acteurs de la chaîne de secours soient eux-mêmes au cœur d'un attentat terroriste qui désorganiserait profondément la mise en œuvre du droit à être secouru. Enfin, le risque d'attentat dans les transports en commun a poussé à mettre en place un numéro spécifique et complémentaire d'urgence pour permettre de joindre les secours par messages ou téléphone dans cet environnement spécifique. Malgré l'augmentation récente du risque terroriste, la bonne mise en œuvre du droit à être secouru ne semble pas être remise en cause à l'heure actuelle, tant le système de secours a su s'adapter ces dernières années.

¹⁴⁵¹ *Ibid.*, p. 100 et s.

¹⁴⁵² *Ibid.*, p. 103 et s.

¹⁴⁵³ Circulaire n° 700/SGDSN/PSE/PSN du 2 octobre 2018 relative à la doctrine nationale d'emploi des moyens de secours et de soins face à une action terroriste mettant en œuvre des matières chimiques (NOR : PRMD1827673C).

¹⁴⁵⁴ Sur le sujet, v. notamment : Directive interministérielle du 11 juin 2015 relative à la planification de défense et de sécurité nationale (NOR : PRMD1514315X) ; Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (*JORF*, 31 octobre 2017) ; Thomas BOUSSARIE et Lilian DAILLY, « Vigipirate fête ses 38 ans », *AJDA* 2016, p. 297 ; Marc-Antoine GRANGER, « Surveiller et contrôler », *AJDA* 2023, p. 2222.

¹⁴⁵⁵ Sur le plan ORSEC : v. *Supra*, partie 1, titre 2, chapitre 1 ; Sur les exercices à mener, notamment ceux relatifs aux actes terroristes : Circulaire du 7 décembre 2021 relative à la politique nationale et aux orientations ministérielles relatives aux exercices territoriaux de gestion de crises pour la période 2022-2024 (NOR : INTE2135143J) ; Georges FENECH et Sébastien PIETRASANTA, *Op. Cit.*, p. 359 et s. ; Pierre CARLI, « Évolution de la réponse médicale aux catastrophes et aux attentats terroristes », *Bulletin de l'Académie Nationale de médecine*, Vol. 202, 2018, p. 663.

¹⁴⁵⁶ Pierre BOURDON, « La protection des établissements de santé contre les actes terroristes », *RDSS* 2019, p. 208 ; Christophe BALTUS, « Vigipirate, radicalisation et terrorisme : défis et dilemmes hospitaliers », *RDSS* 2023, p. 199 ; Michel BORGETTO, « La sécurité des établissements publics de santé », *RDSS* 2023, p. 197 ; Olivier RENAUDIE, « La planification de la sécurité au sein des établissements publics de santé », *RDSS* 2023, p. 206.

423. De premières adaptations au risque de cyberattaques. – Les cyberattaques – qu’elles soient d’origine terroriste ou non – à l’encontre des infrastructures d’importance vitale, mais plus globalement aussi sur les entités de secours et les pouvoirs publics, peuvent avoir des conséquences extrêmement dramatiques en particulier sur la mise en œuvre du droit à être secouru. Si plusieurs organisations et le droit international ont commencé à s’emparer de cette problématique¹⁴⁵⁷, prévoyant ainsi un renforcement de la sécurité en la matière, les pouvoirs publics doivent encore renforcer les stratégies actuellement menées en France, au bénéfice notamment du droit à être secouru. Le ministère de la Santé a récemment annoncé, par exemple, le lancement d’un plan de sécurisation et de sensibilisation à destination des établissements de santé pour un coût de 250 millions d’euros d’ici 2025¹⁴⁵⁸.

§2. La difficile réponse des pouvoirs publics aux défis de nouveaux risques courants

424. Au-delà des risques majeurs, les secours sont confrontés quotidiennement à des risques plus courants, c’est-à-dire à des événements plus individualisés, mais aussi plus réguliers. Le droit à être secouru semble aujourd’hui devoir faire face aux défis de nouveaux risques courants qui semblent s’amplifier et commencent à déstabiliser le système français de sécurité civile. L’un des premiers défis du XXI^e siècle, particulièrement dans un certain nombre d’États européens, notamment en France, est sans aucun doute le vieillissement de la population qui nécessite une certaine consolidation du droit à être secouru (A). Au-delà, ce droit fondamental doit également être consolidé face à une multiplication des populations fragiles pour des raisons diverses (fragilité sociale, mouvements migratoires, etc.) (B).

A. La nécessaire consolidation du droit à être secouru face au vieillissement de la population

425. Le constat du vieillissement présent et futur de la population dans nos sociétés occidentales est un défi éminemment important qui laisse déjà entrevoir des conséquences non négligeables sur les acteurs du secours et leurs interventions (1). De cette façon, il convient là aussi qu’une adaptation des politiques publiques soit menée pour conforter le droit à être

¹⁴⁵⁷ CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES, Résolution n° 2341/2017 sur la protection des infrastructures essentielles contre les attaques terroristes ; Directive n° 2022/2555 UE du 14 décembre 2022 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l’ensemble de l’Union, modifiant le règlement (UE) no 910/2014 et la directive (UE) 2018/1972, et abrogeant la directive (UE) 2016/1148 (JOUE, 27 décembre 2022).

¹⁴⁵⁸ Émile MARZOLF, « Le gouvernement donne le coup d’envoi de son plan pour protéger les hôpitaux des cyberattaques », *Acteurs publics [en ligne]*, 4 janvier 2024.

secours, sa bonne mise en œuvre et les conditions d'intervention des secours dans ce contexte difficile (2).

1. Les conséquences présentes et à venir du vieillissement de la population sur les acteurs du secours

426. Un vieillissement de la population qui semble s'accroître. – Depuis plusieurs années, les spécialistes annoncent un vieillissement de la population dans beaucoup de pays développés, notamment en Europe et en France. Plusieurs facteurs expliquent ce vieillissement, en particulier une augmentation de l'espérance de vie et une baisse de la natalité. D'après les chiffres de l'année 2023, la France est le pays européen qui compte le plus de centenaires avec environ 30 000 personnes âgées de 100 ans ou plus, soit près de 30 fois plus que dans les années 1960¹⁴⁵⁹. D'ici 2040, notre pays pourrait ainsi compter plus de 75 000 centenaires¹⁴⁶⁰. En 2024, la France compte également, d'après les chiffres de l'INSEE, près de 21,5% d'habitants âgés de 65 ans ou plus¹⁴⁶¹, avec un vieillissement qui continue de s'accroître et devrait continuer à le faire dans les décennies à venir.

427. Des conséquences multiples, notamment sur le système de santé et les secours. – Il est clair que ce vieillissement de la population entraîne de nombreux défis auxquels doivent répondre différentes politiques publiques¹⁴⁶². L'aggravation de ce vieillissement ne fera qu'accroître la nécessité de réactions publiques traitant des multiples enjeux qui en découlent. Le Japon apparaît comme un exemple intéressant, car le pays est déjà particulièrement touché par ce phénomène, ce qui ne manque pas d'avoir des conséquences extrêmement importantes sur son système de santé et de protection sociale¹⁴⁶³. En France, ce vieillissement produit déjà des conséquences notamment sur le système hospitalier, en matière de financement de la protection sociale, d'hébergement, mais aussi sur notre système de secours. Ces impacts peuvent évidemment engendrer à long terme des problématiques structurelles quant à la bonne mise en œuvre du droit à être secouru et aux moyens dont disposent les acteurs du secours. Le vieillissement de la population entraîne plus particulièrement des pathologies médicales liées à

¹⁴⁵⁹ Nathalie BLANPAIN, Étude n° 1943, *Insee Première*, avril 2023.

¹⁴⁶⁰ *Ibid.*

¹⁴⁶¹ Sylvain PAPON, Bilan démographique 2023, étude n° 1978, *Insee Première*, janvier 2024.

¹⁴⁶² Béatrice MADELINE, « Le vieillissement de la population, un défi qui dépasse de loin le problème des retraites », *Le Monde*, 6 mars 2023.

¹⁴⁶³ Yojiro SHIBATA, « Le système de santé japonais confronté aux effets du vieillissement de la population », *RDSS* 2013, p. 661.

l'âge, mais aussi des problèmes liés à la question de la dépendance et du maintien à domicile des personnes âgées¹⁴⁶⁴. Leur vulnérabilité tend à multiplier les interventions des secours et les hospitalisations¹⁴⁶⁵ dans le cadre du droit à être secouru, mettant ainsi ce droit fondamental et ses acteurs davantage sous tension dès lors qu'il s'agit d'une part croissante de la population. Cela peut être le cas notamment pour des chutes, qui occasionnent souvent un relevage des personnes de la part des sapeurs-pompiers¹⁴⁶⁶, mais aussi des interventions ou prises en charge urgentes pour d'autres raisons médicales. Cette tension est par ailleurs accentuée par la problématique des déserts médicaux et l'accompagnement parfois limité offert à ces personnes vulnérables.

2. L'adaptation des politiques publiques face aux conséquences du vieillissement de la population sur le droit à être secouru

428. Une nécessaire anticipation face à des conséquences « surmontables ». – Si l'organisme gouvernemental France Stratégie considère que le vieillissement de la population ne sera pas « insurmontable » pour notre protection sociale¹⁴⁶⁷, dans les vingt années qui viennent, il apparaît tout de même nécessaire de mieux anticiper les défis engendrés par ce phénomène, en adaptant notamment certaines de nos politiques publiques. La loi du 28 décembre 2015 rappelle d'ailleurs que la question du vieillissement doit être considérée comme « *un impératif national et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la Nation* »¹⁴⁶⁸. Si le législateur n'y a pas prévu expressément des mesures relatives au droit à être secouru, et plus globalement à notre système de sécurité civile, il adapte le droit français et notamment certains outils préventifs permettant une meilleure prise en charge des personnes âgées, en particulier en ce qui concerne leur autonomie et leur santé. Ce texte témoigne en tout cas de la nécessité de continuer à anticiper la poursuite du phénomène de vieillissement eu égard à l'ensemble de ses conséquences, plus particulièrement quant aux tensions qu'il pourrait faire encore davantage peser sur les conditions de mise en œuvre du droit à être secouru. Notons

¹⁴⁶⁴ Dominique LIBAULT, Rapport sur le grand âge et l'autonomie remis au Ministère des solidarités et de la Santé, mars 2019.

¹⁴⁶⁵ V. Par exemple : Marie-Claude MOUQUET et Philippe OBERLIN, « L'impact du vieillissement sur les structures de soins à l'horizon 2010, 2020, 2030 », *Études et Résultats (DRESS)*, septembre 2008.

¹⁴⁶⁶ Sur le sujet, v. *Infra*, paragraphes 484 et s.

¹⁴⁶⁷ Pierre-Yves CUSSET, « Protection sociale : le choc du vieillissement est-il (in)soutenable ? », *La Note d'analyse de France Stratégie*, juillet 2011.

¹⁴⁶⁸ Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement (*JORF*, 29 décembre 2015) ; Hervé RIHAL, « La loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement », *AJDA* 2016, p. 851 ; Émilie COLIN, « La loi portant adaptation de la société au vieillissement de la population : une prise de conscience équivoque », *JCP A* 2016, 2120.

d'ailleurs que le dérèglement climatique, précédemment évoqué, ne fait que conforter la vulnérabilité des personnes âgées et la nécessité d'en appeler plus régulièrement aux acteurs du secours en cas de fortes chaleurs par exemple.

429. Poursuivre l'anticipation et les adaptations entreprises. – Depuis quelques années, la question du vieillissement de la population est plus largement prise en compte par les pouvoirs publics. Le législateur et l'exécutif ont d'ailleurs veillé à mieux prendre en compte ce public vulnérable pour lequel le droit à être secouru souffrait de certaines tensions. La canicule de 2003 et l'épidémie de Covid-19¹⁴⁶⁹ auront été deux retours d'expérience particulièrement scrutés en la matière. Pour autant, il apparaît aussi que d'autres anticipations et adaptations doivent être menées pour que les acteurs du secours puissent encore mieux anticiper les vulnérabilités induites par ce vieillissement. Il faut dire que de nouveaux défis liés à cette problématique continueront à avoir un certain retentissement sur le contexte de mise en œuvre du droit à être secouru : isolement renforcé des personnes âgées, en particulier dans la ruralité¹⁴⁷⁰ ; phénomène de désertification médicale, dès lors que l'on considère aujourd'hui que près de 6,7 millions d'habitants n'ont pas de médecin traitant¹⁴⁷¹ ; vieillissement de la population carcérale, qui nécessitera de plus en plus d'aménagements et un renforcement du lien existant entre les établissements pénitentiaires, les secours et le monde médical¹⁴⁷², etc.

B. La nécessaire consolidation du droit à être secouru face à la multiplication des populations fragiles

430. Au-delà de la vulnérabilité des personnes âgées, le droit à être secouru est également mis sous tension par la multiplication d'autres populations fragiles qui nécessitent souvent l'intervention des secours et leur prise en charge. Ces difficultés témoignent par ailleurs de la proximité des acteurs dans leurs actions, tout du moins des liens qui existent entre le droit à être

¹⁴⁶⁹ Sur le sujet, v. notamment : Frédéric GANNON, Gilles LE GARREC et Vincent TOUZÉ, « La crise de la Covid-19 dans une Europe vieillissante », in OBSERVATOIRE FRANÇAIS DES CONJONCTURES ÉCONOMIQUES, *L'économie européenne 2021*, Le Découverte, 2021, p. 31.

¹⁴⁷⁰ Rép. Min. à la QE n° 07602 de M. Bruno ROJOUAN (*JO Sénat*, 11 janvier 2024, p. 144).

¹⁴⁷¹ V. *Supra*, paragraphes 388 et s. ; ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE ET MUTALITÉ FRANÇAISE, Baromètre Santé-social, novembre 2023 ; Jérémy FICHAUX, « Déserts médicaux : toujours moins de médecins généralistes », *Gazette Santé-social*, 9 janvier 2024.

¹⁴⁷² Antoine LEFÈVRE, Rapport d'information n° 682 sur les dépenses pour la santé des personnes détenues, Sénat, 26 juillet 2017 ; Nassim MOUSSI, « Il faut engager un plan national d'action en faveur de l'amélioration de la prise en charge de détenus âgés », *Le Monde*, 7 août 2022 ; Esther SERRAJORDIA, « Vieillir en prison, la double peine », *La Croix*, 5 février 2024 ; V. Également par exemple : Avis du 17 septembre 2018 relatif à la prise en compte des situations de perte d'autonomie dues à l'âge et aux handicaps physiques dans les établissements pénitentiaires (NOR : CPLX1830858V ; *JORF*, 22 novembre 2018).

secours et le droit aux secours. Il s'agit notamment de prendre en compte ces enjeux et les conséquences de la hausse des situations de précarité (1), mais aussi la question migratoire devenue extrêmement présente dans les politiques publiques de nombreux pays européens (2).

1. L'adaptation du droit à être secouru au regard de la multiplication des situations de précarité

431. Le constat d'une hausse des situations de précarité. – Le dernier rapport de l'INSEE, portant sur cette question, présente une augmentation des inégalités et de la pauvreté ces dernières années, avec près de 9,1 millions de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté en France en 2021, soit près de 15% de la population¹⁴⁷³. Cette tendance à la hausse des situations difficiles est assez constante depuis le début des années 2000 et semble être renforcée actuellement par l'après-crise sanitaire et le contexte inflationniste des derniers mois¹⁴⁷⁴. L'augmentation de la pauvreté vient dégrader indéniablement et considérablement les conditions de vie (alimentation, soins, hébergement...). Comme le constate Blandine LEGENDRE, « *le renoncement aux soins est (...) très lié aux conditions matérielles d'existence. Le fait d'être pauvre (...) multiplie par 3,3 le risque d'avoir renoncé à des soins médicaux ou dentaires dans l'année écoulée* »¹⁴⁷⁵. Au-delà de cette question, cette pauvreté s'illustre par une multiplication du nombre de sans-abris ou de personnes sans domicile fixe. La Fondation Abbé Pierre estimait, en 2023, à 330 000 le nombre de ces personnes sur le territoire français, avec une forte augmentation sur la dernière décennie¹⁴⁷⁶. Là encore cela témoigne de conditions de vie difficiles avec des menaces sur la santé, en particulier lorsqu'aucun hébergement d'urgence, ni aucune réelle autre prise en charge n'est possible ou réalisée. Les populations de certains territoires sont d'ailleurs davantage frappées par cette précarité, c'est notamment le cas dans nos territoires d'Outre-Mer, en particulier l'archipel de Mayotte. Selon l'INSEE, 77 % des

¹⁴⁷³ Valérie ALBOUY, Anne JAUBERTIE et Arnaud ROUSSET, Étude n° 1973, *Insee Première*, 14 novembre 2023.

¹⁴⁷⁴ Sur le sujet, v. : COLLECTIF ACDC, « Précarité, pauvreté, inégalités : le baromètre explose », *Dr. Social*, 2007, p. 793 ; Lou ROMÉO, « La pauvreté et les inégalités s'accroissent en France », *Le Point*, 14 novembre 2023 ; Claire ANÉ, « La sortie de la crise liée au Covid-19 s'est traduite par une hausse de la pauvreté et des inégalités », *Le Monde*, 14 novembre 2023 ; Isabelle RAYNAUD, « Les CCAS jouent les pompiers face à la flambée des prix », *La Gazette Santé-social*, 27 mars 2023.

¹⁴⁷⁵ Blandine LEGENDRE, « Le renoncement aux soins : un phénomène aux ressorts économiques mais aussi sociaux », *Revue française des affaires sociales*, 2021, p. 179.

¹⁴⁷⁶ FONDATION ABBÉ PIERRE, Rapport annuel, 1^{er} février 2023.

habitants de Mayotte vivent ainsi sous le seuil de pauvreté national, soit cinq fois plus qu'en France métropolitaine¹⁴⁷⁷.

432. Conséquences sur notre système de secours et adaptations au nom du droit à être secouru. – Ces situations de précarité ne sont pas sans conséquence, en particulier sur la santé des populations. Dans une interview assez récente, parue au journal *Le Monde*, des pompiers concédaient être « *devenus les médecins des pauvres* »¹⁴⁷⁸ devant faire face à de graves situations de précarité ou d'isolement aux conséquences parfois dramatiques. Le sociologue, Romain PUDAL, lui aussi évoque les situations de précarité auxquelles les sapeurs-pompiers sont régulièrement amenés à prendre en charge¹⁴⁷⁹, comme d'autres acteurs du secours. Il est clair que la multiplication des situations de précarité entraîne une multiplication de conditions de vie qui peuvent faciliter les problèmes de santé et nécessiter l'intervention des secours. Évidemment des mécanismes de soutien sont prévus, mais certains sont insuffisants ou fonctionnent mal n'assurant pas leurs missions préventives. L'exemple de l'hébergement d'urgence est particulièrement parlant, sa complexité et la multiplicité d'acteurs le rendant peu efficient¹⁴⁸⁰. En la matière, les moyens dédiés par les autorités restent très limités, les capacités d'action sont trop souvent insuffisantes et engendrent parfois l'engagement de la responsabilité des pouvoirs publics¹⁴⁸¹. Les insuffisances de ces mécanismes ou le manque d'anticipation d'une précarité grandissante pourraient continuer à affecter encore davantage le système de secours, au risque de fragiliser la bonne mise en œuvre du droit à être secouru. Les défauts de prévention et les renoncements aux soins fragilisent effectivement la santé des populations et multiplient les risques de situations d'urgence nécessitant alors l'intervention des secours. Finalement, cette précarité crée des risques importants pour la vie et la dignité humaine des personnes touchées, allant à l'encontre même des objectifs du droit à être secouru.

¹⁴⁷⁷ Sébastien MERCERON, Étude n° 25, Insee analyses Mayotte, 1^{er} juillet 2020 ; COUR DES COMPTES, *Quel développement pour Mayotte ?*, Rapport public thématique, juin 2022.

¹⁴⁷⁸ Simon AUFFRET, « Nous sommes devenue les médecins des pauvres : les pompiers face à l'évolution du métier », *Le Monde*, 2 décembre 2019.

¹⁴⁷⁹ Romain PUDAL, *Retour de flammes. Les pompiers, des héros fatigués ?*, La Découverte, 2016.

¹⁴⁸⁰ Christine TEIXEIRA, « Hébergement d'urgence : la difficile répartition des rôles entre État, département et commune », *AJCT* 2017, p. 319.

¹⁴⁸¹ Hervé RIHAL, « Référé-liberté et droit à l'hébergement d'urgence », *AJDA* 2024, p. 1 446 ; CE, 22 décembre 2022, *Ministre des Solidarités et de la Santé*, n° 458724 ; Martine LONG et Hervé RIHAL, « La faute de l'État enfin reconnue pour carence dans le droit à l'hébergement d'urgence des étrangers en situation irrégulière », *AJDA*, 2023, p. 1 018 ; CEDH, 8 décembre 2022, *K. c./ France*, n° 34349/18.

2. L'adaptation du droit à être secouru eu égard à la question migratoire.

433. Une succession de crises migratoires : une précarité accrue pour des populations fragiles. – Depuis le début des années 2010, les crises migratoires se sont succédé sur le continent européen au point de devenir une préoccupation considérable pour les dirigeants et opposants politiques. Au cœur de la crise en 2015, le nombre d'entrées irrégulières sur le sol européen atteignait près d'un million sur l'année¹⁴⁸². D'après la Cour des comptes, la pression migratoire aux frontières reste particulièrement forte, en France comme dans d'autres pays d'Europe, ces derniers mois¹⁴⁸³. Il faut remarquer par ailleurs qu'un renforcement de cette tendance dans les années à venir n'est pas à exclure, puisqu'il pourrait être induit notamment par le dérèglement climatique qui risque de complexifier drastiquement les conditions de vie, en particulier sur le continent africain¹⁴⁸⁴. Indéniablement, ces crises migratoires induisent de nouvelles situations de précarité sur notre sol, en particulier pour les personnes en situation irrégulière, touchant parfois même des familles avec de jeunes enfants. Comme pour les situations de pauvreté évoquées précédemment, les conséquences en matière de santé publique, d'hébergement et d'intervention des secours sont assez facilement visibles. L'exemple de Calais est particulièrement parlant, avec des situations sanitaires et des conditions de vie très difficiles¹⁴⁸⁵. De la même façon, les départements font régulièrement part des difficultés qu'ils rencontrent face à des besoins importants de prise en charge, notamment en ce qui concerne les

¹⁴⁸² Philippe FARGUES, « Un million de migrants arrivés sans visa en Europe en 2015 : qui sont-ils ? », *Population et Sociétés*, 2016/4, p. 1.

¹⁴⁸³ COUR DES COMPTES, *La politique de lutte contre l'immigration irrégulière*, Rapport public thématique, janvier 2024.

¹⁴⁸⁴ Sur le sujet, v. notamment : François GEMENNE, « L'environnement, nouveau facteur de migration ? », in Christophe JAFFRELOT (dir.), *L'enjeu mondial. Les migrations*, Presses de Sciences Po, 2009, p. 137 ; André SCHNEIDER et Philippe TOURTELIER, Rapport d'information n° 4415 sur l'impact du changement climatique en matière de sécurité et de défense, Assemblée nationale, 28 février 2012 ; Cédric PERRIN, Leila AÏCHI, Éliane GIRAUD, Rapport d'information n° 14 sur les conséquences géostratégiques du dérèglement climatique, Sénat, 6 octobre 2015 ; Annalisa LENDARO, Claire RODIER et Youri LOU VERTONGEN (dir.), *La crise de l'accueil. Frontières, droits, résistances*, Ed. La Découverte, 2019 ; HAUT-COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME (ONU), Rapport « promouvoir une approche fondée sur les droits pour une résilience face au changement climatique et à la migration dans le Sahel », novembre 2022 ; Christel CURNIL, « Les migrations environnementales, angle mort de la gouvernance internationale et européenne », in Jean-Jacques MENEURET et Nicolas CLINCHAMPS (dir.), *Asile et migrations. Quelles solidarités ? Quelles responsabilités ?*, Mare et Martin, 2023.

¹⁴⁸⁵ CE, Ord., 23 novembre 2015, n° 394568, *AJDA* 2015, p. 2238 ; *AJCT*, 2016, p. 273 ; V. Également : Nicolas LEBLANC, « L'impact des flux migratoires sur le territoire de Calais », *Outre-Terre*, 2017/3, p. 44 ; Julia SCHMITZ, « Le juge du référé-liberté et la jungle de Calais », *AJDA* 2016, p. 556 ; Mathilde PETTE, « Heurs et malheurs de la cause des migrants à Calais », in Annalisa LENDARO, Claire RODIER et Youri LOU VERTONGEN (dir.), *Op. Cit.*, p. 211.

mineurs non-accompagnés¹⁴⁸⁶ ou l'hébergement d'urgence de personnes arrivant sur le sol national. Des contentieux en responsabilité peuvent également naître de ces situations difficiles. Le droit à être secouru, qui doit être garanti pour ces personnes, est indéniablement mis sous tension et plus généralement, le droit public est amené à prendre en compte ces circonstances¹⁴⁸⁷.

434. Une adaptation des moyens de secours face aux drames en mer. – Au-delà, le besoin de secours apparaît prégnant face aux drames qui se sont enchaînés ces dernières années, en particulier dans la mer Méditerranée, dans la Manche ou à Mayotte. Au cours de l'année 2023, ce sont plus de 2 500 hommes, femmes et enfants qui sont morts ou ont disparu en Méditerranée dans une tentative de migration vers les pays européens comme la France¹⁴⁸⁸. Les outils français et européens restent pourtant, à l'heure actuelle, toujours très limités. La situation est dramatique au point que la Commission nationale consultative des droits de l'Homme n'a pas manqué, dans une déclaration récente, de rappeler les obligations de secours qui incombent aux pouvoirs publics conformément au droit et engagements internationaux¹⁴⁸⁹. Les potentiels

¹⁴⁸⁶ Pascale TESSIER, « Les mineurs non-accompagnés vont s'inviter au congrès des départements », *La Gazette des communes [en ligne]*, 8 novembre 2023 ; Hussein BOURGI, Laurent BURGOA, Xavier IACOVELLI et Henri LEROY, Rapport d'information n° 854 sur les mineurs non-accompagnés, Sénat, 29 septembre 2021.

¹⁴⁸⁷ Morgane RECLUS, « Le droit public français face aux migrations internationales du XXI^{ème} siècle : crise migratoire et crise des migrants », in Nils MONNERIE et Cloé PONZO (dir.), *Le droit et la science politique à l'épreuve des crises du XXI^{ème} siècle*, L'Harmattan, 2020.

¹⁴⁸⁸ Dorian JULLIEN, « Naufrages en Méditerranée : plus de 2 000 hommes, femmes et enfants sont morts ou disparus depuis le début de l'année, le bilan de 2022 est déjà dépassé », *Le Monde*, 10 août 2023 ;

¹⁴⁸⁹ COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, Déclaration relative au sauvetage des migrants naufragés, 19 octobre 2023 (NOR : CDHX2328518X ; *JORF*, 25 octobre 2023) : « Il relève de la mission de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) d'appeler les pouvoirs publics à faire enfin cesser cette situation d'indignité en prenant les mesures qui s'imposent au titre du devoir de recherche et d'assistance aux naufragés. La Commission rappelle qu'aucune disposition en matière de gestion des flux migratoires et de lutte contre l'immigration illégale ne saurait justifier un renoncement aux obligations découlant de l'application du droit international, notamment en termes de sauvegarde de la vie en mer, de respect des droits fondamentaux et d'absence de traitement dégradant. La CNCDH tient à rappeler que les ONG qui interviennent dans les eaux internationales jouent un rôle primordial dans le sauvetage en Méditerranée et qu'au lieu d'entraver leurs actions de secours, il faut au contraire défendre la légitimité de leurs actions et renforcer leurs moyens. Ces mesures n'exonèrent en rien les États d'assumer leurs responsabilités puisque c'est à eux qu'incombent en premier lieu les obligations relatives au sauvetage en mer. (...) En effet, chaque État est tenu de porter secours en mer au titre du respect des principes de l'action humanitaire, du droit international et européen des droits de l'homme et du droit de la mer. Ainsi, outre les normes coutumières notamment codifiées dans la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982, la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), impose d'importantes obligations aux États en matière de recherche et de sauvetage, dont celle de veiller sur les côtes et de fournir les renseignements concernant les moyens de sauvetage dont ils disposent. Dans le même temps, la Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritime (SAR), dont l'objectif est de " favoriser la coopération entre les organisations de recherche et de sauvetage du monde entier et entre tous ceux qui participent à des opérations de recherche et de sauvetage en mer ", a consacré dans le cadre d'une mise à jour de 2004, une obligation de débarquement dans un lieu sûr. Sur le territoire de l'Union européenne, ce lieu sûr doit correspondre au port situé le plus à proximité du site de sauvetage susceptible d'accueillir les rescapés dans des conditions compatibles avec le respect de la dignité des personnes, afin de répondre au plus vite aux situations de détresse

manquements liés aux difficultés engendrées par ces crises migratoires successives illustrent la tension que ce contexte fait peser sur la bonne mise en œuvre du droit à être secouru et appellent une réaction, une adaptation et une meilleure anticipation des pouvoirs publics sur ce point. Il apparaît donc nécessaire qu'une réelle adaptation des moyens actuels soit menée pour permettre à la France – mais d'ailleurs aussi aux autres États européens – de respecter les obligations qui lui incombent et ainsi garantir la concrète mise en œuvre du droit à être secouru qui ne saurait souffrir d'une organisation par trop sélective. La Cour européenne des droits de l'Homme a d'ailleurs sanctionné la Grèce, au nom du droit à la vie, mais aussi de la prohibition des traitements inhumains et dégradants – et donc du droit à être secouru qui en découle – pour la mauvaise organisation des moyens de secours mis en œuvre pour porter assistance à une embarcation de migrants naufragés au large de la mer Égée¹⁴⁹⁰. Dans cette affaire, le retard et l'inadaptation des moyens de secours déployés par les autorités grecques sont particulièrement mis en cause. Plus récemment, les autorités françaises ont été mises en cause concernant le naufrage d'une embarcation ayant engendré la mort de 27 personnes dans la Manche¹⁴⁹¹.

*humanitaire auxquelles les équipes sont confrontées à bord des navires. Si l'opération de secours cesse lors du débarquement dans un lieu sûr, la protection et la réponse aux détresses humaines doivent aussi être garanties sur le site de débarquement. En adhérant à la Convention, les États acceptent de définir un espace géographique de recherche et de sauvetage appelé " zone SAR ". Ces règles s'appliquent aux États, qu'ils soient côtiers, responsables de la zone SAR ou État du pavillon. La France est tenue par ces conventions internationales qu'elle a signées et ratifiées. A ce titre, la CNCDH appelle à la relance d'opérations de secours en mer avec un objectif exclusivement humanitaire, s'inspirant de l'opération Mare Nostrum déployée jusqu'en 2014 par les États de l'Union européenne. (...) Au niveau européen, outre la Charte des droits fondamentaux qui protège notamment le droit à la vie, le règlement de l'Union européenne n° 656/2014 du 15 mai 2014 oblige tous les États membres à secourir les personnes en détresse quels que soient leur statut ou leur nationalité. Plus largement au sein du Conseil de l'Europe, la Cour européenne des droits de l'homme confirme la protection qui doit être accordée aux migrants pris en charge lors d'une opération de sauvetage » ; Sur le sujet, v. Également : François MARTINEAU, « Le migrant en mer : aperçu de quelques problématiques juridiques », in Jean-Jacques MENEURET et Nicolas CLINCHAMPS (dir.), *Op. Cit.**

¹⁴⁹⁰ CEDH, 7 juillet 2022, *Safi et a. c/ Grèce*, n° 5418/15, D. 2023, 200 : « Pendant la période où les requérants et leurs proches ont essayé d'atteindre le territoire grec, le nombre d'arrivées de réfugiés par la mer était en augmentation. Eu égard à la difficulté de la mission des autorités maritimes dans un tel contexte, à l'imprévisibilité du comportement humain et à l'inévitabilité de choix opérationnels en termes de priorités et de ressources, il y a lieu d'interpréter l'étendue de l'obligation positive pesant sur les autorités internes de manière à ne pas imposer à celles-ci un fardeau insupportable. Cela dit, le Gouvernement ne fournit aucune explication quant aux omissions et retards concrets dans la présente affaire. Il ne soutient pas, à titre d'exemple, que le jour du naufrage des moyens de sauvetage plus appropriés n'étaient pas disponibles en raison d'un afflux considérable de réfugiés qui aurait nécessité l'engagement ailleurs de ces moyens de sauvetage. Selon le Gouvernement, la vie des passagers du bateau de pêche avait déjà, avant l'entrée de ces derniers en territoire grec et l'intervention des garde-côtes, été mise en danger par les conditions dans lesquelles se serait trouvé ce bateau, le nombre de passagers qu'il aurait transporté et l'inexistence de moyens de sauvetage à son bord. À cet égard, l'article 2 ne saurait être interprété comme garantissant à toute personne un niveau absolu de sécurité dans toutes les activités de la vie comportant un risque d'atteinte au droit à la vie, en particulier lorsque la personne concernée est responsable dans une certaine mesure de l'accident qui l'a exposée à un danger injustifié. Or, dans la présente affaire, de sérieuses questions se posent quant à la manière dont l'opération a été conduite et organisée.

Ainsi, les autorités n'ont pas fait tout ce que l'on pourrait raisonnablement attendre d'elles pour offrir à tous les requérants et à leurs proches le niveau de protection requis par l'article 2 ».

¹⁴⁹¹ Abdelhak EL IDRISSI et Julia PASCUAL, « D'après l'enquête sur la mort d'au moins 27 personnes dans la Manche, les secours français n'écoutaient pas le canal radio de détresse lors du drame », *Le Monde*, 15 mars 2024.

Section 2 – Des atteintes quotidiennes à l'encontre des acteurs du secours : une menace pour le droit à être secouru

435. Si le droit à être secouru apparaît déjà particulièrement difficile à mettre en œuvre pour les pouvoirs publics, au regard de la nature des missions qui en découlent et des difficultés multiples qui touchent notre système de secours, l'existence d'un certain nombre d'atteintes volontaires à l'encontre des acteurs du secours apparaît comme une réelle menace pour sa concrétisation. Si une majorité de nos concitoyens apparaît tout à fait reconnaissante face aux acteurs qui viennent à leur secours, une minorité est à l'origine d'atteintes volontaires à leur encontre qui malheureusement semblent croître ces dernières années¹⁴⁹². En 2001, le Président de la République, Jacques CHIRAC – s'adressant à la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris – constatait déjà ce phénomène tout en le condamnant : *« la situation à laquelle vous êtes confrontés n'est hélas qu'un des symptômes d'une dégradation générale de l'environnement de sécurité et de l'esprit civique, dégradation que connaît aujourd'hui notre pays. Je veux cependant souligner que ces incidents, pour inacceptables qu'ils soient, ne sont en rien significatifs des sentiments qu'ont pour vous tous les Français. J'en veux pour preuve l'attachement qu'ils vous témoignent si souvent et notamment l'ovation qui vous est réservée chaque année, le 14 Juillet, en clôture du défilé de notre fête nationale »*¹⁴⁹³.

436. Les violences volontaires sont souvent considérées comme la marque d'une contestation et d'une défiance de l'autorité publique, qui ne s'arrêtent pas aux acteurs opérationnels du secours, mais touchent aussi plus globalement les forces de l'ordre ou encore les acteurs institutionnels, notamment les maires¹⁴⁹⁴. Il tranche avec le dévouement si particulier des acteurs du secours et avec les valeurs de solidarité et de fraternité qui les animent très largement dans leur action. Les pouvoirs publics ne manquent pas de rappeler régulièrement la

¹⁴⁹² Vincent DOEBELIN, « Attaques à l'encontre des sapeurs-pompiers : vers une nouvelle réponse des pouvoirs publics », *Journal des accidents et des catastrophes (JAC)*, 22 décembre 2017.

¹⁴⁹³ Jacques CHIRAC, Président de la République, Discours sur la mission des pompiers dans la lutte contre l'insécurité et leurs conditions de travail, 11 décembre 2001.

¹⁴⁹⁴ Plus globalement sur le sujet, v. : Marie CLAIS, « Les personnes mises en causes pour violences à dépositaires de l'autorité publique et chargés d'une mission de service public à dépositaires de l'autorité publique et chargés d'une mission de service public », *La note de l'ONDRP*, n° 31, janvier 2019 ; Claude LIENHARD, « Édito : de la violence partout ! », *Journal des accidents et des catastrophes*, n° 226, 28 avril 2023 ; Vincent DOEBELIN, « Le risque de violences à l'encontre des élus : l'exemple du maire de Saint-Brévin-les-Pins », *Journal des Accidents et des catastrophes*, n° 227, 30 mai 2023 ; Violette SPILEBOUT et Sébastien JUMEL, Rapport n° 2019 sur le statut des élus locaux, Assemblée nationale, 20 décembre 2023 ; Jean-Christophe MASSERON et Nathalie NION, Rapport sur les violences à l'encontre des professionnels de santé. 44 propositions pour des soins en sécurité, remis au ministère de la Santé, 9 juin 2023.

fermeté qui est de mise sur ce sujet, notamment face aux questionnements légitimes du législateur : « *Le ministère de l'Intérieur poursuit une lutte déterminée contre ces agressions intolérables car elles visent les femmes et les hommes qui garantissent, chaque jour et sur l'ensemble du territoire, la continuité opérationnelle du service public de protection et de secours à la population* »¹⁴⁹⁵. L'épisode des émeutes du mois de juin 2023 a d'ailleurs à nouveau mis en lumière l'impact – direct ou indirect – des violences sur les forces de secours et des dégradations des matériels de secours¹⁴⁹⁶.

437. Au-delà des violences, il est coutumier de relever l'existence d'un certain nombre d'incivilités qui touchent les secours. La crise sanitaire du Covid-19 a, elle aussi, pu démontrer le manque de civisme qui pouvait exister de la part de la population – parfois même de certains élus¹⁴⁹⁷ – avec de nombreuses violations ou l'émergence de contestations des mesures de confinement adoptées pourtant pour protéger leur santé, la bonne conduite des opérations éventuelles et avec pour objectif premier d'éviter une saturation de notre système de santé et de secours¹⁴⁹⁸. Un rapport ministériel relève ainsi une moyenne de 22 000 infractions aux mesures sanitaires constatées chaque jour à l'occasion du premier confinement du printemps 2020¹⁴⁹⁹. Les nombreux applaudissements en faveur des forces de secours, au début de la pandémie, offraient ainsi un contraste pour le moins saisissant avec ces actions, mais aussi avec les multiples désagréments subis durant cette période par les soignants. C'est ainsi que plusieurs d'entre eux (pompiers, médecins, infirmiers...) ont été, par exemple, menacés d'expulsion par leurs voisins d'immeuble¹⁵⁰⁰. Des comportements aux antipodes de nos valeurs et principes fondamentaux, pourtant à l'origine de la reconnaissance du droit à être secouru, qui ont largement ému la « profession » et fait réagir les parlementaires¹⁵⁰¹.

¹⁴⁹⁵ Par exemple : Rép. Min. à la QE n° 08883 de M. François BONHOMME (*JO Sénat*, 21 mars 2019, p. 1 571).

¹⁴⁹⁶ Audition du Ministre de l'intérieur, Gérard DARMANIN, sur les violences urbaines survenues à la fin du mois de juin, Commission des lois, Assemblée nationale, 19 juillet 2023 (Compte-rendu n° 74) ; V. également : Soren SEELow, « Pour les pompiers, les émeutes ont été pires que celles de 2005 », *Le Monde*, 5 juillet 2023.

¹⁴⁹⁷ Sur le sujet, v. par exemple : Vincent DOEBELIN, « Arrêtés municipaux autorisant l'ouverture de certains commerces durant le confinement : symbole d'un nouvel affrontement entre les maires et l'État ? », *JCP A* 2020, 634.

¹⁴⁹⁸ Astride MIGNON-COLOMBET, « Non-respect du confinement : une mise en danger de la vie d'autrui ? », *Les Échos*, 23 mars 2020.

¹⁴⁹⁹ AGENCE NATIONALE DE TRAITEMENT AUTOMATISÉ DES INFRACTIONS, Rapport d'activité 2020, p. 4.

¹⁵⁰⁰ Arnaud D'HUART, « Lettres anonymes, menaces, délation... Le scandale des soignants stigmatisés et rejetés par leurs voisins », *Valeurs actuelles*, 31 mars 2020.

¹⁵⁰¹ Maxime MINOT, Proposition de loi n° 2795 renforçant la protection des travailleurs contre les discriminations et le harcèlement lié à leur emploi, Assemblée nationale, 7 avril 2020.

438. Il apparaît clairement que par les violences volontaires, qu’elles soient physiques ou morales (§1), mais aussi par les atteintes, désagréments et dégradations matériels (§2), la mise en œuvre et donc la pleine concrétisation du droit à être secouru se trouvent menacées. Parfois même, les difficultés de moyens que nous mentionnions précédemment participent à l’aggravation d’un contexte favorable à ces violences. Tout cela engendre très globalement un climat délétère et anxiogène pour les acteurs du secours, tout en impactant considérablement le personnel et le matériel disponibles pour ce déploiement. Le droit pénal vient alors pleinement soutenir l’importance d’un droit à être secouru en réprimant les atteintes volontaires à son encontre.

§1. Le droit à être secouru menacé par les violences volontaires à l’encontre de ses acteurs

439. Le personnel concourant au déploiement des secours – et à travers lui à l’effectivité du droit à être secouru – apparaît menacé par les violences physiques dont l’augmentation récente demeure évidemment inquiétante (A). Pour préserver la mise en œuvre du droit à être secouru, les pouvoirs publics sont attentifs et prévoient des mesures – notamment pénales – que les acteurs considèrent toutefois comme insuffisantes (B).

A. Une augmentation inquiétante des violences à l’encontre des acteurs du secours

440. Il semble important de s’arrêter sur les études qui marquent une hausse inquiétante des violences physiques touchant l’ensemble des acteurs du secours (1), mais aussi sur les conséquences plus concrètes qui semblent en résulter et ainsi menacer l’effectivité du droit à être secouru (2).

1. Des violences en hausse

441. Une augmentation des violences déclarées par les sapeurs-pompiers. – Si le phénomène n’est pas nouveau, les violences physiques à l’encontre des sapeurs-pompiers semblent avoir augmenté considérablement. Les statistiques de l’Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP)¹⁵⁰² présentent des chiffres en hausse depuis une

¹⁵⁰² L’ONDRP est un observatoire dépendant de l’Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), placé auprès du Premier Ministre. Il a été supprimé fin 2020, inquiétant un certain nombre d’experts. V. Circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail (*JORF*, 6 juin 2019) ; V. Jean-Marc LECLERC, « Criminalité : menace sur la transparence des chiffres », *Le Figaro*, 9 mars 2020.

dizaine d'années. En 2008, 899 sapeurs-pompiers professionnels et volontaires avaient déclaré avoir subi des violences physiques, contre 2 280 violences déclarées en 2016, puis 2 813 en 2017 et 3 411 signalements en 2018¹⁵⁰³. Il faut insister sur le fait que « *les chiffres présentés ne sont pas exhaustifs* »¹⁵⁰⁴, en raison du caractère purement déclaratif des faits de violence par les SDIS, même si les déclarations sont aujourd'hui davantage encouragées. Des différences notables étaient alors relevées entre les régions de France : les plus touchées sont la Nouvelle-Aquitaine, l'Île-de-France, les Hauts-de-France et la Bourgogne-Franche-Comté¹⁵⁰⁵. Si en 2021, le gouvernement semblait minimiser les chiffres, le nombre d'agressions physiques à l'encontre des sapeurs-pompiers et les dépôts de plaintes continuent visiblement à croître¹⁵⁰⁶. Sans entrer dans une querelle de chiffres sur le nombre d'agressions récentes – les statistiques semblent moins claires depuis la suppression de l'ONDRP¹⁵⁰⁷ – il semble bien que ce phénomène ne soit pas anecdotique et qu'il menace la bonne mise en œuvre du droit à être secouru, d'autant qu'il ne concerne pas seulement les sapeurs-pompiers.

442. Une augmentation des violences dans les établissements de soins. – Pour les établissements de santé, l'Observatoire national des violences en milieu de santé (ONVS) recueille – depuis 2005 – les signalements de la part des soignants. Une circulaire a demandé que les remontées d'informations soient systématiques¹⁵⁰⁸ afin de rendre les chiffres plus fidèles à la réalité. Toutefois, les violences ne touchent pas uniquement les services de secours en milieu hospitalier, même si celles commises au sein de services d'urgences en constituent une part considérable. Les différents rapports annuels de l'ONVS présentent 11 344 signalements

¹⁵⁰³ Aurélien LANGLADE, « Les agressions déclarées par les sapeurs-pompiers volontaires et professionnels en 2018 », *La Note de l'ONDRP*, n° 41, décembre 2019, p. 2.

¹⁵⁰⁴ *Ibid.*, p. 1.

¹⁵⁰⁵ *Ibid.*, p. 3.

¹⁵⁰⁶ Mathilde ELIE, « Hausse des agressions physiques contre les sapeurs-pompiers », *La Gazette des communes*, 14 février 2022 ; Rép. Min. à la QE n° 00313 (JO Sénat, 1^{er} décembre 2022, p. 6107).

¹⁵⁰⁷ Samuel-Frédéric SERVIÈRE, « Sapeurs-pompiers : +30% d'agressions physiques en 2021 », *Fondation IFRAP*, 10 mai 2022 : « *Les statistiques de moyen-long terme étaient tenu jusqu'en 2019 par l'ONDRP (Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales), organisme qui a cessé ses fonctions en 2020. Dissous, ses missions ont été reprises en partie par le SSMSI (Service statistique ministériel de la sécurité intérieure). Il en a résulté une rupture méthodologique entre les séries publiées concernant les exercices 2008 à 2018 puis au-delà* ».

¹⁵⁰⁸ Circulaire n° DHOS/P1/2005/327 du 11 juillet 2005 relative au recensement des actes de violence dans les établissements mentionnés à l'article 2 du titre IV du statut général de la fonction publique (NOR : SANH0530314C) : « *La présente circulaire a pour objet, d'une part, de rappeler le dispositif de lutte contre la violence et, d'autre part, d'instaurer une remontée systématique des informations relatives aux faits de violence des établissements vers les agences régionales de l'hospitalisation et de ces dernières vers la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins* ».

de violences en 2012¹⁵⁰⁹, contre 17 596 en 2016¹⁵¹⁰, 22 048 en 2017¹⁵¹¹ et 23 360 en 2018¹⁵¹². Une grande part de ces signalements est constituée par les agressions physiques, les injures ou encore les menaces d'atteintes à l'intégrité physique. Un rapport sur les violences à l'encontre des professionnels de santé, remis au ministère en charge en juin 2023, fait apparaître une nouvelle augmentation des coups et blessures volontaires à l'encontre des personnels de santé depuis 2021¹⁵¹³. Il met notamment en avant une « sous déclaration » des violences les moins graves dans le cadre d'une certaine banalisation et d'une lassitude vécue par les professionnels de santé¹⁵¹⁴. Plusieurs études évoquent ce phénomène renforcé également par le manque de moyens qui touchent les établissements hospitaliers, mais aussi plus récemment par la crise sanitaire et l'individualisme de nos sociétés¹⁵¹⁵. Il est à noter également que les proches ou visiteurs des patients sont à l'origine d'une part non négligeable de ces violences¹⁵¹⁶.

443. Des violences touchant également d'autres acteurs des secours. – Au-delà de ces deux exemples très parlants que sont les sapeurs-pompiers et le personnel de santé, il est indéniable que d'autres acteurs participant à la mise en œuvre du droit à être secouru sont touchés. D'une manière générale, les forces de l'ordre n'échappent pas au phénomène, bien que le secours ne soit pas leur unique mission. De même, les élus et représentants des pouvoirs publics peuvent être exposés bien que leur investissement en matière de secours est plus stratégique que purement opérationnel.

2. Des conséquences dramatiques sur le droit à être secouru

444. Une dégradation des conditions de travail et d'intervention des secours. – Ces agressions et violences – qu'elles soient verbales ou physiques – atteignent évidemment l'ensemble du corps des sapeurs-pompiers et des personnels hospitaliers. Elles dégradent

¹⁵⁰⁹ OBSERVATOIRE NATIONAL DES VIOLENCES EN MILIEU DE SANTE, Rapport annuel 2012, p. 4.

¹⁵¹⁰ OBSERVATOIRE NATIONAL DES VIOLENCES EN MILIEU DE SANTE, Rapport annuel 2017, p. 8.

¹⁵¹¹ OBSERVATOIRE NATIONAL DES VIOLENCES EN MILIEU DE SANTE, Rapport annuel 2018, p. 8.

¹⁵¹² OBSERVATOIRE NATIONAL DES VIOLENCES EN MILIEU DE SANTE, Rapport annuel 2019, p. 9.

¹⁵¹³ Jean-Christophe MASSERON et Nathalie NION, *Op. Cit.*, p. 5.

¹⁵¹⁴ *Ibid.*, p. 14 et s.

¹⁵¹⁵ Sur le sujet, v. notamment : Isabelle CORPART, « Les incivilités et les violences des usagers dans les établissements de soins », *RDSS* 2019, p. 1 080 ; Nathalie LELIÈVRE, « La violence en milieu hospitalier : analyse des données 2010 de l'Observatoire national des violences », *Douleurs*, n°4, septembre 2011, p. 196 ; Geoffroy FRÉTIGNY-DANIÉLOU, *Les urgences : de la situation de crise à la violence*, Mémoire de fin d'étude, Institut de formation en soins infirmiers (IFSI) de Garches (92), juin 2014.

¹⁵¹⁶ Christophe EOCHE-DUVAL, « Bien-être affectif et spirituel en droit de la santé », *RDSS* 2021, p. 861 : « En 2019, 18 % des auteurs de violence à l'hôpital sont des visiteurs ».

indéniablement les conditions de travail, y compris pour ceux qui ne les ont pas subis directement : détresse psychologique¹⁵¹⁷, craintes d'aller travailler, etc. Évidemment, certaines agressions entraînent aussi des arrêts de travail qui viennent porter atteinte à l'organisation des secours et fragiliser ainsi la continuité dans la mise en œuvre du droit à être secouru. Pour les seuls sapeurs-pompiers, sur l'ensemble du territoire français, les agressions déclarées ont donné lieu à plus de 1 400 journées d'arrêt de travail pour l'année 2018¹⁵¹⁸. En ce qui concerne les violences recensées dans les établissements de soins, près de 2 900 jours d'arrêt de travail ont également été relevés en 2018¹⁵¹⁹.

445. Les risques d'une crise de la vocation. – À mesure que les violences font partie du « quotidien »¹⁵²⁰ des secours, les pouvoirs publics craignent un effritement des effectifs, voire une véritable crise de vocation. Il apparaît effectivement assez logique que ces situations révoltantes entraînent une baisse des candidatures au recrutement, ainsi qu'un certain découragement parmi les effectifs pleinement engagés en faveur de l'intérêt général et déjà frappés par d'autres difficultés. Comme l'expliquent plusieurs parlementaires, « *les effets du découragement des vocations ayant pour cause les violences subies (...) sont pour l'heure difficilement quantifiables. S'il n'est pas traité, ce phénomène risque néanmoins d'annihiler l'ensemble des efforts fournis en vue de redynamiser le recrutement* »¹⁵²¹. La réduction des effectifs et la multiplication des difficultés à recruter au sein des casernes ou des établissements hospitaliers, par exemple, ne pourraient que venir fragiliser encore l'effectivité du droit à être secouru et désorganiser un peu plus les acteurs du secours.

446. Le risque d'apparition de « zones blanches » en matière de secours. – Il est clair que, *de facto*, toute intervention des sapeurs-pompiers ou tout accueil d'une victime aux urgences est toujours un moment délicat. Les conditions sont parfois difficiles, il convient souvent de secourir très rapidement la personne pour lui sauver la vie et l'attente est particulièrement frustrante pour les proches ou le secouru. L'émergence d'agressions, de violences, ne vient alors pas faciliter la tâche des secours. Pour le ministère de l'Intérieur, ce type de situation est évidemment « *insupportable car derrière la vie des sapeurs-pompiers [et*

¹⁵¹⁷ Catherine TRONDLÉ, Patrick KANNER et Loïc HERVÉ, Rapport d'information n° 193 sur les violences contre les sapeurs-pompiers, Sénat, 2019, p. 20-21.

¹⁵¹⁸ Aurélien LANGLADE, *Op. Cit.*, p. 1.

¹⁵¹⁹ Observatoire national des violences en milieu de santé, Rapport annuel 2019, p. 41.

¹⁵²⁰ V. Cloé WOITIER, « Les agressions font partie du quotidien du sapeur-pompier », *Le Figaro*, 5 août 2013.

¹⁵²¹ Catherine TRONDLÉ, Patrick KANNER et Loïc HERVÉ, *Op. Cit.*, p. 19-20.

il en va de même pour le personnel soignant et autres acteurs du secours], *c'est aussi la vie de la victime prise en charge qui peut être mise en danger face à ces agressions* »¹⁵²². Ces violences physiques doivent également nous faire craindre que certaines zones, particulièrement affectées par la délinquance, deviennent inaccessibles ou difficilement accessibles aux services de secours menacés. Cela priverait alors de l'arrivée rapide des secours, plusieurs parties de la population. Bien que cela ne soit pas réellement le cas aujourd'hui, cette violence pourrait menacer l'égal accès qui doit commander à la mise en œuvre du droit à être secouru en retardant ou en empêchant l'intervention des secours¹⁵²³.

B. Des mesures pour contrer les violences et sauvegarder le droit à être secouru

447. L'existence de violences à l'encontre des secours ne fait pas de doute, de même qu'une hausse de la violence dans un contexte tout particulier. Si le phénomène ne date pas d'hier, son amplification oblige les pouvoirs publics à répondre par des mesures fortes. Ils semblent bien être décidés à y répondre, pour sauvegarder la mise en œuvre du droit à être secouru, à travers des mesures politiques et juridiques nouvelles ou existantes **(1)**. Ils démontrent également leur volonté d'une implacable condamnation pénale, par ailleurs renforcée encore récemment **(2)**.

1. Des mesures politiques et juridiques fortes pour lutter contre les violences

448. La protection des acteurs du secours par les pouvoirs publics : la « protection fonctionnelle ». – Depuis la loi du 13 juillet 1983¹⁵²⁴, le mécanisme de la « protection fonctionnelle » permet aux fonctionnaires de bénéficier d'une protection organisée par l'employeur public, notamment dans le cadre d'actions pénales visant les auteurs de violences à l'encontre de ces agents¹⁵²⁵. Dans ce cadre, les pouvoirs publics sont ainsi amenés à faire droit à leur demande de réparation du préjudice subi à l'occasion de violence¹⁵²⁶, en particulier lorsque le ou les auteurs n'ont pu être identifiés. L'Administration doit aussi, selon le juge administratif et sous certaines conditions, veiller à assurer un soutien psychologique à son agent victime de violences¹⁵²⁷, tout en assurant la prise en charge de ses frais de justice, en particulier

¹⁵²² Rép. Min. à la QE n° 08883 de M. François BONHOMME (*JO Sénat*, 21 mars 2019, p. 1 571).

¹⁵²³ Aline JOUBERT, « Les vraies no-go zones, on en parle ? », *Journal Marianne*, 26 janvier 2015.

¹⁵²⁴ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (*JORF*, 14 juillet 1983, p. 2 174).

¹⁵²⁵ CGFP, art. L. 134-1 et s.

¹⁵²⁶ Sur le sujet, v. : Raphaël PIASTRA, « Responsabilité de la puissance publique », *JCP G*, janvier 2009, 10014 ; CE, 18 mars 1994, *Rimasson*, n° 92410.

¹⁵²⁷ TA Lyon, 19 mai 1988, *M. Jarnet*, n° 950036.

les frais d’avocat¹⁵²⁸. Si les forces de l’ordre, les sapeurs-pompiers professionnels¹⁵²⁹, les élus locaux¹⁵³⁰ ou autres représentants de l’État, ainsi que le personnel des établissements hospitaliers¹⁵³¹ agissant dans le cadre des missions de secours peuvent en bénéficier très naturellement, le législateur a souhaité étendre – depuis la loi sécurité globale de 2021 – cette protection aux sapeurs-pompiers volontaires¹⁵³², aux volontaires civils de la sécurité civile et à leurs proches¹⁵³³, mais aussi, aux collaborateurs occasionnels du service public des secours¹⁵³⁴. Cela montre bien la volonté récente du législateur de mieux défendre les intérêts de l’ensemble des agents ou personnes concourant à la mise en œuvre du droit à être secouru, d’en protéger l’effectivité et la bonne organisation. Mais cette protection indispensable n’a pas un caractère préventif et n’a pas pour objectif de lutte, en tant que tel, contre les violences faites à l’encontre des différents acteurs du secours ; d’autres mesures apparaissent donc indispensables et semblent se renforcer.

449. Une inquiétude marquée et relayée par le législateur. – Si le législateur veille à l’effectivité et à la mise en œuvre du droit à être secouru, il témoigne d’une certaine inquiétude par rapport à ce phénomène de violences à l’encontre des secours. Plusieurs parlementaires ne manquent pas de s’alarmer et d’alerter le gouvernement sur ce sujet ces dernières années. Le

¹⁵²⁸ CE, 19 octobre 2016, *Académie de Lille*, n° 401102

¹⁵²⁹ CSI, art. L. 113-1 al. 1^{er} : « La protection dont bénéficient les fonctionnaires de la police nationale, les adjoints de sécurité, les agents de surveillance de Paris, les agents de la ville de Paris mentionnés à l'article L. 531-1, les sapeurs-pompiers professionnels, les médecins civils de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris et du bataillon des marins-pompiers de Marseille ainsi que les agents de police municipale et les gardes champêtres, en vertu de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, et les militaires de la gendarmerie nationale, de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, du bataillon des marins-pompiers de Marseille et des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile, en vertu de l'article L. 4123-10 du code de la défense, couvre les préjudices qu'ils subissent à l'occasion ou du fait de leurs fonctions ».

¹⁵³⁰ CGCT, art. L. 2123-34 ; art. L. 3123-29 ; art. L. 4135-29 ; CE, 12 mars 2010, *Cne d'Hoenheim*, n° 308974 ; CAA Marseille, 3 février 2011, n° 09MA01028.

¹⁵³¹ Sur le sujet, v. : Sophie SOYKURT, « La protection fonctionnelle des agents territoriaux et hospitaliers », *La Gazette Santé-social*, 9 mai 2017.

¹⁵³² V. Également sur la possibilité, pour les sapeurs-pompiers volontaires, d’obtenir une indemnisation complémentaire des préjudices – non couvert par la législation sur les accidents du travail – résultant d’un accident de service : CE, 7 novembre 2019, *M. B. c./ SDIS des Ardennes*, n° 409330, Lebon T.

¹⁵³³ CSI, art. L. 113-1, al. 2, 4 et 5 : « La protection prévue à l'alinéa précédent bénéficie également aux agents des services de l'État chargés de l'application de la législation relative aux impôts, à la concurrence, la consommation et la répression des fraudes, et au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle dans l'exercice de leurs missions de sécurité intérieure, ainsi qu'aux sapeurs-pompiers volontaires et aux volontaires civils de la sécurité civile. (...) »

Elle est étendue aux conjoints, enfants et ascendants directs de l'ensemble des personnes mentionnées aux deux premiers alinéas lorsque, du fait des fonctions de ces dernières, ils sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages.

Elle peut être accordée, sur leur demande, aux conjoints, enfants et ascendants directs des agents mentionnés au premier alinéa, ainsi que des sapeurs-pompiers volontaires et des volontaires civils de la sécurité civile, décédés dans l'exercice de leurs fonctions ou du fait de leurs fonctions, à raison des faits à l'origine du décès ou pour des faits commis postérieurement au décès mais du fait des fonctions qu'exerçait l'agent décédé ».

¹⁵³⁴ Sur ce cas précis, v. notamment : *Infra*, paragraphes 578 et s.

député Jean-François PARIGI avait pu faire part de son inquiétude au gouvernement en précisant que les acteurs de la sécurité civile, du fait de leurs missions impérieuses, « *méritent la bienveillance, la reconnaissance, pas la violence !* »¹⁵³⁵. Le parlementaire Roger KAROUCHI, s'appuyant sur une agression de trois pompiers à l'arme blanche par l'homme qu'ils venaient de secourir, a lui aussi alerté l'exécutif sur « *une hausse tendancielle de ces violences* »¹⁵³⁶ depuis plusieurs années. De leur côté, les sénateurs Catherine TRONDLÉ, Patrick KANNER et Loïc HERVÉ ont fait, en décembre 2019, pas moins de dix-huit propositions pour lutter contre les violences à l'encontre des sapeurs-pompiers. On y retrouve notamment une nouvelle sensibilisation aux violences, la création d'un référent « *sécurité* » dans chaque SDIS, une systématisation des plaintes en cas de violences, une formation à l'autoprotection, une réaffirmation du rôle du préfet, etc.¹⁵³⁷. Plus récemment, des parlementaires ont également demandé que l'anonymat s'applique, à l'occasion des procédures judiciaires, pour les sapeurs-pompiers victimes d'infractions¹⁵³⁸. Cela pourrait également être le cas pour d'autres acteurs du secours.

450. De nouvelles mesures pour lutter contre les violences. – En 2018, le ministère de l'Intérieur a demandé aux Préfets de réévaluer les protocoles mis en place jusqu'alors afin de mieux coordonner les interventions des sapeurs-pompiers ou du SAMU avec celles des polices nationale et municipales, ainsi que de la gendarmerie¹⁵³⁹. L'objectif est de mieux protéger l'arrivée des secours, notamment dans les zones les plus sensibles en matière de violences, en vue de préserver la correcte mise en œuvre et l'égal accès au droit à être secouru. Si la vidéoprotection tend également à se renforcer à l'hôpital¹⁵⁴⁰, l'exécutif avait également décidé d'expérimenter – dans un cadre juridique strict – l'usage de caméras individuelles, dites

¹⁵³⁵ QE n° 3360 de M. Jean-François PARIGI (JOAN, 28 novembre 2017, p. 5 823).

¹⁵³⁶ QE n° 13953 de M. Roger KAROUCHI (JO Sénat, 23 janvier 2020, p. 368).

¹⁵³⁷ Catherine TRONDLÉ, Patrick KANNER et Loïc HERVÉ, Rapport d'information n° 193 sur la sécurité des sapeurs-pompiers, Sénat, 11 décembre 2019, p. 5-6.

¹⁵³⁸ Patrick KANNER, Proposition de loi n° 91 relative au renforcement de la sécurité des sapeurs-pompiers, Sénat, 30 octobre 2018 ; Sébastien CHENU, Proposition de loi n° 1652 visant à garantir l'anonymat des sapeurs-pompiers lors d'un dépôt de plainte pour agression, Assemblée nationale, 6 février 2019 ; V. Également : Michel TENDIL, « Le Sénat propose l'anonymat des témoins pour renforcer la sécurité des sapeurs-pompiers », *Dossier Localtis : La Banque des territoires [en ligne]*, 7 mars 2019.

¹⁵³⁹ Circulaire du 13 mars 2018 portant évaluation et renforcement des protocoles de préventions et de lutte contre les agressions visant les sapeurs-pompiers (NOR : INTK1804910J).

¹⁵⁴⁰ V. Martin UNTERSINGER, « A-t-on le droit de "vidéosurveiller" l'hôpital ? », *Le Monde*, 18 mai 2018 ; Florence MÉRÉO, « Hôpitaux de Paris : le plan de Martin Hirsch pour lutter contre la violence », *Le Parisien*, 15 mai 2018.

« caméras-piétons », lors des interventions des sapeurs-pompiers¹⁵⁴¹. Depuis, la loi *Matras*¹⁵⁴² est venue généraliser cet usage en précisant au Code de la sécurité intérieure les conditions de recours à ces dispositifs¹⁵⁴³ visant à prévenir les violences et, le cas échéant, à recueillir des preuves facilitant le traitement judiciaire de celles-ci. Les retours d'expériences présentent plutôt cette opportunité comme un succès¹⁵⁴⁴.

2. La volonté d'une condamnation pénale implacable et renforcée

451. Le droit pénal au soutien du droit à être secouru. – Le droit pénal, malgré une certaine autonomie, peut fournir « à telle ou telle branche du droit privé ou du droit public, les

¹⁵⁴¹ Loi n° 2018-697 du 3 août 2018, relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique (*JORF*, 5 août 2018) ; Décret n° 2019-743 du 17 juillet 2019 relatif aux conditions de l'expérimentation de l'usage de caméras individuelles par les sapeurs-pompiers dans le cadre de leurs interventions (*JORF*, 19 juillet 2019) ; Mathilde ELIE, « Les sapeurs-pompiers expérimentent l'utilisation des caméras-piétons », *La Gazette des communes*, 05 septembre 2019.

¹⁵⁴² Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels (*JORF*, 26 novembre 2021).

¹⁵⁴³ CSI, art. L. 241-3 : « Dans l'exercice de leurs missions de prévention et de lutte contre les risques de sécurité civile, de protection des personnes, des biens, de l'environnement et des animaux ainsi que de secours et de soins d'urgence, les sapeurs-pompiers et les marins-pompiers des services d'incendie et de secours peuvent procéder en tous lieux, au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident de nature à mettre en péril leur intégrité physique, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées.

L'enregistrement n'est pas permanent et ne peut être déclenché dans les cas où il est susceptible de porter atteinte au secret médical.

Les enregistrements ont pour finalités la prévention des incidents au cours des interventions des agents mentionnés au premier alinéa, le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves ainsi que la formation et la pédagogie des agents.

Les caméras sont fournies par le service et portées de façon apparente par les agents. Un signal visuel spécifique indique si un enregistrement est en cours. Le déclenchement de l'enregistrement fait l'objet d'une information des personnes enregistrées, sauf si les circonstances l'interdisent. Une information générale du public sur l'emploi de ces caméras est organisée par le ministre de l'intérieur.

Lorsque la sécurité des agents ou la sécurité des personnes ou des biens est menacée, les images captées et enregistrées au moyen de caméras individuelles peuvent être transmises en temps réel au poste de commandement du service concerné et aux personnels impliqués dans la conduite et l'exécution de l'intervention.

Lorsque cette consultation est nécessaire pour faciliter la prévention de risques imminents de sécurité civile ou le secours aux personnes, les agents auxquels les caméras individuelles sont fournies peuvent avoir accès directement aux enregistrements auxquels ils procèdent dans le cadre d'une intervention. Les caméras sont équipées de dispositifs techniques permettant de garantir, jusqu'à leur effacement, l'intégrité des enregistrements et la traçabilité des consultations lorsqu'il y est procédé dans le cadre de l'intervention.

Les enregistrements audiovisuels, hors le cas où ils sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire, sont effacés au bout de six mois.

Le recours aux caméras individuelles est subordonné à une autorisation préalable, délivrée par le représentant de l'État compétent sur demande de l'autorité de gestion du service d'incendie et de secours.

Les projets d'équipement en caméras individuelles sont éligibles au fonds interministériel pour la prévention de la délinquance défini à l'article 5 de la loi no 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance. Les modalités d'application du présent article et d'utilisation des données collectées sont précisées par un décret en Conseil d'État, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ».

¹⁵⁴⁴ Par ailleurs, sur le fondement de ce succès, nous appelions récemment à généraliser cette pratique pour les maires et adjoints agissant dans le cadre de leurs missions d'officier de police judiciaire (Sébastien JUMEL et Violette SPILBOU, Rapport d'information n° 2019, Op. Cit, p. 133).

sanctions dont celle-ci a besoin »¹⁵⁴⁵. Le Code pénal vient ainsi sanctionner les violences et autres actes volontaires – de l’assassinat heureusement rare aux violences à des degrés variés – à l’encontre des personnes qui concourent à la mise en œuvre du droit à être secouru. La répression que ses dispositions organisent permet finalement de sanctionner ceux qui, dans une certaine mesure, portent atteinte – de par leurs actions violentes – au droit à être secouru et aux principes et valeurs qui en découlent. Le législateur a ainsi prévu de longue date une aggravation des peines, en de telles circonstances, qui ne suffit pas pourtant à combattre durablement ce phénomène.

452. Une aggravation des sanctions prévues pour les violences à l’encontre des secours.

– Depuis longtemps, les dispositions du Code pénal prévoient un renforcement des peines encourues lorsque la victime de violences est dépositaire de l’autorité publique ou chargée d’un service public. La loi pour la sécurité intérieure de 2003¹⁵⁴⁶ et celle de 2010 sur la lutte contre les violences¹⁵⁴⁷, sont venues mentionner plus explicitement les sapeurs-pompiers volontaires ou professionnels ainsi que le personnel des services de santé et même leurs proches. Les peines, habituellement encourues pour la commission d’un certain nombre de crimes et délits, sont ainsi renforcées pleinement. Lorsqu’il vise ces personnes, le meurtre est donc puni de la réclusion criminelle à perpétuité¹⁵⁴⁸, tandis que les violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner le sont de vingt ans de réclusion criminelle¹⁵⁴⁹. La peine aggravée sanctionnant les actes de tortures ou de barbarie est identique¹⁵⁵⁰. Les violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente sont, lorsqu’elles visent ces personnes, punies de quinze ans de réclusion criminelle¹⁵⁵¹. Enfin, puisque les violences ne sont pas uniquement physiques, « *les paroles, gestes ou menaces, les écrits ou images de toute nature non rendus publics ou l’envoi d’objets quelconques adressés à une personne chargée d’une mission de service public, dans l’exercice ou à l’occasion de l’exercice de sa mission, et de nature à porter atteinte à sa dignité ou au respect dû à la fonction dont elle est investie* » constituent un outrage. Il est puni d’un an d’emprisonnement et de 15 000 euros d’amende lorsqu’il est adressé à un sapeur ou un marin-pompier et de six mois d’emprisonnement et de 7 500 euros d’amende

¹⁵⁴⁵ Bernard BOULOC, *Droit pénal général*, Coll. Précis, Dalloz, 26^e Ed., 2019, p. 31

¹⁵⁴⁶ Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (*JORF*, 19 mars 2003, p. 4 761). V. Notamment l’article 60.

¹⁵⁴⁷ Loi n° 2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d’une mission de service public (*JORF*, 3 mars 2010, p. 4 305). V. Notamment l’article 11.

¹⁵⁴⁸ C. Pénal, art. 221-4, 4°, 4° bis et 4° ter.

¹⁵⁴⁹ C. Pénal, art. 222-8, 4°, 4° bis et 4° ter.

¹⁵⁵⁰ C. Pénal, art. 222-3, 4°, 4° bis et 4° ter.

¹⁵⁵¹ C. Pénal, art. 222-10, 4°, 4° bis et 4° ter.

lorsqu'il est adressé à une personne chargée d'une mission de service public tel le personnel hospitalier¹⁵⁵². On peut d'ailleurs s'étonner de cette distinction qui mériterait sans doute d'être clarifiée pour mettre l'ensemble des acteurs du secours sur un même pied d'égalité.

453. Un nouveau renforcement des sanctions pour des violences concernant particulièrement les acteurs du secours. – Les sapeurs-pompiers étant souvent touchés par des guets-apens ou des embuscades, le législateur a souhaité renforcer les peines et l'arsenal juridique existant en la matière, en vue de préserver les acteurs des secours et la mise en œuvre du droit à être secouru. La loi est ainsi venue prévoir une aggravation des peines pour les violences commises en bande organisée ou avec guet-apens, lorsqu'elles se produisent notamment à l'encontre des sapeurs-pompiers civils ou militaires¹⁵⁵³ ; de même, le législateur est venu créer un « *délit d'embuscade* »¹⁵⁵⁴ à leur encontre, puni de peines extrêmement sévères. Enfin, plus récemment, la loi du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure¹⁵⁵⁵, est également venue réaffirmer une certaine fermeté devenue nécessaire. Désormais, le Code pénal prévoit ainsi que les violences ayant entraîné une incapacité de travail pendant plus de huit jours sont punies de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende, tandis que les violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours sont punies de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende¹⁵⁵⁶.

¹⁵⁵² C. Pénal, art. 433-5.

¹⁵⁵³ C. Pénal, art. 222-14-1 : « Lorsqu'elles sont commises en bande organisée ou avec guet-apens, les violences commises avec usage ou menace d'une arme sur un fonctionnaire de la police nationale, un militaire de la gendarmerie, un membre du personnel de l'administration pénitentiaire ou toute autre personne dépositaire de l'autorité publique, ou sur un sapeur-pompier civil ou militaire ou un agent d'un exploitant de réseau de transport public de voyageurs dans l'exercice, à l'occasion de l'exercice ou en raison de ses fonctions ou de sa mission, sont punies : 1° De trente ans de réclusion criminelle lorsqu'elles ont entraîné la mort de la victime ; 2° De vingt ans de réclusion criminelle lorsqu'elles ont entraîné une mutilation ou une infirmité permanente ; 3° De quinze ans de réclusion criminelle lorsqu'elles ont entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours ; 4° De dix ans d'emprisonnement et de 150 000 € d'amende lorsqu'elles n'ont pas entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours ».

¹⁵⁵⁴ C. Pénal, art. 222-15-1 : « Constitue une embuscade le fait d'attendre un certain temps et dans un lieu déterminé un fonctionnaire de la police nationale, un militaire de la gendarmerie, un membre du personnel de l'administration pénitentiaire ou toute autre personne dépositaire de l'autorité publique, ainsi qu'un sapeur-pompier civil ou militaire ou un agent d'un exploitant de réseau de transport public de voyageurs, dans le but, caractérisé par un ou plusieurs faits matériels, de commettre à son encontre, à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, des violences avec usage ou menace d'une arme. L'embuscade est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende. Lorsque les faits sont commis en réunion, les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 100 000 € d'amende » ; V. Anne PONSEILLE, « À propos du délit d'embuscade de l'article 222-15-1 du code pénal », RSC 2009, p. 535 ; Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance (JORF, 7 mars 2007).

¹⁵⁵⁵ Loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure (JORF, 25 janvier 2022).

¹⁵⁵⁶ C. Pénal, art. 222-14-5 I).

454. De l'entrave aux mesures d'assistance. – Le législateur est également venu incriminer, pour mieux protéger le droit à être secouru, toute forme d'entrave à l'arrivée des secours. Le Code pénal prévoit ainsi que « *le fait d'entraver volontairement l'arrivée de secours destinés à faire échapper une personne à un péril imminent ou à combattre un sinistre présentant un danger pour la sécurité des personnes est puni de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 € d'amende* »¹⁵⁵⁷.

455. La nécessité de condamnations fermes pour préserver le droit à être secouru. – Comme nous l'expliquions déjà, en d'autres occasions, « *ces actes, qui menacent avec violence le "contrat social" – et dénotent d'une citoyenneté qui, chez certains, a perdu toutes ses vertus – doivent être fermement réprimés par notre droit* »¹⁵⁵⁸. Il est vrai que l'ensemble des violences commises à l'encontre des acteurs du secours menacent régulièrement la mise en œuvre et la pérennité du droit à être secouru. Le ministère de l'Intérieur a pu rappeler la détermination de l'État à combattre les violences et éviter les menaces qui pèsent alors sur la distribution des secours : « *En ciblant [les secours] qui incarnent les valeurs et les principes républicains fondés sur la solidarité et l'entraide, c'est la République que l'on attaque. C'est donc à la République de répondre fermement et de défendre ceux qui exposent chaque jour leur vie pour sauver celle des autres. (...) la réponse pénale doit être ferme et exemplaire* »¹⁵⁵⁹. Répondant aux inquiétudes d'un parlementaire, le gouvernement a salué également à titre d'exemple les peines de prison ferme prononcées à l'encontre des auteurs d'une agression commise sur des sapeurs-pompiers : pour le Ministère, « *c'est ce type de sanctions, marqué par une grande sévérité, qui doit être la règle* »¹⁵⁶⁰. Le ministère de l'Intérieur appelait dès 2020 à une meilleure collaboration avec les autorités judiciaires et à la constitution comme partie civile des SDIS dont dépendent les pompiers victimes¹⁵⁶¹. Plus globalement, incluant toute personne liée à une mission de service public et toujours dans cet objectif de défense du droit à être secouru, le Garde des Sceaux appelle à une ferme condamnation dans le cadre des instructions de politique

¹⁵⁵⁷ C. Pénal, art. 223-5 ; Philippe BONFILS, « Fasc. 20 : Entrave aux mesures d'assistance ; Omission de porter secours », *JCl. Pénal*, 5 août 2017 (m-à-j : 1^{er} mars 2018).

¹⁵⁵⁸ Vincent DOEBELIN, *Op. Cit.*

¹⁵⁵⁹ Rép. Min. à la QE n° 08883 (*JO Sénat*, 21 mars 2019, p. 1 571).

¹⁵⁶⁰ Rep. Min. à la QE n° 02316 (*JO Sénat*, 28 juin 2018, p. 3 237).

¹⁵⁶¹ Circulaire du 20 août 2020 relative au plan de prévention et de lutte contre les agressions visant les sapeurs-pompiers (NOR : INTE1935014J).

pénale générale adressées, ces dernières années, à l'autorité judiciaire¹⁵⁶². Il faut souligner que ces violences et le traitement judiciaire qui leur est réservé n'est pas une exception française¹⁵⁶³.

§2. Le droit à être secouru menacé par les atteintes d'ordre matériel

456. Si les violences physiques ou verbales touchent largement – et de plus en plus – les différents acteurs du secours, les atteintes d'ordre matériel menacent aussi la bonne mise en œuvre du droit à être secouru et les conditions de travail des secours. Alors que des obligations d'acheminement, de réception et de traitement de l'alerte, pesant sur plusieurs acteurs, apparaissent aujourd'hui indispensables à la mise en œuvre du droit à être secouru, il apparaît que les appels abusifs menacent l'équilibre qui incombe en la matière (**A**). De même, le matériel de plus en plus performant des acteurs du secours, indispensable pour un droit à être secouru en pleine évolution, n'est pas sans faire l'objet d'un certain nombre de dégradations ou de vols extrêmement graves (**B**).

A. Les atteintes matérielles constituées par les appels abusifs

457. Plusieurs types d'appels, que l'on peut considérer comme « abusifs, entraînent un certain nombre de conséquences dommageables pour les acteurs et la bonne organisation de notre système de secours (**1**). La fragilisation du droit à être secouru qu'ils peuvent entraîner, notamment dans la mise en œuvre de ce droit fondamental, pousse le législateur, le juge et les pouvoirs publics à être particulièrement attentifs à leur répression (**2**).

1. Les conséquences importantes des appels abusifs sur le droit à être secouru

458. Une variété d'appels abusifs constituant une menace sur le droit à être secouru. – Les services de secours sont touchés effectivement, dans des proportions non négligeables, par toute une série d'appels considérés « abusifs » ou « injustifiés »¹⁵⁶⁴. Le droit pénal qualifie ces alertes d'appels malveillants ou encore de fausses alertes. En 2018, le ministère de l'Intérieur faisait déjà part de 40% d'appels injustifiés pour les centres de traitement de l'alerte des services

¹⁵⁶² Circulaire du 21 mars 2018 relative à la politique pénale (NOR : JUSD1807900C).

¹⁵⁶³ V. l'exemple de la Belgique : Circulaire du 20 février 2023, relative à la violence à l'égard du personnel opérationnel des zones de secours, Ministère belge de l'intérieur, des réformes institutionnelles et du renouveau démocratique (n° 2023040184).

¹⁵⁶⁴ Sur les appels abusifs, v. notamment : Ygal FIJALKOW, « Les appels abusifs à Police-secours. La responsabilité des usagers mise en cause », *Sociologie du travail*, n°4, 2014, p. 454-471 ; Jean-Luc RUBOD, « « Urgence-Pompiers, j'écoute » », *Enfances & Psy*, 2002/2, p. 24-29.

d'incendie et de secours au niveau national¹⁵⁶⁵. En 2022, les chiffres présentent près de 30% d'appels injustifiés auprès des CTA-CODIS¹⁵⁶⁶. Il faut noter que, pour établir ces statistiques, une part non négligeable de SDIS n'ont toutefois pas fourni leurs données à ce sujet. À une échelle plus réduite, la BSPP faisait déjà part – mais les chiffres demeurent plus anciens – de plus de « 14 000 fausses alertes »¹⁵⁶⁷ réceptionnées pour la seule agglomération parisienne durant une année. Ce constat chiffré est évidemment le reflet d'une situation qui concerne aussi plus largement l'ensemble des services de secours accessibles à travers le recours à un numéro d'urgence (police, SAMU...). Ces dernières années, les fausses alertes se sont également multipliées – participant à un certain climat anxiogène – dans un contexte de menace terroriste accrue sur notre sol, comme dans plusieurs pays occidentaux : fausses alertes à la bombe, au colis piégé¹⁵⁶⁸ ou relatives à de prétendues prises d'otages dans des établissements scolaires¹⁵⁶⁹. Au-delà donc des appels malveillants ou des fausses alertes aux secours, qui sont des infractions réprimées par le Code pénal, il existe une autre catégorie d'appels : les appels inappropriés auprès des services de secours. Leurs facettes sont en réalité multiples : erreur dans le service de secours destinataire, appels sur les lignes d'urgence pour obtenir un simple renseignement, demandes n'entrant pas dans les missions d'intérêt général des secours. Les spécialistes ne manquent pas de souligner qu'aucune « *sanction n'est alors prévue par le droit car il n'y a pas d'intention de nuire* »¹⁵⁷⁰. D'une manière générale, les services de secours multiplient ainsi régulièrement, avec les pouvoirs publics, les campagnes de sensibilisation sur le sujet en démontrant bien que le fait « *d'abuser des numéros d'urgence nuit gravement à ceux qui en ont vraiment besoin ; chaque appel injustifié retarde le secours à une personne en détresse* »¹⁵⁷¹. En 2022, la BSSP avait diffusé – à titre d'exemple – l'enregistrement d'un appel reçu par leur CTA de la part d'une femme qui les appelait à l'aide parce que son bébé avait fait tomber un

¹⁵⁶⁵ MINISTERE DE L'INTERIEUR, Rapport sur les statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2019, p. 38.

¹⁵⁶⁶ MINISTERE DE L'INTERIEUR, Rapport sur les statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2023, p. 40.

¹⁵⁶⁷ Christophe CORNEVIN, « Explosion des appels abusifs dans les services de secours », *Le Figaro*, 19 février 2010.

¹⁵⁶⁸ Juliette MARIAGE, « Strasbourg. Alerte au colis piégé. Cinq heures de grosse pagaille Place des Halles », *Dernières Nouvelles d'Alsace (DNA)*, 16 octobre 2019 ; Antoine ALBERTINI et Soren SEELOW, « Les fausses alertes à la bombe, un phénomène loin d'être nouveau mais qui alimente la fièvre ambiante », *Le Monde*, 24 octobre 2023.

¹⁵⁶⁹ Alain CHEVAL et Cécile FELLMANN, « Mulhouse : la prise d'otages au lycée Roosevelt était un canular », *DNA*, 06 novembre 2019.

¹⁵⁷⁰ David DECHENAUD, « Quelles sanctions pour des appels abusifs aux CTA ? », *Sapeurs-pompiers de France Le Mag [en ligne]*, 17 mai 2019.

¹⁵⁷¹ Campagne du SDIS de Haute-Savoie en 2023 (<https://www.haute-savoie.gouv.fr/Services-de-l-Etat/Numeros-d-urgence-et-d-aide-aux-victimes/Abuser-des-numeros-d-urgence-nuit-gravement-a-ceux-qui-en-ont-vraiment-besoin>).

simple pot de yaourt en verre sur le sol. Si l'évocation de tels faits peut de prime abord prêter à sourire, ils représentent plus sérieusement une problématique majeure pour les acteurs du secours et, en ce qu'ils menacent le droit à être secouru, pour la société tout entière.

459. Des conséquences morales, financières et opérationnelles. – Il est clair que l'ensemble des appels abusifs – malveillants, fausses alertes, inappropriés – entraînent des conséquences multiples sur les acteurs du secours. Pour le magistrat, Bruno GESTERMANN, lorsqu'on évoque les appels abusifs et les fausses alertes, *« il n'est pas exagéré de dire que l'ordre public est intéressé, les conséquences étant importantes sur le plan moral, sur celui des moyens humains mis en œuvre et risqués en cas d'alerte, et sur celui des coûts financiers des opérations engagées »*¹⁵⁷². Il est vrai que la mobilisation inutile de moyens humains et matériels a des répercussions pouvant être particulièrement dangereuses sur l'effectivité et la mise en œuvre du droit à être secouru : pendant que du personnel et des moyens de secours sont mobilisés ainsi, ils ne peuvent l'être ailleurs pour des urgences qui demeurent, pour leur part, bien réelles. De la même façon, ces appels abusifs peuvent aussi engorger les centres de réception ou de traitement des appels de secours et porter gravement atteinte à la mise en œuvre du droit à être secouru¹⁵⁷³. À l'image de la fable du « berger qui criait au loup », il est clair que ce type d'appels vient impacter aussi les réactions des interlocuteurs en charge de la régulation et la prise au sérieux des appels effectivement reçus. Enfin, le déploiement inutile emporte un coût financier pour les acteurs du secours, qui font déjà part régulièrement du manque de moyens dans leur secteur ; à ce titre, certains SDIS ont décidé de facturer les engagements entraînés par des appels abusifs ou inappropriés, en vue d'éviter que ces comportements ne pèsent sur le droit à être secouru financé habituellement par la solidarité nationale¹⁵⁷⁴. Sur cette question, le Conseil d'État est récemment venu préciser que les SDIS pouvaient demander une participation aux frais d'intervention à une société de téléassistance que pour autant que cette dernière n'ait pas accompli les diligences qui lui incombent dans le traitement des appels

¹⁵⁷² Bruno GESTERMANN, « Le fait de lancer, par simple curiosité, depuis la terre ferme, des fusées de détresse, est constitutif du délit de fausse alerte », *D.* 2000, p. 94.

¹⁵⁷³ Marine BRENIER, Proposition de loi n° 191 tendant à renforcer les sanctions à l'égard des individus composant les numéros d'appel d'urgence et de secours à des fins malveillantes ou fantaisistes, Assemblée nationale, 27 septembre 2017 : « *Au-delà des erreurs liées à la méconnaissance des professionnels à contacter, ces actes malveillants font perdre un temps précieux aux policiers, pompiers ou urgentistes, qui, en cas de doute, se déplacent tout de même. Ces derniers peuvent parfois même être confrontés à des situations de risques inutiles. Pourtant, policiers, pompiers et urgentistes sont unanimes : chaque appel abusif ou malveillant retarde la prise en charge d'une personne en détresse réelle, en raison de l'encombrement des lignes téléphoniques comme de l'engagement inutile de moyens sur le terrain qui ne seront pas disponibles pour une urgence réelle* ».

¹⁵⁷⁴ Par exemple, v. : SDIS du Calvados, délibération n° 2016-013 du 21 mars 2016 relative à la tarification des interventions du SDIS 14.

qu'elle reçoit, avant d'alerter les secours, et que l'intervention s'est avérée finalement inutile¹⁵⁷⁵. Dans les cas les plus graves, les fausses alertes – notamment à la bombe ou à la prise d'otage – mobilisent lourdement (mise en sécurité, fermeture de rues, évacuation de bâtiments publics, coopération avec les autorités publiques dans leur ensemble...) les acteurs du secours et impactent très directement la population.

2. Une répression des appels abusifs en vue de préserver le droit à être secouru

460. Une fois encore, le droit pénal apparaît comme un soutien important à la préservation du droit à être secouru en réprimant à la fois les appels considérés comme malveillants, mais aussi plus spécifiquement les fausses alertes auxquelles les acteurs du secours sont particulièrement exposés.

461. Les appels malveillants : une infraction traditionnelle¹⁵⁷⁶. Le droit à être secouru et l'importante organisation visant à assurer la réception et le traitement des appels qui en découle ne peuvent s'offrir le luxe d'être menacés par des appels malveillants. D'une manière plus générale, le Code pénal prévoit que « *les appels téléphoniques malveillants réitérés, les envois réitérés de messages malveillants émis par la voie des communications électroniques (...) sont punis d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende* »¹⁵⁷⁷. Pour que cette infraction soit constituée, nul besoin que le contenu porte en lui-même une fausse alerte. Mais « *dès lors qu'ils ont perturbé le fonctionnement d'un service réservé aux appels d'urgence de victimes* »¹⁵⁷⁸, qu'ils sont volontaires et sans fondement, ces appels sont considérés comme malveillants et constitutifs d'une telle infraction globalement protectrice. Cela concerne, pour les services de secours, l'ensemble des numéros d'urgence reconnus par l'ARCEP.

¹⁵⁷⁵ CE, 28 juin 2023, *SDIS du Loiret*, n° 463457, Lebon T. ; Xavier PRÉTOT, « Le SDIS ne peut facturer une intervention à une société de téléassistance dès lors que celle-ci a accompli les diligences pour éviter une intervention inutile », *JCP A* 2024, 2006.

¹⁵⁷⁶ V. Jean-Paul VALAT, « Fasc. 30 : Appels téléphoniques malveillants et agressions sonores », *JCl. Pénal*, avril 2016.

¹⁵⁷⁷ C. Pénal, art. 222-16.

