



Les secours en milieu souterrain Un particularisme à mettre en lumière



**Sous la direction du Colonel Olivier BOLZINGER,
DD SIS de la Drôme**

REMERCIEMENTS

Le monde de la spéléologie avait toujours été pour moi, jusqu'à la réalisation de ce mémoire, un univers très sombre, complexe et très fermé. Le peu d'intervention réalisée dans le département de Vaucluse ne m'avait pas permis de toucher de près cette spécialité et je me devais un jour où l'autre de la découvrir.

Différents intervenants au cours de ces deux années de Master m'ont fait prendre conscience que le secours en milieu souterrain était un secours atypique au même titre que celui de la montagne. La problématique de ce dernier étant sur le point d'être réglée, il fallait se pencher de plus près sur celui de la spéléologie.

Quelle n'a pas été alors ma surprise, au fur et à mesure des premiers mois de recherche, que je touchais là un sujet sensible et épineux. Mes premiers essais de prise de contact avec le spéléo secours français furent difficiles au tout début et les réponses que j'attendais ne me revenaient pas. Je craignais que cette association fasse à mon égard la politique de la chaise vide ce qui aurait rendu mon mémoire sans consistance laissant le champ libre à mes certitudes et aux déclarations unilatérales des sapeurs-pompiers.

C'est pourquoi, je voulais dans un premier temps remercier 3 conseillers techniques du SSF qui ont compris l'intérêt de mes recherches et qui ont su me faire partager avec force et conviction leur passion et leur vision de ce secours. Il s'agit de messieurs Delabre et Labat du Vaucluse et de monsieur Audouard du département de la Drôme.

Je tiens également à remercier certaines personnes des SDIS comme :

- le commandant Frédéric Robert du SDIS 48, conseiller technique national,
- le Lieutenant Jean-Paul Ferrete du SDIS 84, spéléologue de passion
- les commandants Christophe Durringer du SDIS 26 et Guillaume Defudes du SDIS 07,

Ils m'ont apporté, chacun à leur manière, une expérience et un vécu opérationnel qui m'ont permis de dégager les axes principaux de travail dans ce mémoire.

Je voulais exprimer aussi mon entière gratitude au colonel Olivier Bolzinger, directeur départemental des services d'incendie et de secours de la Drôme qui a accepté d'être mon maître de stage et qui n'a pas ménagé son énergie pour orienter mes recherches. Ses conseils toujours avisés et son relationnel ont été très précieux pour mes travaux.

Enfin, un très grand merci à Monsieur François Xavier Fort, maître de conférence à l'université de droit de Montpellier et responsable de ce master, sans qui ces deux années n'auraient pas eu le pétillant qu'on a tous apprécié. Sa générosité sans limite, ses connaissances et son sens du partage nous ont fait aimer le droit, ce qui n'était pas gagné d'avance....

**Les opinions émanant de ce mémoire
n'engagent que son auteur...**

**« La spéléologie, c'est l'alpinisme de ceux qui
ont le vertige. »**

(Philippe GELUCK)

Les secours en milieu souterrain

Un particularisme à mettre en lumière

| | |
|---|----|
| Remerciements | 2 |
| Introduction | 7 |
| | |
| 1. Un secours où l'agacement rompt la quiétude du Karst | 9 |
| | |
| 1.1 Des incertitudes aux polémiques : une étroiture vite franchie | 9 |
| <u>1.1.1 Les difficultés dans une organisation des secours atypique</u> | 9 |
| 1.1.1.1 Commandant des opérations de secours et directeur des opérations de secours : un binôme indissociable..... | 9 |
| 1.1.1.2 Le conseiller technique comme maillon clé dans la réussite de l'opération..... | 15 |
| | |
| <u>1.1.2 Une convention nationale acceptée du bout des lèvres</u> | 16 |
| 1.1.2.1 Un organigramme hiérarchique surprenant..... | 16 |
| 1.1.2.2 L'avenir de la fonction Conseiller Technique spéléo au SDIS..... | 19 |
| | |
| 1.2 La perfectibilité du schéma d'alerte | 21 |
| <u>1.2.1 Un secours dont l'urgence est relative</u> | 21 |
| 1.2.1.1 L'auto secours : une pratique démocratisée dans le domaine de la spéléo..... | 21 |
| 1.2.1.2 Le 112 : un numéro qui a le mal des profondeurs..... | 22 |
| | |
| <u>1.2.2 Un schéma d'alerte adapté aux circonstances</u> | 23 |
| 1.2.2.1 Vers une montée en puissance de l'alerte..... | 23 |
| 1.2.2.2 Le schéma d'alerte idéal..... | 24 |
| | |
| 2. Des méandres incertains vers une lueur d'espoir | 26 |
| | |
| 2.1 Le remboursement des frais de secours en milieu souterrain : du mythe vers la réalité | 26 |
| <u>2.1.1 Des interventions peu fréquentes mais une facture conséquente pour le SDIS</u> | 26 |
| 2.1.1.1 Un coût qui fait de plus en plus débat avec l'application de la loi de modernisation de sécurité civile..... | 27 |
| 2.1.1.2 Le SDIS à la recherche du « moins disant »..... | 30 |
| | |
| <u>2.1.2 Les opérations pour ascenseurs bloqués comme sources d'inspiration</u> | 33 |
| 2.1.2.1 Une exception à la gratuité des secours qui a fait son chemin..... | 34 |
| 2.1.2.2 L'urgence, une notion difficile à appréhender mais déterminante..... | 36 |
| | |
| <u>2.1.3 Envisager une participation aux frais pour les opérations de secours spéléo</u> | 39 |
| 2.1.3.1 Un dossier complexe, au résultat incertain..... | 39 |
| 2.1.3.2 Les points clés du succès..... | 40 |
| | |
| 2.2 Vers un allègement des dépenses du SDIS | 43 |
| <u>2.2.1 La montagne comme source d'inspiration</u> | 43 |
| 2.2.1.1 A la recherche d'une solution pérenne pour lutter contre l'accroissement des accidents et l'imprudence des pratiquants..... | 43 |
| 2.2.1.2 Un modèle d'exception à la gratuité des secours ; celui de la montagne..... | 45 |
| | |
| <u>2.2.2 Des nouveaux textes qui sèment le trouble par leur caractère ambigu</u> | 50 |
| 2.2.2.1 La loi de démocratie de proximité ; une lueur d'espoir pour les SDIS..... | 51 |
| 2.2.2.2 L'alourdissement du budget des SDIS avec la loi de 2004..... | 52 |

| | |
|---|----|
| 3. Une organisation des secours à repenser ? | 54 |
| 3.1 L'organisation du secours en milieu souterrain à l'étranger | 54 |
| <u>3.1.1 Nos voisins du sud de la France</u> | 54 |
| 3.1.1.1 L'Espagne..... | 54 |
| 3.1.1.2 L'Italie..... | 54 |
| <u>3.1.2 Les pays du Nord</u> | 55 |
| 3.1.2.1 L'Allemagne et l'Autriche..... | 55 |
| 3.1.2.2 La Suisse..... | 55 |
| 3.2 Du bouleversement au compromis un choix qui se réfléchit | 56 |
| <u>3.2.1 Le secours souterrain, un domaine réservé aux sapeurs-pompiers ?</u> | 56 |
| 3.2.1.1 Création d'une unité militaire spécialisée comme modèle unique des secours..... | 56 |
| 3.2.1.2 La mutualisation « renforcée » des moyens du SDIS est-elle possible ?..... | 58 |
| <u>3.2.2 Le secours associatif, une piste à explorer</u> | 58 |
| 3.2.2.1 Le choix de l'associatif et du bénévolat, une solution acceptable en théorie..... | 58 |
| 3.2.2.2 Le compromis, un choix de raison..... | 62 |
| | |
| Conclusion | 63 |
| Lexique | 64 |
| | |
| Bibliographie | 65 |

INTRODUCTION

Le dimanche 1^{er} novembre 2009, l'ensemble des médias de France nous faisait part de la plainte déposée par le Service Départemental d'Incendie et de Secours de la Drôme à l'encontre de deux spéléologues secourus au Sciallet des Chuats le 24 octobre 2009 sur la commune des Bouvantes. Cette action du SDIS a fait l'effet d'un coup de tonnerre dans le milieu karstique ravivant les tensions déjà palpables entre sapeurs-pompiers et le spéléo secours français. Ce qui est reproché à ces victimes, c'est principalement le caractère irresponsable de leur expédition et la mise en danger des intervenants du secours qui s'en est suivi.

En fait, cette plainte, fortement applaudie par certains, lourdement critiquée par d'autres et très rapidement retirée avait pour principal objectif de mettre en lumière les difficultés du secours en milieu souterrain.

Parmi ces difficultés, on peut citer l'organisation des secours et la place du conseiller technique dans la chaîne de commandement ainsi que le financement de ces opérations jugé exorbitant. Même si les opérations de secours sont peu nombreuses en France, certaines de celles-ci coûtent malheureusement chères au SDIS. Le problème est là, récurrent, à l'heure où les budgets des SDIS sont montrés du doigt car en augmentation depuis la départementalisation, à l'heure où tout le monde recherche à faire des économies et à s'approcher de l'efficacité. Le terme « efficacité » si souvent employé dans la bouche de nos dirigeants tend à disparaître petit à petit. Il faut désormais faire des économies, rechercher de nouveaux modes de financement, revoir le domaine de compétence de chacun des acteurs et se recentrer sur nos cœurs de métier. L'heure n'est plus à l'éparpillement. Alors, lorsque vous avez un secours qui ressemble étrangement par ses difficultés au secours en montagne et qui réunit dans un même trou de nombreux acteurs aux missions similaires comme les sapeurs-pompiers, le spéléo secours, les gendarmes et les CRS, on peut légitimement se poser la question sur l'intérêt d'une telle débauche de personnels.

Cela n'aura pas échappé à Monsieur Georges GINESTA (union pour un mouvement populaire) qui très récemment par la question n° 689 parut au journal officiel du 10 juillet 2012 appelle l'attention de Mr le Ministre de l'intérieur pour lui demander le nombre de SDIS susceptibles d'intervenir dans le secours spéléologique, le nombre de sapeurs-pompiers ayant reçu une formation dans ce domaine, le coût global lié aux formations du personnel ainsi que le coût du matériel nécessaire à ce genre d'intervention.

La question doit être une nouvelle fois épineuse car en regardant de plus près les statistiques, c'est seulement une trentaine d'interventions qui sont effectuées en moyenne chaque année dans le domaine du secours souterrain. Ce chiffre pourtant dérisoire, au regard des 4 242 000 interventions qui ont été effectuées par les sapeurs-pompiers en 2011, démontre bien le malaise existant et confirme l'intérêt que j'ai porté à ce mémoire pour mettre en lumière non seulement une pratique méconnue, aux textes réglementaires parfois ambigus, mais aussi rendre un hommage à ces sauveteurs de l'extrême.

La spéléologie est une activité aux multiples facettes à la fois scientifique, sportive, technique mais aussi contemplative. Principalement connue comme une discipline de loisirs, il ne faut pas oublier que cette discipline tend également à s'imposer de plus en plus dans le monde scientifique comme un complément indispensable à la géologie, l'hydrogéologie et à la mécanique des roches. Les spéléologues découvrent et explorent en moyenne chaque année une trentaine de nouveaux réseaux en France. Alors autant on peut imaginer qu'un spéléologue est un simple touriste des profondeurs avide de sportivité et à la recherche d'adrénaline, autant ce dernier peut être quelqu'un de très professionnel, suffisamment expérimenté pour affronter bon nombre de situations complexes.

Pour se représenter ce qu'est l'activité spéléologique en France, c'est 15000 individus dont 7000 licenciés à la fédération française de spéléologie. On dénombre 230 000 journées par an consacrées à cette discipline et 2/3 des secours s'effectuent sur des non licenciés à la FFS, ce qui est certainement le gage d'une éthique ou d'un sens des responsabilités plus développé parmi les adhérents de cette fédération.

Alors qui sont ces sauveteurs qui font régulièrement la une des journaux lorsque l'occasion se présente ? Ce sont principalement des hommes et des femmes membres du secours spéléo de France. Ils sont ainsi 2400 conventionnés avec le Ministère de l'intérieur depuis 1977, ont l'agrément sécurité civile « option » secours depuis 2006 et sont avant tout des spéléologues expérimentés spécialement formés à évoluer avec aisance dans le milieu souterrain et spécialement formés aux techniques de secours souterrains. Ce sont tous des bénévoles civils au sens où chacun d'entre eux exerce un métier à côté et œuvre pour une passion ; celui du monde souterrain.

A leurs côtés, ce sont seulement 250 sapeurs-pompiers, rompus au quotidien du secours d'urgence et formés spécifiquement au particularisme du secours en milieu souterrain. Ils sont professionnels ou bien volontaires et certains d'entre eux ont fait également de cette discipline une véritable passion. Ce sont avant tout des professionnels de l'urgence, formés à gérer leur stress, à organiser un chantier et à s'intégrer dans un dispositif hiérarchique établi.

Alors, même si tout les sépare, n'y aurait-il pas de la place pour chacun de ces acteurs du secours ? Ne devrions-nous pas, à l'inverse du secours en montagne, nous orienter vers un modèle unique qui contraste avec le modèle existant ? Pour tenter de répondre à ces interrogations, j'ai orienté ce mémoire vers une étude comparative des textes et pratiques en vigueur en développant ce que pouvait être le secours idéal tant sur le plan organisationnel que sur le plan financier. La morosité ambiante sur le plan budgétaire m'a naturellement conduit à essayer de trouver des amorces de solutions visant à diminuer le coût des interventions sur la facture des SDIS.

Aussi, nous étudierons dans un premier temps les origines du malaise entre le spéléo secours et les sapeurs pompiers pour développer dans un second temps des pistes d'économie possible pour le SDIS et terminer enfin sur ce qui pourrait être le secours spéléo de demain.

1 Un secours où l'agacement rompt la quiétude du Karst

1.1 Des incertitudes aux polémiques : un étroit franchie

Les notions de COS, de DOS et de CT font partie de notre langage opérationnel au quotidien. Tout le monde s'accorde à dire que le DOS dirige, le COS commande l'opération et que le CT conseille le COS. En fait, tout est clair lorsqu'il s'agit d'une intervention « pompiers aux pompiers » où chacun des acteurs se connaît, s'entraîne ensemble, utilise un vocable identique et où toute notion de concurrence ou de lutte intestine est absente. Pourtant, la réalité est différente lorsqu'il s'agit d'une intervention complexe parfois simple mais impliquant la présence d'acteurs aux origines professionnelles différentes. Les principaux domaines concernés sont les opérations dans les installations classées, les enceintes militaires où sur des missions comme le secours en montagne ou le secours en milieu souterrain.

Le 17 octobre 2010, la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France ainsi que l'ANDSIS écrivait à Monsieur Jean-Paul Kihl¹ afin de lui faire part de leurs positions de manière à avoir sur opération « une ligne de commandement plus claire, plus cohérente et mieux reconnue »

C'est pourquoi, il semble important de définir très précisément le rôle de chacun et les interactions éventuelles.

1.1.1 Les difficultés dans une organisation des secours atypique

1.1.1.1 Commandant des opérations de secours et Directeur des opérations de secours: un binôme indissociable

« Qui donc commande ici ? il n'y a donc pas de chef, pas un homme pour diriger ? C'est lamentable ! »² Cette phrase célèbre, probablement le détonateur, est à l'origine de la création du Bataillon des marins pompiers de Marseille met en exergue le besoin à recourir à un chef unique, à disposer d'une organisation hiérarchisée et à disposer de personnels qualifiés. Le règlement d'instruction et de manœuvre des sapeurs-pompiers communaux³ reprenait en d'autres termes : « le principe de l'unité de commandement, lors des interventions, est le facteur primordial de l'efficacité des secours ». A ce titre, « le DDSIS ou l'officier de sapeur-pompier désigné par le Préfet assure la direction des secours dès qu'il arrive sur les lieux ».

Le décret du 6 mai 1988⁴ a remplacé cette « direction des opérations » par une nouvelle notion celle du « commandement des opérations de secours »⁵. Cette notion a été renforcée par décret du 26 décembre 1997⁶ en précisant : « le commandant des opérations de secours relève, sous l'autorité du préfet ou du maire agissant dans le cadre de leurs pouvoirs de police respectifs, du directeur départemental des services d'incendie et de secours ou, en son absence, d'un sapeur-pompier professionnel ou volontaire, officier, sous-officier ou gradé, dans les conditions fixées par le règlement opérationnel ».

¹ Directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises

² Propos d'Edouard Daladier, président du conseil lors de l'incendie des nouvelles galeries de marseille le 28 octobre 1938

³ Arrêté du 1^{er} février 1978

⁴ Décret n°88-628 Art.35.

⁵ « le commandement des opérations de secours relève, sous l'autorité du préfet ou du maire agissant dans le cadre de leurs pouvoirs de police respectifs ».

⁶ Décret n°97-1225 art. 43

La loi de modernisation de sécurité civile⁷ modifie l'art. L1424-4 du CGCT et confirme notamment le fait que c'est au règlement opérationnel de déterminer l'organisation hiérarchique du commandement. « Le commandant des opérations de secours désigné est chargé, sous l'autorité du directeur des opérations de secours, de la mise en œuvre de tous les moyens publics et privés mobilisés pour l'accomplissement des opérations de secours ».

La circulaire du 12 mai 2006⁸ confirme que sur une opération de grande ampleur, « le commandant des opérations de secours sera un officier de sapeur-pompier » et que le « directeur des secours désigne le commandant des opérations de secours et lui donne pleine autorité sur l'ensemble des moyens, que ceux qui relèvent de l'état, des collectivités territoriales, des établissements publics, des associations ou qu'il s'agisse de moyens privés ».

Quel que soit le type d'intervention qu'effectuent les sapeurs-pompiers, l'opération est forcément dirigée par un chef dont le grade et la qualification évoluent suivant la montée en puissance du dispositif. Il n'existe pas d'opération de secours au sens de l'art.27 de la loi de 2004 sans COS. Le commandant des opérations de secours sera fonction des différents emplois opérationnels définis par les différents décrets⁹ ainsi que par le schéma national de formation. Celui du 30 juillet 2001 précise que « les commandants, lieutenants-colonels et colonels de sapeurs-pompiers professionnels sont chargés de mettre en œuvre les décisions de leurs autorités d'emploi. Ils assurent les tâches de conception, d'encadrement et de commandement des personnels placés sous leur autorité.....ils peuvent occuper les fonctions de chef de site, chef de poste de commandement, commandant des opérations de secours ». On peut ainsi noter que dans l'esprit des législateurs seul un officier supérieur peut détenir les fonctions de COS. Sous entendraient-ils pour des interventions de grandes ampleurs ou mobilisant de nombreux moyens extérieurs au SDIS ? Cette notion, un peu ambiguë aurait sans doute l'utilité d'être explicitée afin d'éviter certaines tensions sur le terrain.

Le COS assure la conduite de l'opération de secours pour les missions définies à l'art. L 1424-2 du CGCT¹⁰ et ce, sous l'autorité du DOS. Il faut faire une différence ici entre les opérations définies par la loi au « sens strict »¹¹ relevant des SDIS donc du COS et celles des opérations dites de sauvegarde et de soutien aux populations relevant des communes épaulées par les associations de sécurité civile, les réserves communales et les services de l'état. Cette ambiguïté dans les termes a par ailleurs conduit le groupe de travail sur « la chaîne de décision et de commandement » à réfléchir sur cette notion et à faire deux propositions:

« - limiter le recours à l'expression d'opération de secours à celles qui relèvent des compétences du COS en référence à l'art 27 de la loi du 13 août 2004 ;

- recourir par convention à la notion d'opération de sécurité pour qualifier l'ensemble des situations débouchant sur l'activation des dispositions ORSEC en définissant cette notion de la manière suivante : les opérations de sécurité comprennent toutes les mesures directes et indirectes débouchant sur l'activation du dispositif ORSEC ayant pour objet la protection générale des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres, les catastrophes ou tout évènement susceptible d'affecter la population. »

⁷ Loi n°2004-811 du 13 août 2004

⁸ Circulaire ministère de l'intérieur NOR : INTE0600050C relative à la procédure d'agrément de sécurité civile des associations

⁹ - Décret n° 90-851 du 25 septembre 1990 pour les sapeurs-pompiers non officiers. Notion de chef d'agrès et chef de groupe pour les adjudants

- Décret n° 2001-681 du 30 juillet 2001 pour les majors et lieutenants. Notion de chef de groupe avec coordination et direction des personnels. Les capitaines sont chef de colonne. Les officiers supérieurs sont chef de site.

¹⁰ Art.27 loi du 13 août 2004

¹¹ Art. L 1424-2 du CGCT. L'opération de secours est constituée par un ensemble d'actions qui vise sans délai, et en première réponse, à soustraire les personnes, les biens et l'environnement aux effets dommageables d'un péril direct ou imminent et avéré.

Le COS peut-il être un membre du spéléo secours et non un sapeur-pompier ? En fait, tout va dépendre de l'autorité hiérarchique en la personnalité du DOS. En effet, en application de l'art R 1424-43 du CGCT¹², le COS de droit commun est un officier de sapeur-pompier lorsque le Maire est le DOS. Toutefois, par dérogation au principe général, lorsque le préfet devient DOS, en application de l'art 14 de la loi de 2004, ce dernier précise pour chaque disposition spécifique¹³ ORSEC à qui revient le COS. On parle alors de COS « alternatif »¹⁴.

Cette nouvelle disposition avait nourri un large débat lors du projet de loi avec en toile de fond médiatique, la possibilité aux CRS et gendarmes de haute montagne d'être « officiellement » COS sur le secours en montagne au même titre que les sapeurs-pompiers. La circulaire du 6 juin 2011 sur le secours en montagne va par ailleurs clarifier cette situation en distinguant trois types d'opération « simple, complexe et d'envergure » pour lesquelles elle détermine la nature du COS.¹⁵

Cette disposition peut être transposable, par analogie en matière de secours en milieu souterrain tendant à avoir un spéléologue à la tête du commandement des opérations de secours. Pour ce faire, l'attribution du COS à un non sapeur-pompier est subordonnée à 4 conditions¹⁶ :

- que la problématique liée aux risques auxquels est confronté le département concerné ait été identifiée dans le SDACR
- que les dispositions particulières du dispositif ORSEC du département concerné aient ouvert cette possibilité
- que les modalités d'information du CODIS en pareil cas aient préalablement été définies, l'art.8 du décret ORSEC associant formellement organisation du commandement et information du CODIS
- que le Préfet décide d'activer la disposition spécifique ORSEC concernée et fasse savoir qu'il prend la direction des opérations de secours

L'appellation donnée à ce nouveau COS devrait alors être définie et pourrait ressembler à un COSP (commandant des opérations de secours spéléo) par analogie au COPG¹⁷, au COR¹⁸ ou au COL¹⁹.