¹⁵⁷⁸ CA Amiens, 18 juillet 2007, *Juris-Data* n° 2007-342505, *JCP G* 2008, 9 janvier 2008, 1075 : « *La prévenue qui, au cours d'une même nuit, appelle plus de 80 fois les services de police secours dans le seul but d'entendre la voix qualifiée de « sensuelle » de l'opérateur se rend coupable du délit d'appels téléphoniques malveillants réitérés* ».

462. Les fausses alertes aux secours : une infraction pénale plus spécifique. – De longue date¹⁵⁷⁹, le législateur est venu prendre en compte cette problématique – qui malgré tout semble s'être amplifiée – en créant une infraction pénale spécifique condamnant les fausses alertes qui provoquent une mobilisation inutile des secours. Si « *le fait de communiquer ou de divulguer une fausse information dans le but de faire croire qu'une destruction, une dégradation ou une détérioration dangereuse pour les personnes va être ou a été commise est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende* »¹⁵⁸⁰, le Code pénal prévoit que soit « *puni des mêmes peines le fait de communiquer ou de divulguer une fausse information faisant croire à un sinistre et de nature à provoquer l'intervention inutile des secours* »¹⁵⁸¹. La jurisprudence du juge pénal démontre que cette infraction est pleinement constituée par le fait d'avoir lancé des fusées de détresse sans aucune raison valable¹⁵⁸², mais aussi par une fausse alerte à la bombe¹⁵⁸³, par l'annonce d'un prétendu incendie de voiture¹⁵⁸⁴, par un courrier faisant croire à un suicide qui n'a pas lieu¹⁵⁸⁵, par un appel pour un incendie imaginaire visant à commettre plus facilement ce méfait ailleurs¹⁵⁸⁶ ou encore par un appel relatant une fausse chute sur la voie publique et la prétendue overdose d'une jeune femme¹⁵⁸⁷. Pour le Professeur Michel VÉRON, « *[cette] jurisprudence révèle que les tribunaux répressifs n'hésitent pas à prononcer des peines sévères contre les coupables, y compris des peines d'emprisonnement ferme lorsque les infractions sont commises dans une période d'intense émotion causée par de véritables attentats terroristes* »¹⁵⁸⁸. Cette constatation fait notamment état de la jurisprudence dans le contexte de menace terroriste particulièrement forte des années 1990¹⁵⁸⁹. Plus récemment, la députée, Marine BRENIER, avait même demandé un durcissement des peines prévues pour cette infraction dans une proposition de loi qui n'a finalement pas été votée¹⁵⁹⁰. Le Code pénal

¹⁵⁷⁹ V. Loi n°75-624 du 11 juillet 1975 modifiant et complétant certaines dispositions du droit pénal, art. 15 (*JORF*, 13 juillet 1975, p. 7 219). L'art. 308-1 du Code pénal, issu de cette loi, a ensuite été modifié et des dispositions semblables figurent aujourd'hui à l'art. 322-14 du Code pénal.

¹⁵⁸⁰ C. Pénal, art. 322-14 al. 1^{er}.

¹⁵⁸¹ C. Pénal, art. 322-14 al. 2.

¹⁵⁸² CA Rennes, 30 octobre 1997 ; Bruno GESTERMANN, « Le fait de lancer, par simple curiosité, depuis la terre ferme, des fusées de détresse, est constitutif du délit de fausse alerte », *D.*, 2000, p. 94.

¹⁵⁸³ Sur une fausse alerte à la bombe à bord du porte-avion Charles de Gaulle : CA Aix-en-Provence, 15 octobre 2007, *Juris-Data* n° 2007-352764 ; Sur une fausse alerte à la bombe dans une gare parisienne : CA Paris, 10 octobre 1995, *Droit pénal* 1996, comm. 7.

¹⁵⁸⁴ CA Rouen, 2 septembre 2009, n° 08/01006.

¹⁵⁸⁵ CA Amiens, 4 avril 1996, obs. DOUCET, *Gaz. Pal.*, 1996, 149.

¹⁵⁸⁶ CA Montpellier, 4 février 2004, n° 0233 ; V. Marc GENOVESE, *Le sapeur-pompier et le juge. Recueil de jurisprudences*, Ed. du Papyrus, 2006, p. 169.

¹⁵⁸⁷ CA Caen, 21 février 2011, n° 10/00893.

¹⁵⁸⁸ Michel VÉRON, *Droit pénal spécial*, Coll. Université LMD, Sirey, 17^e Ed., 2019, p. 407.

¹⁵⁸⁹ En 1995, une vague d'attentats touche gravement la France : v. Patricia TOURANCHEAU, « Ce 25 juillet-là, huit morts à la station Saint-Michel », *Libération*, 1^{er} octobre 2002.

¹⁵⁹⁰ Marine BRENIER, Proposition de loi n° 191, *Op. Cit.*

réprime également, par une peine de six mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende, « *la menace de commettre une destruction, une dégradation ou une détérioration dangereuses pour les personnes (...) lorsqu'elle est soit réitérée, soit matérialisée par un écrit, une image ou tout autre objet* »¹⁵⁹¹ ; elle est même punie de trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende si la menace est dangereuse pour les personnes et qu'elle est faite avec l'ordre de remplir une condition¹⁵⁹². Le contexte sécuritaire de la fin de l'année 2023 participe, lui aussi, d'une demande de fermeté de la part des pouvoirs publics, tandis que les parlementaires font part d'une certaine inquiétude face à une hausse considérable des fausses alertes et de ces menaces¹⁵⁹³. Le gouvernement a annoncé qu'il veillerait à ce que des dépôts de plaintes soient effectués par les autorités et que les procureurs poursuivent implacablement de tels faits qui désorganisent les services de secours et menacent la mise en œuvre du droit à être secouru¹⁵⁹⁴.

B. Les atteintes matérielles constituées par les dégradations, détériorations et vols

463. Comme les violences physiques, les appels abusifs ou les fausses alertes, les atteintes matérielles, touchant le service public des secours et l'ensemble de ses acteurs, semblent s'être multipliées ces dernières années (1). Les conséquences de ces dégradations, vols et autres détériorations sont également très graves pour la mise en œuvre du droit à être secouru et rendent ainsi indispensable la lutte contre ce phénomène notamment à travers le droit pénal (2).

1. Les dégradations, détériorations et vols : un fléau considérable en augmentation

464. Une multiplication des atteintes matérielles à l'encontre des secours. – Le dernier rapport de l'ONDRP faisait état de pas moins de 450 véhicules de sapeurs-pompiers endommagés tout au long de l'année 2018¹⁵⁹⁵. Ce chiffre marquait une augmentation notable du phénomène qui ne concernait que 382 véhicules en 2017 et 284 en 2015¹⁵⁹⁶. L'un des derniers bilans de l'Observatoire national des violences envers les sapeurs-pompiers rappelle que « *la remontée d'information rénovée permet de constater un nombre important de*

¹⁵⁹¹ C. Pénal, art. 322-12.

¹⁵⁹² C. Pénal, art. 322-13.

¹⁵⁹³ Par exemple : QE n° 12000 de Mme Nadège ABOMANGOLI (JOAN, 10 octobre 2023, p. 8948) ; QAG n° 1330 de Mme Maud PETIT (JOAN, 15 novembre 2023, p. 10 090) ; QE n° 13116 de Mme Géraldine BANNIER (JOAN, 21 novembre 2023, p. 10 398) ; QE n° 13410 de Mme Christelle D'INTORNI (JOAN, 5 décembre 2023, p. 10827).

¹⁵⁹⁴ Sur le sujet, v. par exemple : Isabelle FICEK, « Fausses alertes à la bombe, menaces contre les élus : l'exécutif décidé à sévir », *Les Échos*, 20 octobre 2023.

¹⁵⁹⁵ Aurélien LANGLADE, *Op. Cit.*, p. 4.

¹⁵⁹⁶ *Ibid.*, p. 4.

dégradations des emprises et des équipements, d'intrusions voire de vols. Cette problématique est également présente lors de certaines interventions »¹⁵⁹⁷. Il ne présente toutefois pas, on peut le regretter, d'éléments précis et chiffrés. Les chiffres de détériorations ou dégradations de matériels ne sont pas non plus clairement connus en ce qui concerne les hôpitaux français qui participent largement à la mise en œuvre du droit à être secouru. D'autres dégradations tendent à se développer également ces dernières années dans plusieurs grandes villes de France : l'ouverture sauvage des « bouches à incendie », notamment en période estivale pour se rafraîchir¹⁵⁹⁸, aussi appelé « street-pooling »¹⁵⁹⁹. Il s'agit de dégradations particulièrement dangereuses qui dégradent souvent le dispositif technique permettant pourtant aux sapeurs-pompiers de se raccorder à l'eau pour éteindre un incendie. Au-delà d'autres conséquences, ces ouvertures sauvages peuvent potentiellement menacer la bonne mise en œuvre du droit à être secouru si un incendie se déclare à proximité et que le dispositif est endommagé. Il en est de même de la détérioration ou du vol d'extincteurs dans des bâtiments publics ou recevant du public. Enfin, la multiplication des défibrillateurs – notamment au sein et à proximité des lieux publics¹⁶⁰⁰ – n'est pas sans offrir l'occasion, à des citoyens sans scrupule, de commettre des vols ou des dégradations à l'encontre de ces dispositifs pourtant vitaux. Ce phénomène n'est toutefois là aussi pas réellement quantifié. D'autres événements récents tels que la dégradation de l'hôpital de Nouméa, à l'occasion d'émeutes touchant l'archipel de Nouvelle-Calédonie, ont pu choquer de par les difficultés qu'elles ont engendrées dans l'accès aux soins et aux secours¹⁶⁰¹. L'ensemble de ces destructions ou détériorations peuvent donc gravement nuire à la concrétisation et à la mise en œuvre du droit à être secouru, avec des conséquences tant financières qu'opérationnelles.

465. Des conséquences importantes sur la mise en œuvre du droit à être secouru. – Les dégradations matérielles ont, comme les violences physiques, des conséquences importantes sur la mise en œuvre des missions émanant du droit à être secouru. Elles ont évidemment, tout d'abord, des conséquences financières considérables : en 2018, le préjudice résultant des seules

¹⁵⁹⁷ MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR/DGSCGC, Bilan de l'Observatoire national des violences envers les sapeurs-pompiers, 2021, p. 12.

¹⁵⁹⁸ Guillaume DESCOURS, « Les ouvertures sauvages de bouches d'incendie sont dangereuses et coûtent cher », *Le Figaro*, 23 juin 2017.

¹⁵⁹⁹ Maxime TREDAN, « Les collectivités face au phénomène du « street-pooling », *La Gazette des communes [en ligne]*, 30 juillet 2018 : ce phénomène « est né à New York à la fin du XIX^{ème} siècle, alors que la ville faisait face à un fort épisode caniculaire » ; Soline BOUCHACOURT, « Les mairies débordées par l'ouverture sauvage des bouches d'incendie », *Le Point*, 23 juin 2017.

¹⁶⁰⁰ V. Notamment : *Supra*, paragraphe 297.

¹⁶⁰¹ Charlotte MANNEVY, « À Nouméa, les émeutes compliquent l'accès aux soins : des gens qui en ont besoin ne se font plus soigner », *Le Monde*, 17 mai 2024.

dégradations de véhicules des sapeurs-pompiers était estimé à 380 436 euros¹⁶⁰². Indéniablement, ces actes – vols, détériorations, destructions – vont également réduire les moyens disponibles pour secourir, mais aussi bouleverser l'organisation opérationnelle des acteurs du secours et donc leurs possibilités en termes de déploiement. Comme le faisait remarquer le député Jean-Pierre DECOOL, il y a quelques années, dans un constat qui demeure toujours entièrement valable : « *l'absence d'un dispositif de sécurité opérationnel peut coûter une vie, en particulier s'agissant d'appareils comme les défibrillateurs dans l'usage desquels chaque minute compte* »¹⁶⁰³. Cette constatation est valable aussi pour d'autres dispositifs dont la détérioration ou le vol sont « *susceptibles de mettre en échec les secours* »¹⁶⁰⁴. Ces conséquences graves viennent heureusement mobiliser les pouvoirs publics et le législateur dans l'organisation d'une véritable lutte à l'encontre de tels actes.

2. Une lutte contre les atteintes matérielles en vue de préserver le droit à être secouru

466. Des atteintes matérielles classiquement réprimées par le Code pénal. – D'une manière générale, le Code pénal réprime les atteintes matérielles qui ne présentent pas de danger pour les personnes. Il précise, à ce titre, que « *la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui est punie de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende, sauf s'il n'en est résulté qu'un dommage léger* »¹⁶⁰⁵. Pour les dommages les plus légers, une simple peine contraventionnelle est prévue¹⁶⁰⁶. Le législateur, considérant de longue date que l'atteinte à un bien public devait être punie plus sévèrement, a prévu des aggravations de peines s'appliquant plus particulièrement aux dégradations qui touchent les acteurs du secours.

467. La répression des atteintes aux secours : des sanctions aggravées. – Le droit à être secouru se trouve davantage protégé par le droit pénal dès lors qu'il prévoit une aggravation des peines « *lorsque le bien détruit, dégradé ou détérioré est destiné à l'utilité ou à la décoration publique et appartient à une personne publique ou chargée d'une mission de service*

¹⁶⁰² Aurélien LANGLADE, *Op. Cit.*, décembre 2019, p. 4.

¹⁶⁰³ Jean-Pierre DECOOL, Rapport n° 4073 sur la proposition de loi relative au défibrillateur cardiaque, Assemblée nationale, 5 octobre 2016, p. 34.

¹⁶⁰⁴ *Ibid.*, p. 34.

¹⁶⁰⁵ C. Pénal, art. 322-1 al. 1^{er}.

¹⁶⁰⁶ C. Pénal, art. R. 635-1.

public »¹⁶⁰⁷ et, depuis la loi du 3 juillet 2020¹⁶⁰⁸, lorsque l'infraction en question « *porte sur du matériel destiné à prodiguer des soins de premiers secours* »¹⁶⁰⁹. Les peines prévues sont alors de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Le Code pénal prévoit également des infractions spécifiques pour les dégradations, détériorations ou destructions d'un bien dès lors qu'elles présentent un danger pour les personnes¹⁶¹⁰ : « *la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui par l'effet d'une substance explosive, d'un incendie ou de tout autre moyen de nature à créer un danger pour les personnes est punie de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 € d'amende* »¹⁶¹¹. La peine est même portée à vingt ans de réclusion criminelle, lorsque l'infraction est commise en raison de la qualité de la victime sapeur-pompier volontaire ou professionnel ou de dépositaire de l'autorité publique¹⁶¹². En 2019, la députée Marie-France LORHO a souhaité porter ces peines à trente ans de réclusion criminelle et 200 000 euros d'amende dans une telle hypothèse¹⁶¹³. L'élue justifiait sa proposition par toute une série d'incidents touchant les pompiers aux quatre coins de la France : jets de pierres, de boules de pétanque, de cocktails *Molotov*, projectiles en tout genre sur les véhicules, etc¹⁶¹⁴. Enfin, le législateur prévoit l'hypothèse « *de l'incendie de bois, forêts, landes, maquis, plantations ou reboisements d'autrui intervenu dans des conditions de nature à exposer les personnes à un dommage corporel ou à créer un dommage irréversible à l'environnement* » pour laquelle les peines sont portées à quinze ans de réclusion criminelle et à 150 000 € d'amende¹⁶¹⁵.

468. Le vol des objets destinés aux secours : un renforcement des peines par le législateur. – La mise en œuvre du droit à être secouru est régulièrement impactée, nous l'avons vu, par les destructions et dégradations de matériels, mais aussi par les vols en particulier pour le matériel nécessaire aux secours. Des parlementaires n'avaient pas manqué, il y a quelques années, d'alerter l'opinion et le gouvernement sur l'inexistence d'une infraction spécifique et

¹⁶⁰⁷ C. Pénal, art. 322-3 8°.

¹⁶⁰⁸ Loi n° 2020-840 du 3 juillet 2020 visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent (*JORF*, 4 juillet 2020).

¹⁶⁰⁹ C. Pénal, art. 322-3 9°.

¹⁶¹⁰ Valérie MALABAT, *Op. Cit.*, p. 544 et s. ; V. Également : Philippe BELLOIR et Ludovic BELFANTI, « La violence dans les infractions contre les biens », *Gaz. Pal.* n° 288, 15 octobre 2013.

¹⁶¹¹ C. Pénal, art. 322-6 al. 1^{er}.

¹⁶¹² C. Pénal, art. 322-8 3°. Elles sont aussi renforcées lorsque l'infraction cause une mutilation, une infirmité permanente (art. 322-9) ou la mort (art. 322-10).

¹⁶¹³ Marie-France LORHO, Proposition de loi n° 2350 visant à renforcer les sanctions à l'égard des agressions des sapeurs-pompiers, Assemblée nationale, 22 octobre 2019.

¹⁶¹⁴ *Ibid.*, p. 1.

¹⁶¹⁵ C. Pénal, art. 322-6.

aggravée pour le vol d'objets destinés au service public des secours ou aux premiers secours¹⁶¹⁶, notamment les vols de défibrillateurs automatisés. L'évolution proposée en ce sens à l'Assemblée nationale a d'abord été rejetée en raison d'un « *quantum des peines, jugé trop élevé* »¹⁶¹⁷. Une proposition de loi plus récente demandait notamment la création d'un délit de vol aggravé pour les « *objets nécessaires à la sécurité ou à la santé des personnes* »¹⁶¹⁸. La loi du 3 juillet 2020¹⁶¹⁹ a finalement reconnu la qualification de l'infraction en vol aggravé « *lorsqu'il porte sur du matériel destiné à prodiguer des soins de premiers secours* »¹⁶²⁰. Si le vol simple est puni de trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende¹⁶²¹, la peine aggravée est de cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende.

¹⁶¹⁶ Jean-Pierre DECOOL, *Op. Cit.*, p. 33.

¹⁶¹⁷ Daniel CHASSEING, Rapport n° 544 sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative au défibrillateur cardiaque, Sénat, p. 21.

¹⁶¹⁸ Catherine TROENDLÉ, Rapport n° 72 sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent, Sénat, 16 octobre 2019, p. 47 ; Jean-Charles COLAS-ROY et a., Proposition de loi n° 1505 visant à lutter contre la mort subite et à sensibiliser la population aux gestes qui sauvent, Assemblée nationale, 17 décembre 2018.

¹⁶¹⁹ Loi n° 2020-840 du 3 juillet 2020, *Op. Cit.*

¹⁶²⁰ C. Pénal, art. 311-4 5°.

¹⁶²¹ C. Pénal, art. 311-3.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2 :

469. Les difficultés conjoncturelles apparaissent comme étant particulièrement liées à notre époque et au contexte dans lequel s'inscrit plus globalement l'action des secours. Leurs répercussions sur le droit à être secouru sont particulièrement nombreuses. Elles appellent notamment, comme les difficultés structurelles par ailleurs, à des réformes de notre droit et de notre système de sécurité civile en vue d'une meilleure prise en compte et d'une réelle adaptation.

470. Le dérèglement climatique, l'accroissement de risques majeurs d'origine diverse, le vieillissement de la population et la multiplication des situations de précarité des personnes induisent très clairement au quotidien des conséquences importantes sur la sollicitation des secours et sur leurs conditions d'intervention. Ces évolutions influent indéniablement sur l'efficience et la pérennité du droit à être secouru, compte tenu de l'importance de leurs répercussions.

471. De la même façon, la multiplication des atteintes aux acteurs du secours (violences physiques, dégradations, détériorations, vols...) crée des tensions importantes sur la mise en œuvre du droit à être secouru. Elles impactent tant les finances des acteurs du secours, que leurs conditions d'intervention, déjà largement ébranlées par ailleurs par les difficultés structurelles. Ces phénomènes appellent à une fermeté unanime du législateur et du juge pénal, de même qu'à la réflexion sur une meilleure protection des acteurs du droit à être secouru.

CONCLUSION DU TITRE 1 :

472. Les difficultés conjoncturelles semblent inlassablement se conjuguer avec les difficultés plus structurelles, menaçant ainsi conjointement l'efficacité et l'avenir du droit à être secouru. Ces difficultés appellent à des réformes, à une adaptation en profondeur de notre système de sécurité civile, afin d'éviter notamment un lourd engagement de la responsabilité des pouvoirs publics, mais aussi une dégradation plus importante des conditions de travail des acteurs et des conséquences dramatiques sur les conditions de vie de la population dans notre pays. Les pistes de réformes relatives à la rationalisation de notre système de secours, à l'accentuation des moyens mis à disposition et au perfectionnement des dispositifs de prévention des risques doivent notamment être explorées. De la même façon, la protection des acteurs du secours doit être un objectif de nos politiques publiques irriguant ainsi différents pans de notre droit interne.

473. L'ampleur déjà perceptible des répercussions de l'ensemble des difficultés que nous évoquons, en particulier sur les conditions de mise en œuvre du droit à être secouru, démontre que la garantie pérenne de ce droit fondamental apparaît largement conditionnée à toute une série de décisions politiques et juridiques extrêmement importantes. Cette action apparaît indispensable dès lors que le renforcement de ces difficultés est largement prévisible.

474. Le droit à être secouru doit ainsi faire l'objet d'une véritable étude prospective de la part des pouvoirs publics, afin d'anticiper au maximum l'adaptation de notre système aux évolutions des temps futurs, tout en accentuant leurs efforts quant à la préservation de sa singularité.

TITRE 2 :

LE DROIT À ÊTRE SECOURU CONFRONTÉ AU REcul DE L'INTERVENTIONNISME DES POUVOIRS PUBLICS

475. Montesquieu rappelait déjà le rôle plus global auquel aspiraient les pouvoirs publics en matière de secours *lato sensu* (ou le sens qu'on pouvait lui donner à l'époque) : « *Quelques aumônes que l'on fait aux hommes dans les rues ne remplissent pas les obligations de l'État qui doit à tous les citoyens une subsistance assurée, un vêtement convenable et un genre de vie qui ne soit point contraire à la santé* »¹⁶²². Si le droit à être secouru ne couvre pas foncièrement l'ensemble de ces « obligations » davantage sociales, le raisonnement général peut absolument faire sens en ce qui le concerne. À ce titre nous pourrions dire que c'est bien à l'État, ou plus globalement aux pouvoirs publics dans leur ensemble, d'assurer comme nous l'avons vu la mise en œuvre du droit à être secouru. Les garanties organiques – c'est-à-dire finalement la présence et l'investissement de l'Administration, longuement mentionnées dans la première partie de notre étude – qui demeurent extrêmement importantes dans le cadre des droits fondamentaux semblent toutefois s'éroder à certains égards, notamment en raison des difficultés structurelles et conjoncturelles que nous évoquions précédemment.

476. Ces difficultés ne sont pas sans marquer un recul de l'interventionnisme étatique qui, de façon paradoxale, n'apparaît pas obligatoirement comme un apport négatif pour le droit à être secouru. Pour ne pas être « contreproductif », il convient simplement que ce recul soit modéré et qu'il ne conduise pas à un large abandon des obligations des pouvoirs publics à assurer la distribution et l'organisation des secours. Pour ce faire, le législateur s'est donc attelé à recentrer et redéfinir les missions de secours, l'Administration ayant de plus en plus de difficultés à faire face aux demandes croissantes de la population qui n'entrent pas toujours dans le champ d'application du droit à être secouru (**Chapitre 1**). Cette redéfinition procède dès lors à un partage plus équitable avec les acteurs privés, sans menacer directement le droit à être secouru, mais avec pour objectif au contraire d'en maintenir la bonne mise en œuvre dans un périmètre mieux défini qui tente d'atténuer la sur sollicitation des acteurs.

¹⁶²² MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, Livre XXIII, chapitre 29 ; Sur le sujet, v. : Catherine LARRÈRE, « Montesquieu et les pauvres », *Cahiers d'économie politique*, 2010, p. 24.

477. Le droit à être secouru, dont la mise en œuvre est assurée par les pouvoirs publics, n'empêche pas non plus la population de les seconder dans ses missions ou, à tout le moins, d'y assumer sa part. Le secours n'est ainsi plus seulement vu comme un droit, mais aussi comme un devoir collectif auquel la société civile prête son concours dans la droite ligne des valeurs de solidarité et de fraternité, mais aussi comme un véritable maillon de la chaîne des secours. Cette perspective illustre enfin la difficulté pour les pouvoirs publics de garantir l'effectivité de ce droit sans faire participer largement les populations elles-mêmes (**Chapitre 2**).

Chapitre 1

Le droit à être secouru circonscrit à des missions redéfinies

478. La France a souvent été enviée pour la qualité et l'étendue de ses services publics dont la particularité et la puissance ont longtemps conféré un certain engouement à l'investissement de nos collectivités publiques. Pour autant, l'ère du « *socialisme municipal* »¹⁶²³ – illustrant à souhait, et plus généralement, une véritable volonté politique d'interventionnisme public – semble révolue depuis plusieurs décennies. À tout le moins, la conception très singulière des services publics a été amenée à évoluer pour se heurter à l'expansion d'idées plus libérales, au pragmatisme parfois rejeté auparavant et à la nécessité d'une gestion raisonnée de nos finances publiques. L'idée d'un État « tout puissant », qui avait pu reparaitre également à la fin de la Seconde Guerre mondiale, a aujourd'hui reculé pour laisser davantage de place à une diversité d'acteurs.

479. Le droit à être secouru, par la nature des missions et compétences qui en découlent, s'est prémuni très largement de ces évolutions en sauvegardant l'intervention principale de l'Administration. Mais malgré l'impériosité à laquelle renvoient les domaines d'interventions liés au déploiement de ce droit, le service public des secours a également su évoluer, tout en devant s'adapter aux contraintes et difficultés plus récentes¹⁶²⁴. Même ces domaines au caractère très régaliens, jusque-là encore largement préservés, apparaissent concernés par un certain recul de l'intervention des pouvoirs publics. Si les attentes de la population – notamment en matière de secours, renforcées par la crise sanitaire¹⁶²⁵ – se veulent particulièrement

¹⁶²³ Alexis BURON, « Socialisme municipal » in Nicolas KADA (dir.), *Dictionnaire d'administration publique*, Presses universitaires de Grenoble, 2014, p. 470 : « *Le socialisme municipal désigne l'aptitude dont dispose la commune à prendre en charge une activité, quelle qu'elle soit, au seul motif qu'elle correspond aux intérêts communs des habitants membres de la collectivité et au besoin par la création d'un service public communal. La jurisprudence abondante et fort ancienne, qui aboutit à justifier la plupart des initiatives communales, comme correspondant à un intérêt public local sans attenter à la liberté du commerce et de l'industrie du fait des circonstances particulières relevées par le juge – carence quantitative ou qualitative de l'initiative privée – n'est nullement obsolète. Elle permet aux organes du pouvoir communal de répondre très vite aux besoins que provoque l'évolution sociale* » ; Sur le sujet, v. Également : Nathalie DROIN, « Aux origines du socialisme municipal : César de Paepe », *Revue française d'histoire des idées politiques*, 2015, p. 167.

¹⁶²⁴ Sur le sujet, v. *Supra*, partie 2, titre 1.

¹⁶²⁵ Leïla DE COMAROMOND, « Covid : la crise a renforcé l'attachement des français aux services publics », *Les Échos*, 18 janvier 2022.

exigeantes¹⁶²⁶, elles se heurtent plus généralement à l'image dégradée du fonctionnement des services publics de notre pays¹⁶²⁷.

480. Face à des demandes toujours plus nombreuses et aux différentes difficultés que nous évoquions, il apparaît que la préservation du droit à être secouru est désormais conditionnée d'une certaine façon à un nécessaire recentrage de l'action des pouvoirs publics autour des missions commandées par l'urgence (**Section 1**). Les difficultés naissantes poussent aussi les pouvoirs publics à faire appel aux acteurs privés à leurs côtés, principalement pour des missions connexes mais aussi parfois comme renfort dans le cadre du secours (**Section 2**). Une évolution qui suit finalement celle bien contemporaine de nos services publics dans leur ensemble.

Section 1 – L'intervention privilégiée des pouvoirs publics dans le cadre de missions commandées par l'urgence.

481. La clarification des missions mises en œuvre dans le cadre du droit à être secouru est apparue nécessaire (§1), provoquant par la même occasion une rationalisation de leur prise en charge financière par la solidarité nationale, dans un contexte budgétaire contraint (§2).

§1. Une nécessaire clarification des missions dans le cadre du droit à être secouru.

482. Il apparaît clairement, depuis plusieurs années, que le droit à être secouru souffre d'une surmobilisation de ses acteurs déjà fragilisés. Les pouvoirs publics et acteurs professionnels du secours ont ainsi longtemps été amenés à intervenir dans un cadre pour le moins extensible (**A**). L'urgence apparaît alors aujourd'hui comme un critère de référence pour ainsi clarifier et rationaliser les interventions des pouvoirs publics dans le cadre du droit à être secouru (**B**).

A. Un droit à être secouru fragilisé par des missions longtemps extensibles.

483. Avant tout, particulièrement en matière de secours, il convient de différencier les compétences, attribuées par le législateur aux pouvoirs publics et les missions que les pouvoirs

¹⁶²⁶ V. Notamment : François VALLIER, « Les attentes du secours dans la société contemporaine », *RDSS* 2018, p. 233.

¹⁶²⁷ INSTITUT PAUL DELOUVRIER, 24^e édition du Baromètre sur les services publics, février 2024 ; Seuls 44% des français interrogés ont déclaré avoir une « bonne opinion » de leurs services publics. Ils se montrent en particulier préoccupés par le fonctionnement du service public de santé, très lié au droit à être secouru dont il est le prolongement ou l'aboutissement ; V. Également : Leïla DE COMARMOND, « Santé, éducation, justice : l'image des services publics continue de se dégrader en France », *Les Échos*, 20 février 2024.

publics octroient aux acteurs opérationnels. Les missions classiquement attribuées aux acteurs du secours se sont élargies, ces dernières années, vers des missions « sociales » qui si elles peuvent se fonder sur la solidarité ne nécessitent pas en principe des interventions d'urgence (1) et des missions plus « secondaires » encore (2). Le glissement ainsi opéré rend plus difficile le dessin des contours du droit à être secouru et n'est pas sans fragiliser les acteurs chargés de son déploiement. C'est ce qui a poussé les pouvoirs publics et acteurs du secours à mieux encadrer leur intervention, tout en essayant de mobiliser davantage les acteurs privés... dans une certaine complémentarité.

1. Le glissement complexe vers des missions « sociales »

484. Le relevage des personnes âgées : une mission sociale et sociétale considérable –

Dans un rapport publié en 2019, la Cour des comptes évoque la pluralité de réalités opérationnelles que connaissent les services d'incendie et de secours. La juridiction financière ne manque pas d'évoquer les conséquences de la désertification médicale et de la disparité des services publics, notamment dans les territoires ruraux¹⁶²⁸. Comme nous avons pu déjà l'évoquer, les SIS apparaissent parfois localement tel un « dernier rempart » social pour des personnes en situation de fragilité exposées à ces problématiques. Comme le rappelle le ministère de l'Intérieur, *« les sapeurs-pompiers sont au cœur de la société et en vivent, directement, tous les changements et bouleversements : le vieillissement de la population, le manque de médecins, la disparition des solidarités de proximité. Ils prennent donc une part croissante de la gestion des conséquences de ces phénomènes sociétaux »*¹⁶²⁹. De plus en plus, ces acteurs majeurs du droit à être secouru sont notamment amenés à intervenir dans les situations de « relevage des personnes âgées » qui se trouvent régulièrement dans des situations de solitude et sans soutiens familiaux proches¹⁶³⁰. Les chiffres en la matière sont

¹⁶²⁸ COUR DES COMPTES, *Les personnels des services départementaux d'incendie et de secours et de sécurité civile*, Rapport public thématique, mars 2019, p. 28 et s. ; Sur la désertification, v. *Supra*, paragraphes 388 et s.

¹⁶²⁹ Rép. Min. à la QE n° 12665 de M. Serge BABARY (*JO Sénat*, 21 novembre 2019, p. 5 829) ; Sur le vieillissement, v. *Supra*, paragraphes 425 et s.

¹⁶³⁰ Rép. Min. à la QE n° 62391 de M. André FLAJOLET (*JOAN*, 9 mars 2010, p. 2 768) : *« Le vieillissement de la population et le maintien à domicile des personnes âgées ou handicapées entraînent un accroissement des missions dites de relevage. L'intervention de relevage se fait le plus souvent au domicile, au profit d'une personne très souvent âgée qui est tombée et se trouve dans l'incapacité de se relever seule. Cette personne peut être protégée par un système de télésurveillance qui transmet une demande d'intervention au SDIS. Lorsque l'appel ou l'alerte, quelle que soit son origine, est transmise au SDIS, celui-ci engage, dans un délai compatible avec la situation, un moyen de secours, qui est en capacité d'ouvrir la porte du domicile. Un bilan secouriste est réalisé dans tous les cas de façon à dépister une atteinte physique associée à la chute. Il est transmis au médecin régulateur du SAMU dans les conditions décrites précédemment. Le médecin régulateur prend la décision adaptée à la situation, laquelle peut aller du maintien au domicile à l'hospitalisation d'urgence. Le déroulement de cette*

particulièrement parlants : la DGSCGC répertorie ainsi 313 202 interventions de ce type en 2022¹⁶³¹, contre 283 388 interventions en 2021¹⁶³² et 200 379 opérations en 2017¹⁶³³. Le développement des systèmes de téléassistance n'est pas sans accentuer ce phénomène, bien qu'ils soient devenus aujourd'hui indispensables face au vieillissement de la population et à une volonté publique de maintien à domicile¹⁶³⁴. Dans la plupart des cas, le mécanisme de réception par l'organisme en charge permet de mesurer le degré d'urgence et la nécessité d'intervention des secours. Mais nombre de vérifications, pour différentes raisons pratiques notamment, restent sans réponse de la part des personnes âgées et le déclenchement d'une intervention des secours devient un véritable instrument de « levée de doute ». Dans tous les cas, lorsque les personnes ont chuté même sans gravité, les pompiers sont souvent appelés pour les relever si aucun proche ou aucun service social ou d'aide à domicile n'est en capacité d'intervenir rapidement¹⁶³⁵. Face à cette situation, un plan de politique nationale de prévention a d'ailleurs été décidé plus globalement par le gouvernement, en février 2022¹⁶³⁶.

485. Un glissement vers d'autres prises en charge « sociales ». – Au-delà des interventions concernant les chutes de personnes âgées, les sapeurs-pompiers sont souvent amenés à prendre en charge des personnes aux situations sociales difficiles pour lesquelles l'intervention d'autres services non urgents s'est avérée insuffisante, défailante ou a parfois été évitée par la personne concernée. C'est particulièrement le cas pour des populations touchées par exemple par l'alcoolisme, par l'absence d'hébergement ou encore par la toxicomanie. Un rapport récent des services de l'État mentionnait ainsi une croissance importante des interventions sociales ou médico-sociales chez les sapeurs-pompiers alors même

procédure est présenté dans le référentiel (...) sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente ».

¹⁶³¹ MINISTERE DE L'INTÉRIEUR, Rapport sur les statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2023, p.11.

¹⁶³² MINISTERE DE L'INTÉRIEUR, Rapport sur les statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2022, p. 9.

¹⁶³³ MINISTERE DE L'INTÉRIEUR, Rapport sur les statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2018, p. 9.

¹⁶³⁴ COUR DES COMPTES, *Le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie, Une organisation à améliorer, des aides à mieux cibler*, Rapport public thématique, juillet 2016 ; V. Également : Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement (JORF, 29 décembre 2015) : l'article 1^{er} du texte précise même que « l'adaptation de la société au vieillissement est un impératif national et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la Nation ».

¹⁶³⁵ Sur le sujet : Philippe CNOCQUART, *Le positionnement des SDIS vis-à-vis des demandes d'intervention par téléassistance*, Mémoire IMPGT Aix-en-Provence et ENSOSP, 2018, p. 17 et s.

¹⁶³⁶ MINISTERE DE LA SANTE ET DE LA PREVENTION, MINISTERE DES SOLIDARITES, DE L'AUTONOMIE ET DES PERSONNES HANDICAPEES, *Plan antichute des personnes âgées. 2022-2024*, février 2022.

qu'elles ne relèvent pas, en principe, de leur « cœur de missions »¹⁶³⁷. Dès 1995, Marc BESSIN évoquait un phénomène semblable pour les urgences hospitalières où de nombreuses demandes « s'écartent de l'urgence vitale »¹⁶³⁸. Le chercheur évoque ainsi un travail d'accompagnement humain qui relèverait plutôt de services sociaux : « il s'agit non plus de guérir ou de sauver une vie humaine, mais d'accompagner »¹⁶³⁹ socialement certains patients démunis. Autre problème, la frontière entre ces différentes missions est parfois particulièrement difficile à tracer, ce qui ne facilite pas la tâche opérationnelle pour les acteurs du secours. La prévention des interventions à caractère social apparaît alors comme un enjeu important pour éviter une accentuation des difficultés des pouvoirs publics et acteurs opérationnels sur le sujet¹⁶⁴⁰. Cette prévention vise ainsi à préserver les acteurs et donc le déploiement du droit à être secouru, dans un contexte sociétal qui ne la rend toutefois pas chose aisée (augmentation de l'isolement des personnes, individualisme croissant, perte de certains réflexes de solidarité...). Une meilleure coordination avec les acteurs sociaux, notamment ceux intervenant dans le cadre des compétences de l'échelon départemental, apparaît aujourd'hui souhaitable pour y faire face.

2. L'extension problématique vers des missions « secondaires »

486. Des missions secondaires pouvant être assurées par d'autres prestataires. – Depuis quelques années, les services d'incendie et de secours sont aussi de plus en plus régulièrement sollicités pour des missions particulières et secondaires. C'est notamment les cas des interventions pour l'ouverture de portes condamnées, le déblocage d'ascenseurs, la recherche d'animaux domestiques tels que les chats bloqués au-dessus d'un arbre, ou encore l'enlèvement de nids d'insectes nuisibles (guêpes, frelons...) ¹⁶⁴¹. Pour cette dernière activité, les statistiques de la DGSCGC répertorient ainsi pas moins de 24 886 interventions des sapeurs-pompiers en

¹⁶³⁷ Pierre BOURGEOIS, Amélie PUCCINELLI, Anne-Carole BENSADON, Daniel LENOIR et Nicolas PAULIAC, Rapport IGAS n° 2018-003N et IGA n° 18001-C sur l'évaluation de la mise en œuvre du référentiel du secours d'urgence à personne et de l'aide médicale urgente, octobre 2018.

¹⁶³⁸ Marc BESSIN, « Le social aux urgences hospitalières : les enjeux d'une restructuration », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 22, octobre 1995, p. 61.

¹⁶³⁹ *Ibid.*

¹⁶⁴⁰ Sur le sujet, v. notamment : Matthieu BOUET, David DUCCELLIER, Manuel GOURIOU et Didier GUILLOSSOU, *La prévention des interventions à caractère social, un enjeu pour les services d'incendie et de secours ?*, Mémoire ENSOSP, 2022.

¹⁶⁴¹ Sur le sujet, v. par exemple : Franck HERRADOR, *L'évolution des missions des services départementaux d'incendie et de secours : perspectives, risques et adaptations*, Mémoire ÉNA, 2020 ; Gabriel ZIGNANI, « Faut-il systématiquement solliciter les sapeurs-pompiers pour procéder à la destruction des nids de frelons asiatiques ? », *La Gazette des communes [en ligne]*, 25 janvier 2019 ; Jonathan GUÉRIN, « Charente : les missions des pompiers font débat », *Sud-Ouest*, 14 novembre 2016.

France durant l'année 2022¹⁶⁴². Les SIS restent ainsi très sollicités, alors même qu'il existe des acteurs privés et professionnels – qu'il convient d'ailleurs de préserver au nom de la liberté d'entreprendre¹⁶⁴³ – tout à fait compétents pour faire face à la plupart des situations évoquées. Nous le verrons, le législateur est venu encadrer ces interventions, pour mieux protéger le droit à être secouru et permettre à ses acteurs d'obtenir des compensations financières. De la même façon, l'évolution de la médecine de ville et les problématiques liées à la désertification médicale déportent un certain nombre de demandes – qui pourraient être, pour certaines d'entre-elles, traitées en amont – vers les services hospitaliers d'urgences¹⁶⁴⁴. Le droit à être secouru et les missions principales qui en découlent pour les acteurs publics sont ainsi fragilisés.

487. Le transport sanitaire « non-urgent ». – Le transport sanitaire non-urgent – qui consiste à transporter « *une personne malade, blessée ou parturiente, pour des raisons de soins ou de diagnostic (...) à l'aide de moyens de transports terrestres, aériens ou maritimes, spécialement adaptés à cet effet* »¹⁶⁴⁵ – apparaît comme l'autre principale mission secondaire, des services d'incendie et de secours. Au-delà du transport sanitaire urgent auquel sont régulièrement astreints ces services de nos jours, bien qu'il n'entre pas d'ailleurs au départ dans leurs missions historiques, les sapeurs-pompiers sont amenés à intervenir également et de façon plus accessoire « *en cas de carence des entreprises de transport sanitaire ou par convention* » avec d'autres acteurs¹⁶⁴⁶. La dernière hypothèse pose moins de difficultés en ce qu'elle est le résultat d'un accord entre le service d'incendie et de secours et un établissement de santé¹⁶⁴⁷ ou une entreprise privée de transport sanitaire. Au contraire, les carences ambulancières semblent engendrer depuis plusieurs années un grand nombre de difficultés et font peser, sur les services d'incendie et de secours, des coûts qui les fragilisent pour la mise en œuvre de leurs missions principales dans le cadre du déploiement du droit à être secouru. Le député à l'origine de la loi « Matras » faisait part de ces conséquences potentiellement dramatiques sur la mise en œuvre du droit à être secouru, dès lors que des entreprises ambulancières privées pourraient effectuer

¹⁶⁴² MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, Rapport sur les statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2023, p.11.

¹⁶⁴³ Sur le sujet, v. notamment : Denys DE BÉCHILLON, « Le volontarisme politique contre la liberté d'entreprendre », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 49, 2015, p. 7 ; Victor AUDUBERT, « La liberté d'entreprendre et le Conseil constitutionnel : un principe réellement tout puissant ? », *La Revue des droits de l'Homme*, n° 18, 2020.

¹⁶⁴⁴ Guillaume GAROT, Rapport n° 4895 sur la proposition de loi d'urgence contre la désertification médicale, Assemblée nationale, 12 janvier 2022.

¹⁶⁴⁵ CSP, art. L. 6312-1 al. 1^{er}.

¹⁶⁴⁶ Luc CORACK et Pierre-François ROLLAND, « L'implication des services d'incendie et de secours dans le transport sanitaire », *AJDA* 2016, p. 1725.

¹⁶⁴⁷ V. Notamment : CSP, art. D. 6124-12.

ces opérations¹⁶⁴⁸. De la même façon, ce dernier évoque les incertitudes qui pesaient jusqu'alors sur la compensation financière pourtant prévue – de la part des établissements de santé concernés – pour les interventions relevant des carences ambulancières¹⁶⁴⁹. Ce constat a incité le législateur à tenter une nouvelle clarification concernant ce type d'interventions afin de mieux préserver les services d'incendie et de secours.

B. L'urgence : critère unanimement retenu dans la définition des missions de déploiement du droit à être secouru

488. Si la bonne organisation des secours est régulièrement menacée par des missions connexes ou secondaires de plus en plus nombreuses, l'urgence est progressivement apparue comme un critère permettant de clarifier les missions qui relèvent pleinement du droit à être secouru (1). L'urgence devient même ainsi une condition essentielle que le législateur n'hésite pas à reprendre pour pallier les difficultés de ces acteurs et clarifier leurs missions (2).

1. « L'urgence » : critère de partage entre missions principales de secours et missions secondaires

489. Une définition de l'urgence : entre doctrine et jurisprudence. – Avant tout, il importe de préciser que l'urgence apparait, d'un point de vue terminologique, comme « *un état de fait susceptible d'entraîner, s'il n'y est porté remède à bref délai, un préjudice irréparable (...)* D'où la nécessité d'agir pour la conservation d'un droit ou la sauvegarde d'un

¹⁶⁴⁸ Fabien MATRAS, Rapport n° 4154 sur la proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, Assemblée nationale, 12 mai 2021, p. 28 : « *La mobilisation des moyens matériels et humains des SDIS pour des missions ne relevant pas de leurs compétences au sens de l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales peut entraver leur capacité à faire face à des missions plus urgentes (...)* Dans les zones rurales notamment, il n'est pas rare qu'une seule équipe de garde ou d'astreinte soit présente pour couvrir un secteur de taille importante. Son départ pour une intervention non urgente allonge donc considérablement les délais pour d'éventuelles urgences qui devront être assurées par une équipe de garde ou d'astreinte très éloignée ».

¹⁶⁴⁹ Ibid., p. 29 : « *Bien que l'article L. 1424-42 du général des collectivités territoriales prévoit une prise en charge des interventions relevant de la carence ambulancière par les hôpitaux, les conditions pratiques de cette prise en charge s'avèrent parfois insatisfaisantes. Par ailleurs, il ne semble pas exister d'accord clair entre les SDIS et les SAMU sur ce qu'il convient de qualifier de carence ou pas. Une partie des interventions effectuées par les pompiers et considérées par eux comme des carences ne le seront pas par le SAMU et ne feront donc l'objet d'aucune prise en charge, si insuffisante celle-ci soit-elle. La situation à cet égard est toutefois très variable selon les départements. Au cours de leur audition, les représentants de la Brigade nationale des sapeurs-pompiers de Paris ont ainsi indiqué qu'aucune carence ne leur était remboursée par le SAMU. A contrario, le bataillon des marins- pompiers de Marseille a indiqué avoir pu réduire de façon très significative les carences (de 7 000 carences annuelles en 2016 à 1 500 en 2020) et s'estime satisfait du remboursement reçu pour celles qu'elle effectue encore* » ; V. Aussi : Pierre-François ROLLAND, « Les relations financières SDIS-SAMU : une affaire de gros (et petits) sous... », AJDA 2020, p. 1559.

intérêt »¹⁶⁵⁰. Ce contexte d'urgence s'inscrit indéniablement dans la mise en œuvre du droit à être secouru, puisqu'il apparaît au cœur des missions qui incombent aux pouvoirs publics et aux différents acteurs qui en dépendent. Ce sont ces situations d'urgence qui, notamment par leur complexité, entraînent d'ailleurs les juridictions à reconnaître une obligation de moyens découlant du droit à être secouru et non une obligation de résultat¹⁶⁵¹. De longue date et d'une façon plus générale, le juge administratif a ainsi rejeté la mise en œuvre de « *prestations particulières qui ne relèvent pas de la nécessité publique* » et validé, le cas échéant, le remboursement des frais engagés par les pouvoirs publics¹⁶⁵². Les pouvoirs publics et acteurs intervenant dans le déploiement du droit à être secouru sont ainsi amenés à intervenir, en principe, « *dans la limite des besoins normaux de protection des personnes et des biens auxquels la collectivité est tenue de pourvoir dans l'intérêt général* »¹⁶⁵³. Il apparaît assez clairement, dans ces différentes affaires, que la notion d'urgence est placée au cœur de la structuration des missions incombant aux pouvoirs publics. Le Conseil d'État considère également que les évacuations de personnes effectuées par les sapeurs-pompiers ne doivent pas être considérées comme des transports sanitaires répondant à une carence des acteurs privés dès lors qu'elles s'inscrivent dans « *le prolongement des opérations* » urgentes mises en œuvre habituellement par ces acteurs¹⁶⁵⁴.

490. Les missions principales : des missions d'urgence. – En 2019, le Général commandant la BSPP déclarait déjà, « *il faut [que les secours puissent] se consacrer aux vraies urgences* »¹⁶⁵⁵, s'alarmant ainsi d'une sur sollicitation pour d'autres missions plus anodines. Autrement dit, pour pouvoir assurer les missions découlant du droit à être secouru, les sapeurs-pompiers – comme d'ailleurs d'autres acteurs du secours, nous l'avons évoqué – doivent prendre garde à la forte mobilisation induite par des missions plus secondaires qui n'en relèvent ainsi pas réellement. Une concentration améliorée des pouvoirs publics sur les missions urgentes, qui apparaissent parmi leurs missions « principales », permettrait ainsi de préserver la bonne mise en œuvre du droit à être secouru et l'organisation rationnelle des acteurs chargés de son déploiement. L'urgence apparaît donc comme un critère indispensable pour déterminer

¹⁶⁵⁰ Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, 10^e édition, PUF, 2014, p. 1052 et 1053.

¹⁶⁵¹ V. *Supra*, partie 1, titre 1, chapitre 2 (responsabilité).

¹⁶⁵² CE, 5 décembre 1984, *Ville de Versailles c./ Lopez*, n° 48639, Lebon.

¹⁶⁵³ *Ibid.* ; V. Également : CE, 10 août 1918, *Société Ciné National*, Lebon p. 853 ; CE, 17 décembre 1937, *Garnier et Legris*, Lebon p. 1053 ; CE, 29 décembre 1949, *Société Ciné Lorrain*, Lebon p. 584.

¹⁶⁵⁴ CE, Sect., 3 octobre 1980, *Lemarquand*, n° 16589, Lebon.

¹⁶⁵⁵ Ismaël HALISSAT, « Pompiers : il faut qu'on puisse se consacrer aux vraies urgences », *Libération*, 21 mars 2019.

les compétences relevant des pouvoirs publics et les missions relevant du service public des secours, c'est-à-dire du droit à être secouru. L'urgence apparaît à la fois comme obligeant au déploiement des pouvoirs publics, mais impose aussi – nous l'évoquerons par la suite – une prise en charge de leur coût par la solidarité nationale en vue de permettre d'assurer une certaine « gratuité » des prestations¹⁶⁵⁶.

2. La clarification indispensable opérée par la loi sur les missions relevant du droit à être secouru

491. Une volonté du législateur de mieux encadrer l'intervention des secours. – Prenant en compte cette notion d'urgence et répondant aux préoccupations des pouvoirs publics et des acteurs du secours, le législateur a été poussé à venir clarifier les missions de ces derniers relevant du droit à être secouru. Dès la loi du 3 mai 1996, le législateur était venu préciser que les services d'incendie et de secours n'étaient tenus « *de procéder qu'aux seules interventions qui se rattachent directement à ses missions de service public* »¹⁶⁵⁷. *De facto*, ces dispositions venaient clarifier les obligations pesant sur les sapeurs-pompiers, leurs missions de service public définies dans le Code général des collectivités territoriales apparaissant comme impératives et répondant à l'urgence de diverses situations¹⁶⁵⁸. Pour autant, les services continuaient à intervenir plus largement tel que nous l'avons démontré. De longue date, l'urgence est apparue également déterminante, pour ce qui concerne les secours, au cœur des compétences de police administrative du maire consacrées par le législateur¹⁶⁵⁹. De la même façon, en donnant son nom au service de l'aide médicale urgente, le contenu des missions qui en relèvent est tout à fait limpide pour le législateur. Le pouvoir réglementaire précise notamment que « *les services d'aide médicale urgente ont pour mission d'assurer une réponse sanitaire, notamment médicale, aux situations d'urgence* »¹⁶⁶⁰. Toutes ces obligations liées à des situations urgentes relèvent bien du droit à être secouru et en déterminent ainsi les contours.

¹⁶⁵⁶ V. *Supra*, paragraphes 108 et s.

¹⁶⁵⁷ Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, art. 55 (*JORF*, 4 mai 1996) ; V. Notamment : CGCT, art. L. 1424-42 I°).

¹⁶⁵⁸ CGCT, art. L. 1424-2.

¹⁶⁵⁹ CGCT, art. L. 2212-2 5°) : « *Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure* » ; V. *Supra*, partie 1, titre 1, chapitre 1.

¹⁶⁶⁰ CSP, art. R. 6311-1 al. 1^{er}.

492. Les apports de la loi Matras : une nouvelle clarification et une adaptation des missions relevant du droit à être secouru. – La loi « Matras » du 25 novembre 2021¹⁶⁶¹ émanait d'une volonté unanime du législateur de mieux encadrer les missions incombant aux services d'incendie et de secours sursollicités malgré les textes déjà existants. L'objectif demeurait clairement de préserver les acteurs du secours et de protéger par là même les missions s'inscrivant dans le cadre de l'urgence et donc du droit à être secouru. En ce sens, la loi prévoit désormais expressément que les services d'incendie et de secours qui « *ont été sollicités pour des interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de leurs missions, (...) peuvent différer ou refuser leur engagement afin de préserver une disponibilité opérationnelle pour les missions* »¹⁶⁶² de service public. D'ailleurs, le texte est également venu remodeler les contours de ses missions, autour des notions de prévention et d'urgence. Le Code général des collectivités territoriales prévoit toujours que les services d'incendie et de secours sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies et concourent, avec les autres services et professionnels du secours, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels¹⁶⁶³. Il faut dire que les actions préventives s'inscrivent bel et bien dans la volonté d'éviter la réalisation de certains risques et d'assurer ainsi la bonne gestion organisationnelle des opérations urgentes de secours devant avoir lieu. La loi Matras est également venue préciser, remplaçant une autre formule qui n'incluait pas les soins d'urgence, que les secours et soins d'urgence sont ainsi dispensés par les SIS aux personnes, de même que leur évacuation assurée, lorsqu'elles « *a) sont victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ; b) présentent des signes de détresse vitale ; c) présentent des signes de détresse fonctionnelle justifiant l'urgence à agir* »¹⁶⁶⁴. Alors que le secours à personne constitue près de 80% des

¹⁶⁶¹ Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels (*JORF*, 26 novembre 2021) ; Sur le sujet : Xavier PRÉTOT, « Le législateur, la sécurité civile, le service public d'incendie et de secours et les sapeurs-pompiers », *JCP A* 2022, 2209 ; Mathilde ELIE, « La proposition de loi Matras veut conforter l'avenir des sapeurs-pompiers », *La Gazette des communes*, 12 mai 2021 ; Mourad MERGUI, « Tout savoir sur la loi Matras du 25 novembre 2021 », *La Gazette des communes*, 26 janvier 2022 ; Olivier RENAUDIE, « La contribution de la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 au renouvellement de la sécurité civile », *AJCT* 2022, p. 160.

¹⁶⁶² CGCT, art. L. 1424-42 I°).

¹⁶⁶³ CGCT, art. L. 1424-2, al. 1^{er} et 2.

¹⁶⁶⁴ CGCT, art. L. 1424-2 4°) ; Ces nouvelles dispositions ne sont pas sans être critiquée par la doctrine qui y voit une complexification et un certain paradoxe, mais reconnaît tout de même la sécurisation juridique des soins d'urgence que les sapeurs-pompiers ne pouvaient dispenser si l'intervention n'était pas accompagnée par la participation d'un médecin ou d'un infirmier : Xavier PRÉTOT, *Op. Cit.*, §17 et s. ; Sur le sujet, v. Également : Décret n° 2022-621 du 22 avril 2022 relatif aux actes de soins d'urgence relevant de la compétence des sapeurs-pompiers (*JORF*, 24 avril 2022).

interventions des SIS¹⁶⁶⁵, le législateur vient reconnaître et sécuriser un véritable glissement des missions des sapeurs-pompiers vers des interventions qui relevaient auparavant de manière plus singulière des services de l'aide médicale urgente. Toujours dans le but de mieux encadrer les missions des SIS autour de cette notion d'urgence, le texte introduit également de nouvelles dispositions au sein du Code de la sécurité intérieure qui précisent que « *les opérations de secours sont constituées par un ensemble d'actions ou de décisions caractérisées par l'urgence qui visent à soustraire les personnes, les animaux, les biens et l'environnement aux effets dommageables d'accidents, de sinistres, de catastrophes, de détresses ou de menaces* »¹⁶⁶⁶. Dans l'ensemble de ces dispositions, l'urgence est plus clairement encore consacrée par le législateur étayant ainsi les obligations qui pèsent sur les pouvoirs publics et sur les acteurs professionnels qui en dépendent. Elle permet, dans le même temps, de mieux définir les contours des missions s'exerçant dans le cadre du droit à être secouru, restreignant par la même occasion les missions relevant d'une prise en charge par la solidarité nationale. Pour autant, il reste parfois difficile pour les acteurs de refuser certaines missions – le rôle de la régulation des centres de réception d'appels, que nous évoquions précédemment, prend ici tout son sens – qui si elles ne sont pas effectuées peuvent prendre des tournures dramatiques et inattendues. L'exemple de l'enlèvement d'un nid de guêpes est souvent donné car dans ce cas précis une initiative personnelle du riverain, qui sait que l'intervention des pompiers ne se fera pas, risque de donner lieu à des blessures graves et des réactions allergiques nécessitant finalement une intervention d'urgence ; il en va de même d'une personne grimpant à un arbre pour rechercher le chat de la maison et qui finalement chutera et nécessitera quand même une intervention d'urgence. Il apparaît donc important, pour la préservation du droit à être secouru, de développer une meilleure information préventive sur le sujet et, pour les pouvoirs publics, d'encourager les initiatives privées en la matière pour dégager les secours de ces missions secondaires.

¹⁶⁶⁵ Isabelle VERBAERE, « Sapeurs-pompiers : ce que va changer la loi Matras », *La Gazette des communes*, 17 novembre 2021.

¹⁶⁶⁶ CSI, art. L. 742-1.

§2. Une rationalisation de la prise en charge des missions de secours par la solidarité nationale.

493. Le concept de « gratuité » qui, bien que souvent décrié par la doctrine¹⁶⁶⁷, s'applique pleinement dans le cadre de la mise en œuvre du droit à être secouru, correspond en réalité à une prise en charge par la solidarité de la Nation¹⁶⁶⁸. Il n'aura échappé à personne, d'une façon plus générale, que le coût du service public est un sujet évoqué avec attention ces dernières années, en particulier pour les activités qui ne nécessitent pas une contrepartie directe des usagers, et ce dans un contexte de tension pour les finances publiques. Le Professeur Fanny TARLET, tout en avertissant sur les difficultés que pourrait susciter ce système, met ainsi en avant « *l'idée de mesurer le coût des services publics qui avait germé pendant la crise des Gilets jaunes [et avait] conduit le gouvernement à étudier la possibilité de facturer fictivement les services publics aux administrés* »¹⁶⁶⁹, l'objectif affiché étant que le coût supporté par la solidarité nationale soit notamment mieux appréhendé par la population. Pour nous, cette idée pourrait faire parfaitement écho à celle de la recherche d'une responsabilisation des administrés, déjà évoquée et définie par ailleurs¹⁶⁷⁰, afin de ne pas solliciter inutilement ou de façon inadaptée les acteurs du secours¹⁶⁷¹. En la matière, le recours à la facturation est apparu pertinent pour réduire la mobilisation des acteurs dans le cadre de missions « secondaires » (A). Cette tendance, aujourd'hui clarifiée par la loi, est venue créer un débat plus large autour de certains aménagements à cette gratuité, y compris pour des missions relevant du droit à être secouru, sans parvenir à une réelle remise en cause (B).

A. Un possible recours à la facturation pour les missions secondaires.

494. Le recours à la facturation apparaît justifié dans le cadre de missions secondaires qui ne relèvent pas du droit à être secouru. L'objectif est justement de préserver ce droit fondamental et les finances publiques (1). En ce sens, le recours à la facturation est donc aujourd'hui pleinement consacré par le législateur et par le juge administratif (2).

¹⁶⁶⁷ V. *Supra*, paragraphes 108 et s. ; V. Également : Didier TRUCHET, *Droit administratif*, PUF, 2017, p. 386 : « Il n'existe pas de principe général de gratuité des services publics pour les usagers, contrairement à une idée reçue. Certains services publics sont gratuits en vertu d'une règle constitutionnelle (...) ou législative ».

¹⁶⁶⁸ Jean-François BRISSON, « La gratuité des missions : jusqu'où ? », in Olivier RENAUDIE (dir.), *Les Services départementaux d'incendie et de secours. Entre sécurité intérieure et réforme territoriale*, Institut Varenne, 2018.

¹⁶⁶⁹ Fanny TARLET, « Le coût du service public », *Dr. Adm.*, 2022, 145.

¹⁶⁷⁰ V. *Supra*, partie 1, titre 1, chapitre 2 (responsabilité).

¹⁶⁷¹ Cette question est également suscitée à travers la condamnation par le droit pénal des violences, dégradations, détériorations et sollicitations inutiles des secours qui engendrent des coûts importants.

1. La nécessité de préserver les acteurs du droit à être secouru et les finances publiques.

495. Une véritable prise de conscience sur la nécessité de recourir à la facturation. – Déjà en 2011, la Cour des comptes appelait à une véritable prise de conscience sur la multiplication des dépenses et des missions secondaires des acteurs du secours, notamment des SIS¹⁶⁷². La juridiction constatait ainsi que les recettes des SDIS « *pourraient être accrues grâce à (...) une facturation systématique, ce qui aurait aussi l'avantage de décourager les sollicitations abusives, à l'instar de la pratique développée* »¹⁶⁷³ dans certains départements. Elle poursuivait alors en invoquant la nécessité de « *rendre obligatoire la facturation des interventions au titre des opérations diverses et de revaloriser régulièrement les tarifs* »¹⁶⁷⁴. Il faut dire que la situation chiffrée, bien qu'ayant évoluée largement depuis, témoignait clairement de cette nécessité. À cette époque, la Cour des comptes s'appuyait donc sur ce constat : « *les opérations diverses ne se rattachant pas directement à l'exercice des missions des SDIS constituent 16% des interventions, mais les recettes qui en découlent n'atteignent pas 1% du total des recettes de fonctionnement* »¹⁶⁷⁵. Le poids grandissant de ces interventions, qui ne relèvent pas du droit à être secouru, menace à la fois l'équilibre financier des services d'incendie et de secours et leur disponibilité opérationnelle dans le cadre de la mise en œuvre de ce droit fondamental.

496. La préservation des urgences hospitalières : l'introduction du « ticket modérateur » – Si des difficultés importantes touchent aussi les urgences hospitalières, aux portes desquelles les patients se présentent en réclamant secours et soins, les pouvoirs publics ont porté la nécessité d'un aménagement de la prise en charge par la solidarité nationale. Évidemment garantie d'une certaine façon dans le cadre du droit à être secouru, s'il ne s'agit pas de la remettre en cause pour les demandes urgentes, il n'en demeure pas moins qu'a progressivement émergé l'idée d'une participation financière lorsque l'urgence n'est pas constatée et que la situation ne requerrait donc pas l'intervention de ces services ou une hospitalisation. Finalement, la loi du 14 décembre 2020¹⁶⁷⁶ est venue préciser que « *la participation de l'assuré aux frais occasionnés par un passage non programmé dans une structure des urgences d'un établissement de santé, autorisée, est fixée à une somme forfaitaire*

¹⁶⁷² Fabian MEYNAND, « SDIS : des conclusions à charge de la Cour des comptes », *La Gazette des communes*, 11 janvier 2012 ; V. ANNEXE N° 4 (délibération du SDIS du Calvdos, mise en place le 21 mars 2016).

¹⁶⁷³ COUR DES COMPTES, *Rapport public thématique sur les SDIS*, novembre 2011, p. 28.

¹⁶⁷⁴ *Ibid.*, p. 31.

¹⁶⁷⁵ *Ibid.*, p. 27.

¹⁶⁷⁶ Loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale (*JORF*, 15 décembre 2020).

due lorsque ce passage n'est pas suivi d'une hospitalisation dans un service de médecine, de chirurgie, d'obstétrique ou d'odontologie au sein de l'établissement »¹⁶⁷⁷. Ce « Forfait patient urgence » (FPU) est actuellement fixé, sauf dans le cadre de quelques exceptions, à un montant de 19,61 euros¹⁶⁷⁸. L'objectif est en réalité multiple : éviter de saturer les services d'urgences en faisant appel à la responsabilisation pour les cas non urgents, préserver le droit à être secouru en se concentrant sur les urgences, mais aussi veiller à l'équilibre de nos finances publiques et de sécurité sociale.

497. Solidarité nationale et aide médicale d'État : débat sur une prise en charge circonscrite à l'urgence. – Les débats sur l'aide médicale d'État (AME), qui permet une prise en charge des frais de santé à destination des personnes en situation irrégulière sur le territoire français, ne datent pas d'hier¹⁶⁷⁹. Les récents échanges autour de la polémique loi « Asile et immigration »¹⁶⁸⁰ ont rouvert ces questionnements et conduit le gouvernement de l'époque à demander une évaluation profonde de ce mécanisme. Le rapport Evin-Steffanini, publié en décembre 2023, mettait en évidence une augmentation du coût du dispositif supporté par la solidarité nationale en raison d'une hausse du nombre de bénéficiaires¹⁶⁸¹. Un amendement du Sénat avait récemment souhaité transformer l'AME en « aide médicale d'urgence » permettant uniquement une prise en charge d'actes préventifs et de « *soins urgents dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne ou d'un enfant à naître* »¹⁶⁸². À nouveau, l'urgence semble apparaître comme un critère de plus en plus recherché, bien que le gouvernement n'ait pas souhaité faire évoluer immédiatement le dispositif. Mais là aussi, l'idée de la fin de certaines prises en charge inquiète le milieu médical qui, s'il semble conscient des efforts budgétaires nécessaires à la

¹⁶⁷⁷ CSS, art. L. 160-13 I°), al. 4 ; Sur le sujet, v. Sabine CARTY, « Fasc. 430-20 : Régime général. Assurance Maladie. Prise en charge des frais de santé », *JCl. Protection sociale Traité*, 27 mars 2018 (maj. : 27 septembre 2023).

¹⁶⁷⁸ Arrêté du 17 décembre 2021 relatif aux montants du forfait patient urgences prévu à l'article L. 160-13 du code de la sécurité sociale (*JORF*, 29 décembre 2021).

¹⁶⁷⁹ V. Par exemple : Simon PIEL, « L'aide médicale d'État, un dispositif discuté à gauche comme à droite », *Le Monde*, 10 octobre 2012.

¹⁶⁸⁰ Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration (*JORF*, 27 janvier 2024) ; Marie-Christine DE MONTECLER, « Des pistes pour adapter l'aide médicale d'État... plus tard », *AJDA* 2023, p. 2251 ; Jean-Sébastien BODA, « Drame en cinq actes : l'adoption du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration », *JCP A* 2024, act. 1.

¹⁶⁸¹ Claude EVIN et Patrick STEFFANINI, Rapport sur l'aide médicale de l'État, décembre 2023, p. 8 et s.

¹⁶⁸² Amendement n°6 – Texte « Asile et immigration » adopté en 1^{ère} lecture par le Sénat (14 novembre 2023).

préservation des finances publiques, n'est pas sans mettre en avant les conséquences sanitaires potentielles d'une telle évolution¹⁶⁸³.

2. La possibilité de facturation consacrée par le législateur et le juge administratif

498. Exceptions à la gratuité, normes constitutionnelles et législatives. – Pour le Professeur Jean VIRET, « *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. (...) 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* »¹⁶⁸⁴. En prenant en compte l'importance de la fraternité, qui apparaît dans notre devise républicaine, ainsi que de la solidarité nationale telle qu'elle est reconnue dans le préambule de la Constitution de 1946, nous considérons qu'il s'agit tout de même d'un enjeu crucial pour la concrétisation du droit à être secouru. De ce point de vue et nous l'avons déjà évoqué, la reconnaissance de la gratuité des secours recouvre, en réalité, des enjeux considérables liés à l'égal accès de la population aux secours et donc à ce droit. Le Professeur Jean VIRET le reconnaît d'ailleurs, « *toute disposition législative qui aurait pour objet ou pour effet de retarder la distribution des secours pourrait s'avérer constitutionnellement contestable* »¹⁶⁸⁵. La fragilisation qu'entraînerait une fin généralisée ou un large aménagement de la gratuité pour les missions « principales » des secours, c'est-à-dire celles relevant du droit à être secouru et donc de l'urgence, pourrait apparaître comme l'un de ces effets contestables. Le législateur semble d'ailleurs en avoir conscience puisqu'il demeure très prudent sur cette question et vient encadrer la gratuité avec parcimonie, pour préserver le droit à être secouru.

499. Le cas des « carences ambulancières ». – Depuis la loi du 27 février 2002¹⁶⁸⁶, une prise en charge financière par le centre hospitalier est prévue en cas de carence des entreprises de transport sanitaire. Plusieurs circulaires interministérielles rappellent qu'une telle carence est « *avérée quand les ambulanciers sont dans l'impossibilité de répondre à la demande de transport sanitaire faite par le centre 15, faute de moyens matériels ou humains mobilisables*

¹⁶⁸³ Près de 4 500 médecins et autres soignants ont ainsi publié une tribune demandant le maintien de l'aide médicale d'État (v. notamment la tribune publiée dans le journal *Le Monde* du 02 novembre 2023).

¹⁶⁸⁴ Jean VIRET, « Le principe de gratuité des secours en question », *Note de l'Institut français de sécurité civile (IFRASEC)*, février 2014.

¹⁶⁸⁵ *Ibid.*

¹⁶⁸⁶ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (*JORF*, 28 février 2002, p. 3808).

dans des délais compatibles avec l'état de santé du patient »¹⁶⁸⁷. Lorsque les services d'incendie et de secours vont réaliser ces prestations, alors même qu'elles n'entrent pas dans leurs missions urgentes, leur coût est pris en charge par le centre hospitalier siège du SAMU¹⁶⁸⁸, dans le cadre d'une tarification fixée par arrêté interministériel¹⁶⁸⁹. Si l'évolution du « tarif » national fixé à 200 euros permet selon le ministère de l'Intérieur de « *préserver tant les capacités opérationnelles des SIS [en particulier pour les missions relevant du droit à être secouru] que leurs ressources financières* »¹⁶⁹⁰, les parlementaires et les services d'incendie et de secours critiquent la faiblesse de cette « *prise en charge* »¹⁶⁹¹. Une commission de conciliation départementale est également chargée d'examiner les désaccords à propos de la qualification et des prises en charge de telles carences¹⁶⁹².

500. La facturation consacrée par la loi Matras pour les missions secondaires. – Au-delà du caractère facultatif des missions ne relevant pas de l'urgence, expressément consacré par la loi Matras, le législateur est venu sécuriser juridiquement le recours à la facturation qui était jusque-là très incertain et inégal d'un territoire à un autre. Si des services d'incendie et de secours avaient déjà généralisé le recours à la facturation pour ce type d'intervention, d'autres ne le faisaient pas encore de façon systématique craignant notamment une certaine insécurité juridique. Le Code général des collectivités territoriales prévoit désormais que si les services d'incendie et de secours procèdent « *à des interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de leurs missions, ils peuvent demander aux personnes physiques ou morales*

¹⁶⁸⁷ V. Notamment : Circulaire DHOS/01/DDSC/BSIS n° 2007-388 du 26 octobre 2007 relative à la définition des indisponibilités ambulancières telles que prévues par l'arrêté du 30 novembre 2006 et aux conventions passées entre les services d'incendie et de secours et les établissements de santé sièges des SAMU.

¹⁶⁸⁸ CGCT, art. L. 1424-42 II°) : « *Les interventions effectuées par les services d'incendie et de secours sur la prescription du service d'aide médicale urgente, lorsque celui-ci constate le défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés pour une mission visant à la prise en charge et au transport de malades, de blessés ou de parturientes, pour des raisons de soins ou de diagnostic, et qui ne relèvent pas de l'article L. 1424-2 sont des carences ambulancières. (...) Les carences ambulancières font l'objet d'une prise en charge financière par l'établissement de santé où se situe le siège du service d'aide médicale urgente.*

Les conditions de cette prise en charge sont fixées par une convention entre le service d'incendie et de secours et l'établissement de santé où se situe le siège du service d'aide médicale urgente, selon des modalités fixées par arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité civile et de la sécurité sociale ».

¹⁶⁸⁹ Arrêté du 22 avril 2022 modifiant l'arrêté du 30 novembre 2006 fixant les modalités d'établissement de la convention entre les services d'incendie et de secours et les établissements de santé sièges des SAMU mentionnée à l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales (JORF, 24 avril 2022) ; Arrêté du 22 avril 2022 fixant le montant et les modalités de versement de l'indemnité de substitution pour l'adaptation de la couverture opérationnelle d'un service d'incendie et de secours sur un secteur non couvert par une garde ambulancière (JORF, 26 avril 2022).

¹⁶⁹⁰ QE n° 00230 de M. Cédric PERRIN (JO Sénat, 07 juillet 2022, p. 3 285).

¹⁶⁹¹ Rép. Min. n° 00230 (JO Sénat, 10 novembre 2022, p. 5 604).

¹⁶⁹² Décret n° 2023-922 du 6 octobre 2023 relative à la commission de conciliation paritaire chargée d'examiner les désaccords sur la qualification de carences ambulancières (JORF, 7 octobre 2023) ; CGCT, art. L. 1424-42 II°).

bénéficiaires ou demandeuses une participation aux frais, dans les conditions déterminées par délibération du conseil d'administration »¹⁶⁹³. L'objectif est ainsi de mieux préserver le droit à être secouru et les acteurs publics responsables de son déploiement, de même que les finances publiques, en dégageant les services d'incendie et de secours de ces missions secondaires. De la sorte, les délibérations des conseils d'administration des SIS se sont multipliées sur notre territoire en prévoyant de façon détaillée les tarifs correspondant à telles ou telles interventions n'entrant pas dans leurs missions de service public. Il s'agit typiquement d'interventions, que nous mentionnions déjà précédemment, concernant « *les portes coincées, les chats dans l'arbre, les nids de guêpes, les débouchages d'égouts (...) Autant de missions pour lesquelles certains particuliers n'hésitent pourtant pas à appeler les pompiers* »¹⁶⁹⁴. La jurisprudence prévoyait déjà cette possibilité avant même sa consécration législative, dès lors que la solidarité nationale ne doit être amenée à s'appliquer qu'aux missions urgentes relevant du droit à être secouru. C'était notamment le cas du déblocage d'un ascenseur à la demande de la société gestionnaire ne pouvant agir et demandant expressément l'intervention des sapeurs-pompiers¹⁶⁹⁵. Évidemment, la doctrine rappelle bien que cette possibilité de facturation « *ne vaut que pour les interventions visant à désincarcérer une personne bloquée dans un ascenseur, sans qu'existe un danger objectif concernant l'intégrité physique ou l'état mental de cette personne* »¹⁶⁹⁶. L'urgence apparaît là encore comme une condition cohérente et l'appréciation des conditions d'interventions par la régulation indispensable, la frontière entre les différentes missions est parfois perméable et incertaine. Ces évolutions marquent à la fois les difficultés des acteurs du secours, mais aussi le constat et la volonté de se concentrer sur les missions principales pour éviter le recul de l'intervention publique dans le cadre du droit à être secouru.

B. L'aménagement limité de la gratuité pour certaines missions relevant du droit à être secouru

501. Si les missions « secondaires » ou dites « de confort » amènent les acteurs, en particulier les services d'incendie et de secours, à facturer leurs interventions, la frontière avec les missions urgentes qui requièrent une prise en charge par la solidarité nationale apparaît en

¹⁶⁹³ CGCT, art. L. 1424-42 I°).

¹⁶⁹⁴ Hayat GAZZANE, « La Cour des comptes préconise déjà aux pompiers de faire payer des interventions », *Le Figaro*, 26 mars 2016.

¹⁶⁹⁵ CAA Douai, 14 décembre 2004, *SDIS de l'Eure*, n° 01DA00833 ; CAA Douai, 5 juillet 2005, *SDIS de l'Eure c./ Société OTIS*, n° 05DA00005.

¹⁶⁹⁶ Olivier GUILLAUMONT, « Imputation des frais de désincarcération des personnes bloquées dans un ascenseur », *AJDI* 2006, p. 144.

pratique parfois incertaine et ce malgré la mise en avant du critère d'urgence (1). Des débats ont également été menés sur la nécessité d'une responsabilisation financière dans certains cas spécifiques. Pour autant, les interventions doivent continuer à être prises en charge par les pouvoirs publics lorsqu'elles s'inscrivent dans le cadre du droit à être secouru (2).

1. Une frontière incertaine entre missions urgentes et non urgentes

502. Un difficile objectif de régulation des interventions à travers la facturation. – Si l'objectif affiché d'une facturation des missions secondaires est lié à une préservation des capacités opérationnelles des secours en incitant la population à privilégier les demandes urgentes, la doctrine et les pouvoirs publics ne sont pas unanimes sur ce point. Pour l'historien Yves BALLU, « *la gratuité des secours assure [par elle-même] une régulation de la demande. Tant qu'il y a une gratuité, c'est un service que l'on a des scrupules à demander* »¹⁶⁹⁷. Plusieurs données témoignent pourtant et malheureusement, comme nous l'avons démontré, d'une tout autre évolution ces dernières années. L'heure est donc à la responsabilisation de la population à travers la facturation de certaines missions. Malgré un objectif louable, cette tendance induit des craintes bien légitimes : pour la députée Bernadette LACLAIS, « *le risque, en annonçant une facturation à l'appelant, ou à la victime non appelante, est de restreindre aussi les appels utiles, induisant ensuite des coûts collectifs bien supérieurs, tant dans les dégâts matériels que dans le coût des soins médicaux* »¹⁶⁹⁸. Ce risque ne doit effectivement pas être éludé car il demeure bien réel. Le droit à être secouru doit donc continuer à être financé très largement par la solidarité nationale, parce que cette prise en charge tend aussi à assurer une certaine égalité d'accès et ne souffre pas d'une dissuasion financière. En ce qui concerne les missions secondaires, pour lesquelles la facturation est possible, nous pourrions alors penser qu'il conviendrait que la loi les identifie encore plus clairement, bien que cette identification ait déjà été rendue plus lisible grâce aux dispositions introduites par la loi Matras. Mais ce texte législatif laisse justement, par l'emploi de termes relativement génériques, une certaine marge d'appréciation aux acteurs du secours, les plus à même sans doute de déterminer ce qui relève ou non de l'urgence et des missions de service public qui sont les leurs. Ce pouvoir discrétionnaire permet justement d'éviter qu'une facturation trop stricte, déterminée dans le cadre de la loi, ne porte atteinte à la libre administration, ni ne mette en danger les personnes.

¹⁶⁹⁷ Charlie BUFFET, « Yves Ballu, historien de la montagne. Seule la gratuité assure l'égalité devant les secours », *Libération*, 2 mars 1999.

¹⁶⁹⁸ QE n° 94806 de Mme Bernadette LACLAIS (*JOAN*, 5 avril 2016).

503. L'urgence : une frontière « perméable » entre différentes missions de secours. –

L'urgence apparaît indéniablement tel le critère par excellence, nous l'avons démontré, permettant de distinguer les missions entrant dans le cadre du droit à être secouru et financées logiquement par la solidarité nationale, des missions plus secondaires qui pourraient y porter atteinte en monopolisant inutilement les capacités opérationnelles des secours. Pour autant, la distinction entre ces deux types de missions n'est pas toujours chose aisée et l'appréhension d'une situation, dans le cadre des mécanismes de régulation, peut s'avérer délicate. La pratique fait ainsi apparaître une prise en charge par la solidarité nationale de certaines missions qui, selon les données recueillies *in concreto*, pourraient entrer dans le champ d'application du droit à être secouru ou dans celui des missions secondaires et donc de la facturation. L'ouverture de porte devient ainsi une mission urgente quand un nouveau-né est laissé seul à l'intérieur du bâtiment ; le déblocage d'ascenseur le devient aussi lorsqu'une personne présente une pathologie grave ou a fait un malaise à l'intérieur¹⁶⁹⁹ ; de la même façon, la capture d'animaux ou la destruction de nids d'hyménoptères peuvent devenir des missions urgentes lorsque leur absence menace les personnes de façon impérieuse¹⁷⁰⁰. La jurisprudence administrative récente nous donne un autre exemple intéressant, dont la régularité de ce type d'intervention tend à se multiplier du fait du vieillissement de la population. En effet, pour le juge, un SDIS ne peut facturer l'intervention qu'il effectue à la demande d'une entreprise de téléassistance, même si la personne n'a pas été constatée en danger lors de leur arrivée. Il faut évidemment pour cela que l'opérateur de téléassistance ait effectué les diligences nécessaires pour éviter une intervention inutile, que la personne soit en danger ou que l'opérateur n'ait pas obtenu de réponse de la personne qu'on présume alors comme étant dans une situation de détresse¹⁷⁰¹. L'urgence est donc parfois déterminée en fonction d'autres éléments complémentaires plus ou

¹⁶⁹⁹ CAA Lyon, 14 décembre 2010, *SDIS de la Savoie*, n° 09LY03001 ; Cathy SCHMERBER, « À qui les SDIS peuvent-ils demander une participation à leurs frais d'intervention ? », *AJDA* 2011, p. 850.

¹⁷⁰⁰ V. Par exemple : Conseil d'administration du SDIS de Vendée, Délibération du 5 février 2019.

¹⁷⁰¹ CE, 28 juin 2023, *SDIS du Loiret*, n° 463457, Lebon T., *AJDA* 2023, p. 1258 : « C'est sans erreur de droit que la cour administrative d'appel, après avoir relevé les circonstances rappelées ci-dessus, a jugé, d'une part, qu'au moment de lancer cette intervention, le SDIS du Loiret avait agi au titre de la mission de service public de secours aux personnes, au sens de l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales et, d'autre part, que la circonstance que cette intervention s'était finalement révélée inutile ne permettait pas de la regarder, a posteriori, comme ne relevant pas de cette mission et par suite facturable à la personne secourue.

En deuxième lieu, en revanche, dans l'hypothèse où la société de téléassistance aurait sollicité l'intervention du SDIS sans avoir accompli les diligences qui lui incombent pour éviter une intervention inutile, cette intervention devrait être regardée comme ayant été sollicitée par cette société à son profit. En jugeant que la société ne pourrait alors être regardée comme bénéficiaire de l'intervention, au sens de l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit ». ; Xavier PRÉTOT, « Le SDIS ne peut facturer une intervention à une société de téléassistance dès lors que celle-ci a accompli les diligences pour éviter une intervention inutile », *JCP A*, 2024, comm. 2006 ; Mathieu TOUZEIL-DIVINA, « Noblesse et gratuité confirmées de certaines missions de service public du SDIS », *JCP A*, 2023, act. 458.

moins subjectifs que les secours et le juge doivent appréhender à l'aune des nouvelles dispositions législatives.

2. La volonté de faire émerger des responsables assumant la charge financière des secours

504. Une préservation de la « gratuité » : pour combien de temps encore ? – Si la facturation tend à se généraliser pour les missions secondaires, il est constant que la gratuité des interventions, induite par la solidarité nationale, perdure pour les actes urgents dans le cadre du droit à être secouru. Pour autant, cette perspective apparaît de plus en plus mise à mal par des débats récurrents sur le sujet – ces débats demeurent même très avancés en matière de sécurité, notamment pour les manifestations sportives et culturelles¹⁷⁰² –, bien que soit reconnu collectivement que la gratuité demeure « *l'une des noblesses de notre système* »¹⁷⁰³. Sans généraliser ainsi une facturation qui serait susceptible de porter atteinte au droit à être secouru, les pouvoirs publics semblent aujourd'hui considérer comme acceptables un certain nombre d'aménagements à cette prise en charge sur les deniers publics. Heureusement, du point de vue de la préservation du droit à être secouru, ces exceptions restent marginales ou induites par des objectifs très précis et circonscrits face à idées éminemment plus dangereuses sur ces questions.

505. Les acteurs du secours constitués en parties civiles : la perspective de l'incendie volontaire. – Le Code de procédure pénale prévoit notamment qu'en cas « *de poursuites pénales pour incendie volontaire, les personnes morales de droit public peuvent se constituer partie civile devant la juridiction de jugement en vue d'obtenir le remboursement, par le condamné, des frais qu'elles ont exposés pour lutter contre l'incendie* »¹⁷⁰⁴. Cette possibilité, clarifiée par la loi Matras et s'entendant à l'incendie volontaire de tout bien, existait déjà depuis 1987¹⁷⁰⁵ mais se trouvait peu appliquée alors même qu'elle ne concernait que les incendies volontaires des « *bois, forêts, landes, maquis, garrigues, plantations ou reboisements* »¹⁷⁰⁶. La

¹⁷⁰² Sur le sujet, v. notamment : Florence NICOUD, « La sécurisation policière des manifestations : "Mercato" ou utopique gratuité du service public de la police ? », *JCP A*, 2022, 2252.

¹⁷⁰³ Mathieu TOUZEIL-DIVINA, *Ibid.*

¹⁷⁰⁴ CPP, art. 2-7.

¹⁷⁰⁵ Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs (*JORF*, 23 juillet 1987, p. 8 199), art. 35. ; V. L'action en réparation du SDIS rejetée par la Cour de Cassation pour l'incendie volontaire mis en œuvre par une personne sur la maison d'habitation de son ex-conjoint : Cass. Civ. 2^e, 22 novembre 2007, n° 06-17.995 ; Julien BOURDOISEAU, « Action en remboursement au profit d'un service départemental d'incendie et de secours », *D* 2008, p. 1741.

¹⁷⁰⁶ Cass. Crim., 14 janvier 2020, n° 19-80.186, FS-P+B+I ; Lucile PRIOU-ALIBERT, « Limites à la recevabilité de la constitution de partie civile d'un SDIS », *Dalloz actualité*, 12 février 2020.

multiplication des feux de forêt, particulièrement accentuée par le dérèglement climatique¹⁷⁰⁷, mobilise chaque année des moyens de sécurité civile considérables pour porter secours aux populations et à leurs biens. La vocation punitive du texte apparaît donc logique, sans pour autant méconnaître le droit à être secouru en ce qu'elle ne concerne pas les victimes et dès lors que l'incendiaire est animé de mauvaises intentions à travers un geste volontaire. Il est à noter que le remboursement ici possiblement demandé ne s'étend pas aux incendies involontaires, commis par exemple par imprudence. Une proposition de loi avait été déposée pour ce genre de situations¹⁷⁰⁸, visant à responsabiliser les populations face à un risque de plus en plus important. Freinée par la nécessité de préserver un droit à être secouru, cette proposition n'a toutefois pas poursuivi son parcours législatif. Le risque aurait alors été que l'incendiaire involontaire soit dissuadé de prévenir les secours de peur qu'on le condamne à rembourser les frais engagés. Cet abandon n'a donc pas manqué de susciter la satisfaction unanime de la doctrine¹⁷⁰⁹, reprenant l'enjeu historiquement retenu en une telle occasion, c'est-à-dire « *la généralité des habitants dont les propriétés pourraient être atteintes par le feu si les progrès n'en étaient pas arrêtés* »¹⁷¹⁰ et donc le bénéfice général résultant de l'opération de secours.

506. Les acteurs du secours constitués en parties civiles : la situation des atteintes à l'environnement. – Alors que le Code de l'environnement fait, plus généralement, de la théorie du « pollueur-payeur »¹⁷¹¹ un principe cardinal de notre législation environnementale, des dispositions autorisent les secours à demander le remboursement de frais engagés aux responsables d'un accident ou incident portant atteinte au milieu aquatique ou marin (pollution, etc.) en se constituant partie civile devant les juridictions pénales¹⁷¹². Cette même possibilité est offerte aux secours pour les accidents ou incidents, résultant d'une installation classée pour

¹⁷⁰⁷ V. *Supra*, paragraphes 409 et s.

¹⁷⁰⁸ Bernard DEFLESSELLES et a., Proposition de loi n° 3232 visant à permettre aux services départementaux d'incendie et de secours d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire, Assemblée nationale, 9 mars 2011 : « *En cas de poursuites pénales pour incendie volontaire ou involontaire par manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, dans les bois, forêts, landes, maquis, garrigues, plantations ou reboisements, les personnes morales de droit public, y compris les services d'incendie et de secours, peuvent se constituer partie civile devant la juridiction de jugement en vue d'obtenir le remboursement, par le condamné, des frais qu'elles ont exposés pour lutter contre l'incendie* ».

¹⁷⁰⁹ Audrey MOREL-SENATORE, « Existe-t-il un droit fondamental au prompt secours ? », *RDSS* 2018, p. 238 ; Marie-Christine DE MONTECLER, « Remboursement des frais des services d'incendie et de secours », *AJDA* 2011, p. 1108.

¹⁷¹⁰ Cass. Crim. 15 janvier 1866, *Chausson c./ Préfet de Police de Paris* ; Sur un raisonnement identique : Xavier PRÉTOT, « Sur un fragment de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité », *RDP* 2002, p. 987 ; V. Aussi : Cass. Crim. 2^e, 22 novembre 2007, n° 06-17.995.

¹⁷¹¹ C. Envir., art. L. 110-1.

¹⁷¹² C. Envir., art. L. 211-5 al. 7.

la protection de l'environnement (ICPE)¹⁷¹³. La jurisprudence rappelle que, dans ce cadre, les secours doivent apporter la preuve de la responsabilité et démontrer la réunion des conditions habituellement retenues dans ce cadre¹⁷¹⁴. Il faut rappeler, par ailleurs, que ce raisonnement ne date pas d'hier puisqu'un décret impérial de 1813 prévoyait déjà de mettre à la charge des exploitants de mines les dépenses afférentes aux secours dans le cadre de ces activités¹⁷¹⁵. Enfin, la jurisprudence sur ce sujet note que la gratuité ne s'applique pas lorsque les interventions du service d'incendie et de secours permettent de pallier les risques de pollution ou de lutter contre ses effets¹⁷¹⁶. Le législateur n'a toutefois pas étendu cette possibilité aux pollutions engendrées par les particuliers, dès lors que la protection de l'environnement apparaît comme une mission d'intérêt général et qu'il incombe que les personnes ne se mettent pas en danger dans ce type de situations¹⁷¹⁷.