La question à se poser est de savoir si un spéléologue a la compétence et la reconnaissance suffisante pour tenir la fonction de COS. Pour ce faire, il serait intéressant de posséder une définition exhaustive du terme « COS » et de déterminer ses prérogatives et son périmètre d'action. Cette définition n'existe pas vraiment aujourd'hui. On peut néanmoins, à la lecture des différents textes et des différents ouvrages déterminer certains critères comme :

- il est placé sous l'autorité du Directeur des opérations de secours
- il propose des idées de manœuvre et rend compte au DOS de la situation ainsi que de son évolution prévisible

¹² Le commandement des opérations de secours relève, sous l'autorité du maire ou du préfet agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police, du directeur départemental des services d'incendie et de secours ou, en son absence, d'un sapeur-pompier professionnel ou volontaire, officier, sous-officier ou gradé, dans les conditions fixées par le règlement opérationnel.

¹³ Le plan ORSEC comprend des dispositions générales applicables en toute circonstance et des dispositions propres à certains risques particuliers.

¹⁴ Circulaire du 30 août 2004 relative à la loi de modernisation de la sécurité civile.

¹⁵ Opération simple : opération courte sur un site unique et ne nécessitant pas de renfort important. Le COS est le chef de caravane

Opération complexe : nécessitant une coordination par structure de commandement avancée. COS désigné par le préfet parmi une liste de cadres préétablie

Opération d'envergure : mobilisant de nombreux acteurs dans un cadre interservices et combinant des techniques et actions diverses en terme de secours et d'appui. COS est le DDSIS assisté du chef d'opération montagne de l'unité spécialisée chargé du contrôle tactique des moyens mis à disposition.

¹⁶ Ouvrage Sécurité civile en France : professeur Jean Viret et Lt col Jean-luc Queyla édition 2011

¹⁷ Pour les violences urbaines, opérations de déminage, grands rassemblements ...

¹⁸ Dans le cadre du plan SATER

¹⁹ Pour les marées noires

- il doit être aisément identifiable sur le terrain par toutes les personnes participant à l'opération
- il exerce la responsabilité de l'organisation, de la coordination et de la mise en œuvre tactique des moyens publics et privés mobilisés pour l'accomplissement des opérations de secours

Les sapeurs-pompiers ont naturellement cette compétence grâce aux nombreuses formations dispensées pour la plupart à l'ENSOSP²⁰. Ces formations sous l'appellation GOC²¹ leur permettent de faire face à toutes les situations et sont à même de part la structure naturelle de commandement d'avoir autorité et reconnaissance de la part de l'ensemble des partenaires du secours. Diriger une centaine de sauveteurs est monnaie courante.

D'une manière beaucoup plus élargie, puisqu'on touche là les opérations de secours dans une enceinte militaire, le ministre de l'intérieur²² par courrier du 6 mai 2011 rappelait le « régime de droit commun » applicable dans les enceintes militaires dès lors que les moyens de l'exploitant ne permettent pas de gérer le sinistre. A ce titre, sauf exception, le sapeur-pompier est le COS et il est rappelé alors à l'exploitant qu'en cas de refus d'accès aux services extérieurs, « il endosse alors seul la responsabilité des conséquences du sinistre dans ces locaux, étant entendu que les services d'incendie et de secours ne peuvent en aucun cas être empêchés d'intervenir en dehors de ceux-ci ». Cet exemple montre que le législateur est attaché au sacro saint principe de droit commun qui prévaut à la majeure partie des situations y compris dans des secteurs très spécifiques de l'armée où les habilitations pour pénétrer à l'intérieur du site sont de rigueur et réaffirme une fois de plus la place prépondérante des sapeurs-pompiers en leur qualité de commandant des opérations de secours. La circulaire du 12 janvier 2011²³ qui traite des secours dans les installations classées, ne fait que renforcer cette idée forte en précisant elle aussi que « dans le cas où un évènement accidentel nécessite l'intervention de moyens publics de secours pour lutter contre le sinistre, qu'il soit contenu dans les limites de l'établissement ou non, le régime de droit commun de l'organisation des secours s'applique. »²⁴

S'agissant de la Police nationale et de la gendarmerie, les officiers de ces corps bénéficient également de formations adaptées à l'art du management et du commandement. Leur uniforme ne laisse aucun doute sur leur aptitude à diriger du personnel qu'il soit des leurs où provenant d'origines différentes.

Concernant les spéléologues, ces hommes sont au service de leur passion. Ils maîtrisent totalement leur art mais n'ont pas de formation dans le domaine du commandement, de la connaissance des différents services impliqués et du management en situation complexe. D'ailleurs, les 3 conseillers techniques interrogés m'ont à l'unanimité confirmé qu'ils ne souhaitaient pas prendre la place du COS préférant rester ainsi dans la technique.

Partant de ce constat, seules des interventions « simples » pour reprendre le terme de la circulaire du secours en montagne, c'est-à-dire :

- celles ne nécessitant aucun renfort extérieur, ni équipes spécialisées
- sur une cavité connue par les équipes locales et réputée « sans surprise »

²⁰ Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers

²¹ Gestion opérationnelle et commandement. Jusqu'au niveau GOC 5 pour les chefs de site

²² Courrier du 6 mai 2011 adressé à monsieur le préfet de la zone de défense et de sécurité sud-est, préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône

²³ Circulaire NOR :DEV1020295C relative à l'articulation entre le plan d'opération interne, l'intervention des services de secours publics et la planification ORSEC afin de traiter les situations d'urgence dans les installations classées. Circulaire non parue au journal officiel

²⁴ Rajoutant « la direction des opérations de secours est alors assurée par l'autorité de police compétente, maire ou préfet selon les cas prévus par la loi ».

- pour une intervention ne dépassant pas quelques heures (à déterminer)
pourraient avoir comme COS un membre du SSF.

Les différentes conventions nationales d'assistance technique en spéléo secours²⁵, sont également frileuses sur le sujet. En effet, plutôt que d'évoquer clairement à qui revient la charge d'être le COS, la dernière convention de 2007 article 3 se contente de citer l'art. R 1424-43 du CGCT. Il faut alors sous entendre que le COS est un officier de sapeur-pompier. On peut alors s'interroger sur le fait que trois ans après la loi de 2004, la convention ait passée sous silence l'art.14 précisant la possibilité d'un COS alternatif !!! Est-ce un pur oubli, ou tout simplement pour dire, *sans le dire*, que seul le sapeur-pompier est le COS.... Quoi qu'il en soit, si au moins un document a le mérite d'être clair sur ce sujet, bien qu'à revoir à mon sens au regard des différents textes sortis, c'est bien le guide national de référence sur les interventions en site souterrain²⁶. En effet, au chapitre 4, partie intitulée organisation opérationnelle, le COS est donné exclusivement à un sapeur-pompier tout en précisant : « cette organisation du commandement, qui concerne l'ensemble des phases des opérations de secours, s'applique à l'ensemble des acteurs publics ou privés de la chaîne de secours ».

Sur les nombreuses jurisprudences liées à la faute ou à la responsabilité du COS, l'une d'entre elles illustre à merveille la vision d'un juge au regard des missions confiées à cet acteur principal des secours. Il s'agit du jugement du TGI de Bastia le 10 juin 2008 où le COS est condamné à 2 ans de prison avec sursis et 5000 euros d'amende pour avoir : « fait établir une ligne d'arrêt sur une piste réservée exclusivement au transit des véhicules, **en violation des préconisations du RIM feux de forêts**²⁷ du centre interrégional de formation de la sécurité civile et involontairement causé la mort de 2 personnes. »

Le juge a estimé que le défaut de reconnaissance, à l'origine du lien de causalité est consécutif à « de graves manquements quant à l'organisation, la direction des opérations et le choix des décisions »

On peut par conséquent en conclure que le guide national de référence évoqué supra, seul document officiel sur la conduite d'une telle opération de secours, sera en cas de mise en examen éventuelle d'un COS, une des pièces essentielles sur laquelle le juge fondera son argumentation.

Le COS, de manière à éviter la faute, devra être préparé à commander son opération, pour ce faire il devra recevoir une formation reconnue et adaptée. Pour l'heure, et pour les opérations en milieu souterrain, le sapeur-pompier apparaît comme étant le plus armé à endosser la responsabilité de cet acte grave qu'est « la prise de commandement ».

S'agissant du DOS, l'article 16 de la loi de 2004 a lié la direction des opérations de secours avec les pouvoirs de Police précisant qu'elle « relève de l'autorité de police compétente en application des dispositions des articles L2211-1, L2212-2 et L2215-1 du CGCT²⁸, sauf application des dispositions prévues par les articles 17 à 22 de la présente loi ». Le DOS, par conséquent, va alors diriger non seulement les opérations de secours proprement parlé mais aussi les opérations de sauvegarde. C'est lui qui a la vision la plus globale de l'évènement et à qui revient la coordination des différents acteurs de terrain et des personnels nécessaires au solutionnement de l'évènement. Le groupe de travail sur la chaîne de décision et de commandement l'a qualifié de « directeur général des

²⁵ Signée entre le ministère de l'intérieur et la fédération française de spéléologie respectivement le 20 mai 2003 et le 27 juin 2007

²⁶ Direction de la défense de la sécurité civile avril 2004

²⁷ Règlement d'instruction de manoeuvre

²⁸ Code général des collectivités territoriales

opérations »²⁹ et propose même pour enlever toute ambiguïté avec les fonctions réellement exercées de « conserver l'acronyme de DOS tout en changeant sa signification, le titre de directeur des opérations de secours étant remplacé par directeur des opérations de sécurité ».

La fonction de directeur des opérations de secours est alors confiée soit au maire soit au préfet. Il est par conséquent indispensable pour chaque opération de secours spéléo d'identifier clairement qui a en charge la direction des opérations. En effet, ces opérations restent assez rares, sont fortement médiatisées et conduisent inévitablement les plus hauts représentants de la commune et de l'Etat dans le département à s'y intéresser et in fine à se rendre physiquement sur les lieux. Cette situation, compréhensible en soi peut très vite se transformer en une situation kafkaïenne pour le COS. Plusieurs retours d'expériences attestent de la difficulté de connaître le véritable DOS sur intervention surtout lorsque le préfet est présent à côté du maire ou que le préfet s'absente plusieurs fois au cours de la journée laissant le maire seul aux côtés des sauveteurs. L'incidence est de taille car elle conditionne le principe même de l'organisation des secours à proprement parlé. En effet, le plan de secours spéléo³⁰ ne peut être déclenché que si le préfet active cette disposition spécifique d'ORSEC le rendant ainsi DOS automatiquement et destituant le maire de ses pouvoirs de police à l'exception de ceux dédiés aux opérations de sauvegarde et de soutien des populations sur les limites de sa commune. Les enjeux finaux seront également d'ordre financiers.

Le mémento du plan communal de sauvegarde mentionne précisément les évènements pour lesquels le préfet devient le DOS « de fait » :

- 1) si l'évènement dépasse les capacités de la commune
- 2) lorsque le maire fait appel au représentant de l'Etat
- 3) lorsque, le maire s'étant abstenu de prendre les mesures nécessaires, le préfet se substitue à lui, après une mise en demeure restée sans résultat
- 4) lors de la mise en œuvre du plan ORSEC

Concernant le 1^{er} point, l'article 17 de la loi du 13 août 2004 a décrit très précisément les pouvoirs du préfet : « En cas d'accident, de sinistre ou de catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune, le représentant de l'Etat dans le département mobilise les moyens de secours relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics. En tant que de besoin, il mobilise ou réquisitionne les moyens privés nécessaires aux secours. Il assure la direction des opérations de secours. Il déclenche, s'il y a lieu, le plan ORSEC départemental. » Il en est de même pour le préfet de zone dans le cadre de son domaine de compétence.

Il est utile de rappeler ici que le rôle du plan ORSEC est d'améliorer l'organisation des secours. Arrêté par le préfet lui-même, ce plan, compte tenu des risques présents sur le département, détermine l'organisation des secours, recense les moyens publics et privés qui peuvent concourir à l'opération. Il définit notamment, pour ce qui concerne les risques liés à la spéléologie mais plus largement à l'ensemble des risques recensés, les conditions de leur mise en œuvre et le rattachement hiérarchique à observer. Ce plan devra être également en cohérence avec le règlement opérationnel départemental tel qu'il est défini à l'article 25 de la loi du 13 août 2004 puisque ce dernier détermine l'organisation du commandement des opérations de secours. Concernant le secours en montagne pour les départements concernés, les dispositions spécifiques ORSEC et le règlement opérationnel départemental identifient de la même manière l'origine du COS. Il devra en être de même pour le secours en milieu souterrain et si d'aventure il revenait à un membre du SSF d'être le commandant des opérations de secours, ces 2 documents devront le mentionner très clairement. On

²⁹ Terme également repris au colloque de l'ENSOSP le 15 et 16 février 2011 sur le thème « direction et commandement des opérations de secours : des relations plurielles dans un contexte évolutif »

³⁰ Disposition spécifique du plan ORSEC

évitera ainsi sur le terrain des pertes de temps inutiles et on évitera au juge d'accuser la profession à raison pour « défaut d'organisation ».

S'agissant des 4 points cités ci avant, une certaine dérive, souvent maladroite, rarement volontaire tend à vouloir s'assurer que seul le maire de la commune puisse assurer les fonctions de DOS. Ainsi, lorsque le RO³¹ mentionne que le COS est assuré par un sapeur-pompier³² ce dernier met en œuvre l'organisation des secours qui lui convient, qu'il maîtrise par expérience et in fine laisse l'exclusivité des secours en milieu souterrain aux seuls sapeurs-pompiers spéléo au détriment du SSF. Cette attitude, légale en soi, va à l'encontre de « l'esprit » de la convention nationale d'assistance technique et tend à générer des tensions perceptibles entre les différentes équipes de secours.

Pour conclure sur le DOS, le directeur des secours devra clairement être identifié par l'ensemble des acteurs de terrain et notamment par le principal intéressé : le COS. Lors de la présence du maire et du préfet³³, ce dernier devra annoncer oralement et par écrit : « je prends la direction des opérations de secours » levant ainsi toute ambiguïté ! Il devrait également annoncer à quel moment il quitte ses fonctions pour les laisser au 1^{er} magistrat de la commune. Le TA de Rouen³⁴ a néanmoins considéré que la seule présence sur place du maire puis du sous préfet puis du préfet suffisait à les considérer respectivement DOS dans leur ordre d'arrivée quand bien même ils ne l'auraient pas prononcé formellement.

1.1.1.2 Le Conseiller Technique comme maillon clé dans la réussite de l'opération

Le rôle du conseiller technique a pris une place de plus en plus marquée dans le domaine des secours. Le terme « CT³⁵ » fait partie aujourd'hui du jargon au quotidien des sapeurs-pompiers. Son origine ? Certainement une prise de conscience individuelle suivie d'une prise de conscience collective établissant enfin que le généraliste des secours de la fin du XX^{ème} siècle n'est certainement pas le même que 50 ans auparavant. En effet, les risques évoluant, ces derniers ont obligé les secours à s'adapter et à développer un savoir faire de plus en plus technique avec du matériel toujours plus performant et toujours plus spécifique. Cet état de fait, doublé d'une judiciarisation de notre société a fait prendre conscience au sapeur-pompier qu'il ne pouvait plus tout savoir ! Il devrait désormais être un bon généraliste mais surtout se spécialiser dans des domaines particuliers et accepter les contraintes de recyclages réguliers. Conscients de la difficulté à ingurgiter de nombreuses procédures et soucieux d'avoir du personnel toujours à la pointe, certains DDSIS ont même limité leurs agents à pratiquer au maximum deux spécialités. Le déclic est certainement dû à la sortie des guides nationaux de référence³⁶ dont le premier est celui relatif aux lots de sauvetage et de protection contre les chutes³⁷. Il s'en est suivi 17 autres dont le GNR sur les interventions en site souterrain³⁸ où bon nombre d'entre eux mentionnent l'existence d'un nouveau venu dans la profession : le conseiller technique. Désormais, le CT, issu soit d'une formation spécifique soit d'une pratique reconnue pendant un nombre d'années défini doit se

³¹ Règlement opérationnel

³² Ce qui est ipso facto le cas de tous les RO de France

³³ Le maire étant en règle générale le 1^{er} DOS sur le terrain

³⁴ Affaire Montérollier TA de Rouen, n°1424 du 30 avril 2002 confirmé en appel en 2004

³⁵ Conseiller technique

³⁶ GNR. Ces guides ont même été complétés dans certains départements par des GDR (guides départementaux de référence) pour répondre au plus près aux interrogations du terrain et développer des doctrines départementales. Une autre génération de GNR se développe aujourd'hui, celui des « techniques ».

³⁷ Arrêté du 3 février 1999

³⁸ Arrêté du 29 avril 2004 ; JO du 14 mai 2004

recycler périodiquement et fait partie intégrante, dans certains départements, de la chaîne de commandement opérationnelle.

Quoiqu'il en soit un CT est avant tout un expert, celui qui a la connaissance la plus pointue, celui sur qui on va s'appuyer pour prendre une décision qui devra forcément être la bonne décision. A ce titre, les préfets se sont entourés de leurs conseillers techniques sur lesquels ils s'appuient en cas de besoin. Nous pouvons ainsi dresser une liste plus ou moins exhaustive :

| SERVICES | DOMAINE DU CONSEIL |
|---|--|
| SDIS | Incendie/secours à personnes |
| ARS | Santé publique, sécurité sanitaire, situation d'urgence sociale |
| DDPP | Epizooties majeures, TIAC, hygiène alimentaire, fraude |
| DREAL | Accidents sur une ICPE ³⁹ une canalisation de transport de matière dangereuse ou un ouvrage hydroélectrique |
| ASN | Accidents sur une installation nucléaire ou un TMR ⁴⁰ |
| DDEA | Crise de circulation routière, police de l'eau, relation avec le monde agricole |
| DDGFIP | Conseiller financier |
| DMD | Affaires de défense, mise à disposition de moyens militaires |
| METEO FRANCE | Conditions météorologiques |
| ASF | Crise de circulation autoroutière |
| ERDF /RTE | Secours électriques |
| FRANCE TELECOM | Réseau télécommunication |
| Comite départemental spéléologie | Secours spéléologiques |

Ce tableau pointe indirectement une des difficultés majeures sur une opération de secours spéléo, celui de la place du conseiller technique dans la chaîne du secours. Ce dernier est-il le conseiller technique du préfet comme le décrit ce tableau, sous entendu « je prodigue mes conseils au seul représentant de l'Etat et par voie de conséquence je suis sous son autorité hiérarchique directe »⁴¹, ou bien est-il le CT du COS ?

1.1.2 Une convention nationale acceptée du bout des lèvres

1.1.2.1 Un organigramme hiérarchique surprenant

La circulaire du 25 août 2003⁴² a eu pour effet de semer le trouble dans l'esprit des sauveteurs et a réduit le champ de vision du COS en autorisant le CT⁴³ à communiquer au préfet « la composition

³⁹ Installation classée pour la protection de l'environnement

⁴⁰ Transport de matière radioactive

⁴¹ Les conséquences ne sont pas neutres. Il arrive ainsi que les demandes de renfort effectuées ne soient même pas proposées au COS

⁴² NOR/INT/E/03/00087/C

⁴³ Après concertation du cos

de l'équipe qu'il vous propose de mobiliser, pour vous permettre de prendre l'arrêté de réquisition. Cette composition sera également communiquée au COS ».

La convention d'assistance technique du 27 juin 2007 art.5 participera elle aussi à la confusion et à « l'électrification » de certaines opérations de secours car, en acceptant que « tout litige entre le COS et le CT est soumis à l'arbitrage du DOS » acceptait ipso facto la diminution des prérogatives du COS et augmentait les échanges directs entre le CT et le préfet.

La convention d'assistance technique de 2007 avec l'art.8 donne la possibilité au SSF d'être en contact direct avec le préfet et recevoir ainsi ses instructions en direct. En effet, cet article, entièrement consacré au SSF prévoit que « les CTDS reçoivent du préfet des instructions qui sont exécutées conformément aux dispositions des art.16 et 25 de la loi de modernisation de sécurité civile ». De plus, il est également prévu dans ce même article que les conseillers techniques nationaux émanant du SSF faisant partie des moyens nationaux de renfort de la sécurité civile appelés « opérationnel national » se tiennent à la disposition de la DGSCGC lors d'une opération de secours.

La fédération Française de spéléologie, dans le cadre d'un projet d'une nouvelle convention d'assistance⁴⁴ renchérisait en saisissant la DSC⁴⁵ le 10 septembre 2010 pour supprimer la concertation entre le CT et le COS et la ramener à un simple accord. Dans la mesure où cet accord serait difficile à avoir, La FFS souhaitait la possibilité d'un arbitrage du DOS. La réponse de la DSC en novembre 2010 fut sans ambiguïté, rassura les acteurs du secours sapeurs-pompiers et peut constituer une doctrine applicable sur n'importe quel type d'intervention.

En effet, la réponse défavorable de la DSC ⁴⁶est motivée par 3 facteurs :

- le non respect du CGCT art. L1424-4 par lequel « sous l'autorité du DOS, le COS est chargé de la mise en œuvre de tous les moyens publics et privés mobilisés pour l'accomplissement des opérations de secours »
- le fait de demander l'arbitrage du DOS sur des positions divergentes reviendrait à officialiser l'existence de « deux COS ».
- la responsabilité du COS serait exposée sur « des actes de commandement qui ne seraient pas de son fait ».⁴⁷

Cette réponse permet de mieux définir maintenant la place du CT dans l'organisation hiérarchique opérationnelle lui confiant ainsi le soin d'éclairer le COS sur le rôle et les actions envisageables à entreprendre pour ses équipes spécialisées. Au COS d'apprécier ces informations spécifiques en tenant compte de celles plus globales du cadre général de l'intervention et proposer alors une ou plusieurs idées de manœuvre au DOS.

Le schéma suivant⁴⁸ illustre l'ensemble des composantes qui doit être pris en compte sur n'importe quel type d'intervention et tend à démontrer que le COS est au centre du dispositif mais aussi au centre de la réflexion. Il ne peut concevoir son ou ses idées de manœuvres qu'à partir du moment où il maîtrise tous les paramètres connexes et qu'il a une vision claire de la situation. Avoir deux COS comme le souligne la DGSCGC conduirait inévitablement à un échec de l'opération.