507. Un droit à être secouru gratuitement à l'étranger ? – La France a pour tradition et obligation de longue date, comme nombre d'autres pays dans le monde, de soutenir et secourir ses ressortissants, quel que soit l'endroit où ils se trouvent, y compris en dehors des frontières nationales, dans les limites de ce qu'il est possible de faire au sein d'un autre État souverain. Malgré ce constat, le droit à être secouru que nous évoquons dans notre étude se veut principalement applicable au territoire de la République française. Il peut pour autant arriver que les pouvoirs publics engagent des moyens visant à porter secours à des Français en détresse à l'étranger. De ce point de vue, la loi du 27 juillet 2010 sur l'action extérieure de l'État¹⁷¹⁸ introduit des dispositions relatives aux opérations de secours à l'étranger et qui vont à l'encontre d'une prise en charge par la solidarité nationale, en tout cas dans certaines hypothèses. Tout d'abord, son article 22 permet à l'État d'exiger « *le remboursement de tout ou partie des dépenses qu'il a engagées ou dont il serait redevable à l'égard de tiers à l'occasion d'opérations de secours à l'étranger au bénéfice de personnes s'étant délibérément exposées, sauf motif légitime tiré notamment de leur activité professionnelle ou d'une situation d'urgence, à des*

¹⁷¹³ C. Envir., art. L. 514-16.

¹⁷¹⁴ Par exemple, pour l'incendie d'un centre de tri de déchets géré par une société : Cass. Civ. 3^{ème}, 23 mai 2007, *SDIS de Meurthe-et-Moselle c./ Société Rimma*, n° 06-11.647. V. Également : Xavier PRÉTOT, « Le principe de pollueur-payeur fait-il obstacle à la gratuité des interventions du service d'incendie et de secours ? », *JCP A*, 2016, 33.

¹⁷¹⁵ Décret impérial du 3 janvier 1813 sur les mines, notamment art. 20 : « *Les dépenses qu'exigeront les secours donnés aux blessés, noyés ou asphyxiés, et la réparation des travaux seront à la charge des exploitants* ».

¹⁷¹⁶ CAA Bordeaux, 29 avril 2016, *SDIS des Deux-Sèvres c./ SARL SGTP Racaud*, n° 14BX02623.

¹⁷¹⁷ CAA Nantes, 17 février 2004, *Hemery*, n° 00NT00477. V. Philippe BILLET, « L'intervention des sapeurs-pompier en vue de circonscrire une pollution relevant de la nécessité publique, le responsable de cette pollution ne peut être tenu des frais exposés à cette occasion », *JCP A*, 26 juillet 2004.

¹⁷¹⁸ Loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État (*JORF*, 28 juillet 2010, p. 13921).

risques qu'elles ne pouvaient ignorer ». De plus, son article 23 prévoit une possible action récursoire de l'État « à l'encontre des opérateurs de transport, des compagnies d'assurance, des agents de voyage et autres opérateurs de la vente de voyages et de séjours, ou de leurs représentants, auxquels il a dû se substituer en organisant une opération de secours à l'étranger, faute pour ces professionnels d'avoir fourni la prestation de voyage ou de rapatriement à laquelle ils étaient tenus à l'égard de leurs contractants ». Comme nous pouvons le comprendre, cette « facturation » vise avant tout à responsabiliser les touristes qui pourraient être pris en otage ou se mettre en danger dans certains États du monde. Comme le rappelle la doctrine, « les propos introductifs du projet de loi précisent que l'obligation d'assistance consulaire des États à l'égard de leurs ressortissants, issue de la convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963 ne saurait s'assimiler à l'obligation de secours aux personnes qui s'impose à lui sur son territoire. L'État français ne peut déployer à l'étranger des moyens opérationnels qu'avec l'accord des autorités locales, sous peine de violer la souveraineté territoriale de cet État. Plusieurs pays ont fait le même choix que la France. L'Allemagne, par exemple, reconnaît la possibilité pour l'État de rechercher une participation au coût de sauvetage de ses ressortissants »¹⁷¹⁹. Le droit à être secouru en France n'est donc pas remis en cause par ces évolutions législatives.

508. L'imprudence des populations : une perspective d'exception irréalisable. – Plusieurs affaires médiatisées ont questionné le législateur quant à l'imprudence caractérisée des personnes à secourir. À l'été 2013, d'importants moyens de secours ont ainsi été déployés pour rechercher et secourir deux couples pratiquant le canoë-kayak dans les célèbres gorges du Verdon. En réalité, bien loin des perspectives dramatiques imaginées par les autorités, les quatre individus avaient simplement abandonné leur embarcation sans prévenir le responsable de la location¹⁷²⁰. Mais comme l'expliquent le député Olivier AUDIBERT-TROIN et d'autres parlementaires, « alors qu'un dispositif exceptionnel – dont le coût est estimé à 65 000 euros – a été mis en place pour les retrouver, rien ne permettait d'entamer des poursuites à l'encontre de ces personnes indélicates et d'exiger des réparations »¹⁷²¹. En réaction, ils ont proposé d'introduire dans notre droit la possibilité pour l'État, les communes et les services d'incendie

¹⁷¹⁹ Suzanne SPRUNGARD, « La fin des opérations de secours gratuites », *Juristourisme* n° 123, octobre 2010, p. 6.

¹⁷²⁰ Sur cette affaire : Constance JAMET et Jean-Marc LECLERC, « La lourde facture laissée par les faux disparus du Verdon », *Le Figaro*, 18 août 2013.

¹⁷²¹ Olivier AUDIBERT-TROIN et a., Proposition de loi n° 1455 visant à encadrer le principe de gratuité des secours en cas d'imprudence caractérisée des personnes secourues, Assemblée nationale, 10 octobre 2013.

et de secours de demander, y compris pour les missions relevant du droit à être secouru, « *le remboursement des frais engagés à l'occasion d'opérations de secours consécutives à une imprudence caractérisée des personnes secourues* »¹⁷²². Si l'on se rapporte aux définitions généralement données, l'imprudence s'illustre par « *une espèce de faute non intentionnelle, source de responsabilité (...) qui se distingue de la négligence par l'initiative qu'elle suppose* »¹⁷²³. Le droit pénal différencie ainsi la simple imprudence de l'imprudence caractérisée évoquée dans la proposition de loi sur les secours : « *la faute caractérisée est a priori plus lourde que la faute simple en ce que le risque de survenance du dommage est ici particulièrement prévisible* »¹⁷²⁴. Nous pouvons comprendre ainsi l'imprudence caractérisée retenue par les députés pour tenter de faire évoluer les possibilités de remboursement des frais de secours dans de tels cas. Mais la solidarité nationale, dans le cadre du droit à être secouru, ne peut s'arrêter aux seules imprudences de la population sans créer un dangereux précédent. *A contrario* des possibilités de remboursement à l'encontre du cas spécifique de l'incendiaire volontaire, dont les conséquences peuvent s'étendre rapidement à une plus large population et résultent d'un acte purement volontaire et malveillant, le remboursement des frais de secours occasionnés pour les autres cas d'imprudence – même « caractérisée » – reviendrait à ouvrir une véritable « boîte de Pandore ». Le risque demeure que cette tendance s'accompagne alors ensuite de questionnements analogues pour d'autres situations d'imprudence : pourquoi alors prendre en charge, au nom de ce droit et de la solidarité nationale, les secours de l'accidenté de la route qui a imprudemment commis un excès de vitesse ? Pourquoi prendre en charge les secours et soins de la personne qui a été imprudente en fumant du tabac ou en buvant de l'alcool, addictions desquelles résulteraient les maladies qui les touchent et sur lesquelles l'information préventive est quotidienne ? La liste pourrait s'allonger inexorablement et ferait peser un risque – que le législateur n'est pas prêt à prendre aujourd'hui – sur le droit à être secouru. Ces raisons poussent la doctrine à critiquer¹⁷²⁵, de façon unanime, cette proposition de loi à laquelle il n'a pas été donné suite par le législateur et l'exécutif. Il en résulte que, malgré l'inquiétude suscitée par ce type de propositions, le droit à être secouru n'en ressort point atteint

¹⁷²² *Ibid.*, art. 1^{er} et 2.

¹⁷²³ Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, 10^e Ed., 2014, p. 526.

¹⁷²⁴ Alain SÉRIAUX, « L'appréciation de la faute pénale d'imprudence en droit français contemporain », *RSC* 2017, p. 231 ; Sur le sujet, v. également : Anne PONSEILLE, « La faute caractérisée en droit pénal », *RSC* 2003, p. 79.

¹⁷²⁵ V. Par exemple : Jean VIRET, *Op. Cit.* : « 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 ».

dans sa substance, sa mise en œuvre et sa nécessaire préservation. Il en ressort même renforcé, la prise en charge par la solidarité nationale continuant à être pleinement défendue.

509. De rares exceptions : entre autoroutes et montagne. – La loi relative à la démocratie de proximité¹⁷²⁶ a, depuis 2002, introduit deux exceptions à la prise en charge des secours par la solidarité nationale. Pour autant, il s'agit de situations très spécifiques desquelles ne résulte pas une remise en cause plus globale de la gratuité des secours dans le cadre du droit à être secouru. La première concerne les interventions effectuées par les services d'incendie et de secours sur le réseau routier ou autoroutier concédé¹⁷²⁷. La solidarité nationale continue à s'appliquer d'une certaine manière en ce que la société concessionnaire en charge, et non les personnes secourues, participe à la prise en charge de ces interventions. Dans cette situation, les services d'incendie et de secours sont considérés, en quelque sorte, comme des prestataires des sociétés concessionnaires sur leurs infrastructures. Par ailleurs, les usagers participent au financement des sociétés à travers le paiement de péages routiers. Quoi qu'il en soit la somme ne varie pas en fonction du besoin ou non de secours et cette participation financière reste « indolore » pour les usagers. L'autre exception concerne les activités sportives et de loisirs, puisque le Code général des collectivités territoriales prévoit, depuis 2002, que les communes peuvent percevoir « *le remboursement des frais engagés à l'occasion d'opérations de secours consécutives à la pratique de toute activité sportive ou de loisirs. Cette participation, que les communes peuvent exiger sans préjudice des dispositions applicables aux activités réglementées, aux intéressés ou à leurs ayants droit, peut porter sur tout ou partie des dépenses et s'effectue dans les conditions déterminées par les communes* »¹⁷²⁸. Il est à noter que cette demande n'est possible que dans l'hypothèse où « *les communes sont tenues d'informer le public (...), par un affichage approprié en mairie et, le cas échéant, dans tous les lieux où sont apposées les consignes relatives à la sécurité* »¹⁷²⁹. Le législateur n'a fait, en réalité, qu'étendre

¹⁷²⁶ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (JORF, 28 février 2002) ; Sur le sujet, v. notamment : Xavier PRÉTOT, « Sur un fragment de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité », RDP 2002, p. 987.

¹⁷²⁷ CGCT, art. L. 1424-42 al. 6 et 7 : « *Les interventions effectuées par les services d'incendie et de secours sur le réseau routier et autoroutier concédé font l'objet d'une prise en charge par les sociétés concessionnaires d'ouvrages routiers ou autoroutiers.*

Les conditions de cette prise en charge sont déterminées par une convention entre les services départementaux d'incendie et de secours et les sociétés concessionnaires d'ouvrages routiers et autoroutiers, selon des modalités fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des finances ».

¹⁷²⁸ CGCT, art. L. 2331-4 15°.

¹⁷²⁹ Ibid. ; CAA Marseille, 14 mars 2014, Cne de Risoul, n° 12MA00922 ; François BARQUE, « Remboursement des frais de secours en montagne : l'exigence d'une obligation d'affichage », JCP A, 2015, 2207.

le dispositif qui existait depuis 1985 pour la pratique du ski de fond et du ski alpin¹⁷³⁰. En pratique, cela n'a pas amené de grands changements car il apparaît clairement que les zones montagneuses sont les premières à être visées et concernées par cette exception¹⁷³¹. Il faut dire que les activités sportives y sont variées et souvent dangereuses, obligeant parfois les communes à engager des moyens de secours privés au-delà des acteurs publics et grevant largement des budgets souvent contraints¹⁷³². Malgré des questionnements et objectifs intéressants, la doctrine et les parlementaires critiquent ce glissement et avertissent avec une véhémence légitime sur les risques qu'il pourrait comporter pour le droit à être secouru¹⁷³³. Pour certains auteurs, pourtant favorables à une réforme sur l'utilisation de tels moyens par les communes, il aurait été plus opportun que la loi prévoie d'assortir la pratique d'une activité sportive dangereuse à la souscription d'une « *assurance obligatoire, systématiquement exigée pour accéder [par exemple] aux remontées mécaniques* »¹⁷³⁴. Heureusement, la contrainte d'affichage vient limiter en pratique cette exception qui reste appliquée aux seuls domaines skiables comme cela était déjà le cas auparavant. De même, le financement du déploiement de moyens de secours des SDIS ou de l'État incombe à ces autorités, ce qui permet de limiter les effets de l'exception prévue par le législateur¹⁷³⁵.

Section 2 – L'intervention encouragée d'acteurs économiques privés aux côtés des pouvoirs publics

510. L'intervention d'acteurs privés, au sein même de domaines généralement gérés par les pouvoirs publics ou dans des domaines connexes à ceux-ci, suscite parfois une forme

¹⁷³⁰ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (*JORF*, 10 janvier 1985, p. 320), art. 97.

¹⁷³¹ V. Benoît MIELLET, « Fasc. 3580 : Accès à la nature à des fins de loisirs », *JCl. Env. Dev. Dur.*, 10 juillet 2014 (maj : 2 octobre 2019), §100.

¹⁷³² Circulaire du 6 juin 2011 relative aux orientations générales pour la mise en œuvre des moyens publics concourant au secours en montagne et sa formalisation dans le cadre d'une disposition spécifique ORSEC (NOR : IOCK1110769C).

¹⁷³³ Sur le sujet, v. : Maurice BODECHER, « Remboursement des frais de secours : le slalom législatif », *Gaz. Pal.*, 11-12 février 2005, p. 4 ; Philippe YOLKA, « Secours en montagne : une réforme en pente douce. À propos de la circulaire du 6 juin 2011 », *JCP A* 2011 n° 28, 11 juillet 2011 ; François SERVOIN, « La sécurité civile en montagne », *RFDA* 1985, p. 805 ; V. Également : QE n° 10 619 de M. Bernard PIRAS (*JO Sénat*, 22 janvier 2004) ; QE n° 31 005 de M. René TRÉGOUËT (*JO Sénat*, 8 février 2001) ; QE n° 14 293 de M. Serge MATHIEU (*JO Sénat*, 25 février 1999, p. 578) ; QE n° 16 503 de M. Michel BARNIER (*JO Sénat*, 20 mai 1999, p. 1 651).

¹⁷³⁴ V. Par exemple : Marie-France DELHOSTE, « L'article 54 de la loi relative à la démocratie de proximité : une réforme du remboursement des frais de secours souhaitable mais déjà controversée », *RFDA* 2003, p. 274. V. Également : Marie-France DELHOSTE, « Le remboursement des frais de secours », *RGCT* 2002, p. 353.

¹⁷³⁵ Déjà en 2001, le Ministère de l'intérieur rappelait que, même en montagne, les « opérations de secours réalisées par les services publics entrent dans le cadre du principe de gratuité et de solidarité nationale » (Rép. Min., *JO Sénat*, 19 avril 2001, p. 1361) entendant par-là que seuls les moyens privés déployés par les communes pouvaient faire l'objet d'un remboursement.

d'appréhensions. Ces craintes sont particulièrement renforcées en France où l'interventionnisme de l'Administration apparaît de longue date comme un marqueur de notre organisation, aux côtés du libéralisme dans un fonctionnement que cette coexistence rend si singulier. L'interventionnisme ainsi recherché, d'ailleurs toujours largement préservé aujourd'hui, n'en concède pas moins un pouvoir administratif à certaines personnes privées. Ayant d'ailleurs fait l'objet d'une thèse¹⁷³⁶, ce sujet est source de préoccupations au même titre que la participation de longue date des personnes privées, encouragée encore davantage par un élan libéral plus récent, dans le cadre de certaines activités de service public. Il est vrai qu'à ce propos, le droit européen de la concurrence illustre notamment un certain changement de paradigme en assimilant certaines d'entre elles à de véritables activités économiques¹⁷³⁷. Pour autant, la Professeur Anne-Laure GIRARD se veut plutôt rassurante quant aux interrogations plus générales qui se posent autour d'une supposée « prise de pouvoir » des entités privées et des risques qu'elle comporterait. Pour elle, il apparaît clairement que « *la résistance des cadres traditionnels, la capacité de l'État et de son droit à tout ramener dans leur giron rendent peu fructueux ce questionnement* »¹⁷³⁸. De la même façon, la thèse de Rodolphe ROYAL met en avant les limites constitutionnelles qui s'opposent souvent à un large élan de privatisation¹⁷³⁹. L'intervention d'acteurs privés économiques ne vient assurément pas remettre en cause, à l'heure actuelle, le droit à être secouru, pas plus d'ailleurs que l'intervention de la société civile que nous évoquerons par la suite et qui vient plutôt le consolider. L'action de ces acteurs marque toutefois, et de façon certaine, un recul de l'interventionnisme des pouvoirs publics dans un domaine sous tension et les difficultés de l'Administration à assurer seul la mise en œuvre de ce droit fondamental.

511. C'est d'abord dans le cadre de la mise en œuvre du droit à être secouru qu'il faut s'intéresser à la participation d'acteurs économiques privés (§1). Ces derniers sont également amenés à intervenir plus largement dans le déploiement de missions connexes, avec pour objectif de laisser l'Administration se concentrer sur l'essentiel (§2).

¹⁷³⁶ Marie CIROTTEAU, *Le pouvoir administratif des personnes privées*, Thèse Paris II, 2022.

¹⁷³⁷ V. Par exemple : CJCE, 25 octobre 2001, *Ambulanz Glockner*, n° C-475/99 ; CJCE, 16 juin 1987, *Commission c./ Italie*, n° C-118/85. Sur le sujet : Christophe LE BERRE, « La logique économique dans la définition du service public », *RFDA* 2008, p. 50 ; Anastasia ILIOPOULOU-PENOT, « Service public hospitalier et droit de l'Union », *RDSS* 2017, p. 626.

¹⁷³⁸ Anne-Laure GIRARD, « D'un pouvoir à l'autre », *RDP*, 2023, p. 1483.

¹⁷³⁹ Rodolphe ROYAL, *Les limites constitutionnelles à la privatisation. Étude de droit comparé (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Thèse Paris I, 2023.

§1. Des acteurs économiques privés complétant l'action des pouvoirs publics dans le déploiement du droit à être secouru.

512. Si l'intervention des acteurs privés économiques reste encore limitée dans la mise en œuvre du droit à être secouru (A), il n'en demeure pas moins qu'elle marque un nouveau partage de plusieurs missions s'exerçant dans le cadre du droit à être secouru. Faute d'initiative privée suffisante et du fait d'une pratique tolérée, celles-ci relevaient jusqu'ici plus largement des pouvoirs publics (B).

A. Une intervention limitée dans la mise en œuvre du droit à être secouru

513. L'organisation des secours, dans le cadre du déploiement du droit à être secouru, relève avant tout de la police administrative ce qui empêche largement la délégation de son organisation à des personnes privées (1). Toutefois, ce raisonnement – progressivement remis en cause à l'heure actuelle – n'empêche pas la participation d'acteurs privés économiques à la mise en œuvre matérielle de certaines missions relevant du service public des secours (2).

1. Le monopole des pouvoirs publics dans l'organisation des secours : le cadre imposé de la police administrative

514. **Des pouvoirs de police administrative insusceptibles de délégation.** – Cette thématique assez ancienne apparaît, encore aujourd'hui, comme l'un des questionnements majeurs du droit administratif français¹⁷⁴⁰. Dès 1932, le juge administratif considère que la délégation par une municipalité de certains de ses pouvoirs de police administrative à des personnes privées dans le cadre d'un contrat doit être considérée comme illégale¹⁷⁴¹. Le raisonnement de cette jurisprudence a été repris à plusieurs occasions par la suite sans jamais être réellement remis en cause¹⁷⁴², malgré un champ d'application lié aux activités de police incombant « par nature » aux pouvoirs publics qui n'est pas sans apporter parfois une certaine

¹⁷⁴⁰ V. Notamment : Olivier RENAUDIE, *Les transformations de la police administrative*, Coll. Actualité, LexisNexis, 2023 ; Arnaud BARBIER, *Les activités privées de sécurité à l'épreuve du droit public français : contribution à l'étude des mutations de la police administrative*, Thèse Paris XIII, 2018.

¹⁷⁴¹ CE, Ass., 17 juin 1932, *Cne de Castelnaudary*, n° 12045, Lebon, p. 595 : « le service de la police rurale, par sa nature, ne saurait être confié qu'à des agents placés sous l'autorité directe de l'administration ; qu'en confiant la charge de ce service à une fédération de propriétaires privés, le conseil municipal de Castelnaudary a excédé ses pouvoirs ».

¹⁷⁴² V. Par exemple : CE, 8 mars 1985, *Les Amis de la Terre*, Lebon, p. 73 ; TA Versailles, 17 janvier 1986, *Préfet de la Seine-et-Marne*, Lebon p. 303.

confusion en la matière¹⁷⁴³. Comme le rappelle le Professeur Vincent TCHEN, « *l'interdiction d'associer par voie contractuelle une personne privée à l'exercice d'une mission de police administrative trouve un prolongement naturel dans l'impossibilité de confier une telle compétence à une personne privée par un acte unilatéral* »¹⁷⁴⁴. L'auteur évoque en particulier l'exemple « sécuritaire » plus récent d'un conseil municipal qui avait décidé d'instituer un groupement de citoyens chargés de patrouiller dans les rues de sa ville et vers les bâtiments publics en vue d'assurer une véritable surveillance et de contacter les forces de l'ordre en cas de besoin¹⁷⁴⁵. Cette indélégalité est ainsi largement appliquée, sauf habilitation textuelle contraire¹⁷⁴⁶, y compris dans le domaine de la sécurité publique où ce principe demeure de plus en plus bousculé à l'heure actuelle¹⁷⁴⁷. De son côté, la jurisprudence du Conseil constitutionnel consacre donc ce principe d'indélégalité des pouvoirs de police administrative, à la fois pour les activités relevant par nature de la souveraineté des pouvoirs publics, mais aussi parfois en observant que ces activités s'appuient sur le fondement d'un texte constitutionnel. Les juges de la rue de Montpensier n'ont ainsi pas manqué d'identifier, dans l'interdiction de déléguer les pouvoirs de police administrative à une personne privée, une règle inhérente à l'identité constitutionnelle française, en tout cas pour ce qui relève de la « force publique »¹⁷⁴⁸.

515. L'organisation des secours dans le cadre de la police administrative : l'absence de délégation. – La mise en œuvre du droit à être secouru résulte largement des pouvoirs de police administrative générale et spéciales dans le cadre desquelles les pouvoirs publics veillent à sa bonne organisation et à la prise des décisions nécessaires¹⁷⁴⁹. La jurisprudence n'offre pas de réels exemples d'une volonté de délégation des pouvoirs de police en matière de secours et de sécurité civile. Cette absence de contentieux témoigne de la puissance du droit à être secouru,

¹⁷⁴³ Olivier RENAUDIE, *Op. Cit.*, p. 33 et s. ; Plus généralement, sur le sujet v. par exemple : Sarah PHILIBERT, « Les missions incombant par nature à l'État », *Dr. Adm.* 2022, étude 11.

¹⁷⁴⁴ Vincent TCHEN, « Fasc. 200 : Police administrative. Théorie générale », *JCl. Adm.*, 23 novembre 2020 (m-à-j : 15 février 2024), §106.

¹⁷⁴⁵ Sur le sujet : TA Montpellier, 5 juillet 2016, *Préfet de l'Hérault c./ Cne de Béziers*, n° 1506696.

¹⁷⁴⁶ V. Par exemple : TA Marseille, 25 janvier 2007, *Société Port Saint-Pierre Loisirs*, n° 0402388.

¹⁷⁴⁷ Sur le sujet, v. notamment : Arnaud BARBIER, *Les activités privées de sécurité à l'épreuve du droit public français : contribution à l'étude des mutations de la police administrative*, Thèse Paris XIII, 2018. ; Élina LEMAIRE, « Actualité du principe de prohibition de la privatisation de la police », *RFDA* 2009, p. 767 ; Philippe COSSALTER, « L'intervention du secteur privé dans les activités de sécurité publique : à la recherche d'une limite », in Hélène PAULIAT (dir.), *La sécurité intérieure en Europe : entre protection des citoyens et frénésie sécuritaire*, PULIM, 2010, p. 54 et s.

¹⁷⁴⁸ CC, 15 octobre 2021, *Société Air France*, n° 2021-940 QPC ; Martin MORALES, « L'interdiction de déléguer à une personne privée une compétence de police administrative : une règle inhérente à l'identité constitutionnelle de la France », *Dr. Adm.* 2022, comm. 10 ; Romain TINIÈRE, « L'article 12 de la DDH et l'identité constitutionnelle de la France », *AJDA* 2022, p. 1147.

¹⁷⁴⁹ V. *Supra*, partie 1, titre 1, chapitre 1.

mais aussi de l'attachement des pouvoirs publics et de la population à une certaine stabilité dans l'identification des détenteurs de ces compétences régaliennes. Il est clair que le droit français fait intervenir différentes autorités telles que les maires et les préfets qui permettent la mise en œuvre du droit à être secouru à travers des prérogatives de puissance publique. En fonction de l'ampleur des opérations de secours et de leur nature, ces acteurs sont amenés à intervenir plus ou moins largement d'un point de vue organisationnel et décisionnel. Ce sont ces prérogatives publiques indispensables qui ne peuvent, en réalité, être déléguées à des personnes privées. Le droit français met donc une limite non négligeable, du point de vue du droit à être secouru, au recul constaté de l'interventionnisme des pouvoirs publics qui doit rester prééminent en particulier dans la direction des secours. Toutefois, la proximité des notions de police administrative et de service public dans ce domaine participe aux interrogations pouvant être posées au sujet des activités pouvant être déléguées. Il en résulte un certain nombre de débats, parfois même de confusions, mais une généralisation de l'acceptation de voir confiées à des acteurs privés des missions dans des domaines où interviennent les acteurs de la police administrative.

2. L'exécution matérielle de certaines missions relevant du service public des secours : la possible émergence d'acteurs privés

516. Des personnes privées admises à intervenir pour des tâches matérielles d'exécution du service public. – Comme le souligne effectivement le Professeur Vincent TCHEN, « *l'interdiction de déléguer des compétences de police administrative à des personnes privées est strictement comprise. Elle n'interdit pas de les associer à une mission de police administrative si elles sont placées sous le contrôle d'une autorité publique et si elles ne disposent pas d'un pouvoir normatif* »¹⁷⁵⁰. Quelques exemples jurisprudentiels, y compris devant le Conseil constitutionnel, témoignent alors de la légalité de l'octroi de certaines tâches matérielles à des acteurs privés. C'est le cas notamment de l'action de contractuels de droit privé dans le cadre des missions de police administrative de l'Office national des forêts ou encore d'agents de sécurité privée agissant aux côtés des forces de l'ordre dans des missions plus secondaires (fouilles à l'entrée d'un événement sportif ou culturel par exemple). Dans ces deux exemples, le Conseil constitutionnel retient que le législateur s'assure bien, en les

¹⁷⁵⁰ Vincent TCHEN, *Op. Cit.*, §108.

autorisant, que ces tâches sont exécutées sous un étroit contrôle ou sous la direction directe de l'administration¹⁷⁵¹.

517. Un raisonnement analogue pour le service public des secours. – Si la question de la préservation des libertés met davantage en lumière le contentieux en matière de délégation de missions purement sécuritaires, le raisonnement évoqué peut toutefois trouver à s'appliquer en ce qui concerne les activités de secours. Nous l'avons vu les compétences décisionnelles et de direction dans le cadre des pouvoirs de police administrative ne doivent pas être délégués, ce qui reviendrait à mettre à mal la reconnaissance d'un droit fondamental à être secouru tant l'intervention des pouvoirs publics est un élément qui compte. Pour autant, l'exécution de certaines tâches matérielles, sous la direction et le contrôle des autorités de police compétentes, peut tout à fait être effectuée par des acteurs privés. Si cette tendance illustre un certain recul de l'interventionnisme des pouvoirs publics, elle vient malgré tout conforter la mise en œuvre du droit à être secouru *de facto* par une véritable « association » des acteurs privés économiques. L'objectif de ce partage renouvelé de l'action publique en matière de secours est avant tout d'assurer une plus grande efficacité dans des contextes difficiles pour les seuls acteurs publics et des capacités d'intervention rationalisées. Le juge administratif a d'ailleurs été amené à valider, de longue date, la délégation de service public octroyée ainsi à une société privée chargée prioritairement de deux missions sous l'autorité du chef de pistes, mais aussi en lien avec le maire de la commune concernée et d'autres acteurs du secours : exploiter deux hélicoptères chargés de missions de secours sur les pistes de ski et s'occuper du déclenchement préventif d'avalanches¹⁷⁵². Depuis lors, les missions des acteurs économiques privés, dans le cadre du service public des secours, ont eu tendance à croître et à se diversifier encore davantage, en particulier ces dernières décennies...

B. Une intervention néanmoins révélatrice d'un partage renouvelé de l'action publique

518. La forte sollicitation des secours et les difficultés qui les concernent incitent à un partage renouvelé de l'action publique en la matière. Ce partage s'illustre par l'intervention recherchée et effective de divers acteurs privés en lien avec les pouvoirs publics dans le cadre du droit à être secouru (1). La question d'une plus grande implication des acteurs privés de

¹⁷⁵¹ CC, 29 mars 2018, décision n° 2017-695 QPC ; CC, 31 mars 2023, décision n° 2023-1042 QPC ; V. Également : Jacques PETIT, « Police administrative et identité constitutionnelle de la France », *AJDA* 2022, p. 172.

¹⁷⁵² CAA Lyon, 24 octobre 2000, *Cne de Val d'Isère, SA SAF et Société Mont Blanc hélicoptère*, n° 96LY01868 et 96LY01900.

sécurité dans la mise en œuvre de ce droit fondamental peut également être posée aujourd'hui (2).

1. L'intervention recherchée d'acteurs privés dans des missions variées : un appui considérable pour la mise en œuvre du droit à être secouru

519. L'intervention des cliniques privées en matière de secours. – Les établissements publics de santé sont amenés à intervenir dans le cadre de l'ensemble des missions du service public hospitalier, ainsi que de l'aide médicale urgente s'inscrivant ainsi pleinement dans le champ du droit à être secouru¹⁷⁵³. Pour autant, les établissements de santé privés d'intérêt collectif, c'est-à-dire à but non lucratif et d'autres établissements privés de santé, notamment ceux poursuivant un but lucratif, sont également amenés à intervenir dans le cadre du service public hospitalier¹⁷⁵⁴. Sauf opposition de leur part et compte tenu de leurs modalités de fonctionnement, les premiers sont habilités de plein droit par les pouvoirs publics. Le second type d'établissements est habilité au cas par cas par le directeur général de l'Agence régionale de santé compétente. Une procédure contradictoire et des sanctions sont prévues en cas de manquements¹⁷⁵⁵. Cette situation témoigne de l'importance du contrôle opéré par les pouvoirs publics qui, s'ils ne sont pas toujours seuls à même de mettre en œuvre le droit à être secouru, restent très attentifs à sa bonne organisation. D'autres établissements privés non habilités sont également parfois autorisés à exercer une activité de soins prenant en charge des patients en situation d'urgence. Pour toutes les situations urgentes ou s'inscrivant dans le cadre de la permanence des soins, le législateur oblige les établissements privés à respecter des modalités de fonctionnement identiques à celles du service public hospitalier en garantissant en particulier l'absence de facturation de dépassements d'honoraires pour garantir l'égal accès au droit à être secouru¹⁷⁵⁶. Historiquement et de façon très générale, les établissements publics restent

¹⁷⁵³ Sur le sujet, v. *Supra*, partie 1, titre 1, chapitre 1 ; V. Également : CSP, art. L. 6112-1 et s. ; Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 relative à la modernisation de notre système de santé (*JORF*, 27 janvier 2016).

¹⁷⁵⁴ CSP, art. L. 6112-3 ; L. 6161-5 ; Sur le sujet, v. : Benoît APOLLIS et Didier TRUCHET, *Droit de la santé publique*, Coll. Mémentos, Dalloz, 11^e Ed., 2022, p. 238 et s.

¹⁷⁵⁵ CSP, art. L. 6112-4.

¹⁷⁵⁶ CSP, art. L. 6112-5 : « Les établissements de santé privés autres que ceux mentionnés aux 3° et 4° de l'article L. 6112-3 qui sont autorisés à exercer une activité de soins prenant en charge des patients en situation d'urgence sont associés au service public hospitalier.

Tout patient pris en charge en situation d'urgence ou dans le cadre de la permanence des soins dans ces établissements bénéficie, y compris pour les soins consécutifs et liés à cette prise en charge, des garanties prévues au I de l'article L. 6112-2 du présent code, notamment de l'absence de facturation de dépassements des tarifs fixés par l'autorité administrative et des tarifs des honoraires prévus au 1o du I de l'article L. 162-14-1 du code de la sécurité sociale.

largement prééminents dans le cadre de la prise en charge par les urgences, notamment à travers la régulation du SAMU. Malgré tout et face aux difficultés du secteur public, de nombreux établissements privés sont autorisés aujourd'hui par les pouvoirs publics à prendre en charge les urgences ou à assurer une permanence des soins amenant à eux des personnes auxquelles il est nécessaire de porter secours¹⁷⁵⁷. La Fédération de l'hospitalisation privée – qui évoque un chiffre de près de 3 millions de prises en charge annuelles dans les urgences de ces établissements – ne manque pas, depuis plusieurs années, d'appeler à une meilleure association et à une vraie coordination sur la gestion des urgences pour lesquelles les établissements publics apparaissent régulièrement submergés¹⁷⁵⁸. Une meilleure répartition des prises en charge entre ces deux acteurs témoignerait certes d'un recul déjà existant des pouvoirs publics, mais pourrait conforter la mise en œuvre du droit à être secouru à travers l'amélioration du temps d'attente et de la qualité des prises en charge. La période récente de la crise sanitaire a d'ailleurs témoigné d'une association réelle des établissements privés, notamment pour les urgences face à la submersion du secteur public, mais cette tendance ne semble pas avoir fait évoluer la lecture privilégiée jusqu'alors. Pour les urgences, il convient également de faire remarquer que la lecture des différents documents reflétant les politiques menées par les ARS traduit une volonté de voir les cliniques privées pallier avant tout le manque d'établissements publics de proximité sur un territoire donné. Cette politique privilégiant une approche « territoriale » conduit finalement à étudier en premier lieu les implantations sur le territoire, mais peu les capacités des établissements publics existants et les surcharges régulièrement constatées, en particulier pour les services d'urgences¹⁷⁵⁹. La préservation d'un droit à être secouru et de la qualité des prestations qui en résultent doit amener sans doute à repenser notre modèle hospitalier et à davantage coordonner l'ensemble des acteurs au risque le cas échéant de fragiliser à la fois les acteurs publics et les acteurs privés.

L'établissement associé au service public hospitalier s'assure, par tout moyen, que les patients pris en charge en situation d'urgence ou dans le cadre de la permanence des soins sont informés de l'absence de facturation de dépassements des tarifs des honoraires.

Lorsque ces obligations ne sont pas respectées, l'autorisation mentionnée au premier alinéa du présent article et l'association au service public hospitalier qui en découle peuvent être suspendues ou retirées, dans les conditions prévues à l'article L. 6122-13 du présent code.

Un avenant au contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens précise les conditions d'application du présent article et les modalités de coordination avec les autres établissements de santé du territoire ». ; CSP, art. L. 6111-1-4 : « Tout patient pris en charge en situation d'urgence ou dans le cadre de la permanence des soins bénéficie des garanties prévues au I de l'article L. 6112-2 ».

¹⁷⁵⁷ En 2019, la Fédération de l'hospitalisation privée compte 126 services d'urgences dans des établissements privés répartis dans 85% des départements français (Daniel ROSENWEG, « Urgences santé : n'hésitez pas à vous rendre dans une clinique ! », *Le Parisien*, 15 juin 2019 ; Nicolas GUARINOS, « Sans mesure d'urgence, la moitié des hôpitaux privés seront déficitaires l'an prochain », *Le Point*, 21 septembre 2023).

¹⁷⁵⁸ Anne JEANBLANC, « Les cliniques pourraient recevoir deux fois plus d'urgences », *Le Point*, 16 avril 2018.

¹⁷⁵⁹ V. Également : Jean-Yves GRALL, Rapport sur la territorialisation des activités d'urgences, 22 juillet 2015.

520. Les ambulances privées et le transport urgent. – Nous l'évoquions précédemment, les sapeurs-pompiers sont parfois sollicités en cas de « carences ambulancières », c'est-à-dire lorsque les ambulances privées disponibles sont insuffisantes pour répondre à l'ensemble des demandes de transport sanitaire. Si ces situations ont pu venir fragiliser les sapeurs-pompiers, acteurs publics extrêmement importants de la mise en œuvre du droit à être secouru, le législateur a tenté d'intervenir pour y remédier. Mais il faut signaler également que le secteur économique des ambulances privées est régulièrement sollicité par les établissements publics hospitaliers lorsque les moyens du SAMU ou du SMUR sont insuffisants. Une fois encore, cette situation illustre les difficultés des pouvoirs publics et un recul de leur interventionnisme. Pour autant, l'association d'acteurs économiques privés témoigne également d'une volonté de pallier ces difficultés et de veiller à la préservation du droit à être secouru. Le décret du 22 avril 2022¹⁷⁶⁰ illustre parfaitement cette volonté en ce qu'il reconnaît enfin plus clairement la possibilité pour le SAMU, dans le cadre de la « garde » organisée pour cela, de « solliciter les entreprises titulaires de l'agrément de transport sanitaire pour toute demande de transport sanitaire urgent, nécessitant une réponse rapide et adaptée à l'état du patient »¹⁷⁶¹. De la même façon, le Code de la santé publique prévoit que « les entreprises de transport sanitaire peuvent également être mobilisées pour réaliser un transport dans le prolongement de l'intervention d'un service d'incendie et de secours »¹⁷⁶² et « réalisent les interventions demandées par le service d'aide médicale urgente dans le cadre des situations sanitaires exceptionnelles »¹⁷⁶³. Les ambulances privées sont donc bien amenées à intervenir dans le cadre d'obligations résultant du droit à être secouru. Il faut dire que le cadre réglementaire mis en œuvre par le décret de 2022 mentionne la persistance d'un lien constant avec le personnel médical du service public hospitalier (transmission du bilan clinique et d'informations administratives sur le patient, acheminement vers l'établissement hospitalier...) et d'un cadre d'intervention strictement défini (délai à respecter, lien avec le médecin régulateur...) ¹⁷⁶⁴. Un autre décret du même jour vient encadrer strictement les gestes médicaux pouvant être réalisés par les ambulanciers privés¹⁷⁶⁵. Par ailleurs, il faut rappeler que ces entreprises font l'objet d'une procédure d'agrément par l'Administration¹⁷⁶⁶ et que, lorsqu'elles sont mobilisées, en

¹⁷⁶⁰ Décret n° 2022-631 du 22 avril 2022 portant réforme des transports sanitaires urgents et de leur participation à la garde (*JORF*, 24 avril 2022).

¹⁷⁶¹ CSP, art. R. 6312-17-1 I°.

¹⁷⁶² CSP, art. R. 6312-17-1 III°.

¹⁷⁶³ CSP, art. R. 6312-17-1 IV°.

¹⁷⁶⁴ CSP, art. R. 6312-17-1 I° et II°.

¹⁷⁶⁵ Décret n° 2022-629 du 22 avril 2022 relatif aux actes professionnels pouvant être accomplis par des ambulanciers dans le cadre de l'aide médicale urgente (*JORF*, 24 avril 2022).

¹⁷⁶⁶ CSP, art. L. 6312-2 et s. ; CSP, art. R. 6312-1 et s.

particulier par l'aide médicale urgente, les ambulances privées agissent dans le cadre d'une organisation rationalisée et d'un cahier des charges défini par l'ARS dans chaque département¹⁷⁶⁷. Une SMUR peut également recourir à une entreprise privée en cas de moyens publics insuffisamment disponibles, à condition qu'un médecin de l'établissement hospitalier puisse se trouver à bord de l'ambulance privée. Pour le juge administratif, la prise en charge doit alors être directement réglée par l'établissement hospitalier concerné dans le cadre conventionnel qui le lie à la société privée¹⁷⁶⁸, tandis que les autres prises en charge sont en principe fixées par une convention qui organise les rapports de ces transporteurs sanitaires privés avec les pouvoirs publics et les caisses d'assurance maladie¹⁷⁶⁹. Les pouvoirs publics restent donc largement présents dans le cadre de la mise en œuvre du droit à être secouru, même si certaines tâches matérielles sont exécutées, du fait d'un certain nombre de difficultés qui ne datent pas d'hier¹⁷⁷⁰, par ou avec le concours d'acteurs privés. Si aucun chiffre national n'est publié précisément, les remontées locales font part d'une augmentation importante et généralisée, ces dernières années, du recours aux ambulances privées pour des secours urgents¹⁷⁷¹.

521. Des acteurs économiques privés associés aux secours en montagne. – De la même façon, le Code de la santé publique prévoit qu'un agrément peut être octroyé à des entreprises privées de transports sanitaires aériens¹⁷⁷². Si des moyens publics existent dans ce domaine, ils restent peu nombreux et l'intervention d'entreprise privée permet de pallier certaines difficultés

¹⁷⁶⁷ CSP, art. R. 6312-19 et s.

¹⁷⁶⁸ TA Besançon, 12 janvier 2024, *SAS Ambulances et Taxis des 4 villages c./ CH de Lons-le-Saunier*, n° 220797 : « Une SMUR relève nécessairement d'un établissement de santé et, en outre, pour l'exercice de ses missions, ses équipes d'intervention comprennent toujours un médecin. Un établissement de santé disposant d'une SMUR peut toutefois faire appel aux moyens matériels d'une entreprise privée de transport sanitaire pour assurer une mission relevant de sa SMUR. Dans ce cas, un médecin de l'établissement doit alors se trouver à bord de l'ambulance privée et le transport effectué peut recevoir la qualification de " transport médicalisé ". (...) Il résulte des articles L. 162-22-13 et D. 162-6 du code de la sécurité sociale que les interventions auprès d'un patient par une SMUR sont prises en charge par la dotation globale de financement des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation. Dès lors, ces interventions correspondent à une mission de service public financée par l'établissement de santé auquel la SMUR est rattachée. Par conséquent, lorsqu'une entreprise privée de transport sanitaire assure un transport médicalisé au sens (...) du présent jugement, il appartient à l'établissement de santé de régler la prestation qui correspond à cette intervention par application d'un tarif fixé contractuellement avec cette société ».

¹⁷⁶⁹ CSS, art. L. 322-5-2 ; Convention nationale des transporteurs sanitaires privés prévue à l'article L. 322-5-2 du Code de la sécurité sociale (JORF, 23 mars 2003).

¹⁷⁷⁰ V. sur le sujet l'exposé des motifs d'une proposition de loi datant de 2010 : Alain MILON, Proposition de loi n° 239 portant statut des ambulanciers indépendants, des sociétés coopératives d'ambulanciers indépendants et des unions de coopératives d'ambulanciers indépendants, Sénat, 29 janvier 2010.

¹⁷⁷¹ V. Par exemple : Marlène MARTIN, « Le nombre d'interventions des ambulanciers pour urgence a explosé dans la Nièvre », *Le Journal du Centre*, 31 mars 2022 : « Entre 2017 et 2020, elles sont passées de 11.000 à 17.000 dans la Nièvre, ce qui met ce métier en tension ».

¹⁷⁷² CSP, art. R. 6312-24 et s.

dans la mise en œuvre du droit à être secouru depuis les années 1980¹⁷⁷³. L'importance de ces moyens privés, notamment aériens, est encore plus importante dans les territoires montagneux que leurs caractéristiques rendent souvent dangereux et plus difficiles d'accès. Au-delà, en particulier sur le domaine skiable, les communes veillent à mettre en place des équipes de secouristes privés chargés de porter secours aux blessés dans le cadre de leur activité. Nous l'avons vu, cela donne lieu à certains contrats entre la collectivité publique et des sociétés privées qui viennent compléter les moyens publics parfois insuffisants pour assurer la mise en œuvre du droit à être secouru. Ces acteurs sont notamment financés à travers les recettes générées par le paiement de redevances liées à la pratique sportive sur ces pistes.

2. Vers l'implication des entreprises de sécurité privée dans la mise en œuvre du droit à être secouru ?

522. L'inspiration d'un modèle de sécurité privée dans la sécurité publique. – La consécration expresse par le législateur d'un droit « à la sécurité »¹⁷⁷⁴, avec les débats que celle-ci peut susciter souvent dans la doctrine¹⁷⁷⁵, n'empêche pas l'association de plus en plus importante d'entreprises de sécurité privée dans des domaines qui, jusqu'il y a peu, demeuraient réservés aux autorités publiques¹⁷⁷⁶. Les forces de sécurité privée participent ainsi à des tâches matérielles de plus en plus nombreuses (surveillances, fouilles...), la plupart du temps sous le contrôle des pouvoirs publics¹⁷⁷⁷. Le Professeur Xavier LATOUR constate même qu'en « *matière de protection des biens et des personnes, il ne fait plus aucun doute que le secteur public ne peut plus se passer d'une collaboration avec le secteur privé. Cette collaboration s'impose comme une évidence et ne cesse de se développer* »¹⁷⁷⁸. Dans le cadre du droit à être secouru et des difficultés inhérentes à sa mise en œuvre, nous avons pu également constater

¹⁷⁷³ V. Notamment : Philippe YOLKA, « Secours en montagne : un fauteuil pour trois ? », *JCP A* 2022, 219.

¹⁷⁷⁴ CSI, art. L. 111-1 al. 1^{er} et 2 : « *La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens* » ;

¹⁷⁷⁵ V. *Supra*, paragraphes 46 et s. ; V. Également : Marc GRANGER, « Existe-t-il un droit fondamental à la sécurité ? », *RSC* 2009, p. 373 ; Olivier RENAUDIE, « Un droit à la sécurité publique ou un droit de la sécurité publique ? », in Pascal LALLE (dir.), *La police de sécurité publique en France. Quelles ambitions pour demain ?*, Éd. du Cerf, 2019, p. 49.

¹⁷⁷⁶ Sur le sujet, v. par exemple : Xavier LATOUR, « La place du secteur privé dans la politique moderne de sécurité », *AJDA* 2010, p. 657 ; Olivier RENAUDIE, « Les mutations de la sécurité intérieure : l'État transformé ? », *Civitas Europa*, 2019, p. 53 ; Christian VALLAR et Xavier LATOUR (dir.), *Quel avenir pour la sécurité privée ?*, PUAM, 2013.

¹⁷⁷⁷ Xavier LATOUR, « Les contrôles de la puissance publique sur les entreprises de sécurité privée », *AJDA* 2009, p. 800.

¹⁷⁷⁸ Xavier LATOUR, « Fasc. 718 : Sécurité privée », *JCl. Coll. Terr.*, 17 octobre 2022, §1.

l'association de plus en plus importante d'acteurs privés tout à fait variés aux côtés des pouvoirs publics. Les entreprises de sécurité privée restent encore faiblement investies dans ce cadre à l'heure actuelle, et ce malgré la présence de plus de 12 000 entreprises sur le territoire dont les effectifs avoisinaient les 180 000 personnes en 2020¹⁷⁷⁹.

523. La sécurité privée : nouveau maillon du droit à être secouru ? – La mobilisation d'un tel « vivier » de personnes, aujourd'hui présentes en nombre dans une multitude de lieux ou d'évènements accueillants du public, n'est pas dénuée d'intérêt dans le cadre de la préservation et de la mise en œuvre du droit à être secouru. Face aux difficultés des acteurs publics dans ce domaine, l'intervention des agents de sécurité privée apparaît d'autant plus pertinente qu'ils bénéficient de formations poussées et sont souvent en première ligne pour porter secours aux victimes en attendant l'intervention des acteurs publics lorsque cela est nécessaire¹⁷⁸⁰. Le bien-fondé de ces sollicitations apparaît renforcé dès lors que le pouvoir réglementaire est venu ajouter à la liste des formations devant être obligatoirement suivies et régulièrement mises à jour, dans le cadre de la plupart des activités relevant de la sécurité privée, des modules relatifs à l'apprentissage des gestes élémentaires de premiers secours, mais aussi à la gestion du risque terroriste et aux réactions à adopter pour porter secours ou prévenir les secours en de telles situations¹⁷⁸¹. La mobilisation récente de la sécurité privée à l'occasion des Jeux olympiques organisés à Paris – mais aussi des autres évènements durant cette période – apparaît comme une illustration marquante de la place occupée désormais par ce secteur dans la protection des personnes et des biens¹⁷⁸². La mise en œuvre du droit à être secouru ne peut qu'être améliorée au gré de cette mobilisation, à condition que les formations en matière de secours soient suffisantes, ce dont on peut légitimement douter au regard du faible volume horaire et bien que la situation se soit améliorée sous l'impulsion de l'État. De la même façon,

¹⁷⁷⁹ OBSERVATOIRE DES MÉTIERS DE LA SÉCURITÉ PRIVÉE, Rapport de branche prévention-sécurité, décembre 2021.

¹⁷⁸⁰ Sur la formation des agents et les conditions d'obtention des autorisations d'exercer une activité relevant de la sécurité intérieure : CSI, art. L. 625-1 et s. ; art. R. 625-1 et s.

¹⁷⁸¹ Arrêté du 27 février 2017 relatif à la formation continue des agents de sécurité (*JORF*, 1^{er} mars 2017) ; V. Également : Arrêté du 5 janvier 2023 portant modification des dispositions relatives à la formation professionnelle des agents exerçant une activité privée de sécurité (*JORF*, 8 janvier 2023).

¹⁷⁸² Circulaire du 13 décembre 2022 relative aux évènements estivaux pendant les Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 (NOR : IOMK2230347J) ; Xavier DUPRÉ DE BOULOIS, « Droits fondamentaux et Jeux olympiques », *RFDA*, 2024, p. 446 ; Nathalie PERRIER, « Sécurité des Jeux Olympiques : et les autres territoires ? », *La Gazette des Communes*, 12 mai 2023 ; Philippe LE CŒUR, « Paris 2024 : les efforts de formation d'agents de sécurité privée ne devraient pas suffire pour être au rendez-vous des Jeux », *Le Monde*, 20 octobre 2023 ; Pierre BIENVAULT, « JO 2024 : recruter des agents de sécurité, un vrai défi olympique pour Paris », *La Croix*, 27 janvier 2023 ; Philippe LE CŒUR, « Paris 2024 : les formations aux métiers de la sécurité privée en vue des Jeux ont conduit à 10 200 embauches », *Le Monde*, 6 février 2024.

l'organisation de notre système de secours ne permet pas de surmonter une mobilisation quelque peu incidente des agents de sécurité privée. Certes, l'administration prend en compte leur présence dans des lieux sensibles, elle la requiert même dans le cadre de la réglementation et pour certains événements d'ampleur, sans pour autant les mobiliser plus largement en cas de crise majeure. Malgré tout, le secteur de la sécurité privée apparaît comme un relai formé et un maillon qualifié dans le cadre du droit à être secouru, dont il serait aujourd'hui sans aucun doute difficile de se passer.

§2. Des acteurs économiques privés soutenant les pouvoirs publics dans des missions connexes : des répercussions favorables pour le droit à être secouru

524. Si le secteur privé est parfois amené à intervenir aux côtés des pouvoirs publics et des acteurs publics du secours dans les missions relevant du droit à être secouru, son intervention est beaucoup plus naturelle dans le cadre de missions connexes à ce dernier. L'action d'acteurs privés économiques n'est pas sans préserver les forces de secours, réservant ainsi leurs interventions aux missions principales telles que définies par le législateur et donc la bonne mise en œuvre du droit à être secouru (A). Comme nous avons pu déjà l'évoquer, cette intervention n'est pas sans illustrer la rationalisation souhaitée dans l'intervention des pouvoirs publics et visant à préserver le droit à être secouru. Pour autant, cette rationalisation suppose un travail de fond sur la valorisation d'un lien entre l'Administration et les acteurs privés intervenant sur des missions connexes qui pourraient, dans certains cas, interférer avec la préservation du droit à être secouru (B).

A. L'action des acteurs privés : le résultat d'une volonté de rationalisation de l'intervention des pouvoirs publics

525. La recherche d'un élan de rationalisation est perceptible, permettant ainsi une préservation des sapeurs-pompiers (1), mais aussi des urgences hospitalières et du SAMU (2), priorisant leurs interventions dans le cadre des missions d'urgence relevant du droit à être secouru. Des acteurs privés sont amenés à traiter désormais plus largement qu'hier un certain nombre de missions considérées comme « secondaires ».

1. La rationalisation des interventions des sapeurs-pompiers à travers l'action d'acteurs privés

526. La priorité donnée aux entreprises privées dans le traitement d'un certain nombre de missions secondaires. – Le législateur a souhaité, comme nous l'évoquions déjà, rationaliser les missions des sapeurs-pompiers pour leur permettre de se concentrer sur l'essentiel, à savoir les missions traditionnelles de ce service public et qui relève du droit à être secouru. Les actions bénéficiant de façon très privative aux demandeurs, sans qu'aucun enjeu d'urgence ou d'intérêt général ne soit réellement présent, doivent donc en principe être réservées prioritairement aux acteurs économiques privés compétents. C'est notamment le cas pour les destructions de nids d'hyménoptères (guêpes, frelons...), les déblocages d'ascenseurs et de quelques autres missions évoquées précédemment. L'intervention des pompiers ne sera effective et prise en charge par la solidarité nationale qu'en cas d'urgence ou de potentielles conséquences collectives dans un lieu public par exemple. De la même façon, l'intervention sera possible, selon les volontés parfois variables de chaque service d'incendie et de secours, en cas de disponibilité opérationnelle ou de carence du secteur privé, mais avec une facturation du service. Plusieurs services d'incendie et de secours demandent d'ailleurs à la population d'adresser prioritairement leurs demandes aux nombreuses entreprises privées spécialisées¹⁷⁸³. Il faut également signaler que les agents des entreprises privées bénéficient d'une formation très spécialisée dans leurs domaines d'intervention, ce qui atteste du bien fondé d'y recourir prioritairement. Malgré une intervention croissante de ces entités privées face à des demandes toujours plus nombreuses, en particulier pour les nids d'hyménoptères, ces entreprises restent souvent inégalement réparties sur le territoire ou submergées par les demandes, ce qui oblige parfois les sapeurs-pompiers à intervenir malgré tout. La presse locale et nationale fait régulièrement état de la création de nouvelles entreprises spécialisées particulièrement sollicitées, ce qui pourrait traduire un allègement plus important des interventions pour les pouvoirs publics dans les années à venir¹⁷⁸⁴. Si le contrôle de l'Administration est délicat face à l'initiative privée, l'objectif est en tout cas de faire de ces entreprises les premiers acteurs d'intervention dans le cadre de ces missions secondaires, en reportant les sollicitations vers elles pour permettre aux sapeurs-pompiers de préserver leurs capacités opérationnelles dans le cadre du droit à être secouru et de se concentrer sur les missions essentielles qui en découlent.

¹⁷⁸³ De nombreux services d'incendie et de secours – par exemple ceux d'Alsace, de l'Aisne et bien d'autres – ne manquent pas de rappeler sur leurs sites internet que les administrés doivent s'adresser prioritairement aux entreprises privées spécialisées, sauf en cas d'urgence.

¹⁷⁸⁴ Par exemple, v. : Laura MOREL, « Guêpes et frelons : les sociétés spécialisées de l'Allier interviennent plusieurs dizaines de fois par jour », *La Montagne*, 17 août 2020.

2. La rationalisation des interventions des urgences et du SAMU à travers l'action d'acteurs privés

527. Les acteurs médicaux de l'urgence ne pouvant se substituer à la médecine du quotidien. – De la même façon, des acteurs tels que les urgences hospitalières, la SMUR ou le SAMU sont sollicités parfois indûment ou, à tout le moins, de façon inadaptée. Les pouvoirs publics mènent donc un travail important de dissuasion (communication, forfait patient urgences...) pour se concentrer sur les missions traditionnelles des secours. Ils comptent notamment sur un certain nombre d'acteurs privés, notamment les médecins et infirmiers libéraux chargés de la « médecine de ville »¹⁷⁸⁵, pour réaliser les actes médicaux courant qui ne constituent pas en tant que tel un secours urgent. Le Code de la santé publique définit d'ailleurs parmi les nombreuses missions des médecins généralistes, la contribution « à l'offre de soins ambulatoire, en assurant pour ses patients la prévention, le dépistage, le diagnostic, le traitement et le suivi des maladies »¹⁷⁸⁶, l'orientation des « patients, selon leurs besoins, dans le système de soins »¹⁷⁸⁷ ou encore la participation « aux actions de prévention et (...) à la mission de service public de permanence des soins »¹⁷⁸⁸. Par ailleurs, les médecins spécialistes remplissent également à peu près les mêmes missions¹⁷⁸⁹. Ces professions médicales apparaissent ainsi comme les premiers acteurs du soin et de la santé, dès lors que l'urgence de la situation n'impose pas le déploiement du droit à être secouru. Leur large intervention permet en principe de conserver un équilibre, c'est-à-dire de désengorger les urgences hospitalières et le service d'aide médicale urgente en prenant en charge des patients et en évitant ainsi une détérioration de leur état de santé qui pourrait nécessiter, en l'absence de soins, leur prise en charge *in fine* par les secours.

528. La priorité souhaitable des acteurs privés dans le transport sanitaire non urgent. – Comme nous l'avons évoqué précédemment, les pouvoirs publics et les acteurs agissant dans le cadre du droit à être secouru, notamment les sapeurs-pompiers, sont de plus en plus frileux à assurer des transports sanitaires non urgents¹⁷⁹⁰. Mais la volonté se heurte à la réalité des

¹⁷⁸⁵ Sur le sujet, v. notamment : Philippe BATIFOULIER, Nicolas DA SILVA, Jean-Paul DOMIN (dir.), *Économie de la santé*, Ed. Armand Colin, 2018, p. 90 et s.

¹⁷⁸⁶ CSP, art. L. 4130-1 1°.

¹⁷⁸⁷ CSP, art. L. 4130-1 2°.

¹⁷⁸⁸ CSP, art. L. 4130-1 6° et 7° ; Sur la permanence des soins et les relations entre les structures hospitalières et la médecine de ville, v. : *Supra*, paragraphe 126.

¹⁷⁸⁹ CSP, art. L. 4130-2.

¹⁷⁹⁰ V. *Supra*, paragraphe 487.

difficultés et des carences du secteur privé, mais aussi au « *caractère poreux des périmètres d'intervention* »¹⁷⁹¹. Les entreprises d'ambulances privées apparaissent donc comme un maillon non négligeable dans notre système de santé et de soins, notamment pour éviter d'engorger inutilement les services de secours, bien qu'elles semblent constituer aussi à ce jour un secteur en difficulté. Malgré ces carences et difficultés, le recours aux ambulances privées et aux véhicules sanitaires légers gérés par des acteurs privés est priorisé pour les transports médicaux qui ne requièrent pas une intervention imminente des secours et sont prescrits par le personnel médical en amont. L'objectif est toujours d'éviter de fragiliser la mise en œuvre et la préservation du droit à être secouru en permettant aux pouvoirs publics et acteurs du secours de se concentrer sur les missions essentielles qui en découlent.

B. Les bénéfices d'un lien renouvelé entre les acteurs privés et les pouvoirs publics dans le cadre des missions connexes

529. Cette répartition des rôles entre les acteurs publics, dans le cadre des missions relevant pleinement du droit à être secouru, et les acteurs privés, plus à même d'intervenir sur des missions connexes à celles-ci, nécessite l'entretien d'un lien fort entre les deux grandes catégories d'acteurs (1). Pour veiller à une meilleure préservation du droit à être secouru, les pouvoirs publics comptent notamment sur une amélioration de la présence des médecins libéraux sur le territoire français à travers des politiques publiques à améliorer en la matière (2).

1. L'entretien d'un lien fort entre les acteurs privés et les services d'incendie et de secours sur les missions connexes au droit à être secouru

530. Une connaissance des entités privées par les pouvoirs publics. – Si les services d'incendie et de secours – et plus largement les autres acteurs du secours – sont amenés à se recentrer sur les missions traditionnelles que l'on peut considérer comme entrant dans le cadre du droit à être secouru, il convient que des acteurs économiques privés soient clairement identifiés pour répondre à la demande sur des missions connexes qu'ils traitent jusqu'à récemment. En pratique, les différents services d'incendie et de secours et les pouvoirs publics, notamment les préfetures, possèdent une liste des entreprises pouvant y répondre. C'est particulièrement le cas pour la lutte contre les nids d'hyménoptères. Si les pompiers

¹⁷⁹¹ Rémi DECOUT-PAOLINI, « Précisions sur le cadre juridique applicable à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires », *RDSS* 2017, p. 469.

interviennent à titre très subsidiaire sur ces missions, pour pouvoir continuer à garantir la qualité des prestations et leur disponibilité opérationnelle dans le cadre du droit à être secouru, il n'en demeure pas moins qu'ils sont très souvent amenés à rediriger les demandes, voire même à publier en ligne la liste des acteurs privés, accompagnés des données nécessaires pour pouvoir les contacter. Sans alternative crédible et sans cette réorientation, les secours savent que les individus pourraient prendre des risques importants pour traiter eux-mêmes ces problématiques. Cela aurait des conséquences potentiellement dommageables qui pourraient entraîner alors l'intervention urgente des secours dans le cadre du droit à être secouru. C'est l'une des raisons majeures du lien fort qui existe entre les deux types d'entités.

2. La volonté d'améliorer la préservation du droit à être secouru à travers une meilleure présence de la médecine libérale.

531. Une meilleure collaboration entre acteurs publics et privés dans le cadre des politiques de santé publique. – Toutes les pathologies médicales ne nécessitent pas, fort heureusement d'ailleurs, la mise en œuvre des secours. Pour autant, certaines d'entre elles peuvent nécessiter un tel déploiement lorsqu'elles ne sont pas régulièrement suivies ou prises en charge de façon précoces. Dès lors, ce constat démontre que lorsque les médecins généralistes et spécialistes sont insuffisamment présents sur un territoire, les secours sont régulièrement amenés à jouer un rôle « tampon » et voient certaines prises en charge se multiplier¹⁷⁹². Pour mieux préserver la bonne organisation des secours et la mise en œuvre du droit à être secouru, l'assurance de la permanence des soins, y compris par la médecine libérale¹⁷⁹³, apparaît donc indispensable, de même que la lutte contre le phénomène de désertification médicale¹⁷⁹⁴. L'articulation entre les missions assurées par certains acteurs privés et celles des pouvoirs publics doit être mieux garantie pour illustrer une véritable collaboration vers des objectifs identiques de protection de la vie et de la santé publique.

¹⁷⁹² V. Par exemple : Nicolas ALFANO, Marius BERTOLUCCI, Anaïs SAINT-JONSSON et Bruno TIBERGHIEN, « Accès aux soins en contexte de désertification médicale : un rôle tampon joué par la chaîne de secours ? Le cas des sapeurs-pompiers français », *Gestion et Management public*, 2018, p. 51.

¹⁷⁹³ V. *Supra*, paragraphe 126 notamment.

¹⁷⁹⁴ V. *Supra*, paragraphes 388 et s. ; Hervé MAUREY et Jean-François LONGEOT, Rapport d'information n° 282 sur les déserts médicaux, Sénat, 29 janvier 2020, p. 27 et s.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1 :

532. L'efficience et l'effectivité du droit à être secouru apparaissent en proie à un certain nombre de difficultés, notamment la sur sollicitation de ses acteurs par la population et des contours d'intervention peu ou mal définis. Ces éléments ont amené les pouvoirs publics et le législateur à redéfinir les missions qui incombent aux pouvoirs publics dans le cadre de la mise en œuvre de ce droit fondamental. Nous constatons que la garantie du droit à être secouru se limite aux opérations nécessitées par l'urgence, notamment vitale, qui confèrent à la fois sa légitimité à toute intervention publique, mais aussi la nécessité d'une prise en charge financière de cette intervention au nom de la solidarité nationale. *A contrario*, les missions connexes pour lesquelles les acteurs du secours étaient régulièrement sollicités doivent être transférées à des acteurs économiques privés ou être traitées dans un second temps avec la production d'une facturation individuelle visant à en couvrir les coûts. Cette situation illustre d'ailleurs la conciliation nécessaire entre le droit à être secouru et le principe de la liberté d'entreprendre.

533. Pour autant, les pouvoirs publics qui ne peuvent déléguer les tâches de direction opérationnelle des secours, inhérentes aux pouvoirs de police administrative, tentent désormais d'encourager l'intervention matérielle d'acteurs économiques privés à leurs côtés. L'intervention d'acteurs privés, si elle marque un certain recul de l'interventionnisme public, témoigne de la difficulté à mettre en œuvre le droit à être secouru sur l'ensemble du territoire et en toute circonstance. Cette implication récente, probablement amenée à s'élargir, permet indéniablement d'apporter un soutien aux pouvoirs publics en difficulté. Pour autant, il convient pour garantir le droit à être secouru qu'un lien puissant continue à être tissé entre ces deux types d'entités et que l'intervention publique reste majoritairement centrée sur le cœur des missions découlant du droit à être secouru.

Chapitre 2

Le droit à être secouru conforté par un devoir citoyen excédant la seule compétence des pouvoirs publics

534. D'une manière générale, la société civile est de plus en plus souvent associée aux différentes politiques publiques, notamment dans le cadre d'une démocratie qui se veut à la fois plus « inclusive » et « participative »¹⁷⁹⁵. De longue date, le droit à être secouru n'échappe ainsi pas à la règle, bien que le mouvement semble s'amplifier plus durablement encore ces dernières années. Si les pouvoirs publics tiennent légitimement une place essentielle dans l'effectivité et la mise en œuvre d'un droit à être secouru, cette seule perspective apparaît aujourd'hui quelque peu dépassée. Évidemment, les difficultés croissantes de l'État, des collectivités territoriales et des acteurs qui en dépendent très directement – lesquelles ont été largement démontrées en matière de secours dans notre étude – entraînent des évolutions inéluctables. Nous pourrions légitimement craindre que le recul des pouvoirs publics entraîne par la même occasion un recul irrémédiable du droit à être secouru. Nous pourrions le croire étant donné la plus générale et nécessaire présence de garanties organiques dans l'existence et la mise en œuvre des droits fondamentaux. Pour autant, la doctrine semble s'accorder sur le fait que l'intervention d'autres acteurs de la société civile ne remet pas forcément en cause l'existence d'un droit à être secouru, mais qu'elle en renforce même finalement la mise en œuvre et l'effectivité ou, à tout le moins, qu'elle y participe comme un véritable maillon¹⁷⁹⁶. Là est toute la singularité d'un droit fondamental portant sur la possibilité d'être secouru et sur les secours plus largement.

535. Comme d'autres, les politiques publiques en matière de secours ont à l'évidence considérablement évolué, plus particulièrement ces dernières décennies, afin de laisser une place plus importante aux citoyens et aux associations. Elles ont suivi ainsi un mouvement plus général qui associe notamment davantage les usagers au fonctionnement de certains services publics¹⁷⁹⁷. Le droit à être secouru apparaît, d'une certaine façon, comme la contrepartie d'un devoir pour tout un chacun de prévenir les secours et de porter secours aux victimes en attendant

¹⁷⁹⁵ V. Par exemple : Béatrice LAPÉROU-SCHENEIDER et Amanda DUBUIS (dir.), *La société civile et la protection juridique de l'environnement et de la santé*, Mare et Martin, 2023.

¹⁷⁹⁶ Alexandre CIAUDO, « La consécration juridictionnelle du droit d'être secouru », *RDSS* 2018, p. 247 ; Audrey MOREL-SENATORE, « Existe-t-il un droit fondamental au prompt secours ? », *RDSS* 2018, p. 238.

¹⁷⁹⁷ Christophe MONDOU, « L'utilisateur, coproducteur du service public », *AJCT* 2023, p. 222.

l'arrivée des professionnels. Cet élément n'est pas sans faire logiquement écho à l'application des principes constitutionnels de solidarité et de fraternité sur lesquels se fonde également l'organisation de ce droit fondamental. Aussi, le droit pénal ne manque pas de venir soutenir le droit à être secouru, notamment à travers le délit de non-assistance à personne en péril.

536. Il est clair que les pouvoirs publics font logiquement appel à la société civile, comme un maillon de la chaîne de secours à part entière et pour compléter leur propre déploiement dans le cadre du droit à être secouru (**Section 1**). Ce recul de l'interventionnisme des pouvoirs publics, ou du moins cette concession au bénéfice des différents acteurs de la société civile, reste pourtant marqué par la persistance de liens forts avec les personnes publiques. Cela permet finalement le maintien de ce critère organique nécessaire à la mise en œuvre du droit à être secouru ; une situation qui participe donc bien à la reconnaissance, à la préservation, mais aussi à l'effectivité de ce droit fondamental (**Section 2**).

Section 1 – L'appel des pouvoirs publics à la société civile dans le déploiement et la préservation du droit à être secouru

537. L'appel des pouvoirs publics à la société civile se traduit à la fois par un renforcement du recours individuel au « citoyen sauveteur » (§1), mais aussi par une mobilisation de plus en plus importante des différentes associations existantes en la matière (§2).

§1. Le renforcement du recours au « citoyen sauveteur » : un véritable maillon pour assurer la mise en œuvre du droit à être secouru

538. Le recours au « citoyen sauveteur » s'inscrit dans une certaine logique : le citoyen reste un acteur majeur, autrement dit un véritable maillon de la « chaîne des secours », ne serait-ce que pour alerter les secours en cas de besoin et pallier les difficultés des pouvoirs publics qui ne peuvent se trouver en permanence aux côtés de chaque personne sur l'ensemble du territoire de la République. Le droit pénal français prévoit ainsi de sanctionner l'abstention de toute personne en matière de secours aux personnes en péril, en vue d'assurer le bon déploiement du droit à être secouru (**A**). Le législateur et l'État ont également prévu, plus particulièrement ces dernières années sous l'impulsion de divers événements collectifs dramatiques, de travailler à une meilleure implication de la population, en particulier à travers l'amélioration de la formation en la matière (**B**).

A. Porter secours : une obligation pour toute personne

539. Si les théories positivistes défendent plus globalement un droit détaché de la question de la morale¹⁷⁹⁸, cette distinction apparaît plus délicate quand il s'agit d'évoquer les obligations qui pèsent sur toute personne dans le cadre du droit à être secouru. Si l'action de tous en la matière apparaissait au départ comme une implication moralement souhaitable, le droit pénal a progressivement fait émerger une infraction de non-assistance à personne en péril qui traduit une obligation d'agir pesant sur chaque personne présente sur notre territoire (1). Il faut noter que, sensible à la mise en œuvre du droit à être secouru, la jurisprudence illustre l'attention toute particulière du juge pénal au sujet de cette infraction (2).

1. Une obligation découlant de l'infraction de non-assistance à personne en péril

540. **Une obligation initialement fondée sur la morale, puis sur la solidarité et la fraternité.** – La dimension humaniste de cette obligation morale de porter secours trouve évidemment ses origines dans les concepts religieux, repris ensuite par les États et leurs législations. Dès l'ordonnance de la Marine, en août 1681, Louis XIV fait apparaître une obligation de secourir les personnes en danger dans les mers et océans du Royaume : « *Enjoignons à nos sujets de faire tout devoir pour secourir les personnes qu'ils verront dans le danger du naufrage* »¹⁷⁹⁹. Plus généralement, le sociologue Frédéric CAILLE évoque l'émergence du « *citoyen secoureur* », plus particulièrement après la fin de l'Ancien Régime¹⁸⁰⁰. Il rappelle notamment « *l'attention collective dont bénéficie le secours courageux dans les sociétés modernes [et] la célébration sociale du dévouement* »¹⁸⁰¹. Il faut dire, qu'à l'époque, à défaut d'une infraction pénale bien réelle et en « *l'absence de moyens d'alerte et de communication instantanés limitant le recours possible à un corps de secourus spécialisés, le sauveteur du XIXe siècle est le plus souvent le témoin du hasard, le voisin, le passeur de bac ou le marinier sachant nager* »¹⁸⁰². Pour autant, force est de constater que la modernisation de

¹⁷⁹⁸ Sur le sujet, v. *Supra* (introduction).

¹⁷⁹⁹ Ordonnance de la Marine du mois d'août 1681 (Livre IV, Titre IX, art. II, p. 416). En outre, le commentaire joint à cette ordonnance du Roi précise : « *Cet état de danger évidant mérite bien qu'on secoure ceux qui s'y trouvent ; il ne faudroit que les sentiments de la Nature, quand on n'auroit pas la charité Chrétienne* » (p. 416).

¹⁸⁰⁰ Frédéric CAILLE, *Les instruments de la vertu : l'État, le citoyen et la figure du sauveteur en France : construction sociale et usages politiques de l'exemplarité morale de la fin de l'Ancien Régime à 1914*, Thèse en Sciences politiques, Grenoble II, 1997.

¹⁸⁰¹ Frédéric CAILLE, *La Figure du Sauveteur. Naissance du citoyen secoureur en France (1780-1914)*, Presses universitaires de Rennes, 2006, p. 261 ; V. ANNEXE N°5 (Le petit journal, exemples des uns mettant en avant des sauveteurs citoyens).

¹⁸⁰² *Ibid*, p. 15.

nos politiques publiques de secours et l'investissement des acteurs publics n'empêchent pas l'implication citoyenne. La loi MOSC a ainsi introduit, dans le Code de la sécurité intérieure, des dispositions sur le rôle des citoyens en matière de secours, complétées plus récemment par la loi du 3 juillet 2020¹⁸⁰³. Le législateur précise aujourd'hui que « *toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile. En fonction des situations auxquelles elle est confrontée et dans la mesure de ses possibilités, elle veille à prévenir les services de secours et à prendre les premières dispositions nécessaires* »¹⁸⁰⁴. Le secours reste ainsi certainement l'un des rares remparts altruiste, solidaire et fraternel de notre société moderne tournée régulièrement vers toujours plus d'individualisme. La fraternité apparaît ici comme « *un devoir collectif* »¹⁸⁰⁵ qui engage chaque individu, dans le cadre du droit à être secouru, à secourir l'autre en cas de péril.

541. Une infraction pénale depuis le milieu du XX^{ème} siècle. – Comme le rappelle le Professeur Michèle-Laure RASSAT, « *le Code pénal de 1810 était très réservé à l'égard de la notion d'infraction d'abstention, pour des raisons de philosophie libérale* »¹⁸⁰⁶, ce qui a eu pour conséquence que l'infraction de non-assistance à personne en danger soit apparue assez tardivement dans le droit français. Après quelques discussions sur ce sujet dans les années 1930, notamment un projet en 1934, c'est le Régime de Vichy qui l'introduit dans le droit positif à travers la loi du 25 octobre 1941¹⁸⁰⁷, avant d'inspirer la législation du Gouvernement provisoire de la République française¹⁸⁰⁸. L'implication des individus, dans le cadre du droit à être secouru, est donc véritablement institutionnalisée par le droit pénal au milieu du XX^e siècle. Le droit pénal s'est également enrichi plus récemment d'une nouvelle infraction qui réprime, par une peine de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende, « *quiconque s'abstient volontairement de prendre ou de provoquer les mesures permettant, sans risque pour lui ou pour les tiers, de combattre un sinistre de nature à créer un danger pour la sécurité des personnes* »¹⁸⁰⁹. Pour le Professeur Philippe BONFILS, « *la relative douceur de la répression pourrait s'expliquer par le fait que cette infraction est moins directement dirigée vers la protection de personnes déterminées que les autres infractions [notamment celle de non-*

¹⁸⁰³ Loi n° 2020-840 du 3 juillet 2020 visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent (*JORF*, 4 juillet 2020).

¹⁸⁰⁴ CSI, art. L. 721-1 I°.

¹⁸⁰⁵ Pierre MOUZET, « Sur un autre aspect de la fraternité », *AJDA* 2018, p. 2 401.

¹⁸⁰⁶ Michèle-Laure RASSAT, *Droit pénal spécial*, 8^e Ed., Précis Dalloz, 2018, p. 484.

¹⁸⁰⁷ Loi du 25 octobre 1941 modifiant les articles 228 et 248 du code pénal et portant obligation de dénoncer les crimes ou projets de crimes attentatoires aux personnes et de secourir les personnes en danger (*JOEF*, 26 octobre 1941, p. 4 657). V. *Supra* (introduction).

¹⁸⁰⁸ Ordonnance n°45-1391 du 25 juin 1945 concernant le concours des citoyens à la justice et à la sécurité publique (*JORF*, 26 juin 1945).

¹⁸⁰⁹ C. Pénal, art. 223-7.

assistance à personne en péril], d'autant que la menace n'est finalement que potentielle. (...) elle a principalement pour fonction de réprimer un manquement à une certaine forme de solidarité au sein de la société »¹⁸¹⁰.

542. Le secours en mer : une obligation particulière pour toute personne. – Les textes internationaux sont venus confirmer, dès le début du XXe siècle, l'obligation de secours en mer qui existait depuis 1681 dans le Royaume de France. C'est notamment le cas de la Convention internationale de Bruxelles¹⁸¹¹, de la Convention internationale conclue à Londres en 1989¹⁸¹², des Conventions internationales pour la Sauvegarde de la Vie Humaine en Mer, du 17 juin 1960¹⁸¹³, puis du 1^{er} novembre 1974¹⁸¹⁴, ainsi que de la Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes¹⁸¹⁵, conclue à Hambourg, le 27 avril 1979. Le Code des transports précise aujourd'hui que « *tout capitaine est tenu, autant qu'il peut le faire sans danger sérieux pour son navire, son équipage ou ses passagers au sens de l'article L. 5511-6, de prêter assistance à toute personne trouvée en mer en danger de se perdre* »¹⁸¹⁶. Une obligation assortie pour les contrevenants d'une peine de deux ans d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende¹⁸¹⁷. Le Code des transports prévoit également des peines de deux ans d'emprisonnement pour tout capitaine qui, avant d'abandonner son navire, néglige « *d'organiser le sauvetage de l'équipage et des passagers et de sauver les papiers de bord, les dépêches postales et les marchandises les plus précieuses de la cargaison. La même peine est applicable au capitaine qui, forcé d'abandonner son navire, ne reste pas à bord le dernier* »¹⁸¹⁸. Le contexte maritime, qui rend particulièrement délicate ou difficilement réalisable toute intervention rapide des pouvoirs publics, entraîne une adaptation du droit et illustre cette

¹⁸¹⁰ Philippe BONFILS, « Fasc. 20 : Entrave aux mesures d'assistance ; Omission de porter secours », *JCl. Pénal*, 5 août 2017 (m-à-j : 1^{er} mars 2018), §92 et s.

¹⁸¹¹ Convention internationale de Bruxelles pour l'unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvetage maritimes, 23 septembre 1910 ; Loi du 2 août 1912 et Décret du 12 mars 1913.

¹⁸¹² Convention internationale de 1989 (Londres) sur l'assistance, 28 avril 1989. Ratifiée par la France, à travers la loi n° 2001-74 du 30 janvier 2001 autorisant l'adhésion du Gouvernement de la République française à la convention internationale de 1989 sur l'assistance (*JORF*, 31 janvier 2001, p. 1 649).

¹⁸¹³ Convention internationale pour la Sauvegarde de la Vie Humaine en Mer, Londres, 17 juin 1960.

¹⁸¹⁴ Convention internationale pour la Sauvegarde de la Vie Humaine en Mer, Londres, 1^{er} Novembre 1974.

¹⁸¹⁵ Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes, dite « *Search and Rescue* » (SAR), Hambourg, 27 avril 1979. V. Également : Décret n° 85-580 du 5 juin 1985 publication de la convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes, faite à Hambourg le 27 avril 1979 (*JORF*, 10 juin 1985, p. 6392) ; Décret n° 88-531 du 2 mai 1988 portant organisation du secours, de la recherche et du sauvetage des personnes en détresse en mer (*JORF*, 6 mai 1988, p. 6 323).

¹⁸¹⁶ C. Transp., art. L. 5262-2.

¹⁸¹⁷ C. Transp., art. L. 5262-5.

¹⁸¹⁸ C. Transp., art. L. 5263-3.

complémentarité recherchée avec l'intervention de toute personne naviguant en vue d'assurer le droit à être secouru.

543. L'article 223-6 du Code pénal : la non-assistance à personne en péril. – Plus globalement, le droit positif prévoit, avec pour objectif d'obliger les individus à se porter secours les uns les autres, une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende « *quiconque s'abstient volontairement de porter à une personne en péril l'assistance que, sans risque pour lui ou pour les tiers, il pouvait lui prêter soit par son action personnelle, soit en provoquant un secours* »¹⁸¹⁹. Cette peine est renforcée encore lorsque la personne à secourir est un mineur de moins de quinze ans¹⁸²⁰, dont la vulnérabilité semble reconnue (difficulté à prévenir lui-même les secours, à se sortir d'une situation dangereuse, etc). C'est finalement l'abstention volontaire¹⁸²¹ de porter assistance à une personne en danger qui est retenue comme élément matériel constitutif de l'infraction pénale, « *indépendamment de ce qui a pu se produire ensuite* »¹⁸²². Peu importe que la victime ait réussi, sans intervention, à se dégager du danger qui la menaçait¹⁸²³ ou encore que l'intervention du citoyen ne pût être qu'inefficace en raison de la gravité du péril¹⁸²⁴. L'assistance réside en une intervention soit personnelle, soit indirecte c'est-à-dire qui consiste simplement à prévenir les secours¹⁸²⁵. En fonction de la situation et des aptitudes de chacun, ces deux interventions sont souvent amenées à être cumulatives¹⁸²⁶. Cette infraction pénale a finalement pour conséquence d'obliger chaque individu à endosser, sur notre territoire, le rôle de premier maillon d'une longue « chaîne des secours ». L'objectif commun, accentué par l'implication de la population elle-même, est bien évidemment le prompt déploiement du droit à être secouru. Il apparaît opportun de noter, par ailleurs, que ce type d'obligation existe également dans plusieurs textes juridiques étrangers : c'est le cas, par exemple, de la loi allemande¹⁸²⁷ ou encore de la Charte des droits et libertés de la personne de

¹⁸¹⁹ C. Pénal, art. 223-6 al. 2.

¹⁸²⁰ C. Pénal, art. 223-6 al. 3 : « *Les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende (...) lorsque la personne en péril mentionnée au deuxième alinéa est un mineur de quinze ans* ».

¹⁸²¹ Sur l'élément moral et le caractère volontaire de l'infraction : Cass. Crim. 3 novembre 1954, *D.* 1954, p. 64.

¹⁸²² Michèle-Laure RASSAT, *Op. Cit.*, p. 492. *A contrario*, dans la loi du 25 octobre 1941, l'infraction était seulement constituée lorsque l'abstention avait eu ensuite pour conséquence la mort ou de graves blessures.

¹⁸²³ Cass. Crim. 21 janvier 1954, obs. PAGEAUD, *JCP G* 1954 I, 8050.

¹⁸²⁴ Cass. Crim. 23 mars 1953, *Bull. crim.* n° 104, *D.* 1953, p. 371, *Gaz. Pal.* 1953, I, 416 ; Cass. Crim. 13 mars 2007, obs. Michel VÉRON, *Dr. pénal* 2007, p. 82.

¹⁸²⁵ Jean-Luc FILLETTE, « L'obligation de porter secours à la personne en péril », *JCP G* n° 37, 1995, p. 349.

¹⁸²⁶ Cass. Crim. 26 juillet 1954, *Bull. crim.* n° 276; *D.* 1954 p. 666, *JCP* 1954, II, 8320 ; *Gaz. Pal.* 1954, II, 270 ; Cass. crim., 4 mai 2013, n° 12-85874.

¹⁸²⁷ §323c StGB, Unterlassene Hilfeleistung.

la province canadienne du Québec¹⁸²⁸. Dans notre pays, la jurisprudence du juge pénal témoigne de l'attention particulière qu'il porte à cette infraction et au rôle des individus dans la garantie d'une mise en œuvre effective du droit à être secouru.

2. Une attention particulière portée à cette infraction par le juge pénal

544. Un large secours sous la loupe du juge pénal. – Le juge pénal est finalement assez sévère, dans sa jurisprudence, lorsqu'il s'agit de condamner celui qui s'est rendu coupable du délit d'omission de porter secours, témoignant du rôle considérable que les individus peuvent jouer dans la mise en œuvre du droit à être secouru. Il l'est à la fois dans les peines prononcées, prenant indéniablement en compte les conséquences plus larges de cette infraction, mais aussi dans la manière dont il appréhende ce délit. Cette obligation d'assistance s'impose effectivement dans de nombreux cas, évoqués classiquement, dans lesquels une personne se trouve en péril, mais le juge peut s'avérer exigeant : par exemple, il ressort de la jurisprudence que l'individu qui trouve une personne pendue, dont on ne sait pas si elle est encore vivante, doit évidemment la détacher puis appeler les secours¹⁸²⁹ ; le passant qui remarque une personne tombée à l'eau doit la secourir, tout comme celui qui provoque des blessures involontaires – il en va de même pour les passants qui assisteraient à la scène d'ailleurs – dans le cadre d'un accident de la route¹⁸³⁰. Cette infraction pénale oblige même finalement à secourir le cambrioleur qu'on aurait blessé en le maîtrisant alors qu'il commettait pourtant son méfait¹⁸³¹. Le droit à être secouru est ainsi assuré même pour celui qui a engendré volontairement ou involontairement sa mise en danger, rejoignant le débat sur la gratuité que nous évoquions précédemment¹⁸³². Cette infraction et le raisonnement du juge participent ainsi à la dimension très universaliste du droit à être secouru qui peut ainsi bénéficier à tous et émaner de tous avant, bien sûr, que les pouvoirs publics ne prennent le « relais » pour exercer les missions y afférant.

545. Obliger à porter secours... sans se mettre en danger. – Cette infraction pénale ne saurait évidemment engendrer une assistance à tout prix, mais prévoit seulement que celle-ci

¹⁸²⁸ Chap. C. 12, art. 2 : « Tout être humain dont la vie est en péril a droit au secours. Toute personne doit porter secours à celui dont la vie est en péril, personnellement ou en obtenant du secours, en lui apportant l'aide physique nécessaire et immédiate, à moins d'un risque pour elle ou pour les tiers ou d'un autre motif raisonnable ».

¹⁸²⁹ Cass. Crim., 4 mai 2013, n° 12-85.874 ; Sur le sujet, v. : Emmanuel DREYER, « Détachez le pendu avant d'appeler les secours », *Gaz. Pal.*, 2013, 288.

¹⁸³⁰ Cass. Crim. 20 septembre 1993, *RSC* 1994, p. 334, obs. Georges LEVASSEUR ; Cass. Crim., 15 avril 2008, n° 07-86.336 ; Michel VÉRON, « Le repentir tardif de l'auteur d'un accident », *Dr. Pénal*, 2008, comm. 94.

¹⁸³¹ Cass. Crim. 24 janvier 1996, *Dr. Pénal* 1996, 152, obs. Michel VÉRON.

¹⁸³² V. *Supra*, paragraphes 504 et s. notamment.

soit réalisée dans la mesure du possible¹⁸³³. L'obligation d'assistance est évidemment limitée en cas de danger pour le sauveteur potentiel ou pour les tiers. Dans sa dimension pénale, le droit à être secouru et les obligations qui en découlent pour les citoyens font échos – comme pour les pouvoirs publics – à cette vision d'une mise en œuvre de moyens, autant que cela est possible¹⁸³⁴. On voit bien l'absurdité pour une personne qui ne sait pas nager, de plonger pour venir au secours d'un homme tombé dans un fleuve profond. En cas d'impossibilité d'intervenir de manière directe, prévenir les secours reste la seule action possible et louable en vue de leur intervention rapide. Fort heureusement donc, et logiquement d'ailleurs pour ne pas porter atteinte aux objectifs du droit à être secouru, le Code pénal « *sanctionne l'égoïste, mais n'impose pas l'héroïsme* »¹⁸³⁵. Le juge y est donc bien attentif dans sa jurisprudence.

546. L'infraction de non-assistance à personne en péril appliquée plus strictement aux professionnels du secours. – Si les agents acteurs du service public des secours sont souvent dédouanés par l'engagement de la responsabilité administrative des pouvoirs publics en cas de défaillances et donc de menaces sur le droit à être secouru, la faute personnelle peut être retenue à quelques occasions et ainsi permettre l'engagement de leur responsabilité pénale. En dehors même du déploiement dit organique du droit à être secouru, c'est-à-dire finalement dans l'exercice de leurs missions professionnelles, les personnels soignants et de secours semblent être particulièrement ciblés par le juge pénal¹⁸³⁶. D'une manière générale, les différents textes de déontologie du milieu médical consacrent l'obligation de porter secours aux personnes en péril ou de s'assurer qu'elles reçoivent les soins nécessaires, y compris en dehors de son lieu ou de ses temps professionnels. Ceci est valable pour les médecins¹⁸³⁷, les infirmiers¹⁸³⁸, les dentistes¹⁸³⁹, mais aussi les pharmaciens¹⁸⁴⁰. Comme le rappelle le Professeur Patrick MISTRETTA, « *la jurisprudence se montre sévère s'agissant des médecins en raison de leur aptitude naturelle à porter secours, ce qui l'autorise parfois à étirer de manière peu rationnelle*

¹⁸³³ Danielle MAYER, « La charité mesurée de l'article 63 alinéa 2 du Code pénal », *JCP G* 1977, I, 285.