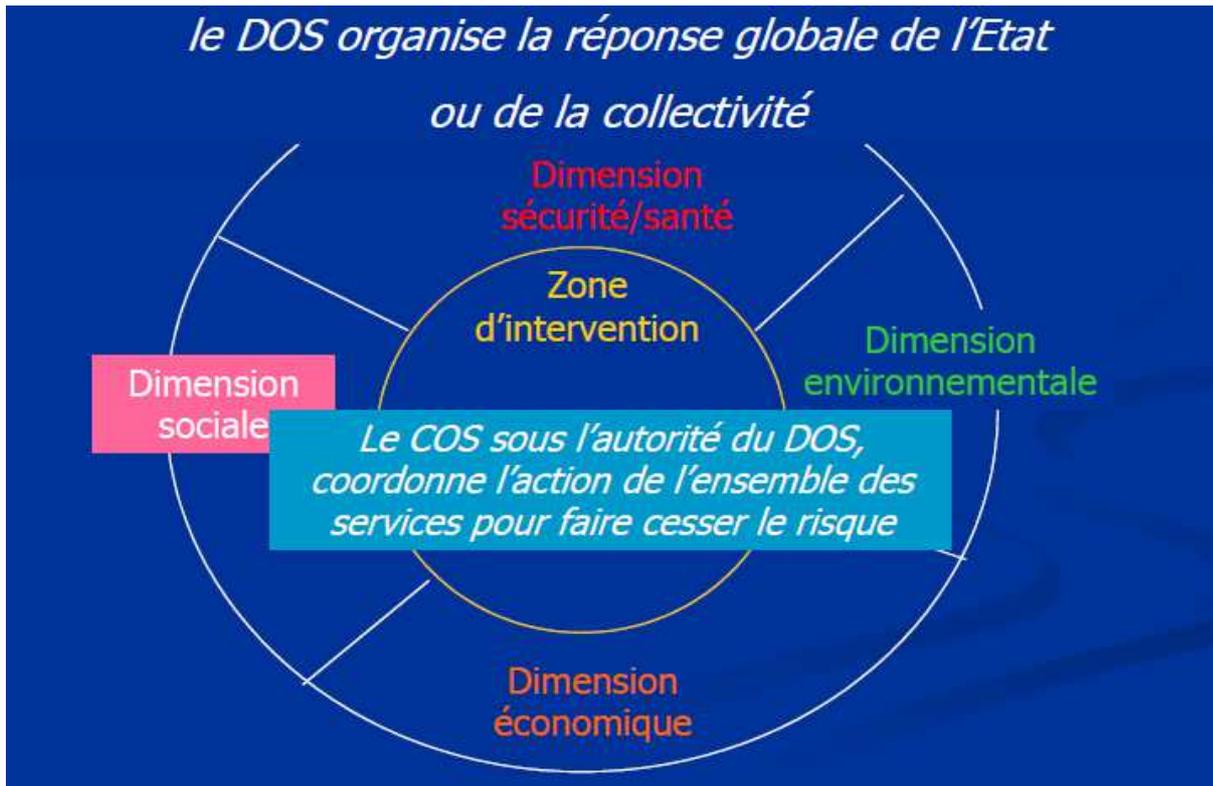
⁴⁴ Visant à remplacer celle du 27 juin 2007

⁴⁵ DGSCGC aujourd'hui

⁴⁶ Novembre 2010 « argumentaire de la DSC relatif au commandement des opérations de secours lors d'interventions en milieu souterrain développé auprès de la fédération française de spéléologie »

⁴⁷ « En cas de péril imminent le COS prend les mesures nécessaires à la protection de la population et à la sécurité des personnels engagés. Il en rend compte au DOS »

⁴⁸ Diapositive issue du colloque de l'ENSOSP le 15 et 16 février 2011 sur le thème « direction et commandement des opérations de secours : des relations plurielles dans un contexte évolutif »



Par conséquent, compte tenu de la multiplicité des acteurs de secours, il semble aujourd'hui évident de clarifier la position hiérarchique de ce conseiller technique dans la chaîne des secours et admettre qu'une intervention de secours en milieu souterrain n'est pas si différente d'une quelconque opération de secours. La place du CT est la clé de voûte du système. Pour cela, dans l'attente de modification de textes fondateurs, la future convention d'assistance technique pourrait réserver un article à ce sujet en rappelant le droit commun applicable.

De plus, des exercices de cadres impliquant seulement les plus hauts niveaux de la chaîne hiérarchique⁴⁹ participeraient grandement à développer :

- la connaissance de chacun sur le rôle des différents acteurs,
- des retours d'expériences malheureuses par la non observation des procédures établies
- des habitudes de travail en commun

Les membres du SSF n'ont pas tous la culture de l'organisation opérationnelle, il semblerait alors opportun que les personnes désignées par le Préfet comme conseiller technique ne puisse l'être qu'après avoir validé un module à l'ENSOSP. Ce module pourrait être plutôt formatif et intégrerait une partie théorique sur l'organisation des secours et une partie pratique dans les salles tactiques utilisées dans le cadre du GOC⁵⁰. Le mélange des cultures et le partage du savoir avec le milieu des sapeurs-pompier sera la meilleure alchimie qui soit pour le succès des interventions de demain.

⁴⁹ Préfet, maires, commandant des opérations de secours, conseiller technique, chefs de secteurs

⁵⁰ Gestion opérationnelle de commandement

1.1.2.2 L'avenir de la fonction Conseiller technique spéléo au SDIS

La question est maintenant de savoir qui est ce conseiller technique en matière de spéléologie et quel est réellement son rôle en amont du déclenchement de l'intervention et durant la phase de l'opération.

L'art. 4 de la convention de 2007 laisse au préfet le soin de « choisir » son conseiller technique tout en précisant qu' « il peut être membre du SSF ». Cet article fait débat chez les sapeurs-pompiers car il ampute la phrase de la circulaire de 2003 qui prévoyait explicitement que cela pouvait être un sapeur-pompier proposé par le SDIS. Pourquoi avoir rédigé ainsi cet art.4 qui pousse insidieusement les préfets à exclure de fait les sapeurs-pompiers ? Serait-ce le fait qu'il n'existe sur notre territoire national qu'un seul CT sapeur-pompier⁵¹ et qu'à ce titre cette exception ne justifiait pas qu'on s'y attarde ou s'agit-il tout simplement d'une omission qui tendrait in fine à voir la disparition des CT du SDIS ?

S'agissant de son rôle, quel que soit son origine, FFS ou sapeur-pompier, ce dernier doit être capable de :

Phase préparatoire :

- réaliser et mettre à jour l'état des sites souterrains du département au même titre que les sapeurs-pompiers réalisent des plans ETARE pour les établissements dits « sensibles » sur leur secteur d'intervention ;
- participer à l'élaboration et la mise à jour des dispositions spécifiques ORSEC de la spécialité
- connaître et tenir à jour la liste des CTDS des départements voisins, des CT zonaux et des spécialistes reconnus dans des domaines très spécifiques tels la plongée ou les explosifs
- s'assurer que ces équipes soient formées, recyclées et entraînées et proposer ainsi une liste opérationnelle. A ce titre, il doit organiser des manœuvres impliquant l'ensemble des personnels concernés
- s'informer sur l'évolution des matériels et des techniques
- posséder du matériel pour ses équipes en nombre et en qualité suffisante
- avoir une bonne connaissance de l'organisation opérationnelle
- connaître la réglementation de son domaine tant législatif que normatif notamment sur la détention et l'utilisation des explosifs
- être connu et reconnu non seulement par ses pairs mais aussi par l'ensemble des acteurs du secours

Phase de secours :

- organiser l'engagement souterrain des équipes de secours⁵²
- s'intégrer dans l'organisation hiérarchique du commandement
- choisir les sauveteurs en fonction des qualifications des agents, du contexte psychologique du moment et des sauveteurs eux-mêmes
- rendre compte exclusivement au COS et lui présenter les différentes tâches à accomplir pour la réussite de l'opération
- organiser en cas de besoin un poste de l'avant

L'art. 4 §2 de la convention d'assistance technique précise que « l'organisation et la gestion des moyens humains et matériels nécessaires à la réalisation des secours en milieu souterrain relève de

⁵¹ Mes recherches semblent démontrer que seul le département de la Lozère dispose d'un CTDS sapeur-pompier

⁵² Durée, rotation du personnel

compétences issues de formations spécifiques organisées par le SSF et aboutissant à la qualification de conseiller technique départemental en spéléologie ».

Cet article, ici aussi, semble ignorer l'existence du Guide national de référence ISS pris par arrêté ministériel du 29 avril 2004 ou ne reconnaît tout simplement pas les formations qui y sont présentées. On peut encore une nouvelle fois se poser la question de pourquoi on en arrive là... Les réponses à ces questions paraissent « souterraines ».

Pourtant le GNR est explicite sur le sujet en précisant :

« Les conseillers techniques GRIMP/SMO qualifiés ISS...sont en mesure, entre autre, de conseiller le COS, de coordonner les différentes phases composant une opération de secours en site souterrain et d'organiser les formations relatives à cette activité ».

De même, « les interventions en site souterrain nécessitent une organisation des opérations en surface et sous terre...celui-ci (le COS) peut être assisté d'un conseiller technique GRIMP/SMO qualifié ISS, soit d'un conseiller technique départemental en spéléologie nommé par le Préfet ».

Le GNR prône également la mixité avec la FFS « en fonction des besoins et conformément aux plans de secours spécialisés ».

Admettre le bien fondé de l'art.4 susvisé, c'est admettre la disparition de la fonction de conseiller technique chez les sapeurs-pompiers dans le domaine de la spéléologie. En effet, les sapeurs-pompiers pourraient être considérés comme des intrus dans ces formations où la majorité écrasante des participants est issue du FFS. On peut entendre plusieurs témoignages de sapeurs-pompiers à ce propos relatant leur échec dans les formations organisées par la fédération. Alors bien qu'il faille prendre une extrême prudence dans l'interprétation de ces propos non vérifiés et non vérifiables, ils mettent en lumière néanmoins un certain malaise au niveau de la réussite à ces formations. Le sapeur-pompier serait-il moins performant que ses homologues issus du FFS ou tout simplement l'impartialité ne serait-elle pas de rigueur ?

Pour couper court à toute supputation, si le législateur considère que le sapeur-pompier a sa place comme conseiller technique du COS, il faut soit modifier cet article en reconnaissant le GNR de 2004 soit réformer la formation et plus spécifiquement son système d'évaluation dans les formations du SSF. En effet, ces dernières devraient être approuvées par le ministère de l'intérieur et se rapprocher du mode d'évaluation dispensé au sein des formations SSIAP. Le jury sera ainsi composé de sapeurs-pompiers et de membres du SSF et, s'agissant d'une mission de sécurité civile, sous la présidence d'un sapeur-pompier d'un niveau de formation au moins équivalent à celui évalué. En parallèle des formations dispensées par le SSF, comme explicité ci avant, il est également indispensable qu'une formation GOC plus spécifiquement ciblée sur la place et le rôle du conseiller technique soit mise en place au sein de l'ENSOSP.