¹⁸³⁴ Emmanuel DREYER, *Droit pénal spécial*, 3^{ème} Ed. Coll. Cours magistral, Ellipses, 2003, p. 102.

¹⁸³⁵ Jean-Luc FILLETTE, *Op. Cit.*, p. 353.

¹⁸³⁶ Johann MICHEL, « Le délit de non-assistance à personne en péril appliqué aux agents chargés d'une mission de service public de secours », *AJ Pénal* 2023, p. 223.

¹⁸³⁷ CSP, art. R. 4127-9 : « *Tout médecin qui se trouve en présence d'un malade ou d'un blessé en péril ou, informé qu'un malade ou un blessé est en péril, doit lui porter assistance ou s'assurer qu'il reçoit les soins nécessaires* ».

¹⁸³⁸ CSP, art. R. 4312-7 : « *L'infirmier en présence d'un malade ou d'un blessé en péril, ou informé qu'un malade ou un blessé est en péril, lui porte assistance, ou s'assure qu'il reçoit les soins nécessaires* ».

¹⁸³⁹ CSP, art. R. 4127-205 : « *Hors le seul cas de force majeure, tout chirurgien-dentiste doit porter secours d'extrême urgence à un patient en danger immédiat si d'autres soins ne peuvent lui être assurés* ».

¹⁸⁴⁰ CSP, art. R. 4235-7 : « *Tout pharmacien doit, quelle que soit sa fonction et dans la limite de ses connaissances et de ses moyens, porter secours à toute personne en danger immédiat, hors le cas de force majeure* ».

*les éléments constitutifs de l'infraction prévue à l'article 223-6 alinéa 2 du Code pénal »*¹⁸⁴¹. La thèse du Professeur Jean-Henri SOUTOUL éclairait déjà, à l'aune de la jurisprudence de la fin du XXème siècle, cette problématique considérable pour le monde médical¹⁸⁴². À ce titre, les juridictions sont particulièrement attentives aux secours apportés¹⁸⁴³ : le médecin ne peut pas, par exemple, conseiller simplement un patient en danger d'aller à l'hôpital. Il doit également accompagner sa prise en charge effective en contactant les pompiers ou le SAMU et l'établissement hospitalier qui va l'accueillir¹⁸⁴⁴. Le juge pénal considère également qu'est constitutif du délit de non-assistance à personne en péril le refus d'un médecin de porter secours à un malade pris d'un malaise sur la voie publique¹⁸⁴⁵. Les professionnels du secteur médical peuvent, dans le cas contraire, faire l'objet de poursuites devant leur ordre professionnel, sur le fondement du Code de la santé publique et de leur réglementation déontologique¹⁸⁴⁶, mais également devant les juridictions pénales. Là encore, l'objectif est de mieux préserver et garantir la mise en œuvre du droit à être secouru en associant la compétence des professionnels du secours, y compris en dehors de leur temps de travail pour le compte des pouvoirs publics, et de maintenir ce maillon essentiel que constitue chaque individu dans la chaîne des secours.

B. Une meilleure implication de la population dans la mise en œuvre du droit à être secouru

547. Si la population est déjà largement associée, comme nous l'avons vu, à la mise en œuvre du droit à être secouru, notamment à travers différents outils de prévention et d'information sur les risques, les pouvoirs publics participent à une véritable « *démocratisation* » des secours, en particulier à travers une volonté d'améliorer la formation aux gestes qui sauvent (1). Cette politique publique plutôt récente illustre ainsi la tentative menée pour mieux impliquer la société civile, aux côtés des pouvoirs publics tout en palliant certaines de leurs difficultés, dans le déploiement du droit à être secouru. Pour autant, il apparaît que cette implication de la

¹⁸⁴¹ Patrick MISTRETTA, « Omission de porter secours : le médecin urgentiste, le malade en fin de vie et les querelles de famille », *RSC* 2017, p. 360.

¹⁸⁴² Jean-Henri SOUTOUL, *La non-assistance de l'article 63 alinéa 2 du Code pénal et le corps médical*, Thèse Poitiers, 1990.

¹⁸⁴³ V. Alain GUILLON, « L'omission de porter secours et la profession médicale », *JCP G* 1956, I, 1294 ; Robert VOUIIN, « Le médecin devant l'article 63 », *RSC* 1957, p. 353.

¹⁸⁴⁴ Cass. Crim. 4 février 1998, *D.* 1999, p. 384, obs. Jean PENNEAU ; *Dr. pénal* 1998, 96, obs. Michel VÉRON.

¹⁸⁴⁵ CE, Sect., 12 mars 1976, *Raynal*, n° 99121, *RDSS* 1977, p. 38.

¹⁸⁴⁶ Pour les médecins, l'article R. 4127-9 du CSP reprend l'article 9 du Code de déontologie médicale ; V. Également : Joël MORET-BAILLY et Didier TRUCHET, *Droit des déontologies*, Coll. Thémis droit, PUF, 2016, p. 187.

population demeure encore inférieure à celle d'autres populations dans le monde, ce qui en fait une piste à améliorer (2).

1. Vers une démocratisation du droit à être secouru : une amélioration de la formation aux « gestes qui sauvent »

548. Depuis les années 1960, les pouvoirs publics ont tout naturellement souhaité associer la population à la mise en œuvre des politiques de secours¹⁸⁴⁷. Progressivement, cet engagement de la société civile a connu une expansion considérable permettant de renforcer l'assurance d'un véritable déploiement du droit à être secouru, et ce notamment en raison de tâches toujours plus importantes et de difficultés grandissantes pour les acteurs publics dans ce domaine. Sous l'impulsion des pouvoirs publics, la formation aux gestes qui sauvent, plus communément appelés « gestes de premiers secours », s'est notamment développée dans le milieu professionnel et dans celui de l'éducation nationale.

549. Une formation aux gestes qui sauvent dans le cadre de l'Éducation nationale. – Dans la loi MOSC, les dispositions relatives aux enseignements prévoyaient l'introduction d'une obligation – aujourd'hui toujours applicable – pour que « *tout élève bénéficie, dans le cadre de sa scolarité obligatoire, d'une sensibilisation à la prévention des risques et aux missions des services de secours ainsi que d'un apprentissage des gestes élémentaires de premier secours* »¹⁸⁴⁸. La loi de 2020, relative au statut du citoyen sauveteur, est venue préciser la teneur de cette obligation de formation mise en œuvre jusqu'alors de manière assez furtive au cours du cursus scolaire : « *cet apprentissage se fait suivant un continuum éducatif du premier au second degré. Il comprend notamment une sensibilisation à la lutte contre l'arrêt cardiaque et aux gestes qui sauvent organisée dès l'entrée dans le second degré* »¹⁸⁴⁹. L'objectif est d'assurer très largement la mise en œuvre du droit à être secouru, dans un contexte difficile,

¹⁸⁴⁷ Sur le sujet, v. par exemple, les textes gouvernementaux suivants : Arrêté interministériel du 29 octobre 1964 instituant une commission nationale de secourisme (*JORF*, 11 novembre 1964 p. 10 069) ; Décret n° 66-37 du 7 janvier 1966 instituant un brevet national de secourisme (*JORF*, 11 janvier 1966, p. 316) ; Décret n° 77-17 du 4 janvier 1977 relatif à l'enseignement et la pratique du secourisme (*JORF*, 11 janvier 1977, p. 271) ; Décret n° 91-834 du 30 août 1991 relatif à la formation aux premiers secours (*JORF*, 1^{er} septembre 1991, p. 11 481) : il met notamment en place l'attestation de formation aux premiers secours (AFPS) remplacé ensuite par le PSC1 ; Décret n° 97-48 du 20 janvier 1997 portant diverses mesures relatives au secourisme (*JORF*, 22 janvier 1997, p. 1096) ; Décret n° 2006-41 du 11 janvier 2006 relatif à la sensibilisation à la prévention des risques, aux missions des services de secours, à la formation aux premiers secours et à l'enseignement des règles générales de sécurité (*JORF*, 13 janvier 2006, p. 529).

¹⁸⁴⁸ C. Éduc., art. L. 312-13-1 al. 1^{er}.

¹⁸⁴⁹ C. Éduc., art. L. 312-13-1 al. 2.

en formant notamment toutes les nouvelles générations aux gestes qui sauvent et en leur permettant ainsi de devenir de véritables acteurs au sein de la « chaîne des secours ». Marquant une forte volonté des pouvoirs publics, cette obligation est qualifiée de véritable « *action éducative* » devant être dispensée dans l'ensemble des établissements scolaires publics et privés sous contrat¹⁸⁵⁰. Depuis 2015, l'État permet également aux collégiens de participer au dispositif des « cadets de la sécurité civile », un programme qui « *se présente pour l'élève volontaire comme une option, suivie durant toute l'année scolaire* » avec pour « *intérêt principal (...) de leur faire connaître les différentes formes d'engagement citoyen au sein de la sécurité civile et l'esprit d'entraide, de solidarité et de dévouement* »¹⁸⁵¹. La législation relative à la tenue de la journée de défense et de citoyenneté (JDC) ou journée d'appel de préparation à la défense (JAPD), qui a remplacé le service militaire en France, prévoyait une formation aux gestes de premier secours. La généralisation de ces formations à l'école a emporté sa suppression dans ce cadre, à travers la loi du 28 juillet 2015¹⁸⁵². Le Code du service national prévoit, malgré tout, une présentation du modèle français de sécurité civile¹⁸⁵³ avec pour objectif de susciter des vocations. Le nouveau Service national universel (SNU) prévoit aussi, en règle générale, une formation aux gestes qui sauvent. Enfin, la récente loi 3DS¹⁸⁵⁴ est également venue ajouter une sensibilisation aux risques majeurs, avec l'organisation plus régulière d'exercices, pour les élèves des territoires les plus exposés, notamment ceux résidants dans nos territoires d'Outre-mer¹⁸⁵⁵.

550. Une sensibilisation aux premiers secours lors de l'examen du permis de conduire.

– Depuis longtemps, les pouvoirs publics se sont interrogés sur la pertinence d'une formation aux gestes qui sauvent à destination des automobilistes, notamment pour leur permettre de mieux réagir en cas d'accidents de la route¹⁸⁵⁶. Conscient de l'importance de cette formation, dans le cadre du droit à être secouru, le législateur a finalement introduit des questions relatives aux gestes élémentaires de premiers secours à l'occasion de l'épreuve pratique du permis de

¹⁸⁵⁰ C. Éduc., art. D. 312-40.

¹⁸⁵¹ Circulaire n° 2016-017 du 8 décembre 2015 relative à la mise en œuvre du programme des cadets de la sécurité civile au sein des établissements scolaires (NOR : MENE1604871C) ; Judith CHETRIT, « Sécurité civile : quand les sapeurs-pompiers aident les jeunes à en devenir les acteurs », *La Gazette des communes*, 27 juillet 2016.

¹⁸⁵² Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense (*JORF*, 29 juillet 2015, p. 12 873).

¹⁸⁵³ C. Serv. Nat., art. L. 114-3.

¹⁸⁵⁴ L. n° 2022-217 du 21 février 2022, relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (*JORF*, 22 février 2022).

¹⁸⁵⁵ C. Éduc., art. L. 312-13-1 al. 4.

¹⁸⁵⁶ Par exemple : Rép. Min. à la QE n° 20075 (*JOAN*, 9 septembre 2008) ; Loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière (*JORF*, 13 juin 2003, p. 9 943).

conduire¹⁸⁵⁷. Depuis 2018, les établissements chargés de l'apprentissage de la conduite doivent ainsi apporter lors des formations qu'ils dispensent, « *une sensibilisation aux comportements à adopter en cas d'accident, aux premiers secours à apporter aux victimes* »¹⁸⁵⁸. La logique de cette formation pour les futurs conducteurs s'entend en ce qu'elle permettrait d'améliorer considérablement les premiers secours qui peuvent être apportés aux victimes et ainsi, dans l'attente de l'arrivée des secours, participer à la mise en œuvre du droit à être secouru.

551. Des formations aux secours dans le milieu professionnel. – Comme dans le cadre des autres formations évoquées, l'idée de mieux former les travailleurs aux gestes qui sauvent a pour objectif d'en faire les premiers maillons compétents de la chaîne des secours, en vue de mieux assurer le déploiement du droit à être secouru au sein des entreprises. Le Code du travail prévoit, tout d'abord, la désignation de secouristes parmi les membres du personnel. Ces secouristes formés et chargés d'accomplir les premiers secours en cas d'urgence sont désignés obligatoirement dans les ateliers où sont accomplis des travaux dangereux ou dans les chantiers employant vingt travailleurs au moins pendant plus de quinze jours pour la réalisation de travaux dangereux¹⁸⁵⁹. Le non-respect de cette obligation peut entraîner une mise en demeure de l'inspection du travail¹⁸⁶⁰ et, à défaut d'action dans un délai d'un mois, l'engagement de la responsabilité pénale du chef d'entreprise¹⁸⁶¹. La formation de secouristes reste, pour les autres structures, à la discrétion des chefs d'entreprises. Plus récemment, la loi du 3 juillet 2020 a ajouté l'obligation pour l'employé de proposer une nouvelle formation aux gestes qui sauvent avant tout départ à la retraite d'un salarié¹⁸⁶². Il s'agit notamment de leur permettre d'améliorer la transmission d'informations nécessaires à l'intervention des services de secours, d'apprendre à réagir face à une hémorragie externe ou un arrêt cardiaque¹⁸⁶³. Elle intègre également une nouvelle obligation de formation aux gestes qui sauvent, notamment pour la lutte contre les

¹⁸⁵⁷ C. Route, art. L. 221-3 : « *Les candidats à l'examen du permis de conduire sont formés aux notions élémentaires de premiers secours. Cette formation fait l'objet d'une évaluation à l'occasion de l'examen du permis de conduire. Le contenu de cette formation et les modalités de vérification de son assimilation par les candidats sont fixés par voie réglementaire* » ; V. Loi n° 2015-294 du 17 mars 2015 visant à introduire une formation pratique aux gestes de premiers secours dans la préparation du permis de conduire (*JORF*, 18 mars 2015, p. 5 009) ; Arrêté du 6 octobre 2017 modifiant l'arrêté du 19 février 2010 relatif aux modalités de l'épreuve pratique de l'examen du permis de conduire des catégories B et B1 (*JORF*, 18 octobre 2017, texte n° 3).

¹⁸⁵⁸ C. Route, art. R. 213-4 ; L. 213-1 et L. 213-4.

¹⁸⁵⁹ C. Trav., art. R. 4224-15.

¹⁸⁶⁰ C. Trav., art. R. 4721-5.

¹⁸⁶¹ C. Trav., art. L. 4741-1.

¹⁸⁶² C. Trav., art. L. 1237-9-1 : « *Les salariés bénéficient d'une sensibilisation à la lutte contre l'arrêt cardiaque et aux gestes qui sauvent préalablement à leur départ à la retraite (...)* ».

¹⁸⁶³ C. Trav., art. D. 1237-2-2 ; Décret n° 2021-469 du 19 avril 2021 relatif à la sensibilisation à la lutte contre l'arrêt cardiaque et aux gestes qui sauvent (*JORF*, 20 avril 2021), *JCP S* 2021, act. 216.

arrêts cardiaques, à destination des arbitres sportifs¹⁸⁶⁴. Globalement, l'objectif est de permettre à une part toujours plus large de la population de recevoir une formation aux gestes qui sauvent, afin de permettre la préservation et la mise en œuvre, en toute hypothèse, du droit à être secouru.

2. Une implication encore imparfaite de la population en matière de secours

552. Des efforts accentués par la conscience d'une menace terroriste importante. – Malgré ces efforts considérables, accentués très largement par la nécessité constatée de mieux former les citoyens à l'occasion des attentats du 13 novembre 2015¹⁸⁶⁵, l'objectif des pouvoirs publics est avant tout de « *permettre au plus grand nombre de citoyens de devenir le premier maillon de la chaîne des secours et ainsi de préserver l'intégrité physique d'une victime en attendant les secours organisés* »¹⁸⁶⁶. En 2016, le gouvernement en avait même fait une « Grande cause nationale »¹⁸⁶⁷, qui témoigne de la fragilisation du droit à être secouru, des difficultés constatées par les pouvoirs publics et de la volonté d'y remédier. La même année, l'État présentait pourtant un bilan en demi-teinte concernant le renforcement des formations en milieu scolaire¹⁸⁶⁸. Plus généralement, les chiffres sont nuancés et la progression ne permet pas à la France de se hisser au niveau de nombreux autres pays du monde dans ce domaine, ce qui fragilise la mise en œuvre du droit à être secouru quand on sait l'importance de ce maillon « citoyen ».

553. La formation aux gestes qui sauvent : des chiffres en progression limitée. – La part de la population française formée aux gestes qui sauvent a progressé grâce aux efforts du législateur et des pouvoirs publics en la matière. Alors qu'elle semblait être inférieure à 10% en 2004¹⁸⁶⁹, elle apparaissait plus proche des 30% en 2019¹⁸⁷⁰. Le Premier ministre, Édouard

¹⁸⁶⁴ C. Sport, art. L. 211-3 : « *La formation des arbitres et juges intègre une sensibilisation à la lutte contre l'arrêt cardiaque et aux gestes qui sauvent. Le contenu, le champ d'application et les modalités de mise en œuvre du présent article sont définis par décret* ».

¹⁸⁶⁵ Sur le sujet, v. : Claude ONESTA et Jean-Marc SAUVÉ, Rapport « Pour que vive la fraternité. Propositions pour une réserve citoyenne » remis au Président de la République, 8 juillet 2015.

¹⁸⁶⁶ Arrêté du 30 juin 2017 instituant une sensibilisation aux « gestes qui sauvent » (*JORF*, 16 septembre 2018, texte n° 14).

¹⁸⁶⁷ Sur le sujet, v. notamment : Emmanuelle LUCAS, « Les premiers secours, grande cause nationale 2016 », *La Croix*, 2 mai 2016.

¹⁸⁶⁸ Instruction interministérielle n° 2016-103 du 24 août 2016 sur la sensibilisation et la formation aux premiers secours et aux gestes qui sauvent (NOR : MENE1617837C).

¹⁸⁶⁹ Bernard DEFLESSELLES, Proposition de loi n° 1749, relative à l'enseignement des gestes de premier secours dans les établissements scolaires, Assemblée Nationale, 21 juillet 2004.

¹⁸⁷⁰ Jean-Charles COLAS-ROY, Proposition de loi n° 1633, visant à lutter contre la mort subite et à sensibiliser la population aux gestes qui sauvent, Assemblée Nationale, 6 février 2019, p. 9.

PHILIPPE, avait alors formulé un objectif ambitieux – et sans doute, après coup, peu réaliste – de 80% de la population formée à l’horizon 2022¹⁸⁷¹. Si le chiffre semble être, d’après plusieurs enquêtes concordantes, plutôt de l’ordre des 40% en 2023, il prend en compte l’unique fait d’avoir été formé. Plusieurs sondages ou enquêtes s’interrogent dès lors sur la connaissance approfondie des gestes qui sauvent et sur la capacité des personnes formées à réellement dispenser de tels gestes¹⁸⁷². Du point de vue du droit à être secouru, cette crainte semble amoindrir encore les bénéfices espérés à travers les chiffres présentés. La loi du 3 juillet 2020 prévoit que le Gouvernement remet au Parlement un rapport annuel sur différents indicateurs de suivi, notamment sur le nombre de personnes formées aux gestes qui sauvent¹⁸⁷³. Mais comme le fait remarquer la Professeur Hélène PAULIAT, « *la périodicité d’évaluation n’est peut-être pas totalement adaptée ; l’évolution doit se faire sur une dizaine d’années et un rapport tous les deux ans aurait permis de mieux éclairer la courbe des indicateurs* »¹⁸⁷⁴. Quoiqu’il en soit, si les difficultés des pouvoirs publics à intervenir en matière de secours sont bien réelles, l’intervention des citoyens-sauveteurs n’est pas encore d’une totale complémentarité dans la mise en œuvre du droit à être secouru en France, compte tenu notamment du manque existentiel de formation.

554. Des Français moins formés que les citoyens d’autres pays dans le monde. – Il apparait clairement que les Français restent moins bien formés aux premiers secours que les populations d’autres pays en Europe ou à travers le monde¹⁸⁷⁵. Le contenu du rapport Pelloux-Faure remis au secrétariat d’État en charge de l’aide aux victimes, en 2017, demeurerait alarmant pour le droit à être secouru : « *le taux de formation de la population française est parmi les plus bas du monde. (...) Pour toute situation (arrêt cardiaque, accident de la vie courante, inondation, tempête et même attente), les secours d’urgence en France ont un délai moyen d’intervention de 13 minutes. (...) Dans ce délai incompressible, le citoyen est le premier maillon de la chaîne des secours ; il est seul et doit savoir pratiquer les gestes qui sauvent* »¹⁸⁷⁶.

¹⁸⁷¹ Comité interministériel pour la santé, 26 mars 2018.

¹⁸⁷² V. Par exemple : Sondage Odoxa pour Groupama sur les gestes qui sauvent, 22 et 23 juin 2022 : « *seuls 15% de la population se sent compétent pour agir en cas d’urgence* » ; Sondage IFOP pour La Croix-Rouge, novembre 2016 ; Clémentine RIFLART, *Évaluation des besoins de formation aux gestes de premiers secours de la population majeure d’Ille-et-Vilaine, une étude quantitative*, Thèse médecine Rennes I, 2020.

¹⁸⁷³ L. n° 2020-840, Op. Cit., art. 9.

¹⁸⁷⁴ Hélène PAULIAT, « Le citoyen sauveteur : une intervention encouragée par la loi du 3 juillet 2020 », *JCP A* 2020, 2233.

¹⁸⁷⁵ Esther SERRAJORDIA, « Journée mondiale des premiers secours : les français encore trop peu formés », La Croix, 9 septembre 2023.

¹⁸⁷⁶ Patrick PELLOUX et Éric FAURE (dir.), Rapport de la mission de préfiguration sur la généralisation au plus grand nombre de nos concitoyens, de la formation aux gestes qui sauvent, 20 avril 2017.

Ce constat semble toujours valable aujourd'hui, bien que la loi de 2020 ait fait évoluer considérablement le droit français applicable en la matière. Il est vrai que plusieurs rapports ou enquêtes présentent, de leurs côtés, des taux plus importants de formation aux gestes qui sauvent, en particulier dans les pays nordiques ou encore en Israël. À titre d'exemple, 95% de la population serait formée en Norvège, contre 80% en Allemagne et en Autriche¹⁸⁷⁷. En Israël, la formation aux premiers secours est aussi très largement répandue depuis plusieurs années, notamment compte tenu des conflits armés et des attaques terroristes régulières dans cette région. Dans ce pays, l'organisation « United Hatzalah » permet aux citoyens volontaires – avec une importante formation préalable, soit près de 200 heures – d'intervenir très rapidement sur l'ensemble du territoire – les nouvelles technologies aidant à cette organisation – lorsqu'une victime se trouve dans l'attente de l'arrivée des secours¹⁸⁷⁸. Au Canada, le service des « Premiers répondants » permet une mobilisation semblable, notamment dans les zones moins urbanisées où les secours mettent plus de temps à arriver sur les lieux. De l'autre côté de l'Atlantique, ce service s'organise autour des municipalités et des professionnels du secours lorsqu'ils ne sont pas en service (pompiers, médecins...) sans s'étendre réellement à d'autres citoyens formés. Une initiative équivalente semble se développer en France, grâce à des applications telles que « SAUV Life » qui fonctionnent de la même façon à travers une géolocalisation de personnes inscrites sur l'application. Les personnes « compétentes » situées à proximité d'une victime sont alors immédiatement alertées et peuvent alors intervenir rapidement¹⁸⁷⁹. Cette perspective d'implication de la société civile apparaît encourageante du point de vue du droit à être secouru, bien qu'elle ne saurait être totalement bénéfique sans une poursuite des efforts vers une amélioration de la formation et une généralisation de ces dispositifs. Nous en sommes encore assez loin, pour le moment...

§2. Le recours aux associations et groupements de citoyens pour assurer la mise en œuvre du droit à être secouru

555. Au-delà des citoyens agissant à titre individuel, les pouvoirs publics et professionnels du secours peuvent compter sur une certaine complémentarité, toujours plus importante dans la mise en œuvre du droit à être secouru, de la part de bon nombre d'associations spécialisées (A). De la même façon, cette complémentarité est amenée à s'exprimer à travers l'action des

¹⁸⁷⁷ Esther SERRAJORDIA, *Op. Cit.*

¹⁸⁷⁸ Piotr SMOLAR, « En Israël, une ONG révolutionne les services de secours », *Le Monde*, 6 décembre 2016.

¹⁸⁷⁹ Christophe MONDOU, *Op. Cit.*

groupements de citoyens plus institutionnalisés et chargés très spécifiquement de ces questions (B).

A. L'action complémentaire des associations aux côtés des pouvoirs publics

556. L'action des associations en matière de secours est largement prévue par le droit français (1). L'organisation de notre système de sécurité civile, qui découle de ces différentes dispositions juridiques, entraîne une puissante implication qui s'avère être particulièrement déterminante dans la mise en œuvre et la préservation du droit à être secouru (2).

1. Une implication des associations humanitaires et de sécurité civile largement prévue par le droit

557. **Un agrément de l'État permettant l'intervention des associations.** – Fidèle à leurs missions dans le cadre du droit à être secouru, les pouvoirs publics sont attentifs aux différentes associations pouvant intervenir en leur apportant un soutien considérable. Le Code de la sécurité intérieure prévoit donc une procédure d'agrément pour « *les associations ayant la sécurité civile dans leur objet social* »¹⁸⁸⁰. Cet agrément, délivré par les autorités de l'État, est divisé en plusieurs catégories selon les compétences, les moyens et l'envergure de l'association en question¹⁸⁸¹ : l'agrément « A » leur permet de participer aux opérations de secours, notamment dans les conditions fixées par le règlement opérationnel du SDIS¹⁸⁸² ; l'agrément « B » permet leur participation aux actions de soutien et d'accompagnement des populations lors d'accidents, sinistres ou catastrophes¹⁸⁸³ ; l'agrément « C », leur participation à l'encadrement des bénévoles des réserves communales et des actions d'associations non agréées¹⁸⁸⁴ ; l'agrément « D », l'organisation des dispositifs prévisionnels de secours lors de grands rassemblements¹⁸⁸⁵. Les missions sont donc multiples et de degrés variés, ce qui témoigne à la fois du recul d'un certain « monopole » des pouvoirs publics en la matière et de l'importance de l'action des associations au soutien d'un large spectre de l'action publique dans la mise en œuvre du droit à être secouru. La liste des associations agréées, au niveau national,

¹⁸⁸⁰ CSI, art. L. 725-1 ; Sur le sujet de l'agrément des associations : Armelle VERJAT, « Agrément, vous avez dit agrément ? », *Juris Associations*, 2024, p. 19.

¹⁸⁸¹ CSI, art. R. 725-1.

¹⁸⁸² CSI, art. R. 725-1 I) 1° ; CSI, art. R. 725-3.

¹⁸⁸³ CSI, art. R. 725-1 I) 2°

¹⁸⁸⁴ CSI, art. R. 725-1 I) 3°

¹⁸⁸⁵ CSI, art. R. 725-1 I) 4° ; V. Notamment : *Supra*, paragraphes 257 et 259.

est constamment mise à jour par le Ministère : on y trouve notamment des associations connues telles que la Croix-Rouge française, la Fédération française de sauvetage et de secourisme, la Fédération nationale de protection civile, la Société nationale des sauveteurs en mer ou encore l'Ordre de Malte¹⁸⁸⁶

558. Un certain monopole d'action des associations agréées. – Au-delà de l'action des pouvoirs publics, le Code de la sécurité intérieure octroie un monopole certain des associations agréées dans la mise en œuvre de certaines missions traduisant le droit à être secouru ou participant à sa préservation. C'est notamment le cas pour participer aux opérations de secours à l'occasion de la mise en œuvre du plan ORSEC, assurer l'encadrement des bénévoles dans les actions de soutiens et d'accompagnement des populations, mais aussi pour participer aux dispositifs prévisionnels de secours dans le cadre de grands rassemblements de personnes¹⁸⁸⁷.

559. Une large participation des associations à la formation aux premiers secours. – Le Code de la sécurité intérieure prévoit également l'intervention d'un certain nombre d'associations de sécurité civile pour assurer « *les actions d'enseignement et de formation en matière de secourisme* »¹⁸⁸⁸. Leurs connaissances apparaissent précieuses et leurs expériences pratiques permettent une véritable transmission aux nouvelles personnes formées, sans pour autant perturber l'action des acteurs publics chargés de la mise en œuvre du droit à être secouru.

560. La volonté d'améliorer le cadre fragile de l'action des associations. – Si l'investissement des associations apparaît extrêmement important pour la préservation et la mise en œuvre du droit à être secouru, en complétant notamment de façon efficace l'action des pouvoirs publics et professionnels du secours, leur cadre d'action semble aujourd'hui fragilisé comme celui des pouvoirs publics. Plusieurs rapports publiés par l'IGA présentent des effectifs associatifs qui peinent à se maintenir et font part d'une difficile fidélisation des adhérents qui parfois peuvent avoir des difficultés à concilier leurs vies personnelles et professionnelles avec un engagement de cette ampleur¹⁸⁸⁹. Pour le droit à être secouru, cette érosion des effectifs des

¹⁸⁸⁶ V. ANNEXE n° 6 (liste des associations de sécurité civile agréées au niveau national, dernier document du ministère de l'Intérieur, septembre 2023).

¹⁸⁸⁷ CSI, art. L. 725-3.

¹⁸⁸⁸ CSI, art. L. 726-1.

¹⁸⁸⁹ V. Par exemple : Philippe SAUZEY, Valérie PENEAU et Maximilien BECQ-GIRAUDON, Rapport n° 11-095-01 sur le bénévolat de sécurité civile, IGA, 2011 ; Laurent RAVERAT, Nadine BELLUROT, Julien MEJANE, Patrick REIX et Philippe SAUZEY, Rapport n° 16051-15128-01 sur le renforcement du bénévolat et du volontariat de sécurité civile, IGA/CGEDD/IGAS, 2016.

associations de sécurité civile est un véritable danger car elle menace l'action de la société civile formée aux côtés des pouvoirs publics et ses bénéficiaires sur le droit à être secouru. De la même façon, le manque de cohérence du dispositif réglementaire ou encore l'absence de doctrine d'emploi pleinement satisfaisante ont longtemps été évoqués, bien que l'on puisse constater quelques progrès depuis lors. Pour préserver cet engagement, ainsi que les associations concernées, et même encourager la population à s'y engager, les propositions visant à mieux reconnaître le bénévolat de sécurité civile – qui bénéficie déjà de quelques avantages reconnus par la loi¹⁸⁹⁰ – sont nombreuses ces dernières années¹⁸⁹¹.

2. Une action puissante et concrète des associations dans la mise en œuvre du droit à être secouru

561. Des chiffres témoignant de la puissance des associations. – Dans son rapport de synthèse sur le sujet, l'IGA dressait il y a une dizaine d'années un bilan important en ce qui concerne les tissus associatifs national et local qui participent ainsi à la mise en œuvre du droit à être secouru. Ces associations comptaient alors près de 200 000 adhérents, dont pas moins de 70 000 bénévoles actifs et mobilisables pour mener à bien les différentes opérations qui les concernent ; elles demeuraient également équipées de plus de 2 200 véhicules spécialisés, de plus de 1 000 embarcations, mais aussi de nombreux matériels¹⁸⁹². Pour autant, d'un point de vue financier, la situation déjà délicate des associations n'a été qu'accentuée par les effets de la crise sanitaire¹⁸⁹³ et pose de sérieuses réserves sur leur avenir compte tenu des difficultés financières déjà évoquées des autres acteurs du secours. Nous pouvons toutefois noter l'importance des subventions versées aux associations qui interviennent en complément de leur

¹⁸⁹⁰ CSI, art. L. 725-3 et s.

¹⁸⁹¹ Yannick CHENEVARD, Proposition de loi n° 1146 visant à reconnaître le bénévolat de sécurité civile, Assemblée nationale, 25 avril 2023.

¹⁸⁹² Philippe SAUZEY, Valérie PENEAU et Maximilien BECQ-GIRAUDON, *Op. Cit.*, p. 5 ; V. Également : INSTITUT FRANÇAIS DE SÉCURITÉ CIVILE, « L'engagement des citoyens dans la sécurité civile : réalités et perspectives », septembre 2015.

¹⁸⁹³ V. Par exemple : Arnaud VIALA, Amendement n° II-CL57, art. 33 du PLF 2021, Assemblée nationale, 18 octobre 2020 : « Du fait de la crise du covid-19, les associations agréées de sécurité civile sont confrontées à de graves difficultés financières. Elles ont perdu une grande partie de leurs revenus habituels en raison de l'absence d'organisation de postes de secours lors de rassemblements de personnes et de l'interruption des formations de secourisme. Parallèlement, elles ont connu une importante augmentation de leurs dépenses d'intervention. Les fédérations d'associations comme la Protection civile, la Croix Blanche, la Fédération française de sauvetage et de secourisme, l'Association nationale des premiers secours, le Centre français de secourisme et l'Union nationale des associations de secouristes et de sauveteurs, sont particulièrement affectées : plus de 120 associations membres disposent de moins de trois mois de trésorerie et risquent de disparaître. (...) Sur la centaine d'associations départementales de la Fédération nationale de la protection civile, entre cinquante et soixante sont en difficulté et ne disposent que de trois à cinq mois de réserve : la fédération nationale estime que le besoin de financement de ses associations jusqu'à la fin de l'année 2021 s'élève à 13 millions d'euros ».

action. À ce titre, un rapport du Sénat présente une hausse considérable des subventions de l'État malgré le contexte budgétaire contraint que nous connaissons : « *En 2019, le montant total de ces subventions s'élevait à 104 000 euros. La dotation (...) pour 2020 a été révisée à la hausse, par redéploiement de crédits au sein du programme. Elle s'élève ainsi à 562 000 euros, dans le but d'aider les [associations agréées de sécurité civile] mobilisées lors de la crise sanitaire* »¹⁸⁹⁴. Elles sont, par ailleurs, complétées par celles des collectivités territoriales, notamment pour les antennes locales des associations de sécurité civile. L'exemple de la Société nationale des sauveteurs en mer (SNSM) démontre que ces associations peuvent également compter sur les dons des particuliers qui peuvent alors bénéficier de déduction d'impôt. Il faut dire que l'investissement important de la SNSM a été déclaré comme « grande cause nationale » par le gouvernement, en 2017, malgré un faible engagement financier de l'État et même une baisse de ses subventions durant plusieurs années¹⁸⁹⁵.

562. Des chiffres témoignant d'une action indispensable des associations au soutien du droit à être secouru. – L'intervention des associations marque, il faut bien le concéder, un certain recul de l'interventionnisme opérationnel des pouvoirs publics, mais elle apparaît nécessaire pour préserver la bonne mise en œuvre du droit à être secouru. Les associations complètent visiblement de manière efficace l'action de l'Administration et des professionnels du secours qui rencontreraient de nombreuses difficultés pour assurer l'ensemble de leurs missions sans ce soutien face à une sollicitation toujours plus importante¹⁸⁹⁶. Là encore, les chiffres sont tout à fait parlants et témoignent de longue date d'une action indispensable de ces bénévoles associatifs, voire même d'une « *indéniable contribution à la résilience de la société française* »¹⁸⁹⁷. Le rapport de l'IGA, avec des chiffres de 2010, rappelle que sur une période d'une année, les associations ont formé près de 232 000 personnes au secourisme PSC1, tout en participant à la réalisation de 50 000 dispositifs prévisionnels de secours¹⁸⁹⁸. Comme la sécurité privée vient remplacer progressivement l'encadrement de certains événements par les forces de l'ordre, le tissu associatif en matière de sécurité civile apparaît important et vient seconder efficacement les secours pour la bonne tenue de ces manifestations. Des crises plus

¹⁸⁹⁴ Jean-François HUSSON, Rapport général n° 138 sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale pour 2021, Tome III, Annexe n° 29b, Sénat, 19 novembre 2020, p. 28.

¹⁸⁹⁵ Julien BELDA, « La responsabilité de l'État dans le fonctionnement des secours en mer : l'incidence de la réduction des subventions à la SNSM », *DMF*, n° 790, 2017, p. 302.

¹⁸⁹⁶ Brice MARTIN, « Le lien entre Croix-Rouge Française et Service d'Aide Médicale Urgente (SAMU) basé sur l'expérience de la Croix-Rouge Française dans les Hauts-de-Seine », *Gaz. Pal.*, 2008, p. 26.

¹⁸⁹⁷ Philippe SAUZEY, Valérie PENEAU et Maximilien BECQ-GIRAUDON, *Op. Cit.*, p. 26.

¹⁸⁹⁸ Philippe SAUZEY, Valérie PENEAU et Maximilien BECQ-GIRAUDON, *Op. Cit.*, p. 6.

récentes ont pu également témoigner de l'action indispensable des associations : à l'occasion des attentats du 13 novembre 2015, cinq associations agréées de sécurité civile parisiennes ont fait part d'un engagement opérationnel de 11 862 heures¹⁸⁹⁹ ; durant les deux premiers mois de la crise sanitaire du Covid-19, des estimations d'engagement de 48 000 heures par jour – soit plus de 3 millions d'heures de bénévolat au total – sont également évoquées¹⁹⁰⁰. Classiquement, les bénévoles des différentes associations interviennent aussi à l'occasion d'évènements climatiques réguliers amenés à se multiplier encore dans les années à venir. Sur ce point, l'un des rapports de l'IGA rappelle, à titre d'exemple, que sur une dizaine de jours au cœur de la tempête Xynthia le préfet de la Vendée a pu compter sur la mobilisation de près de 2 000 bénévoles de trois associations agréées¹⁹⁰¹. Plus récemment encore, ces associations étaient pleinement mobilisées à l'occasion des inondations de l'automne 2023 dans le Nord de la France. Les associations de sécurité civile ont également contribué très largement à la bonne organisation des secours dans le cadre de l'évènement majeur des Jeux olympiques organisés à Paris¹⁹⁰². De la même façon enfin, certaines associations aux missions plus « sociales » – mais tout aussi reconnues, notamment dans le cadre du droit aux secours – œuvrent quotidiennement pour éviter que des situations de détresse sociale ne se transforment en détresse vitale nécessitant alors une sollicitation du service public de secours. Nous pouvons citer notamment la Fondation Abbé Pierre pour le logement, ou les Restos du Cœur pour l'alimentation, ou encore le « Samu social », parmi une multitude d'associations luttant contre les problématiques sociales et l'exclusion¹⁹⁰³. C'est un élément important qu'il ne faut pas omettre lorsque l'on analyse l'impact des associations et de leur engagement bénévole sur la pérennité du droit à être secouru.

¹⁸⁹⁹ Laurent RAVERAT, Nadine BELLUROT, Julien MEJANE, Patrick REIX et Philippe SAUZEY, *Op. Cit.*, p. 16 ; Sur le sujet, v. Également : Bernard CAZENEUVE, Ministre de l'Intérieur, Déclaration sur l'action des secours lors des attentats de Paris du 13 novembre 2015, 17 décembre 2015 : « *Je pense bien évidemment à la contribution apportée par les associations, liées par un partenariat ancien avec la [BSPP], qui ont été très présentes sur le terrain le 13 novembre et dont les bénévoles ont été confrontés à des situations auxquelles ils n'étaient pas complètement préparés. Cette habitude de travailler ensemble est fondamentale pour agréger, en situation de crise, les moyens et les compétences de chacun* » ; Pascal CHARRIER, « Attentats du 13 novembre : ce soir-là, on a compris que l'on avait été vraiment utile », *La Croix*, 12 novembre 2016.

¹⁹⁰⁰ Circulaire interministérielle n° DGOS/R2/SG/DGSCGC/2020/183 du 21 octobre 2020 relative à l'emploi des associations agréées de sécurité civile dans le cadre de la crise Covid-19 (NOR : SSAH2028486C) ; Joël PRIEUR, « Le bénévolat agréé de sécurité civile en renfort. Retex national : Associations agréées de sécurité civile », *Secours-Mag*, Hors-série, juin 2020, p. 30.

¹⁹⁰¹ Philippe SAUZEY, Valérie PENEAU et Maximilien BECQ-GIRAUDON, *Op. Cit.*, p. 28.

¹⁹⁰² Rép. Min. à la QE n° 3433 de Mme Nathalie SERRE (*JOAN*, 11 avril 2023, p. 3364).

¹⁹⁰³ Julien DAMON, « L'appel de l'abbé Pierre : un repère de l'histoire sociale », *RDSS*, 2024, p. 152 ; Frédérique PFRUNDER, « Une rentrée sous le signe de l'urgence », *Juris Associations*, 2023, p. 13 ; Eve BENAZETH, « Générosité – Statistiques – Je te donne... », *Juris Associations*, 2018, p. 8.

B. L'action complémentaire de groupements citoyens aux côtés des pouvoirs publics

563. Les associations ne sont toutefois pas les seuls groupements amenés à intervenir, aux côtés des pouvoirs publics, dans la mise en œuvre et la préservation du droit à être secouru. Depuis peu, le droit français est venu consacrer l'association de la population à travers l'institutionnalisation de différentes réserves citoyennes de sécurité civile **(1)**, ainsi que d'une réserve sanitaire constituée de professionnels de santé **(2)**.

1. L'action des réserves citoyennes pour la préservation du droit à être secouru

564. L'investissement de citoyens dans la sécurité et la protection civile ne date pas d'hier, bien qu'il soit aujourd'hui davantage institutionnalisé qu'il y a plusieurs décennies. La loi du 8 avril 1935¹⁹⁰⁴ avait déjà largement mobilisé les agents ou ouvriers des services publics et d'autres citoyens volontaires pour assurer la Défense passive, notamment contre le risque de bombardements aériens qui se posait à l'époque. Plus récemment, le législateur s'est assuré de développer un engagement citoyen dans différentes réserves institutionnalisées, qui permettent de dégager les acteurs publics du secours de certaines missions jugées non prioritaires, tout en complétant leur action dans la mise en œuvre du droit à être secouru.

565. Les réserves communales de sécurité civile : des bénévoles appuyant l'action du maire. – De longue date, les pouvoirs publics ont pu évoquer l'idée de réserves citoyennes en charge de certaines missions de sécurité civile. Si un projet de réserve nationale fût envisagé en 1996, Laurent DERBOULLES fait remarquer le peu de lisibilité que présentait cette solution à l'époque, alors même qu'elle aurait pu venir concurrencer les recrutements de sapeurs-pompiers volontaires¹⁹⁰⁵. Si le projet a été abandonné, la loi MOSC est venue prévoir la mise en œuvre de réserves communales dont la création est laissée à l'entière discrétion de chaque collectivité¹⁹⁰⁶. Une fois de plus la mobilisation de ces nouvelles structures communales, composées « *sur la base du bénévolat, des personnes ayant les capacités et compétences correspondant aux missions qui leur sont dévolues au sein de la réserve* »¹⁹⁰⁷, vise à compléter

¹⁹⁰⁴ Loi du 8 avril 1935 relative à l'organisation des mesures de protection et de sauvegarde de la population civile (*JORF*, 8 avril 1935, p. 3978) ; V. Également : Pierre CAZES, « La défense passive », *Revue Défense nationale*, mai 1946, p. 623.

¹⁹⁰⁵ Laurent DERBOULLES, « Réflexions sur un phénomène récent : l'essaimage des réserves dans l'action publique », *AJFP* 2008, p. 116.

¹⁹⁰⁶ CSI, art. L. 724-1 et s.

¹⁹⁰⁷ CSI, art. L. 724-3.

l'action des pouvoirs publics dans la bonne mise en œuvre du droit à être secouru. D'ailleurs, le législateur rappelle que ces réserves misent en action sur décision du maire « *ont pour objet d'appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'évènements excédant leurs moyens habituels ou dans des situations particulières. À cet effet, elles participent au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités. Elles peuvent également contribuer à la préparation de la population face aux risques* »¹⁹⁰⁸. De cette façon, les réserves communales de sécurité civile permettent aux services publics de secours de se concentrer sur leurs missions essentielles¹⁹⁰⁹. Il faut noter qu'elles restent toutefois peu nombreuses sur le territoire national, ce qui réduit leurs effets bénéfiques, mais illustrent à nouveau une certaine adaptabilité aux territoires. En 2016, un peu plus de 600 communes seulement en étaient dotées, selon un rapport officiel de l'IGAS¹⁹¹⁰. Aux États-Unis, la démarche s'est développée progressivement depuis une trentaine d'années à travers les « *Community Emergency Response Team* » qui sont potentiellement amenées à intervenir sur davantage de missions encore que nos réserves communales, mais au prix d'une formation très soutenue¹⁹¹¹. Récemment, une proposition de loi évoquait la nécessité de renforcer l'implication des citoyens au sein des réserves communales et de mieux assurer encore leur protection dans le droit français¹⁹¹².

566. Les réserves des services d'incendie et de secours : une nouveauté prévue par la loi MATRAS. – La départementalisation des services d'incendie et de secours, désormais quasi totale, avait fait préférer aux parlementaires l'échelon communal pour y instituer des réserves citoyennes¹⁹¹³. Il faut dire que les effectifs des SDIS étaient déjà et sont toujours largement constitués de pompiers volontaires. L'objectif de compléter ces effectifs par des réservistes à

¹⁹⁰⁸ CSI, art. L. 724-1 ; Sur le sujet, v. Également : Marie-Danièle RINO, « Les réserves communales de sécurité civile », *Risques Infos* (IRMa), juin 2013, p. 11.

¹⁹⁰⁹ Circulaire du 12 août 2005 relative aux réserves communales de sécurité civile (*JORF*, 15 septembre 2005, p. 14953) : un tel dispositif – dans un champ d'actions limité – s'appuie essentiellement « *sur les solidarités locales (...) [et] ne vise en aucune manière à se substituer ou à concurrencer les services publics de secours et d'urgence. De la même manière, son action est complémentaire et respectueuse de celle des associations de sécurité civile, caritatives, humanitaires ou d'entraide* »

¹⁹¹⁰ IGAS, Rapport n° 2015-158 sur le renforcement du bénévolat et du volontariat de sécurité civile, mai 2016, p. 3 ; V. Aussi : Isabelle VERBAERE, « Les réserves communales de sécurité civile, précieuses alliées des maires », *La Gazette des communes*, 16 juillet 2024.

¹⁹¹¹ Jean-Daniel SCHELL, « Réserves communales, l'exemple américain des CERT », *Risques Infos* (IRMa), juin 2013, p. 12.

¹⁹¹² Didier LEMAIRE et a., Proposition de loi n° 2130 visant à valoriser la réserve communale de sécurité civile, Assemblée nationale, 30 janvier 2024.

¹⁹¹³ Sur le sujet : Jean-Pierre SCHOSTECK, Rapport n° 339 sur le projet de loi relatif à la modernisation de la sécurité civile, 9 juin 2004.

l'échelle du département n'est ainsi consacré que très récemment par la loi Matras¹⁹¹⁴. D'après le Code de la sécurité intérieure, « *les réserves citoyennes des services d'incendie et de secours ont pour objet de développer et d'entretenir la culture de sécurité civile, de renforcer le lien entre la Nation et les services d'incendie et de secours ainsi que de promouvoir et de valoriser l'image des sapeurs-pompiers* »¹⁹¹⁵. Leurs missions visent à compléter celles des acteurs opérationnels accaparés par la mise en œuvre du droit à être secouru, en particulier en cas de crise ou d'évènement d'une certaine ampleur qui pourrait entraîner la submersion des pouvoirs publics. L'intervention des réservistes des SDIS, prévue sur des missions d'appui, logistiques ou administratives, doit permettre aussi, plus globalement, à ces acteurs opérationnels de se consacrer en priorité aux missions urgentes qui découlent du droit à être secouru¹⁹¹⁶. Si les réservistes doivent répondre à un certain nombre de conditions, prévues par la loi, ils sont largement constitués d'anciens sapeurs-pompiers professionnels en retraite ou encore d'anciens sapeurs-pompiers volontaires¹⁹¹⁷.

567. Un plan étatique de recours aux réserves en cas de crise majeure. – La loi du 28 juillet 2011¹⁹¹⁸, enrichie par la loi du 1^{er} août 2023¹⁹¹⁹, prévoit qu'en « *cas de menace actuelle ou prévisible, pesant sur les activités essentielles à la vie de la Nation, sur la protection de la population, sur l'intégrité du territoire ou sur la permanence des institutions de la République ou de nature à justifier la mise en œuvre des engagements internationaux de l'État en matière de défense, le recours au dispositif de réserve de sécurité nationale peut être décidé par décret*

¹⁹¹⁴ Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels (JORF, 26 novembre 2021).

¹⁹¹⁵ CSI, art. L. 724-14, al. 1^{er}.

¹⁹¹⁶ CSI, art. L. 724-14, al. 2 : « *Les réservistes soutiennent les services d'incendie et de secours dans les domaines suivants :*

- 1° Actions de sensibilisation de la population aux risques, aux menaces et à la résilience;*
- 2° Support à la préparation et à la mise en œuvre d'exercices de gestion de crise;*
- 3° Promotion de l'engagement de jeunes sapeurs-pompiers, de sapeurs-pompiers volontaires et de réservistes;*
- 4° Appui logistique et technique des sapeurs-pompiers en situation de crise ou lors d'un événement important;*
- 5° Appui logistique et technique lors des cérémonies ou des manifestations sportives ou de valorisation des services d'incendie et de secours;*
- 6° Formation et accompagnement des jeunes sapeurs-pompiers, en lien avec les associations habilitées de jeunes sapeurs-pompiers ou de jeunes marins-pompiers concernées ».*

¹⁹¹⁷ CSI, art. L. 724-16 et L. 724-17.

¹⁹¹⁸ Loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure (JORF, 29 juillet 2011, p. 12 913) ; Sur le sujet, v. : Michel BOUTANT et Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Rapport d'information n° 174 sur l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure, Sénat, 14 décembre 2010 ; Marcel-Pierre CLÉACH, Rapport d'information n° 725 sur la mise en œuvre de la loi n° 2011-892 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure, Sénat, 15 juillet 2014.

¹⁹¹⁹ Loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023, relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense (JORF, 2 août 2023).

en conseil des ministres.». Ce dispositif comprend à la fois la mobilisation des réservistes militaires et de la police nationale, mais aussi la réserve sanitaire et les réserves communales de sécurité civile. Il a également pour objectif de compléter l'ampleur de l'action des pouvoirs publics, en particulier dans les situations de crises majeures, y compris dans la mise en œuvre du droit à être secouru par exemple en temps de guerre... une perspective qui malheureusement revient sur le continent européen et plus largement dans le monde.

2. L'action de la réserve sanitaire pour la préservation du droit à être secouru

568. La création d'une réserve sanitaire visant à compléter l'action du système de santé face aux difficultés. – Nous connaissons l'importance que revêt la mobilisation des structures hospitalières et des personnels de santé dans la « chaîne des secours » qui a trait à la mise en œuvre du droit à être secouru. Nous avons également constaté que le système de santé est largement concerné par le manque de moyens et des difficultés croissantes que le droit à être secouru doit prendre en compte. Dès 2007, le législateur a créé la réserve sanitaire pour permettre une mobilisation rapide de professionnels de santé – notamment des retraités – volontaires¹⁹²⁰ pour appuyer les structures en particulier face à une situation sanitaire grave¹⁹²¹. Aujourd'hui, le Code de la santé publique précise notamment : « *En vue de répondre aux situations de catastrophe, d'urgence ou de menace sanitaires graves sur le territoire national, il est institué une réserve sanitaire ayant pour objet de compléter, en cas d'événements excédant leurs moyens habituels, ceux mis en œuvre dans le cadre de leurs missions par les services de l'État, des établissements mentionnés au titre Ier du livre IV de la première partie, des collectivités territoriales, des agences régionales de santé, des établissements de santé et des autres personnes et organisations, nationales ou internationales, concourant à la sécurité sanitaire* »¹⁹²². Les personnes mobilisées au sein de la réserve ont de réelles compétences

¹⁹²⁰ CSP, art. D. 3132-1 I) : « *Peuvent faire partie de la réserve sanitaire prévue à l'article L. 3132-1 les personnes volontaires appartenant à l'une des catégories suivantes :*

1° *Professionnels de santé en activité ;*
2° *Anciens professionnels de santé ayant cessé d'exercer leur profession depuis moins de cinq ans ;*
3° *Internes en médecine, en odontologie et en pharmacie ;*
4° *Personnes répondant à des conditions d'activité, d'expérience professionnelle ou de niveau de formation fixées par arrêté du ministre chargé de la santé ;*
5° *Les étudiants poursuivant des études médicales, odontologiques, pharmaceutiques ou des études de sages-femmes ou d'auxiliaires médicaux (...), sans pouvoir accomplir de missions internationales ».*

¹⁹²¹ Loi n° 2007-294 du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur (JORF, 6 mars 2007) ; Séverine BRONDEL, « Une proposition de loi pour une réserve sanitaire », AJDA 2007, p. 165.

¹⁹²² CSP, art. L. 3132-1 I).

médicales qui leur permettent de compléter pleinement les moyens déjà déployés dans la mise en œuvre du droit à être secouru.

569. Le recours à la réserve sanitaire : de l'urgence sanitaire aux difficultés grandissantes des structures hospitalières. – Cette réserve sanitaire est un apport particulièrement bénéfique, en particulier pour permettre aux structures de faire face à des situations sanitaires exceptionnelles (épidémie, etc.) et ainsi continuer à garantir l'effectivité du droit à être secouru en de telles circonstances. Cette dernière a d'ailleurs été mobilisée à plusieurs reprises par l'État – notamment à la demande des Agences régionales de santé et de l'Agence nationale de santé publique – à l'occasion de l'état d'urgence sanitaire relatif au Covid-19¹⁹²³. Au-delà des situations sanitaires exceptionnelles – une telle mobilisation peut être aussi le résultat d'une catastrophe naturelle ou d'un accident collectif¹⁹²⁴ qui menace de fragiliser, de par ses conséquences, la bonne mise en œuvre du droit à être secouru. Les difficultés plus structurelles des établissements publics de santé – témoignant *de facto* d'un certain recul de l'interventionnisme des pouvoirs publics – poussent l'État à recourir de plus en plus souvent à la réserve sanitaire pour faire face aux demandes et assurer une certaine continuité. À titre d'exemple, nous pouvons évoquer la mobilisation récente de la réserve au sein de l'Hôpital Nord Franche-Comté pour assurer la mise en œuvre du droit à être secouru face à un contexte sanitaire délicat (plusieurs épidémies hivernales), une saturation des urgences, un manque de moyens ou de personnels dénoncés par les syndicats professionnels et un nombre de lits insuffisant¹⁹²⁵. Heureusement, bien qu'ayant tendance à croître ces dernières années, ces situations restent encore relativement rares. La mobilisation de la réserve témoigne de la volonté de l'État de préserver le droit à être secouru, même si cela doit se faire dans des conditions de plus en plus difficiles pour les personnes secourues, ainsi que pour le personnel soignant. Elle doit pour autant rester un outil exceptionnel qui n'a pas vocation à pallier les difficultés structurelles qui touchent de façon néfaste la mise en œuvre du droit à être secouru.

¹⁹²³ Arrêté du 4 mars 2020 relatif à la mobilisation de la réserve sanitaire (JORF, 6 mars 2020 ; NOR : SSAP2006791A) ; Arrêté Sur le sujet, v. également : Arnaud LAMI, « Fasc. 7-10 : Principes communs ; L'urgence sanitaire », *Feuillets mobiles Litec Droit médical et hospitalier*, 1^{er} septembre 2023 ; Pierre VILLENEUVE, « Fasc. 118-10 : Exercice médical dans le cadre des établissements de santé ; Organisation et fonctionnement du système de santé », *Feuillets mobiles Litec Droit médical et hospitalier*, 25 janvier 2023.

¹⁹²⁴ Pour un autre exemple, la mobilisation de la réserve dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, à la suite de la catastrophe du 2 octobre 2020 (tempête Alex) : Arrêté du 13 octobre 2020 relatif à la mobilisation de la réserve sanitaire (JORF, 29 octobre 2020 ; NOR : SSAP2028983A).

¹⁹²⁵ Laurent ARNOLD, « Hôpital Nord Franche-Comté : un renfort de la réserve sanitaire jamais vu arrive aux urgences », *L'Est Républicain*, 24 janvier 2024.

Section 2 – La mise en lumière d’un lien fort entre l’intervention de la société civile et les pouvoirs publics, au nom du droit à être secouru

570. L’intervention de la société civile – qu’il s’agisse des associations, des groupements institutionnalisés de citoyens ou des individus à titre personnel – apparaît particulièrement utile pour préserver et veiller, aux côtés des pouvoirs publics, à la mise en œuvre du droit à être secouru. Le législateur et le juge s’assurent ainsi de la garantie d’une meilleure protection aux personnes s’engageant ou portant secours (§1). Malgré tout et pour plusieurs raisons liées à la reconnaissance de ce droit et aux missions qui en découlent, l’intervention des pouvoirs publics reste privilégiée – nous avons évoqué l’importance du critère organique – et leur « présence » nécessaire. Lorsque les pouvoirs publics ne sont pas en capacité d’agir ou qu’ils font appel aux « citoyens sauveteurs », ils doivent veiller ainsi au maintien d’un lien suffisamment étroit entre l’Administration et la société civile amenée à intervenir (§2).

§1. Une réelle protection assurée aux « citoyens sauveteurs » : la reconnaissance d’un engagement aux côtés des pouvoirs publics

571. Puisque la place octroyée à la société civile, dans la mise en œuvre du droit à être secouru, semble de plus en plus importante, les pouvoirs publics se sont heurtés à la nécessité d’assurer une meilleure protection aux employés investis dans ce domaine (A). De la même façon, il est apparu nécessaire de l’assurer aux citoyens-sauveteurs dans le cadre du régime de responsabilité sans faute qui reconnaît ainsi leur statut de véritables collaborateurs du service public (B).

A. Une protection « salariale » pour les employés engagés au nom du droit à être secouru

572. Le recours à la société civile permet de compléter assez largement l’action des pouvoirs publics dans la mise en œuvre du droit à être secouru. Mais pour que notre « système » de sécurité civile, qui permet d’une certaine façon une plus grande effectivité du droit à être secouru, ne s’effondre pas, il est apparu que les salariés engagés dans les différents groupements en charge de missions de secours doivent être mieux protégés dans le cadre de l’emploi qu’ils occupent par ailleurs (1). Évoquer cette protection ne peut que nous encourager à évoquer un cas plus spécifique, celui des sapeurs-pompiers volontaires dont l’engagement au sein des SDIS apparaît extrêmement important et qui a finalement initié ce modèle de protection salariale indispensable qui a progressivement été étendu (2).

1. La nécessaire protection des salariés engagés dans le domaine du secours

573. Une difficile conciliation entre engagement citoyen et impératifs professionnels. –

Le développement de l'engagement de la société civile au service du déploiement du droit à être secouru et au soutien des pouvoirs publics a obligé le législateur à mieux protéger les salariés engagés notamment au sein des associations agréées de sécurité civile et des réserves communales. Il est vrai qu'il est parfois difficile, compte tenu de l'ampleur de la tâche qui semble devenir encore plus vaste de nos jours, d'allier cet engagement largement bénévole et les obligations professionnelles qui peuvent exister par ailleurs lorsqu'on occupe un emploi. Le droit à être secouru, ainsi soutenu par la participation des citoyens, permet que ces derniers soient mieux protégés dans leur engagement même si cela doit bousculer les règles qui prévalent habituellement dans la relation entre un salarié et son employeur.

574. Faciliter l'engagement au service du droit à être secouru au sein des réserves communales. – Une politique de convention entre les autorités communales gérant les réserves de sécurité civile et les employeurs est souvent menée pour sécuriser l'engagement des citoyens. Une convention *« peut préciser les modalités, les durées et les périodes de mobilisation les mieux à même de concilier les impératifs de la réserve avec la bonne marche de l'entreprise ou du service »*¹⁹²⁶. Le Code de la sécurité intérieure prévoit que *« pour accomplir son engagement à servir dans la réserve de sécurité civile pendant son temps de travail, le salarié doit obtenir l'accord de son employeur, sous réserve de dispositions plus favorables résultant du contrat de travail, de conventions ou d'accords collectifs de travail ou de conventions conclues entre l'employeur et l'autorité de gestion de la réserve. En cas de refus, l'employeur motive et notifie sa décision à l'intéressé ainsi qu'à l'autorité de gestion de la réserve dans la semaine qui suit la réception de la demande »*¹⁹²⁷. Si la période d'activité du réserviste correspond à une période de suspension de son contrat de travail¹⁹²⁸, le législateur a prévu qu'il continue à bénéficier de l'ensemble des avantages sociaux (droits aux prestations sociales, congés, payés, ancienneté et retraite)¹⁹²⁹. La suspension de tels avantages découragerait sans doute une large part des personnes engagées, menaçant ainsi le droit à être secouru. L'Administration devant donner l'exemple en la matière, les réservistes bénéficient

¹⁹²⁶ CSI, art. L. 724-6.

¹⁹²⁷ CSI, art. L. 724-7.

¹⁹²⁸ CSI, art. L. 724-8.

¹⁹²⁹ CSI, art. L. 724-9 et L. 724-12.

d'un congé avec traitement ou perçoivent une indemnité compensatrice dans le cas contraire¹⁹³⁰. Enfin, le législateur veille à mettre en œuvre une véritable obligation de non-discrimination à l'encontre des salariés engagés dans les réserves communales. Il apparaît clairement qu'au nom du droit à être secouru, « *aucun licenciement ou déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l'encontre d'un salarié en raison des absences résultant de son engagement à servir dans la réserve de sécurité civile* »¹⁹³¹.

575. Faciliter l'engagement au service du droit à être secouru au sein des associations agréées de sécurité civile. – Le régime applicable aux salariés engagés par ailleurs au sein d'une association agréée de sécurité civile leur est plus favorable encore. De la même façon que pour les salariés engagés dans les réserves communales, au nom du droit à être secouru et de par la nécessité de pérenniser cet engagement citoyen, « *aucun licenciement ou déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l'encontre du salarié ou du fonctionnaire* » engagé en raison des absences liées aux opérations de secours auquel il participe comme membre d'une association agréée¹⁹³². Si ce même salarié ou fonctionnaire, engagé dans la mise en œuvre du Plan ORSEC ou à la demande de l'autorité de police compétente dans le cadre de toute mission de secours d'urgence ou de soutien et d'accompagnement des populations, doit recevoir l'accord de son employeur, ce dernier ne peut s'opposer à son absence qu'en cas de « *nécessité inhérente à la production ou à la marche de l'entreprise ou du service* »¹⁹³³. L'urgence des situations d'intervention découlant du droit à être secouru est à l'origine de ces dispositions très strictes et laissant peu de marge de manœuvre à l'employeur. Les conditions de prise en charge et de compensation de l'absence « *sont définies en accord avec l'employeur, sous réserve de dispositions plus favorables résultant du contrat de travail, de conventions ou d'accords collectifs de travail ou de conventions conclues entre l'employeur et le ministre chargé de la sécurité civile* »¹⁹³⁴. Le législateur maintient ainsi une large discrétion en la matière, compte tenu notamment de la diversité des compensations mises en place parfois par les associations agréées elles-mêmes.

¹⁹³⁰ CSI, art. L. 724-11.

¹⁹³¹ CSI, art. L. 724-10.

¹⁹³² CSI, art. L. 725-9.

¹⁹³³ CSI, art. L. 725-7.

¹⁹³⁴ CSI, art. L. 725-8.

2. La nécessaire protection des sapeurs-pompiers volontaires : un cas plus spécifique

576. Une mobilisation des volontaires fondamentale pour le système de sécurité civile français. – Il faut le rappeler, avant toute chose, les sapeurs-pompiers volontaires constituent une large majorité des effectifs de sapeurs-pompiers en France¹⁹³⁵ et ils interviennent pour le compte des SIS et des pouvoirs publics rendant leur cas quelque peu différent encore. Sur la période allant de 2004 à 2014, des parlementaires ne manquaient pas de relever un « *mouvement de diminution des vocations de volontaires* »¹⁹³⁶, obligeant les pouvoirs publics à engager davantage de professionnels avec des coûts budgétaires plus importants. La mobilisation des sapeurs-pompiers volontaires apparaît bien indispensable pour la mise en œuvre du droit à être secouru et sa garantie par les pouvoirs publics. Leur engagement demeurant fragile et étant soumis, par ailleurs, à divers enjeux, les pouvoirs publics ont été attentifs à mettre en œuvre une réglementation et des outils particulièrement favorables leur permettant notamment d’allier cet engagement au sein des secours et leurs obligations professionnelles¹⁹³⁷.

577. Une large protection des sapeurs-pompiers volontaires face à leurs obligations professionnelles. – Le Code de la sécurité intérieure prévoit, comme pour les citoyens engagés dans les réserves ou associations de sécurité civile, un certain nombre de mécanismes de protection. Pour les sapeurs-pompiers volontaires, ces outils ont été multipliés plus largement encore ces dernières années. Un système de convention est prévu entre le service d’incendie et de secours et l’employeur public ou privé du volontaire, afin de fixer notamment les modalités de disponibilité opérationnelle¹⁹³⁸. Pour encourager les employeurs à signer ces conventions, un label de partenariat a même récemment été créé par la loi Matras¹⁹³⁹. Compte tenu de l’importance des sapeurs-pompiers dans l’organisation opérationnelle et la mise en œuvre du droit à être secouru, le législateur prévoit un droit à autorisation d’absence du pompier volontaire durant son temps de travail, notamment pour les missions opérationnelles, les actions de formation et la participation à la vie du service. La loi précise que « *les autorisations*

¹⁹³⁵ MINISTÈRE DE L’INTÉRIEUR, Rapport sur les statistiques des services d’incendie et de secours, édition 2023, p. 17 et s.

¹⁹³⁶ Pierre-Yves COLLOMBAT et Catherine TRONDLÉ, Rapport d’information n° 24 sur l’évolution de l’activité des services départementaux d’incendie et de secours en matière de secours à personne, Sénat, 12 octobre 2016, p. 25.

¹⁹³⁷ Sur le sujet, v. notamment : CSI, art. L. 723-3 et s. ; Julie PERRIER, « La gestion des personnels de la sécurité civile », *AJCT* 2018, p. 365 ; Hervé JOUANNEAU, « Sapeurs-pompiers : Gérard Collomb nomme une mission pour relancer le volontariat », *La Gazette des communes [en ligne]*, 4 décembre 2017 ;

¹⁹³⁸ CSI, art. L. 723-11, al. 1^{er} et 3.

¹⁹³⁹ CSI, art. L. 723-11, al. 2.

d'absence ne peuvent être refusées au sapeur-pompier volontaire que lorsque les nécessités du fonctionnement de l'entreprise ou du service public s'y opposent », tandis que « *le refus est motivé, notifié à l'intéressé et transmis au service d'incendie et de secours* »¹⁹⁴⁰. Comme pour les autres acteurs de la société civile, « *aucun licenciement, aucun déclassement professionnel, ni aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l'encontre d'un salarié en raison des absences* » liées à son activité de volontaire. L'employeur, à défaut de rapporter précisément la preuve des nécessités de fonctionnement qui l'obligent à refuser l'absence du salarié, ne peut justifier son licenciement dès lors qu'il s'est absenté pour son activité de sapeur-pompier volontaire en l'ayant informé¹⁹⁴¹. Le droit à être secouru invite finalement les juridictions à une lecture très stricte des dispositions législatives en la matière et à faciliter l'engagement volontaire. Récemment, le législateur a d'ailleurs étendu plus expressément cette protection aux agents publics¹⁹⁴² et aux étudiants¹⁹⁴³. Par ailleurs, un dispositif fiscal avantageux de « mécénat » est également ouvert aux entreprises qui permettent la mise à disposition de volontaires pendant leurs heures de travail tout en maintenant leur rémunération¹⁹⁴⁴. Enfin, le temps de participation aux missions des services d'incendie et de secours pendant les heures de travail n'a pas d'impacts sur les différents droits du salarié (retraite, protection sociale, etc.)¹⁹⁴⁵.

B. Une protection garantie par la responsabilité sans faute : les « avantages » consentis aux bénévoles et collaborateurs du service public des secours

578. Dans le cadre du droit à être secouru, l'investissement de la société civile aux côtés des pouvoirs publics apparaît particulièrement indispensable. Classiquement, le mécanisme de responsabilité sans faute de l'Administration est garanti par les juridictions administratives au bénéfice des personnes considérées comme de véritables collaborateurs bénévoles du service public des secours (1). Alors que l'engagement de la société civile apparaît favorisé par les pouvoirs publics et plus que jamais nécessaire, pour pallier notamment les difficultés dans la mise en œuvre du droit à être secouru, le législateur est récemment venu encore consacrer

¹⁹⁴⁰ CSI, art. L. 723-12.

¹⁹⁴¹ Par exemple : CA Pau, Soc., 12 janvier 2023, n° 20/01718.

¹⁹⁴² CSI, art. L. 723-17 : « *Aucune sanction disciplinaire ne peut être prononcée à l'encontre d'un agent public en raison des absences résultant de l'application des dispositions de la présente section* ».

¹⁹⁴³ CSI, art. L. 723-17-1 : « *Aucune sanction disciplinaire ne peut être prononcée à l'encontre d'un étudiant en raison des absences résultant de l'application de la présente section* ».

¹⁹⁴⁴ Circulaire du 24 avril 2018 relative au mécénat chez les sapeurs-pompiers (NOR : INTE1809760C).

¹⁹⁴⁵ CSI, art. L. 723-14.

d'avantage ce mécanisme de protection en l'inscrivant pleinement au cœur de la loi de 2020 sur le statut du citoyen sauveteur (2).

1. Une protection garantie par le juge administratif

579. La nécessité d'une protection élargie des « sauveteurs ». – Si les professionnels des services publics de secours et les personnes engagées quotidiennement à ce titre par les pouvoirs publics bénéficient de dispositifs tels que la protection fonctionnelle¹⁹⁴⁶, l'implication plus large de la société civile nécessitait que soit assurée une certaine protection juridique aux individus qui portent spontanément secours à leurs semblables. Alors même qu'une large irresponsabilité s'appliquait dans ce domaine¹⁹⁴⁷, cet impératif apparaît d'autant plus renforcé dès lors que notre droit pénal pousse bel et bien chaque individu à agir et tandis que les politiques publiques encouragent également aujourd'hui une implication plus vaste de la société civile. Un système de protection doit ainsi permettre une véritable réparation de la part des pouvoirs publics face aux dommages que pourrait subir ou occasionner toute personne qui porte secours à une autre, de manière bénévole et spontanée. Le droit à être secouru implique que la population qui agit pour permettre sa mise en œuvre soit protégée et n'hésite pas à porter secours face aux risques de conséquences potentiellement négatives à l'occasion d'une telle action¹⁹⁴⁸.

580. La reconnaissance de la qualité de « collaborateur occasionnel du service public » dans le cadre du droit à être secouru. – La notion de « collaborateur occasionnel du service public »¹⁹⁴⁹ permet d'assurer les fonctions précédemment décrites. Si elle trouve ses origines dans la jurisprudence, s'appliquant par ailleurs au-delà des seuls « sauveteurs » ou « secoureurs », elle conditionne la possibilité de bénéficier du régime favorable de la

¹⁹⁴⁶ V. Notamment *Supra* (concernant les violences à l'encontre des secours) ; Sur la protection assurée aux cas particuliers des sapeurs-pompiers volontaires, v. notamment : Loi n° 91-1389 du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service (*JORF*, 3 janvier 1992).

¹⁹⁴⁷ Pierre TIFINE, « Fasc. 957 : Responsabilité du fait des services publics locaux », *JCl. Coll. Terr.*, 1^{er} juillet 2023, § 22 : « Dans un passé très lointain, l'indemnisation des accidents subis par les collaborateurs occasionnels était subordonnée à la preuve d'une faute lourde, solution qui équivalait en pratique à une irresponsabilité (CE, 7 févr. 1985, *Vve Espitalier c/ Cne Revest-les-Brousses* : Lebon, p. 135). Mais très vite, le Conseil d'État a décidé que l'équité impliquait l'application en faveur de ce type de victimes de la responsabilité sans faute (CE, sect., 5 mars 1943, *Chavat* : Lebon, p. 62. - CE, ass., 30 novembre 1945, *Faure* : Lebon, p. 245 ; S. 1946, 3, p. 37, note Bénéît. - CE, sect., 19 janvier 1962, *min. Agriculture c/ Barcons et Cne Vernet-les-Bains* : Lebon, p. 52) ».

¹⁹⁴⁸ Christophe GUETTIER, « Du droit de la responsabilité administrative dans ses rapports avec la notion de risque », *AJDA* 2005, p. 1499.

¹⁹⁴⁹ Jean WALINE, « Collaborateurs bénévoles et collaborateurs occasionnels du service public », *JCP A*, 2012, 2 370 ; Jean-François PRÉVOST, « La notion de collaborateur occasionnel et bénévole du service public », *RDP*, 1980, p. 1 071.

responsabilité sans faute. Toutefois, la doctrine ne manque pas de faire remarquer que « *la jurisprudence est relativement libérale quant aux conditions qui doivent être réunies pour que cette responsabilité puisse s'exercer* »¹⁹⁵⁰. Si le juge administratif l'est globalement, il le demeure plus encore dans le cadre du droit à être secouru compte tenu de l'importance de l'action de la société civile dans ce domaine et de la nécessité d'assurer le bénéfice d'une réelle protection. Généralement, la victime qui demande réparation doit avoir participé effectivement¹⁹⁵¹ à un service public¹⁹⁵², sans être considérée comme un usager du service public dans le cas présent¹⁹⁵³ ou bénéficiaire déjà de mécanismes de protection tels que la protection fonctionnelle. Dans de nombreux cas de figure, le juge a reconnu la collaboration effective de citoyens sauveteurs aux missions des différents services publics du secours dès lors que ces personnes ne bénéficiaient pas d'autres protections¹⁹⁵⁴. Le juge administratif a procédé à une véritable extension du champ d'application de ce régime en admettant une collaboration dont la teneur peut être particulièrement diverse : la responsabilité sans faute est ainsi applicable pour les collaborateurs qui ont été réquisitionnés par l'administration¹⁹⁵⁵, mais aussi pour les collaborateurs simplement sollicités par l'administration¹⁹⁵⁶ et, enfin, pour les collaborateurs volontaires qui apportent spontanément – mais avec l'acceptation de l'administration – leur concours¹⁹⁵⁷. Dans le cadre du droit à être secouru, la collaboration de la société civile peut prendre des formes très différentes. Toutefois, ce régime de responsabilité sans faute est souvent appliqué du fait de l'action volontaire des individus. L'acceptation de l'administration requise est en réalité présumée dès lors que l'action spontanée est légitimée par l'urgence et la nécessité,

¹⁹⁵⁰ Martine LOMBARD, Gilles DUMONT et Jean SIRINELLI, *Droit administratif*, Coll. Hypercours, Dalloz, 2019, p. 614.

¹⁹⁵¹ CE, Sect., 22 mars 1957, *Cie d'assurance L'urbaine et la Seine*, Lebon p. 200 ; CE, 3 octobre 1980, *Gambini*, Lebon p. 355.

¹⁹⁵² CE, 12 avril 1972, *Chatelier*, n° 80983, *D.* 1973, p. 545 ; CE, 13 juillet 1966, *Leygues*, Lebon, p. 475.

¹⁹⁵³ CAA Lyon, 13 juin 2019, *Sté Lyon Parc Auto*, n° 17LY00879.

¹⁹⁵⁴ Pour la participation au service public de lutte contre l'incendie : CE, Sect., 19 janvier 1962, *Min. de l'agriculture c./ Cne de Vernet-les-Bains*, Lebon p. 52 ; au service public hospitalier : CE, 13 décembre 1957, *Hôpital-hospice de Vernon*, Lebon p. 680 ; dans une notion plus englobante, au service public du secours à personnes : CE, 22 mars 1957, *Cne de Grigny*, Lebon, p. 524, *RDP* 1958, p. 306.

¹⁹⁵⁵ CE, Sect., 5 mars 1943, *Chavat*, Lebon p. 62 : un particulier avait été requis par les pouvoirs publics pour apporter son concours dans la lutte contre un incendie ; CE, 10 décembre 1969, *Sieus Simon, Quarteron et Visserias*, Lebon, p. 567 ; CAA Lyon, 27 janvier 2005, *Cne de Choranche*, n° 00LY01743, obs. Éric KOLBERT, *AJDA* 2005, p. 889 : la commune doit supporter l'indemnisation des dommages subis par le radioamateur qui est intervenu sur le territoire communal dans le cadre d'une réquisition sur le fondement d'une convention nationale entre l'État et l'association nationale dont il était adhérent.

¹⁹⁵⁶ CE, Ass., 22 novembre 1946, *St-Priest-la-Plaine*, n°s 74725 et 74726, Lebon, p. 279 ; CAA Nantes, 11 juin 1992, *Delhommeau c./ Hôpital de Laval*, n° 90NT00565, Lebon, p. 539, obs. Marie-Christine ROUAULT, *JCP G.* 1993, II, 22094.

¹⁹⁵⁷ CE, 6 janvier 1954, *Ville d'Yssingeaux c./ Mazet*, Lebon p. 10.

ce qui est le plus souvent le cas dans le cadre du droit à être secouru¹⁹⁵⁸. Fidèle à la vision du droit à être secouru, qui met en œuvre des obligations de moyens, la nécessité de l'intervention du citoyen sauveteur n'est pas appréciée en fonction du résultat de l'opération¹⁹⁵⁹. Enfin, il est intéressant de voir que l'administration garde la main sur les missions relevant du droit à être secouru, le juge refusant l'application du régime de responsabilité sans faute si l'Administration a dissuadé l'individu d'intervenir¹⁹⁶⁰. Ce raisonnement démontre la complémentarité qui est recherchée par les pouvoirs publics, dans le cadre du droit à être secouru, et non la substitution à leur action qui reste indispensable. Si la doctrine a pu se montrer également sévère quant aux conséquences financières de ce régime pour les petites collectivités¹⁹⁶¹, ce constat n'a pas réussi à freiner cet élan jurisprudentiel sans aucun doute accentué et justifié par l'importance des bénévoles dans la mise en œuvre du droit à être secouru. Une légère imprudence du collaborateur sauveteur, sans doute apparue comme quelque peu inévitable aux yeux des juridictions administratives, ne saurait suffire au juge pour écarter l'application de ce régime¹⁹⁶².

581. Des illustrations jurisprudentielles de la responsabilité sans faute : une reconnaissance des collaborateurs dans la mise en œuvre du droit à être secouru. – D'abondants exemples illustrent l'application de la responsabilité sans faute de l'Administration au bénéfice du collaborateur occasionnel du service public des secours¹⁹⁶³. Pour les activités relevant de la mise en œuvre du droit à être secouru, le SDIS, la commune ou l'État sont le plus souvent désignés comme responsables. Il faut dire que le sauveteur agit généralement pour le service public des secours et en faveur de missions relevant des pouvoirs de police administrative¹⁹⁶⁴. La responsabilité d'une commune est, par exemple, engagée au bénéfice d'habitants requis dans le cadre de l'application d'un plan de secours mis en œuvre

¹⁹⁵⁸ Le commissaire du gouvernement, Jean KAHN, explique ainsi que « si l'urgence est telle (...) le lien avec le service peut résulter d'une initiative unilatérale du sauveteur » (Jean KAHN, Concl. sous CE, Sect., 11 octobre 1957, *Cne de Grigny*, RDP 1958, p. 306) ; A contrario, le juge administratif ne reconnaît pas l'urgence et la nécessité dans certaines situations, v. par exemple : CAA Bordeaux, 9 mai 2017, n° 15BX02302 ; à l'hôpital, v. : CE, 14 décembre 1981, *Guinard*, n° 21258.

¹⁹⁵⁹ CE, 9 octobre 1970, *Gaillard*, Lebon p. 565.

¹⁹⁶⁰ Marcel WALINE, note ss. CE, Sect., 11 octobre 1957, *Cne de Grigny*, RDP 1958, p. 302.

¹⁹⁶¹ Jean ROCHE, « Les communes victimes des sauveteurs bénévoles », D. 1971, chron. 257. Les communes peuvent, toutefois, se prémunir de ce risque financier important dans les dispositions de leur contrat d'assurance.

¹⁹⁶² CE, Ass., 27 novembre 1970, *Appert-Collin*, n° 75992.

¹⁹⁶³ Fabrice LEMAIRE, Fasc. 942 « Responsabilité du fait de la collaboration occasionnelle au service public », *JCl. Administratif*, 13 février 2023.

¹⁹⁶⁴ Par exemple, le COSP qui sauve un patient de la noyade participe à une opération de secours relevant des pouvoirs de police du maire et n'agit pas pour le service public hospitalier dont la personne s'est échappée en raison de troubles psychiatriques (CE, 14 octobre 1988, *Le Goff*, Lebon, p. 341, D. 1989, p. 353) ; V. *Supra*, partie 1, titre 1, chapitre 1.

par les autorités préfectorales, pour porter secours à des personnes menacées par de fortes inondations sur le territoire communal¹⁹⁶⁵. Une commune du littoral peut également être amenée à réparer les préjudices subis par un individu qui s'est blessé en se portant spontanément au secours d'une personne menacée de noyade¹⁹⁶⁶. Il en est de même au bénéfice des ayants-droit d'un automobiliste qui a été fauché sur la route d'une commune « *alors qu'il tentait de porter secours à un autre usager de la route, gravement accidenté* »¹⁹⁶⁷. La commune sur le territoire de laquelle un incendie de maquis a eu lieu doit également supporter l'indemnisation au bénéfice des proches sur le fondement de la responsabilité sans faute pour les préjudices résultants du décès du père de famille qui a porté secours à son enfant¹⁹⁶⁸. Plus récemment, le Conseil d'État va encore plus loin en précisant que « *le pilote d'un hélicoptère ayant participé à une opération de secours en mer est considéré comme un collaborateur occasionnel du service public alors même qu'il a été envoyé sur les lieux par une entreprise privée, cette dernière relayant la demande de secours initiée par les pouvoirs publics* »¹⁹⁶⁹. Dans une telle situation, c'est la responsabilité de l'État - compétent en la matière¹⁹⁷⁰ – qui est engagée. La participation au sauvetage des biens – par exemple à travers la participation active à la lutte contre un incendie¹⁹⁷¹ – permet aussi généralement d'engager la responsabilité sans faute de l'Administration, du fait de la collaboration au service public des secours et donc à la mise en œuvre du droit à être secouru.

2. Une sécurisation de cette protection par le législateur, au nom du droit à être secouru

582. Une protection législative récente du « citoyen-sauveteur ». – L'abondance des exemples jurisprudentiels et l'importance d'assurer la collaboration de la population à la mise en œuvre du droit à être secouru ont conduit récemment le législateur à consacrer l'application du régime de responsabilité sans faute en la matière. Après plusieurs débats à ce sujet, le Code de la sécurité intérieure précise désormais que « *quiconque porte assistance de manière bénévole à une personne en situation apparente de péril grave et imminent est un citoyen*

¹⁹⁶⁵ CE, 10 décembre 1969, *Simon, Quarteron, Visserias*, n° 73996, 73997 et 73998, Lebon p. 567, *D.* 1970, p. 447.

¹⁹⁶⁶ CE, 31 mars 1965, *Cne de Brigny*, Lebon, p. 216, *RDP* 1965, p. 1 214 ; CE, Sect., 25 septembre 1970, *Cne de Batz-sur-mer*, Lebon p. 540, *AJDA* 1971, p. 37.

¹⁹⁶⁷ CE, 30 avril 1990, *Cne de Couéron*, n° 61493.

¹⁹⁶⁸ CE, 22 juin 1984, *Mme N. c./ Cne de Vignale*, n° 40605, Lebon T. p. 729.

¹⁹⁶⁹ CE, Sect., 12 octobre 2009, *Charline C. et Cts B.*, n° 297075 ; Fabrice MELLERAY, « Secours en mer et collaboration occasionnel du service public », *Droit administratif* n° 12, décembre 2009, comm. 170.

¹⁹⁷⁰ V. *Supra*, paragraphe 93.

¹⁹⁷¹ CE, 6 janvier 1954, *Ville de Yssingeaux c./ Mazet*, Lebon, p. 10 ; CAA Bordeaux, 2 avril 2008, *Sté EDF*, n° 08BX00339.

sauveteur et bénéficie de la qualité de collaborateur occasionnel du service public »¹⁹⁷². Le législateur permet ainsi plus clairement aux individus participant à la mise en œuvre du droit à être secouru de bénéficier de ce régime favorable de responsabilité, lorsqu'ils sont victimes à l'occasion de leur action salvatrice. La loi du 3 juillet 2020¹⁹⁷³ est également venue protéger le citoyen sauveteur dans la situation où l'on pourrait lui reprocher des préjudices résultant de son action sur la personne à secourir. Le législateur précise ainsi que « *lorsqu'il résulte un préjudice du fait de son intervention, le citoyen sauveteur est exonéré de toute responsabilité civile, sauf en cas de faute lourde ou intentionnelle de sa part* »¹⁹⁷⁴. Dans les pays anglo-saxons, notamment le Canada, la loi dite du « bon Samaritain » vise à assurer cette protection juridique aux sauveteurs bénévoles afin qu'ils ne soient pas poursuivis dans ce type de situations¹⁹⁷⁵. Le texte prévoit également, comme pour les acteurs professionnels du secours¹⁹⁷⁶, que « *les diligences normales mentionnées au troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal s'apprécient, pour le citoyen sauveteur, au regard notamment de l'urgence dans laquelle il intervient ainsi que des informations dont il dispose au moment de son intervention. Lorsqu'il résulte un préjudice du fait de son intervention, le citoyen sauveteur est exonéré de toute responsabilité civile, sauf en cas de faute lourde ou intentionnelle de sa part* »¹⁹⁷⁷. Pour le Professeur Hélène PAULIAT, « *la création d'un statut particulier pour le citoyen qui porte secours à une personne en danger se justifiait par deux raisons essentielles : la première est que bon nombre de citoyens n'interviennent pas du tout, risquant alors une mise en cause pour non-assistance à personne en danger ; mais la seconde, liée à la première, est que, en intervenant, le citoyen risquait de voir sa responsabilité engagée puisqu'il ne disposait pas d'une protection juridique claire ; ainsi, le but premier de la loi est d'accorder une protection juridique aux intervenants qui portent bénévolement secours* »¹⁹⁷⁸. Le législateur a ainsi voulu

¹⁹⁷² CSI, art. L. 721-1 II°.

¹⁹⁷³ Sur le sujet, v. : Loi n° 2020-840 du 3 juillet 2020 visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent (JORF, 4 juillet 2020).

¹⁹⁷⁴ CSI, art. L. 721-1 II°).

¹⁹⁷⁵ Sur le sujet, v. par exemple : Francine DROUIN BARAKETT et Pierre-Gabriel JOBIN, « Une modeste loi du Bon Samaritain pour le Québec », *The Canadian Bar Review*, Vol. 54, 1976, p. 290 ; Code civil québécois, art. 1471 : « *La personne qui porte secours à autrui ou qui, dans un but désintéressé, dispose gratuitement de biens au profit d'autrui est exonérée de toute responsabilité pour le préjudice qui peut en résulter, à moins que ce préjudice ne soit dû à sa faute intentionnelle ou à sa faute lourde* » ; Pour ce qui est des professionnels, par ailleurs en France, la jurisprudence administrative refuse – par exemple – de condamner civilement un SDIS pour son intervention visant à forcer la porte d'une habitation alors que les pompiers avaient été alertés par une possible situation urgente et l'absence de réponses des occupants bien qu'aucune urgence n'ait finalement été relevée à la suite de l'intervention (TA Strasbourg, 24 février 2016, n° 1400026, *AJDA*, 2016, p. 1 821).

¹⁹⁷⁶ CSI, art. L. 721-2 II°).

¹⁹⁷⁷ CSI, art. L. 721-1 II°).

¹⁹⁷⁸ Hélène PAULIAT, « Le citoyen sauveteur : une intervention encouragée par la loi du 3 juillet 2020 », *JCP A* 2020, 2233.

œuvrer pour une meilleure sécurité juridique du citoyen-sauveteur, mais aussi pour la bonne mise en œuvre du droit à être secouru qui pourrait découler d'une large collaboration de la société civile. D'ailleurs, la protection a été élargie par le législateur à d'autres acteurs qui en sont issus et participent à cette mise en œuvre.

583. La protection législative d'autres acteurs de la société civile. – Dans d'autres situations, l'intervention de bénévoles est plus institutionnalisée. Nous l'avons vu, c'est notamment le cas lorsqu'on évoque la participation des réservistes de sécurité civile ou de membres d'associations agréées. Mais dès lors que leur implication dans la mise en œuvre pour les uns et la préservation du droit à être secouru pour les autres semble plus large qu'auparavant, notamment du fait de la demande des pouvoirs publics, il convient également de leur assurer une certaine protection. Au-delà du régime de responsabilité sans faute pour collaboration occasionnelle au service public des secours, la loi « Matras » a ainsi consacré l'indemnisation intégrale des membres des réserves communales de sécurité civile qui seraient victimes de dommages¹⁹⁷⁹. Enfin, le représentant de l'État peut réquisitionner des personnes – en particulier les membres des associations agréées de sécurité civile – pour assurer des opérations de secours, notamment dans le cadre du plan ORSEC. Depuis la loi MOSC de 2004, une indemnisation est donc assurée aux personnes ayant fait l'objet d'une réquisition lorsqu'elles subissent un dommage¹⁹⁸⁰. Des mesures de protection semblables à celles offertes aux collaborateurs occasionnels du service public sont également prévues dans l'une des conventions qui peuvent être signées entre les autorités publiques et les associations¹⁹⁸¹.

§2. Le contrôle de l'administration sur l'action de la société civile

584. Pour maintenir ce lien étroit et ne pas être effacée par l'action de la société civile en matière de secours, l'Administration reste très largement dirigiste et ne manque pas de

¹⁹⁷⁹ CSI, art. L. 724-13 : « le réserviste victime de dommages subis dans le service ou à l'occasion du service et, en cas de décès, ses ayants droit obtiennent de l'autorité de gestion, lorsque la responsabilité de cette dernière est engagée, la réparation intégrale du dommage subi »¹⁹⁷⁹.

¹⁹⁸⁰ CSI, art. L. 742-15 : « La collectivité ou l'établissement public pour le compte duquel une réquisition a été faite est tenu, dans le délai d'un mois à compter de la demande qui lui est adressée, de verser à la personne requise ou, en cas de décès, à ses ayants droit une provision proportionnée à l'importance du dommage subi du fait des actes exécutés dans le cadre de cette réquisition.

La collectivité ou l'établissement public est tenu de présenter à la personne requise, ou à ses ayants droit en cas de décès, une offre d'indemnisation. Cette offre est présentée dans un délai de trois mois à compter du jour où la collectivité ou l'établissement public reçoit de la personne requise la justification de ses préjudices. Cette disposition est applicable en cas d'aggravation du dommage ».

¹⁹⁸¹ V. Notamment : CSI, art. L. 725-3.

maintenir son rôle principal nécessaire à la bonne mise en œuvre du droit à être secouru (A). Pour autant et dans la droite ligne de ce que le législateur est venu garantir aux sauveteurs bénévoles, l'Administration fait part d'une pleine reconnaissance quant à l'investissement de la population qui apparaît indispensable dans la mise en œuvre du droit à être secouru (B).

A. Une action largement dirigée par les pouvoirs publics : la persistance de l'Administration dans la mise en œuvre du droit à être secouru

585. Si l'Administration reste largement présente, d'une certaine façon telle une « main » peu visible, elle reconnaît la complémentarité de l'action dans la société civile dans la mise en œuvre et la préservation du droit à être secouru. Mais l'action de la société civile reste limitée face aux pouvoirs publics, fidèle à cette conception organique du droit à être secouru (1), tandis que cet engagement demeure encore largement placé sous l'autorité et le contrôle de l'Administration (2).

1. Une action de la société civile limitée face à l'action des pouvoirs publics

586. **Une action complémentaire de la société civile : des causes variées.** – L'action de la société civile participe largement à mettre en œuvre et à préserver le droit à être secouru. Toutefois, l'action de la société civile ne peut être principale, le large investissement des pouvoirs publics apparaissant indispensable à la reconnaissance d'un tel droit fondamental. Dans la plupart des cas prévus par le droit français et que nous avons pu décrire jusqu'ici, l'action de la société civile est avant tout pratique. Elle se trouve notamment placée au tout début de la chaîne des secours, c'est-à-dire qu'elle s'entend comme un maillon qui intervient à travers l'appel aux pouvoirs publics lorsqu'une personne constate le besoin impérieux de secours à destination d'un autre individu et la nécessité de mettre en œuvre le droit à être secouru¹⁹⁸² ; soit l'action de la société civile apparaît telle une réponse à une certaine impossibilité – plus ou moins large – des pouvoirs publics à intervenir pour mettre en œuvre le droit à être secouru ; soit l'action de la société civile s'entend comme un soulagement en ce qu'elle permet aux pouvoirs publics de se concentrer sur les missions essentielles.

587. **Une action complémentaire de la société civile pour faire face aux difficultés d'intervention des pouvoirs publics.** – Le Professeur Jean-François PRÉVOST n'hésite pas

¹⁹⁸² V. *Supra* (réception des appels de secours).

à dire que l'intervention du collaborateur occasionnel du service public vient ainsi pallier « *une défaillance ou une insuffisance de l'autorité administrative* »¹⁹⁸³. Les difficultés d'intervention des pouvoirs publics, en ce qui concerne la mise en œuvre du droit à être secouru, ne sont pas toujours le résultat de politiques publiques qui seraient insuffisantes. En effet, l'urgence de l'intervention face à un besoin de secours imminent participe à la démonstration aisée de la difficulté pratique pour les pouvoirs publics d'intervenir en tout lieu et en tout temps. Le Conseiller d'État, Terry OLSON, rappelle d'ailleurs que le régime de responsabilité favorable au collaborateur occasionnel se justifie, en matière de secours, « *à un moment où l'on relève la perte de certains repères, le repli sur soi et le manque de sens civique (...) en particulier dans des circonstances dans lesquelles les services publics au sens institutionnel du terme n'ont pas la possibilité d'intervenir utilement, compte tenu des conditions d'urgence imposées par l'évènement* »¹⁹⁸⁴. L'action de la société civile apparaît bien indispensable aux côtés de celle des pouvoirs publics, et ce dans de nombreux cas, incitant le législateur et le juge à reconnaître une protection et une valorisation de plus en plus importantes aux sauveteurs bénévoles.

2. Une action complémentaire de la société civile restant largement placée sous l'autorité des pouvoirs publics

588. Une action complémentaire à la demande des pouvoirs publics : le cadre du droit à être secouru. – Il apparaît très clairement que l'action de la société civile s'inscrit bien dans le cadre organique du droit à être secouru. Si elle traduit l'existence d'un certain nombre de difficultés pour les pouvoirs publics, cette action est aussi un formidable « relai » pour eux. Effectivement, les pouvoirs publics savent pouvoir compter sur l'action complémentaire et éminemment importante de la société civile, qu'il s'agisse des réserves, des associations ou des initiatives individuelles. Mais il serait vain pour la bonne mise en œuvre du droit à être secouru que cette action ne soit pas organisée par un cadre qui laisse principalement et avant tout la place aux pouvoirs publics. De ce point de vue, le législateur est attentif à ce que cette action complémentaire puisse s'organiser autour de modalités définies par les pouvoirs publics et à leur demande.

¹⁹⁸³ Jean-François PRÉVOST, « La notion de collaborateur occasionnel et bénévole du service public », *RDP* 1980, p. 1081.

¹⁹⁸⁴ Terry OLSON, « Collaborateurs occasionnels ou bénévoles du service public », *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, Dalloz, 2018, §9.

589. Le lien organique largement maintenu par le contrôle de l'Administration. – Le lien organique entre les pouvoirs publics et la société civile est ainsi largement maintenu. Le législateur prévoit notamment un lien toujours étroit entre l'Administration et la société civile engagée dans la mise en œuvre du droit à être secouru. En ce sens, des précautions sont prévues en ce qu'il revient par exemple aux associations agréées de sécurité civile d'intervenir à la seule « *demande de l'autorité de police compétente* »¹⁹⁸⁵. L'agrément dont elles font l'objet – et qui peut être retiré à tout moment lorsque l'État considère que l'association n'apporte plus les garanties nécessairement exigées¹⁹⁸⁶ – témoigne d'ailleurs d'une certaine volonté de contrôle des pouvoirs publics ; l'État veille ainsi à la qualité de l'action complémentaire à la sienne pour assurer le droit à être secouru¹⁹⁸⁷. Les associations agréées peuvent également conclure des conventions avec l'autorité de police gérant une réserve communale de sécurité civile pour travailler à une meilleure complémentarité¹⁹⁸⁸. La mobilisation de ces réserves de sécurité civile est là aussi mise en œuvre « *par décision motivée de l'autorité de police compétente* »¹⁹⁸⁹. La mobilisation de la réserve sanitaire reste, quant à elle, à la discrétion des pouvoirs publics faisant intervenir les autorités centrales et déconcentrées de l'État¹⁹⁹⁰. Dans tous ces cas de figure, l'engagement de la société civile est donc institutionnalisé et organisé par le législateur qui octroie une large part de contrôle discrétionnaire aux autorités publiques. Si l'intervention de la société civile est importante, le contrôle de l'Administration reste donc prégnant dans l'organisation, la préservation et la mise en œuvre du droit à être secouru. Les pouvoirs publics décident ainsi de qui intervient, sur quelles missions et à quel moment, démontrant la persistance de ce critère organique que nous évoquions. Seule l'intervention strictement individuelle de la société civile, de façon inopinée, échappe à ce contrôle. Le cadre plus souple de cette action réside, en réalité, dans les seules dispositions du Code pénal que nous traitions déjà précédemment.

¹⁹⁸⁵ CSI, art. L. 725-3.

¹⁹⁸⁶ V. Par exemple : Arrêté du 25 mars 2010 portant retrait de l'agrément de sécurité civile de la Fédération unité mobile de premiers secours, assistance médicale (*JORF*, 2 avril 2010) ; CE, Ord., 28 septembre 2011, *Association départementale de protection civile du Val-de-Marne*, n° 352771 ; CSI, art. R. 725-10 et s.

¹⁹⁸⁷ CSI, art. L. 725-1 ; CSI, art. R. 725-1 et s. ; TA Caen, 10 mai 2024, *Association Médical Assistance – Rescue Solutions*, n° 22200207.

¹⁹⁸⁸ CSI, art. L. 725-2.

¹⁹⁸⁹ CSI, art. L. 724-1.

¹⁹⁹⁰ CSP, art. L. 3134-1 : « I. — Il est fait appel à la réserve sanitaire par arrêté motivé du ministre chargé de la santé. L'arrêté détermine la durée de la mobilisation des réservistes ainsi que l'autorité auprès de laquelle ils sont affectés pour effectuer des missions locales, nationales ou internationales.

II. — Sans préjudice des articles L. 1435-1 et L. 1435-2 du présent code, lorsqu'il est nécessaire de renforcer l'offre de soins sur le territoire d'une région ou d'une zone de défense et de sécurité en cas de situation sanitaire exceptionnelle, il peut être fait appel à des réservistes sanitaires par décision motivée, respectivement, du directeur général de l'agence régionale de santé ou du directeur général de l'agence régionale de la zone de défense et de sécurité ».

B. Une reconnaissance certaine des pouvoirs publics quant à l'action de la société civile en matière de secours

590. Si l'action de la société civile n'a visiblement pas encore atteint son paroxysme en France, il n'en demeure pas moins que les pouvoirs publics sont reconnaissants et valorisent, comme nous l'avons vu, cet engagement en matière de secours. Le droit français reconnaît ainsi presque unanimement que cette action se fait pour le compte de la société tout entière, au nom du droit à être secouru (1), illustrant le poids de la solidarité en la matière. Cette reconnaissance est marquée en particulier par un certain nombre de récompenses et de distinctions qui témoignent de l'attention portée à ces faits parfois héroïques (2).

1. Une action au service du droit à être secouru et pour le compte de la société tout entière

591. **Un débat doctrinal divisé quant à la qualité des individus agissant comme collaborateur occasionnel du service public.** – La doctrine reste tiraillée entre la thèse traditionnelle qui consiste à assimiler le collaborateur occasionnel du service public à une sorte d'agent et la thèse alternative qui tend à le considérer avant tout comme un particulier agissant en « bon Samaritain »¹⁹⁹¹. Comme le rappelle Marc COTTEREAU, « *traditionnellement, la doctrine assimile le collaborateur occasionnel et bénévole à une sorte d'agent public, voire à une sorte de fonctionnaire : si un particulier se voit reconnaître comme un collaborateur, il ne peut demeurer un particulier pur et simple. (...) Pour beaucoup, le collaborateur bénévole est placé dans une position intermédiaire* »¹⁹⁹². Dans le cadre du droit à être secouru, il est clair que l'individu épris de solidarité et de fraternité intervient tel un « bon Samaritain », mais qu'il est aussi amené à intervenir en réalité pour le compte des pouvoirs publics dont les missions en matière de secours sont largement prévues par le législateur.

592. **Une action solidaire avant tout tournée vers l'intérêt général : la marque d'une action pour le compte des pouvoirs publics.** – Le Professeur Xavier LATOUR précise que « *la responsabilité sans faute s'inscrit nettement dans une phase de collectivisation des risques guidée par la poursuite de l'équité et une logique de solidarité* »¹⁹⁹³. Une nouvelle fois, la

¹⁹⁹¹ Sur le sujet : Marc COTTEREAU, « Le collaborateur occasionnel et bénévole : une "sorte d'agent" ou un "particulier agissant en bon samaritain" ? », *Dr. Adm.* 2020, 13.

¹⁹⁹² Marc COTTEREAU, *Ibid.* ; V. Également : Dimitri-Georges LAVROFF, « Le collaborateur de l'administration », *AJDA* 1959, p. 122 ; Bernard BRENET, « Aspects classiques et actuels de la théorie des collaborateurs occasionnels et bénévoles du service public », *LPA* 1986, n°142, p. 20.

¹⁹⁹³ Xavier LATOUR, *La responsabilité des services de police et de secours*, L'Harmattan, 2003, p. 33.

solidarité et la fraternité apparaissent bien comme le fondement du droit à être secouru et la désignation d'une collectivité responsable, dans le cadre du régime de responsabilité sans faute, participe à la désignation dans le même temps d'une collaboration « pour le compte » de la collectivité en question. Le Conseiller d'État, Terry OLSON, considère à ce titre que les collaborateurs du service public des secours « *ne sont plus vraiment – ou plus seulement – des personnes privées portant secours à telle autre personne privée exposée à un péril : même sans en avoir conscience, ils agissent pour le compte de la société tout entière et c'est en réalité celle-ci qui, au nom du principe de solidarité, assiste l'un de ses membres, menacé. Le collaborateur occasionnel n'est, en quelque sorte, que le bras séculier de la société en un endroit et à un moment déterminés* »¹⁹⁹⁴. Il nous paraît important d'observer que même les liens familiaux ou amicaux s'effacent derrière l'intérêt général qui prévaut toujours dans l'action du sauveteur occasionnel. La célèbre jurisprudence *Commune de Coggia*¹⁹⁹⁵ illustre parfaitement cette position du juge administratif qui accepte l'indemnisation des ayants-droit d'un collaborateur occasionnel décédé en voulant sauver l'enfant de sa cousine de la noyade. Le raisonnement juridique, au nom du droit à être secouru, est identique pour le père de famille qui a porté secours à son fils et à sa sœur, victimes d'un incendie et a été blessé à cette occasion¹⁹⁹⁶. Toutefois, il faut évidemment que le sauveteur ait subi un réel dommage lors de l'opération et que l'intervention du service public des secours ait été requise sans son intervention. Il apparaît louable que le juge administratif ne retienne pas ainsi la qualité de collaborateur occasionnel du service public pour la personne qui a, par exemple, simplement évité à sa conjointe de tomber d'un escabeau¹⁹⁹⁷. Ces illustrations démontrent que l'action du collaborateur occasionnel se réalise, au nom du droit à être secouru, pour le compte des pouvoirs publics lorsqu'ils ne sont pas en mesure d'agir aussi promptement que ce dernier et comme premier maillon d'une chaîne de secours bien plus étendue.

2. Une reconnaissance des pouvoirs publics : entre récompenses et distinctions

593. Du sauvetage citoyen... à l'héroïsme reconnu. – Depuis longtemps, secourir toute personne qui se trouve face à un danger imminent pour sa vie ou sa santé est apparue comme une obligation morale faisant écho à la qualité même de citoyen au sein de la cité, avant qu'un

¹⁹⁹⁴ Terry OLSON, *Op. Cit.*, §10.

¹⁹⁹⁵ CE, Sect., 1^{er} juillet 1977, *Cne de Coggia*, n° 97476, Lebon p. 301, *AJDA* 1978, p. 286, concl. Morisot.

¹⁹⁹⁶ CE, 22 juin 1984, *Mme N. c/ Cne de Vignale*, n° 40605, Lebon T. p. 729.

¹⁹⁹⁷ TA Besançon, 1^{er} juillet 1987, *Chassery* ; V. Fabrice LEMAIRE, Fasc. 942, *Op. Cit.*, § 9 et 10.

comportement contraire soit sanctionné par le droit pénal. Cette participation de la société civile apparaît d'autant plus indéniable et bénéfique qu'elle permet de pallier un certain nombre de difficultés qui concernent les pouvoirs publics dans la mise en œuvre du droit à être secouru. Il en fut ainsi d'ailleurs de tout temps, puisque déjà face aux difficultés des siècles derniers, l'action des citoyens apparaissait hautement héroïque. Le sociologue Frédéric CAILLE rappelle que la presse de l'époque considérait régulièrement les citoyens-sauveteurs comme de véritables héros, les érigeant en exemples à suivre pour la société tout entière¹⁹⁹⁸.

594. Une récompense de la part des pouvoirs publics : le témoignage de reconnaissance pour une action indispensable. – Si les professionnels du secours sont souvent récompensés par des distinctions de la part de l'État¹⁹⁹⁹, en remerciement de leur investissement dans la mise en œuvre et la préservation du droit à être secouru, cette reconnaissance s'étend également à la société civile amenée à intervenir de façon plus complémentaire. Le Code de sécurité intérieure prévoit « *la reconnaissance de la Nation* », pour le cas particulier des sapeurs-pompiers volontaires, se traduisant « *notamment sous forme de récompenses et de distinctions* »²⁰⁰⁰. Le législateur prévoit la même reconnaissance pour les bénévoles des associations agréées de sécurité civile²⁰⁰¹. D'autres décorations peuvent être également octroyées aux individus – notamment de la société civile – pour leur action au service du secours. Une action héroïque de sauvetage n'est pas uniquement « récompensée » par des distinctions, mais aussi par des actions plus concrètes des pouvoirs publics en reconnaissance de la participation des individus au droit à être secouru. C'est ainsi que de tels actes ont déjà permis l'octroi, de manière simplifiée, de

¹⁹⁹⁸ Frédéric CAILLE, *La Figure du Sauveteur. Naissance du citoyen secouru en France (1780-1914)*, Presses universitaires de Rennes, 2006, p. 137 et s. ; Frédéric CAILLE, « Des médailles contre la violence ? », in Mickaël AUGERON et Mathias TRANCHANT, *La violence et la mer dans l'espace atlantique*, PUR, 2004, p. 373 et s.

¹⁹⁹⁹ V. Par exemple : Anthony BERTHELIER et Lucie HENNEQUIN, « Coronavirus : le gouvernement ressuscite une médaille de 1884 pour les soignants », *Huffington Post*, 13 mai 2020 ; V. ANNEXE N° 7 (Le Petit journal, sur la récompense de sapeurs-pompiers, 1906).

²⁰⁰⁰ CSI, art. L. 723-7.

²⁰⁰¹ CSI, art. L. 725-6-1 : « *La reconnaissance par la Nation de l'engagement citoyen en qualité de bénévole d'une association agréée de sécurité civile se traduit notamment sous forme de récompenses et de distinctions* ».

la nationalité française à un étranger sans-papier²⁰⁰² ou à des touristes étrangers²⁰⁰³ devenus dès lors pleinement citoyens de la France. Par ailleurs, si le droit de la mer rejette toute rémunération pour le sauvetage de vie humaine de la part des pouvoirs publics, il permet celle des sauveteurs ayant mené des opérations destinées au sauvetage de tout bien matériel maritime. Si le législateur et les Conventions internationales viennent bien confirmer la haute valeur – à la fois morale et juridique – du sauvetage des vies humaines, il prend en compte les difficultés ou carences de l'État en reconnaissant l'octroi d'une indemnisation si le ou les sauveteurs ont également permis la sauvegarde de biens maritimes²⁰⁰⁴. Si le sauvetage de vie humaine ne doit pas comprendre un caractère pécuniaire, la vie humaine n'ayant pas de prix et le secours par toute personne apparaissant comme une obligation pénale y compris en mer²⁰⁰⁵, la récompense financière s'entend plus facilement pour encourager l'assistance aux biens qui n'est obligatoire que pour le cas de l'abordage²⁰⁰⁶. Au-delà, il reste plus globalement envisageable pour le sauveteur de vies humaines d'obtenir une indemnisation pour les frais exposés ou les dommages subis du fait de cette action, notamment au nom de la théorie du collaborateur occasionnel du

²⁰⁰² Par exemple, un jeune sans-papier malien est naturalisé français, à la demande du Président de la République, suite au sauvetage d'un enfant ; V. Décret du 11 septembre 2018 portant naturalisation (*JORF*, 12 septembre 2018) : « Il ressort des pièces du dossier que M. GASSAMA a, le 26 mai 2018 à Paris, escaladé à mains nues et au péril de sa vie la façade d'un immeuble afin de sauver un enfant suspendu dans le vide, agrippé à un balcon du quatrième étage. Cet acte de grande bravoure a illustré de façon exemplaire certaines des valeurs qui contribuent à lier les membres de la communauté nationale tels que le courage, le désintéressement, l'altruisme, l'attention portée aux plus vulnérables. Compte tenu de la nature de cet acte, du retentissement considérable qu'il a eu tant en France que dans le monde, contribuant ainsi au rayonnement international du pays, et de l'importance des valeurs universelles dont il a témoigné, la naturalisation de M. GASSAMA présente pour la France un intérêt exceptionnel au sens et pour l'application du 6° de l'article 21-19 du code civil ».

²⁰⁰³ En 2015, trois touristes américains empêchent activement la réalisation d'un attentat dans le train Thalys reliant Amsterdam à Paris. Ils ont été décorés de la Légion d'honneur par le Président François Hollande, avant d'obtenir la nationalité française rétroactivement en 2018 suite à leur demande ; Décret du 18 septembre 2018 portant naturalisation (*JORF*, 20 septembre 2018) ; Sur le sujet, v. notamment : François KRUG, « 21 août 2015, Thalys 9364, de simples passagers se transforment en héros », *Le Monde*, 16 décembre 2015 ; Soren SEELow, « Attentat du Thalys : le héros américain, le terroriste marocain et les démons de la traduction », *Le Monde*, 4 décembre 2020.

²⁰⁰⁴ C. Transp., art. L. 5132-3 et s. ; C. Transp., art. L. 5132-8 : « Il n'est dû aucune rémunération pour les personnes sauvées. Toutefois, le sauveteur de vies humaines qui a participé aux services rendus à l'occasion de l'accident ayant donné lieu aux opérations d'assistance a droit à une part équitable du paiement alloué à l'assistant pour avoir sauvé le navire ou d'autres biens ou pour avoir prévenu ou limité les dommages à l'environnement » ; Sur le sujet, v. également : Antoine VIALARD, « La gratuité du sauvetage maritime des personnes – Étude critique d'un tabou », *Annuaire de Droit Maritime et Océanique*, 1989, p. 133 ; Arnaud MONTAS, *Le quasi-contrat d'assistance. Essai sur le droit maritime comme source de droit*, Coll. Bibliothèque de droit privé, LGDJ, 2007.

²⁰⁰⁵ C. Transp., art. L. 5262-5 : « Tout capitaine qui, alors qu'il peut le faire sans danger sérieux pour son navire, son équipage ou ses passagers, ne prête pas assistance à toute personne, même ennemie, trouvée en mer en danger de se perdre, est puni de 3 750 € d'amende et de deux ans d'emprisonnement. Les sanctions applicables aux commandants de force navale ou de bâtiment de la marine nationale sont fixées par l'article L. 324-11 du code de justice militaire ».

²⁰⁰⁶ Sur le sujet, v. notamment : Paulette VEAUX-FOURNERIE et Gaël PIETTE, « Fasc. 1236 : Assistance maritime – Conditions », *JCl. Transport*, 1^{er} mars 2017, §5 et s. ; Paulette VEAUX-FOURNERIE et Gaël PIETTE, « Fasc. 1237 : Assistance maritime – Effets et rémunération », *JCl. Transport*, 19 juin 2017.

service public²⁰⁰⁷. Le caractère complémentaire de l'action de la société civile, sa protection et la reconnaissance des pouvoirs publics à son encontre sont ainsi une fois encore pleinement illustrés.

²⁰⁰⁷ CE, Sect., 12 octobre 2009, *Mme C. Chevillard et autres*, n° 297075 ; Sophie-Justine LIÉBER et Damien BOTTEGHI, « Retour sur la notion de collaborateur occasionnel du service public », *AJDA*, 2009, p. 2170 ; Fabrice LEMAIRE, « Le collaborateur occasionnel salarié d'une entreprise », *RFDA*, 2010, p. 410 ; CAA Nantes, 20 juillet 2018, n° 17NT01562 ; François-Xavier BRÉCHOT, « Le naufrage du Célacante et l'État ingrat. Une histoire de collaboration occasionnelle au service public », *AJDA*, 2018, p. 2127 ; Sur le collaborateur occasionnel du service public, v. *Supra*.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2:

595. Si les pouvoirs publics font face à un grand nombre de difficultés dans la préservation et la mise en œuvre du droit à être secouru, le soutien de la société civile n'est pas sans conforter aujourd'hui habilement l'existence de ce droit fondamental. C'est la raison pour laquelle l'Administration, qui sait pouvoir compter tant sur l'investissement des associations agréées, des réserves de sécurité civile, que sur des initiatives plus individuelles, n'hésite plus à faire appel à elle. Les pouvoirs publics, notamment à travers la loi, poussent depuis une dizaine d'années à mobiliser plus largement encore ces différents acteurs. Cette mobilisation reste, pour autant, toujours moins répandue que dans d'autres pays du monde.

596. La mise en œuvre du droit à être secouru est confortée pleinement en ce que les pouvoirs publics peuvent compter sur la société civile pour former plus largement la population aux gestes de premiers secours, mais aussi pour soutenir l'action des pouvoirs publics à travers son déploiement dans le cadre de missions complémentaires. Parfois même, soutenu par le délit de non-assistance à personne en péril, chaque individu peut être *de facto* à l'initiative d'une demande de secours pour l'un de ses semblables. La société civile apparaît alors comme le premier maillon d'une importante chaîne des secours visant à la mise en œuvre du droit à être secouru.

597. Faisant preuve d'une large reconnaissance, les pouvoirs publics n'hésitent pas à mieux protéger les individus engagés dans cette action de la société civile en faveur des secours. Lorsque leur action s'effectue dans le cadre institutionnalisé des associations et réserves de sécurité civile, le législateur est venu apporter une protection sociale et salariale. Lorsque leur action s'effectue spontanément et plus individuellement, le droit français garantit aussi une certaine protection des sauveteurs dans les dommages qu'ils pourraient subir ou causer. Cette protection prévue par la loi est soutenue par le juge administratif qui est amené à reconnaître la responsabilité sans faute de l'Administration au profit du sauveteur bénévole. L'objectif de ce chapitre est bien de démontrer à la fois la nécessité de recourir à la société civile, traduisant un certain recul de l'interventionnisme des pouvoirs publics qui ne peuvent assurer le secours partout et en toute circonstance. Il est évident que cette complémentarité résulte tant de considérations pratiques indéniables que de difficultés touchant les pouvoirs publics dans la mise en œuvre du droit à être secouru. Des progrès en termes de formation aux secours devront

être recherchés encore pour espérer se hisser à un rang équivalent à celui tenu dans ce domaine par certains États d'Europe et du monde. L'accentuation des formations et des remises à niveau régulières, de même que la pratique plus générale des gestes qui sauvent, à l'image de ce qui se fait dans les pays nordiques ou en Israël, doivent être explorées. Cela permettrait de conforter encore davantage le droit à être secouru dès lors que, comme le concède volontiers le législateur dans le Code de la sécurité intérieure, « *toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile* »²⁰⁰⁸ !

²⁰⁰⁸ CSI, art. L. 721-1.

CONCLUSION DU TITRE 2 :

598. Les difficultés structurelles et conjoncturelles invitent indéniablement les pouvoirs publics à se concentrer sur les missions essentielles découlant purement et simplement de ce droit fondamental. Il faut dire que ces acteurs apparaissent de plus en plus sollicités, pour des missions qui ne relèvent pas toujours de l'urgence. Le législateur est ainsi venu recentrer l'action des pouvoirs publics en évitant que les acteurs du droit à être secouru soient confrontés à des missions connexes. Le cas échéant, ils peuvent désormais – dans une sécurité juridique beaucoup plus importante qu'auparavant – procéder à des facturations, évitant ainsi que des prestations individuelles et non-urgentes ne procèdent d'un financement par la solidarité nationale.

599. Ces difficultés poussent les pouvoirs publics à associer d'autres acteurs dans la mise en œuvre du droit à être secouru, y compris des acteurs économiques privés qui apparaissent plus à même de fournir certaines prestations. Parfois même, dans un mouvement qui touche par ailleurs l'ensemble des services publics, ces acteurs privés sont amenés à intervenir en complément des pouvoirs publics dans le champ d'action traditionnel de ces derniers. C'est également le cas, de façon assez marginale, pour ce qui est des missions relevant classiquement de la mise en œuvre du droit à être secouru.

600. À première vue, l'immixtion de la société civile dans la mise en œuvre du droit à être secouru n'est pas sans illustrer elle aussi un certain recul de l'interventionnisme des pouvoirs publics en la matière, alors même que les garanties organiques demeurent évidemment indispensables à cette reconnaissance. Pour autant, l'absence d'une telle intervention ferait courir des risques ô combien plus importants à la préservation de ce droit, les difficultés des acteurs publics se multipliant ces dernières années et étant amenées à s'amplifier dans les années à venir. L'intervention de la société civile et la garantie du droit à être secouru par les pouvoirs publics n'apparaissent ainsi plus antinomiques, mais au contraire doivent être présentées comme complémentaires. C'est au nom de cette complémentarité que les pouvoirs publics incitent à cette mobilisation de la société civile, mais aussi que le législateur et les juridictions s'attachent à mieux protéger les bénévoles mobilisés. Enfin, cet investissement fait indéniablement écho au « contrat social », à la fraternité et à la solidarité qui, au-delà d'apparaître comme des fondements du droit à être secouru, doivent animer tout un chacun.

CONCLUSION DE LA PARTIE II :

601. En évoquant *les défis et difficultés de notre temps*, puis *le recul certain de l'interventionnisme des pouvoirs publics en matière de secours*, nous voulions notamment démontrer, dans cette seconde partie, la fragilité actuelle et à venir du droit fondamental à être secouru. Comme le rappelait le ministre de l'Intérieur, Gérald DARMANIN, à l'occasion du lancement d'un récent « Beauvau » de la sécurité civile, *« notre modèle est solide, mais il est sous tension (...) Il est temps de faire un bilan, de dialoguer, de débattre et de réfléchir à ce que nous pouvons politiquement moderniser »*²⁰⁰⁹.

602. Si l'affirmation d'un droit fondamental à être secouru est claire, nous l'avons démontré, elle apparaît toutefois conditionnée effectivement à une modernisation et à une adaptation de notre système de sécurité civile. Les défis de notre époque sont nombreux et d'une ampleur nullement égalée jusqu'alors ; il doit y être répondu avec force pour éviter une exposition et un ébranlement trop conséquents sur le droit à être secouru. Sur cette question, le recentrage sur les missions traditionnelles des acteurs du secours et la coordination de leur action avec d'autres acteurs, notamment les acteurs économiques, est clairement l'une des pistes retenues. Malgré tout, les pouvoirs publics restent particulièrement présents et assurent le droit à être secouru mais aussi son égal accès et son financement par la solidarité nationale. Par ailleurs, l'intervention de plus en plus importante de la société civile apparaît indispensable. Si elle l'a toujours été, toute personne apparaissant comme un premier maillon dans la chaîne des secours, elle l'est aujourd'hui plus encore car elle permet aussi de compléter l'action des pouvoirs publics. Cette action de la société civile permet ainsi de maintenir le bon déploiement du droit à être secouru dans des situations difficilement tenables pour les autorités. L'accentuation de la formation apparaît toutefois comme une condition supplémentaire pour rehausser encore le poids de ce levier.

603. L'objectif de cette partie était de démontrer que le droit à être secouru est toujours un droit sous tension. Celles-ci évoluent au gré des temps et les pouvoirs publics doivent y répondre. De la même façon, nous avons pu démontrer justement que l'application du principe de mutabilité du service public devait largement irriguer le terrain juridique et politique autour

²⁰⁰⁹ Déclaration de M. Gérald DARMANIN, ministre de l'Intérieur, à l'occasion de l'ouverture du Beauvau de la Sécurité civile, Paris, 23 avril 2024.

du droit à être secouru, afin qu'en soit assurée la pérennité. La multiplication de dysfonctionnements et d'atteintes à l'encontre du droit à être secouru serait indéniablement mal vécue par la population et elle créerait sans doute une défiance supplémentaire à l'égard des pouvoirs publics, dans un monde qui en connaît déjà beaucoup.

CONCLUSION GÉNÉRALE

*« La vraie épreuve de courage
N'est que dans le danger que l'on touche du doigt.
Tel le cherchait, dit-il, qui changeant de langage,
S'enfuit aussitôt qu'il le voit »²⁰¹⁰.*

604. L'intention principale de notre étude était avant tout de questionner l'existence d'un « droit fondamental à être secouru en France », alors même que cette interrogation demeurerait bien peu évoquée jusqu'alors dans la doctrine par rapport aux principes et libertés sur lesquels il apparaissait loisible qu'il prenne véritablement son assise. Mais que seraient des pouvoirs publics n'assurant pas une bonne organisation des secours et la mise en œuvre d'un droit à pouvoir être secouru dans une société civilisée ? L'importance des secours dans notre société nous conduit indéniablement à répondre qu'ils apparaîtraient alors comme les représentants d'une négation profonde de l'humanisme auxquels nos États de droit doivent rester attachés. Comme l'explique Quentin LE PLUARD, « *il est effectivement loisible d'affirmer que le droit français est porteur d'une certaine philosophie humaniste, qu'il adhère à cette "attitude philosophique, [...] qui prend l'Homme pour fin et valeur suprême, qui vise à l'épanouissement de la personne humaine et au respect de sa dignité"* »²⁰¹¹. Nul doute que, dans le cas contraire, la population de notre pays ferait part d'un mécontentement certain tant on connaît son attachement à cet humanisme. La question de la défense du service public au prisme de cet humanisme est d'ailleurs régulièrement mise en avant par des protestations ou enquêtes d'opinions qui témoignent d'inquiétudes légitimes quant à l'avenir de nos hôpitaux par exemple ou de notre système de protection sociale. C'est aussi cette conception française et les particularités qui en découlent, bien que la demande de secours apparaisse presque universelle, qui nous ont poussés à restreindre volontairement le champ de cette étude et d'orienter sa problématique uniquement autour de notre territoire. La volonté d'une meilleure lisibilité a également conduit à ce que le champ limité d'intervention des autorités françaises participe à

²⁰¹⁰ Jean DE LA FONTAINE, « Le lion et le chasseur », *Fables*, 1668.

²⁰¹¹ Quentin LE PLUARD, « La fin de l'humanisme juridique ? Vers un dépassement de l'Homme comme seule fin du droit », *Cahiers Droit, Sciences & Technologies*, 2020, p. 109.

délimiter plus clairement encore les contours de notre sujet, dans un monde où pourtant les rapports entre entités étatiques ont été notamment renforcés par la mondialisation.

605. Nous pouvons donc l'affirmer, le droit fondamental à être secouru permet – tel que nous l'avons évoqué – à tous les individus de bénéficier, en principe, d'une organisation des secours mise en place par les pouvoirs publics et du déploiement d'un prompt secours matériel en cas d'urgence. Il prend fidèlement appui sur plusieurs principes figurant dans les textes internationaux ratifiés par la France, mais aussi évidemment dans nos normes constitutionnelles nationales. Au-delà des éléments matériels que ce droit peut apporter à chacun de nous de façon individuelle, nul doute qu'il répond également à des impératifs plus collectifs liés aux notions d'ordre public, d'intérêt général, et de vivre ensemble. Comme l'observe Jacques-Henri STAHL, « *l'intérêt général est une notion d'une certaine plasticité, volontairement imprécise, qui permet au juge d'adapter les contours de sa jurisprudence aux aspirations ou aux nécessités de son temps* »²⁰¹². La question des secours engendre et nécessite par elle-même une certaine plasticité qui s'explique par une volonté d'adaptation, mais aussi par des conditions d'intervention variées et délicates qui nécessitent un pouvoir discrétionnaire pour mieux adapter la réponse des acteurs du secours et les politiques des pouvoirs publics en la matière. C'est aussi ce qui a pendant longtemps conduit le constituant et le législateur à avoir une posture sans doute très distante vis-à-vis d'un droit à être secouru. En ce sens, les normes constitutionnelles et législatives sont plus vagues et englobantes venant garantir le droit à être secouru à travers un certain nombre de généralités. De leur côté, les juridictions – en particulier le juge administratif – permettent d'appréhender la construction d'un contenu et de contours plus précis quant à l'affirmation de l'existence d'un droit à être secouru, en particulier lorsqu'elles se prononcent sur l'application des textes aux faits qui lui sont présentés et sur les obligations concrètes des pouvoirs publics sous peine de retenir leur responsabilité.

606. Cette question des secours aux victimes dans l'urgence comporte des enjeux de société extrêmement importants qui nous ont fait adopter une démarche volontariste en faveur d'une reconnaissance plus formelle. Selon nous, il apparaît important de préciser que présenter la question d'un droit à être secouru plus explicitement et de façon autonome doit permettre d'éviter une interprétation réductrice des nombreuses normes qui participent à sa mise en œuvre et sur lesquelles ce droit est amené à se fonder. De la même façon, cette conception est majeure

²⁰¹² Jacques-Henri STAHL, « Différences de revenus et différences de tarification des services publics locaux », *RFDA*, 1998, p. 539.

pour permettre d'améliorer la lisibilité et l'accessibilité du droit, particulièrement dans des situations où il est question d'urgence et dans lesquelles la vie de personnes est régulièrement en jeu. Appréhender le droit fondamental à être secouru de cette façon impose également de retrouver une lecture agrémentée d'une certaine unité face à des règles de droit très morcelées. Enfin, cette perception autonome vise à mettre plus facilement en valeur l'action extrêmement importante de l'ensemble des acteurs du secours et de mieux travailler à la protection de ce véritable droit fondamental. L'objectif de notre démarche est bien finalement d'initier une véritable construction doctrinale du droit à être secouru à l'appui de la reconnaissance peu précise du législateur et en somme moins expresse des juridictions.

607. Notre étude s'inscrit aussi plus clairement dans une dimension prospective qui nous invite à travailler à la pérennisation du droit à être secouru en France, témoignant de sa richesse et de la nécessité sans doute de le réinventer demain. Comme nous avons pu l'observer, les défis de notre temps sont nombreux et nécessiteront sans doute encore des réformes dans les décennies à venir. De façon paradoxale, certains de ces défis comme le dérèglement climatique mettent en exergue l'importance du droit à être secouru et des moyens dévolus par les autorités publiques aux secours. Ceci est particulièrement vrai dans une société où l'acceptation des risques et des atteintes à la vie tend à se réduire²⁰¹³, alors même que les progrès de la science en matière de santé font naître à la fois des craintes²⁰¹⁴ et des espoirs²⁰¹⁵. La préservation de l'efficience du droit à être secouru apparaît ainsi en elle-même comme un véritable défi pour l'avenir. L'adoption des derniers textes sur les secours – notamment la loi de 2020 sur le citoyen sauteur et la loi « Matras » de 2021 – témoigne d'ailleurs de l'attention renouvelée du législateur quant à la mise en œuvre et à la sauvegarde du droit à être secouru en France. Là encore, cet égard particulier réservé à la question des secours, puis plus généralement à la protection des personnes et des biens, est aussi le fait d'une évolution de la société au gré d'évènements tels que la dernière crise sanitaire. Des épisodes de cette ampleur touchent évidemment l'imaginaire collectif, mettant en avant de façon indéniable le rôle des acteurs du secours et l'importance de l'ensemble de leur action dans une société en proie aux difficultés.

²⁰¹³ François VALLIER, « Les attentes du secours dans la société contemporaine », *RDSS*, 2018, p. 233 ; Audrey MOREL-SENATORE, « Existe-t-il un droit fondamental au prompt secours ? », *RDSS*, 2018, p. 238.

²⁰¹⁴ Sur le sujet de la vaccination, par exemple : Jocelyn RAUDE, « Vaccination : une hésitation française », *The Conversation [en ligne]*, 2 décembre 2020 ; Anna ZIELINSKA, « Le mouvement d'opposition aux vaccins : une analyse anthropologique et philosophique », *ADSP*, n° 105, 2018, p. 27.

²⁰¹⁵ Florence ROSIER, « VIH : un médicament préventif efficace, avec deux injections par an seulement, suscite l'enthousiasme », *Le Monde*, 25 juillet 2024 ; Fleur BROSSEAU, « Cancer du poumon : un patient britannique est le premier à recevoir le vaccin expérimental de BioNTech », *Science & Vie*, 24 août 2024.

Travailler à l'avenir du droit à être secouru, à travers une adaptation aux enjeux de notre siècle, reviendra en réalité à continuer de défendre nos principes républicains, notre contrat social et la protection de la dignité humaine. Sans doute ainsi, la question de la pérennité de ce droit fondamental interrogera notre volonté collective à faire vivre les principes de solidarité et de fraternité auxquels nous voulons croire qu'une large part de la population est encore attachée.

ANNEXES

N°	Indications sur la nature du document reproduit
1	<i>Le Petit Journal – Supplément illustré</i> – « Incendie du Bazar de la Charité » (Une du 16 mai 1897)
2	Avis de classement sans suite de l’Officier du Ministère public du Tribunal de Nanterre (état de nécessité) – 21 janvier 2019
3	Arrêté municipal « type » relatif à la Défense extérieure contre les incendies (SDIS Eure et Loire)
4	Délibération du SDIS Calvados – Facturation de missions secondaires
5	<i>Le Petit Journal – Supplément illustré</i> – Reconnaissance et mise en valeur de sauvetage par des citoyens (18 juillet 1897 et 21 décembre 1913)
6	Liste des associations agréées de sécurité civile – ministère de l’Intérieur (mise à jour : septembre 2023)
7	<i>Le Petit Journal – Supplément illustré</i> – « La distribution de récompenses aux Sapeurs-pompiers » (Une du 15 juillet 1906)
8	Schéma sur l’organisation des secours face aux risques majeurs (chaîne opérationnelle) – Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises – 2019

ANNEXE N° 1 :

Le Petit Journal

Le Petit Journal
CHIQUE JOUR 5 CENTIMES
Le Supplément illustré
CHIQUE SEMAINE 5 CENTIMES

SUPPLÉMENT ILLUSTRÉ
Huit pages : CINQ centimes

ABONNEMENTS

	SIX MOIS	UN AN
SEINE ET SEINE-ET-OISE	2 fr.	3 fr. 50
DÉPARTEMENTS	2 fr.	4 fr.
ÉTRANGER	2 50	5 fr.

Huitième année

DIMANCHE 16 MAI 1897

Numéro 339



INCENDIE DU BAZAR DE LA CHARITÉ
LE SINISTRE

ANNEXE N° 2 :

L'OFFICIER du MINISTERE PUBLIC
près LE TRIBUNAL DE POLICE rattaché
au TGI de NANTERRE
167-177, Avenue JOLIOT CURIE
92013 NANTERRE Cedex

**DEMANDE D'AVIS CACIR
RUEIL MALMAISON**

L'Officier du Ministère Public
à

Références à rappeler : RO 18/00299727 – PV 3638542469
Rédacteur : MR

pour l'(les) infraction(s) suivante(s):

- 1 fois 025367 EXCES DE VITESSE INFERIEUR A 20 KM/H PAR CONDUCTEUR DE VEHICULE A MOTEUR - VITESSE MAXIMALE AUTORISEE SUPERIEURE A 50 KM/H ART.R.413-14 §1 C.ROUTE. ART.R.413-14 §1 AL.2 C.ROUTE.
Infraction(s) relevée(s) à MAISONS ALFORT(94700), AUTOROUTE A86, au point kilométrique 037.120, dans le sens MAISONS ALFORT vers CHOISY LE ROI en date du 16/08/2018 à 01h26, par procès verbal n° 3638542469 dressé par SERVICE CNT, avec le(s) véhicule(s) immatriculé(s) :
Infraction(s) relevée(s) avec une vitesse enregistrée de 114 Km/h, retenue de 108 Km/h pour une vitesse autorisée de 90 Km/h
AP Permanent n° DRIEA-IDF- 2016-1880 du 20/12/2016

CONTESTATION DU CONTREVENANT; les éléments suivants sont avancés :

--- le contrevenant demande une indulgence car il explique que sa femme etait en train d accoucher dans son vehicule (accouchement 40min apres le flash)
il joint la copie de l acte de naissance de son enfant

AVIS SECRETARIAT OMP :

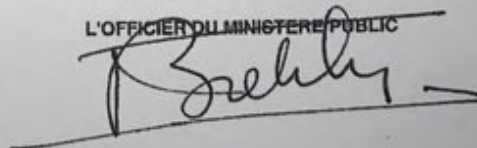
---apres avoir pris contact avec le service maternité de l hopital en question la responsable du service me confirme que la femme de ce monsieur a bien été admise dans le service a 1h33 alors que le flash est a 1h26
CSS en cadeau de naissance ?

DECISION OMP : *Classement en cadeau et félicitations de l'OMP*
CSS

OP CONDUCTEUR: Amende de 150 à 500 d'après le référentiel des peines à requérir

Fait à NANTERRE Cedex, le 21/01/2019

L'OFFICIER DU MINISTERE PUBLIC



ANNEXE N° 3 :

Modèle type d'arrêté municipal¹ de défense extérieure contre l'incendie

Le maire¹ de la commune¹ de ... ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment l'article R. 2225-4 ;

Vu l'arrêté ministériel du 15 décembre 2015 fixant le référentiel national de la défense extérieure contre l'incendie ;

Vu l'arrêté préfectoral n° du portant règlement départemental de la défense extérieure contre l'incendie en Eure-et-Loir ;

Arrête :

ARTICLE 1 – GÉNÉRALITÉS

La **défense extérieure contre l'incendie** (D.E.C.I.) désigne l'ensemble des moyens mis en œuvre pour assurer l'alimentation en eau des engins ou matériels de lutte contre l'incendie, par l'intermédiaire de **points d'eau incendie** (P.E.I.) identifiés à cette fin.

Le présent arrêté a pour objectif de procéder à l'identification des risques à prendre à compte, d'inventorier les P.E.I. et de fixer leurs modalités de contrôle.

ARTICLE 2 – RISQUES À PRENDRE EN COMPTE DANS LE CADRE DE LA D.E.C.I.

Le règlement départemental de la défense extérieure contre l'incendie détermine des besoins en eau en fonction du type de risque. Le cas général peut se décliner comme suit :

- **les risques courants** :
 - o **faibles** : quantité d'eau et durée adaptée en fonction de la nature du risque à défendre, avec un minimum de 30 m³ utilisables en 1 heure ou instantanément ;
 - o **ordinaires** : à partir de 60 m³ utilisables en 1 heure ou instantanément et jusqu'à 120 m³ utilisables en 2 heures ;
 - o **importants** : à partir de 120 m³ utilisables en 2 heures ou instantanément avec plusieurs sources, au cas par cas ;
- **les risques particuliers** : établissements recevant du public, industriels ou agricoles nécessitant une approche spécifique.

Les besoins en eau associés aux différents types de risques courants et particuliers figurent dans le tableau de synthèse des grilles de couverture situé en annexe 1.

ARTICLE 3 – LES POINTS D'EAU INCENDIE

Les points d'eau incendie (publics et privés) regroupent les poteaux et les bouches d'incendie ainsi que les points d'eau naturels ou artificiels (réserves ouvertes, aériennes, enterrées ou souples, mares, étangs, cours d'eau).

¹ Les termes suivants : « la commune », « le maire » et « municipal » peuvent être remplacés respectivement par « la communauté de communes » ou « la communauté d'agglomération », « le président » et « communautaire ».

La liste de tous les points d'eau incendie de la commune est éditée avec les caractéristiques suivantes :

- Numéro d'ordre du P.E.I. ;
- Adresse précise ;
- Coordonnées géographiques (en Lambert 93) ;
- Statut (public/privé) ;
- Nom du propriétaire ;
- Présence d'une convention intégrant le P.E.I. privé à la D.E.C.I. ;
- Type de P.E.I. ;
- Pérennité du point d'eau ;
- Volume unitaire des réservoirs ;
- Débit requis ;
- Présence d'un réseau maillé ;
- Diamètre de la canalisation ;
- Propriétaire de la canalisation d'eau ;
- Autres caractéristiques.

L'ensemble de ces caractéristiques figurent dans le tableau situé en annexe 2.

L'actualisation de l'inventaire des points d'eau incendie du présent arrêté fait partie intégrante des processus d'échanges d'informations entre le S.D.I.S. d'Eure-et-Loir et la commune¹. Par conséquent, l'ensemble des données actualisées relatives à la quantité, la nature et l'implantation des P.E.I. sont disponibles à l'adresse électronique suivante : <http://pei.sdis28.fr>.

ARTICLE 4 - MODALITÉS DE RÉALISATION DES CONTRÔLES TECHNIQUES

Le **contrôle technique** comprend un **contrôle du débit et de la pression** (débit maximal, débit à un bar, pression dynamique au débit requis par l'analyse des risques) ainsi qu'un **contrôle fonctionnel** consistant à s'assurer de l'accessibilité et de la visibilité, de la présence effective d'eau, de la bonne manœuvrabilité des appareils (dégrippage), de la présence des bouchons raccords, de l'intégrité des demi-raccords,...

Au titre de la police administrative spéciale de la défense extérieure contre l'incendie et conformément au règlement départemental de la D.E.C.I. d'Eure-et-Loir, le contrôle technique périodique est effectué :

- ☐ une fois par an ;
- ☐ une fois tous les deux ans ;
- ☐ une fois tous les trois ans.

Par ailleurs, il est précisé que le contrôle fonctionnel est :

- ☐ inclus dans les opérations de maintenance (entretien et réparation) ;
- ☐ réalisé en dehors des opérations de maintenance.

ARTICLE 5 – NOTIFICATION AU PRÉFET

Une copie du présent arrêté est notifiée au préfet.

Annexe 1

Tableau de synthèse des grilles de couverture

Les débits (ou quantités d'eau) indiquées dans les grilles de couverture des risques sont des valeurs minimales. Lors d'une situation particulière, elles peuvent être majorées suite à une analyse des risques et la mise en place de mesures compensatoires réalisées par les services et les commissions compétentes dans le cadre de leurs prérogatives (exemple : avis donné par la sous-commission départementale pour la sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur).

Risques à défendre		Débit (en m³/h et à 1 bar)	Durée d'extinction (en h)	Quantité d'eau (en m³)	Nombre de P.E.I.	Distance maximale (en m)
Habitat individuelle	Maison individuelle isolée (> 6 m) ≤ 250 m² (1)	30	1	30	1	400 (7)
	Maison individuelle isolée (> 6 m) > 250 m² (1)	30	2	60	1	400 (7)
	Maison individuelle non isolée (< 6 m) ou jumelée	60	2	120	1 ou 2	400 (7)
	Maisons en bande	60	2	120	1 ou 2	200 (7)
Habitat collective	R+3 maxi (2)	60	2	120	1 ou 2	200 (6) (7)
	R+7 maxi (2)	60	2	120	1	200 (5) (6) (7)
	> R+7	120	2	240	2	200 (5) (6) (7)
E.R.P.	Surface ≤ 50 m² (3)	Pas de prescription de D.E.C.I.				
	50 m² < Surface ≤ 250 m² (3)	30	2	60	1	200 (8)
	250 m² < Surface ≤ 500 m² (3)	60	2	120	1 ou 2	200 (8)
	Surface > 500 m² (3)	Analyse particulière du risque par le S.D.I.S.				
E.R.T. (artisanat, industrie, bureau)	Parc de stationnement couvert (type PS)	Analyse particulière du risque par le S.D.I.S.				
	Surface ≤ 50 m² (4)	Pas de prescription de D.E.C.I.				
	50 m² < Surface ≤ 250 m² (4)	30	2	60	1	200 (8)
	250 m² < Surface ≤ 500 m² (4)	60	2	120	1 ou 2	200 (8)
I.C.P.E.	Surface > 500 m² (4)	Analyse particulière du risque par le S.D.I.S.				
	Toutes installations	La D.E.C.I. relève exclusivement de la réglementation afférente aux I.C.P.E.				
	Surface ≤ 500 m² (4)	30	1	30	1	400 (8)
	Surface > 500 m² (4)	Analyse particulière du risque par le S.D.I.S.				
Zone d'activité économique	Zone artisanale	60	2	120	2	100 (9)
	Zone commerciale	120	2	240	2	100 (9)
	Zone industrielle	120	2	240	2	100 (9)
Autres constructions	Stockage de paille	Pas de prescription de D.E.C.I.				
	Centrale photovoltaïque	Pas de prescription de D.E.C.I.				
	Parc éolien	Pas de prescription de D.E.C.I.				
	Silo agricole non classé	30	1	30	1	400 (10)
	Camping (sans ERP)	30	1	30	1	400 (10)
	Habitation légère de loisirs	30	1	30	1	400 (10)
	Aire d'accueil de gens du voyage	30	1	30	1	400 (10)
	Aire de stationnement de camping-cars	30	1	30	1	400 (10)
	Garages en bande	30	1	30	1	400 (10)
	Château et bâtiment historique	Analyse particulière du risque par le S.D.I.S.				
	Autre construction	Analyse particulière du risque par le S.D.I.S.				

- (1) La surface correspond à la notion de surface de plancher précisée dans l'article L. 111-14 du code de l'urbanisme. Cette notion se substitue aux anciennes surfaces (S.H.O.B. et S.H.O.N.).
- (2) Un duplex peut être admis au 4^{ème} étage (pour un R+3) ou au 8^{ème} étage (pour un R+7) si une pièce principale et un accès est possible à l'étage inférieur de ce logement.
- (3) La surface correspond à la notion de surface développée, c'est à dire la plus grande surface non recoupée par des parois coupe-feu (C.F.) 1 heure au minimum.
- (4) La surface correspond à la notion de surface développée, c'est à dire la plus grande surface non recoupée par des parois coupe-feu (C.F.) 2 heures au minimum.
- (5) En présence d'une colonne sèche, la distance maximale entre le premier P.E.I. et l'orifice d'alimentation de la colonne sèche est de 60 mètres maximum.
- (6) En présence d'un parc de stationnement couvert, la distance maximale entre le premier P.E.I. et l'entrée principale de l'habitation est de 100 mètres maximum.
- (7) La distance maximale correspond à la distance entre le premier P.E.I. et l'entrée principale de l'habitation (pour les habitations individuelles) ou de la cage d'escalier la plus éloignée (pour les habitations collectives).
- (8) La distance maximale correspond à la distance entre le premier P.E.I. et l'entrée principale du bâtiment.
- (9) Au sein d'une zone d'activité économique, la distance maximale entre le premier P.E.I. et l'entrée principale de la parcelle est de 100 mètres.
- (10) En présence de ce type de construction, la distance maximale entre le premier P.E.I. et la zone la plus éloignée à défendre est de 400 mètres maximum.



Délibération

Numéro : 2016 - 013
Conseil d'Administration du 21 mars 2016

Tarification des interventions du SDIS 14

Vu le code général des collectivités territoriales,
Vu les articles L110-1 et L211-5 du Code de l'Environnement définissant le principe de pollueur-payeur,
Vu la délibération n°2009-093 du 16 décembre 2009 relative aux tarifs appliqués depuis 2010,
Vu le rapport n°4 du Président et la présentation qui en a été faite par M. FRICOUT, rapporteur,

Une mise à jour des tarifs applicables aux interventions est nécessaire.

Il est adopté 4 catégories distinctes de tarifs :

- 1 – pour les opérations de lutte contre les pollutions,
- 2 – pour les remorquages d'embarcation,
- 3 – pour les mises à disposition de matériel,
- 4 – pour les interventions diverses.

Les tarifs de nos interventions seraient déterminés selon les éléments contenus dans le tableau ci-dessous :

	unité	prix en Euros
Immobilisation de véhicules		
VL	heure	121
VU	heure	137
Véhicules supérieurs à 3,5 T	heure	268
petits matériels	heure	61
Frais kilométriques		
VL& VU	km	1,58
Véhicules supérieurs à 3,5 T	km	2,63
Coût de personnel		
Equipiers (sapeur)	heure	22
Chef d'équipe (caporal)	heure	24
Chef d'agrès VSAV (sergent)	heure	27
Chef d'agrès incendie (adjudant)	heure	33
Chef de groupe (lieutenant)	heure	36
Chef de colonne (à partir de capitaine)	heure	48
Facturation des consommables		
Produit dispersant	litre	5
produit absorbant	20 kg	15
feuille absorbante	100 feuilles	100
boudin absorbant	unité	20
Nettoyage des matériels souillés par un polluant par une entreprise spécialisée	Frais réels	
Remplacement des matériels souillés par le polluant ne pouvant être nettoyés		
autres consommables		
frais de gestion	forfait	50

2 - REMORQUAGE D'EMBARCATIONS

Le SDIS peut être sollicité par le CROSS à l'issue d'une opération de sauvetage de vie humaine ou non pour procéder aux remorquages d'embarcations en dessous de 12 m en zone maritime. Les principes édictés par le droit maritime définissent ces opérations comme des prestations d'assistance donnant droit à indemnisation par le propriétaire du navire.

La grille de tarification prend en compte le fait que ces opérations du fait de leur lieu de survenue présentent un caractère spécifique.

Modalité de détermination de prix : Forfait de 100 € et pour les embarcations coût horaire en fonction de la taille du bateau remorqué.

	Unité	prix en Euros
remorquage de kite-surf ou planche à voile	forfait	100
remorquage de navire inférieur à 12 m	heure	150

Ces tarifs sont similaires à ceux pratiqués par la SNSM.

3 - MISE A DISPOSITION DE MATERIEL

L'utilisation de matériels et de matériaux de construction dont le coût de remplacement représente une charge importante pour le SDIS justifie l'adoption d'un tarif spécifique.

	Début tarification	Unité	prix en Euros
Barrage flottant	au-delà d'une semaine	Par jour et par élément	100
Etai de maçon	au-delà d'un mois	la pièce	15
Bastaing résineux 4200*150*150	immédiat	la pièce	12
Tuyaux 20 m	immédiat	la pièce	98,99
Pompe	immédiat	la pièce	517,77
Triangle de signalisation "danger"	au-delà d'une semaine	la pièce	368,07
Bâche non consommable	au-delà d'une semaine	la pièce	28,81
Cône de signalisation	au-delà d'une semaine	la pièce	11,82
Défibrateur	immédiat	la pièce	1000
Lot de secourisme	immédiat	la pièce	2100
Matelas coquille	immédiat	la pièce	313,8
Attelles	immédiat	la pièce	59 à 105
Collier cervical	immédiat	la pièce	50

Ces tarifs ont été déterminés au regard des prix d'achat auprès des fournisseurs de notre établissement.

4 – INTERVENTIONS DIVERSES

1. L'application d'un tarif spécifique basé sur un montant forfaitaire est justifié par l'objectif de simplifier les procédures de facturation suivant la grille suivante :

	prix en Euros
Déblocage ascenseur	463
Appel abusif avec engagement	410
Personne en état d'ébriété	241
Levée de doute alarme incendie	463
Relevage à domicile sans transport	241
Effecteur SMUR à domicile	482
Transport malade à domicile	241
Recherche documents administratifs	96

Lors de sa séance, le Conseil d'Administration a précisé :

- la facturation des interventions pour levée de doute suite au déclenchement intempestif d'alarme incendie ne sera effectuée que pour les opérations qui se seront déroulées dans des établissements recevant du public ou des industries. Pour information, le législateur a imposé aux exploitants de ces établissements d'organiser cette mission en interne.
- l'indemnisation des interventions ayant donné lieu à la prise en charge de personnes en état d'ébriété sur la voie publique ne sera effectuée que pour des situations récurrentes en veillant à ne pas engager de facturation à l'encontre de personnes ne disposant pas d'une solvabilité permettant le recouvrement de la créance. Ces interventions pourront faire l'objet d'une facturation même si le transport est effectué sur demande des forces de l'ordre. Les personnes identifiées par le SAMU comme présentant une détresse nécessitant une prise en charge en urgence ne feront pas l'objet d'une facturation.
- la tarification spécifique des relevages de personnes à domicile n'ayant pas donné lieu à transport sur un centre hospitalier est prise pour permettre la facturation de ces interventions au CHU de Caen. Il s'agit en effet, dans le cadre des échanges portant sur la prise en charge financière par le CHU des carences ambulancières, de permettre une indemnisation du SDIS en rapport avec les missions confiées. A titre exceptionnel et après courrier de mise en demeure à l'intéressé ou à ses ayants-droits, cette tarification pourra être utilisée dans le cadre de recours répétitifs et abusifs des sapeurs-pompiers.

2. Intervention hors forfait

Certaines interventions ne peuvent pas faire l'objet d'un forfait car leur occurrence n'est pas suffisante ou n'a pas été prévue. C'est le cas des feux à caractère agricole hors période autorisée. Le SDIS peut être sollicité par réquisition au bénéfice de la justice pour la mise en œuvre des moyens courants ou spécialisés pour des missions ne faisant pas partie de ses attributions.

Tarification conformément au tableau qui suit :

	unité	prix en Euros 1ère et dernière heure	prix en Euros heures intermédiaires
Immobilisation de véhicules			
VL	heure	121	14
VU	heure	137	32
Véhicules supérieurs à 3,5 T (dont PMA)	heure	268	45
petits matériels	heure	61	7
Frais kilométriques			
VL & VU	km	1,58	1,58
Véhicules supérieurs à 3,5 T	km	2,63	2,63
Coût de personnel			
Equipiers (sapeur)	heure	22	22
Chef d'équipe (caporal)	heure	24	24
Chef d'agrès VSAV (sergent) ou 1 équipe	heure	27	27
Chef d'agrès incendie (adjudant) ou 2	heure	33	33
Chef de groupe (lieutenant)	heure	36	36
Chef de colonne ou chef de site (à partir de capitaine)	heure	48	48
frais de gestion	forfait	50	

Tous ces tarifs seront révisés au 1^{er} janvier de chaque année sur la base du taux d'inflation tel que retenu dans la loi de finance pour l'année à venir.

Le Conseil d'Administration adopte les tarifs précisés applicables à compter du 1^{er} avril 2016.

Adopté en la séance du 21 mars 2016 :

Votants : 18
Pour : 14
Contre : 0
Abstention : 4

Le Président du Conseil Départemental,
Président du Conseil d'Administration du SDIS

PREFECTURE DU CALVADOS

25 MARS 2016

COURRIER

Jean-Léon DUPONT

ANNEXE N° 5 :

Le Petit Journal
Le Petit Journal
Supplément illustré
Huit pages : CINQ centimes

ABONNEMENTS
Paris et départements 3 fr. 50
Province 4 fr. 00
Etranger 4 fr. 50
Région 5 fr. 00

Dimanche 18 JUILLET 1897

Number 348



LES INONDATIONS DANS LE MIDI
Emouvant sauvetage

Le Petit Journal

ADMINISTRATION
81, RUE LAFAYETTE, 81
Les abonnements se font par mandat
On s'abonne sans frais
Même sans les coupons de poste

5 CENT.

SUPPLÉMENT ILLUSTRÉ

5 CENT.

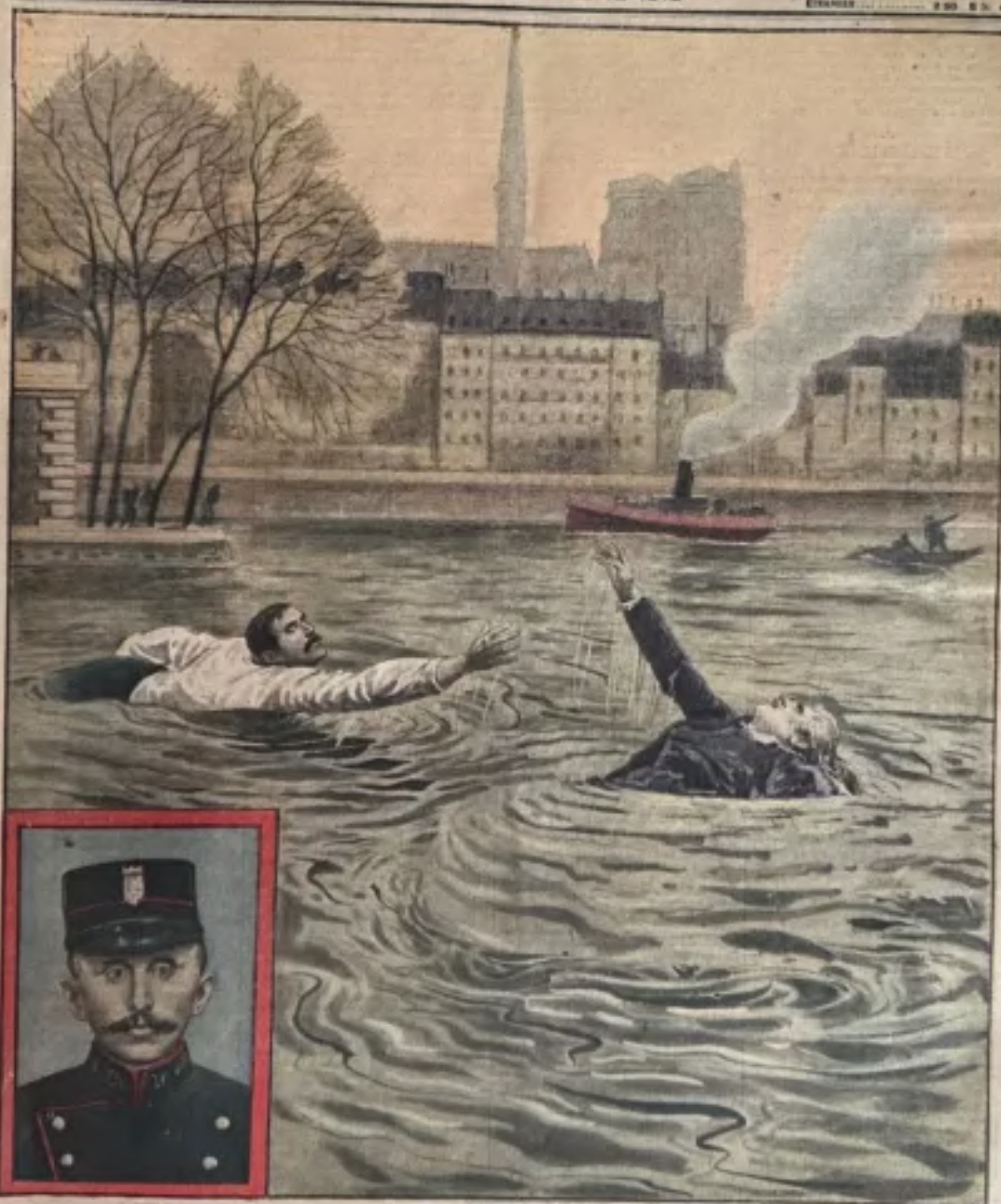
ABONNEMENTS

24^{me} Année

Numéro 1201

DIMANCHE 21 DÉCEMBRE 1913

MOIS DE NOVEMBRE... 2 fr. 50
DÉPARTEMENTS... 2 fr. 50
ÉTRANGER... 3 fr. 50



Les agents sont de braves gens
UN GARDIEN DE LA PAIX SE JETTE A L'EAU TOUT HABILÉ POUR SAUVER UNE FEMME

ANNEXE N° 6 :

Associations agréées de sécurité civile au niveau national et interdépartemental

par ordre alphabétique (au 8 septembre 2023)

Associations agréées de sécurité civile	Type d'agrément	Type de mission(1)	Arrêté	Durée agrément	Expiration
Association nationale des premiers secours (ANPS) http://www.anps.fr	National	A-B-C-D	20/5/2021 (JO du 27/5) Modif 25/7/23	3 ans a/c du 3.6.2021	03/06/2024
Bouclier bleu France https://www.bouclier-bleu.fr	National	A - protection des biens et du patrimoine culturel	02/06/2023 JO 13/06/2023	18 mois	01/11/2024
Centre français de secourisme (CFS) http://www.cfs.paris	National	A-B-C-D	17/12/2021 (JO 28/12/2021)	3 ans	17/01/2025
Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE) http://www.cedre.fr/	National	A - actions contre les pollutions aquatiques	03/02/2022 (JO 09/02/2022)	3 ans	09/07/2024
Croix-Rouge Française (CRF) http://www.croix-rouge.fr	National	A-B-C-D	29/6/2021 (JO 9/7/2021)	3 ans	29/06/2024
Fédération française de spéléologie (FFS) www.ffspeleo.fr Spéléo secours français (SSF) www.speleo-secours-francais.com	National	A - opérations de secours en milieu souterrain	16/11/2021 (JO 21/11/2021)	3 ans	22/11/2024
Fédération française de sauvetage et de secourisme (FFSS) www.ffss.fr	National	A-B-C-D	19/04/2023 (JO 23/04/2023)	18 mois	06/11/2024
Fédération nationale de protection civile (FNPC) (départemental : ADPC) www.protection-civile.org	National	A-B-C-D	9/08/2022 (JO du 12/08/2022)	2 ans	18/07/2024
Fédération nationale de radioamateurs au service de la sécurité civile (FNRASEC) www.fnrasec.org (départemental : ADRASEC)	National	A - réseaux de communication et transmissions	17/12/2021 (JO 26/12/2021)	3 ans	02/01/2025

Associations agréées de sécurité civile	Type d'agrément	Type de mission(1)	Arrêté	Durée agrément	Expiration
Fédération des secouristes français – Croix Blanche (FSFCB) www.croixblanche.org	National	A-B-C-D	06/08/2021 (JO 21/08/2021)	3 ans	17/09/2024
Œuvres hospitalières françaises de l'ordre de Malte (ŒHFOM) dit Ordre de Malte-France (départemental : UDIOM) www.ordredemaltefrance.org	National	A-B-C-D	04/07/2022 (JO 09/07/2022)	2 ans	09/07/2024
Secours catholique (équipe nationale urgences-France) www.secours-catholique.org	National	B-C	18/03/2022 (JO 30/3)	18 mois	30/09/2023
Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) www.snsm.org	National	A-B-D	03/11/2021 (JO 16/11/2021)	3 ans	16/11/2024
Union nationale des associations des secouristes et sauveteurs des groupes de la Poste et Orange (UNASS) www.unass.fr	National	A-B-C-D	30/06/2021 (JO 09/07/2021)	3 ans	18/07/2024
Association des volontaires internationaux en soutien opérationnel virtuel (VISOV) https://www.visov.org	National	A - réseaux de communication et transmissions	12/07/2023 (JO 19/07/2023)	3 ans	12/07/2026
Association Méditerranéenne de Secours et Aide-Radio Groupe de Secours et de Transmissions (AMSAR-GST) http://amsar-gst.monsite-orange.fr	Interdép. (04, 06, 83)	D	26/01/2021 (JO 04/02/2021)	3 ans	14/02/2024
ASSM 30 – Association interdépartementale pour la sécurité des sports mécaniques	Interdép. (12, 30, 34, 48)	D	28/10/2020 (JO 20/11/2011)	3 ans	28/10/2023

(1) Légende :

- **A** : Opérations de secours
- **B** : Actions de soutien aux populations sinistrées
- **C** : Encadrement des bénévoles lors des actions de soutien aux populations sinistrées
- **D** : Dispositifs prévisionnels de secours

Le Petit Journal

Le Petit Journal
CHACUN JOUR — 6 PAGES — 5 CENTIMES
Administration : 61, rue Lafayette

Le Supplément illustré
CHACUN SEMAINE 5 CENTIMES

5 Centimes

SUPPLÉMENT ILLUSTRÉ

5 Centimes

Le Petit Journal Militaire, Maritime, Colonial.... 10 cent.
Le Petit Journal agricole, 5 cent. * **La Mode** du Petit Journal, 10 cent.
Le Petit Journal illustré de La Jeunesse.... 10 cent.
On s'abonne sans frais dans tous les bureaux de poste

ABONNEMENTS

	SEMI-MOIS	UN AN
PARIS ET SEINE-ET-OISE	2 fr. 30	3 fr. 50
DÉPARTEMENTS.....	2 fr. 40	4 fr. 50
ÉTRANGER.....	2 fr. 50	5 fr. 50

Les manuscrits ne sont pas rendus

Dix-septième année

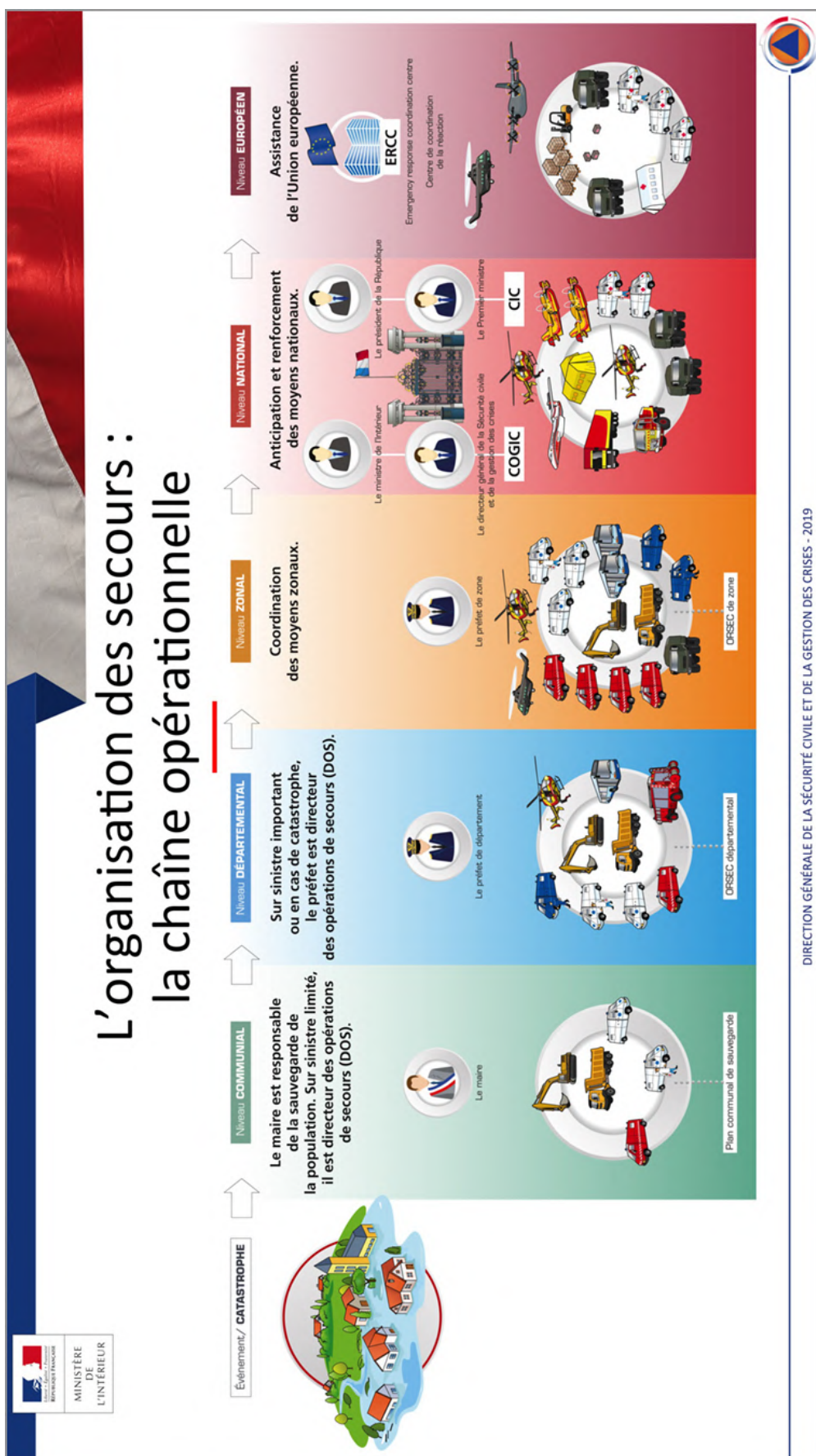
DIMANCHE 15 JUILLET 1906

Numéro 817



DANS LA GRANDE SALLE DES FÊTES DU « PETIT JOURNAL »

La distribution des récompenses aux Sapeurs-Pompiers



BIBLIOGRAPHIE

I) Ouvrages généraux et dictionnaires

- ALLAND Denis et RIALS Stéphane (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2019.
- APOLLIS Benoît et TRUCHET Didier, *Droit de la santé publique*, Coll. Mémentos, Dalloz, 11^e Ed., 2022.
- ARISTOTE, *La Grande morale*, IV^e s. av. JC.
- ARISTOTE, *La politique*, IV^e s. av. JC.
- AUBY Jean-Bernard, PERINET-MARQUET Hugues et NOGUELLOU Rozen, *Droit de l'Urbanisme et de la construction*, 12^e Ed., LGDJ, 2020.
- BEAUD Olivier, *La puissance de l'État*, PUF, 1994.
- BELRHALI Hafida, *Responsabilité administrative*, 3^e Ed., LGDJ, 2024.
- BERGEL Jean-Louis, *Méthodologie juridique. Fondamentale et appliquée*, Coll. Thémis, 3^e Ed., PUF, 2018.
- BERGOIGNAN-ESPER Claudine et DUPONT Marc, *Droit hospitalier*, 11^e Ed., Dalloz, 2022.
- BODIN Jean, *Les Six Livres de la République*, 1583.
- BODINEAU Pierre, *Histoire de la décentralisation*, Coll. Que sais-je ?, PUF, 1997.
- BORGETTO Michel et LAFORE Robert, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, 12^e Ed., Coll. Domat Droit public, LGDJ, 2024.
- BORGETTO Michel et LAFORE Robert, *Droit de la sécurité sociale*, Coll. Précis, Dalloz, 20^e Ed., 2023.
- BOULOC Bernard, *Droit pénal général*, Coll. Précis, Dalloz, 28^e Ed., 2023.
- BRACONNIER Stéphane, *Droit des services publics*, Coll. Thémis Droit public, PUF, 2003.
- CALLU Marie-France, GIRER Marion et ROUSSET Guillaume, *Dictionnaire de droit de la santé. Secteurs sanitaire, médico-social et social*, LexisNexis, 2017.
- CARPENTIER Elise et SOLER-COUTEAUX Pierre, *Droit de l'urbanisme*, Coll. HyperCours, Dalloz, 8^{ème} édition, 2022.
- CARRÉ DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Tome I^{er}, 1920, Sirey.

- CHAGNOLLAUD Dominique et DRAGO Guillaume, *Dictionnaire des droits fondamentaux*, Dalloz, 2006.
- CHAPUS René, *Droit administratif*, Coll. Domat Droit public, Montchrestien, 15e éd. Tomes I et II, 2001.
- CORNU Gérard (dir.), *Vocabulaire juridique*, Quadrige PUF, 11e Ed., 2016.
- DE TOCQUEVILLE Alexis, *L'ancien régime et la révolution*, 1856.
- DELEBECQUE Philippe, *Droit maritime*, Coll. Précis, Dalloz, 14^e Ed., 2020.
- DEMOGUE René, *Traité des obligations en général*, Tome V, Librairie Arthur Rousseau Paris, 1925.
- DREYER Emmanuel, *Droit pénal spécial*, 3^{ème} Ed. Coll. Cours magistral, Ellipses, 2003.
- DUEZ Paul, *La responsabilité de la puissance publique*, Dalloz, 2^e Ed., 2012 (1^{ère} éd. : 1938).
- DUPRÉ DE BOULOIS Xavier, *Droit des libertés fondamentales*, 4^e Ed., Coll. Thémis Droit, PUF, 2024.
- DURKHEIM Émile, *De la division du travail social* (1893), PUF, 1986.
- DUVERGIER Jean-Baptiste, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, réglemens et avis du Conseil d'Etat*, Tome Onzième, 1825.
- FAVOREU Louis et al., *Droit des libertés fondamentales*, Coll. Précis, Dalloz, 9^e Ed., 2024.
- GARRIGUE Jean, *Droit de la famille*, Coll. Hypercours, Dalloz, 2^e Ed., 2018.
- GIBAUD Bernard, *Mutualité, assurances (1850-1914) : les enjeux*, Économica, 1998.
- GOYARD-FABRE Simone, *Pufendorf et le droit naturel*, Coll. Léviathan, PUF, 1993.
- GROTIUS Hugo, *Le droit de la guerre et de la paix*, 1625.
- GUGLIELMI Gilles J., KOUBI Geneviève et LONG Martine, *Droit du service public*, LGDJ, 4^e Ed., 2016.
- HART Herbert Lionel Adolphus, *Le concept de droit*, PU Bruxelles, 1976.
- HAURIOU Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Bibliothèque Dalloz, 2015.
- HENNETTE-VAUCHEZ Stéphanie et ROMAN Diane, *Droits de l'Homme et libertés fondamentales*, Coll. Hypercours, Dalloz, 5^e Ed., 2022.
- HOBBES Thomas, *Le Léviathan*, 1751.

- KADA Nicolas (dir.), *Dictionnaire d'administration publique*, Presses universitaires de Grenoble, 2014.
- KELSEN Hans, *Théorie pure du droit*, 1960.
- LACHAUME Jean-François, PAULIAT Hélène, BOITEAU Claudie et DEFFIGIER Clotilde (dir.), *Droit des services publics*, LexisNexis, 2ème édition, 2015.
- LAJARGE Éric, DEBIÈVE Hélène, NICOLLET Zhour et PIOU Soazig, *Santé publique*, Ed. Dunod, 2017.
- LAMI Arnaud et VIOUJAS Vincent, *Droit hospitalier*, Coll. Paradigme, Bruylant, 2020.
- LAUDE Anne, MATHIEU Bertrand, TABUTEAU Didier, *Droit de la santé*, 3^e Ed., Coll. Thémis Droit, PUF, 2012.
- LAUDE Anne, BIOY Xavier, TABUTEAU Didier, *Droit de la santé*, 4^e Ed., Coll. Thémis Droit, PUF, 2020.
- LE BOT Olivier, *Droit de l'urbanisme*, Coll. Action, Dalloz, 2022.
- LOCHAK Danièle, *Les droits de l'homme*, Coll. Repère, Ed. La découverte, 2009.
- LOMBARD Martine, DUMONT Gilles et SIRINELLI Jean, *Droit administratif*, Coll. Hypercours, Dalloz, 2019.
- MARTUCCI Francesco, *Droit de l'Union européenne*, Coll. Hypercours, Dalloz, 3^e Ed., 2021.
- MONGOIN David, *Philosophie du droit*, Coll. Précis, Dalloz, 1^{ère} Ed., 2022.
- MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, 1748.
- MOQUET-ANGER Marie-Laure, *Droit hospitalier*, 7^e Ed., LGDJ, 2023.
- MORABITO Marcel, *Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 à nos jours*, 17^e Ed., LGDJ, 2022.
- MORAND-DEVILLER Jacqueline, *Droit administratif*, 13^e Ed., LGDJ, 2013.
- MORET-BAILLY Joël et TRUCHET Didier, *Droit des déontologies*, Coll. Thémis droit, PUF, 2016.
- MORVAN Patrick, *Droit de la protection sociale*, 10^e Ed., LexisNexis, 2021.
- NECKER Jacques, *De l'administration des finances de la France*, 1784.
- PICOD Fabrice, RIZCALLAH Cécilia et VAN-DROOGHENBROECK Sébastien, *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Coll. Droit de l'UE, Bruylant, 2^e Ed., 2020.

- PLESSIX Benoît, *Droit administratif général*, 5^e édition, Coll. Manuels, LexisNexis, 2024.
- RASSAT Michèle-Laure, *Droit pénal spécial*, 9^e Ed., Précis Dalloz, 2024.
- ROUSSEAU Jean-Jacques, *Du Contrat social*, 1762.
- ROUSSEAU Jean-Jacques, *Le discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les Hommes*, 1755.
- SAY Jean-Baptiste, *Cours complet d'économie politique pratique*, 1828.
- SMITH Adam, *La richesse des nations (The Wealth of Nations)*, 1776.
- TARDIVEL Émilie, *Morale et droit*, Ed. Bolaine, 2023.
- TCHEN Vincent, *Droit des étrangers*, LexisNexis, 3^e Ed., 2024.
- THARAUD Delphine et BEYER-CAPELLE Caroline, *Dictionnaire juridique de l'égalité et de la non-discrimination*, L'Harmattan, 2021.
- TRUCHET Didier, *Droit administratif*, PUF, 10^e Edition, 2023.
- VÉRON Michel, *Droit pénal spécial*, Coll. Université LMD, Sirey, 18^e Ed., 2021.
- VILLEY Michel, *Philosophie du droit, Tome I : définitions et fins du droit*, Dalloz, 4^e Ed., 1986.
- VON PUFENDORF Samuel, *Les devoirs de l'homme et du citoyen, tels qu'ils sont prescrits par la loi naturelle*, traduit par Jean BARBEYRAC, 1790.

II) Ouvrages spécialisés

- ARNAUD Aristide, *Pompiers de Paris : des origines à nos jours*, France-sélection, 1985.
- AUDIER Serge, *Léon Bourgeois : Fonder la solidarité*, Ed. Michalon, 2007.
- BADIE Bernard, *Qui a peur du XXI^e siècle ? Le nouveau système international*, Ed. La Découverte, 2006.
- BAUDEAU Nicolas, *Idées d'un citoyen sur les besoins, les droits et les devoirs des vrais pauvres*, 1765.
- BELRHALI Hafida, *Les grandes affaires de responsabilité de la puissance publique*, LGDJ, 2021.
- BLAIS Pierre, *Du feu à l'incendie*, Publibook Éditions, 2009.
- BONNAUD Laure et MARTINAIS Emmanuel, *Les leçons d'AZF. Chronique d'une loi sur les risques industriels*, La documentation française, 2008.

- BORDEAUX Henri, *Fort de Vaux*. 1916, Flammarion, 1934.
- BOUTARIC Franck, *L'art de gouverner la qualité de l'air. L'action publique en question*, PUR, 2020.
- BREWSTER Hugh et COULTER Laurie, *Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur le Titanic*, Glénat, 1999.
- BUZYN Agnès, *Journal : janvier-juin 2020*, Flammarion, 2023.
- CAILLE Frédéric, *La Figure du Sauveteur. Naissance du citoyen secourateur en France (1780-1914)*, Presses universitaires de Rennes, 2006.
- CAMPAGNOLE Édouard, *L'assistance médicale gratuite. Commentaire de la loi du 15 juillet 1893*, Berger-Levrault et cie Editeurs, 1894.
- CASSIA Paul, *Le mépris des libertés, acte 3 : la catastrophe sanitaire*, Libre & solidaire, 2024.
- DALMAZ Patrick, *Enfer sur la Canebière. L'incendie des Nouvelles Galeries*, Ed. J. Laffitte, 2000.
- DELHOSTE Marie-France, *La sécurité dans la bande littorale des 300 mètres*, Ed. du Papyrus, 2001.
- DELIANCOURT Samuel, *La responsabilité administrative des communes et des services départementaux d'incendie et de secours en cas d'incendies et autres interventions de secours à la personne*, Ed. du Papyrus, 2009.
- DEMORY Jean-Claude, *Le régiment des sapeurs-pompiers de Paris. 1939-1945*, ETAI, 2019.
- DENION Franck, *Police municipale : missions et moyens*, Territorial Éditions, 2013.
- DENOIX DE SAINT-MARC Renaud, *L'État*, Coll. Que Sais-je ?, PUF, 2021.
- DION Iris-Amata, *Horizons climatiques : rencontre avec neuf scientifiques du GIEC*, Glénat, 2024.
- DU LAC Stanislas, *Le Bazar de la Charité*, Hachette livre BNF, 2013.
- DURAND Frédéric, *Le réchauffement climatique en débat*, Coll. Transversale Débats, Ellipses, 2007.
- DYE Vincent, *La sécurité civile en France*, Coll. Que sais-je ?, PUF, 1995.
- FORREST Alan, *La Révolution française et les pauvres*, Perrin, 1986.
- FOURNY Philippe, *L'incendie du tunnel du Mont-Blanc : Chronique d'une catastrophe annoncée*, Ed. Du Mécène, 2009.