1.2 La perfectibilité du schéma d'alerte

1.2.1 Un secours dont l'urgence est relative

Qui ne connaît pas l'expression chez les sapeurs-pompiers : « on éteint le feu à la première minute avec un verre d'eau, à la deuxième avec un seau d'eau, à la troisième avec une tonne d'eau après, on fait ce qu'on peut avec ce qu'on a ! ».

Les médecins nous le répètent également inlassablement à leur manière en nous disant que pour un AVC⁵³ ou un malaise cardiaque la minute compte. Dans certaines casernes, on continue à chronométrer le temps de départ de nos engins depuis la réception de l'alerte parce que nous savons tous que le temps est compté. Des indicateurs de performance sont utilisés très souvent et quand ils existent, ils servent entre autres de référence dans le SDACR⁵⁴.

C'est dans ce contexte de l'urgence que vit le sapeur-pompier, c'est à ce titre qu'il dort le pantalon de feu déjà prêt enfilé sur les bottes et qu'il se rend sur les lieux de son opération avec le gyrophare et le deux tons parfois au péril de sa vie....

1.2.1.1 L'auto secours : une pratique démocratisée dans le domaine de la spéléo

Dans le domaine du secours en milieu souterrain, les pratiques d'usage sont beaucoup plus obscures, les consignes opérationnelles existantes⁵⁵ tendent à nous démontrer que nous ne sommes plus dans le même monde, dans ce monde où l'urgence n'a pas de prix.

En effet, certains départements ont décliné deux phases d'alerte dans le cadre des dispositions spécifiques du plan d'ORSEC.

Première phase, il s'agit d'une présomption de personnes à secourir. La personne est portée disparue, on a l'information qu'elle devait explorer une cavité souterraine mais nul ne sait si elle est remontée en surface. Il s'en suit alors une conférence téléphonique à trois réunissant d'une part le CODIS mais également la gendarmerie et le conseiller technique en spéléologie. L'objectif étant de recouper le maximum d'informations afin de déterminer que le ou les personnes à secourir sont bien à l'intérieur de la cavité. Débute alors une reconnaissance sur place, coordonnée par la gendarmerie afin de collecter le maximum de renseignements (présence de véhicules, accessibilité à la cavité, matériel en place...). Si d'aventure, les recherches tendent à conclure avec certitude à la présence d'une personne à l'intérieur, la deuxième phase des secours démarre : le déclenchement du plan de secours. Il est à noter que cette phase peut être déclenchée directement sans passer par la première, si on a la certitude de l'évènement dès l'appel.

Dans la réalité, la pratique est parfois différente et de nombreux témoignages oraux et écrits parlent d'une alerte beaucoup trop tardive ce qui peut entraîner des conséquences fâcheuses pour la personne sous terre. L'exemple de l'intervention au Scialet des Chuats sur la commune des Bouvantes dans la Département de la Drôme le 23 octobre 2009⁵⁶ est très révélateur d'une pratique significative au sein de la spéléologie.

Les faits : le lundi 19 octobre 2009 deux spéléologues partent pour une mission de reconnaissance dans cette cavité afin de poursuivre un travail entamé depuis deux ans. Faisant suite à de fortes pluies en surface occasionnant la montée des eaux souterraines, l'un des deux sort de terre le mercredi 20 octobre vers 22h00. Le CODIS 26 sera appelé le vendredi 23 octobre vers 22h10 par le CT départemental adjoint demandant le déclenchement de secours spécialisés. Entre temps, les

⁵³ Accident vasculaire cérébral

⁵⁴ Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques

⁵⁵ Très différentes d'un département à l'autre

⁵⁶ Retour d'expérience SDIS 26 du 29 octobre 2009 et rapport d'intervention Fédération française de spéléologie spéléo secours français de la Drôme du 20 novembre 2009

spéléologues ne sont pas restés inactifs, ils ont envoyé le SSF plus particulièrement des spéléologues spécialistes de la plongée en fond de cavité. Cette attitude avait conduit le SDIS 26 à porter plainte le 30 octobre 2009 pour « entrave aux mesures d'assistance et de l'omission de porter secours »⁵⁷.

La question est de savoir quand peut-on caractériser une intervention comme étant un secours ? La question est délicate dans le domaine de la spéléologie. Elle le serait tout autant dans d'autres domaines divers et variés où règne un esprit d'équipe et de solidarité et où l'aspect « hors du commun » de la pratique subsiste. En effet, la tendance actuelle serait de sortir soi même son collègue spéléo victime d'un léger traumatisme plutôt que faire appel à des secours dont le temps de constitution, d'arrivée sur les lieux et de mise en œuvre des matériels constitueraient à leurs yeux un retard préjudiciable pour l'intérêt de la victime.

La notion d'opération de secours est inscrite à l'article 27 de la loi de modernisation de la sécurité civile au titre de son financement en se référant aux missions des SDIS⁵⁸ et en les qualifiant de « secours au sens strict ». « Une opération de secours est constituée par un ensemble d'actions d'urgence visant sans délai et en première réponse à soustraire une ou des personnes, un ou des biens de l'environnement à un danger, à un risque avéré ou rapidement potentiel de dommage ou d'atteinte. Ces actions sont réalisées par des personnes publiques ou privées disposant des moyens appropriés sous l'autorité d'un DOS et d'un COS. »

Une deuxième définition⁵⁹, paraissant plus pertinente, concernant la pratique du secours en milieu souterrain serait : « l'opération de secours est constituée par un ensemble d'actions d'urgence qui vise sans délai et en première réponse, à soustraire les personnes les biens et l'environnement aux effets dommageables d'un péril direct ou imminent et avéré ».

Le dénominateur commun de ces deux définitions est bien celui de « l'urgence et en première réponse ». Par conséquent, un secours spéléo doit répondre au principe de droit commun et la pratique de l'auto secours doit être réduite à sa plus simple expression.

1.2.1.2 Le 112 : un numéro qui a le mal des profondeurs

En France, c'est dès décembre 1996⁶⁰ que l'ensemble des appels d'urgence devait être acheminé gratuitement depuis n'importe quel accès vers « des services publics chargés de la sauvegarde des vies humaines, des interventions de police, de la lutte contre l'incendie et de l'urgence sociale ». L'art. D 98-4 dudit code demande même à l'opérateur de tout faire pour assurer la continuité de l'exploitation et de « prendre toutes les mesures de nature à garantir un accès ininterrompu aux services d'urgence ». Actuellement s'agissant des secours seuls les numéros suivants correspondent à ces critères : 112 ; 18 ; 15 ; 17 . Le conseil communautaire⁶¹ avait d'ailleurs créé le numéro unique le 112 car estimant que « le téléphone est le meilleur moyen d'accès aux services d'urgence de tout type ». En application des dispositions du CGCT⁶² la réception des alertes est centralisée dans les CTA⁶³ à raison d'un voire deux par département avec une interconnexion entre services⁶⁴ de manière à avoir non seulement la meilleure efficacité qu'il soit dans le traitement de l'alerte mais aussi une régulation à la hauteur des enjeux.

Ainsi, avoir recours à un numéro vert pour demander conseil à des référents nationaux en matière de spéléologie ou tout autre numéro de téléphone à 10 chiffres sans avoir au préalable appelé les secours d'urgence serait de nature à retarder l'arrivée des secours. Cette problématique trouve son

⁵⁷ Plainte qui avait été levée au regard de l'ampleur médiatique de cette affaire et dans un souci d'apaisement

⁵⁸ Art. L 1424-2 du CGCT

⁵⁹ Proposée par le groupe de travail sur la chaîne de décision et de commandement de juin 2011

⁶⁰ Décret n°96-1175 du 27 décembre 1996 relatif aux clauses types du code des postes et télécommunication

⁶¹ N°91-396-CEE du 29 juillet 1991

⁶² Art. L1424-44 et R1424-44 à L 1424-46

⁶³ Centre de traitement et d'alerte

⁶⁴ Circulaire du 12 décembre 1994 relative à l'intercommunication des numéros d'appel d'urgence 15 ; 17 ; 18

pendant avec les numéros à 10 chiffres d'appel du PGHM lors des interventions de secours en haute montagne.

La circulaire du 6 juin 2011 sur le secours en montagne⁶⁵ précise à ce sujet qu'il « est préconisé de faire la promotion du 112, appel gratuit et possible à partir d'un portable même en service limité; les numéros à 10 chiffres des unités spécialisées ne devant pas faire l'objet d'une publicité spécifique » et qualifiant le traitement de l'alerte comme une phase essentielle, dans le cadre d'une procédure réflexe qui va permettre de qualifier la demande de secours. « L'appel aux services de secours par un requérant, victime ou témoin d'un accident ou d'un sinistre en montagne, doit être effectué dans les conditions les plus simples et les plus réflexes possibles quant à l'organisme à contacter par téléphone ».

Le conseil d'état précise à plusieurs reprises que l'emploi tardif des moyens est constitutif d'une faute lourde. Par analogie, ne pas respecter les procédures d'appel édictées pourrait également être de nature à être considéré comme une faute lourde.

« Les dommages précités sont dus aux fautes lourdes commises...par le corps des pompiers municipaux, arrivés tardivement sur les lieux par suite d'une transmission défectueuse de l'alerte »⁶⁶

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que les conséquences de l'incendie ont été aggravées par le retard de l'intervention des sapeurs-pompiers ».⁶⁷

« Qu'en revanche les pièces du dossier établissent la responsabilité des occupants de l'immeuble...dans la propagation de l'incendie... pour avoir tardé trois quart d'heure à alerter le centre de secours »⁶⁸

« Que cette aggravation a été également favorisée par le retard avec lequel le gardien de la victime a appelé le centre de premier appel ».⁶⁹

1.2.2 Un schéma d'alerte adapté aux circonstances

1.2.2.1 Vers une montée en puissance de l'alerte

L'opérateur CTA doit, à la vue des informations qu'il reçoit, déclencher l'alerte dans les centres de secours en précisant les moyens humains et matériels nécessaires à l'accomplissement de la mission. A ce titre, le doute n'est pas permis et il vaut mieux déplacer inutilement les secours, quitte à les réduire à leur plus simple expression que de ne point les envoyer.⁷⁰ « L'inaction de cet agent⁷¹ a eu pour conséquence une intervention tardive des secours constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de la commune de Rambouillet responsable du CSP ».

Bien que l'art. R 1424-42 du CGCT précise les moyens minima à engager suivant la nature, l'importance et les conséquences d'un sinistre, il appartient au RO⁷² de définir le personnel et les engins à engager.

S'agissant du particularisme du secours en site souterrain :

⁶⁵ Plus précisément « 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 ».

⁶⁶ CE ville de moulins, également CE 22 novembre 1982, M.Gomet ; CAA Lyon, 20 décembre 1989 commune de Roquevaire

⁶⁷ CE, 22 octobre 1954 ville de Roanne également CE 12 février 1947 sieur Minvielle

⁶⁸ CE, 29 novembre 1963 dame Brun

⁶⁹ CE, 21 janvier 1966 cie d'assurance la Paix et l'urbaine également CE, 2 décembre 1960, sieur Strohmaier

⁷⁰ TA Versailles, 6 novembre 1988 ; affaire mr et mme corack commune de Rambouillet,

⁷¹ En parlant du stationnaire

⁷² Règlement opérationnel

- présence ou suspicion d'une victime dans la cavité
- un nombre potentiellement important de sauveteurs
- des techniques spécifiques où parfois peu d'hommes sont capables de les mettre en œuvre
- des moyens spécialisés
- une complexité dans l'organisation des secours
- une médiatisation accrue de l'évènement

Il semble nécessaire, bien que non obligatoire, de rédiger les dispositions spécifiques ORSEC sur cette spécialité là. Ainsi, cette « boîte à outils », permettra à tous de connaître le rôle de chacun, de l'appel à l'évacuation de la victime et de déterminer très précisément l'organisation hiérarchique sous l'autorité d'un seul homme : le Préfet.

Le retour d'expérience a montré qu'il est important d'associer le CT dès l'appel. Il pourra ainsi faire bénéficier très précocement de ses connaissances du milieu et sera une aide précieuse sur la réflexion à mener sur le dimensionnement des moyens à mettre en œuvre. Cette préconisation, mentionnée dans la circulaire du 25 août 2003⁷³, s'est transformée en obligation sous le terme « fait appel » par la convention d'assistance technique de 2007. On peut néanmoins regretter dans cette dernière, la possibilité offerte à « toute autorité » de pouvoir contacter le CT, pénalisant ainsi gravement l'efficacité et la pertinence du dispositif à venir. Les prochains textes devront supprimer cette possibilité car contraire au droit commun.

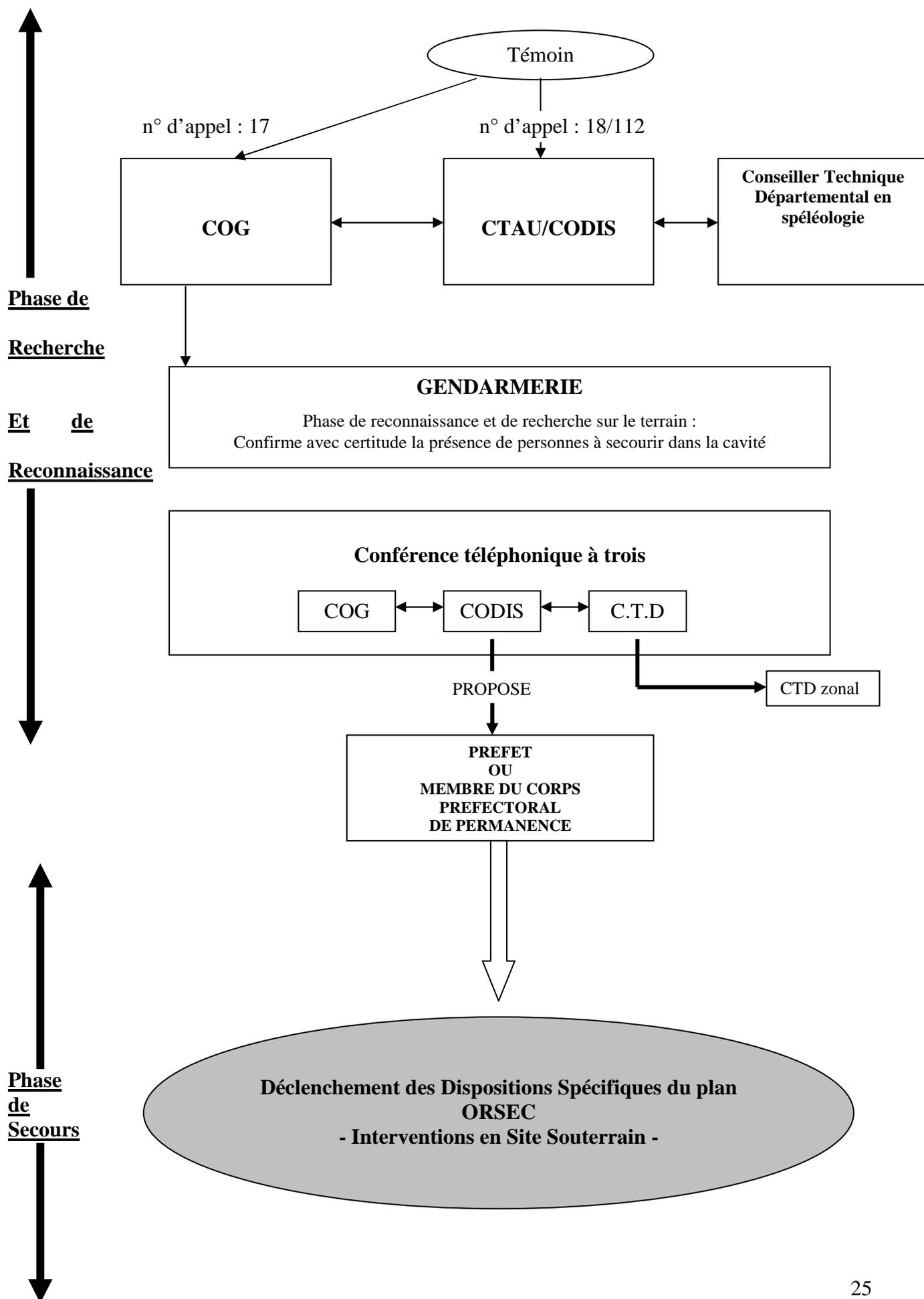
Concernant l'analogie qui pourrait être faite avec le secours en montagne, la circulaire secours en montagne prévoit l'établissement de procédures réflexes dans le traitement de l'appel ainsi qu'une conférence téléphonique obligatoire « préalablement ou postérieurement » à l'engagement de moyens. Elle prévoit également que tout appel avéré soit à l'origine de l'activation « automatique » du dispositif spécifique ORSEC.

1.2.2.2 Le schéma d'alerte idéal

On pourrait transposer cette disposition sur la spéléologie et résumer ainsi le schéma d'alerte suivant :

⁷³ L'organisation des secours en milieu souterrain

SCHEMA D'ALERTE ET DE MISE EN ŒUVRE



2 Des méandres incertains vers une lueur d'espoir

2.1 Le remboursement des frais de secours en milieu souterrain : du mythe vers la réalité ?

« ils étaient partis d'Auvergne pour parcourir une grotte bien connue, la grotte de Clujade....les quatre spéléos auvergnats ne sont pas des débutants , mais des quinquagénaires expérimentés et bien équipés. La bande était suivie de loin par un cinquième homme lui aussi spéléologue, et accompagné de sa fille.....Inquiété par la montée de l'eau dans le siphon, il rebroussait chemin (le 5^{ème} homme) et, sachant les quatre spéléologues plus en avant, décidait de donner l'alerte. Dès lors, un impressionnant dispositif de secours se mettait en place....L'inquiétude sera finalement vite dissipée. A 19h, (dispositif en place depuis 14h) la seconde équipe de secours refaisait surface. Ils venaient de croiser les 4 hommes qui effectuaient leur retour en toute sérénité....Quinze minutes plus tard, ceux-ci retrouvaient également la lumière.....surpris par un tel comité d'accueil. Heureux dénouement concluait le Directeur de cabinet du Préfet, finalement ravi d'avoir pu effectuer ce test grandeur nature. »⁷⁴

2.1.1 Des interventions peu fréquentes mais une facture conséquente pour le SDIS

Cet article, choisi parmi de nombreux articles de presse souvent au dénouement bien heureux parfois malheureusement tragique, met en lumière une question que se posent non seulement les SDIS mais aussi les contribuables qui paient les secours au travers de leurs impôts.⁷⁵

La pratique de sport à risque tels que la spéléologie, l'alpinisme, le ski hors piste etc.... ne devrait-elle pas engendrer une participation aux frais des secours ? Ne pourrait-on pas dire qu'une personne qui s'expose sciemment à une activité particulièrement dangereuse et faisant courir un risque similaire à un sauveteur pour venir la secourir remettrait en cause par une notion que l'on pourrait qualifier de « délit d'imprudence » le sacro saint principe de gratuité des secours !

A l'heure où les SDIS recherchent de nouveaux modes de financement, à l'heure où la LOLF a fait son chemin dans les esprits de chacun y compris des élus locaux et que certaines interventions sont facturées par les sapeurs-pompiers, plus que jamais, l'idée de facturer les secours dans le domaine du milieu souterrain est d'actualité.

La mission d'évaluation et de contrôle (MEC) a rendu ses conclusions sur l'organisation et le financement des SDIS. Les dépenses des SDIS depuis 1996 ont subi une augmentation de l'ordre de 245% et quand bien même cette valeur pourrait être erronée car ne tenant pas compte notamment de la mise en œuvre de la départementalisation⁷⁶, elle témoigne d'une nécessité impérieuse à certes, faire des économies mais aussi à redéfinir nos missions. Le secours en milieu souterrain est-il une intervention directement rattachable aux missions des SDIS ? Ne pourrait-on pas tout simplement par exemple, la rattacher à nos interventions pour personnes bloquées dans les ascenseurs où il apparaît aujourd'hui évident même pour le juge⁷⁷ qu'une participation aux frais des secours est envisageable ? Y a-t-il une si grande différence entre une personne coincée parfois plusieurs heures dans un ascenseur avec des risques de claustrophobie, d'angoisse et de déclenchement de crises d'asthme et un spéléologue aguerri au milieu du Karst, surpris par une montée des eaux et attendant patiemment l'arrivée des secours, à l'abri dans une zone refuge ?

⁷⁴ Midi libre-28 octobre 2002- mobilisation à la grotte de Clujade- OF et LT

⁷⁵ « polémique sur les sports à risques : débat ouvert »- le Dauphiné libéré 3 novembre 2009

« Drôme spéléos téméraires, les pompiers en colère » le Dauphiné libéré 26 octobre 2009

⁷⁶ Trait d'union n°34 l'actu des dossiers sécurité civile - financement des SDIS

⁷⁷ CAA Douai, 14 décembre 2004, SDIS de l'EURE, AJDA 2005

2.1.1.1 Un coût qui fait de plus en plus débat avec l'application de la loi de modernisation de sécurité civile

Même si le nombre d'intervention peut paraître dérisoire, on en dénombre 21 en 2000, 22 en 2002, 17 en 2003⁷⁸ le coût imputable peut parfois être conséquent et faire grincer les dents de ceux qui sont obligés de les assumer à savoir : les sapeurs-pompiers. Il en est effectivement ainsi en application de l'art. 27 de la loi n° 2004811 du 13 août 2004 dite de modernisation de la sécurité civile, de la pratique quotidienne mais aussi de la jurisprudence avec l'affaire en outre de la grotte des Fontanilles dans le département de l'Hérault.⁷⁹

Dans cette affaire, suite à la mobilisation de plus de 80 sauveteurs issus du spéléo secours français du 4 au 8 juin 2001, le SDIS avait été condamné à rembourser l'intégralité des frais exposés pour l'opération de sauvetage et de secours à hauteur de 49 479.16 euros mettant ainsi un terme définitif à plus de 7 années de procédure.

S'agissant de la Drôme, le SDIS avait dénoncé le coût prohibitif d'une opération de sauvetage de 2 spéléologues secourus le 24 octobre 2009 dans la grotte du Chuat au regard de l'irresponsabilité de leur expédition⁸⁰. Le Montant de l'intervention s'élevait à 25000 euros pour 54 sauveteurs du SSF.

Mais c'est certainement le sauvetage de Grammat en 1999 qui restera dans les annales avec un coût estimé à 655 768 euros.

Ces chiffres parlent d'eux-mêmes et on peut aisément comprendre que certains DDSIS s'émeuvent d'une situation où une intervention inattendue et imprévisible peut à elle seule grever sérieusement leur budget. Anticiper sur ce type d'évènement en matière budgétaire est impossible pour les SDIS au budget modeste, c'est contraire au principe même de la sincérité budgétaire.