- FULIGNI Bruno, *L'incendie du Bazar de la Charité*, Archipoche, 2020.
- GAUTIÉ Jérôme, *Le chômage*, Ed. La Découverte, 2015.
- GÉNIÈS Bernard et HUSER France, *Les rescapés du Titanic*, Fayard, 1999.
- GENOVESE Marc, *Droit appliqué aux services d'incendie et de secours*, Ed. du Papyrus, 2011.
- GENOVESE Marc, *Le sapeur-pompier et le juge. Recueil de jurisprudences*, Ed. Papyrus, 2009.
- GODARD Jean-Marie, *Bienvenue aux urgences*, Fayard, 2019.
- HESSE Jean-Philippe et LE CROM Jean-Pierre (dir.), *La protection sociale sous le Régime de Vichy*, Presses universitaires de Rennes, 2001.
- HURET Jules, *La catastrophe du Bazar de la Charité (4 mai 1897)*, Ed. F. Juven, Paris, 1897.
- JOLY Laurent, *L'État contre les juifs. Vichy, les nazis et la persécution antisémite*, Flammarion, 2020.
- JUÉRY Jean, *L'assistance aux vieillards, infirmes et incurables et la loi du 14 juillet 1905*, Librairie Sirey, 1906.
- KROUBO-DAGNINI Jérémy et ENAULT Raphaël, *La peur : crise du siècle ?*, Cam. Blanc éditions, 2022.
- LATOUR Xavier, *La responsabilité des services de police et de secours*, L'Harmattan, 2003.
- LE CROM Jean-Pierre, *Au secours Maréchal ! L'instrumentalisation de l'humanitaire (1940-1944)*, PUF, 2013
- LEFÈVRE Christophe et Henri, *Hôtel-Dieu de Beaune. Monographie historique de sa salle des pôvres et de ses trésors*, G. Jacon Ed., 2021.
- LÉVY Isabelle et CADIOU Loïc, *Le guide des acteurs d'urgence face aux pratiques culturelles et religieuses : notions théoriques et applications pratiques à l'usage des sapeurs-pompiers, secouristes, ambulanciers et équipages de SMUR*, Setes Éd., 2012.
- MARION Laurence et MAUGÜE Christine, *La responsabilité du service public hospitalier*, 2^e Ed., LGDJ, 2019.
- MENNESSIER Marc, *AZF, un silence d'État*, Ed. Seuil, 2008.
- MERLE Jacques, VOITURIEZ Bruno et DANDONNEAU Yves, *Changement climatique : histoire et enjeux*, L'Harmattan, 2016.
- MONTAS Arnaud, *Le quasi-contrat d'assistance. Essai sur le droit maritime comme source de droit*, Coll. Bibliothèque de droit privé, LGDJ, 2007.

- MOREAU Julie, *L'urgence médicale* (deux tomes), PUAM, 2005.
- NOREUX Daniel, *La Défense passive. Rouen et son agglomération*, Wooz Ed., 2019.
- ORTHOLAN Henri, *La ligne Maginot. Conception, réalisation, destinée*, Ed. Giovanangeli, 2021.
- PÉRIER Jacques, *Histoire de la lutte contre le feu et les autres calamités dans la ville de Lyon. Première époque de l'Antiquité à 1912*, Éditions Libel, Lyon, 2018.
- PIOUFFRE Gérard, *Le Titanic ne répond plus*, Larousse, 2009.
- PIOUFFRE Gérard, *Le Titanic, vérités et légendes*, Perrin, 2018.
- PONTIER Jean-Marie, *Les calamités publiques*, Berger-Levrault, 1980.
- PRÉTOT Xavier et ZACHARIE Clémence, *La police administrative*, LGDJ, 2018.
- PUDAL Romain, *Retour de flammes. Les pompiers, des héros fatigués ?*, La Découverte, 2016.
- RENAUDIE Olivier, *Les transformations de la police administrative*, Coll. Actualité, LexisNexis, 2023.
- RODRIGUEZ Éric, *Drones. Missions de secours de sécurité civile*, Ed. Carlo Zaglia, 2019.
- TERNEYRE Philippe, *La grève dans les services publics*, Ed. Sirey, 1991.
- THIBAUT Paul-Henry, *Les pompiers de Paris. De la Révolution française à Napoléon : organisation et militarisation (1789-1815)*, Ed. Universitaires européennes, 2012.
- TUNC André, *Le particulier au service de l'ordre public*, Dalloz, 1943.

III) Ouvrages collectifs thématiques

- ARBOUSSET Hervé, LACROIX Caroline et STEINMETZ Benoit (dir.), *Risques, accidents et catastrophes*, L'Harmattan, 2015.
- ASSOCIATION FRANÇAISE DE DROIT ADMINISTRATIF (dir.), *Le service public*, Dalloz, 2014.
- ASSOCIATION FRANÇAISE POUR LA RECHERCHE EN DROIT ADMINISTRATIF, *La responsabilité administrative*, LexisNexis, 2013.
- BABINET Olivier et ISNARD BAGNIS Corinne (dir.), *Les déserts médicaux en question(s)*, Coll. Débats santé social, Presses de l'EHESP, 2021.
- BACHERT-PERETTI Audrey et JENSEL-MONGE Priscilla (dir.), *Les droits fondamentaux : quels enjeux pour le Parlement ?*, Mare et Martin, 2023.

- BARANGER Denis, BEAUD Olivier et GUÉRIN-BARGUES Cécile (dir.), *Les démocraties face au Covid*, Ed. Panthéon-Assas, 2023.
- BATIFOULIER Philippe, DA SILVA Nicolas, DOMIN Jean-Paul (dir.), *Économie de la santé*, Ed. Armand Colin, 2018.
- BRIBOSIA Emmanuelle et HENNEBEL Ludovic, *Classer les droits de l'Homme*, Bruylant, 2004.
- BRIMO Sara et PAUTI Christine (dir.), *L'effectivité des droits. Regards en droit administratif*, Mare et Martin, 2019.
- BRIMO Sara et RENAUDIE Olivier (dir.), *Santé et territoire(s)*, LexisNexis, 2022.
- CAFARELLI François (dir.), *La résilience des territoires exposés aux risques naturels. Le droit à l'épreuve des risques*, Mare et Martin, 2023.
- CAFARELLI François (dir.), *La résilience des territoires exposés aux risques naturels. Le droit à l'épreuve des risques*, Mare et Martin, 2023.
- CANS Chantal, DINIZ Inès, PONTIER Jean-Marie et TOURET Thierry (dir.), *Traité de droit des risques naturels*, Ed. Le Moniteur, 2014.
- CASTEL Robert et DUVOUX Nicolas, *L'avenir de la solidarité*, PUF, 2013.
- CHAMARD-HEIM Caroline (dir.), *Services départementaux d'incendie et de secours : faut-il étatiser les SDIS ?*, L'Harmattan, 2010.
- CHARDONNET-DARMAILLACQ Sabine, LESUEUR Éric, LOUDA Dinah, MAISONNEUVE Cécile, VOISIN-BORMUTH Chloé (dir.), *Villes et territoires résilients*, Hermann Ed., 2020.
- CHARLOT Patrick, BEGUIN Jean-Claude et LAIDIÉ Yan, *La solidarité en droit public*, L'Harmattan, 2005.
- FOURNIER Laurent Sébastien, CHASTAGNER Claude, BERNIÉ-BOISSARD Catherine, CROZAT Dominique (dir.), *Catastrophismes. Peurs collectives et idéologies du XXI^e siècle*, PUAM, 2021.
- GAUDEMET Yves (dir.), *Le Préambule de la Constitution du 1946*, Coll. Colloques, Ed. Panthéon Assas, 2008.
- JACQUEMET-GAUCHÉ Anne (dir.), *Dépasser la fonction indemnitaire du droit de la responsabilité administrative*, Coll. Colloques et Essais, Institut francophone pour la justice et la démocratie, 2023.
- JAFFRELOT Christophe (dir.), *L'enjeu mondial. Les migrations*, Presses de Sciences Po, 2009.

- JEAN Rémy et SAUNIER Philippe (dir.), *AZF/Total, responsable et coupable*, Coll. Le Présent Avenir, Ed. Syllepse, 2018.
- KADA Nicolas (dir.), *Droit et climat. Interventions publiques locales et mobilisations citoyennes*, Coll. Thèmes et commentaires, Dalloz, 2022.
- Koubi Geneviève (dir.), *Le Préambule de la Constitution de 1946. Antinomies juridiques et contradictions politiques*, PUF, 1996.
- Koubi Geneviève et GUGLIELMI Gilles J. (dir.) *La gratuité, une question de droit ?*, L'Harmattan, 2003.
- LACROIX Caroline et STEINLE-FEUEBACH Marie-France (dir.), *La judiciarisation des grandes catastrophes*, Coll. Thèmes & commentaires, Dalloz, 2015.
- LALLE Pascal (dir.), *La police de sécurité publique en France. Quelles ambitions pour demain ?*, Éd. du Cerf, 2019.
- LAPÉROU-SCHENEIDER Béatrice et DUBUIS Amanda (dir.), *La société civile et la protection juridique de l'environnement et de la santé*, Mare et Martin, 2023.
- LENDARO Annalisa, RODIER Claire et LOU VERTONGEN Youri (dir.), *La crise de l'accueil. Frontières, droits, résistances*, Ed. La Découverte, 2019.
- LEVINET Michel (dir.), *Le droit au respect de la vie au sens de la Convention européenne des droits de l'Homme*, Bruylant, 2010.
- MENURET Jean-Jacques et CLINCHAMPS Nicolas (dir.), *Asile et migrations. Quelles solidarités ? Quelles responsabilités ?*, Mare et Martin, 2023.
- MERAD Myriam, DECHY Nicolas, DEHOUCQ Laurent et LASSAGNE Marc (dir.), *Risques majeurs, incertitudes et décisions. Approche pluridisciplinaire et multisectorielle*, MA Éditions, 2016.
- MONNERIE Nils et PONZO Cloé (dir.), *Le droit et la science politique à l'épreuve des crises du XXI^e siècle*, L'Harmattan, 2020.
- MONTANDON Alain, *Lieux d'hospitalité : hospices, hôpital, hostellerie*, Presses Universitaires Blaise Pascal, 2001.
- POMART Cathy et DUPÉRE Olivier (dir.), *Changements climatiques, dérèglements juridiques ?*, Coll. Colloques et Essais, Institut francophone pour la justice et la démocratie, 2023.
- PUTMAN Emmanuel et GIACOPELLI Muriel (dir.), *Les droits fondamentaux des personnes privées de liberté*, Mare et Martin, 2016.
- REDOR Marie-Joëlle (dir.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics. Ordre public et droits fondamentaux*, Bruylant, Collection droit et justice, 2001.

-RENARD Stéphanie et PÉCHILLON Éric (dir.), *L'inapplication de la règle de droit. Exploration des contours d'un phénomène mal connu*, Mare et Martin, Coll. Droits & science politique, 2020.

-RENAUDIE Olivier (dir.), *Les Services départementaux d'incendie et de secours. Entre sécurité intérieure et réforme territoriale*, Institut Varenne, 2018.

-RÉSEAU EUROPÉEN DE RECHERCHE EN DROITS DE L'HOMME (RERDH), *La Fraternité*, Coll. Colloques & Essais, Institut Universitaire Varenne, 2018.

-TRAVARD Jérôme (dir.), *La protection des droits fondamentaux par le recours en responsabilité*, Mare et Martin, 2023.

-VALLAR Christian et LATOUR Xavier (dir.), *Quel avenir pour la sécurité privée ?*, PUAM, 2013.

-VIALLA François et VIELFAURE Pascal (dir.), *Les pouvoirs publics face aux épidémies. De l'antiquité au XXI^e siècle*, LEH Ed., 2021.

IV) Monographies, thèses et mémoires

-ABERKANE Pierre, *La réparation du dommage médical et sa jurisprudence*, (Thèse droit privé, Strasbourg), 2011.

-ARAS Mélis, *Le droit à l'information environnementale du public en matière de risques industriels*, (Thèse droit public, Mulhouse), 2016.

-BALLOT Elodie, *Les insuffisances de la notion de droits fondamentaux*, (Thèse droit privé, Tours) Coll. Bibliothèque des thèses, Mare et Martin, 2014.

-BARBIER Arnaud, *Les activités privées de sécurité à l'épreuve du droit public français : contribution à l'étude des mutations de la police administrative*, (Thèse droit public, Paris XIII), 2018.

-BAUMANN Paul, *Le droit à un environnement sain et la Convention européenne des droits de l'Homme*, (Thèse droit public, Nantes), LGDJ, 2021.

-BORGETTO Michel, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, (Thèse droit public, Paris II), Coll. Thèses, LGDJ, 1993.

-BOUET Matthieu, DUCELLIER David, GOURIOU Manuel et GUILLOSSOU Didier, *La prévention des interventions à caractère social, un enjeu pour les services d'incendie et de secours ?*, Mémoire ENSOSP, 2022.

-CAILLE Frédéric, *La Figure du Sauveteur. Naissance du citoyen secourateur en France (1780-1914)*, (Thèse Sciences politiques, Grenoble), Presses universitaires de Rennes, 2006.

- CAILLE Frédéric, *Les instruments de la vertu : l'État, le citoyen et la figure du sauveteur en France : construction sociale et usages politiques de l'exemplarité morale de la fin de l'Ancien Régime à 1914*, (Thèse Sciences politiques, Grenoble II), 1997.
- CANITROT M.-A., *Du droit au secours. Dans quelle mesure il existe en France ?*, (Thèse droit, Paris), 1912.
- CAULET François, *Urgence et gestion de crise dans l'Union européenne : l'émergence d'un espace européen de protection*, (Thèse droit, Toulouse I), 2011.
- CIROTTEAU Marie, *Le pouvoir administratif des personnes privées*, (Thèse droit public, Paris II), 2022.
- CLOUZOT Ludivine, *Recherche sur la substitution en droit administratif français*, (Thèse droit public), Dalloz, Coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2012.
- CLUZEL-MÉTAYER Lucie, *Le service public et l'exigence de qualité*, (Thèse droit public), Coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Dalloz, 2006.
- CNOCQUART Philippe, *Le positionnement des SDIS vis-à-vis des demandes d'intervention par téléassistance*, Mémoire IMPGT Aix-en-Provence et ENSOSP, 2018.
- DARLES Alain, *Le centre communal d'action sociale : le bureau d'aide sociale dans la décentralisation*, (Thèse droit public, Tours), 1991.
- DE KERVÉNOËL Jean, *Les œuvres privées et l'État, une formule nouvelle : le Secours national*, (Thèse droit privé), 1941.
- DEGOY Lucie, *Essai sur la notion de nécessité médicale*, (Thèse droit privé, Toulouse I), 2013.
- DEKEUWER-DÉFOSSEZ Françoise, *Liberté individuelle et devoirs personnels des époux*, (Thèse droit privé, Lille II), 1989.
- DELAUNAY Benoit, *La faute de l'administration*, (Thèse droit public, Paris II), LGDJ, 2007.
- DERBOULLES Laurent, *Contribution à l'étude du service public local d'incendie et de secours*, (Thèse droit public, Reims), 2000.
- DORLENCOURT-DETRAGIACHE Denise, *Contribution à une théorie de la carence en droit administratif français*, (Thèse droit public, Paris II), 1972.
- FALLON Damien, *L'abstention de la puissance publique et la garantie des droits fondamentaux*, (Thèse droit public, Toulouse), PU Toulouse et LGDJ, 2018.
- FAU Amélie, *Explorations des discriminations ressenties par les patients de la part des professionnels de santé en France. Étude transversale par auto-questionnaire en ligne réalisée auprès de 1340 personnes*, (Thèse médecine, Clermont Auvergne), 2021.

-FOULQUIER Nicolas, *Les droits publics subjectifs des administrés. Émergence d'un concept en droit administratif français du XIXe au XXe siècle*, (Thèse droit public), Nouvelles bibliothèques de Thèses, Dalloz, 2003.

-FRÉTIGNY-DANIÉLOU Geoffroy, *Les urgences : de la situation de crise à la violence*, Mémoire de fin d'étude, Institut de formation en soins infirmiers (IFSI) de Garches (92), juin 2014.

-GAY Laurence, *Les droits-créances constitutionnels*, (Thèse droit public, Aix-Marseille), Coll. droit public comparé et européen, Bruylant, 2007.

-GENOVESE Marc, *La responsabilité des services de secours*, (Thèse droit public, Nice), 1999.

-HERRADOR Franck, *L'évolution des missions des services départementaux d'incendie et de secours : perspectives, risques et adaptations*, Mémoire ÉNA, 2020.

-JACQUINOT Nathalie, *Ordre public et Constitution*, (Thèse droit public Aix-Marseille), 2000.

-Ludovic BENEZECH, *La fondamentalisation des droits dans l'ordre juridique interne sous l'influence de la CEDH*, (Thèse droit public et sciences politiques, Clermont Auvergne), Coll. Bibliothèque des thèses, Mare et Martin, 2021.

-MARRET Nathalie, *La dignité humaine en droit*, (Thèse droit public, Poitiers), 2000.

-MILLOT Stéphane, *L'identification du coût de la vie des personnes sauvées : une approche stratégique pour les SDIS*, Mémoire ENSOSP, janvier 2011.

-MOLINER-DUBOST Marianne, *Le droit face à la pollution atmosphérique et aux changements climatiques*, (Thèse, Lyon III), 2001.

-MURGUE-VAROCLIER Paul-Maxence, *Le critère organique en droit administratif français*, (Thèse droit public, Paris II), LGDJ, 2018.

-PERROUIN Luc, *La dignité de la personne humaine et le droit*, (Thèse droit public, Toulouse I), 2000.

-PETITPOISSON Jérôme, *Place de la sécurité civile et des sapeurs-pompiers dans la stratégie de sécurité nationale découlant du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale ?*, Mémoire ENSOSP-FAE, 2010.

-PHILIPPE Catherine, *Le devoir de secours et d'assistance entre époux. Essai sur l'entraide conjugale*, (Thèse droit privé), LGDJ, 1981.

-PICARD Etienne, *La notion de police administrative*, (thèse droit public), LGDJ, 1984.

-POINSIGNON David, *La protection des droits fondamentaux par l'Union européenne : éléments pour une théorie de la Fédération de droit*, Thèse sciences juridiques, Université Caen Normandie, 2019.

- PRUD'HOMME Dorothee, *La racialisation en urgence : représentations et pratiques des professionnels hospitaliers à l'égard des patients présumés roms (2009-2012)*, (Thèse Science politique, Bordeaux), 2015.
- PUGLIERINI Fabien, *Le droit de grève et le service minimum à l'hôpital public, en France et dans d'autres pays de l'Union européenne*, (Thèse droit public, Dijon), 1999.
- RENAUDIE Olivier, *La préfecture de police*, (Thèse droit public, Paris II), LGDJ, 2008.
- RICHARD Vincent, *Le droit et l'effectivité : contribution à l'étude d'une notion*, (Thèse Paris II), 2003.
- RIFLART Clémentine, *Évaluation des besoins de formation aux gestes de premiers secours de la population majeure d'Ille-et-Vilaine, une étude quantitative*, (Thèse médecine Rennes I), 2020.
- ROMAN Diane, *Le droit public face à la pauvreté*, (Thèse droit public, Paris I), LGDJ, 2002.
- ROMBAUTS-CHABROL Tiphaine, *L'intérêt public local*, (Thèse droit public, Montpellier), Dalloz, 2016.
- RONDE Gaël, *Les perspectives d'emploi des drones par les forces de l'ordre en France*, (Thèse droit public, Aix-Marseille), 2021.
- ROYAL Rodolphe, *Les limites constitutionnelles à la privatisation. Étude de droit comparé (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, (Thèse droit public, Paris I), 2023.
- SCAILTEUX Guillaume-Alexandre, AUDIER Jean-Baptiste, TISSOT Vincent et GONGORA Patrick, *La sécurité des personnes dans les lieux de privation de liberté*, Mémoire ENSOSP, 2023.
- SCHMAUCH Jean-François, *Identification et description des trois principales écoles d'organisation des services ayant en charge de répondre aux situations d'urgence. Analyse et comparaison de la rationalité, de l'efficacité et de la rentabilité de ces services à partir de la résolution d'équations simples s'écrivant sous la forme générale (risques, moyens opérationnels, délais d'intervention)*, (Thèse en Sciences de gestion, Université Évry-Val d'Essonne), 2007.
- SORDET Julien, *La carence de l'administration en droit administratif français*, (Thèse droit public, Orléans), 2019.
- SOUTOUL Jean-Henri, *La non-assistance de l'article 63 alinéa 2 du Code pénal et le corps médical*, (Thèse Poitiers), 1990.
- VILLATTE Édouard, *Efficiences du dispositif médecin correspondant du SAMU dans la réponse à l'aide médicale urgente*, (Thèse médecine, Université Grenoble Alpes), 2019.
- VOLE Amandine, *Les citoyens vus du ciel : comment concilier opérations de drone et droits des personnes*, (Thèse droit public, Aix-Marseille), 2022.

-YOUHNOVSKI SAGON Anne-Laure, *Le droit de la vie humaine : contribution à l'étude des relations entre la vie humaine et le droit*, (Thèse droit public, Lyon III), Coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Dalloz, 2023.

-ZIANI Salim, *Du service public à l'obligation de service public*, (Thèse droit public, Strasbourg), Coll. Bibliothèque de droit public, LGDJ, 2015.

V) Articles de doctrine, notes de jurisprudences et contributions à des ouvrages collectifs

-ACAR Bruno, « L'État départemental au cœur de la gestion de la crise sanitaire », *RDSS* 2022, p. 403.

-AFROUKH Mustapha, « L'émergence d'un droit à la sécurité des personnes dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *RDP*, 2015. 139.

-AFROUKH Mustapha, L'émergence d'un droit à la sécurité des personnes dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, *RDP* 2015, p. 139.

-ALFANO Nicolas, BERTOLUCCI Marius, SAINT JONSSON Anaïs et TIBERGHIE Bruno, « Accès aux soins en contexte de désertification médicale : un rôle tampon joué par la chaîne de secours ? Le cas des sapeurs-pompiers français », *Gestion et Management public*, 2018/1, p. 51.

-APOLLIS Benoit et TERRIER Emmanuel, « La réforme de la planification hospitalière », *AJDA* 2006, p. 422.

-APOLLIS Benoit, « Le financement du service public hospitalier », *RDSS* 2017, p. 657.

-ARAS Mélis, « Le service des secours : service public ? Service au public ? Service d'ordre public ? », *RDSS* 2018, p. 225.

-ARBOUSSET Hervé, « Accident conséquence de l'utilisation d'une plate-forme flottante et responsabilité de la commune », *JCP A*, 2014, comm. 2238.

-ARBOUSSET Hervé, « Catastrophes naturelles et responsabilité administrative des collectivités territoriales : prévenir vaut mieux que réparer... », *R.R.J* (Revue de la Recherche juridique / PU Aix-Marseille, 2013-1, p. 207.

-ARBOUSSET Hervé, « La responsabilité de l'Etat, dans le domaine pénitentiaire, en débat : comment interpréter l'arrêt Chabba à la lumière de la jurisprudence ? », *Revue Pénitentiaire et de Droit pénal*, 2007-3, p. 563.

-ARBOUSSET Hervé, « Préjudice(s) causé(s) par des baignades et juge administratif », *R.R.J.*, 2014-1, p. 251.

-ARBOUSSET Hervé, « Skieur empruntant un chemin hors-piste et pouvoirs de police du maire », *JCP A*, 2013, comm. 2321.

- ARCHAMBAULT Laurent et ROTILY Cassandra, « De l'utilité des drones au service de la sécurisation des populations et des espaces : dans quel cadre juridique ? », *La Gazette du Palais* n° 22, 19 juin 2018.
- ATIAS Christian, « Médecins de Molière et juristes au Grand siècle », *Les Petites Affiches*, 7 décembre 2005, p. 15.
- AUBY Jean-Marie, « La responsabilité des services de lutte contre l'incendie », *D.* 1957, p. 97.
- AUDUBERT Victor, « La liberté d'entreprendre et le Conseil constitutionnel : un principe réellement tout puissant ? », *La Revue des droits de l'Homme [en ligne]*, n° 18, 2020.
- BABINET Olivier et ISNARD BAGNIS Corinne, « Qu'est-ce qu'un désert médical géographique ? », in Olivier BABINET et Corinne ISNARD BAGNIS (dir.), *Les déserts médicaux en question(s)*, Coll. Débats santé social, Presses de l'EHESP, 2021, p. 7.
- BAHOUGNE Louis, « Clarification de l'organisation des rapports financiers entre les communes et les SDIS », *AJDA* 2020, p. 538.
- BAJON François, « Le centre communal d'action sociale : une naissance difficile », *RDSS* 1986, p. 114.
- BAJON François, « Regards sur l'évolution des bureaux d'aide sociale », *RDSS* 1985, p. 77.
- BALTUS Christophe, « Vigipirate, radicalisation et terrorisme : défis et dilemmes hospitaliers », *RDSS* 2023, p. 199.
- BARQUE François, « Remboursement des frais de secours en montagne : l'exigence d'une obligation d'affichage », *JCP A*, 2015, 2207.
- BARROIS DE SARIGNY Cécile, « Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État », *Titre VII*, n° 4, avril 2020.
- BARTOLUCCI Mattéo, « Le référé-liberté, une procédure au service d'une scolarisation rapide et adaptée de l'enfant handicapée ? », *AJDA* 2023, p. 2293.
- BASSANI Vincent, « Numéro d'appel d'urgence unique européen », *Europe*, n°11, novembre 2019, comm. 430.
- BAUBY Pierre, « Les services publics et l'intégration européenne », *Le Droit ouvrier*, avril 2008, p. 158.
- BÉCHILLON (DE) Denys, « Le volontarisme politique contre la liberté d'entreprendre », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 49, 2015, p. 7.
- BECK Elise, « L'efficacité des politiques de préventions des risques : le cas de l'information préventive en France », in François CAFARELLI (dir.), *La résilience des territoires exposés aux risques naturels. Le droit à l'épreuve des risques*, Mare et Martin, 2023, p. 87.

- BECK Élise, « L'efficacité des politiques de préventions des risques : le cas de l'information préventive en France », in François CAFARELLI (dir.), *La résilience des territoires exposés aux risques naturels. Le droit à l'épreuve des risques*, Mare et Martin, 2023, p. 87.
- BELDA Julien, « La responsabilité de l'État dans le fonctionnement des secours en mer : l'incidence de la réduction des subventions à la SNSM », *DMF*, n° 790, 2017, p. 302.
- BELLOIR Philippe et BELFANTI Ludovic, « La violence dans les infractions contre les biens », *Gaz. Pal.* n° 288, 15 octobre 2013.
- BELLOUBET-FRIER Nicole, « Le principe d'égalité », *AJDA* 1998, p. 152.
- BELRHALI Hafida, « La protection des droits fondamentaux par le droit de la responsabilité administrative », in Jérôme TRAVARD (dir.), *La protection des droits fondamentaux par le recours en responsabilité*, Mare et Martin, 2023, p. 34.
- BELTZUNG Stéphane, « Dossier obligation alimentaire et dépendance : description, enjeux et mécanismes de l'aide sociale départementale en faveur des personnes âgées », *AJ Famille* 2014, p. 270.
- BENREDOUANE Johanna, « Le principe de fraternité à l'épreuve des arrêtés anti-mendicité », *RDSS* 2018, p. 1096.
- BÉRAUD Roger, « L'omission punissable », *JCP G.*, 1944 I, 433.
- BERLIÈRE Jean-Marc, « Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'État ? », *Criminocorpus [en ligne]*, 1^{er} janvier 2009.
- BERNARD François-Charles, « L'égalité d'accès aux services publics », *Archives de Philosophie du droit*, n° 51, 2008, p. 63.
- BERNIGAUD Sylvie, « Quel(s) droit(s) pour le mineur étranger isolé ? », *RDSS* 2006, p. 545.
- BERTHET Pascal, « Solidarité intra familiale et action sociale », *AJ Famille* 2012, p. 186.
- BESLE Denis, « Les pouvoirs du préfet à l'égard de l'organisation des centres d'incendie et de secours », *AJDA* 2009, p. 609.
- BESSIN Marc, « Le social aux urgences hospitalières : les enjeux d'une restructuration », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 22, octobre 1995, p. 61.
- BÉTAILLE Julien, « Le concept d'effectivité, proposition de définition », in Sara BRIMO et Christine PAUTI (dir.), *L'effectivité des droits. Regards en droit administratif*, Mare et Martin, 2019, p. 21.
- BIGET Carine, « Le Ségur de la santé est lancé », *AJDA* 2020, p. 1086.
- BIGET Carine, « Validation des mesures indemnitaires du Ségur de la santé », *AJFP* 2024, p. 302.

- BIGET Carine, « Volontariat : le modèle français de secours à l'épreuve de la Charte sociales européenne », *AJFP* 2024, p. 124.
- BILLET Philippe, « L'intervention des sapeurs-pompiers en vue de circonscrire une pollution relevant de la nécessité publique, le responsable de cette pollution ne peut être tenu des frais exposés à cette occasion », *JCP A*, 26 juillet 2004.
- BILLET Philippe, « La nouvelle génération des plans Orsec », *JCP A*, 2005, 1341.
- BIOY Xavier, « Le droit d'accès aux soins en contexte pandémique », *AJDA* 2020, p. 1487.
- BLACKWELL Thomas H., KAUFMAN Jay S., « Response time effectiveness: comparison of response time and survival in an urban emergency medical services system », *Acad. Emerg. Med.*, 2002, 288.
- BLANC Didier, « Unis dans l'adversité : la protection civile de l'Union, instrument d'une solidarité éprouvée par le coronavirus », *Revue de l'Union européenne*, 2020, p. 270.
- BODA Jean-Sébastien, « Drame en cinq actes : l'adoption du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration », *JCP A* 2024, act. 1.
- BODECHER Maurice, « Remboursement des frais de secours : le slalom législatif », *Gaz. Pal.*, 11-12 février 2005, p. 4.
- BORGETTO Michel (dir.), « Dossier : La crise sanitaire », *RDSS* 2020, p. 817 et s.
- BORGETTO Michel, « Assistance », in Denis ALLAND et Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2019, p. 101.
- BORGETTO Michel, « Fraternité » in Denis ALLAND et Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2019, p. 755.
- BORGETTO Michel, « La fraternité devant le Conseil constitutionnel », *JCP G*, 2018, 1487.
- BORGETTO Michel, « La sécurité des établissements publics de santé », *RDSS* 2023, p. 197.
- BORGETTO Michel, « Le droit aux secours publics dans les déclarations de l'an I », in *Les déclarations de l'an I*, PUF, 1995, p. 145.
- BORGETTO Michel, « Le juge et les droits sociaux », *RDSS* 2010, p. 791.
- BORGETTO Michel, « Dossier : Organisation des secours et territoire », *RDSS* 2018, p. 195.
- BORGETTO Michel, « Solidarité », in Denis ALLAND et Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2019, p. 1 427.
- BOURDOISEAU Julien, « Action en remboursement au profit d'un service départemental d'incendie et de secours », *D.* 2008, p. 1 741.

- BOURDON Pierre, « La protection des établissements de santé contre les actes terroristes », *RDSS* 2019, p. 208.
- BOUSSARD Sabine, « La fabuleuse histoire du service public hospitalier », *RDSS* 2017, p. 607.
- BOUSSARIE Thomas et DAILLY Lilian, « Vigipirate fête ses 38 ans », *AJDA* 2016, p. 297.
- BRACONNIER Stéphane, « La gratuité de l'enseignement supérieur : quand l'esprit de système se heurte aux exigences du réel », *JCP G* 2019, act. 1180.
- BRASSEUL Jacques, « Genèse de l'État-providence et naissance de la social-démocratie : Bismarck et Bernstein », *Les Tribunes de la santé*, vol. 34, n°1, 2012, p. 71.
- BRÉCHOT François-Xavier, « Le naufrage du Célacante et l'État ingrat. Une histoire de collaboration occasionnelle au service public », *AJDA*, 2018, p. 2127.
- BRENET Bernard, « Aspects classiques et actuels de la théorie des collaborateurs occasionnels et bénévoles du service public », *LPA* 1986, n°142, p. 20.
- BRET Cyrille, « Une attaque nucléaire russe est-elle une perspective crédible ? », *The Conversation [en ligne]*, 22 septembre 2022.
- BRILLET Emmanuel, « Le service public à la française : un mythe national au prisme de l'Europe », *L'Économie politique*, 2004/4, p. 20.
- BRISSON Jean-François, « La gratuité des missions : jusqu'où ? », in Olivier RENAUDIE (dir.), *Les Services départementaux d'incendie et de secours. Entre sécurité intérieure et réforme territoriale*, Institut Varenne, 2018.
- BRONDEL Séverine, « Le recul de la faute lourde dans le domaine pénitentiaire », *AJDA* 2008, p. 2294.
- BRONDEL Séverine, « Une proposition de loi pour une réserve sanitaire », *AJDA* 2007, p. 165.
- BROUSSE YVES, « Les principales dispositions de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit », *LPA* n° 149, 28 juillet 2011.
- BRUN Alexandre, « Le risque d'inondation en France : trois études de cas », in Isabelle THOMAS et Antonio DA CUNHA (dir.), *La ville résiliente : comment la construire ?*, Presses de l'Université de Montréal, 2017.
- BURGORGUE-LARSEN Laurence, « Les concepts de liberté publique et de droit fondamental », in Jean-Bernard AUBY (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2010, p. 395.
- BURRIEZ Delphine, « L'étatisation de la protection des mineurs isolés étrangers », *AJDA* 2019, p. 802.

- BURRIEZ Delphine, « La protection des mineurs isolés demandeurs d’asile. Vers une nouvelle confrontation entre l’État et les départements ? », *AJDA* 2020, p. 2125.
- BURON Alexis, « Socialisme municipal » in Nicolas KADA (dir.), *Dictionnaire d’administration publique*, Presses universitaires de Grenoble, 2014, p. 470.
- CAILLE Frédéric, « Des médailles contre la violence ? », in Mickaël AUGERON et Mathias TRANCHANT, *La violence et la mer dans l’espace atlantique*, PUR, 2004, p. 373.
- CAILLE Pascal, « Les missions des SDIS : police administrative ou service public ? », in Olivier RENAUDIE (dir.), *Les services départementaux d’incendie et de secours. Entre sécurité intérieure et réforme territoriale*, Institut Varenne, 2017, p. 163.
- CAILLOSSE Jacques, « Droit de la responsabilité administrative et impuissance publique », *Revue Politique et Management Public*, vol. 19, 2001-3, p. 13.
- CANEDO-PARIS Marguerite, « Le concept d’acte médical “indispensable” dans la jurisprudence administrative », in *Mélanges en l’honneur du Pr. Gérard MÉMETEAU*, LEH, 2015, vol. 1, p. 315.
- CARBONNIER Jean, « Effectivité et ineffectivité de la règle de droit », *L’Année sociologique*, 1957-58, p. 3.
- CARLI Pierre, « Évolution de la réponse médicale aux catastrophes et aux attentats terroristes », *Bulletin de l’Académie Nationale de médecine*, Vol. 202, 2018, p. 663.
- CASH Roland, « La T2A dans les établissements de santé de court séjour : réforme inachevée ? », *Les Tribunes de la santé*, 2017/4, p. 35.
- CASSIA Paul, « Dignité de la personne humaine et droit communautaire », *Dr. Adm.* 2005, comm. 11.
- CASTAING Cécile, « Les agences régionales de santé : outil d’une gestion renouvelée ou simple relais du pouvoir central ? », *AJDA* 2009, p. 2212.
- CAVALLINI Joël, « L’influence du droit de l’Union européenne sur la durée du travail en France », *JCP S* n° 46, novembre 2019, 1324.
- CAZELLES Bernard, « Maladies transmises par les moustiques, météo et climat : des liaisons dangereuses », *The Conversation [en ligne]*, 4 octobre 2023.
- CAZES Pierre, « La défense passive », *Revue Défense nationale*, mai 1946, p. 623.
- CHAMOT Céline, « Décès d’un malade pendant son transport à l’hôpital », *AJDA* 2014, p. 1215.
- CHAUCHARD Jean-Pierre, « Les nécessaires mutations de l’État providence : du risque social à l’émergence d’un droit-besoin », *Dr. Social*, 2012, p. 135.

- CHAUVET Clément, « La nature juridique de l'Agence régionale de santé », *RDSS* 2016, p. 405.
- CHEVALLIER Jacques, « L'État à l'épreuve du coronavirus », *Pouvoirs* n°177, 2021, p. 109.
- CHIDAINÉ Céline, « Hébergement d'urgence, un droit pour les familles les plus vulnérables », *Droit de la famille* 2023, comm. 74.
- CIAUDO Alexandre, « La consécration juridictionnelle du droit d'être secouru », *RDSS* 2018, p. 247.
- CIZEL Olivier, « Information préventive exercée par les maires en matière de risques majeurs », *AJCT* 2023, p. 537.
- CLAEYS Antoine, « Faute personnelle et responsabilité : une jurisprudence Pelletier à bout de souffle », *AJDA* 2023, p. 585.
- CLÉMENT Alain, « Le droit des pauvres dans l'œuvre de Nicolas Baudeau », *Cahiers d'économie Politique*, vol. 59, n° 2, 2010, p. 69.
- COISY Fabien, OLIVIER Guillaume, AGERON François-Xavier, GUILLERMOU Hugo, ROUSSEL Mélanie, BALEN Frédéric, GRAU-MERCIER Laura, BOBBIA Xavier, « Do emergency medicine health care workers rate triage level of chest pain differently based upon appearance in simulated patients? », *European Journal of Emergency Medicine* 31/3, juin 2024, p 188-194.
- COLIN Émilie, « La loi portant adaptation de la société au vieillissement de la population : une prise de conscience équivoque », *JCP A* 2016, 2120.
- COLLECTIF ACDC, « Précarité, pauvreté, inégalités : le baromètre explose », *Dr. Social*, 2007, p. 793.
- COMMAILLE Jacques, « Effectivité », in Denis ALLAND et Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2019, p. 583.
- CORACK Luc et ROLLAND Pierre-François, « L'implication des services d'incendie et de secours dans le transport sanitaire », *AJDA* 2016, p. 1725.
- CORMIER Maxence, « L'obligation de payer », *Revue générale de droit médical* n° 11, 2003, p. 69.
- CORMIER Maxence, « Le recours au droit souple en période de crise sanitaire majeure », *La Revue des juristes de Sciences Po*, 2021, 22.
- CORPART Isabelle, « L'intensification de la lutte contre la canicule », *RDSS* 2005, p. 943.
- CORPART Isabelle, « Les incivilités et les violences des usagers dans les établissements de soins », *RDSS* 2019, p. 1 080.

- COSSALTER Philippe, « L'intervention du secteur privé dans les activités de sécurité publique : à la recherche d'une limite », in Hélène PAULIAT (dir.), *La sécurité intérieure en Europe : entre protection des citoyens et frénésie sécuritaire*, PULIM, 2010, p. 54.
- COTTEREAU Marc, « Le collaborateur occasionnel et bénévole : une "sorte d'agent" ou un "particulier agissant en bon samaritain" ? », *Dr. Adm.* 2020, 13.
- COURNIL Christel, « Les migrations environnementales, angle mort de la gouvernance internationale et européenne », in Jean-Jacques MENEURET et Nicolas CLINCHAMPS (dir.), *Asile et migrations. Quelles solidarités ? Quelles responsabilités ?*, Mare et Martin, 2023.
- CRISTINI René, « Le nouveau Règlement national d'urbanisme », in DAUH, 2008, p. 13.
- CRISTOL Danièle, « La réorganisation des services de l'État en matière sociale », *RDSS* 2011, p. 27.
- D'ERCEVILLE Hubert, Dossier « Sécurité Civile. Le SIG en sauveteur de vies », *SIGMAG* n° 14, octobre 2017, p. 22.
- DA SILVA Isabelle, « L'État est responsable pour faute simple de la mort d'un détenu à la suite d'un incendie », *AJDA* 2009, p. 432.
- DECOUT-PAOLINI Rémi, « Précisions sur le cadre juridique applicable à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires », *RDSS* 2017, p. 469.
- DEFFAIRI Meryem, « Pollution de l'air et liquidation de l'astreinte : qui veut gagner dix millions ? », *Dr. Adm.*, 2021, comm. 49.
- DEFIX Sébastien, « La spécialisation des compétences du département », *JCP A*, 2015, 2275.
- DEGUERGUE Maryse, « Pollution de l'air et responsabilité de l'État », *Énergie-Environnement-Infrastructures*, 2018, dossier 23.
- DEGUERGUE Maryse, « Risque » in Denis ALLAND et Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2019, p. 1372.
- DELAMARRE Manuel, « La sécurité dans les piscines municipales », *JCP A* 2005, 1260.
- DELHOSTE Marie-France, « L'article 54 de la loi relative à la démocratie de proximité : une réforme du remboursement des frais de secours souhaitable mais déjà controversée », *RFDA* 2003, p. 274.
- DELHOSTE Marie-France, « Le remboursement des frais de secours », *RGCT* 2002, p. 353.
- DELIANCOURT Samuel, « Sapeurs-pompiers volontaires : la décision du CEDS qui va coûter (au moins) 2,5 milliards et encore diviser ! », *JCP A* 2024, 106.
- DELVOLVÉ Pierre, « Sécurité et sûreté », *RFDA* 2011, p. 1085.

-DERBOUILLES Laurent, « Sapeur-pompier volontaire : un travailleur qui s'ignorait... », *AJFP* 2023, p. 520.

-DERBOUILLES Laurent, « Réflexions sur un phénomène récent : l'essaimage des réserves dans l'action publique », *AJFP* 2008, p. 116.

-DERBOUILLES Laurent, « Temps de travail : pas de QPC pour les SPV », *AJFP* 2024, p. 234.

-DEREMBLE Jean-Paul, « Le mythe de l'hospitalité et son écriture sociale : la parabole évangélique du Samaritain » in Alain MONTANDON, *Lieux d'hospitalité : hospices, hôpital, hostellerie*, Presses Universitaires Blaise Pascal, 2001, p. 303.

-DIEU Frédéric, « L'État de nouveau condamné à porter secours aux migrants », *JCP A* 2017, 2225.

-DION-LOYE Sophie et MATHIEU Bernard, « Le droit de grève », *RFDC* 1991, p. 509.

-DOEBELIN Vincent, « Allô les secours... ? Allô ?! », *JCP A* 2021, 502.

-DOEBELIN Vincent, « Arrêtés municipaux autorisant l'ouverture de certains commerces durant le confinement : symbole d'un nouvel affrontement entre les maires et l'État ? », *JCP A* 2020, act. 634.

-DOEBELIN Vincent, « Difficultés à recruter des sapeurs-pompiers volontaires : des mesures présentées par le gouvernement », *JAC [en ligne]*, 26 octobre 2018.

-DOEBELIN Vincent, « Fermeture ou détérioration des services d'urgences : une menace sur le service public hospitalier ? », *JAC [en ligne]*, 28 mars 2018.

-DOEBELIN Vincent, « L'efficacité des arrêtés anti-mendicité en question », *La Gazette des communes*, 25 février 2019, p. 56.

-DOEBELIN Vincent, « L'État d'urgence climatique : une simple déclaration d'intention municipale ? », *JCP A* 2020, act. 453.

-DOEBELIN Vincent, « La légalité d'une prolongation du temps de garde en cas d'absentéisme chez les sapeurs-pompiers assignés », *Les Affiches d'Alsace-Moselle*, 22 octobre 2019, p. 12.

-DOEBELIN Vincent, « La prise en charge des besoins vitaux d'un mineur non accompagné en attente d'évaluation : une obligation pour les départements », *RDSS* 2019, 517.

-DOEBELIN Vincent, « La responsabilité des décideurs locaux dans la tourmente de la crise sanitaire du Covid-19 », *JCP A* 2020, 272.

-DOEBELIN Vincent, « Le risque de violences à l'encontre des élus : l'exemple du maire de Saint-Brévin-les-Pins », *JAC [en ligne]*, n° 227, 30 mai 2023.

-DOEBELIN Vincent, « Les départements face à l'accueil des mineurs non accompagnés », *Gazette Santé-social*, 17 octobre 2019.

- DOEBELIN Vincent, « Les gestes qui sauvent ne dispensent pas d'appeler rapidement les secours ! », *JCP A* 2021, 2090.
- DOEBELIN Vincent, « Port du masque obligatoire à Strasbourg : le juge des référés préfère le respect de la vie privée à la liberté d'aller et venir ! », *JCP A* 2020, 211.
- DOEBELIN Vincent, « Stationnement sauvage : une difficulté pour les municipalités dans l'exercice de leurs pouvoirs de police », *JCP A* 2022, 2234.
- DOEBELIN Vincent, « Une évolution du droit de l'urbanisme au gré des catastrophes ! », *Riséo [en ligne]*, 2022-1.
- DONIER Virginie, « Fraternité », in Delphine THARAUD et Caroline BEYER-CAPELLE, *Dictionnaire juridique de l'égalité et de la non-discrimination*, L'Harmattan, 2021, p. 194.
- DONIER Virginie, « L'effectivité du droit d'accès au juge », in Sara BRIMO et Christine PAUTI (dir.), *L'effectivité des droits. Regards de droit administratifs*, Mare & Martin, 2019, p. 237.
- DONIER Virginie, « Le droit d'accès aux services publics dans la jurisprudence : une consécration en demi-teinte », *RDSS* 2010, p. 800.
- DONIER Virginie, « Les départements et les compétences sociales », *RFDA* 2016, p. 474.
- DONIER Virginie, « Les lois du service public : entre tradition et modernité », *RFDA* 2006, p. 1219.
- DONNEDIEU DE VABRES Henri, « Commentaires de la loi du 25 octobre 1941 », *D. Rec. Critique* 1942, p. 33.
- DOUVINET Johnny, PALLARES Rémi, GENRE-GRANDPIERRE Cyrille, GRALEPOIS Mathilde, RODE Sylvain et SERVAIN-COURANT Sylvie, « L'information sur les risques majeurs à l'échelle communale », *Cybergeog : European Journal of Geography* [En ligne], document n°658, 04 décembre 2013.
- DREYER Emmanuel, « Détachez le pendu avant d'appeler les secours », *Gaz. Pal.*, 2013, 288.
- DROIN Nathalie, « Aux origines du socialisme municipal : César de Paepe », *Revue française d'histoire des idées politiques*, 2015, p. 167.
- DROUIN BARAKETT Francine et JOBIN Pierre-Gabriel, « Une modeste loi du Bon Samaritain pour le Québec », in *The Canadian Bar Review*, Vol. 54, 1976, p. 290.
- DUBOUT Édouard, « La manière française de (ne pas) faire du droit européen », *JCP G* 2022, 221.
- DUBROCA Pierre-Adrien et LE CHATELIER Gilles, « Régime des délestages d'électricité : conséquences et moyens d'actions des collectivités territoriales », *AJCT* 2023, p. 76.

- DUFOUR Anne-Claire, « L’empreinte de la responsabilisation dans le financement de la santé », *RDSS*, 2018, p. 1055.
- DUMONT Gilles, « Gratuité et service public : (in)actualité d’un principe », *AJDA*, 2020, p. 980.
- DUPÉRÉ Olivier, « La garantie de la protection de la santé à l’égard des populations d’Outre-Mer », in Sara BRIMO et Olivier RENAUDIE (dir.), *Santé et territoire(s)*, LexisNexis, 2022, p. 117.
- DUPÉRÉ Olivier, « La maîtrise des risques liés aux submersions marines en contexte de changements climatiques : un objectif à l’origine d’une mutation du système des normes régissant l’élaboration des plans de prévention des risques littoraux », in François CAFARELLI (dir.), *La résilience des territoires exposés aux risques naturels. Le droit à l’épreuve des risques*, Mare et Martin, 2023, p. 107.
- DUPRÉ DE BOULOIS Xavier, « Droits fondamentaux et Jeux olympiques », *RFDA*, 2024, p. 446.
- DUPRÉ DE BOULOIS Xavier, « Les notions de libertés et droits fondamentaux en droit privé », *JCP G*, 2007, doct. 211.
- DUPUY Pierre-Marie, « Responsabilité », in Denis ALLAND et Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2019, p. 1341.
- DURAN Patrice, « La responsabilité administrative au prisme de l’action publique », *Revue française d’administration publique*, 2013, n° 147, p. 589.
- DURAND-PASQUIER Gwénäelle, « L’obligation d’installer des détecteurs de fumée dans les lieux d’habitation : fin de la valse-hésitation et édicition d’une nouvelle norme obligatoire », *Construction - Urbanisme* n° 5, mai 2010, p. 3.
- DURBEUIL Charles-André, « L’alinéa 12 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 », in Yves GAUDEMET (dir.), *Le Préambule de la Constitution du 1946*, Coll. Colloques, Ed. Panthéon Assas, 2008, p. 202.
- DUTHEILLET DE LAMOTHE Olivier, « Contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité », in *Mélanges en l’honneur de Daniel Labetoulle*, Dalloz, 2007.
- ECKERT Gabriel, « Relation in house entre un département et un SDIS », *Contrats et Marchés publics*, décembre 2012, comm. 326.
- EGÉA Pierre, « Les formes constitutionnelles de la santé », *RDSS* 2013, p. 31.
- EOCHE-DUVAL Christophe, « Bien-être affectif et spirituel en droit de la santé », *RDSS* 2021, p. 861.
- ERSTEIN Lucienne, « Covid-19, la police du maire sur un strapontin », *JCP A* 2020, act. 220.

- ETOA Samuel, « La terminologie des droits fondamentaux dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n° 9, 2011, p. 23.
- EVEILLARD Gweltaz, « Existe-t-il encore une responsabilité administrative pour faute lourde en matière de police administrative ? », *RFDA* 2006, p. 733.
- EVERAERT-DUMONT Dominique, « Le paradoxe des obligations alimentaires ou comment concilier principe de solidarité et obligation personnelle », *RDSS* 2008, p. 538.
- FARGUES Philippe, « Un million de migrants arrivés sans visa en Europe en 2015 : qui sont-ils ? », *Population et Sociétés*, 2016/4, p. 1.
- FAURE Bertrand, « La clause générale de compétence et le chercheur », *AJDA* 2015, p. 1825.
- FAVRO Karine, « La détermination du territoire des secours : entre droit dur et droit souple », *RDSS* 2018, p. 207
- FAVRO Karine, « Le plan communal de sauvegarde, un dispositif juridique adapté à la prévention et la gestion des catastrophes naturelles », *Revue Lamy des collectivités territoriales*, n° 88, mars 2013, p. 61.
- FIJALKOW Ygal, « Les appels abusifs à Police-secours. La responsabilité des usagers mise en cause », *Sociologie du travail*, n°4, 2014, p. 454.
- FORT François-Xavier, « L'office du juge administratif sous influence climatique », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2022, p. 689.
- FOULQUIER Norbert et ROLIN Frédéric, « Constitution et service public », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 37, octobre 2012.
- FRAISSEIX Patrick, « La subjectivisation du droit administratif », *LPA*, n° 207, octobre 2004, p. 12.
- FRANCHIN Marilyn (dir.), « Retour d'expérience des attentats du 13 novembre 2015. Prise en charge secouriste et interactions avec les équipes médicales », *Annales françaises de médecine d'urgence*, n° 6/9-12, 2016, p. 9.
- Frédérique AUBERT, « Parution de décrets d'application de la loi de modernisation de la sécurité civile », *AJDA* 2005, p. 1759.
- FRÉLAUT Matthieu, « Les déserts médicaux », *Regards*, 2018/1, p. 105.
- FRION Jean-Jacques, « Autonomie de la volonté du malade et obligation de soins du médecin », *Revue juridique de l'Ouest*, 2002, p. 69.
- FRYDMAN Patrick et SAULNIER-CASSIA Emmanuelle (dir.), « Cour administrative d'appel de Versailles. Décisions de septembre 2009 à février 2010 », *JCP A* 2010, 2160.
- GAMET Laurent, « Des chiffres et des êtres », *Dr. Social*, 2020, p. 652.

- GANNON Frédéric, LE GARREC Gilles et TOUZÉ Vincent, « La crise de la Covid-19 dans une Europe vieillissante », in OBSERVATOIRE FRANÇAIS DES CONJONCTURES ÉCONOMIQUES, *L'économie européenne 2021*, Le Découverte, 2021, p. 31.
- GARÇON Maurice, « Commentaire de la loi du 25 octobre 1941 portant obligation de dénoncer les crimes et de secourir les personnes en danger », *Sirey*, 1941.
- GARDÈRE Anne, « La défense extérieure contre l'incendie à l'aune du transfert de compétences aux EPCI », *JCP A*, 2024, étude 2084.
- GAUVIN Fabrice, « Un an de droit pénal de la circulation routière », *Droit Pénal* n° 7-8, juillet 2013, chronique n° 7.
- GAY Laurence, « La notion de droits-créances à l'épreuve du contrôle de constitutionnalité », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 16, juin 2004.
- GEIB Thibaut et WERTENSCHLAG Bruno, « Les détecteurs de fumée après la loi ALUR du 24 mars 2014 : on renverse la vapeur ! », *AJDI* 2015, p. 110.
- GEMENNE François, « L'environnement, nouveau facteur de migration ? », in Christophe JAFFRELOT (dir.), *L'enjeu mondial. Les migrations*, Presses de Sciences Po, 2009, p. 137.
- GENOVESE Marc, « L'abandon de la faute lourde dans le contentieux de la responsabilité des services d'incendie », *JCP G* n° 24, juin 1999, 10 109.
- GENTILE Stéphanie et DEVICTOR Bernadette, « Les maisons médicales de garde en France », *Santé Publique*, vol. 17, 2005/2, p. 233.
- GÉRARD Philippe, « Remarques sur les présupposés du positivisme et du jusnaturalisme concernant la société », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 1983, p. 79.
- GESTERMANN Bruno, « Le fait de lancer, par simple curiosité, depuis la terre ferme, des fusées de détresse, est constitutif du délit de fausse alerte », *D.* 2000, p. 94.
- GIRARD Anne-Laure, « D'un pouvoir à l'autre », *RDP*, 2023, p. 1483.
- GIRER Marion, « La responsabilisation du patient en sa qualité d'assuré social. Un concept vertueux ? », *RGDM* (Revue Générale de droit médical), 2011, 39.
- GOUJON Michaël et MARCHAND Sébastien, « Mesures de la vulnérabilité au changement climatique », in François CAFARELLI (dir.), *La résilience des territoires exposés aux risques naturels. Le droit à l'épreuve des risques*, Mare et Martin, 2023, p. 35.
- GOUTAL Yvon, « SDIS et personne publique responsable », *JCP A* 2003, p. 1267.
- GRANGER Marc-Antoine, « Existe-t-il un droit fondamental à la sécurité ? », *RSC* 2009, p. 273.
- GRANGER Marc-Antoine, « La sauvegarde de l'ordre public n'est pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit », *Constitutions* 2015, p. 378.

- GRANGER Marc-Antoine, « Surveiller et contrôler », *AJDA* 2023, p. 2222.
- GRANGER Marc-Antoine, « Existe-t-il un droit fondamental à la sécurité ? », *RSC* 2009, p. 373.
- GRÜNDLER Tatiana, « La doctrine des libertés fondamentales à la recherche des droits sociaux », *La Revue des droits de l'Homme [en ligne]* n°1, 2012.
- GRÜNDLER Tatiana, « Le juge et le droit à la protection de la santé », *RDSS* 2010, p. 835.
- GRUNIN Andrey, « Le Moyen Âge, une époque sans État ? Construire le passé au présent », *Perspectives médiévales [En ligne]* n° 40, 2019.
- GUETTIER Christophe, « Du droit de la responsabilité administrative dans ses rapports avec la notion de risque », *AJDA* 2005, p. 1499.
- GUGLIELMI Gilles J., « L'introuvable principe de gratuité du service public », in Geneviève KOUBI et Gilles J. GUGLIELMI (dir.) *La gratuité, une question de droit ?*, L'Harmattan, 2003, p. 39.
- GUILLAUMONT Olivier, « Imputation des frais de désincarcération des personnes bloquées dans un ascenseur », *AJDI* 2006, p. 144.
- GUILLON Alain, « L'omission de porter secours et la profession médicale », *JCP G* 1956, I, 1294.
- HABCHI Hadi, « Hébergement d'urgence : l'État au secours du département-providence », *JCP A*, 2021, 2106.
- HASQUENOPH Isabelle, « L'évolution des fonctions de la responsabilité administrative en matière environnementale », *RDP* 2020, p. 943.
- HAUTEREAU-BOUTONNET Mathilde (dir.), « Quel droit face au changement climatique ? », *D.* 2015, p. 2259 et s.
- HENNETTE-VAUCHEZ Stéphanie, « Kant contre Jehovah ? », *D.* 2004, p. 3154.
- HOYNCK Stéphane, « Le juge administratif et le dérèglement climatique », *AJDA* 2022, p. 147.
- ILIOPOULOU-PENOT Anastasia, « Service public hospitalier et droit de l'Union », *RDSS* 2017, p. 626.
- IZAMBERT Caroline, « Logiques de tri et discriminations à l'hôpital public : vers une nouvelle morale hospitalière ? », *Agone* (n° 58), 2016, p. 89.
- JACQUELOT Fanny, « La protection de santé par le Conseil constitutionnel : un parfum français aux notes d'Italie », *Revue française de droit constitutionnel*, 2018, n° 115, p. 513.

- JACQUEMET-GAUCHET Anne, « Pénurie de masques : une responsabilité pour faute de l'État ? », *JCP G* 2020, 370.
- JALLAT Frédéric, « La lente convalescence des hôpitaux victimes de cyberattaques », *The Conversation [en ligne]*, 25 mars 2024.
- JARROSSON Charles et TESTU François-Xavier, « Équité » in Denis ALLAND et Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2019, p. 635.
- JEAMMAUD Antoine et LE FRIANT Martine, « L'incertain droit à l'emploi », *Travail, Genre et sociétés*, 1999, p. 29.
- JEAN-PIERRE Didier, « Le droit de grève dans la fonction publique hospitalière », *JCP A*, 2002, 1207.
- JEDAT Vincent, DESNOUHES Alexandre, ANDRIEUX Marine, BESNIER Marc et ARCHAMBAULT Pierrick, « État des lieux des actions favorisant l'installation des médecins généralistes en France métropolitaine », *Santé publique*, 2022/2, p. 231.
- JÉGOUZO Yves et JAMAY Florence, « Organisation des services d'incendie et de secours », *RDI* 1996, p. 343.
- JUROVICS Yann et SIBELLE Émilie, « Fasc. 412 : Crime de guerre », *JCl. Droit International*, 14 novembre 2022.
- KANOUN Sonia et RAMEL Aloïs, « Baignades et responsabilités », *JCP A* 2022, 2220.
- KERLEAU Monique, « De la couverture maladie universelle aux politiques d'accès à l'assurance-maladie complémentaire : diversité des modèles et des protections », *Revue Française de Socio-économie*, 2012, n° 9, p. 171.
- KÖLHER Michaël, « Le droit pénal entre public et privé », *Archives Philosophie du droit*, n° 41, 1997, p. 199.
- KORSAKOFF Alexandra, « La contestation d'un arrêté anti-mendicité au regard du principe de fraternité », *AJDA* 2018, p. 2509.
- LACHAUME Jean-François, « Droits fondamentaux et droit administratif », *AJDA* 1998, p. 92.
- LAMI Arnaud et VIOUJAS Vincent, « Les établissements de santé face au Covid-19 : le droit hospitalier d'exception », *RDSS* 2020, p. 963.
- LANNEAU Régis, « La consécration d'une certaine conception de la gratuité dans l'enseignement supérieur », *Dr. Adm.* 2020, comm. 3.
- LANTERO Caroline, « La condamnation *in solidum* consolidée devant le juge administratif », *AJDA* 2023, p. 739.

- LAPIÈRE Jean-William, « Réflexions sur la sociabilité naturelle de l'Homme », *Les Études Philosophiques*, Vol. 16, 1961, p. 115.
- LARRÈRE Catherine, « Montesquieu et les pauvres », *Cahiers d'économie politique*, 2010, p. 24.
- LASSERRE CAPDEVILLE Jérôme, « Emprunts toxiques : renforcement des mesures de soutien aux collectivités territoriales à la suite de la hausse du franc suisse », *AJCT* 2015, p. 113.
- LATOUREX Xavier, « L'organisation territoriale de la sécurité intérieure », *JCP A*, 2015, 2375.
- LATOUREX Xavier, « La place du secteur privé dans la politique moderne de sécurité », *AJDA* 2010, p. 657.
- LATOUREX Xavier, « Les contrôles de la puissance publique sur les entreprises de sécurité privée », *AJDA* 2009, p. 800.
- LAUDE Anne, « Le patient entre responsabilité et responsabilisation », *Les Tribunes de la santé*, 2013, 79.
- LAVROFF Dimitri-Georges, « Le collaborateur de l'administration », *AJDA* 1959, p. 122.
- LAZARD Sylviane, « L'Ospedale di Santo Spirito à Rome : vers une spécialisation des lieux d'accueil », in Alain MONTANDON, *Lieux d'hospitalité : hospices, hôpital, hostellerie*, Presses Universitaires Blaise Pascal, 2001, p. 183.
- LAZERGES Christine, « Le délit de solidarité, une atteinte aux valeurs de la République », *RSC* 2018, p. 267.
- LAZERGES Christine, « Le droit à la sécurité a-t-il effacé le droit à la sûreté ? L'exemple de la loi Sécurité globale », *Revue des droits de l'Homme [en ligne]*, n° 20, 2021.
- LE BERRE Christophe, « La logique économique dans la définition du service public », *RFDA* 2008, p. 50.
- LE CHATELIER Gilles, « Le débat sur la clause générale de compétence est-il vraiment utile ? », *AJDA* 2009, p. 186.
- LE PLUARD Quentin, « La fin de l'humanisme juridique ? Vers un dépassement de l'Homme comme seule fin du droit », *Cahiers Droit, Sciences & Technologies*, 2020, p. 109.
- LEBLANC Nicolas, « L'impact des flux migratoires sur le territoire de Calais », *Outre-Terre*, 2017/3, p. 44.
- LEGENDRE Blandine, « Le renoncement aux soins : un phénomène aux ressorts économiques mais aussi sociaux », *Revue française des affaires sociales*, 2021, p. 179.
- LEGRAS Claire, « L'abandon de la faute lourde en matière fiscale », *RFDA* 2011, p. 340.

-LELIÈVRE Nathalie, « La violence en milieu hospitalier : analyse des données 2010 de l'Observatoire national des violences », *Douleurs*, n°4, septembre 2011, p. 196.

-LEMAIRE Élina, « Actualité du principe de prohibition de la privatisation de la police », *RFDA* 2009, p. 767.

-LEMAIRE Fabrice, « L'abandon de la faute lourde en matière de police des édifices menaçant ruine », *AJDA* 2007, p. 385.

-LEMAIRE Fabrice, « Le collaborateur occasionnel salarié d'une entreprise », *RFDA*, 2010, p. 410.

-LEMOUZY Laurence, « Le rapport Caillosse sur la clause générale de compétence », *JCP A*, 2006, 1153.

-LERNOUT Tiffany, LEBRUN Louis et BRÉCHAT Pierre-Henri, « Trois générations des schémas régionaux d'organisation sanitaire en quinze années : bilan et perspectives », *Santé Publique*, 2007, p. 499.

-LEROY Yann, « La notion d'effectivité du droit », *Droit et société* n° 79, 2011, p. 715.

-LHERNOULD Jean-Philippe, « Durée du travail. Les pompiers volontaires sont couverts par la directive relative au temps de travail », *JCP S* n° 11, mars 2018, 1097.

-LIÉBER Sophie-Justine et BOTTEGHI Damien, « Retour sur la notion de collaborateur occasionnel du service public », *AJDA*, 2009, p. 2170.

-LIENHARD Claude, « Catastrophe du Tunnel du Mont-Blanc. Un traitement judiciaire et juridique exemplaire des violences involontaires », *D.* 2006, p. 398.

-LIENHARD Claude, « Édito : de la violence partout ! », *Journal des accidents et des catastrophes*, n° 226, 28 avril 2023.

-LIENHARD Claude, « La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile », *JCP G*, 2004, act. 470.

-LINARÈS Alain, « Commentaire de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours », *AJDA* 1997, p. 168.

-LOCHAK Danièle, « Réflexions sur la notion de discrimination », *Dr. Soc.* 1987, p. 778.

-LOHÉAC-DERBOULLE Philippine, « Du nouveau dans le contentieux indemnitaire lié à la Covid-19 », *RDSS* 2023, p. 1050.

-LONG Martine, « Aides au financement et logement des personnes âgées », *RDSS*, 2019, p. 645.

-LONG Martine, « Intercommunalités, communes et population âgée : la prise en compte du vieillissement par les territoires », *RDSS*, 2011, p. 605.

- LONG Martine, « La loi 3DS : la fin du département-providence ? », *RDSS* 2022, p. 412.
- LONG Martine, « Le département après la loi NOTRe, un acte de décès non transformé », *AJDA* 2015, p. 1912.
- LONG Martine, « Quel droit aux prestations sociales des collectivités territoriales pour l'étranger ? », *AJCT*, 2022, p. 133.
- LONG Martine et RIHAL Hervé, « La faute de l'État enfin reconnue pour carence dans le droit à l'hébergement d'urgence des étrangers en situation irrégulière », *AJDA*, 2023, p. 1 018.
- LORO Chantal, « L'obligation d'installer des détecteurs de fumée dans les lieux d'habitation consacrée : aperçu rapide de la loi du 9 mars 2010 », *LPA* n° 128, 29 juin 2010, p. 15.
- LUCHAIRE Yves, « Quel avenir pour le département ? », *JCP A*, 2011, 2261.
- MADIOT Yves, « Vers une territorialisation du droit », *RFDA*, 1995, p. 946.
- MAILLE Didier et TOULLIER Adeline, « Les dix ans de la CMU. Un bilan contrasté pour l'accès aux soins des migrants », *Hommes & Migrations*, 2009, n° 1282, p. 24.
- MAILLE Didier, TOULLIER Adeline et VOLOVITCH Pierre, « L'aide médicale d'État : comment un droit se vide de son sens faute d'être réellement universel », *RDSS* 2005, p. 543.
- MARKUS Jean-Paul, « Communication médiatique par arrêtés municipaux », *AJDA* 2020, p. 753.
- MARKUS Jean-Paul, « Le Conseil de l'Europe et l'effectivité du principe d'égalité d'accès aux soins », *RDSS*, 2014, p. 63.
- MARKUS Jean-Paul, « Le principe d'adaptabilité. De la mutabilité au devoir d'adaptation d'un service public aux besoins des usagers », *RFDA* 2001, p. 589.
- MARTIN Brice, « Le lien entre Croix-Rouge Française et Service d'Aide Médicale Urgente (SAMU) basé sur l'expérience de la Croix-Rouge Française dans les Hauts-de-Seine », *Gaz. Pal.*, 2008, p. 26.
- MARTIN Daniel, « L'hôpital inhospitalier ou le grand renfermement », in Alain MONTANDON, *Lieux d'hospitalité : hospices, hôpital, hostellerie*, Presses Universitaires Blaise Pascal, 2001, p. 113.
- MARTIN Julien, « Emprunts et hôpital public », *RDSS* 2015, p. 99.
- MARTINEAU François, « Le migrant en mer : aperçu de quelques problématiques juridiques », in Jean-Jacques MENEURET et Nicolas CLINCHAMPS (dir.), *Asile et migrations. Quelles solidarités ? Quelles responsabilités ?*, Mare et Martin, 2023.
- MARTUCCI Francesco, « Le covid-19 et l'Union européenne », *RFDA* 2020, p. 650.
- MARTY Jean et PELLET Rémi, « À propos de rapports récents de la Cour des comptes sur les établissements de santé », *RDSS* 2024, p. 106.

- MATHIEU Bernard, « Le droit constitutionnel de la grève », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 1997/13, p. 310.
- MATHIEU Bertrand, « Illégalité de retenues sur salaires imposées à des agents publics ayant participé à un mouvement revendicatif », *AJDA* 1992, p. 371.
- MATTEI Jean-François, « L'évolution des missions de l'hôpital », *Revue hospitalière* n° 580, 2018.
- MATRINGE Jean, « Le droit à la vie des migrants », *Plein droit*, 2016, n° 109, p. 23.
- MAUPIN Emmanuelle, « Les nouvelles règles d'accès aux études de santé », *AJDA* 2019, p. 2 213.
- MAYER Danielle, « La charité mesurée de l'article 63 alinéa 2 du Code pénal », *JCP G* 1977, I, 285.
- MEIFFRET-DELSANTO Kristel, « Dossier : loi de financement de la sécurité sociale 2024 », *Dr. Social* 2024, p. 204.
- MEKHANTAR Joël, « Légalité d'une réquisition de pompiers grévistes pour la 14 juillet », *AJFP* 2000, p. 92.
- MELKA Laureen, « Obligations de service public et financement du service universel des communications électroniques », *AJDA* 2004, p. 2246.
- MELLERAY Fabrice, « Secours en mer et collaboration occasionnel du service public », *Droit administratif* n° 12, décembre 2009, comm. 170.
- MELIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand, « Les adaptations du principe d'égalité à la diversité des territoires », *RFDA*, 1997, p. 906.
- MERSCH Aurélien, « Le refus de soin devant le Conseil d'État », *Droit adm.* n° 7, juillet 2002, 13.
- MESCHERIAKOFF Alain-Serge, « La planification française entre centralisation et décentralisation », *RFDA*, 1995, p. 999.
- MESNAGE Hélène-Sophie, « Le centre communal d'action sociale aujourd'hui », *RDSS* 2023, p. 151.
- MICHEL Johann, « Le délit de non-assistance à personne en péril appliqué aux agents chargés d'une mission de service public de secours », *AJ Pénal* 2023, p. 223.
- MIHMAN Alexis, « Conduite d'urgence des véhicules de secours et risque pénal », *Gaz. Pal.* n° 175-176, juin 2015.
- MISTRETTA Patrick, « Omission de porter secours : le médecin urgentiste, le malade en fin de vie et les querelles de famille », *RSC* 2017, p. 360.

- MISTRETTA Patrick, « Transfusion sanguine : Jéhovah ne résiste pas à Hippocrate ! », *JCP G* n° 48, 27 novembre 2002.
- MOINE Gérard, « Le service universel des télécommunications : contenu, financement, opérateurs », *AJDA* 1997, p. 246.
- MOLFESSIS Nicolas, « Droit fondamental, un label incontrôlé », *JCP G* 2009, 32.
- MOLINER-DUBOST Marianne, « Le droit de chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé », *Revue juridique de l'environnement* 2003, p. 431.
- MONDOU Christophe, « L'utilisateur, coproducteur du service public », *AJCT* 2023, p. 222.
- MONTECLER (DE) Marie-Christine, « Compromis sur la proposition de loi Matras », *AJDA* 2021, p. 2013.
- MONTECLER (DE) Marie-Christine, « Des pistes pour adapter l'aide médicale d'État... plus tard », *AJDA* 2023, p. 2251.
- MONTECLER (DE) Marie-Christine, « Emmanuel Macron annonce une loi pour la sécurité civile », *AJDA* 2021, p. 2065.
- MONTECLER (DE) Marie-Christine, « Remboursement des frais des services d'incendie et de secours », *AJDA* 2011, p. 1108.
- MOQUET-ANGER Marie-Laure, « Égal accès aux soins et déserts médicaux », in Sara BRIMO et Olivier RENAUDIE (dir.), *Santé et territoire(s)*, LexisNexis, 2022, p. 29.
- MOQUET-ANGER Marie-Laure, « Les aspects juridiques de la sélection des blessés et de la prise en charge des malades hospitalisés », *RDSS* 2019, p. 249.
- MOQUET-ANGER Marie-Laure, « Santé et Constitution : l'exemple français », *RDSS* 2013, p. 127.
- MORALES Martin, « L'interdiction de déléguer à une personne privée une compétence de police administrative : une règle inhérente à l'identité constitutionnelle de la France », *Dr. Adm.* 2022, comm. 10.
- MOREAU Jacques, « Le droit à la santé », *AJDA* 1998, p. 185.
- MOREAU Jacques, « Le préfet peut légalement prescrire que, par grand froid, les sans-abris soient pris en charge d'autorité », *JCP A* 2005, 1064.
- MOREAU Julie, « La prise en charge de l'urgence médicale : le dispositif d'aide médicale urgente », *RDSS* 2007, p. 426.
- MOREL-SENATORE Audrey, « Existe-t-il un droit fondamental au prompt secours ? », *RDSS* 2018, p. 238.
- MOUZET Pierre, « Sur un autre aspect de la fraternité », *AJDA* 2018, p. 2 401.

- NATANSON Madeleine, « Un mal qui répand la terreur », *Imaginaire & Inconscient*, n° 19, 2007, p. 125.
- NAUDET Joseph, « Des secours publics chez les Romains », *Mémoires de l'Institut royal de France*, 1837, p. 12 et s.
- NICOUD Florence, « La sécurisation policière des manifestations : « Mercato » ou utopique gratuité du service public de la police ? », *JCP A*, 2022, 225.
- ODENT Bruno et TRUCHET Didier, « Les pouvoirs du juge », in *La Justice administrative*, PUF, 2008, p. 49.
- OTERO Christophe, « Restructuration hospitalière et droit à la protection de la santé », *RDSS* 2023, p. 1071.
- OUDOT Pascal, « La fraternité : 1789/Covid-19 », *JCP G* 2020, doct. 839.
- PASTOR Jean-Marc, « Refus d'un permis de construire au regard des règles de desserte et d'accessibilité d'un terrain », *AJDA* 2014, p. 478.
- PAULIAT Hélène, « L'étendue de l'obligation d'information du maire en cas d'interdiction de baignade », *JCP A* 2020, 2035.
- PAULIAT Hélène, « La dignité de la personne humaine serait donc relative », *JCP A* 2015, 2138.
- PAULIAT Hélène, « Le citoyen sauveteur : une intervention encouragée par la loi du 3 juillet 2020 », *JCP A* 2020, 2233.
- PAULIAT Hélène, « Sapeur-pompier volontaire : une activité bénévole et citoyenne au service de la collectivité », *JCP A*, 12 septembre 2011, 2 296.
- PAUVERT Bertrand, « Contrôle par le maire des conditions d'accessibilité d'un terrain par les services d'incendie et de secours », *AJDA* 2014, p. 996.
- PAUVERT Bertrand, « L'encadrement juridique des conditions d'intervention du SDIS », *AJDA* 2013, p. 1233.
- PAUVERT Bertrand, « Le CoTRRIM, instrument de la rénovation de la planification des risques », *RDSS* 2018, p. 217.
- PEISSE Michel et ROULET Valdo, « Loi Spinetta : le décret d'application sur le contrôle technique est paru », *Gazette du Palais*, 1979 (I), p. 25.
- PELLET Rémi, « Covid-19 : l'argent est-il le nerf de la guerre sanitaire ? Leçons d'une comparaison franco-allemande », *RDSS* 2020, p. 972.
- PELLET Rémi, « La trajectoire des finances sociales, de Big Mother au Réarmement national », *Dr. Social* 2024, p. 205.

- PERRIER Julie, « La gestion des personnels de la sécurité civile. Le statut hybride des sapeurs-pompiers volontaires », *AJCT* 2018, p. 365.
- PERRIER Julie, « La gestion des personnels de la sécurité civile », *AJCT* 2018, p. 365.
- PETIT Jacques, « Police administrative et identité constitutionnelle de la France », *AJDA* 2022, p. 172.
- PETTE Mathilde, « Heurs et malheurs de la cause des migrants à Calais », in Annalisa LENDARO, Claire RODIER et Youri LOU VERTONGEN (dir.), *La crise de l'accueil. Frontières, droits, résistances*, Ed. La Découverte, 2019, p. 211.
- PHILIBERT Sarah, « Les missions incombant par nature à l'État », *Dr. Adm.* 2022, étude 11.
- PIASTRA Raphaël, « Responsabilité de la puissance publique », *JCP G*, 2009, 10 014.
- PICARD Étienne, « L'émergence de droits fondamentaux en France », *AJDA* 1998, p. 6.
- PONSEILLE Anne, « À propos du délit d'embuscade de l'article 222-15-1 du code pénal », *RSC* 2009, p. 535.
- PONSEILLE Anne, « La faute caractérisée en droit pénal », *RSC* 2003, p. 79.
- PONTIER Jean-Marie, « Ce que la territorialisation de la santé signifie », in Sara BRIMO et Olivier RENAUDIE (dir.), Sara BRIMO et Olivier RENAUDIE (dir.), *Santé et territoire(s)*, LexisNexis, 2022, p. 13.
- PONTIER Jean-Marie, « Le contentieux lié à la covid-19 devant le juge administratif », *RDSS* 2020, p. 866.
- PONTIER Jean-Marie, « Les schémas dans l'ordonnancement juridique », *AJDA* 2018, p. 957.
- PONTIER Jean-Marie, « Qu'est-ce que le local ? », *AJDA* 2017, p. 1093.
- PONTIER Jean-Marie, « Territorialisation et déterritorialisation de l'action publique », *AJDA* 1997, p. 723.
- POOTER (DE) Hélène, « Coronavirus : la Commission européenne crée une réserve médicale rescUE », *Dalloz actualité*, 24 mars 2020.
- PORCHY-SIMON Stéphanie, « La protection par le droit de la responsabilité civile », in Jérôme TRAVARD (dir.), *La protection des droits fondamentaux par le recours en responsabilité*, Mare et Martin, 2023, p. 15.
- PORCHY-SIMON Stéphanie, « Le refus de soins vitaux à l'aune de la loi du 4 mars 2002 », *Responsabilité civile et assurances* n° 12, décembre 2002.
- PRÉTOT Xavier et ZACHARIE Clémence, « Le secours à personne et l'aide médicale urgente », *JCP A* 2018, 2135.

-PRÉTOT Xavier, « L'organisation et le financement des services d'incendie et de secours », *RDP* 2020, p. 987.

-PRÉTOT Xavier, « La compétence du préfet de Police », *Rev. Adm.* 1980, p. 569.

-PRÉTOT Xavier, « La défense extérieure contre l'incendie : une compétence essentiellement communale », *JCP A*, 2015, étude 2 302.

-PRÉTOT Xavier, « La gratuité des transports sanitaires effectués par les sapeurs-pompiers communaux », *RFDA* 1985, p. 522.

-PRÉTOT Xavier, « La responsabilité des services d'incendie et de secours », *RDP* 1998 n° 4, p. 1001.

-PRÉTOT Xavier, « Le législateur, la sécurité civile, le service public d'incendie et de secours et les sapeurs-pompiers », *JCP A* 2022, 2209.

-PRÉTOT Xavier, « Le législateur, la sécurité civile, le service public d'incendie et de secours et les sapeurs-pompiers. À propos de la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels », *JCP A* 2022, 2209.

-PRÉTOT Xavier, « Le sapeur-pompier volontaire exerce-t-il une activité professionnelle ? », *JCP A*, janvier 2020, 2014.

-PRÉTOT Xavier, « Le SDIS ne peut facturer une intervention à une société de téléassistance dès lors que celle-ci a accompli les diligences pour éviter une intervention inutile », *JCP A*, 2024, comm. 2006.

-PRÉTOT Xavier, « Plans communaux et intercommunaux de sauvegarde : organisation des exercices », *JCP A* 2022, act. 764.

-PRÉTOT Xavier, « Pour le fisc, les SDIS peuvent être considérés comme des organismes à caractère social et humanitaire », *JCP A* 2022, 2352.

-PRÉTOT Xavier, « Le principe de pollueur-payeur fait-il obstacle à la gratuité des interventions du service d'incendie et de secours ? », *JCP A*, 2016, 33.

-PRÉTOT Xavier, « Responsabilité des services d'incendie et de secours : le non-respect du règlement opérationnel peut constituer une faute de service », *JCP A* 2013, 2119.

-PRÉTOT Xavier, « Secours à victime et aide médicale urgente : doctrine d'emploi et évolution du droit », *RDSS* 2018, p. 197.

-PRÉTOT Xavier, « Services d'incendie et de secours : les sapeurs-pompiers volontaires sont des travailleurs au sens de la directive européenne sur le temps de travail », *JCP A* 2018, 2097.

-PRÉTOT Xavier, « Sur un fragment de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité », *RDP* 2002, p. 987.

- PRÉVOST Jean-François, « La notion de collaborateur occasionnel et bénévole du service public », *RDP*, 1980, p. 1 071.
- PRIOU-ALIBERT Lucile, « Limites à la recevabilité de la constitution de partie civile d'un SDIS », *Dalloz actualité*, 12 février 2020.
- RADIGUET Rémi, « L'adaptation du droit pour prévenir le risque d'érosion côtière : l'apport de la loi Climat et résilience », in François CAFARELLI (dir.), *La résilience des territoires exposés aux risques naturels. Le droit à l'épreuve des risques*, Mare et Martin, 2023, p. 133.
- RADIGUET Rémi, « La fundamentalité de la protection de l'environnement faut-il s'y référer ? », *JCP A*, 2022, comm. 2309.
- RANGEON François, « Droits-libertés et droits-créances : les contradictions du préambule de la Constitution de 1946 », in Geneviève KOUBI (dir.), *Le Préambule de la Constitution de 1946. Antinomies juridiques et contradictions politiques*, PUF, 1996, p. 173.
- RAYNAUD Fabien et FOMBEUR Pascale, « La responsabilité de l'État peut être engagée sur le terrain de la faute simple à l'occasion d'une opération de sauvetage en mer », *AJDA* 1998, p. 418.
- RECLUS Morgane, « Le droit public français face aux migrations internationales du XXIème siècle : crise migratoire et crise des migrants », in Nils MONNERIE et Cloé PONZO (dir.), *Le droit et la science politique à l'épreuve des crises du XXIe siècle*, L'Harmattan, 2020.
- RENARD Stéphanie, « Coronavirus, urgence sanitaire et police locale », *AJCT* 2020, p. 112.
- RENAUDIE Olivier, « Les évolutions du droit de la sécurité intérieure », *Servir*, 2022/5, p. 56 et s.
- RENAUDIE Olivier, « La contribution de la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 au renouvellement de la sécurité civile », *AJCT* 2022, p. 160.
- RENAUDIE Olivier, « La dimension idéologique du service public hospitalier », *RDSS* 2017, p. 617.
- RENAUDIE Olivier, « La planification de la sécurité au sein des établissements publics de santé », *RDSS* 2023, p. 206.
- RENAUDIE Olivier, « La préfecture de police est-elle une institution napoléonienne ? », *Revue générale du droit*, 2021, n° 54918.
- RENAUDIE Olivier, « La sécurité intérieure est-elle un service public ? », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 2020, n°50, p. 15.
- RENAUDIE Olivier, « La télésanté : vers un autre rapport au(x) territoire(s) », in Sara BRIMO et Olivier RENAUDIE (dir.), *Santé et territoire(s)*, LexisNexis, 2022, p. 155.
- RENAUDIE Olivier, « Les évolutions du droit de la sécurité intérieure », *Servir*, 2022/5, p. 56.

-RENAUDIE Olivier, « Les mutations de la sécurité intérieure : l'État transformé ? », *Civitas Europa*, 2019, p. 53.

-RENAUDIE Olivier, « Police administrative et ordre public : les notions plastiques, est-ce si fantastique ? », *AJDA* 2024, p. 774.

-RENAUDIE Olivier, « Police territoriale : quelle intercommunalisation de la police municipale ? », *AJCT*, 2023, p. 490.

-RENAUDIE Olivier, « Un droit à la sécurité publique ou un droit de la sécurité publique ? », in Pascal LALLE (dir.), *La police de sécurité publique en France. Quelles ambitions pour demain ?*, Éd. du Cerf, 2019, p. 49.

-REYNAUD Jean-Michel, « Le contrat social et la cohésion sociale au service de la démocratie », *Humanisme*, 2011, p. 48.

-RICHER Laurent, « Les droits fondamentaux : une nouvelle catégorie juridique ? », *AJDA* 1998, p. 1.

-RIHAL Hervé, « La loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement », *AJDA* 2016, p. 851.

-RIHAL Hervé, « Référé-liberté et droit à l'hébergement d'urgence », *AJDA* 2024, p. 1 446.

-RIVERO Jean et VEDEL Georges, « Les principes économiques et sociaux de la constitution : le Préambule », *Droit social*, 1947.

-ROCHE Jean, « Les communes victimes des sauveteurs bénévoles », *D.* 1971, chron. 257.

-ROCHE-DAHAN Janick, « Les devoirs nés du mariage. Obligations réciproques ou obligations mutuelles ? », *RTD Civ.* 2000, p. 735.

-ROLLAND Pierre-François, « Faut-il limiter la durée du travail des sapeurs-pompiers volontaires ? », *JCP A*, 2018, 2096.

-ROLLAND Pierre-François, « Les relations financières SDIS-SAMU : une affaire de gros (et petits) sous... », *AJDA* 2020, p. 1559.

-ROMAN Diane et SLAMA Serge, « La loi de la jungle : protection de la dignité et obligation des pouvoirs publics dans le camp de Calais », *RDSS* 2016, p. 90.

-ROMAN Diane, « Coronavirus : des libertés en quarantaine ? », *JCP G* 2020, 372.

-ROMAN Diane, « L'effectivité du droit au travail et du devoir de travailler », in Sara BRIMO et Christine PAUTI (dir.), *L'effectivité des droits. Regards en droit administratif*, Mare et Martin, 2019, p. 55.

-ROMAN Diane, « La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un État de droit social », *La Revue des droits de l'Homme [en ligne]*, 2012/n° 1.

- ROMAN Diane, « Les inégalités en matière de droits fondamentaux », in ASSOCIATION FRANÇAISE POUR LA RECHERCHE EN DROIT ADMINISTRATIF (dir.), *Le droit administratif et les droits fondamentaux*, Coll. Thèmes et commentaires, 2023, Dalloz, p. 91.
- ROME Félix, « Vendredi noir pour Orange », *D.* 2012, p. 1729.
- ROUX Christophe, « Les moyens dont dispose l'administration : ébauche et débauche d'un assouplissement », *Dr. Adm.* 2021, 44.
- ROUX Jérôme, « Le Conseil constitutionnel et le bon Samaritain », *AJDA*, 2018, p. 1781.
- RUBOD Jean-Luc, « « Urgence-Pompiers, j'écoute » », *Enfances & Psy*, 2002/2, p. 24.
- RUET Céline, « La responsabilité pénale pour faute d'imprudence après la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non-intentionnels », *Dr. Pénal*, janvier 2001, chron. 1.
- SAAS Claire, « Le délit de solidarité est mort, vive le délit de solidarité », *D.* 2018, p. 1894.
- SACHS Olivier, « Le droit administratif a-t-il encore besoin du critère organique ? », *Revue juridique de l'économie publique*, 2010, 11.
- SAINT-DENIS Alain, « La pratique de la charité en France au XIIIème siècle » in Alain MONTANDON, *Lieux d'hospitalité : hospices, hôpital, hostellerie*, Presses Universitaires Blaise Pascal, 2001, p. 51.
- SAINT-JONSSON Anaïs, « Combien vaut une vie sauvée ? 37 fois le coût du sauvetage par les pompiers ! », *The Conversation [en ligne]*, 30 juillet 2020.
- SAISON Johanne, « Le système de santé à l'épreuve de l'urgence sanitaire », *AJDA* 2020, p. 1698.
- SALAUN Emmanuel, « Service public de la défense extérieure contre l'incendie : le législateur a-t-il réussi à éteindre le feu ? », *JCP A*, 2013, étude 2122.
- SAULNIER-CASSIA Emmanuelle, « La responsabilité de l'État en cas de méconnaissance du droit communautaire par l'administration et le législateur », *AJDA* 2004, p. 1878.
- SAVONITTO Florian, « Le Conseil constitutionnel et le contentieux climatique », *AJDA* 2022, p. 152.
- SAYEDE-HUSSEIN Assem, « Réquisition d'immeubles et hébergement d'urgence », *Dr. Adm.* 2014, comm. 52.
- SCHMALTZ Benoît, « La distinction entre la réquisition de grévistes par une autorité de police et par un chef de service », *JCP A*, 2015, 2130.
- SCHMERBER Cathy, « À qui les SDIS peuvent-ils demander une participation à leurs frais d'intervention ? », *AJDA* 2011, p. 850.

- SCHMITZ Julia, « Le juge du référé-liberté et la jungle de Calais », *AJDA* 2016, p. 556.
- SCHOETTL Jean-Éric, « Fraternité et Constitution – Fraternité et souveraineté », *RFDA* 2018, p. 959.
- SÉRIAUX Alain, « L’appréciation de la faute pénale d’imprudence en droit français contemporain », *RSC* 2017, p. 231.
- SERRAND Pierre, « Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire de l’administration à travers la jurisprudence récente », *RDP* n° 4, 2012, p. 901.
- SERVOIN François, « La sécurité civile en montagne », *RFDA* 1985, p. 805.
- SEYNAEVE Jean-Luc, « L’Administration peut-elle être tenue, en vertu du RNU, de délivrer un permis de construire malgré un risque pour la sécurité publique ? », *Constr.-Urb.* 2011, n° 1, comm. 1.
- SHIBATA Yojiro, « Le système de santé japonais confronté aux effets du vieillissement de la population », *RDSS* 2013, p. 661.
- SOLER-COUTEAUX Pierre et STREBLER Jean-Philippe, « La hiérarchie des normes applicable aux documents d’urbanisme : rationalisation à défaut de (forte) réduction... mais avec une effectivité améliorée », *RDI* 2020, p. 509.
- SOLER-COUTEAUX Pierre, « Un terrain est desservi s’il dispose d’un accès praticable par les engins de secours, même si le pétitionnaire n’est pas autorisé à l’emprunter », *RDI* 2014, p. 366.
- SOMMER Jean-Michel et NICOLETIS Claudette, « Chronique de jurisprudence de la Cour de Cassation, deuxième chambre civile » (point n° 13), *D.* 2008, p. 648.
- SPRUNGARD Suzanne, « La fin des opérations de secours gratuites », *Juristourisme* n° 123, octobre 2010, p. 6.
- STAHL Jacques-Henri, « Différences de revenus et différences de tarification des services publics locaux », *RFDA*, 1998, p. 539.
- STAHL Jacques-Henri, « La responsabilité des services hospitaliers : déclin de la faute lourde », *RFDA* 1998, p. 82.
- STEINLE-FEUEBACH Marie-France, « La nouvelle obligation d’information sur les risques technologiques et naturels en matière de transaction immobilière », *JCP G* 2003, 171.
- SWYNGHEDAUW Bernard, « Conséquences médicales du réchauffement climatique », *La Presse Médicale*, vol. 38, 2009, p. 551.
- TABUTEAU Didier, « Les agences régionales de santé : cadre et limites juridiques d’une nouvelle autorité sanitaire », *RDSS* 2017, p. 1056.
- TARLET Fanny, « Le coût du service public », *Dr. Adm.*, 2022, 145.

- TCHEN Vincent, « La fraternité en droit des étrangers : un principe qui manquait ? », *AJDA* 2018, p. 1786.
- TCHEN Vincent, « La fraternité en droit des étrangers : un principe qui manquait », *AJDA*, 2018, p. 1786.
- TCHERNEGA Vladimir, « Sur le risque d'une guerre nucléaire en Europe », *Revue défense nationale*, 2015, p. 108.
- TEIXEIRA Christine, « Hébergement d'urgence : la difficile répartition des rôles entre État, département et commune », *AJCT* 2017, p. 319.
- TERRÉ François, « Égalité et équité », *Archives de Philosophie du droit*, n° 51, 2008, p. 21.
- TESTARD Christophe, « La participation du public : vertus et limites », François CAFARELLI, *La résilience des territoires exposés aux risques naturels. Le droit à l'épreuve des risques*, Mare et Martin, 2023, p. 75.
- TESTARD Christophe, « La participation du public : vertus et limites », in François CAFARELLI (dir.), *La résilience des territoires exposés aux risques naturels. Le droit à l'épreuve des risques*, Mare et Martin, 2023, p. 75.
- TINIÈRE Romain, « L'article 12 de la DDH et l'identité constitutionnelle de la France », *AJDA* 2022, p. 1147.
- TORRE-SCHAUB Marta, « Le droit à un environnement sain au regard de l'effectivité de la charte de l'environnement devant le juge », in Sara BRIMO et Christine PAUTI (dir.), *L'effectivité des droits. Regards en droit administratif*, Mare et Martin, 2019, p. 111.
- TOUBLANC Alix, « De la prétendue disparition de la faute lourde en matière de responsabilité médicale », *AJDA* 2004, p. 1 173.
- TOUZEIL-DIVINA Mathieu, « Noblesse et gratuité confirmées de certaines missions de service public du SDIS », *JCP A*, 2023, act. 458.
- TOUZEIL-DIVINA Mathieu, « Responsabilité en matière d'hébergement d'urgence et étranger en situation irrégulière », *JCP A* 2023, act. 21.
- TRUCHET Didier, « L'obligation d'agir pour la protection de l'ordre public : la question d'un droit à la sécurité », in Marie-Joëlle REDOR (dir.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics. Ordre public et droits fondamentaux*, Bruylant, Collection droit et justice, 2001, p. 310.
- TRUCHET Didier, « L'urgence sanitaire », *RDSS* 2007, p. 411.
- VALLAR Christian, « Permanence des soins et service public hospitalier », *RDSS* 2004, p. 288.
- VALAT Bruno, « Les retraites et la création de la Sécurité sociale en 1945 : révolution ou restauration ? », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2020, n° 13, p. 36.

- VALLIER François, « Les attentes du secours dans la société contemporaine », *RDSS* 2018, p. 233.
- VAN LANG Agathe, « Le droit de la transition écologique en devenir », *AJDA* 2022, p. 133.
- VANDERMEEREN Roland, « Police administrative et service public », *AJDA* 2004, p. 1916.
- VANDERMEEREN Roland, « Rien ne doit empêcher les véhicules de secours d'accéder au terrain d'assiette de la construction », *JCP A*, 2015, 2088.
- VASSEUR Jean-Louis, « La sécurité des plages et des baignades », *Le Courrier des maires* n° 302-303, juin 2016, p. 40.
- VERJAT Armelle, « Agrément, vous avez dit agrément ? », *Juris Associations*, 2024, p. 19.
- VÉRON Michel, « Le repentir tardif de l'auteur d'un accident », *Dr. Pénal*, 2008, comm. 94.
- VERPEAUX Michel, « La fin des départements. Chronique d'une mort annoncée », in *Mélanges en l'honneur du professeur Henri Oberdorff*, LGDJ, 2015.
- VERPEAUX Michel, « L'unité et la diversité dans la République », *Nouv. Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 42, janvier 2014.
- VIAL Claire, « De l'obligation de sécurité au droit à la sécurité dans l'Union européenne ? », in Hervé ARBOUSSET, Caroline LACROIX et Benoit STEINMETZ (dir.), *Risques, accidents et catastrophes*, L'Harmattan, 2015, p. 6.
- VIALARD Antoine, « La gratuité du sauvetage maritime des personnes – Étude critique d'un tabou », *Annuaire de Droit Maritime et Océanique*, 1989, p. 133.
- VILLENEUVE Pierre, « Crise sanitaire et crise des ARS : quel avenir pour les ARS dans le projet de loi 4 D ? », *JCP A*, 2021, 32.
- VILLENEUVE Pierre, « L'État au chevet des établissements de santé : une garantie ponctuelle mais bienvenue », *JCP A* 2020, 2094.
- VILLENEUVE Pierre, « Transformation du système de santé : quels effets pour les collectivités territoriales ? », *AJCT* 2019, p. 367.
- VILLEY Michel, « Jusnaturalisme. Essai de définition », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 1986, p. 25.
- VIOUJAS Vincent, « Améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels ? Croisons les doigts... », *JCP A* 2024, act. 20.
- VIOUJAS Vincent, « La réforme du système de santé, ou l'art du puzzle », *JCP A* 2019, 2257.
- VIOUJAS Vincent, « La résurrection du service public hospitalier », *AJDA* 2016, p. 1 272.

- VIOUJAS Vincent, « Missions de service public et établissements de santé », *JCP A* 2012, 2188.
- VIRET Jean, « Commentaire de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps des sapeurs-pompiers », *AJDA* 1997, p. 178.
- VIRET Jean, « La responsabilité pénale des sapeurs-pompiers volontaires du fait des délits non intentionnels, un enjeu de société », *JCP A* n° 49, décembre 2006, 1298.
- VIRET Jean, « Le principe de gratuité des secours en question », *Note de l'Institut français de sécurité civile (IFRASEC)*, février 2014.
- VOITURIER Jérôme, « Ségur de la santé : les comptes ou les contes de Ségur ? », *Juris Associations*, 2020, n° 622, p. 13.
- VON COESTER Suzanne, « Le pouvoir du maire en matière de contrôle des conditions d'accessibilité à un terrain par les services d'incendie et de secours est-il encadré ? », *BJCL* n° 4, 2014, p. 255.
- VOUIN Robert, « Le médecin devant l'article 63 », *RSC* 1957, p. 353.
- WALINE Jean, « Collaborateurs bénévoles et collaborateurs occasionnels du service public », *JCP A*, 2012, 2 370.
- WALINE Marcel, « Défense du positivisme juridique », *Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique*, 1939, p. 84.
- WOEHLING Jean-Marie, « Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire en France », *La Revue administrative* n° 7, 1999, p. 75.
- WYGODA Michaël, « La justice sociale dans les textes du judaïsme », *Pardès*, vol. 54, n° 2, 2013, p. 135.
- YOLKA Philippe, « Secours en montagne : un fauteuil pour trois ? », *JCP A* 2022, 219.
- YOLKA Philippe, « Secours en montagne : une réforme en pente douce. À propos de la circulaire du 6 juin 2011 », *JCP A*, 2011, act. 488.
- YOUHNOVSKI SAGON Anne-Laure, « Le droit à la vie : une arme stratégique du contentieux climatique », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Bertrand MATHIEU. Pouvoirs et contre-pouvoirs*, LGDJ, 2023.
- YOUHNOVSKI-SAGON Anne-Laure, « Zèle municipal et police sanitaire : dénouement », *JCP A* 2020, act. 252.
- ZACHARIE Clémence, « Le maire et la santé publique », *RDSS* 2021, p. 477.
- ZALEWSKI-SICARD Vivien, « Obligations légales de débroussaillage : un nouveau document à annexer », *JCP N*, 2024, act. 557.

-ZIELINSKA Anna, « Le mouvement d'opposition aux vaccins : une analyse anthropologique et philosophique », *ADSP*, n° 105, 2018, p. 27.

VI) Fascicules de répertoire et encyclopédies

-ACHILLEAS Philippe, « Fasc. 402 : Droit européen des communications électroniques », *JCl. Communication*, 1^{er} juillet 2020 (màj. : 29 mai 2023).

-AUBIN Emmanuel, « Fasc. 911 : contrôle administratif de légalité, » *JCl. Collectivités territoriales*, 15 janvier 2016.

-BONFILS Philippe, « Fasc. 20 : Entrave aux mesures d'assistance ; Omission de porter secours », *JCl. Pénal*, 5 août 2017 (màj : 1^{er} mars 2018).

-BONFILS Philippe, « Fasc. 20 : Entrave aux mesures d'assistance ; Omission de porter secours », *JCl. Pénal*, 5 août 2017 (màj : 1^{er} mars 2018).

-CARTY Sabine, « Fasc. 430-20 : Régime général : Assurance maladie, prise en charge des frais de santé », *JCl. Protection sociale Traité*, 27 mars 2018 (màj : 13 juillet 2020).

-CARTY Sabine, « Fasc. 430-20 : Régime général. Assurance Maladie. Prise en charge des frais de santé », *JCl. Protection sociale Traité*, 27 mars 2018 (màj. : 27 septembre 2023).

-CHIFFLOT Nicolas, « Fasc. 400-35 : Compétence administrative ou judiciaire », *JCl. Proc. Civile*, 14 avril 2023.

-DOUENCE Jean-Claude, « Contrôle de la légalité des actes des collectivités locales », *Répertoire du contentieux administratif*, Dalloz, 2014.

-DREYER Emmanuel, « Fasc. 44 : Dignité de la personne », *JCl. Communication*, 2015.

-DUBOIS Jean-Pierre, « Responsabilité pour faute », *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, Dalloz, 2014.

-DUMAS Romain, « Fasc. 30 : Les droits fondamentaux : source nouvelle de la matière commerciale », *JCl. Commercial*, 15 mars 2007.

-EISINGER Thomas, « Fasc. 2650 : Tarification des services publics locaux », *JCl. Collectivités territoriales*, 2 janvier 2023.

-FARGE Guillaume et VERGALLO Luca, « Fasc. 1590 : L'État face aux crises. L'organisation des administrations publiques d'État pour gérer les crises », *JCl. Adm.*, 15 janvier 2023.

-FAURE Bertrand, « Fasc. 51 : Référé – Juge administratif des référés statuant en urgence – Référé-liberté », *JCl. Justice administrative*, 12 juillet 2022.

-GAY Laurence, « Fasc. 1100 : droits-créances », *JCl. Libertés*, 30 mars 2009.

- GUÉRARD Stéphane, « Fasc. 410-12 : voirie routière. – Voies à statut particulier », *JCl. Adm.*, 14 mai 2023.
- JEGOUZO Yves, Fasc. 1110 « Règlement national d'urbanisme (RNU) », *JCl. Collectivités territoriales*, 2008.
- KARM Anne, Synthèse « Droits et devoirs extrapatrimoniaux des époux », *JCl. Civil*, 15 mai 2021.
- LAMI Arnaud, « Fasc. 7-10 : Principes communs ; L'urgence sanitaire », *Feuillets mobiles Litec Droit médical et hospitalier*, 1^{er} septembre 2023.
- LATOUR Xavier et MOREAU Pierre, « Fasc. 517 : Vidéoprotection », *JCl. Collectivités territoriales*, 6 mars 2022.
- LATOUR Xavier, « Fasc. 718 : Sécurité privée », *JCl. Coll. Terr.*, 17 octobre 2022.
- LEGRÉGEAIS-LOQUEN Anne, « Fasc. 1022 : Marine marchande. Secours en mer », *JCl. Transport*, 19 mars 2020.
- LEMAIRE Fabrice, Fasc. 942 « Responsabilité du fait de la collaboration occasionnelle au service public », *JCl. Administratif*, 13 février 2023.
- MARKUS Jean-Paul et GILBERT François, « Fasc. 906-10 : Responsabilité des établissements publics de santé. Compétence juridictionnelle. Fondamentaux », *JCl. Adm.*, 30 septembre 2019.
- MATUTANO Edwin, « Fasc. 1011 : Contrôle de légalité des actes des autorités locales », *JCl. Adm.*, février 2017
- MESA Rodolphe, « Fasc. 969 : Responsabilité pénale des agents publics. Principes généraux et faut non intentionnelle », *JCl. Coll. Terr.*, 1^{er} juillet 2021.
- MIELLET Benoît, « Fasc. 3580 : Accès à la nature à des fins de loisirs », *JCl. Env. Dev. Dur.*, 10 juillet 2014 (màj : 2 octobre 2019).
- MOLINER-DUBOST Marianne, « Fasc. 377 : Risques majeurs », *JCl. Adm.*, 2017 (màj : 13 mars 2019).
- MONSEMBERNARD (DE) Marc, *Répertoire de contentieux administratif – Référé d'urgence : le référé-liberté*, novembre 2021.
- MOREAU Jacques et PAULIAT Hélène, « Fasc. 955 : Responsabilité civile des collectivités territoriales du fait de leur activité. Responsabilité du fait de la police municipale », *JCl. Coll. Terr.*, 12 décembre 2022.
- MOREAU Jacques, « Fasc. 955 : Responsabilité civile des collectivités territoriales du fait de leur activité. Responsabilité du fait de la police municipale », *JCl. Coll. Terr.*, 4 septembre 2017 (màj : 5 avril 2021).

- MUSCAT Hélène et MOREAU Jacques, « Fasc. 806 : Responsabilité des agents et responsabilité de l'administration », *JCl. Adm.*, 2016.
- OLSON Terry, « Collaborateurs occasionnels ou bénévoles du service public », *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, Dalloz, 2018.
- PAILLET Michel et ROUAULT Marie-Christine, « Fasc. 818 : Faute de service », *JCl. Adm.*, 10 novembre 2021.
- PAUVERT Bertrand, « Fasc. 203 : Sécurité civile », *JCl. Adm.*, 1^{er} février 2023.
- PRÉTOT Xavier et BERNAUD Valérie, « Fasc. 1443 : Droit constitutionnel social », *JCl. Administratif*, 20 décembre 2012 (màj : 28 juin 2014).
- RABILLER Stéphane et FITTE-DUVAL Annie, « Fasc. 430-10 : Régime général ; Assurance maladie. Protection complémentaire pour les plus défavorisés », *JCl. Protection sociale Traité*, 1^{er} octobre 2018 (màj : 13 juillet 2020).
- RÉZENTHEL Robert, « Fasc. 408-60 : Ports maritimes. Police et responsabilité », *JCl. Droit adm.*, mai 2014.
- RODIÈRE Pierre, « Synthèse – Politique sociale de l'Union européenne », *JCl. Europe Traité*, 28 juin 2020.
- ROMI Raphaël, « Fasc. 206 : Information et environnement », *JCl. Communication*, 28 février 2022.
- ROYER Erwan, « Étude 20 : Organisation d'une manifestation », *Juris Corpus Dalloz Droit des associations et fondations*, 2016.
- SOUSSE Marcel, « Fasc. 4520 : Mesures de prévention des risques naturels des collectivités locales », *JCl. Env. et Développement durable*, 30 novembre 2013 (màj : 21 juillet 2021).
- SOUSSE Marcel, « Fasc. 4540 : Risques naturels, Gestion de crise », *JCl. Environnement et développement durable*, mai 2014.
- TCHEN Vincent, « Fasc. 200 : Police administrative. Théorie générale », *JCl. Adm.*, 23 novembre 2020 (màj : 15 février 2024).
- TIFINE Pierre, « Fasc. 957 : Responsabilité du fait des services publics locaux », *JCl. Coll. Terr.*, 1^{er} juillet 2023.
- TIFINE Pierre, Synthèse « Services publics locaux : notion de service public local », *JCl. Coll. Terr.*, 6 mars 2020.
- VALAT Jean-Paul, « Fasc. 30 : Appels téléphoniques malveillants et agressions sonores », *JCl. Pénal*, avril 2016.
- VALLAR Christian, « Fasc. 705 : Police municipale ; compétences », *JCl. Collectivités*, novembre 2016.

-VEAUX-FOURNERIE Paulette et PIETTE Gaël, « Fasc. 1236 : Assistance maritime – Conditions », *JCl. Transport*, 1^{er} mars 2017.

-VEAUX-FOURNERIE Paulette et PIETTE Gaël, « Fasc. 1237 : Assistance maritime – Effets et rémunération », *JCl. Transport*, 19 juin 2017.

-VEAUX-FOURNERIE Paulette, Daniel VEAUX et Martine GARNIER, « Fasc. 85 : Typologie des obligations », *JCl. Contrats-Distribution*, 24 décembre 2021.

-VILLENEUVE Pierre, « Fasc. 118-10 : Exercice médical dans le cadre des établissements de santé ; Organisation et fonctionnement du système de santé », *Feuillets mobiles Litec Droit médical et hospitalier*, 25 janvier 2023.

-VINCENT François et ZACHARIE Clémence, « Fasc. 912 : Responsabilité en matière de police », *JCl. Administratif*, avril 2017.

VII) Études, rapports institutionnels et parlementaires

-AGENCE NATIONALE DE LA SECURITE DES SYSTEMES D'INFORMATION, *Rapport d'évaluation de la gestion par l'opérateur orange de la panne du 2 juin et de ses conséquences sur l'accès aux services d'urgence*, 19 juillet 2021.

-AGENCE NATIONALE DE TRAITEMENT AUTOMATISÉ DES INFRACTIONS, *Rapport d'activité 2020*.

-ALBOUY Valérie, JAUBERTIE Anne et ROUSSET Arnaud, *Étude n° 1973, Insee Première*, 14 novembre 2023.

-ANDRÉ Jean-Marie et SIMON COMBES Jean-Baptiste, « Une analyse critique de l'aide médicale de l'État », *Étude de la Fondation Jean Jaurès*, 5 novembre 2019.

-ANZIANI Alain, *Rapport d'information n° 647 sur les conséquences de la tempête Xynthia*, Sénat, 7 juillet 2010.

-ARNELL Guillaume, DARNAUD Mathieu et JASMIN Victoire, *Rapport d'information n° 688 sur les risques naturels majeurs dans les Outre-mer*, Sénat, 24 juillet 2018.

-BABARY Serge et GATEL Françoise, *Rapport d'information n° 284 relatif à la cybersécurité au sein des collectivités territoriales*, Sénat, 9 décembre 2021.

-BACCI Jean, LOISIER Anne-Catherine, MARTIN Pascal et RIETMANN Olivier, *Rapport d'information n° 856, relatif à la prévention et à la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie*, Sénat, 3 août 2022.

-BATUT Xavier et DESSIGNY Jocelyn, *Rapport de la mission « flash » sur le financement des services départementaux et de secours (SDIS)*, Assemblée nationale, 22 mai 2024.

-BELLUCO Lisa et LEMAIRE Didier, Rapport d'information n° 2435 sur les capacités d'anticipation et d'adaptation de notre modèle de protection et de sécurité civiles, Assemblée nationale, Tomes I et II, 3 avril 2024.

-BLANPAIN Nathalie, Étude n° 1943, *Insee Première*, avril 2023.

-BONFANTI-DOSSAT Christine et BONNEFOY Nicole, Rapport d'information n° 480 sur l'incendie de l'usine Lubrizol, Sénat, 2 juin 2020.

-BOUILLON Christophe et ADAM Damien, Rapport d'information n° 2689 sur l'incendie d'un site industriel à Rouen, Assemblée nationale, 12 février 2020.

-BOURGEOIS Pierre, PUCCINELLI Amélie, BENSADON Anne-Carole, LENOIR Daniel et PAULIAC Nicolas, Rapport IGAS n° 2018-003N et IGA n° 18001-C sur l'évaluation de la mise en œuvre du référentiel du secours d'urgence à personne et de l'aide médicale urgente, octobre 2018.

-BOURGI Hussein, BURGOA Laurent, IACOVELLI Xavier et LEROY Henri, Rapport d'information n° 854 sur les mineurs non-accompagnés, Sénat, 29 septembre 2021.

-BOUTANT Michel et GARRIAUD-MAYLAM Joëlle, Rapport d'information n° 174 sur l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure, Sénat, 14 décembre 2010.

-BUREAU-BONNARD Carole et CHASSAIGNE André, Rapport d'information n° 5112 sur la défense NRBC, Assemblée nationale, 23 février 2022.

-CAZEAU Bernard et GOY-CHAVENT Sylvie, Rapport d'information n° 639 sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique, Sénat, 4 juillet 2018.

-CHAIZE Patrick, DUMONT Françoise, HERVÉ Loïc, HOULLEGATTE Jean-Michel, KANNER Patrick, RICHER Marie-Pierre et VOGEL Jean-Pierre, Rapport d'information n° 297 sur la sécurité d'acheminement des communications d'urgence, Sénat, 15 décembre 2021.

-CHASSAIGNE André et FIÉVET Jean-Marie, Rapport d'information n° 4912 sur la protection civile européenne, *Assemblée nationale*, 18 janvier 2022.

-CHASSEING Daniel, Rapport n° 544 sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative au défibrillateur cardiaque, *Sénat*, p. 21.

-CHAUCHE Florian, Rapport d'information n° 1264 sur l'évaluation de l'adéquation des moyens des services départementaux d'incendie et de secours à leurs missions et aux défis à venir, Assemblée nationale, 24 mai 2023.

-CIOTTI Éric, Rapport d'information n° 3633 sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid 19 en France, Assemblée nationale, 2 décembre 2020.

-CLAIS Marie, « Les personnes mises en causes pour violences à dépositaires de l'autorité publique et chargés d'une mission de service public à dépositaires de l'autorité publique et chargés d'une mission de service public », *La note de l'ONDRP*, n° 31, janvier 2019.

-CLÉACH Marcel-Pierre, Rapport d'information n° 725 sur la mise en œuvre de la loi n° 2011-892 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure, Sénat, 15 juillet 2014.

-COHEN Laurence, GÉNISSON Catherine et SAVARY René-Paul, Rapport d'information n° 685 sur les urgences hospitalières, Sénat, 26 juillet 2017.

-COLLOMBAT Pierre-Yves et TROENDLE Catherine, Rapport d'information n° 24 sur l'évolution de l'activité des services départementaux d'incendie et de secours en matière de secours à personne », *Sénat*, 12 octobre 2016.

-CONSEIL D'ÉTAT, Rapport public sur le principe d'égalité, 1996.

-CONSEIL NATIONAL DES SAPEURS-POMPIERS VOLONTAIRES et MINISTÈRE DE L'INTERIEUR, Rapport du groupe de travail sur le maillage territorial des SDIS, juin 2016.

-COUR DE COMPTES, *La prévention insuffisante du risque d'inondation en Île-de-France*, Rapport public thématique, novembre 2022.

-COUR DES COMPTES, *Le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie, Une organisation à améliorer, des aides à mieux cibler*, Rapport public thématique, juillet 2016.

-COUR DES COMPTES, *Les personnels des services départementaux d'incendie et de secours et de sécurité civile*, Rapport public thématique, mars 2019.

-COUR DES COMPTES, *La politique de lutte contre l'immigration irrégulière*, Rapport public thématique, janvier 2024.

-COUR DES COMPTES, *La santé dans les Outre-mer. Une responsabilité de la République*, Rapport public thématique, 2014.

-COUR DES COMPTES, *La sécurité sociale. Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, mai 2023.

-COUR DES COMPTES, *La sécurité sociale. Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, mai 2024.

-COUR DES COMPTES, *La situation financière des hôpitaux publics après la crise sanitaire*, Rapport public thématique, octobre 2023.

-COUR DES COMPTES, *Le rapport public annuel*, Tome I, 2021.

-COUR DES COMPTES, Observations définitives n° S2023-0851 sur la tarification à l'activité, 30 juin 2023.

-COUR DES COMPTES, Observations définitives n° S2023-1508 sur la gestion des risques liés aux installations classées pour la protection de l'environnement dans le domaine industriel (2010-2022), 15 novembre 2023.

-COUR DES COMPTES, *Quel développement pour Mayotte ?*, Rapport public thématique, juin 2022.

-COUR DES COMPTES, *Les personnels des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et de sécurité civile*, Rapport public thématique, mars 2019.

-COUR DES COMPTES, *L'organisation du secours en montagne et de la surveillance des plages*, Rapport public thématique, 14 novembre 2012.

-COURANT Frédéric et a., Rapport de la Mission sur la transparence, l'information et la participation de tous à la gestion des risques majeurs, technologiques ou naturels, juin 2021.

-CROS Michel et GREMILLOT Pascal, « De l'intérêt d'utiliser des drones dans les missions de sécurité civile », Rapport réalisé à la demande de M. Le Préfet, Laurent PREVOST, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises, juillet 2015.

-CUSSET Pierre-Yves, « Protection sociale : le choc du vieillissement est-il (in)soutenable ? », *La Note d'analyse de France Stratégie*, juillet 2011.

-DANTEC Ronan et ROUX Jean-Yves, Rapport n° 511 de la délégation sénatoriale à la prospective sur l'adaptation de la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050, Sénat, 2019.

-DECOOL Jean-Pierre, Rapport n° 4 073 sur la proposition de loi relative au défibrillateur cardiaque, Assemblée nationale, 5 octobre 2016.

-DEROCHE Catherine, Rapport n° 587 sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France, Sénat, 29 mars 2022.

-DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ÉTUDES, DE L'ÉVALUATION ET DES STATISTIQUES (DRESS), « Nombre de lites en réanimation : l'adaptation du système hospitalier pendant la crise due au Covid-19 », *Études et résultats*, mars 2024, n° 1299.

-DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ CIVILE ET DE LA GESTION DES CRISES (DGSCGC), *Adaptation de la sécurité civile face aux défis climatiques à l'horizon 2050*, dossier du 27 mars 2023.

-DIVISION OF EMERGENCY MEDICAL SERVICES, Annual Report to the King and Seattle County Council, septembre 2019.

-EVIN Claude et STEFANINI Patrick, Rapport sur l'aide médicale de l'État, décembre 2023.

-FENECH Georges et PIETRASANTA Sébastien, Rapport d'information n° 3922 relatif aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, Assemblée nationale, 5 juillet 2016.

-FERRAND Richard, Rapport d'information n° 3053 sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid 19 en France, Assemblée nationale, 3 juin 2020.

-FONDATION ABBÉ PIERRE, Rapport annuel, 1^{er} février 2023.

-GAROT Guillaume, Rapport n° 4895 sur la proposition de loi d'urgence contre la désertification médicale, Assemblée nationale, 12 janvier 2022.

-GRALL Jean-Yves, Rapport sur la territorialisation des activités d'urgences, 22 juillet 2015.

-GROUPE D'EXPERTS INTERGOUVERNEMENTAL SUR L'EVOLUTION DU CLIMAT (GIEC), Rapports publiés en 2014, 2018, 2021 et 2023.

-HAURY Yannick et DESCOEUR Vincent, Rapport d'information n° 2069 sur l'adaptation de la politique de l'eau au défi climatique, Assemblée nationale, 17 janvier 2024.

-HAUT Claude, Rapport d'information n° 452 sur la flotte aérienne de la sécurité civile, *Sénat*, 5 juillet 2006.

-HAUT-COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME (ONU), Rapport « promouvoir une approche fondée sur les droits pour une résilience face au changement climatique et à la migration dans le Sahel », novembre 2022.

-HUSSON Jean-François, Rapport d'information n° 474 sur les problèmes assurantiels des collectivités territoriales, *Sénat*, 27 mars 2024.

-HUSSON Jean-François, Rapport général n° 138 sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale pour 2021, Tome III, Annexe n° 29b, *Sénat*, 19 novembre 2020.

-IFRASEC, *La coopération européenne en matière de feux de forêts*, 2013.

-INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION (IGA) et INSPECTION GENERALE DE LA SECURITE CIVILE, Rapport sur l'activité des sapeurs-pompiers volontaires, décembre 2023.

-INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION, Rapport n° 22015-5R sur le financement des services d'incendie et de secours. Réalisations, défis et perspectives, octobre 2022.

-INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION, Rapport n° 22015-R sur le financement des SDIS : réalisations, défis, perspectives, octobre 2022.

-INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES (IGAS), Rapport n° 2015-158 sur le renforcement du bénévolat et du volontariat de sécurité civile, mai 2016.

-INSPECTION GENERALE DES FINANCES/IGAS, Rapport n° 2019-M-080-04/2019-121R sur l'évaluation de la dette des établissements publics de santé et des modalités de sa reprise, avril 2020.

-INSTITUT FRANÇAIS DE SÉCURITÉ CIVILE, « L'engagement des citoyens dans la sécurité civile : réalités et perspectives », septembre 2015.

-LANGLADE Aurélien, « Les agressions déclarées par les sapeurs-pompiers volontaires et professionnels en 2018 », *La Note de l'ONDRP*, n° 41, décembre 2019.

-LE MENN Jacky et MILON Alain, Rapport d'information n° 703 sur le financement des établissements de santé, Sénat, 25 juillet 2012.

-LE MENN Jacky et MILON Alain, Rapport n° 400 sur les agences régionales de santé : une innovation majeure, un déficit de confiance, Sénat, 26 février 2014.

-LEFÈVRE Antoine, Rapport d'information n° 682 sur les dépenses pour la santé des personnes détenues, Sénat, 26 juillet 2017.

-LÉONARD Jean-Louis, Rapport d'information n° 2 697 sur les raisons des dégâts provoqués par la tempête Xynthia, *Assemblée nationale*, 1^{er} juillet 2010.

-LIBAULT Dominique, Rapport sur le grand âge et l'autonomie remis au Ministère des solidarités et de la Santé, mars 2019.

-LOOS François et LE DÉAUT Jean-Yves, Rapport n° 3559 sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur, *Assemblée nationale*, 29 janvier 2002.

-MARIANI Thierry, Rapport n° 1712 sur le projet de loi de modernisation de la sécurité civile, *Assemblée nationale*, 6 juillet 2004.

-MARTIN Pascal, Rapport d'information n° 401 relatif à l'évaluation de la mise en œuvre de recommandations de la commission d'enquête sénatoriale chargée d'évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen, Sénat, 26 janvier 2022.

-MASSERON Jean-Christophe et NION Nathalie, Rapport sur les violences à l'encontre des professionnels de santé. 44 propositions pour des soins en sécurité, remis au Ministère de la santé, 9 juin 2023.

-MATRAS Fabien, Rapport n° 4154 sur la proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, *Assemblée nationale*, 12 mai 2021.

-MAUREY Hervé et LONGEOT Jean-François, Rapport d'information n° 282 sur les déserts médicaux, Sénat, 29 janvier 2020.

-MAUREY Hervé, BONFANTI-DOSSAT Christine et BONNEFOY Nicole, Rapport d'information n° 480 de la commission d'enquête chargée d'évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen, Sénat, 2 juin 2020.

- MAUREY Hervé, Rapport parlementaire n° 458 sur les infrastructures routières et autoroutières : un réseau en danger, Sénat, 8 mars 2017.
- MÉRAD Myriam, LANGRENEY Thierry et LE COZANNET Gonéri, Rapport sur l'adaptation du système assurantiel français face à l'évolution des risques climatiques, 2 avril 2024.
- MERCERON Sébastien, Étude n° 25, Insee analyses Mayotte, 1^{er} juillet 2020.
- MESLOT Damien, Rapport parlementaire n° 2554, sur la proposition de loi n° 2535 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation, *Assemblée nationale*, 5 octobre 2005.
- MILON Alain, Rapport d'information n° 270 sur la gestion d'une crise sanitaire : la pandémie de grippe A (H1N1), *Sénat*, 1^{er} février 2011.
- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, Rapport d'évaluation n° 08-056-01 sur les plateformes 15-18, novembre 2008.
- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, Rapport sur les statistiques des SDIS, Edition 2015.
- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, Rapport sur les statistiques des SDIS, Edition 2018.
- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, Rapport sur les statistiques des SDIS, Edition 2019.
- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, Rapport sur les statistiques des SDIS, Edition 2021.
- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, Rapport sur les statistiques des SDIS, Edition 2022.
- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, Rapport sur les statistiques des SDIS, Edition 2023.
- MINISTÈRE DE L'INTERIEUR/DGSCGC, Bilan de l'Observatoire national des violences envers les sapeurs-pompiers, 2021.
- MINISTERE DE LA SANTE ET DE LA PREVENTION, MINISTERE DES SOLIDARITES, DE L'AUTONOMIE ET DES PERSONNES HANDICAPEES, *Plan antichute des personnes âgées. 2022-2024*, février 2022.
- MISSION VOLONTARIAT, Rapport de la Mission à l'attention de M. Gérard COLLOMB, ministre de l'Intérieur, mai 2018.
- MOUILLER Philippe et SCHILLINGER Patricia, Rapport d'information n° 63 sur les collectivités territoriales à l'épreuve des déserts médicaux, Sénat, 14 octobre 2021.
- MOUQUET Marie-Claude et OBERLIN Philippe, « L'impact du vieillissement sur les structures de soins à l'horizon 2010, 2020, 2030 », *Études et Résultats (DRESS)*, septembre 2008.
- NAEGELEN Christophe, Rapport n° 2448 tendant à la création d'une commission d'enquête relative aux difficultés d'accès aux soins à l'hôpital public, Assemblée nationale, 9 avril 2024.

-OBSERVATOIRE DES INCIDENTS DE SECURITE DES SYSTEMES D'INFORMATION POUR LES SECTEURS SANTE ET MEDICO-SOCIAL, Rapport 2023 sur les actes de cyber malveillance, mai 2024.

-OBSERVATOIRE DES MÉTIERS DE LA SÉCURITÉ PRIVÉE, Rapport de branche prévention-sécurité, décembre 2021.

-OBSERVATOIRE NATIONAL DES VIOLENCES EN MILIEU DE SANTE, Rapport annuel 2012.

-OBSERVATOIRE NATIONAL DES VIOLENCES EN MILIEU DE SANTE, Rapport annuel 2017.

-OBSERVATOIRE NATIONAL DES VIOLENCES EN MILIEU DE SANTE, Rapport annuel 2018.

-OBSERVATOIRE NATIONAL DES VIOLENCES EN MILIEU DE SANTE, Rapport annuel 2019.

-ONESTA Claude et SAUVÉ Jean-Marc, Rapport « Pour que vive la fraternité. Propositions pour une réserve citoyenne » remis au Président de la République, 8 juillet 2015.

-ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES (OCDE), *Les risques émergents au XXIe siècle. Vers un programme d'action*, Rapport institutionnel, 2003.

-PAPON Sylvain, Bilan démographique 2023, étude n° 1978, *Insee Première*, janvier 2024.

-PAUGET Éric, Avis n° 1 778 sur le projet de loi de finances pour 2024, Tome VIII – Sécurités – Sécurité civile, Assemblée nationale.

-PAUGET Éric, Avis n° 342 au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 273) de finances pour 2023, Tome VIII – Sécurité civile, Assemblée nationale, 17 octobre 2022.

-PAUL Christian et ROLLAND Jean-Marie, Rapport d'information n° 3265 sur la mise en application de la loi n° 2009-879, Assemblée nationale, 30 mars 2011.

-PELLOUX Patrick et FAURE Éric (dir.), Rapport de la mission de préfiguration sur la généralisation au plus grand nombre de nos concitoyens, de la formation aux gestes qui sauvent, 20 avril 2017.

-PERRIN Cédric, AÏCHI Leila, GIRAUD Éliane, Rapport d'information n° 14 sur les conséquences géostratégiques du dérèglement climatique, Sénat, 6 octobre 2015.

-PERRIN Cédric, ROGER Gilbert, BOCKEL Jean-Marie et VALL Raymond, Rapport d'information n° 559 sur les drones dans les forces armées, Sénat, 23 mai 2017.

-RAVERAT Laurent, BELLUROT Nadine, MEJANE Julien, REIX Patrick et SAUZEY Philippe, Rapport IGA/CGEDD/IGAS n° 16051-15128-01 sur le renforcement du bénévolat et du volontariat de sécurité civile, 2016.

-ROJOUAN Bruno, Rapport d'information n° 589 sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale, sur le volet renforcer l'accès territorial aux soins, Sénat, 2022.

-SAUZEY Philippe, PENEAU Valérie et BECQ-GIRAUDON Maximilien, Rapport IGA n° 11-095-01 sur le bénévolat de sécurité civile, 2011.

-SCHNEIDER André et TOURTELIER Philippe, Rapport d'information n° 4415 sur l'impact du changement climatique en matière de sécurité et de défense, Assemblée nationale, 28 février 2012.

-SCHOSTECK Jean-Pierre, Rapport n° 339 sur le projet de loi de modernisation de la sécurité civile, *Sénat*, 9 juin 2004.

-SEIMANDI Tom, « Les disparités d'activité des SMUR s'expliquent en partie par les moyens et les caractéristiques des territoires », *Études et résultats de la DREES*, n° 1136, décembre 2019.

-SPILLEBOUT Violette et JUMEL Sébastien. Rapport d'information n° 2019 sur le statut de l'élu local, Assemblée nationale, 20 décembre 2023.

-TROENDLÉ Catherine, Rapport n° 72 sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent, *Sénat*, 16 octobre 2019.

-TRONDLÉ Catherine, KANNER Patrick et HERVÉ Loïc, Rapport d'information n° 193 sur les violences contre les sapeurs-pompiers, Sénat, 2019.

-VERGIER Noémie et CHAPUT Hélène (dir.), « Déserts médicaux : comment les définir ? Comment les mesurer ? », *Les dossiers de la DRESS*, n° 17, mai 2017.

-VOGEL Jean-Pierre, Rapport d'information n° 838 sur la flotte d'aéronefs bombardiers d'eau de la sécurité civile, Sénat, 5 juillet 2023.

VIII) Projets et propositions de lois, propositions de résolutions

-AUDIBERT-TROIN Olivier et a., Proposition de loi n° 1455 visant à encadrer le principe de gratuité des secours en cas d'imprudence caractérisée des personnes secourues, Assemblée nationale, 10 octobre 2013.

-BACCI Jean et a., Proposition de loi n° 206 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie, Sénat, 14 décembre 2022.

-BAZIN Thibault et a., Proposition de loi n° 632 visant à ce que les services départementaux d'incendie et de secours puissent bénéficier des tarifs réglementés de vente d'électricité, Assemblée nationale, 15 décembre 2022.

-BRENIER Marine, Proposition de loi n° 191 tendant à renforcer les sanctions à l'égard des individus composant les numéros d'appel d'urgence et de secours à des fins malveillantes ou fantaisistes, Assemblée nationale, 27 septembre 2017.

-CARRÈRE Maryse, PANTEL Guylène et a., Proposition de loi n° 355 tendant à préserver l'accès aux pharmacies dans les communes rurales, Sénat, 22 février 2024.

-CHENEVARD Yannick, Proposition de loi n° 1146 visant à reconnaître le bénévolat de sécurité civile, Assemblée nationale, 25 avril 2023.

-CHENU Sébastien, Proposition de loi n° 1652 visant à garantir l'anonymat des sapeurs-pompiers lors d'un dépôt de plainte pour agression, Assemblée nationale, 6 février 2019.

-COLAS-ROY Jean-Charles et a., Proposition de loi n° 1505 visant à lutter contre la mort subite et à sensibiliser la population aux gestes qui sauvent, Assemblée nationale, 17 décembre 2018.

-COLAS-ROY Jean-Charles, Proposition de loi n° 1633, visant à lutter contre la mort subite et à sensibiliser la population aux gestes qui sauvent, Assemblée Nationale, 6 février 2019.

-DEFLESSELLES Bernard, Proposition de loi n° 1749, relative à l'enseignement des gestes de premier secours dans les établissements scolaires, Assemblée Nationale, 21 juillet 2004.

-GRELIER Jean-Charles, Damien ABAD et a., Proposition de loi n° 2175 portant modification du statut des personnels de santé des services d'incendie et de secours, Assemblée nationale, 13 février 2024.

-KANNER Patrick, Proposition de loi n° 91 relative au renforcement de la sécurité des sapeurs-pompiers, Sénat, 30 octobre 2018.

-LACHAUD Bastien et a., Proposition de loi constitutionnelle n° 498 visant à faire de l'accès à l'eau un droit inaliénable, Assemblée nationale, 14 décembre 2017.

-LEMAIRE Didier et a., Proposition de loi n° 2130 visant à valoriser la réserve communale de sécurité civile, Assemblée nationale, 30 janvier 2024.

-LORHO Marie-France, Proposition de loi n° 2350 visant à renforcer les sanctions à l'égard des agressions des sapeurs-pompiers, Assemblée nationale, 22 octobre 2019.

-MESLOT Damien et MORANGE Pierre, Proposition de loi n° 2535 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation, Assemblée nationale, 28 septembre 2005.

-MESLOT Damien, Rapport parlementaire n° 953 sur la proposition de loi modifiée par le Sénat, visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation, *Assemblée nationale*, 11 juin 2008.

-MILON Alain, Proposition de loi n° 239 portant statut des ambulanciers indépendants, des sociétés coopératives d'ambulanciers indépendants et des unions de coopératives d'ambulanciers indépendants, Sénat, 29 janvier 2010.

-MINOT Maxime, Proposition de loi n° 2795 renforçant la protection des travailleurs contre les discriminations et le harcèlement lié à leur emploi, *Assemblée nationale*, 7 avril 2020.

-MOREL-A-L'HUISSIER Pierre et a., Proposition de loi n° 3535 visant à préserver le maillage territorial des centres d'incendie et de secours, *Assemblée nationale*, 1^{er} mars 2016.

-MOREL-A-L'HUISSIER Pierre, Proposition de loi n° 3572 visant à équiper chaque service départemental d'incendie et de secours d'un hélicoptère médicalisé, *Assemblée nationale*, 22 juin 2011.

-MOREL-A-L'HUISSIER Pierre, Proposition de loi n° 403 vise à préserver le maillage territorial des centres d'incendie et de secours, *Assemblée nationale*, 2 novembre 2022.

-MOREL-A-L'HUISSIER Pierre, Proposition de loi n° 463 visant à préserver le maillage territorial des centres d'incendie et de secours, *Assemblée nationale*, 6 décembre 2017.

-MOREL-À-L'HUISSIER Pierre, Proposition de résolution européenne n° 2619 visant à préserver le bénévolat dans le modèle français des sapeurs-pompiers volontaires par rapport aux directives européennes, *Assemblée nationale*, 14 mai 2024.

-PEU Stéphane et a., Proposition de loi n° 3451 visant à garantir effectivement le droit à l'eau par la mise en place de la gratuité sur les premiers volumes d'eau potable et l'accès pour tous à l'eau pour les besoins nécessaires à la vie et à la dignité, *Assemblée nationale*, 20 octobre 2020.

-THIÉRIOT Jean-Louis et MICHEL-KLEISBAUER Philippe, Proposition de résolution européenne n° 5139 visant à exclure les sapeurs-pompiers volontaires et les militaires du champ d'application de la directive européenne sur le temps de travail, *Assemblée nationale*, 1^{er} mars 2022.

-VIRY Stéphane et a., Proposition de loi n° 1201 tendant à instaurer le 112 comme le véritable numéro d'urgence unique sur l'ensemble du territoire national, *Assemblée nationale*, 25 juillet 2018.

IX) Articles de presse

-ALBERTINI Antoine et SEELow Soren, « Les fausses alertes à la bombe, un phénomène loin d'être nouveau mais qui alimente la fièvre ambiante », *Le Monde*, 24 octobre 2023.

-ANÉ Claire, « La sortie de la crise liée au Covid-19 s'est traduite par une hausse de la pauvreté et des inégalités », *Le Monde*, 14 novembre 2023.

-ARNOLD Laurent, « Hôpital Nord Franche-Comté : un renfort de la réserve sanitaire jamais vu arrive aux urgences », *L'Est Républicain*, 24 janvier 2024.

-AUFFRET Simon, « Les pompiers obtiennent la revalorisation de leur prime de feu, et mettent fin à 8 mois de grève », *Le Monde*, 28 janvier 2020.

-AUFFRET Simon, « Nous sommes devenue les médecins des pauvres : les pompiers face à l'évolution du métier », *Le Monde*, 2 décembre 2019.

-BALDEWECK Yolande, « Incendie de Wintzenheim : le gîte n'était ni déclaré ni conforme aux normes », *Le Figaro*, 10 août 2023.

-BASSI Olivier, « Les pompiers de Vendée s'équipent de drones grâce au Fonds vert », *Les Échos*, 11 janvier 2024.

-BÉGUIN François, « Fin du numerus clausus, médecins salariés...les mesures du plan santé », *Le Monde*, 17 septembre 2018.

-BÉGUIN François, « La tentation du départ des médecins de l'hôpital public », *Le Monde*, 14 novembre 2019.

-BÉGUIN François, « Valognes teste des urgences allégées », *Le Monde*, 5 mars 2016.

-BERTHELIER Anthony et HENNEQUIN Lucie, « Coronavirus : le gouvernement ressuscite une médaille de 1884 pour les soignants », *Huffington Post*, 13 mai 2020.

-BERTRAND Olivier, « Erreurs en chaîne sous le tunnel du Mont-Blanc », *Libération*, 31 janvier 2005.

-BEZAT Jean-Michel, « La manifestation des infirmières confirme la persistance d'un profond malaise », *Les Échos*, 27 septembre 1991.

-BIENVAULT Pierre, « JO 2024 : recruter des agents de sécurité, un vrai défi olympique pour Paris », *La Croix*, 27 janvier 2023.

-BIRCHEM Nathalie, « Cédric Herrou définitivement relaxé », *La Croix*, 31 mars 2021.

-BISSUEL Bertrand, « Sécurité sociale : en 2024, le déficit pourrait être supérieur de 6 milliards d'euros aux prévisions », *Le Monde*, 30 mai 2024.

-BORDENET Camille, « Casernes rurales cherchent pompiers volontaires désespérément », *Le Monde*, 29 décembre 2022.

-BOUCHACOURT Soline, « Les mairies débordées par l'ouverture sauvage des bouches d'incendie », *Le Point*, 23 juin 2017.

-BRONNER Luc, CESSAC Marjorie et POMMIERS Eléa, « Incendie d'un gîte en Alsace : après le drame, le respect des normes de sécurité en question », *Le Monde*, 10 août 2023.

-BROSSEAU Fleur, « Cancer du poumon : un patient britannique est le premier à recevoir le vaccin expérimental de BioNTech », *Science & Vie*, 24 août 2024.

- BUFFET Charlie, « Yves Ballu, historien de la montagne. Seule la gratuité assure l'égalité devant les secours », *Libération*, 2 mars 1999.
- CHAYET Delphine, « Le 112, l'appel européen d'urgence médicale », *Le Figaro*, 19 juin 2011.
- CHARRIER Pascal, « Attentats du 13 novembre : ce soir-là, on a compris que l'on avait été vraiment utile », *La Croix*, 12 novembre 2016.
- CHETRIT Judith, « Sécurité civile : quand les sapeurs-pompiers aident les jeunes à en devenir les acteurs », *La Gazette des communes*, 27 juillet 2016.
- CHEVAL Alain et FELLMANN Cécile, « Mulhouse : la prise d'otages au lycée Roosevelt était un canular », *Dernières Nouvelles d'Alsace*, 06 novembre 2019.
- CHICHIZOLA Jean, « Les maires demandent le maintien des CRS sur les plages », *Le Figaro*, 21 août 2018.
- CLAVREUL Laetitia, « Plus de 6 millions de Français n'ont pas accès rapidement aux urgences », *Le Monde*, 13 mars 2012.
- CORNEVIN Christophe, « Explosion des appels abusifs dans les services de secours », *Le Figaro*, 19 février 2010.
- COUVREUR Olivier, « Des milliers de pompiers crient leur colère à Paris », *Le Figaro*, 3 novembre 2011.
- D'HUART Arnaud, « Lettres anonymes, menaces, délation... Le scandale des soignants stigmatisés et rejetés par leurs voisins », *Valeurs actuelles*, 31 mars 2020.
- DE COMARMOND Leïla, « Covid : la crise a renforcé l'attachement des français aux services publics », *Les Échos*, 18 janvier 2022.
- DE COMARMOND Leïla, « Santé, éducation, justice : l'image des services publics continue de se dégrader en France », *Les Échos*, 20 février 2024.
- DECHENAUD David, « Quelles sanctions pour des appels abusifs aux CTA ? », *Sapeurs-pompiers de France Le Mag [en ligne]*, 17 mai 2019.
- DESCOURS Guillaume, « Les ouvertures sauvages de bouches d'incendie sont dangereuses et coûtent cher », *Le Figaro*, 23 juin 2017.
- EL IDRISSI Abdelhak et PASCUAL Julia, « D'après l'enquête sur la mort d'au moins 27 personnes dans la Manche, les secours français n'écoutaient pas le canal radio de détresse lors du drame », *Le Monde*, 15 mars 2024.
- ELIE Mathilde, « Emmanuel Macron dévoile son plan de lutte contre les feux de forêt », *La Gazette des communes [en ligne]*, 28 octobre 2022.

-ELIE Mathilde, « La proposition de loi Matras veut conforter l'avenir des sapeurs-pompiers », *La Gazette des communes*, 12 mai 2021.

-ELIE Mathilde, « Les sapeurs-pompiers expérimentent l'utilisation des caméras-piétons », *La Gazette des communes*, 05 septembre 2019.

-ELIE Mathilde, « A Erôme, supprimer la caserne de pompiers c'est comme enlever l'église du village », *La Gazette des communes [en ligne]*, 11 juin 2019.

-ELIE Mathilde, « Hausse des agressions physiques contre les sapeurs-pompiers », *La Gazette des communes*, 14 février 2022.

-ELIE Mathilde, « Sapeurs-pompiers : la prime de feu revalorisée, la grève suspendue », *La Gazette des communes [en ligne]*, 28 janvier 2020.

-ELIE Mathilde, « Temps de travail : les sapeurs-pompiers interpellent les candidats aux élections européennes », *La Gazette des communes [en ligne]*, 6 mars 2019.

-FICEK, Isabelle « Fausses alertes à la bombe, menaces contre les élus : l'exécutif décidé à sévir », *Les Échos*, 20 octobre 2023.

-FICHAUX Jérémy, « Déserts médicaux : toujours moins de médecins généralistes », *Gazette Santé-social*, 9 janvier 2024.

-FLOC'H Benoit, « L'État mesure l'efficacité de ses services publics », *Le Monde*, 20 décembre 2018.

-FOHR Didier, « Les pompiers condamnés pour le crash de Saint-Sauveur », *L'Est Républicain*, 22 mars 2017.

-GALAUD Flore, « Georges-Pompidou : grève aux urgences », *Le Figaro*, 09 mars 2012.

-GARCIA Pierre, « Les grands chantiers du Beauvau de la sécurité civile », *La Gazette des communes [en ligne]*, 23 avril 2024.

-GARCIA Pierre, « Sapeurs-pompiers : l'intersyndicale appelle à une mobilisation le 16 mai », *La Gazette des communes [en ligne]*, 16 avril 2024.

-GARGANNE Salomé, « Cher : un hôpital en grève illimitée pour défendre l'accès aux soins de proximité », *Le Figaro*, 11 juin 2018.

-GAZZANE Hayat, « La Cour des comptes préconise déjà aux pompiers de faire payer des interventions », *Le Figaro*, 26 mars 2016.

-GEOFFROY Romain, « Aide médicale d'État : trois questions sur sa suppression votée au Sénat », *Le Monde*, 9 novembre 2023.

-GUARINOS Nicolas, « Sans mesure d'urgence, la moitié des hôpitaux privés seront déficitaires l'an prochain », *Le Point*, 21 septembre 2023.

-GUÉRARD Stéphane, « Samu 93 : Grève éclair pour une victoire éclatante », *L'Humanité*, 26 décembre 2018.

-GUÉRIN Jonathan, « Charente : les missions des pompiers font débat », *Sud-Ouest*, 14 novembre 2016.

-GUIBERT Nathalie, « Coronavirus : des attentes vis-à-vis des armées en décalage avec la réalité », *Le Monde*, 25 mars 2020.

-GUTTING Nora, « Les sapeurs-pompiers de l'Yonne dotés d'une flotte de drones », *L'Yonne Républicaine*, 06 septembre 2018.

-HALISSAT Ismaël, « Pompiers : il faut qu'on puisse se consacrer aux vraies urgences », *Libération*, 21 mars 2019.

-HAUTEVILLE Jean-Michel, « À la Guadeloupe, la difficile réintégration des soignants suspendus », *Le Monde*, 9 avril 2023.

-IMBACH Romain et AUBERT Raphaëlle, « AZF, vingt ans après : où en est le risque industriel en France ? », *Le Monde*, 21 septembre 2021.

-JABRE Léna, « SDIS : la mise en œuvre des pactes capacitaires pour 2023 est lancée », *La Gazette des communes*, 22 mars 2023.

-JABRE Léna, « Sécurité civile : une doctrine opérationnelle remplace le règlement d'instruction et de manœuvre », *La Gazette des communes [en ligne]*, 26 janvier 2023.

-JACQUE Muryel, « Le réchauffement climatique va multiplier les pandémies », *Les Échos*, 2 mai 2022.

-JAMET Constance et LECLERC Jean-Marc, « La lourde facture laissée par les faux disparus du Verdon », *Le Figaro*, 18 août 2013.

-JARJAILLE Isabelle, « Les autoroutes désormais gratuites pour les pompiers en intervention », *La Gazette des communes*, 07 novembre 2019.

-JEANBLANC Anne, « Les cliniques pourraient recevoir deux fois plus d'urgences », *Le Point*, 16 avril 2018.

-JOUANNEAU Hervé, « Olivier Richefou : les incendies de l'été ont révélé des besoins humains et matériels », *La Gazette des communes [en ligne]*, 19 septembre 2022.

-JOUANNEAU Hervé, « Sapeurs-pompiers : Gérard Collomb nomme une mission pour relancer le volontariat », *La Gazette des communes [en ligne]*, 4 décembre 2017.

-JOUBERT Aline, « Les vraies no-go zones, on en parle ? », *Journal Marianne*, 26 janvier 2015.

-JULLIEN Dorian, « Naufrages en Méditerranée : plus de 2 000 hommes, femmes et enfants sont morts ou disparus depuis le début de l'année, le bilan de 2022 est déjà dépassé », *Le Monde*, 10 août 2023.

-KRUG François, « 21 août 2015, Thalys 9364, de simples passagers se transforment en héros », *Le Monde*, 16 décembre 2015.

-LAZAROVA Rouja, « Hébergement d'urgence : les recours contre l'État se multiplient », *La Gazette Santé-Social*, 20 octobre 2023.

-LE BERRE Jean-Sébastien, « Les sapeurs-pompiers de l'Indre ont des yeux dans le ciel », *La Nouvelle République*, 25 octobre 2018.

-LE CŒUR Philippe, « Paris 2024 : les efforts de formation d'agents de sécurité privée ne devraient pas suffire pour être au rendez-vous des Jeux », *Le Monde*, 20 octobre 2023.

-LE CŒUR Philippe, « Paris 2024 : les formations aux métiers de la sécurité privée en vue des Jeux ont conduit à 10 200 embauches », *Le Monde*, 6 février 2024.

-LE ROMANSER Apolline, « La T2A, tarification à l'acte décriée », *Libération*, 9 janvier 2023.

-LÉCHENET Alexandre, « Déserts médicaux : la fin du numérus clausus, un impact à long terme sur les territoires », *La Gazette des communes [en ligne]*, 9 décembre 2021.

-LECLERC Jean-Marc, « Criminalité : menace sur la transparence des chiffres », *Le Figaro*, 9 mars 2020.

-LECOINTRE Geneviève, « Affaire Naomi Musenga : l'opératrice du Samu renvoyée devant le tribunal correctionnel », *Les Dernières Nouvelles d'Alsace*, 28 mai 2024.

-LEFEBVRE Christophe, « Appels SAMU et pompiers dans la métropole lilloise : faut-il mutualiser ? », *La Voix du Nord*, 6 mai 2016.

-LEROY-TERQUEM Éric, « Appels d'urgence : réunir les secours et la sécurité dans des plateformes communes », *La Gazette des communes*, 16 août 2016.

-LEROY-TERQUEM Éric, « Les budgets des SDIS, en carte et à la loupe », *La Gazette des communes*, 03 mars 2017.

-LESQUEL Emmanuelle, « Les plans communaux de sauvegarde ne sont pas encore assez opérationnels », *La Gazette des communes [en ligne]*, 9 novembre 2015.

-LEVRAY Nathalie, « Hébergement d'urgence : l'État condamné à rembourser plus d'un million d'euros à un département », *La Gazette Santé-Social*, 6 janvier 2023.

-LIPPERT Anna, « La guerre en Ukraine provoque une ruée sur les bunkers en Allemagne », *Les Échos*, 12 avril 2022.

-LOISY Florian, « Les pompiers de l'Essonne en grève dès ce lundi », *Le Parisien*, 11 novembre 2018.

-LOISY Florian, « Les pompiers de l'Essonne s'équipent d'un drone dernier cri à 47 000 € », *Le Parisien*, 03 décembre 2017.

-LOUREL Lukas, « Une première en France : un défibrillateur a été transporté par un drone de secours pour venir en aide à des victimes d'arrêts cardiaques », *La Dépêche*, 16 juin 2024.

-LUCAS Emmanuelle, « Les premiers secours, grande cause nationale 2016 », *La Croix*, 2 mai 2016.

-MADELINE Béatrice, « Le vieillissement de la population, un défi qui dépasse de loin le problème des retraites », *Le Monde*, 6 mars 2023.

-MALYE François et VINCENT Jérôme, « Classement des Samu : quand le 15 ne répond pas », *Le Point*, 22 août 2018.

-MANNEVY Charlotte, « À Nouméa, les émeutes compliquent l'accès aux soins : des gens qui en ont besoin ne se font plus soigner », *Le Monde*, 17 mai 2024.

-MARCHAL Quentin, « Guerre en Ukraine : le Kremlin fait construire un abri antiatomique à Moscou », *Le Point*, 5 juin 2023.

-MARIAGE Juliette, « Strasbourg. Alerte au colis piégé. Cinq heures de grosse pagaille Place des Halles », *Dernières Nouvelles d'Alsace*, 16 octobre 2019.

-MARTIN Marlène, « Le nombre d'interventions des ambulanciers pour urgence a explosé dans la Nièvre », *Le Journal du Centre*, 31 mars 2022.

-MARZOLF Émile, « Le gouvernement donne le coup d'envoi de son plan pour protéger les hôpitaux des cyberattaques », *Acteurs publics [en ligne]*, 4 janvier 2024.

-MATHIOT Cédric, « Combien de morts y avait-il eu lors de la canicule de 2003 ? », *Libération*, 6 août 2018.

-MAYLE François et VINCENT Jérôme, « Classement des Samu : quand le 15 ne répond pas », *Le Point*, 22 août 2018.

-MÉRÉO Florence, « Hôpitaux de Paris : le plan de Martin Hirsch pour lutter contre la violence », *Le Parisien*, 15 mai 2018.

-MERGUI Mourad, « Tout savoir sur la loi Matras du 25 novembre 2021 », *La Gazette des communes*, 26 janvier 2022.

-MEYNAND Fabian, « SDIS : des conclusions à charge de la Cour des comptes », *La Gazette des communes*, 11 janvier 2012.

-MIGNON-COLOMBET Astride, « Non-respect du confinement : une mise en danger de la vie d'autrui ? », *Les Échos*, 23 mars 2020.

- MOLÉNAT Xavier, « La première cartographie des déserts médicaux », *Alternatives Économiques*, 2017/7, p. 95.
- MOREAU Nora, « Bretagne : les pompiers capables de géolocaliser des victimes en 30 secondes », *Le Parisien*, 9 mai 2017.
- MOREL Laura, « Guêpes et frelons : les sociétés spécialisées de l'Allier interviennent plusieurs dizaines de fois par jour », *La Montagne*, 17 août 2020.
- MOUSSI Nassim, « Il faut engager un plan national d'action en faveur de l'amélioration de la prise en charge de détenus âgés », *Le Monde*, 7 août 2022.
- NUNES Éric, « La réquisition porte une atteinte très forte aux droits des grévistes », *Le Monde*, 21 octobre 2010.
- PEIRON Denis, « Le drame du barrage de Malpasset refait surface », *La Croix*, 14 octobre 2009.
- PERRIER Nathalie, « Les sapeurs-pompiers interpellent les candidats aux élections européennes », *La Gazette des communes [en ligne]*, 5 mars 2024.
- PERRIER Nathalie, « Les villes s'organisent pour pallier l'absence de CRS sur les plages », *La Gazette des communes [en ligne]*, 22 mai 2024.
- PERRIER Nathalie, « Sécurité des Jeux Olympiques : et les autres territoires ? », *La Gazette des communes [en ligne]*, 12 mai 2024.
- PERRIN Olivier, « Après le séisme en Turquie, Erdogan, confronté à l'hostilité des rescapés, joue déjà sa réélection », *Le Temps*, 10 février 2023.
- PHILLIPSON Amélie, « Quand la religion empêche les médecins de travailler », *La Dépêche*, 30 novembre 2017.
- PIEL Simon, « L'aide médicale d'État, un dispositif discuté à gauche comme à droite », *Le Monde*, 10 octobre 2012.
- PINAUD Olivier, « Météo, attaque terroriste ou accident industriel... Le téléphone mobile devient un outil d'alerte », *Le Monde*, 9 juin 2022.
- PLUMMER William et GAZZANE Hayat, « Crise de l'hôpital public : ce que contient le plan d'urgence du gouvernement pour l'hôpital », *Le Figaro*, 20 novembre 2019.
- POMMIERS Eléa, « A Clamecy, un combat pour conserver les urgences », *Le Monde*, 1^{er} mars 2018.
- POMMIERS Eléa, « Dans les petits villages, les rues sans nom et sans numéro vont disparaître », *Le Monde*, 14 février 2022.
- PRIEUR Joël, « Le bénévolat agréé de sécurité civile en renfort. Retex national : Associations agréées de sécurité civile », *Secours-Mag*, Hors-série, juin 2020, p. 30.

- PROUST Claudine, « Il y a 50 ans, il inventait SOS Médecins », *Le Parisien*, 1^{er} juin 2016.
- RAFENBERG Marina, « En Grèce, de nouveaux incendies meurtriers ravagent plusieurs régions », *Le Monde*, 23 août 2023.
- RAUDE Jocelyn, « Vaccination : une hésitation française », *The Conversation [en ligne]*, 2 décembre 2020.
- RAULIN Nathalie, « Plan hôpital : un petit passage à la caisse pour éviter la casse », *Libération*, 20 novembre 2019.
- RINO Marie-Danièle, « Les réserves communales de sécurité civile », *Risques Infos (IRMa)*, juin 2013, p. 11.
- ROMÉO Lou, « La pauvreté et les inégalités s'accroissent en France », *Le Point*, 14 novembre 2023.
- ROSENWEG Daniel, « La moitié des urgences publiques en grève », *Le Parisien*, 1^{er} septembre 2019.
- ROSENWEG Daniel, « Urgences santé : n'hésitez pas à vous rendre dans une clinique ! », *Le Parisien*, 15 juin 2019.
- ROSIER Florence, « VIH : un médicament préventif efficace, avec deux injections par an seulement, suscite l'enthousiasme », *Le Monde*, 25 juillet 2024.
- ROUSSEAU Céline, « Hôpital : le 15, cache-misère des urgences hospitalières », *L'Humanité*, 1^{er} août 2023.
- SCHELL Jean-Daniel, « Réserves communales, l'exemple américain des CERT », *Risques Infos (IRMa)*, juin 2013, p. 12.
- SCHMAUCH Jean-François, « Pourquoi stopper les fermetures de casernes ? », *Sapeurs-pompiers de France*, 2016, p. 54.
- SECKEL Henri, « Sursollicitation, manque de moyens, violences : les pompiers annoncent un été de grève », *Le Monde*, 25 juin 2019.
- SEELOW Soren, « Attentat du Thalys : le héros américain, le terroriste marocain et les démons de la traduction », *Le Monde*, 4 décembre 2020.
- SEELOW Soren, « Pour les pompiers, les émeutes ont été pires que celles de 2005 », *Le Monde*, 5 juillet 2023.
- SÉNÉCAT Adrien, « Comment fonctionne le SAMU, mise en cause après de graves dysfonctionnements à Strasbourg ? », *Le Monde*, 9 mai 2018.
- SÉNÉCAT Adrien, « Panne des numéros d'urgence : le rapport de l'État souligne les défaillances d'Orange », *Le Monde*, 22 juillet 2021.

-SÉNÉCHAL Jeanne, « Crise des urgences : 31 personnes sont mortes de manière inattendue au mois de décembre », *Le Figaro*, 2 janvier 2023.

-SÉRÉ Ludovic, « Incendies de l'été : il faut que les français réalisent que leurs pompiers ont été à la limite de la rupture », *Libération*, 8 septembre 2022.

-SERRAJORDIA Esther, « Journée mondiale des premiers secours : les français encore trop peu formés », *La Croix*, 9 septembre 2023.

-SERRAJORDIA Esther, « Vieillir en prison, la double peine », *La Croix*, 5 février 2024.

-SERVIÈRE Samuel-Frédéric, « Sapeurs-pompiers : +30% d'agressions physiques en 2021 », *Fondation IFRAP*, 10 mai 2022.

-SIGOT Françoise, « Les pompiers de Lyon et du Rhône veulent plus de moyens », *La Gazette des communes*, 28 novembre 2018.

-SIGOT Françoise, « Vers la fermeture d'un quart des centres d'incendie et de secours de la Drôme », *La Gazette des communes* [en ligne], 11 février 2016.

-SIX Nicolas, « Six questions sur FR-Alert, le système d'alerte d'urgence qui arrive sur nos smartphones », *Le Monde*, 21 juin 2022.

-SIZINE Mickaël, « Oise : un drone pompier bientôt prêt à intervenir en cas d'incendie », *Le Parisien*, 02 février 2017.

-SMOLAR Piotr, « En Israël, une ONG révolutionne les services de secours », *Le Monde*, 6 décembre 2016.

-SOTO José, « Le plan communal de sauvegarde, outil pour se préparer aux risques », *Maires de France*, janvier 2016, p. 54.

-SOYKURT Sophie, « La protection fonctionnelle des agents territoriaux et hospitaliers », *La Gazette Santé-social*, 9 mai 2017.

-STROMBONI Camille, « Dans les services des urgences, une crise qui s'éternise et des soignants qui s'épuisent », *Le Monde*, 7 mai 2023.

-STROMBONI Camille, « Des SMUR, services chargés des urgences vitales, ferment à leur tour », *Le Monde*, 31 août 2023.

-STROMBONI Camille, « Des services d'urgence toujours sous pression partout en France : fermetures partielles, explosion du temps d'attente... », *Le Monde*, 21 août 2024.

-STROMBONI Camille, « Déserts médicaux : l'accès aux spécialistes est de plus en plus difficile », *Le Monde*, 27 septembre 2022.

-STROMBONI Camille, « Financement des hôpitaux : la sortie partielle de la tarification à l'activité se prépare », *Le Monde*, 2 octobre 2023.

- SUGY Paul, « Affrontements entre pompiers et CRS : un symptôme du délitement de l'État ? », *Le Figaro*, 29 janvier 2020.
- TENDIL Michel, « Le Sénat propose l'anonymat des témoins pour renforcer la sécurité des sapeurs-pompiers », *Dossier Localtis : La Banque des territoires [en ligne]*, 7 mars 2019.
- TESSIER Pascale, « Les mineurs non-accompagnés vont s'inviter au congrès des départements », *La Gazette des communes [en ligne]*, 8 novembre 2023.
- TONNELIER Audrey, « Dette des hôpitaux : l'État va reprendre 10 milliards d'euros en trois ans », *Le Monde*, 20 novembre 2019.
- TOURANCHEAU Patricia, « Ce 25 juillet-là, huit morts à la station Saint-Michel », *Libération*, 1^{er} octobre 2002.
- TREDAN Maxime, « Les collectivités face au phénomène du « street-pooling », *La Gazette des communes [en ligne]*, 30 juillet 2018.
- TRUJILLO Elsa, « Panne des numéros d'urgence : la responsabilité d'Orange risque-t-elle d'être engagée ? », *Le Figaro*, 3 juin 2021.
- UNTERSINGER Martin, « A-t-on le droit de "vidéosurveiller" l'hôpital ? », *Le Monde*, 18 mai 2018.
- VAILLANT Gautier, « Emmanuel Macron pose les jalons de son plan pour l'hôpital », *La Croix*, 15 mai 2020.
- VALLEAU Louis, « Incendie : le mécanisme d'entraide européen permet-il de faire face à plusieurs feux d'envergure en même temps ? », *Le Figaro*, 21 juillet 2023.
- VERBAERE Isabelle, « Les sapeurs-pompiers peuvent désormais réaliser de nouveaux actes médicaux », *La Gazette des communes [en ligne]*, 27 avril 2022.
- VERBAERE Isabelle, « Sapeurs-pompiers : ce que va changer la loi Matras », *La Gazette des communes*, 17 novembre 2021.
- VERBAERE Isabelle, « Baisse du volontariat : un rapport pointe la fermeture des centres de secours », *La Gazette des communes [en ligne]*, 21 septembre 2016.
- VERBAERE Isabelle, « Une circulaire éclaire des zones d'ombre du référentiel », *La Gazette des communes*, 11 juin 2015.
- VERBAERE Isabelle, « Les réserves communales de sécurité civile, précieuses alliées des maires », *La Gazette des communes*, 16 juillet 2024.
- WANECQ Charles-Antoine, « L'appel d'urgence, une histoire à deux chiffres ou à trois numéros », *Huffington-Post*, 13 février 2015.
- WANECQ Charles-Antoine, « Recevoir l'appel urgent à Paris, de 1920 à 1980 : la gestion des flux médicaux et secouristes », *Flux*, 2018, n° 111-112, p. 7.

-WOITIER Cloé, « Les agressions font partie du quotidien du sapeur-pompier », *Le Figaro*, 5 août 2013.

-ZIGNANI Gabriel, « Faut-il systématiquement solliciter les sapeurs-pompiers pour procéder à la destruction des nids de frelons asiatiques ? », *La Gazette des communes [en ligne]*, 25 janvier 2019.

-ZIGNANI Gabrielle, « La création d'une Agence du numérique de la sécurité civile », *La Gazette des communes*, 9 octobre 2018.

X) Déclarations ou communications publiques

-ALLIOT-MARIE Michèle, Déclaration de la ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales sur l'instauration d'un dialogue entre les SDIS et le SAMU pour un meilleur secours à la personne, 25 juin 2008.

-ASSOCIATION DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF), Communication sur les secours, 21 février 2024.

-BORNE Élisabeth, Déclaration de la ministre des Transports sur la gratuité des péages autoroutiers pour les secours, 4 avril 2019.

-BUSSEREAU Dominique, Président de l'Association des départements de France (ADF), Communiqué de presse sur l'avenir des Sapeurs-pompiers, 13 octobre 2017.

-CANIVET Guy, MALLET Jean-Claude, LEBEGUE Daniel et SILGUY (DE) Yves-Thibault, « *L'État et les monopoles régaliens* », Conférence du cycle « Où va l'État ? », Conseil d'État, 9 juillet 2014.

-CAZENEUVE Bernard, Déclaration du ministre de l'Intérieur, sur l'action des secours lors des attentats de Paris du 13 novembre 2015, 17 décembre 2015.

-CHIRAC Jacques, Discours du Président de la République, sur la mission des pompiers dans la lutte contre l'insécurité et leurs conditions de travail, 11 décembre 2001.

-COLLOMB Gérard, ministre de l'Intérieur, Discours devant le 125ème Congrès des sapeurs-pompiers de France à Bourg-en-Bresse, 29 septembre 2018.

-COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, Déclaration relative au sauvetage des migrants naufragés, 19 octobre 2023.

-DARMANIN Gérald, Déclaration du ministre de l'Intérieur, à l'occasion de l'ouverture du Beauvau de la Sécurité civile, Paris, 23 avril 2024.

-FÉDÉRATION NATIONALE DES SAPEURS-POMPIERS DE FRANCE, « Élection présidentielle 2017. Les propositions des sapeurs-pompiers », document d'interpellation à destination des candidats.

-FÉDÉRATION NATIONALE DES SAPEURS-POMPIERS DE FRANCE, Interpellation des sapeurs-pompiers de France. Élections européennes 2019 et 2024.

-HOLLANDE François, Déclaration du Président de la République, sur les défis et priorités de la politique de santé et de la protection sociale, Nice, 20 octobre 2012.

-MACRON Emmanuel, Déclaration du président de la République sur la lutte contre les feux de forêts, 28 octobre 2022.

-MACRON Emmanuel, Prise de parole du président de la République lors d'échanges avec des acteurs de la sécurité civile et de la lutte contre les feux de forêt, 2 juin 2023.

-ROUSSEAU Aurélien, Déclaration du ministre de la Santé, 129^e Congrès des sapeurs-pompiers de France, 7 octobre 2023.

-SARKOZY Nicolas, Déclaration du ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, sur les mesures en faveur de la promotion du volontariat parmi les sapeurs-pompiers, Paris, 31 mars 2003.

-SAUVÉ Jean-Marc, « Y a-t-il trop de droits fondamentaux ? », Discours à la rentrée solennelle de la Faculté de droit de Montpellier, 18 septembre 2012.

-TOURAINÉ Marisol, Déclaration de la ministre des Affaires Sociales et de la Santé, sur la prise en charge des patients dans les services médicaux d'urgence, leur accès sur tout le territoire et leur financement, devant le 6^{ème} Congrès de la Société française de médecine d'urgence, 31 mai 2012.

RÉFÉRENCES NORMATIVES

NB : Les références normatives sont ainsi classées par catégorie de textes et, dans chacune des catégories répertoriées, par ordre chronologique (de la plus ancienne à la plus récente).

I) Textes internationaux

-Convention internationale de Bruxelles pour l'unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvetage maritimes, 23 septembre 1910.

-Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, 4 novembre 1950.

-Convention internationale pour la Sauvegarde de la Vie Humaine en Mer, Londres, 17 juin 1960.

-Convention internationale pour la Sauvegarde de la Vie Humaine en Mer, Londres, 1^{er} novembre 1974.

-Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes, dite « *Search and Rescue* » (SAR), Hambourg, 27 avril 1979.

-Convention des nations-unies sur le droit de la mer, 10 décembre 1982.

-Convention internationale de 1989 (Londres) sur l'assistance maritime.

-Décision n° 91/396/CEE du Conseil, du 29 juillet 1991, relative à la création d'un numéro d'appel d'urgence unique européen.

-Traité sur l'Union européenne, 1^{er} novembre 1993.

-Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, 7 décembre 2000.

-Décision n° 2001/792/UE du Conseil, instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile, 23 octobre 2001.

-Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002, concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques.

-Directive n° 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

-Directive n°2004/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen.

-Décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil, relative au mécanisme de protection civile de l'Union, 17 décembre 2013.

-Règlement n° 223/2014/UE du Parlement européen et du Conseil, relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis, 11 mars 2014.

-Directive n° 2018/1972/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018, établissant le code des communications électroniques européen.

-Décision n° 2019/420/UE du Parlement européen et du Conseil, modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union, 13 mars 2019,

-Règlement n° 2021/836/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union.

-Directive n° 2022/2555 UE du 14 décembre 2022 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l'ensemble de l'Union, modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 et la directive (UE) 2018/1972, et abrogeant la directive (UE) 2016/1148.

II) Textes constitutionnels

-Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

-Préambule de la Constitution de 1946.

-Constitution du 4 octobre 1958.

III) Textes législatifs

-Loi du 16 Vendémiaire An V (7 octobre 1793)

-Loi du 11 Frimaire An VII (1^{er} décembre 1798) qui détermine le mode administratif de recettes et dépenses départementales, municipales et communales.

- Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale.

-Loi du 24 juillet 1889 sur la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés.

-Loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite.

-Loi du 1^{er} avril 1898 relative aux sociétés de secours mutuels.

-Loi du 28 juin 1904 sur le service des enfants assistés.

-Loi du 14 juillet 1905 relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, privés de ressources.

- Loi du 8 avril 1935, relative à l'organisation des mesures de protection et de sauvegarde de la population civile.
- Loi du 11 juillet 1938, sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre.
- Loi du 4 octobre 1940, relative au Secours national.
- Loi du 25 octobre 1941 modifiant les articles 228 et 248 du code pénal et portant obligation de dénoncer les crimes ou projets de crimes attentatoires aux personnes et de secourir les personnes en danger.
- Loi du 21 décembre 1941 relative aux hôpitaux et hospices civils.
- Loi n° 47-649 du 9 avril 1947 portant ratification du décret relatif à l'institution du régime de sécurité sociale des fonctionnaires.
- Loi n° 61-89 du 25 janvier 1961 relative aux assurances maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles et des membres non-salariés de leur famille.
- Loi n° n°63-777 du 31 juillet 1963 relative à certaines modalités de la grève dans les services publics.
- Loi n°75-624 du 11 juillet 1975 modifiant et complétant certaines dispositions du droit pénal.
- Loi n° 78-12 du 4 janvier 1978 relative à la responsabilité et à l'assurance dans le domaine de la construction.
- Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.
- Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.
- Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.
- Loi n° 86-11 du 6 janvier 1986 relative à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires.
- Loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé.
- Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.
- Loi n° 91-748 du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière.
- Loi n° 91-1389 du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service.
- Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS), dite « loi Pasqua ».

- Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours.
- Loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers.
- Loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications.
- Loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle.
- Loi n° 2001-74 du 30 janvier 2001 autorisant l'adhésion du Gouvernement de la République française à la convention internationale de 1989 sur l'assistance.
- Loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport.
- Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.
- Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé
- Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.
- Loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière.
- Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003, relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.
- Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.
- Loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom.
- Loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.
- Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.
- Loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports.
- Loi n° 2007-294 du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur.
- Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.
- Loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs.
- Loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire.

- Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.
- Loi n° 2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public.
- Loi n° 2010-238 du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation.
- Loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État.
- Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit
- Loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique.
- Loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure.
- Loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées.
- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).
- Loi n° 2015-294 du 17 mars 2015 visant à introduire une formation pratique aux gestes de premiers secours dans la préparation du permis de conduire.
- Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.
- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).
- Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.
- Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.
- Loi n° 2016-87 du 2 février 2016 créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie.
- Loi n° 2016-1428 du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils.
- Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.
- Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017, de finances pour 2018.
- Loi n° 2018-527 du 28 juin 2018 relative au défibrillateur cardiaque.

- Loi n° 2018-697 du 3 août 2018, relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique.
- Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maitrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.
- Loi n°2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé.
- Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.
- Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.
- Loi n° 2020-840 du 3 juillet 2020 visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent.
- Loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale.
- Loi n° 2021-502 du 26 avril 2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification
- Loi n°2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.
- Loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire.
- Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.
- Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels.
- Loi n° 2022-46 du 22 janvier 2022 renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique.
- Loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.
- Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.
- Loi n° 2022-1089 du 30 juillet 2022 mettant fin aux régimes d'exception créées pour lutter contre l'épidémie liée à la Covid-19.
- Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du Ministère de l'intérieur.
- Loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie

-Loi n° 2023-1268 du 27 décembre 2023 visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels.

-Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

IV) Textes réglementaires

-Ordonnance de la Marine du mois d'aout 1681.

-Ordonnance des échevins de la ville de Paris du 11 mars 1733 pour faire cesser les rumeurs selon lesquelles on devient sujet à payer redevance envers la ville lorsqu'on utilise les sceaux municipaux dans une maison où s'est déclaré un incendie.

-Décret du 23 Messidor An II (11 juillet 1794).

-Arrêté du Directoire exécutif du 1er Germinal An VII (21 mars 1799), qui prescrit des mesures pour prévenir l'incendie des salles de spectacle.

-Décret impérial du 18 septembre 1811, portant création du corps des sapeurs-pompiers pour la ville de Paris.

-Décret impérial du 3 janvier 1813 sur les mines.

-Ordonnance du 7 novembre 1821 portant réorganisation du corps des sapeurs-pompiers de la Ville de Paris.

-Décret impérial du 5 décembre 1866.

-Ordonnance de police du 27 mars 1906, concernant les mesures préventives et les secours dans la Ville de Paris.

-Ordonnance de police du 10 janvier 1927, sur les mesures préventives dans les théâtres, music-hall, concerts, bals, cinémas et autres spectacles et divertissements publics.

-Décret-loi du 12 novembre 1938 sur les mesures de protection contre l'incendie et l'organisation et l'inspection des corps des sapeurs-pompiers.

-Décret-loi du 29 juillet 1939 portant création d'un bataillon de marins-pompiers à Marseille.

-Décret-loi du 19 octobre 1939, sur la reconstitution de l'œuvre du Secours national.

-Décret du 7 février 1941 relatif à la protection contre l'incendie des bâtiments ou locaux recevant du public : théâtres et établissements de spectacles et d'audition, grands magasins et autres établissements ouverts au public, installations électriques et mesures d'exécution et de police.

-Ordonnance du 18 juillet 1944, complétant et modifiant la réglementation générale de la défense passive.

- Ordonnance n°45-1391 du 25 juin 1945 concernant le concours des citoyens à la justice et à la sécurité publique.
- Ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale.
- Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1948, relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et portant création de l'office national d'immigration.
- Décret n° 54-856 du 13 août 1954 relatif à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public.
- Décret n° 55-1164 du 29 août 1955 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 91 du code de l'urbanisme et de l'habitation.
- Décret n° 62-13 du 8 janvier 1962 relatif au matériel de signalisation utilisé sur les plages et lieux de baignade.
- Décret n° 63-86 du 1er février 1963 portant publication de l'accord entre la France et le Luxembourg sur l'assistance mutuelle entre les services d'incendie et de secours français et luxembourgeois.
- Arrêté interministériel du 29 octobre 1964 instituant une commission nationale de secourisme.
- Décret n° 65-1045 du 2 décembre 1965 instituant l'obligation pour certains établissements hospitaliers de se doter de moyens mobiles de secours et de soins d'urgence.
- Décret n° 65-1178 du 31 décembre 1965 relatif au régime financier applicable aux moyens mobiles de secours et de soins d'urgence.
- Décret n° 66-37 du 7 janvier 1966 instituant un brevet national de secourisme.
- Décret n°67-155 du 28 février 1967 portant création d'une brigade de sapeurs-pompiers de Paris.
- Décret n° 67-1063 du 15 novembre 1967 portant règlement d'administration publique pour la construction des immeubles de grande hauteur et leur protection contre les risques d'incendie et de panique.
- Décret n° 77-17 du 4 janvier 1977 relatif à l'enseignement et la pratique du secourisme.
- Arrêté du 18 octobre 1977 de sécurité pour la construction des immeubles de grande hauteur et leur protection contre les risques d'incendie et de panique.
- Arrêté du 1er février 1978 approuvant le règlement d'instruction et de manœuvre des sapeurs-pompiers communaux.
- Décret n° 78-1146 du 7 décembre 1978 concernant l'agrément des contrôleurs techniques et le contrôle technique obligatoire.

-Arrêté du 25 juin 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public.

-Décret n° 80-1151 du 30 décembre 1980 portant publication 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.

-Décret n° 85-580 du 5 juin 1985 publication de la convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes, faite à Hambourg le 27 avril 1979.

-Arrêté du 31 janvier 1986 relatif à la protection contre l'incendie des bâtiments d'habitation.

-Décret n° 87-1005 du 16 décembre 1987 relatif aux missions et à l'organisation des unités participant au Service d'aide médicale urgente appelées SAMU.

-Décret n° 88-531 du 2 mai 1988 portant organisation du secours, de la recherche et du sauvetage des personnes en détresse en mer.

-Décret n° 88-623 du 6 mai 1988 relatif à l'organisation générale des services d'incendie et de secours.

-Décret n° 89-207 du 07 avril 1989 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave.

-Arrêté du 5 juillet 1990 fixant les consignes générales de délestages sur les réseaux électriques.

-Décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels.

-Décret n° 91-834 du 30 août 1991 relatif à la formation aux premiers secours.

-Décret n° 94-1112 du 19 décembre 1994 relatif à la communication au centre des impôts foncier ou au bureau du cadastre de la liste alphabétique des voies de la commune et du numérotage des immeubles.

-Décret n° 97-48 du 20 janvier 1997 portant diverses mesures relatives au secourisme.

-Décret n° 97-646 du 31 mai 1997 relatif à la mise en place de services d'ordre par les organisateurs de manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif.

-Décret n° 99-1039 du 10 décembre 1999 relatif aux sapeurs-pompiers volontaires

-Décret n° 2003-1141 du 28 novembre 2003 portant modification du décret n° 99-1039 du 10 décembre 1999 relatif aux sapeurs-pompiers volontaires.

-Décret n° 2004-1222 du 17 novembre 2004 relatif aux obligations de service public et au financement du service universel des communications électroniques et modifiant le code des postes et des communications électroniques.

-Décret n° 2005-328 du 7 avril 2005 relatif aux modalités d'organisation de la permanence des soins et aux conditions de participation des médecins à cette permanence et modifiant le code de la santé publique.

-Décret n° 2005-768 du 7 juillet 2005 relatif aux conditions techniques minimales de fonctionnement des établissements mentionnés au 6° du I de l'article L. 312-1 du Code de l'action sociale et des familles.

-Arrêté du 7 juillet 2005 fixant le cahier des charges du plan d'organisation à mettre en œuvre en cas de crise sanitaire ou climatique et les conditions d'installation d'un système fixe de rafraîchissement de l'air dans les établissements mentionnés au I de l'article L. 313-12 du code de l'action sociale et des familles.

-Arrêté du 8 août 2005 modifiant l'arrêté du 7 juillet 2005 fixant le cahier des charges du plan d'organisation à mettre en œuvre en cas de crise sanitaire ou climatique et les conditions d'installation d'un système fixe de rafraîchissement de l'air dans les établissements mentionnés au I de l'article L. 313-12 du code de l'action sociale et des familles

-Décret n° 2005-1157 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.

-Décret n° 2005-1158 du 13 septembre 2005 relatif aux plans particuliers d'intervention concernant certains ouvrages ou installations fixes et pris en application de l'article 15 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile.

-Décret n° 2006-41 du 11 janvier 2006 relatif à la sensibilisation à la prévention des risques, aux missions des services de secours, à la formation aux premiers secours et à l'enseignement des règles générales de sécurité.

-Décret n°2006-576 du 22 mai 2006 relatif à la médecine d'urgence et modifiant le Code de la santé.

-Arrêté du 18 juillet 2006 portant approbation des règles de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements pénitentiaires et fixant les modalités de leur contrôle (*JORF*, 20 août 2006).

-Arrêté du 7 novembre 2006 fixant le référentiel national relatif aux dispositifs prévisionnels de secours.

-Décret n° 2006-1354 du 8 novembre 2006 relatif à la sécurité d'ouvrages du réseau routier et modifiant le code de la voirie routière

-Arrêté du 8 novembre 2006 fixant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels de plus de 500 mètres du réseau transeuropéen.

-Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

-Arrêté du 12 février 2007 relatif aux médecins correspondants du service d'aide médicale urgente.

- Arrêté du 18 avril 2007 portant application des dispositions des articles R. 118-3-9 et R. 118-4-4 du code de la voirie routière et relatif à la composition et la mise à jour des dossiers préliminaire et de sécurité et au compte rendu des incidents et accidents significatifs.
- Arrêté du 24 avril 2009 relatif à la mise en œuvre du référentiel portant sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente.
- Arrêté du 25 mars 2010 portant retrait de l'agrément de sécurité civile de la Fédération unité mobile de premiers secours, assistance médicale.
- Décret n° 2010-809 du 13 juillet 2010 relatif aux modalités d'organisation de la permanence des soins.
- Ordonnance n° 2011-1012 du 24 août 2011 relative aux communications électroniques.
- Arrêté du 30 décembre 2011 portant règlement de sécurité pour la construction des immeubles de grande hauteur et leur protection contre les risques d'incendie et de panique.
- Décret n° 2012-492 du 16 avril 2012 relatif aux indemnités des sapeurs-pompiers volontaires.
- Décret n° 2013-1186 du 18 décembre 2013 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels.
- Décret n° 2014-1253 du 27 octobre 2014 relatif aux dispositions des livres III, VI et VII de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure.
- Décret n° 2015-114 du 2 février 2015 modifiant l'article R. 129-13 du code de la construction et de l'habitation.
- Décret n° 2015-235 du 27 février 2015 relatif à la défense extérieure contre l'incendie.
- Arrêté du 5 juin 2015 portant modification de l'annexe I et de l'annexe VI du référentiel commun d'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente du 25 juin 2008.
- Arrêté du 19 juin 2015 est venu modifier l'arrêté du 31 juin 1986 sur la protection contre l'incendie des bâtiments d'habitation.
- Arrêté ministériel du 15 décembre 2015 fixant le référentiel national de la défense extérieure contre l'incendie.
- Arrêté du 17 décembre 2015 relatif à l'utilisation de l'espace aérien par les aéronefs qui circulent sans personne à bord.
- Décret n° 2016-1023 du 26 juillet 2016, relatif au projet régional de santé.
- Décret n° 2016-1327 du 6 octobre 2016 relatif à l'organisation de la réponse du système de santé (dispositif « ORSAN ») et au réseau national des cellules d'urgence médico-psychologique pour la gestion des situations sanitaires exceptionnelles.

- Arrêté du 24 octobre 2016 portant modification du règlement de sécurité pour la construction des immeubles de grande hauteur et leur protection contre les risques d'incendie et de panique.
- Arrêté du 2 janvier 2017 fixant les critères de classement des services départementaux d'incendie et de secours.
- Arrêté du 21 janvier 2017 portant classement des services départementaux d'incendie et de secours.
- Ordonnance n° 2018-20 du 17 janvier 2018 relative au service de santé des armées et à l'Institution nationale des invalides.
- Arrêté du 27 février 2017 relatif à la formation continue des agents de sécurité.
- Arrêté du 30 juin 2017 instituant une sensibilisation aux « gestes qui sauvent ».
- Arrêté du 6 octobre 2017 modifiant l'arrêté du 19 février 2010 relatif aux modalités de l'épreuve pratique de l'examen du permis de conduire des catégories B et B1.
- Décret n°2018-856 du 8 octobre 2018 portant création de l'Agence du numérique de la sécurité civile.
- Arrêté du 31 octobre 2018 modifiant l'arrêté du 21 janvier 2017 portant classement des services départementaux d'incendie et de secours.
- Arrêté du 17 décembre 2018 relatif à la conception des aéronefs civils qui circulent sans personne à bord, aux conditions de leur emploi et aux capacités requises des personnes qui les utilisent.
- Décret n° 2018-1186 du 19 décembre 2018 relatif aux défibrillateurs automatisés externes.
- Décret n° 2019-19 du 9 janvier 2019 relatif au système d'information et de commandement unifié des services d'incendie et de secours et de la sécurité civile « NexSIS 18-112 ».
- Décret n° 2019-743 du 17 juillet 2019 relatif aux conditions de l'expérimentation de l'usage de caméras individuelles par les sapeurs-pompiers dans le cadre de leurs interventions.
- Arrêté du 4 mars 2020 relatif à la mobilisation de la réserve sanitaire.
- Ordonnance n° 2020-309 du 25 mars 2020 relative à la garantie de financement des établissements de santé et aux régimes complémentaires obligatoires de sécurité sociale.
- Décret n° 2020-903 du 24 juillet 2020 portant revalorisation de l'indemnité de feu allouée aux sapeurs-pompiers professionnels.
- Décret n° 2020-1168 du 24 septembre 2020 relatif aux règles applicables aux installations dans lesquelles des substances dangereuses sont présentes dans des quantités telles qu'elles peuvent être à l'origine d'accidents majeurs.

-Arrêté du 24 septembre 2020 modifiant l'arrêté du 26 mai 2014 relatif à la prévention des accidents majeurs dans les installations classées mentionnées à la section 9, chapitre V, titre Ier, du livre V du code de l'environnement.

-Arrêté du 24 septembre 2020 relatif au stockage en récipients mobiles de liquides inflammables, exploités au sein d'une installation classée pour la protection de l'environnement soumise à autorisation.

-Décret n° 2020-1169 du 24 septembre 2020 modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement et la nomenclature annexée à l'article R. 122-2 du code de l'environnement

-Arrêté du 24 septembre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 4 octobre 2010 relatif à la prévention des risques accidentels au sein des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation.

-Arrêté du 13 octobre 2020 relatif à la mobilisation de la réserve sanitaire.

-Décret n° 2020-1325 du 30 octobre 2020 relatif à l'aide médicale de l'État et aux conditions permettant de bénéficier du droit à la prise en charge des frais de santé pour les assurés qui cessent d'avoir une résidence régulière en France.

-Décret n° 2021-216 du 25 février 2021 relatif à la réforme du financement des structures des urgences et des structures mobiles d'urgence et de réanimation et portant diverses dispositions relatives aux établissements de santé.

-Arrêté du 6 avril 2021 relatif aux modalités de financement mentionnées à l'article L. 162-22-8-2 du code de la sécurité sociale des structures des urgences et des structures mobiles d'urgence et de réanimation.

-Décret n° 2021-469 du 19 avril 2021 relatif à la sensibilisation à la lutte contre l'arrêt cardiaque et aux gestes qui sauvent.

-Ordonnance n° 2021-650 du 26 mai 2021 portant transposition de la directive UE 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen et relative aux mesures d'adaptation des pouvoirs de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.

-Arrêté du 7 juillet 2021 définissant les références techniques relatives à la continuité des radiocommunications dans les tunnels pour les services publics qui concourent aux missions de sécurité civile.

-Arrêté du 17 décembre 2021 relatif aux montants du forfait patient urgences prévu à l'article L. 160-13 du code de la sécurité sociale.

-Décret n° 2022-621 du 22 avril 2022 relatif aux actes de soins d'urgence relevant de la compétence des sapeurs-pompiers.

-Arrêté du 22 avril 2022 modifiant l'arrêté du 30 novembre 2006 fixant les modalités d'établissement de la convention entre les services d'incendie et de secours et les établissements de santé sièges des SAMU mentionnée à l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales.

-Arrêté du 22 avril 2022 fixant le montant et les modalités de versement de l'indemnité de substitution pour l'adaptation de la couverture opérationnelle d'un service d'incendie et de secours sur un secteur non couvert par une garde ambulancière.

-Arrêté du 13 juillet 2022 relatif à l'engagement de moyens par les services d'incendie et de secours sur le réseau routier ou autoroutier concédé et aux conditions d'accès et d'usage aux infrastructures routières ou autoroutières, à titre gratuit, des véhicules des services d'incendie et de secours en opération.

-Décret n° 2022-629 du 22 avril 2022 relatif aux actes professionnels pouvant être accomplis par des ambulanciers dans le cadre de l'aide médicale urgente.

-Décret n° 2022-631 du 22 avril 2022 portant réforme des transports sanitaires urgents et de leur participation à la garde.

-Décret n° 2022-1091 du 29 juillet 2022 relatif aux modalités de création et d'exercice de la fonction de conseiller municipal correspondant incendie et secours.

-Décret n° 2022-1316 du 13 octobre 2022 relatif au contenu des contrats territoriaux de réponse aux risques et aux effets potentiels de menaces.

-Décision n° 2022-2372 du 1er décembre 2022 modifiant la décision n° 02-1179 du 19 décembre 2002 établissant la liste des numéros d'urgence devant être acheminés gratuitement par les opérateurs de communications électroniques.

-Arrêté du 5 janvier 2023 portant modification des dispositions relatives à la formation professionnelle des agents exerçant une activité privée de sécurité.

-Arrêté du 20 janvier 2023 portant abrogation de l'arrêté du 1er février 1978 approuvant le règlement d'instruction et de manœuvre des sapeurs-pompiers communaux.

-Décret n° 2023-283 du 19 avril 2023 relatif à la mise en œuvre de traitements d'images au moyen de dispositifs de captation installés sur des aéronefs pour des missions de police administrative.

-Décret n° 2023-767 du 11 août 2023 relatif à la mise à disposition par les communes des données relatives à la dénomination des voies et à la numérotation des maisons et autres constructions.

-Décret n° 2023-881 du 15 septembre 2023 relatif aux dispositions du Code de l'environnement

-Arrêté du 26 septembre 2023 fixant le montant de l'indemnité horaire de base des sapeurs-pompiers volontaires.

-Décret n° 2023-922 du 6 octobre 2023 relative à la commission de conciliation paritaire chargée d'examiner les désaccords sur la qualification de carences ambulancières.

V) Circulaires

-Circulaire interministérielle du 5 avril 1944 relative à la création et à l'aménagement des points d'eau.

-Circulaire interministérielle n° 465 du 10 décembre 1951.

-Circulaire du 20 février 1957 relative à la protection contre l'incendie dans les communes rurales.

-Circulaire n° 86-204 du 19 juin 1986, sur la surveillance des plages et lieux de baignade d'accès non payant.

-Circulaire n° 89-21 du 19 décembre 1989 relative au contenu et aux modalités d'élaboration des plans destinés à porter secours à de nombreuses victimes dénommés « plans rouges ».

-Circulaire du 24 juillet 1991 concernant la création, l'organisation et le fonctionnement des centres opérationnels départementaux d'incendie et de secours et des centres de traitement de l'alerte.

-Circulaire du 21 avril 1995 relative à la mise en place du 112, numéro de téléphone d'urgence unique européen.

-Circulaire n° 36-600 du 19 décembre 1995, relative à l'organisation et à l'emploi de la gendarmerie en montagne.

-Circulaire interministérielle n° 2000-63 du 25 août 2000 relative à la sécurité dans les tunnels du réseau routier national.

-Circulaire n°2001-67 du 04 octobre 2001, relative à la prise en compte des risques technologiques lors de la délivrance des permis de construire.

-Circulaire n° DHOS/P1/2005/327 du 11 juillet 2005 relative au recensement des actes de violence dans les établissements mentionnés à l'article 2 du titre IV du statut général de la fonction publique.

-Circulaire du 12 août 2005 relative aux réserves communales de sécurité civile.

-Circulaire DHOS/DSS/CNAMTS/O1/1B n° 2007-137 du 23 mars 2007 relative aux maisons médicales de garde et au dispositif de permanence des soins en médecine ambulatoire

-Circulaire n° 5209/SG du 13 avril 2007 relative à la Charte de la laïcité dans les services publics.

- Circulaire DHOS/01/DDSC/BSIS n° 2007-388 du 26 octobre 2007 relative à la définition des indisponibilités ambulancières telles que prévues par l'arrêté du 30 novembre 2006 et aux conventions passées entre les services d'incendie et de secours et les établissements de santé sièges des SAMU.
- Circulaire interministérielle DHOS/O1/DDSC/BSIS n° 2007-457 du 31 décembre 2007 relative à la nécessité d'établir une mise en cohérence des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques et des schémas régionaux d'organisation sanitaire.
- Circulaire n° 2007-36 du 15 mai 2008 relative au classement et à la réglementation sécurité incendie (habitation ou ERP) applicable aux établissements accueillant des personnes âgées, y compris les logements-foyers pour personnes âgées.
- Circulaire du 6 juin 2011 relative aux orientations générales pour la mise en œuvre des moyens publics concourant au secours en montagne et sa formalisation dans le cadre d'une disposition spécifique ORSEC.
- Circulaire n° DGOS/2014/359 du 22 décembre 2014 relative aux modalités d'organisation du travail applicables dans les structures d'urgence SAMU-SMUR.
- Circulaire du 26 mai 2015 relative aux orientations en matière de sécurité civile.
- Circulaire n° 2016-017 du 8 décembre 2015 relative à la mise en œuvre du programme des cadets de la sécurité civile au sein des établissements scolaires.
- Circulaire interministérielle n° DGOS/R2/DGSCGC/2015/190 du 5 juin 2015 relative à l'application de l'arrêté du 24 avril 2009 relatif à la mise en œuvre du référentiel portant sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente.
- Circulaire du 8 mars 2016 relative à la politique nationale des exercices territoriaux pour la période 2017-2019.
- Circulaire du 26 décembre 2016 relative à la généralisation du contrat territorial de réponse aux risques et aux effets potentiels des menaces.
- Circulaire du 13 mars 2018 portant évaluation et renforcement des protocoles de préventions et de lutte contre les agressions visant les sapeurs-pompiers.
- Circulaire du 21 mars 2018 relative à la politique pénale.
- Circulaire du 24 avril 2018 relative au mécénat chez les sapeurs-pompiers.
- Circulaire n° 700/SGDSN/PSE/PSN du 2 octobre 2018 relative à la doctrine nationale d'emploi des moyens de secours et de soins face à une action terroriste mettant en œuvre des matières chimiques.
- Circulaire du 10 décembre 2019 relative à la mise en place des pactes capacitaires impliquant les collectivités locales et les services d'incendie et de secours.

-Circulaire du 20 août 2020 relative au plan de prévention et de lutte contre les agressions visant les sapeurs-pompiers.

-Circulaire interministérielle n° DGOS/R2/SG/DGSCGC/2020/183 du 21 octobre 2020 relative à l'emploi des associations agréées de sécurité civile dans le cadre de la crise Covid-19.

-Circulaire n° 6250/SG du 10 mars 2021 relative à la relance de l'investissement dans le système de santé dans le cadre du Ségur de la santé et de France Relance.

-Circulaire du 7 décembre 2021 sur la politique nationale et orientations ministérielles relatives aux exercices territoriaux de gestion de crises pour la période 2022-2024.

-Circulaire du 13 décembre 2022 relative aux événements estivaux pendant les Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

-Circulaire du 31 janvier 2023 relative à la mise en œuvre des pactes capacitaires.

-Circulaire du 4 mai 2023 relative à la prévention des feux de forêts d'espaces naturels et agricoles.

VI) Instructions ministérielles

-Instruction ministérielle du 5 février 1952, sur l'organisation des secours dans le cadre départemental au cas de sinistre important : plan ORSEC.

-Instruction W DGS/DUS/BOP/2014/62 du 24 février 2014 relative à l'organisation de la prise en charge de l'urgence médico-psychologique.

-Directive interministérielle du 11 juin 2015 relative à la planification de défense et de sécurité nationale.

-Instruction ministérielle n° DGOS/RH4/2015/234 du 10 juillet 2015 relative au référentiel national de gestion du temps de travail médical applicable dans les structures de médecine d'urgence prévu par la circulaire n°DGOS/2014/359 du 22 décembre 2014 relative aux modalités d'organisation du travail applicables dans les structures d'urgences-SAMU-SMUR.

-Instruction interministérielle n° 2016-103 du 24 août 2016 sur la sensibilisation et la formation aux premiers secours et aux gestes qui sauvent.

-Instruction n° DGOS/R2/2016/351 du 24 novembre 2016 relative à l'actualisation du diagnostic des populations situées à plus de trente minutes d'un accès aux soins urgents.

-Instruction n° DGOS/RH3/DGCS/Cellule de crise/2021/193 du 9 septembre 2021 relative à la mise en œuvre de l'obligation vaccinale dans les établissements de santé, sociaux et médico-sociaux (NOR : SSAH2127421J ; *BO ministère de la Santé* n° 2021/16, 15 septembre 2021).

-Instruction n° DGOS/DGCS/DSS/2022/182 du 10 juillet 2022 relative à la mise en œuvre opérationnelle des mesures de la mission flash pour les soins urgents et non programmés pour l'été 2022.

RÉFÉRENCES JURISPRUDENTIELLES

NB : Les jurisprudences sont ainsi classées par juridiction et, dans chacune des catégories répertoriées, par ordre chronologique (de la plus ancienne à la plus récente).

I) Juridictions internationales

A – Cour de justice de l'Union européenne (ou des communautés européennes avant 2009)

- CJCE, 12 novembre 1969, *Stauder c./ Stadt Ulm.*, aff. n° 29/69.
- CJCE, 16 juin 1987, *Commission c./ Italie*, aff. n° C-118/85.
- CJCE, 25 octobre 2001, *Ambulanz Glockner*, aff. n° C-475/99.
- CJCE, 14 juillet 2005, *Personalrat der Feuerwehr Hamburg*, aff. n° C-52/04.
- CJCE, 11 septembre 2008, aff. n° C-274/07.
- CJUE (GC), 26 février 2013, *Akerberg Fransson*, aff. n° C-617/10.
- CJUE (GC), 3 octobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami*, aff. n° C.583/11P.
- CJUE, 5^e Ch., 21 février 2018, *Ville de Nivelles c./ Rudy Matzak*, aff. n° C-518/15
- CJUE, 5 septembre 2019, aff. n° C-417/18.
- CJUE, 22 décembre 2022, aff. n° C-61/21.

B – Cour européenne des droits de l'Homme

- CEDH, 21 juin 1988, *Plattform Ärzte für das Leben c./ Autriche*, n° 10126/82.
- CEDH, 17 janvier 2002, *Aff. Calvelli et Ciglio c./ Italie*, n° 32967/96.
- CEDH, 2 décembre 2008, *Aff. Milan Furdik c./ Slovaquie*, n°42994/05.
- CEDH, 14 septembre 2011, *Aff. Ciechonska c./ Pologne*, n° 19776/04.
- CEDH, 9 avril 2013, *Aff. Mehmet Sentürk et Bekir Sentürk c./ Turquie*, n° 13423/09.
- CEDH, 30 novembre 2016, *Aff. Aydoğdu c./ Turquie*, n° 40448/06.
- CEDH, 24 juillet 2020, *Aff. Marius Alexandru et Marinela Stefan c./ Roumanie*, n° 78643/11.

- CEDH, 7 juillet 2022, *Safi et a. c/ Grèce*, n° 5418/15.
- CEDH, 8 décembre 2022, *K. c./ France*, n° 34349/18.
- CEDH, 4 juillet 2024, *Loic Le Dall c./ France*, n° 21655/23.

C – Autres juridictions internationales

- CEDS, 12 septembre 2023, *Union syndicale Solidaires SDIS c./ France*, n° 176/2019 et 193/2020.

II) Conseil constitutionnel

- CC, 16 juillet 1971, *Liberté d'association*, décision n° 71-44 DC.
- CC, 15 janvier 1975, *IVG*, décision n° 74-54 DC.
- CC, 12 juillet 1979, *Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales*, décision n° 79-107 DC.
- CC, 25 juillet 1979, *Service public de la radio-télévision*, décision n° 79-105 DC.
- CC, 22 juillet 1980, *Loi sur la protection et le contrôle des matières nucléaires*, décision n° 80-117 DC.
- CC, 23 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, décision n° 85-197 DC.
- CC, 7 janvier 1988, *Loi relative à la mutualisation de la Caisse nationale de crédit agricole*, décision n° 87-232 DC.
- CC, 22 janvier 1990, *Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé*, décision n° 89-269 DC.
- CC, 8 janvier 1991, *Loi Evin relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme*, décision n° 90-283 DC.
- CC, 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, décision n° 93-325 DC.
- CC, 27 juillet 1994, *Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal*, décision n° 94-343/344 DC.
- CC, 23 juillet 1996, *Loi relative à l'entreprise nationale France télécom*, décision n° 96-380 DC.

-CC, 18 mars 2009, *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, décision n° 2009-578 DC.

-CC, 27 septembre 2013, *Société SCOR SE*, décision n° 2013-344 QPC.

-CC, 17 octobre 2014, *Chambre syndicale des cochers chauffeurs / CGT-Taxis*, décision n° 2014-422 QPC.

-CC, 16 septembre 2016, *Assemblée des départements de France*, décision n° 2016-565 QPC.

-CC, 29 mars 2018, décision n° 2017-695 QPC.

-CC, 6 juillet 2018, *M. Cédric H et autre*, décision n° 2018-717/718 QPC.

-CC, 11 octobre 2019, *Union nationale des étudiants en droit, gestion, AES, sciences économiques, politiques et sociales et autres*, décision n° 2019-809 QPC.

-CC, 20 mai 2021, *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*, décision n° 2021-817 DC.

-CC, 5 août 2021, *Loi relative à la gestion de la crise sanitaire*, décision n° 2021-824 DC.

-CC, 15 octobre 2021, *Société Air France*, décision n° 2021-940 QPC.

-CC, 20 janvier 2022, *Loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure*, décision n° 2021-834 DC.

-CC, 21 janvier 2022, *Loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le Code de la santé publique*, décision n° 2022-835 DC.

-CC, 31 mars 2023, décision n° 2023-1042 QPC.

-CC, 14 septembre 2023, *Franck. G*, décision n° 2023-1059 QPC.

III) Tribunal des conflits

-TC, 8 février 1873, *Blanco*.

IV) Juridictions administratives

A – Conseil d'État

-CE, 29 décembre 1911, *Chomel*.

-CE, 10 novembre 1916, *Sieur Marc et Chambre syndicale des propriétés immobilières de la ville de Paris*, n° 24263.

-CE, 10 août 1918, *Société Ciné National*.

- CE, Ass., 17 juin 1932, *Cne de Castelnaudary*, n° 12045.
- CE, 17 décembre 1937, *Garnier et Legris*.
- CE, Sect., 5 mars 1943, *Chavat*
- CE, 2 avril 1943, *Musin*.
- CE, Ass., 30 novembre 1945, *Faure*.
- CE, Ass., 22 novembre 1946, *St-Priest-la-Plaine*, n°s 74725 et 74726.
- CE, 29 décembre 1949, *Société Ciné Lorrain*.
- CE Ass., 7 juillet 1950, *Dehaene*, n° 01645.
- CE, Sect. 12 juin 1953, *Ville de Toulouse*, n° 83087.
- CE, 6 janvier 1954, *Ville d'Yssingeaux c./ Mazet*.
- CE, Sect., 22 mars 1957, *Cie d'assurance L'urbaine et la Seine*.
- CE, 22 mars 1957, *Cne de Grigny*.
- CE, 13 décembre 1957, *Hôpital-hospice de Vernon*.
- CE, 8 janvier 1958, *Cne de Batz-de-Tranquelléon*.
- CE, 2 décembre 1960, *Sieur Strohmaier c./ Cne de Petit-Quevilly*, n°s 7656 et 8325.
- CE, 24 février 1961, *Sieur Isnardon*, n° 40013.
- CE, 27 juin 1961, *Cne de St-André-des Alpes*.
- CE, Sect., 19 janvier 1962, *Min. Agriculture c/ Barcons et Cne Vernet-les-Bains*.
- CE, 29 novembre 1963, *Dame Veuve Brun et a.*, n°s 58962 et 59082.
- CE, 31 mars 1965, *Cne de Brigny*.
- CE, 13 juillet 1966, *Leygues*.
- CE, Sect., 28 avril 1967, n° 65449.
- CE, 6 mars 1968, *Huet*, n° 71841.
- CE, 29 mai 1968, *Prod'homme*, n° 68806.
- CE, 26 février 1969, n° 73811.

- CE, 10 décembre 1969, *Sieurs Simon, Quarteron et Visserias*, n° 73996, 73997 et 73998.
- CE, 25 septembre 1970, *Cne de Batz-sur-Mer c./ Dame veuve Tesson*, n° 73703 et 73727.
- CE, 9 octobre 1970, *Gaillard*.
- CE, Ass., 27 novembre 1970, *Appert-Collin*, n° 75992.
- CE, 15 mars 1972, *Ministère de l'Équipement et du Logement c./ Dame Pham Ngoc*.
- CE, 12 avril 1972, *Chatelier*, n° 80983.
- CE, 5 avril 1974, *Allieu*, n° 87140.
- CE, Sect., 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*.
- CE, 19 juin 1974, *Sieur Broutin*, n° 88410.
- CE, 6 juin 1975, *Ville de Sarreguemines*, n° 90180.
- CE, 7 janvier 1976, *Centre hospitalier régional d'Orléans*, n° 92162
- CE, 4 février 1976, *Syndicat CFDT du centre psychothérapique de Thuir*, n° 97686.
- CE, Sect., 12 mars 1976, *Raynal*, n° 99121.
- CE, Sect., 1^{er} juillet 1977, *Cne de Coggia*, n° 97476.
- CE, 14 octobre 1977, *Syndicat général CGT personnels des affaires sociales et union syndicale CFDT*, n° 98807.
- CE, Sect., 28 octobre 1977, n° 95537 et 01493.
- CE, 16 février 1979, *Mallison*.
- CE, 7 mars 1980, *SARL Cinq-sept*, n° 03473, Lebon, p. 129.
- CE, 9 mai 1980, *Cne de Ladignac-le-Long*, n° 07213 et 07393.
- CE, Sect., 3 octobre 1980, *Lemarquand*, n° 16589.
- CE, 3 octobre 1980, *Gambini*,
- CE, 20 février 1981, *Cne de St-Quay-Portrieux*, n° 16449.
- CE, 14 décembre 1981, *Cne de Montmorot*, n° 13543.
- CE, 14 décembre 1981, *Guinard*, n° 21258.

- CE, 11 juin 1982, *Berjon*, n° 16567.
- CE, 25 juin 1982, *Chouchana*, n° 19807.
- CE, 13 mai 1983, *Dame veuve Levèfre c./ Cne de Tanneron*, n° 30538.
- CE, 29 juillet 1983, n° 37688.
- CE, 20 juin 1984, *Association Les amis de la Terre*, n° 35552.
- CE, 22 juin 1984, *Mme N. c./ Cne de Vignale*, n° 40605.
- CE, 24 juillet 1984, *M. Renucci*, n° 47835.
- CE, Sect., 5 octobre 1984, *Commissaire de la République de l'Ariège*, n° 47875.
- CE, 5 décembre 1984, *Ville de Versailles c./ Lopez*, n° 48639.
- CE, 7 février 1985, *Vve Espitalier c/ Cne Revest-les-Brousses*.
- CE, 8 mars 1985, *Les Amis de la Terre*.
- CE, 8 novembre 1985, *Rijlaarsdam*, n° 35177.
- CE, 19 février 1986, *Mme Ramel*, n° 56003.
- CE, 14 mai 1986, *Cne de Cilaos*, n° 45296, 45297, 45298 et 45299.
- CE, 8 octobre 1986, n° 61503 et 61495.
- CE, 10 juin 1988, *Cne de Saintes-Marie-de-la-Mer*.
- CE, 14 octobre 1988, *Le Goff*.
- CE, 21 octobre 1988, *Syndicat national des transporteurs aériens*, n° 72862, 72863, 73062.
- CE, 10 mai 1989, n° 69049.
- CE, 30 avril 1990, *Cne de Couéron*, n° 61493.
- CE Avis, 3 mars 1993, n° 353155.
- CE, Sect., 28 juillet 1993, n° 117449.
- CE, 18 mars 1994, *Rimasson*, n° 92410.
- CE, 8 avril 1994, *Benferhat*, n° 109434.
- CE, 20 novembre 1995, *SA du Salamandrier*, n° 138660.

- CE, 31 janvier 1997, n° 156276.
- CE, 20 juin 1997, *Theux*, n° 139495.
- CE, 13 mars 1998, *Améon*, n° 89370.
- CE, 29 avril 1998, *Cne de Hannappes*, n° 164012.
- CE, 16 novembre 1998, *Centre hospitalier de Brive*, n° 178585
- CE, 30 novembre 1998, *Mme Rosenblatt*, n° 183359
- CE, 17 décembre 1999, *Établissement public de santé St-André-lez-Lille*, n° 19347.
- CE, 29 décembre 1999, *Communauté urbaine de Lille*, n° 197502.
- CE, 26 octobre 2001, *Mme Sennanyaké*, n° 198546.
- CE, Ord., 16 août 2002, *Mme Feuillatey c./ CHU St-Étienne*, n° 249552.
- CE, 28 novembre 2003, *Cne de Moissy-Cramayel*, n° 238349.
- CE, 9 décembre 2003, *Mme Aguillon et a.*, n° 262186.
- CE, 31 mars 2004, *Syndicat Sindicatu di i travagliadori corsi*, n° 242858.
- CE, 1^{er} décembre 2004, *Onesto*, n° 260551.
- CE, 7 juin 2006, *GISTI et a.*, n° 285576.
- CE, 09 novembre 2007, *Centre hospitalier spécialisé Paul-Guiraud de Villejuif*, n° 293987.
- CE, 25 juin 2008, n° 295849.
- CE, 17 décembre 2008, *Garde des Sceaux*, n° 292088.
- CE, Sect., 12 octobre 2009, *Charline Chevillard et Cts B.*, n° 297075.
- CE, 9 décembre 2009, *Caurette*, n° 311785.
- CE, 29 janvier 2010, *SCCV Troisset*, n° 329121
- CE, 18 février 2010, *Consorts Aujollet*, n° 318891.
- CE, 12 mars 2010, *Cne d'Hoenheim*, n° 308974.
- CE, 9 juillet 2010, *Veyrier c./ Cne de La Roque-sur-Pernes*, n° 304463.
- CE, 30 juillet 2010, *SDIS de la Charente*, n° 309578.

- CE, Ord., 28 septembre 2011, *Association départementale de protection civile du Val-de-Marne*, n° 352771.
- CE, Ord., 10 février 2012, n°356456.
- CE, 26 mars 2012, *Cne de Vergèze*, n° 336459.
- CE, 9 mai 2012, *M. Bartolo*, n° 335932.
- CE, 26 novembre 2012, *Thillard*, n° 344778.
- CE, 23 janvier 2013, *M. T. c./ Conseil départemental de l'ordre des médecins du Rhône*, n° 344704.
- CE, 8 avril 2013, *Syndicat général CGT du CHU de Toulouse*, n° 367453.
- CE, 31 mai 2013, n° 350887.
- CE, 19 novembre 2013, *Cne d'Étables-sur-Mer*, n° 352955.
- CE, 26 février 2014, *Cne du Castellet*, n° 356571.
- CE, 3 novembre 2014, *FASPP*, n° 375534.
- CE, 13 mars 2015, n° 358677.
- CE, Ord., 23 novembre 2015, n° 394540 et 394568.
- CE, 19 octobre 2016, *Académie de Lille*, n° 401102.
- CE, 12 mai 2017, *SDIS de la Marne*, n° 390665.
- CE, 12 juillet 2017, n° 394254.
- CE, 19 juillet 2017, n° 395083.
- CE, 31 juillet 2017, *Cne de Calais c./ Ministère de l'Intérieur*, n° 412125 et 412171.
- CE, Ord., 25 janvier 2019, n° 427170, 427169, 427167, 426950 et 426949.
- CE, Ord., 25 janvier 2019, *M. A c/ Conseil départemental d'Indre-et-Loire*, n° 427159.
- CE, 24 octobre 2019, *Sté OGIC*, n° 419646.
- CE, 22 novembre 2019, n° 422655.
- CE, 19 décembre 2019, *SDIS du Loiret*, n° 426031.
- CE, 5 février 2020, n° 423972.

- CE, Ord., 17 avril 2020, *Cne de Sceaux*, n° 440057.
- CE, 10 juillet 2020, n° 428409.
- CE, 12 février 2021, *Mme D. c/ Cne de Colomiers*, n° 429801.
- CE, 4 août 2021, n° 428409.
- CE, 19 avril 2022, *Syndicat SUD SDIS*, n° 4511727.
- CE, 9 novembre 2022, n° 464460.
- CE, 22 décembre 2022, *ministre des Solidarités et de la Santé*, n° 458724.
- CE, 28 juin 2023, *SDIS du Loiret*, n° 463457.
- CE, Ord., 10 août 2023, n° 476633.
- CE, 13 octobre 2023, n° 473321.
- CE, 15 février 2024, n° 491433.
- CE, Ord., 9 août 2024, n° 496552.

B – Cours administratives d’appel

- CAA Nantes, 21 mars 1990, n° 89NT00523.
- CAA Bordeaux, 18 décembre 1990, *SDIS de la Dordogne*, n° 89BX00575.
- CAA Paris, 4 juin 1992, *Cne de Capesterre Belle-Eau*, n° 91PA00352.
- CAA Nantes, 11 juin 1992, *Delhommeau c./ Hôpital de Laval*, n° 90NT00565.
- CAA Nantes, 1^{er} mars 1995, n° 93NT00477.
- CAA Paris, 15 octobre 1996, *Centre hospitalier René Dubos*, n° 95PA01278.
- CAA Paris, 6 février 1997, *Centre hospitalier de Lamentin*, n° 95PA00570.
- CAA Paris, 9 juin 1998, *Assistance publique – hôpitaux de Paris*, n° 95PA03525.
- CAA Marseille, 1er avril 1999, *Grossan*, n° 97MA01607.
- CAA Nantes, 4 novembre 1999, *Fournel*, n° 97NT01968.
- CAA Lyon, 24 octobre 2000, *Cne de Val d’Isère, SA SAF et Société Mont Blanc hélicoptère*, n° 96LY01868 et 96LY01900.

- CAA Nancy, 29 mars 2001, *Association centre culturel turc*, n° 97NC01910.
- CAA Lyon, 22 mai 2001, n° 98LY01713.
- CAA Lyon, 8 novembre 2001, *Cne de Portes-en-Valdaine*, n° 97LY02923.
- CAA Lyon, 17 décembre 2001, *SDIS de l'Yonne*, n° 97LY20531.
- CAA Douai, 26 février 2002, *Société anonyme d'assurances Union générale du Nord c/ Cne de Sin-le-Noble*, n° 98DA00872.
- CAA Nancy, 30 mai 2002, *CHRU de Reims*, n° 98NC01224.
- CAA Bordeaux, 18 juin 2002, n° 98BX01728.
- CAA Bordeaux, 4 mars 2003, n° 99BX02360.
- CAA Douai, 12 novembre 2003, *CHU de Rouen*, n° 02DA00492.
- CAA Nantes, 17 février 2004, *Hemery*, n° 00NT00477.
- CAA Marseille, 9 mars 2004, n° 01MA02154.
- CAA Bordeaux, 8 novembre 2004, *M. X.*, n° 00BX02205.
- CAA Paris, 30 novembre 2004, *Cne d'Étampes*, n° 01PA03807.
- CAA Douai, 2 décembre 2004, n° 02DA00615.
- CAA Douai, 14 décembre 2004, *SDIS de l'Eure*, n° 01DA00833.
- CAA Paris, 21 décembre 2004, *Ass. Droit au logement Paris et environs*, n° 03PA03824.
- CAA Lyon, 27 janvier 2005, *Cne de Choranche*, n° 00LY01743.
- CAA Douai, 5 juillet 2005, *SDIS de l'Eure c./ Société OTIS*, n° 05DA00005.
- CAA Paris, 27 juillet 2005, *M. Youssef X. c./ BSPP*, n° 02PA03147.
- CAA Bordeaux, 14 novembre 2006, *Centre hospitalier de Châteauroux*, n° 03BX02246.
- CAA Bordeaux, 28 juin 2007, n° 06BX00107.
- CAA Bordeaux, 2 avril 2008, *Sté EDF*, n° 08BX00339.
- CAA Marseille, 22 mai 2008, n° 08MA01878.
- CAA Marseille, 7 juillet 2008, n° 06MA01062.
- CAA Nancy, 30 octobre 2008, *SDIS du Jura*, n° 07NC00809 et 07NC00839.

- CAA Douai, 6 janvier 2009, *Centre hospitalier d'Arras*, n° 08DA00302.
- CAA Nancy, 8 janvier 2009, *CHU de Nancy*, n° 07NC00509.
- CAA Marseille, 25 juin 2009, *Centre hospitalier intercommunal de Toulon-La Seyne-sur-Mer*, n° 07MA02024.
- CAA Nancy, 28 septembre 2009, *Sté Wittmann c./ SDIS de la Moselle*, n° 07NC00634.
- CAA Lyon, 9 octobre 2009, n° 07LY00731
- CAA Lyon, 1^{er} décembre 2009, *SDIS de l'Ain*, n° 07LY00731.
- CAA Versailles, 29 décembre 2009, n° 08VE02135.
- CAA Versailles, 9 février 2010, *Hardouin*, n° 07VE01197.
- CAA Nantes, 16 février 2010, *Groupama Loire-Bretagne*, n° 09NT01124.
- CAA Lyon, 10 juin 2010, *Cne de Domaize et SDIS du Puy-de-Dôme*, n° 08LY01165.
- CAA Lyon, 14 décembre 2010, *SDIS de la Savoie*, n° 09LY03001.
- CAA Marseille, 3 février 2011, n° 09MA01028.
- CAA Lyon, 16 juin 2011, *Syndicat autonome des sapeurs-pompiers de Côte-d'Or*, n° 10LY00214.
- CAA Nancy, 30 juin 2011, n° 10NC01482.
- CAA Paris, 10 novembre 2011, *Mme A. c./ SOS Médecins*, n° 11PA01228.
- CAA Lyon, 5 avril 2012, *Cne de Charly*, n° 11LY01798.
- CAA Nancy, 29 novembre 2012, *CHU de Nancy*, n° 11NC01930.
- CAA Marseille, 1^{er} octobre 2012, n° 09MA01954.
- CAA Marseille, 3 janvier 2013, n° 11MA03064.
- CAA Lyon, 3 janvier 2013, *Cne de Neuville-les-Dames*, n° 12LY00082.
- CAA Lyon, 4 avril 2013, n° 12LY03001.
- CAA Lyon, 16 mai 2013, n° 11LY01798.
- CAA Douai, 12 novembre 2013, n° 13DA00151.
- CAA Marseille, 30 janvier 2014, *Centre hospitalier de Toulon-La Seyne*, n° 11MA00403.

- CAA Marseille, 6 février 2014, *Mme E.*, n° 12MA02052.
- CAA Marseille, 14 mars 2014, *Cne de Risoul*, n° 12MA00922.
- CAA Marseille, 20 mars 2014, *SCI St-Joseph*, n° 13MA03774.
- CAA Douai, 05 mars 2015, *Syndicat autonome des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs, techniques et spécialisés de l'Oise*, n° 14DA00326.
- CAA Bordeaux, 11 mai 2015, *Cne de St-Leu et SDIS de La Réunion*, n° 13BX00324.
- CAA Versailles, 12 novembre 2015, n° 14VE00801.
- CAA Lyon, 4 février 2016, *Centre hospitalier de Montbard*, n° 14LY02334.
- CAA Bordeaux, 29 avril 2016, *SDIS des Deux-Sèvres c./ SARL SGTP Racaud*, n° 14BX02623.
- CAA Bordeaux, 12 juillet 2016, *Cne de Cilaos*, n° 16BX00070.
- CAA Marseille, 6 octobre 2016, n° 14MA03251.
- CAA Bordeaux, 3 janvier 2017, n° 14BX01803.
- CAA Douai, 19 janvier 2017, *SAS Le Domaine Sauvage*, n° 15DA00817.
- CAA Bordeaux, 24 janvier 2017, n° 14BX01616.
- CAA Marseille, 30 mars 2017, *Centre hospitalier d'Avignon*, n° 16MA02034.
- CAA Marseille, 6 juin 2017, *SDIS du Gard*, n° 15MA01034.
- CAA Bordeaux, 6 juin 2017, *Cne de Saint-Pierre*, n° 15BX01624.
- CAA Paris, 29 juin 2017, n° 16PA00658.
- CAA Bordeaux, 28 décembre 2017, *Centre hospitalier de Mont-de-Marsan*, n° 16BX00661.
- CAA Nantes, 20 juillet 2018, n° 17NT01562.
- CAA Lyon, 31 juillet 2018, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble Le Majestic*, n°17LY00727.
- CAA Marseille, 25 février 2019, n° 18MA03529 et 18MA03565.
- CAA Lyon, 13 juin 2019, *Sté Lyon Parc Auto*, n° 17LY00879.
- CAA Bordeaux, 24 juin 2019, n° 17BX02505.
- CAA Bordeaux, 24 juin 2019, n° 18BX02225.

- CAA Bordeaux, 28 juin 2019, n° 17BX03610.
- CAA Nantes, 19 juillet 2019, *Cne de La Faute-sur-Mer et a.*, n° 18NT01529.
- CAA Nantes, 13 décembre 2019, n° 18NT02294.
- CAA Nancy, 29 octobre 2020, n° 19NC01138.
- CAA Lyon, 30 septembre 2021, *Dép. du Puy-de-Dôme*, n° 19LY02979.
- CAA Bordeaux, 25 octobre 2022, *Pôle de santé du Villeneuvois*, n° 22BX02273.
- CAA Lyon, 15 février 2023, n° 20LY01494, 20LY01495 et 20LY01496.
- CAA Bordeaux, 26 septembre 2023, n° 21BX04263.
- CAA Paris, 6 octobre 2023, n° 22PA03993
- CAA Paris, 6 octobre 2023, n° 22PA03879 et 22PA03991.
- CAA Paris, 24 octobre 2023, *APHP et Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche*, n° 23PA03538, 23PA03540, 23PA03541, 23PA03542.

C – Tribunaux administratifs

- TA Orléans, 1er juin 1973, *Syndicat départemental du service de santé*.
- TA Nancy, 7 juin 1984, *Association de Sauvegarde de la Vallée de Pierre-Percée*.
- TA Strasbourg, 24 janvier 1985, *Syndicat départemental des services de santé et des services sociaux CFDT du Bas-Rhin c/ Centre de transfusion sanguine de Strasbourg*.
- TA Versailles, 17 janvier 1986, *Préfet de la Seine-et-Marne*.
- TA Besançon, 1er juillet 1987, *Chassery*.
- TA Lyon, 19 mai 1988, *M. Jarret*, n° 950036.
- TA Paris, 4 juillet 1991, *Lalouette*.
- TA Orléans, 31 mars 1999, n° 97766.
- TA Orléans, Ord., 11 décembre 2001, *Bennis*, n° 01-04533, 01-04541, 01-04542, 01-4538.
- TA Lille, Ord., 25 août 2002, *M. et Mme G. c/ CHR Valenciennes*, n° 02-3138.
- TA Marseille, 25 janvier 2007, *Société Port Saint-Pierre Loisirs*, n° 0402388.
- TA Montreuil, 5 juin 2014, *Cne de St-Denis*, n° 1305002.

- TA Caen, Ord., 10 septembre 2015, *Cne de Valognes et autres*, n° 1501709.
- TA Caen, Ord., 27 octobre 2015, *Syndicat CFTC-SPA des SDIS du Calvados*, n° 1501968.
- TA Montpellier, 5 juillet 2016, *Préfet de l'Hérault c./ Cne de Béziers*, n° 1506696.
- TA Besançon, 21 mars 2017, *SDIS de Haute-Saône*, n° 1401934.
- TA Strasbourg, 2 novembre 2017, *SDIS du Bas-Rhin*, n° 1700145.
- TA Caen, 13 avril 2018, n° 1600427.
- TA Pau, 6 octobre 2018, n° 1802267.
- TA Grenoble, Ord., 24 octobre 2018, *Cne d'Erôme*, n° 1806715.
- TA Lyon, Ord., 11 décembre 2018, *Syndicats SUD et CGT du SDMIS du Rhône*, n° 1808919.
- TA Besançon, 17 mars 2022, *Association Vélo Besançon et Assoc. Trottoirs Libres*, n° 2001689.
- TA Dijon, 11 janvier 2023, n° 2202947.
- TA Cergy-Pontoise, 7 mars 2023, CGT SDIS, n° 1906914.
- TA Strasbourg, 24 mai 2023, *CFDT Interco Moselle c./ SDIS de la Moselle*, n° 2101694.
- TA Châlons-en-Champagne, 13 juin 2023, n° 2202938.
- TA Strasbourg, Ord., 23 novembre 2023, n° 2308339.
- TA Besançon, 12 janvier 2024, *SAS Ambulances et Taxis des 4 villages c./ CH de Lons-le-Saunier*, n° 220797.
- TA Caen, 10 mai 2024, *Association Médical Assistance – Rescue Solutions*, n° 22200207.
- TA Nantes, 23 août 2024, n° 2412870.
- TA Rennes, Ord., 13 septembre 2024, *Préfet des Côtes-d'Armor*, n° 2404914 et s.

V) Juridictions civiles ou pénales

A – Cour de cassation

- Cass. Civ. 9 janvier 1866, *Chausson c./ Préfet de police*.
- Cass. Civ. 20 mai 1936, *Mercier*.

- Cass. Crim. 23 mars 1953, Bull. crim. n° 104.
- Cass. Crim. 21 janvier 1954, *JCP G* 1954 I, 8050.
- Cass. Crim. 26 juillet 1954, Bull. crim. n° 276.
- Cass. Crim. 3 novembre 1954, *D.* 1954, p. 64.
- Cass. Crim. 11 février 1960.
- Cass. Crim., 27 octobre 1971, n° 71-90764.
- Cass. Crim. 17 févr. 1972, n°70-91.746 P.
- Cass. Crim., 13 novembre 1973.
- Cass. Crim., 17 mars 1974, n° 73-92507.
- Cass. Civ., 1^{ère}, 10 janvier 1990.
- Cass. Crim. 20 septembre 1993, *RSC* 1994, p. 334.
- Cass. Crim., 24 janvier 1996, *Dr. Pénal* 1996, 152.
- Cass. Crim., 4 février 1998, *D.* 1999, p. 384.
- Cass. Crim., 26 avril 2000, n° 99-80.716.
- Cass. Civ. 1^{ère}, 8 novembre 2000.
- Cass. Civ. 1^{ère}, 4 janvier 2005, n° 03-13579
- Cass. Crim., 7 mars 2007, n°05-87739.
- Cass. Crim. 13 mars 2007, *Dr. pénal* 2007, p. 82.
- Cass. Civ., 2^{ème}, 22 novembre 2007, n° 06-17.995.
- Cass. Crim., 15 avril 2008, n° 07-86.336.
- Cass. Crim., 9 mars 2010, n° 09-80.543.
- Cass. Crim., 21 novembre 2012, n° 12-81.219.
- Cass. Crim., 4 mai 2013, n° 12-85874.
- Cass. Crim., 10 décembre 2014, n° 14-80162.
- Cass. Civ. 3^{ème}, 23 mai 2007, *SDIS de Meurthe-et-Moselle c./ Société Rimma*, n° 06-11.647.

- Cass. Civ. 2^{ème}, 15 juin 2017, n° 16-19.165.
- Cass. Crim., 12 décembre 2018, n° 17-85.736
- Cass. Crim., 14 janvier 2020, n° 19-80.186, FS-P+B+I.
- Cass. Soc., 5 juillet 2023, n° 22-24.712.

B – Cours d’appel

- CA Paris, 10 octobre 1995, *Droit pénal* 1996, comm. 7.
- CA Amiens, 4 avril 1996, *Gaz. Pal.*, 1996, 149.
- CA Rennes, 30 octobre 1997, *D.* 2000, p. 94.
- CA Paris, 20 avril 2000, n° 99/04561.
- CA Montpellier, 4 février 2004, n° 0233.
- CA Chambéry, 14 juin 2007, *Aff. Tunnel du Mont-Blanc*.
- CA Amiens, 18 juillet 2007, *Juris-Data* n° 2007-342505.
- CA Aix-en-Provence, 15 octobre 2007, *Juris-Data* n° 2007-352764.
- CA Rouen, 2 septembre 2009, n° 08/01006.
- CA Caen, 21 février 2011, n° 10/00893.
- CA Aix-en-Provence, 16 janvier 2014, n° 2014/23.
- CA Pau, Soc., 12 janvier 2023, n° 20/01718.

C – Tribunaux judiciaires

- TI Lyon, 18 mai 1993, *Gaz. Pal.*, 1994, p. 2.
- T. Corr. Nancy, 17 juin 2004, *JCP* 2005, IV, 1956.
- T. Corr. Bonneville, 27 juillet 2005, *Tunnel du Mont-Blanc*.
- TJ Strasbourg, 7^e Corr., 4 juillet 2024, *Famille Musenga c./ Mme M.*

VI) Autorités administratives indépendantes

-Déf. des droits, 14 octobre 2020, décision n° 2020-174.

-CNIL, 12 janvier 2021, n° SAN-2021-003.

INDEX ALPHABÉTIQUE

Les nombres indiquent les n° de pages auxquelles se reporter

A

Accès

aux soins, 110, 184, 285, 303, 306, 307, 362

égal accès, 94, 95, 102-105, 125, 162, 209, 271, 295-298, 302, 303, 305, 309, 312, 315, 349, 351, 387, 390, 404, 465

Agence régionale de santé, 87, 184, 202, 298, 304, 308-310, 404-407, 440, 441

Aide médicale d'État, 104, 386

Aide médicale urgente

Voir : Urgences hospitalières ; SAMU ; SMUR.

Appels

abusifs, 356-360, 390

acheminement des, 156, 241-246, 261

réception et traitement des, 155-158, 165, 249-251, 273, 275, 282, 383

Associations, 111, 112, 117-120, 137, 222, 249, 257, 280, 417, 431-436, 442, 445, 455, 461

agréées de sécurité civile, 205, 432, 433, 435, 443, 444, 452-461

Aviation civile, 106

AZF (catastrophe), 15, 327, 331

B

Bazar de la charité, 15, 228

Bon Samaritain, 31, 49, 120, 451, 456

Brigade des marins-pompiers de Marseille, 38, 73, 76, 108, 301

Brigade des sapeurs-pompiers de Paris, 36, 39, 73, 108, 198, 343, 357, 380

C

Canicule, 202, 203, 320, 322, 337

Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage, 85

Changement climatique, 203, 219, 270, 273, 293, 317-327, 337, 340, 367, 393, 469

Cliniques privées, 99, 114, 404, 405

Collaborateur occasionnel du service public, 447- 451, 454-457, 460

Commune, 34, 37, 67, 68, 74-78, 88-91, 96, 113, 128, 129, 135, 137, 141, 142, 149-153, 162-164, 175-179, 185, 190-195, 217, 218, 222, 230, 234, 239, 275, 280, 297, 313, 395-398, 403, 408, 438, 449, 450

Conseil constitutionnel, 27, 49, 51, 94, 102, 109, 120, 160, 168, 227, 254, 290, 401, 402

Continuité

principe de, 93, 107-116, 125, 184, 202, 211, 236, 246-249, 265, 278, 283, 284, 344, 348, 441

Contrat territorial de réponse aux risques et aux effets potentiels des menaces (CoTRRiM), 177, 180, 187, 188, 189, 190

Cour des comptes, 84, 97, 274, 277, 291, 298, 300-303, 328, 340, 375, 385

Cour européenne des droits de l'Homme, 27, 50, 52, 53, 120, 137, 168, 342

Crise sanitaire, 92

covid-19, 15, 55, 84, 92, 105, 128, 153, 160, 182, 201, 280, 320, 337, 344, 436, 441

grippe H1N1, 153, 201

D

Défense extérieure contre l'incendie, 78, 79, 80, 219, 222

Défibrillateurs automatisés externes, 232, 362, 363, 365

Département, 34, 37, 38, 42, 67-73, 88, 91, 96, 113-117, 129, 138, 175-177, 183, 186, 190, 193, 198, 203, 208, 209, 222, 226, 232, 249, 251, 253, 257, 273, 275, 297-302, 310, 377, 407, 438

Désertification médicale, 305-309, 315, 337, 375, 378, 414

Détecteurs de fumée, 226, 227, 232

Dignité humaine, 18, 52, 54, 58, 120, 339, 470

Discrimination

absence de, 94, 101, 159, 160, 444

Document d'information communal sur les risques majeurs, 176, 178

Dossier départemental des risques majeurs, 175-179, 193

Droits

droit à la protection de la santé, 25, 26, 48-54, 58, 82, 289, 305, 387

droit à la sécurité, 50-52

droit à la vie, 29, 50-54, 168, 342

droit à vivre dans un environnement sain, 29

droit naturel, 45, 46

droit-créance, 24-27, 41, 43, 44, 61, 138

droit-liberté, 24-27

Drones, 252-256

E

Égalité (principe), 102, 103, 295, 296

Épidémies, 317, 320, 322, 441,
Voir Crise sanitaire : Covid-19 et grippe H1N1

Équité (principe), 102, 103, 180, 182, 231, 456

Établissement recevant du public, 224, 228-232, 258, 261

État de nécessité, 117, 118, 119, 240

F

Facturation, 384-392, 395, 404, 411, 415, 463

Financement (des secours), 96, 99, 100, 125, 249, 272- 281, 296-301, 315, 335, 384, 398, 463, 465,
Voir : Gratuité

Fraternité (principe), 20, 21, 48, 49, 58, 82, 120, 267, 343, 372, 387, 418-420, 456, 457, 463

G

Gendarmerie nationale, 84, 107, 117, 129, 227, 241, 351
peloton de gendarmerie de haute-montagne, 84
Peloton de gendarmerie de montagne, 84

Gestes qui sauvent
formation, 425- 431, 462

Gratuité, 94, 95, 97, 100, 104, 265, 381-394, 397, 423

Grève, 108-115, 161, 283, 284
assignation, 112-114
réquisition, 92, 112-114
service minimum, 113-115, 161, 284

Groupement des moyens aériens de la sécurité civile, 83, 280, 326

Guerre, 38-40, 47, 56, 173, 192, 329, 333, 373, 440

H

Hébergement d'urgence, 83, 93, 97, 139, 140, 338, 339

Hôpital, 86, 98, 110, 157, 160-164, 252, 276, 277, 280, 285, 351, 362, 425, 441

I

Immeuble

à usage d'habitation, 168, 214, 217, 219, 224-227, 239, 261
de grande hauteur, 224, 225, 228, 230, 233, 234
de très grande hauteur, 224, 228, 233

Incendie, 219-226, 230, 231, 233, 280, 320-327, 331, 362, 364, 382, 392, 393, 450, 457

Information

sur les risques, 148-151, 167, 173- 182, 213, 258, 325, 328, 425

Infrastructure

autoroutière, 100, 237, 397
d'importance vitale, 179, 329, 334
routière, 223, 234, 235, 237, 261

Inondation, 320-326, 430, 436, 450

Intercommunalité, 68, 69, 79, 179, 258, 275, 297

Intervention

délai, 187, 208, 278, 289, 300-304, 379, 388, 406, 430

J

Jeux Olympiques, 279, 285, 409, 436

M

Maire, 68, 92, 163, 176-179, 215-221, 232, 234, 280, 343, 403, 437, 438
pouvoirs de police, 74-79, 89-91, 129, 137, 147, 150-155, 205, 230, 239, 381, 402

Médecins, 33, 110-112, 115-123, 128, 129, 133, 154, 157, 158, 160-165, 206, 304-308, 313, 333, 337, 339, 344, 375, 378, 386, 406, 407, 412-414, 424, 425, 431

Mer

secours en, 38, 84, 85, 91, 96, 106, 107, 146, 165, 193, 240, 254, 341, 342, 419-421, 450, 459
société nationale des sauveteurs en mer, 85, 165, 433-435

Migrants, 55, 107, 119, 165, 213, 340, 341, 342

Montagne, 184, 303, 321

secours en, 84, 106, 107, 254, 302, 397, 398, 407, 408,
Voir Gendarmerie nationale

Mutabilité (principe), 93, 261, 269, 465

N

Non-assistance à personne en péril, 40, 128, 282, 419-425, 451, 461

O

Obligations

de moyens, 130-139, 152, 167-169, 209-212, 265, 449
de résultat, 130-137, 152, 449

Ordre public, 33, 40, 49, 50, 65-67, 74, 77, 93, 114, 120, 122, 137, 168, 206, 358

Organisation de la réponse de sécurité civile (dispositif), 91, 96, 192-200, 333, 433, 444, 452

Organisation de la réponse sanitaire (dispositif), 200, 202

Outre-Mer, 306, 323, 338, 341, 427

P

Permis de construire, 215-221

Plage, 77, 78, 84, 150, 151, 155, 240, 279

Plan blanc, 200, 201, 281

Plan bleu, 202, 203

Plan communal ou intercommunal de sauvegarde, 149, 179, 185, 188, 189

Plan de prévention des risques, 181,
Voir: Risques

Police administrative, 65-67, 73, 74, 79, 88-93, 113, 125, 132-136, 143, 147, 169, 202, 205, 208, 213-215, 265, 381, 400, 401, 402, 403, 415, 449,
Voir: Maire ; Préfet

Police nationale, 84, 129, 354, 440
CRS, 84, 279

Préfet, 91, 92, 111-116, 176, 178, 184, 186, 194-198, 205, 208, 215, 225, 232, 234, 255, 303, 304, 312, 351, 402, 436
préfet de département, 91, 92, 193, 196, 200, 202, 235
préfet de police, 36, 90
préfet de zone, 190, 193, 196, 202
préfet maritime, 85, 91, 193

Projet régional de santé, 184, 310, 314

R

Référent incendie et secours (commune), 76

Règlement national d'urbanisme, 214- 219

Règlement opérationnel, 76, 163, 186, 208-210, 313, 432

Réserve, 437, 439, 461

réserve communale, 432, 437, 438, 443, 444, 452, 455

réserve d'incendie et de secours, 438

réserve sanitaire, 440, 441, 455

Responsabilisation, 141, 142, 384, 386, 390

Responsabilité, 52-54, 127, 212, 292, 369

administrative, 29, 44, 58, 78, 89, 113, 128-180, 182, 199, 206-209, 230, 263-267, 283, 301, 302, 311, 321, 424, 442-461

civile, 98, 133, 451

pénale, 130, 156, 179, 206, 230, 282, 290, 354, 424, 428, 451

Risques majeurs, 74, 174-185, 211, 299, 318, 319, 327, 334, 367, 427

S

Sapeurs-pompiers, 36, 58, 69, 72, 80, 98, 105, 109-114, 135, 162, 164, 166, 186, 187, 205, 208, 209, 229, 231, 240, 241, 251, 253, 279-285, 291, 293, 308-313, 321, 326, 336, 339, 343-363, 375-383, 389, 406, 410-412, 439, 445

Voir BSPP et BMPM

professionnels, 72, 292, 346, 350, 353, 439

volontaires, 42, 72, 272, 286-300, 346, 350, 353, 437-439, 442, 445, 458

Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, 163, 176, 177, 184-190, 193, 208, 303, 313, 314, 324

Schéma régional d'organisation sanitaire, 184, 305

Secours (notion), 17-22

Service d'aide médicale urgente (SAMU), 42, 85, 100, 110-119, 129, 135, 139, 141, 145-166, 176, 184, 200, 204-207, 241, 249, 250-252, 274-282, 298, 300, 301, 304, 305, 351, 381, 383, 388, 404-410, 412, 425

Service départemental d'incendie et de secours, 72, 73, 85, 96, 98, 100, 101, 112, 113, 114, 129, 135, 141, 142, 156, 162-166, 176, 184-190, 207-209, 220-225, 246, 249-252, 272-276, 279, 291, 292, 296-300, 304, 309, 310, 313, 321, 326, 331, 346, 351, 355-358, 385, 391, 398, 432, 438-442, 449

Service public, 65, 66, 71, 73, 74, 79-85, 93-98, 102, 105, 106, 107, 108, 110, 114, 122, 125, 127, 132, 134-136, 143-147, 158, 169, 201, 244, 248, 261, 265-269, 278, 291, 294, 297, 344, 350-355, 361, 364, 365, 373, 381-384, 389, 390, 399, 400-406, 411, 412, 424, 436, 442-457, 460, 465

SMUR, 12, 85, 123, 144, 184, 278, 298, 300, 301, 311, 407, 498, 547, 558, 578

Solidarité

délit de, 49, 119

Solidarité nationale (principe), 20, 21, 47-49, 58, 70, 82, 91, 94-99, 103-105, 125, 178, 189, 318, 343, 355, 358, 372, 374, 381-392, 394-397, 411, 415, 418, 419, 456, 457, 463, 465

Structures mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR), 85, 144, 184, 274, 277, 278, 282, 298, 300-304, 313, 406, 407, 412

T

Territoire

de secours, 44, 313

maillage territorial, 105, 106, 300-02, 310, 312

Terrorisme, 48, 176, 242, 255, 317, 329-333

Ticket modérateur, 385

U

Union européenne, 53, 54, 55, 246, 288, 289, 341

Mécanisme de protection civile de l'UE, 56, 320

Urgence

Voir : Hébergement d'urgence, *Voir* : Aide médicale urgente

Bande d'arrêt d'urgence *Voir* Infrastructures ; autoroutes

notion, 18, 19, 39, 57, 75-78, 89, 92, 103, 113, 117, 121, 135, 139, 167, 254, 301, 374, 377-391, 411-415, 428, 444, 448, 451, 454, 463, 469

numéros d'urgence *Voir* Appels

Urgences hospitalières (service), 99, 115, 164, 184, 207, 278, 304, 310, 385, 405, 410, 412, 441

V

Vieillessement, 68, 203, 270, 273, 317, 334-337, 367, 375, 376, 391

Violences, 330, 343-356, 361, 362, 367

TABLES DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	7
LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	9
SOMMAIRE	13
INTRODUCTION	15
Section 1 – Une nécessaire définition de l’objet de l’étude	17
§1. La notion de « secours » : à la recherche d’une difficile définition juridique.....	17
A. L’absence d’une réelle définition du « secours » dans les textes juridiques.....	17
B. Une notion de « secours » circonscrite à partir de principes et terminologies juridiques analogues.....	19
§2. La notion de « droits fondamentaux » : à la recherche d’une définition juridique.....	23
A. Une définition juridique complexe et imprécise.....	23
B. De l’insuffisante définition à la difficile nécessité de protéger et concrétiser les droits fondamentaux ..	26
Section 2 – L’intérêt de l’étude et de sa problématique.....	30
§1. L’intérêt porté à la question des secours dans notre histoire et ses conséquences juridiques	30
A. Entre religion et humanisme : la place des secours avant la Révolution française	31
B. Une « publicisation » des secours : l’intervention croissante des autorités publiques après la Révolution française	34
§2. Le droit à être secouru en tant que droit fondamental : une problématique juridique fondée et novatrice	43
A. Réflexions sur le caractère inédit et l’intérêt d’une étude juridique sur le droit à être secouru	44
B. Réflexions sur les fondements internationaux et constitutionnels d’un droit à être secouru.....	47
C. Le choix d’une méthode, d’un plan et d’une démonstration dans le cadre de cette étude	56
PARTIE I : L’AFFIRMATION DE L’EXISTENCE D’UN DROIT FONDAMENTAL À ÊTRE SECOURU EN FRANCE	61
TITRE 1 : LES GARANTIES ORGANIQUES DU DROIT À ÊTRE SECOURU	63
Chapitre 1 Une concrétisation textuelle du rôle des pouvoirs publics dans la mise en œuvre du droit à être secouru.....	65
Section 1 – Des missions de secours confiées aux pouvoirs publics : entre service et ordre publics	65
§1. L’action de proximité des pouvoirs publics locaux en faveur du droit à être secouru	67
A. Une distribution des secours garantie dans le cadre de services publics locaux.....	67
1. Des politiques de secours reconnues aux échelons communal et intercommunal.....	68
2. Des politiques de secours reconnues à l’échelon départemental.....	69
B. Une distribution des secours dans le cadre des pouvoirs municipaux de police administrative.....	74
1. Des missions de secours reconnues dans le cadre des pouvoirs de police générale	74
2. Des missions de secours reconnues dans le cadre des polices spéciales du maire	77
§2. Une action encore largement étatisée au service du droit à être secouru	80
A. L’intervention de l’État pour assurer le droit à être secouru : une action indispensable aux côtés des pouvoirs publics locaux.....	81
1. Porter secours : une mission « régaliennne » nécessitant l’intervention de l’État.....	81
2. L’intervention étatique destinée à une meilleure coordination des politiques de secours.....	86
B. L’intervention de l’État pour assurer le droit à être secouru face aux difficultés à agir des pouvoirs publics locaux	88
1. L’intervention de l’État en cas de carence des autorités locales à mettre en œuvre le droit à être secouru.....	88
2. L’État : autorité responsable des opérations de secours de grande ampleur	90
Section 2 – Service et ordre publics : la reconnaissance d’un cadre juridique privilégié pour assurer le droit à être secouru	93
§1. Garantir le droit à être secouru en assurant l’égal accès aux secours.....	94
A. Un financement garanti par la solidarité nationale	94

1. Le financement public direct du droit à être secouru	94
2. Le financement public indirect du droit à être secouru	99
B. Un droit à être secouru indéniablement tourné vers l'absence de discrimination	101
1. L'application du principe d'équité : la garantie d'un large accès aux secours.....	102
2. Le maillage territorial : un défi pour assurer l'égal accès aux secours.....	105
§2. L'impériosité des secours au service d'un droit à être secouru	107
A. L'application du principe de continuité dans le cadre du droit à être secouru.....	107
1. La nécessité d'assurer la continuité des secours	108
2. Le recours à des outils permettant d'organiser la continuité des secours	112
B. Le droit à être secouru prépondérant face à d'autres enjeux.....	116
1. Porter secours : un motif d'exemption pénale	116
2. L'exemple du contournement des convictions philosophiques et religieuses pour des motifs impérieux de secours	120
CONCLUSION DU CHAPITRE 1 :	125
Chapitre 2 Une consécration juridictionnelle du droit à être secouru à travers la responsabilité des pouvoirs publics.....	127
Section 1 – Un droit à être secouru mis en lumière par les manquements des pouvoirs publics à leurs obligations	130
§1. Une obligation de moyens privilégiée face aux risques d'une obligation de résultat.....	131
A. Une distinction précise entre obligation de moyens et obligation de résultat.....	131
1. L'obligation de moyens : une mise en œuvre suffisante par les pouvoirs publics	131
2. L'obligation de résultat : un résultat à obtenir strictement	132
B. Une trajectoire jurisprudentielle relativement traditionnelle	134
1. La prise en compte de l'impossibilité d'édicter une obligation de résultat.....	134
2. Un raisonnement classique illustré par la jurisprudence en matière de service public et de police administrative.....	136
§2. Les conséquences juridiques et pratiques de l'obligation de moyens en matière de secours.....	138
A. La reconnaissance prétorienne d'un droit fondamental à être secouru.....	138
1. Une judiciarisation des droits fondamentaux dans le cadre de la responsabilité.....	138
2. Le droit à être secouru : une judiciarisation largement limitée au contentieux de la responsabilité..	139
B. Une amélioration de l'action des acteurs du secours sous l'impulsion du juge	141
1. Vers une responsabilisation des pouvoirs publics.....	141
2. Vers un droit à être secouru « qualitatif »	143
Section 2 – Le juge, gardien du droit à être secouru dans le cadre de la responsabilité pour faute.....	144
§1. La bonne organisation des pouvoirs publics en amont de l'intervention : condition préalable au droit fondamental à être secouru	148
A. Les fautes condamnables des pouvoirs publics en matière de prévention des risques	148
1. L'indispensable existence d'une réelle information sur les risques encourus.....	149
2. L'indispensable mise en œuvre de mesures visant à réduire la réalisation des risques	151
B. Les fautes condamnables des pouvoirs publics en matière de réception des demandes d'intervention.	154
1. La condamnation des fautes commises dans le déploiement des moyens d'alerte.....	154
2. La condamnation des fautes commises dans le traitement des demandes	156
§2. L'assurance d'une bonne exécution du service et de la mise en œuvre des obligations de secours : cœur du droit fondamental à être secouru	158
A. Les fautes condamnables ayant entraîné l'absence de prise en charge ou d'intervention rapide	159
1. Les défauts de prise en charge à raison d'exigences administratives illicites.....	159
2. Les défauts de prise en charge résultant d'erreurs dans le diagnostic	160
B. Les fautes condamnables ayant entraîné des dysfonctionnements dans l'organisation et l'exécution matérielles des secours	162
1. L'absence de rapidité dans l'intervention des secours	162
2. Une action des secours absente ou inadaptée à la situation	164
CONCLUSION DU CHAPITRE 2 :	167
CONCLUSION DU TITRE 1 :	169
TITRE 2 : LES GARANTIES FONCTIONNELLES DU DROIT À ÊTRE SECOURU..	171

Chapitre 1 Assurer la bonne organisation des secours, corollaire indispensable du droit à être secouru 173

Section 1 – Les bénéfices d’une planification de la couverture des risques pour le droit à être secouru 174

- §1. La nécessité d’une connaissance préalable des risques..... 175
 - A. Une planification répertoriant les risques encourus sur un territoire : une stratégie préalable au droit à être secouru..... 175
 - 1. Répertorier les potentiels impacts des risques départementaux et régionaux en matière de secours. 175
 - 2. Répertorier les potentiels impacts des risques communaux et intercommunaux en matière de secours 178
 - B. Éviter la réalisation des risques et leurs effets : un objectif préalable à la mise en œuvre du droit à être secouru 180
 - 1. L’apport d’une communication essentielle auprès de la population exposée 180
 - 2. Limiter les effets potentiels de la réalisation des risques majeurs sur les secours : un objectif à accentuer..... 182
- §2. La nécessité d’une planification stratégique de la réponse des pouvoirs publics : une stratégie d’adaptabilité des secours aux territoires..... 183
 - A. Une planification répertoriant les moyens de secours sur un territoire : une stratégie préalable au droit à être secouru..... 183
 - 1. Une planification des moyens de secours aux échelons régional et départemental 183
 - 2. Une planification des moyens de sauvegarde et d’appui aux échelons communal et intercommunal 185
 - B. Couvrir les risques par des réponses de secours pertinentes : la préservation du droit à être secouru... 185
 - 1. L’adaptation des moyens aux risques et de leur couverture par les secours 186
 - 2. L’adaptation des moyens à travers une mutualisation en faveur du droit à être secouru..... 189

Section 2 – Les bénéfices d’une planification purement opérationnelle pour le droit à être secouru 191

- §1. La nécessité d’une planification des opérations de secours de grande ampleur 191
 - A. Éviter la désorganisation des secours : un objectif nécessaire pour maintenir le droit à être secouru... 192
 - 1. Les déclinaisons du dispositif ORSEC : un outil central pour une bonne organisation de la réponse des secours 192
 - 2. Le rôle majeur des exercices et retours d’expériences en faveur du droit à être secouru 196
 - B. Assurer la prise en charge des victimes : une finalité partagée de la planification du droit à être secouru 197
 - 1. La planification de la prise en charge médicale des victimes : entre Plans blanc et rouge 198
 - 2. La planification en milieu socio-médical : le Plan bleu..... 202
- §2. La nécessité d’une planification des opérations de secours « du quotidien » 204
 - A. La pertinence de référentiels nationaux dans le cadre du droit à être secouru..... 204
 - 1. Rationaliser l’organisation des opérations de secours au quotidien 204
 - 2. Une portée normative et opérationnelle considérable 206
 - B. La pertinence des règlements opérationnels locaux dans le cadre du droit à être secouru..... 207
 - 1. Déterminer les moyens opérationnels et organiser les conditions d’intervention des secours 208
 - 2. Une portée normative importante : des documents participant au contenu du droit à être secouru... 209

CONCLUSION DU CHAPITRE 1 : 211

Chapitre 2 Assurer un accès matériel aux secours, corollaire indispensable du droit à être secouru 213

Section 1 – Le droit de l’urbanisme et de la construction favorisant l’accès des secours 214

- §1. Des obligations et garanties relatives à l’accès matériel des secours dans le cadre du droit de l’urbanisme..... 214
 - A. La prise en compte des secours dans le Code de l’urbanisme 214
 - 1. Les dispositions du Règlement national d’urbanisme (RNU)..... 215
 - 2. La multiplicité des exemples jurisprudentiels..... 216
 - B. La prise en compte de l’avis des services d’incendie et de secours en matière d’urbanisme..... 220
 - 1. L’avis des SDIS lors de l’instruction des demandes d’autorisations d’urbanisme..... 220
 - 2. La consultation des SDIS dans l’élaboration des documents d’urbanisme..... 221

§2. Des obligations et garanties relatives à l'accès matériel des secours dans le cadre du droit de la construction	223
A. Garantir le droit à être secouru à travers les réglementations applicables à la construction de différents bâtiments	224
1. Le droit à être secouru à travers les règles applicables aux bâtiments à usage d'habitation	224
2. Le droit à être secouru à travers les règles applicables aux ERP et autres bâtiments particuliers	228
B. Garantir le droit à être secouru à travers les réglementations applicables aux infrastructures routières	234
1. Garantir l'accès matériel et des moyens de secours efficaces au sein des tunnels	234
2. Garantir l'accès matériel des secours à travers d'autres réglementations relatives aux voies routières	237
Section 2 – Le recours aux nouvelles technologies favorisant l'accès aux secours.....	240
§1. L'accès matériel des secours largement amélioré par les outils de téléphonie	240
A. Garantir le droit à être secouru à travers l'acheminement des appels aux secours.....	241
1. Le développement des numéros d'appel aux secours.....	241
2. Les obligations d'acheminement des appels pesant sur les opérateurs.....	244
B. Garantir le droit à être secouru à travers l'organisation de la réception et du traitement de l'alerte par les secours.....	247
1. Une obligation relativement récente pour les services de secours	248
2. Vers une meilleure interconnexion entre les acteurs : une réflexion justifiée par leur multiplicité... ..	250
§2. L'accès matériel des secours renforcé par le recours à d'autres technologies	252
A. L'utilisation des drones par les secours : pallier les difficultés d'accès des secours.....	252
1. Un outil devenu incontournable pour les acteurs du secours	253
2. Un usage favorisé par le droit dans le cadre du droit à être secouru	254
B. L'utilisation d'autres outils numériques pour favoriser l'organisation et l'accès des secours	256
1. L'Agence numérique de la sécurité civile : témoin de l'usage moderne des outils numériques	256
2. Quelques exemples d'outils numériques renforçant l'accès des secours et la prévention des risques	258
CONCLUSION DU CHAPITRE 2 :	261
CONCLUSION DU TITRE 2 :	263
CONCLUSION DE LA PARTIE I :	265
PARTIE II : L’AFFIRMATION CONDITIONNÉE ET SOUS TENSION DE L’EXISTENCE D’UN DROIT FONDAMENTAL À ÊTRE SECOURU EN FRANCE ...	267
TITRE 1 : LE DROIT À ÊTRE SECOURU AU PRISME DES DÉFIS ET DIFFICULTÉS DE NOTRE TEMPS.....	269
Chapitre 1 Des pouvoirs publics confrontés à des difficultés structurelles	271
Section 1 – Des difficultés structurelles impactant les conditions d'intervention des acteurs du droit à être secouru	272
§1. Une crise structurelle profonde chez les acteurs du secours : une menace pour le droit à être secouru	272
A. Une dégradation des finances des structures chargées de la mise en œuvre du droit à être secouru.....	272
1. Une situation budgétaire difficile pour les structures de secours	272
2. La recherche de solutions financières visant à assurer la pérennité des structures de secours.....	275
B. Une dégradation des conditions de travail dépeinte par les acteurs du droit à être secouru.....	278
1. Le risque de rupture induit par un manque de moyens pour les acteurs du droit à être secouru	279
2. Une continuité difficile à assurer : la multiplication des grèves et protestations signe d'un épuisement des acteurs du secours.....	283
§2. Les risques d'une crise du volontariat : une vocation pourtant indispensable en l'état actuel.....	285
A. La situation incertaine des sapeurs-pompiers volontaires au regard de l'application des normes sociales	286
1. L'état du droit français : une reconnaissance spécifique des pompiers volontaires	286
2. L'essor du droit européen : vers une évolution du statut des pompiers volontaires ?.....	288
B. Les conséquences sur le droit à être secouru d'une remise en cause du statut spécifique des sapeurs-pompiers volontaires	290

1. L'émotion suscitée par les conséquences prévisibles de ces dispositions sur le droit à être secouru.....	291
2. La recherche de solutions concrètes par l'État : protéger le droit à être secouru à travers le statut des sapeurs-pompiers volontaires	293
Section 2 – Des difficultés structurelles relatives à l'égal accès au droit à être secouru face à une mise en œuvre territorialisée.....	295
§1. Le droit à être secouru face aux inégalités portées par une gouvernance largement territorialisée.....	296
A. La question des disparités de moyens : entre difficultés et volonté d'adaptation territoriale.	296
1. Des moyens dévolus aux secours inégalement répartis sur le territoire.....	296
2. Une adaptation souvent justifiée qui ne semble pas remettre en cause l'égal accès au droit à être secouru.....	298
B. La question des disparités dans les délais d'intervention des secours : des caractéristiques territoriales à prendre en compte.....	300
1. Des variations (trop) importantes dans les délais d'intervention des secours.	300
2. Une préservation du droit à être secouru à travers une tentative de coordination et l'assurance d'un minutieux maillage territorial	302
§2. La difficile nécessité de garantir une proximité des structures de soins et de secours : un élément important pour garantir l'égal accès au droit à être secouru	305
A. La question de la désertification médicale : des répercussions considérables sur le droit à être secouru dans certains territoires.....	305
1. Une désertification médicale renforçant une sollicitation excessive des secours.....	306
2. Une désertification médicale à résorber pour protéger et consolider le droit à être secouru.....	308
B. La question de la proximité des structures de secours : une nécessité pour la bonne mise en œuvre et l'égal accès au droit à être secouru ?	309
1. Une multiplication des fermetures de structures de secours et de soins	310
2. Un contrôle des fermetures de structures dicté par la protection du droit à être secouru.....	312
CONCLUSION DU CHAPITRE 1 :	315
Chapitre 2 Des pouvoirs publics exposés à des difficultés conjoncturelles.....	317
Section 1 – Une fragilisation du droit à être secouru face à certains défis du 21^{ème} siècle	318
§1. La difficile réponse des pouvoirs publics aux défis liés aux risques majeurs	319
A. La nécessaire consolidation du droit à être secouru face au dérèglement climatique	319
1. Une multiplication des risques climatiques impactant le droit à être secouru.....	319
2. Une nécessaire réaction des pouvoirs publics face aux effets potentiels des risques climatiques sur le droit à être secouru	323
B. La nécessaire consolidation du droit à être secouru face aux risques majeurs purement anthropiques	327
1. Une multiplication des risques d'origine purement humaine.....	327
2. Une nécessaire réaction des pouvoirs publics face aux effets potentiels des risques anthropiques sur le droit à être secouru	331
§2. La difficile réponse des pouvoirs publics aux défis de nouveaux risques courants	334
A. La nécessaire consolidation du droit à être secouru face au vieillissement de la population.....	334
1. Les conséquences présentes et à venir du vieillissement de la population sur les acteurs du secours	335
2. L'adaptation des politiques publiques face aux conséquences du vieillissement de la population sur le droit à être secouru	336
B. La nécessaire consolidation du droit à être secouru face à la multiplication des populations fragiles	337
1. L'adaptation du droit à être secouru au regard de la multiplication des situations de précarité.....	338
2. L'adaptation du droit à être secouru eu égard à la question migratoire.....	340
Section 2 – Des atteintes quotidiennes à l'encontre des acteurs du secours : une menace pour le droit à être secouru	343
§1. Le droit à être secouru menacé par les violences volontaires à l'encontre de ses acteurs	345
A. Une augmentation inquiétante des violences à l'encontre des acteurs du secours.....	345
1. Des violences en hausse	345
2. Des conséquences dramatiques sur le droit à être secouru	347
B. Des mesures pour contrer les violences et sauvegarder le droit à être secouru.....	349
1. Des mesures politiques et juridiques fortes pour lutter contre les violences.....	349
2. La volonté d'une condamnation pénale implacable et renforcée	352
§2. Le droit à être secouru menacé par les atteintes d'ordre matériel.....	356
A. Les atteintes matérielles constituées par les appels abusifs.....	356

1. Les conséquences importantes des appels abusifs sur le droit à être secouru	356
2. Une répression des appels abusifs en vue de préserver le droit à être secouru	359
B. Les atteintes matérielles constituées par les dégradations, détériorations et vols	361
1. Les dégradations, détériorations et vols : un fléau considérable en augmentation.....	361
2. Une lutte contre les atteintes matérielles en vue de préserver le droit à être secouru.....	363
CONCLUSION DU CHAPITRE 2 :	367
CONCLUSION DU TITRE 1 :	369
TITRE 2 : LE DROIT À ÊTRE SECOURU CONFRONTÉ AU REcul DE L'INTERVENTIONNISME DES POUVOIRS PUBLICS.....	371
Chapitre 1 Le droit à être secouru circonscrit à des missions redéfinies	373
Section 1 – L'intervention privilégiée des pouvoirs publics dans le cadre de missions commandées par l'urgence.	374
§1. Une nécessaire clarification des missions dans le cadre du droit à être secouru.....	374
A. Un droit à être secouru fragilisé par des missions longtemps extensibles.....	374
1. Le glissement complexe vers des missions « sociales ».....	375
2. L'extension problématique vers des missions « secondaires »	377
B. L'urgence : critère unanimement retenu dans la définition des missions de déploiement du droit à être secouru	379
1. « L'urgence » : critère de partage entre missions principales de secours et missions secondaires....	379
2. La clarification indispensable opérée par la loi sur les missions relevant du droit à être secouru.....	381
§2. Une rationalisation de la prise en charge des missions de secours par la solidarité nationale.	384
A. Un possible recours à la facturation pour les missions secondaires.....	384
1. La nécessité de préserver les acteurs du droit à être secouru et les finances publiques.....	385
2. La possibilité de facturation consacrée par le législateur et le juge administratif	387
B. L'aménagement limité de la gratuité pour certaines missions relevant du droit à être secouru	389
1. Une frontière incertaine entre missions urgentes et non urgentes.....	390
2. La volonté de faire émerger des responsables assumant la charge financière des secours	392
Section 2 – L'intervention encouragée d'acteurs économiques privés aux côtés des pouvoirs publics	398
§1. Des acteurs économiques privés complétant l'action des pouvoirs publics dans le déploiement du droit à être secouru.	400
A. Une intervention limitée dans la mise en œuvre du droit à être secouru	400
1. Le monopole des pouvoirs publics dans l'organisation des secours : le cadre imposé de la police administrative.....	400
2. L'exécution matérielle de certaines missions relevant du service public des secours : la possible émergence d'acteurs privés	402
B. Une intervention néanmoins révélatrice d'un partage renouvelé de l'action publique.....	403
1. L'intervention recherchée d'acteurs privés dans des missions variées : un appui considérable pour la mise en œuvre du droit à être secouru.....	404
2. Vers l'implication des entreprises de sécurité privée dans la mise en œuvre du droit à être secouru ?	408
§2. Des acteurs économiques privés soutenant les pouvoirs publics dans des missions connexes : des répercussions favorables pour le droit à être secouru	410
A. L'action des acteurs privés : le résultat d'une volonté de rationalisation de l'intervention des pouvoirs publics	410
1. La rationalisation des interventions des sapeurs-pompiers à travers l'action d'acteurs privés	411
2. La rationalisation des interventions des urgences et du SAMU à travers l'action d'acteurs privés ..	412
B. Les bénéfices d'un lien renouvelé entre les acteurs privés et les pouvoirs publics dans le cadre des missions connexes.....	413
1. L'entretien d'un lien fort entre les acteurs privés et les services d'incendie et de secours sur les missions connexes au droit à être secouru.....	413
2. La volonté d'améliorer la préservation du droit à être secouru à travers une meilleure présence de la médecine libérale.....	414
CONCLUSION DU CHAPITRE 1 :	415

Chapitre 2 Le droit à être secouru conforté par un devoir citoyen excédant la seule compétence des pouvoirs publics 417

Section 1 – L’appel des pouvoirs publics à la société civile dans le déploiement et la préservation du droit à être secouru 418

- §1. Le renforcement du recours au « citoyen sauveteur » : un véritable maillon pour assurer la mise en œuvre du droit à être secouru.....418
 - A. Porter secours : une obligation pour toute personne 419
 - 1. Une obligation découlant de l’infraction de non-assistance à personne en péril.....419
 - 2. Une attention particulière portée à cette infraction par le juge pénal 423
 - B. Une meilleure implication de la population dans la mise en œuvre du droit à être secouru 425
 - 1. Vers une démocratisation du droit à être secouru : une amélioration de la formation aux « gestes qui sauvent » 426
 - 2. Une implication encore imparfaite de la population en matière de secours.....429
- §2. Le recours aux associations et groupements de citoyens pour assurer la mise en œuvre du droit à être secouru 431
 - A. L’action complémentaire des associations aux côtés des pouvoirs publics.....432
 - 1. Une implication des associations humanitaires et de sécurité civile largement prévue par le droit ..432
 - 2. Une action puissante et concrète des associations dans la mise en œuvre du droit à être secouru 434
 - B. L’action complémentaire de groupements citoyens aux côtés des pouvoirs publics.....437
 - 1. L’action des réserves citoyennes pour la préservation du droit à être secouru 437
 - 2. L’action de la réserve sanitaire pour la préservation du droit à être secouru 440

Section 2 – La mise en lumière d’un lien fort entre l’intervention de la société civile et les pouvoirs publics, au nom du droit à être secouru 442

- §1. Une réelle protection assurée aux « citoyens sauveteurs » : la reconnaissance d’un engagement aux côtés des pouvoirs publics 442
 - A. Une protection « salariale » pour les employés engagés au nom du droit à être secouru 442
 - 1. La nécessaire protection des salariés engagés dans le domaine du secours.....443
 - 2. La nécessaire protection des sapeurs-pompiers volontaires : un cas plus spécifique 445
 - B. Une protection garantie par la responsabilité sans faute : les « avantages » consentis aux bénévoles et collaborateurs du service public des secours.....446
 - 1. Une protection garantie par le juge administratif.....447
 - 2. Une sécurisation de cette protection par le législateur, au nom du droit à être secouru 450
- §2. Le contrôle de l’administration sur l’action de la société civile 452
 - A. Une action largement dirigée par les pouvoirs publics : la persistance de l’Administration dans la mise en œuvre du droit à être secouru 453
 - 1. Une action de la société civile limitée face à l’action des pouvoirs publics 453
 - 2. Une action complémentaire de la société civile restant largement placée sous l’autorité des pouvoirs publics.....454
 - B. Une reconnaissance certaine des pouvoirs publics quant à l’action de la société civile en matière de secours.....456
 - 1. Une action au service du droit à être secouru et pour le compte de la société tout entière 456
 - 2. Une reconnaissance des pouvoirs publics : entre récompenses et distinctions 457

CONCLUSION DU CHAPITRE 2:.....461

CONCLUSION DU TITRE 2 : 463

CONCLUSION DE LA PARTIE II : 465

CONCLUSION GÉNÉRALE 467

ANNEXES.....473

BIBLIOGRAPHIE 493

- I) Ouvrages généraux et dictionnaires 493
- II) Ouvrages spécialisés 496
- III) Ouvrages collectifs thématiques..... 499
- IV) Monographies, thèses et mémoires 502

V) Articles de doctrine, notes de jurisprudences et contributions à des ouvrages collectifs..	506
VI) Fascicules de répertoire et encyclopédies.....	536
VII) Études, rapports institutionnels et parlementaires	539
VIII) Projets et propositions de lois, propositions de résolutions	547
IX) Articles de presse.....	549
X) Déclarations ou communications publiques.....	560
RÉFÉRENCES NORMATIVES	563
I) Textes internationaux	563
II) Textes constitutionnels.....	564
III) Textes législatifs	564
IV) Textes réglementaires.....	569
V) Circulaires.....	577
VI) Instructions ministérielles	579
RÉFÉRENCES JURISPRUDENTIELLES.....	581
I) Juridictions internationales	581
A – Cour de justice de l’Union européenne (ou des communautés européennes avant 2009)	581
B – Cour européenne des droits de l’Homme.....	581
C – Autres juridictions internationales	582
II) Conseil constitutionnel.....	582
III) Tribunal des conflits.....	583
IV) Juridictions administratives.....	583
A – Conseil d’État.....	583
B – Cours administratives d’appel	589
C – Tribunaux administratifs.....	593
V) Juridictions civiles ou pénales	594
A – Cour de cassation	594
B – Cours d’appel	596
C – Tribunaux judiciaires.....	596
VI) Autorités administratives indépendantes.....	597
INDEX ALPHABÉTIQUE.....	599
TABLES DES MATIÈRES	607

RÉSUMÉ

La question de l'existence d'un droit fondamental à être secouru en France peut apparaître comme teintée d'une certaine provocation, tant le secours aux personnes dont la vie apparaît menacée va de soi dans toute société civilisée. Si cette question restait peu explorée jusqu'alors, elle n'est pas dénuée d'un intérêt juridique certain. S'appuyant sur des textes internationaux et sur certains de nos principes constitutionnels – le droit à la vie, le droit à la santé, la solidarité, la fraternité, l'ordre public et la dignité humaine – le droit à être secouru semble être consacré tant par une approche textuelle que juridictionnelle. Les pouvoirs publics (État et collectivités territoriales) sont ainsi chargés de mettre en œuvre ce droit, à travers pléthore d'acteurs opérationnels, de même qu'ils doivent veiller à ne pas y porter atteinte. Le droit interne octroie ainsi des compétences et missions de secours à une série d'acteurs publics, tout en venant garantir la réparation des atteintes et dysfonctionnements, la bonne organisation et l'accès matériel aux secours. Si ce droit suscite, d'une certaine façon, des prestations individuelles, il s'inscrit dans un élan plus collectif de vivre-ensemble et dans l'idée d'un maintien de l'ordre public. Malgré cette reconnaissance, les pouvoirs publics et acteurs de la sécurité civile doivent faire face à une série de défis (vieillesse de la population, multiplication des risques majeurs, dérèglement climatique, désertification médicale, manque de moyens...) qui accentuent la tension présente autour de la mise en œuvre du droit à être secouru. L'adaptation de notre droit aux différents enjeux, la conception restrictive limitée aux missions essentielles et excluant les prestations dites « de confort », de même qu'une meilleure coordination avec les acteurs privés et une plus grande implication des citoyens, premier maillon de la chaîne de secours, apparaissent comme l'illustration d'une adaptation du droit à être secouru.

Mots-clés : Sécurité civile – Secours – Droits fondamentaux – Droit à la vie – Dignité humaine – Solidarité – Fraternité – Risques – Urgence – Service public.

ABSTRACT

The question of the existence of a fundamental right to be rescued in France may appear somewhat provocative, as rescuing individuals whose lives might be threatened is self-evident in any civilized society. While this question has remained relatively unexplored until now, it is not without significant legal interest. Drawing on international texts and some of our constitutional principles - such as the right to life, the right to health, solidarity, fraternity, public order and human dignity - the right to be rescued seems to be enshrined both textually and judicially. Public authorities are thus responsible for implementing this right through a plethora of operational actors, and they must also ensure that they do not infringe upon it. Domestic law grants various public actors the competencies and missions to provide rescue services, guarantees proper organization, addresses breaches and dysfunctions, and ensures material access to rescue services. If this right, in some way, prompts individual services, it is part of a more collective momentum of living together and the idea of maintaining public order. Despite this recognition, public authorities and civil security actors face a series of challenges (aging population, increasing major risks, climate change, medical desertification, lack of resources...) that heighten the tension surrounding the implementation of the right to be rescued. Adapting our laws to these various issues, restricting the scope to essential missions while excluding so-called "comfort" services, improving coordination with private actors, and increasing citizen involvement, the first link in the rescue chain, appear to illustrate the adaptation of the right to be rescued.

Keywords : Civil security – Rescue – Fundamental Rights – Right to life – Human dignity – Solidarity – Fraternity – Risks – Emergency – Public service.