Quel est le prix à payer pour une opération de ce type ? En questionnant plusieurs départements, on s'aperçoit qu'il y règne une certaine hétérogénéité en la matière. Cette situation est assez logique et compréhensible puisque la convention d'assistance technique de 2007 le prévoit explicitement. En effet, les membres du SSF engagés interviennent soit en l'absence d'une convention départementale, c'est-à-dire en l'absence d'une déclinaison type de la convention nationale (dans ce cas là, le SDIS établit une convention financière issue d'une délibération de son conseil d'administration), soit en déclinant cette convention sous une forme locale. Quoi qu'il en soit, il appartient au SDIS, en application de l'article 27 de la loi n° 811-2004 du 13 août 2004, de s'assurer que « les dépenses directement imputables aux opérations de secours au sens de l'art. L.1424-2 du code général des collectivités territoriales soient prises en charge par le SDIS ». Les opérations de secours comprennent la prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile, la préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours, la protection des personnes, des biens et de l'environnement, et enfin les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistre ou de catastrophes ainsi que leur évacuation.

Cet article prévoit que la commune, dans le cadre de ses compétences, puisse apporter à la population sinistrée ou impliquée l'hébergement, l'habillement et la restauration⁸¹; l'ensemble des frais ainsi occasionnés seront à sa charge exclusive. Par conséquent, la commune n'assume que la sauvegarde de sa population tant sur le plan des actes que sur le plan financier.

Il est donc clair que tout ce qui va concerner l'opération de secours spéléo à proprement parler sera à la charge du SDIS y compris les frais de restauration des sauveteurs mobilisés. Pourront donc être rémunérés⁸² :

⁷⁸ Question assemblée nationale, n°40654, JO du 30 novembre 2004

⁷⁹ TA de Montpellier, n°0606995, 16 décembre 2008

⁸⁰ Jdd, 1^{er} novembre 2009 plainte contre 2 spéléologues

⁸¹ Circulaire intk0500070c-29 juin 2005

⁸² Les barèmes sont précisés dans le cadre des conventions départementales d'assistance ou financières

- les indemnités kilométriques liés au déplacement des sauveteurs sur les lieux de l'opération (en général sur la base de 7 chevaux fiscaux)⁸³
- les vacations horaires en faisant une distinction entre le sauveteur et le spécialiste ou conseiller technique
- la perte de salaire
- la perte ou la détérioration de matériels
- les matériels spécifiques utilisés tels que tractopelles, trépan, carotteuses etc....
- la restauration

Il est à noter que dès lors où le commandement des secours ne relèverait pas du SDIS, et en dehors des cas de réquisition par l'Etat, les moyens sollicités par le COS ne peuvent faire l'objet d'une prise en charge par le SDIS sans l'accord du président du conseil d'administration.⁸⁴

L'article 10 de la convention nationale est assez flou à ce sujet en précisant « une indemnité compensatoire peut être incluse dans la convention d'assistance départementale ». A ce titre, dans la majeure partie des cas, s'agissant des sauveteurs du département, les conventions départementales prévoient que le SSF soit indemnisé pour le temps passé sur l'opération et sur la détérioration et la perte de matériels. Concernant le dernier point, certaines conventions élaborées excluent le remboursement du matériel perdu ou /et détérioré au profit d'une subvention annuelle.

Pour le SSF, ses prestations « offrent un excellent rapport qualité prix puisque seuls les frais facturés sont les frais réels d'intervention... : tous les frais de formation, d'équipement, de maintenance de gestion demeurent à la charge des spéléologues eux-mêmes...la prise en charge des secours par les spéléos eux-mêmes permet, sans nul doute d'en atténuer considérablement le coût financier. »⁸⁵

Le SSF du 05 avancent que le coût imputable au seul SSF ne représente jamais plus d'un quart de la facture totale, alors que quasiment 100% du temps passé sous terre le sont par les membres. Pour exemple, il cite le secours du Chaudron en 2000 où « 80 spéléos ont coûté à la collectivité moitié moins que 40 sapeurs-pompiers ».⁸⁶

Le débat sur le coût du spéléo secours n'a de cesse d'être relancé et cette question du financement participe à une morosité très perceptible entre SSF et sapeurs-pompiers mais aussi, chose plus grave, à des tensions et une compétition entre les acteurs .Chacun amène ses arguments ; pour les sapeurs-pompiers, c'est la logistique et l'organisation du commandement qui élèvent les factures. Il faut déplacer des engins spécifiques tels qu'un véhicule de commandement, des unités d'appui logistique et des engins motorisés adaptés à l'environnement. Il faut organiser l'engagement souterrain, renseigner les médias et élus locaux et rendre compte aux différentes autorités présentes sur place. Tout ceci est gourmand en temps et en personnel.

Autre sujet de discord, celui du paiement des personnels du SSF requis. Conformément à l'article 27 de la loi de 2004 et la circulaire référencée ci avant, l'Etat prend en charge les moyens publics ou privés mobilisés par lui-même et extérieurs au département ; « elle⁸⁷ est l'illustration de la solidarité nationale lors d'un sinistre ou d'une catastrophe nécessitant des moyens spécifiques ». L'engagement doit alors se faire par l'intermédiaire d'une réquisition nominative. Là, très clairement, l'Etat prend à sa charge les frais de déplacement, la perte ou la détérioration de matériels, la perte de salaire et ce sur justificatifs présentés⁸⁸. Cependant, il arrive très souvent, que le SDIS soit mêlé de près à la constitution du dossier remonté à l'Etat par le biais de la DGSCGC. Le dossier prend alors parfois des allures Kafkaiens lorsque les acteurs sont nombreux et le

⁸³ Lorsqu'il s'agit des personnes issues du SSF

⁸⁴ Circulaire intk0500070c-29 juin 2005 article 2

⁸⁵ Spéléos du doub : www.speleo-doubs.com/secours/presentation.php

⁸⁶ Cds05.unblog.fr/tag/speleo-secours-français

⁸⁷ Faut lire : la prise en charge

⁸⁸ Convention d'assistance technique 2007 art.10

remboursement des frais engendrés s'éternise⁸⁹ comme pour l'opération dans l'Ardèche en octobre 2010 au lieu dit La Bastide-de-Virac . Il faut alors constituer un dossier clair sans ambiguïté et se mettre d'accord sur les termes précis comme par exemple, s'agissant des membres du SSF, qu'est ce qu'un renfort extra départemental ?

- 1) S'agit-il d'un sauveteur dont le lieu de résidence est situé dans un département voisin même si il est affilié au SSF du département siège de l'opération ?
- 2) S'agit-il d'un sauveteur membre du SSF d'un département différent de celui concerné par l'opération ?
- 3) S'agit-il d'un sauveteur membre du SSF d'un département différent de celui concerné par l'opération mais malgré tout affilié à la fédération française de spéléologie du département touché par l'évènement ?

Même s'il apparaît évident que le point n°2 est la réponse à la question, il n'en demeure pas moins que l'interrogation se pose régulièrement et que les réponses données ne sont pas si claires que cela. Eu égard le mode d'indemnisation, il est parfois plus intéressant pour le sauveteur mais finalement aussi pour le budget du SDIS de recourir à la réquisition.

Le SSF n'est pas présent sur l'ensemble du territoire français. Dans 46 départements⁹⁰, il est effectivement absent ce qui implique que pour toute intervention nécessitant la présence de ces sauveteurs, il appartiendra à l'Etat de pourvoir à la dépense. On comprend peut-être pourquoi l'état est frileux de ne point trancher sur le fait que le secours en site souterrain est de la prérogative exclusive des sapeurs-pompiers ou du SSF ; d'un côté le maillage du territoire est là, l'organisation est reconnue sous le contrôle hiérarchique historique du préfet mais les experts qualifiables de CT ne sont pas nombreux. De l'autre côté, la technicité est bien présente et mise en œuvre par des hommes de passion mais à qui il manque une organisation hiérarchisée, moins soumise aux sollicitations du préfet et donc moins malléable. L'Etat n'a donc aucun intérêt à favoriser l'un ou l'autre sous peine de voir s'effondrer le secours en milieu souterrain ; Tout repose donc sur un consensus savamment dosé qu'on appelle « convention nationale » qui présente certes des imperfections mais qui a le mérite d'exister et de satisfaire une majorité.

D'autres points de la convention permettent d'étayer cette thèse :

- La convention incite indirectement les SDIS à ne point signer de convention départementale stipulant qu' « une convention départementale d'assistance déclinant les dispositions de la présente convention **peut** être conclue entre le préfet et le président du comité départemental en spéléologie » et qu' « une indemnité compensatoire **peut** être incluse dans la convention d'assistance départementale ».

De cette manière, les SDIS peuvent donc ne pas signer de convention mais se doivent de répondre uniquement à l'art 27 de la loi de modernisation de sécurité civile. L'économie sera là, certaine, mais ce n'était sans compter de l'ambiguïté rédactionnelle de l'article 10 de la dite convention nationale en précisant que le SSF « est dédommagé des frais inhérents à l'opération de secours ». On ne parle donc plus des « dépenses directement imputables aux opérations de secours »⁹¹. La notion de 'dédommagement' représente une portée beaucoup plus large mais est cependant contraire au cadre législatif !

⁸⁹ Plus d'un an

⁹⁰ Note document FNSPF du 19 septembre 2007 : les départements concernés :02 ;03 ;08 ;10 ;14 ;15 ;2A ;22 ;23 ;27 ;28 ;29 ;35 ;40 ;41 ;42 ;43 ;44 ;47 ;48 ;49 ;50 ;51 ;55 ;56 ;58 ;59 ;61 ;62 ;63 ;64 ;66 ;67 ;77 ;80 ;82 ;85 ;87 ;90 ;91 ;95 ;971 ;973 ;974

⁹¹ Prévu à l'art 27 de la loi de modernisation de sécurité civile

Là encore, le jeu de l'écriture peut conclure à un raisonnement inverse à celui décrit : il peut tout simplement inciter le SDIS, tributaire du SSF dans certains départements pour ces opérations de secours, et sous la pression de ces derniers (le texte leur donnant les arguments) à conclure la dite convention départementale et les modalités financières afférentes. La convention départementale étant signée et appliquée, ce sont des économies réalisées par l'Etat. En effet, la DGSCGC n'a plus à prendre à son compte « les frais des membres du SSF extra départementaux »⁹².

On peut ainsi constater que le doute subsiste quant au véritable dessein de l'Etat et que ce doute participe activement aux tensions sur le terrain et non à un processus d'apaisement. N'aurait-il pas mieux valu tout simplement citer, s'agissant du SSF en sa qualité d'association agréée de sécurité civile, l'article 38 de la loi de 2004 qui demande la création d'une convention précisant :

Les missions confiées, les moyens en personnel et en matériel, les conditions d'engagement et d'encadrement des équipes, les durées d'engagement et les durées d'intervention.

- Au regard des difficultés financières que pourrait rencontrer le SSF, la DGSCGC peut accorder à la FFS une subvention de fonctionnement dans le cadre défini par la législation en vigueur mais peut également lui apporter des aides financières exceptionnelles sur la base d'un dossier présentant une opération ou un projet d'équipement particuliers. Là, le législateur se veut rassurant pour le SSF en jouant la politique « du bon père de famille »

2.1.1.2 Le SDIS à la recherche du « moins disant »

La loi du 13 août 2004 a changé la donne au niveau de la répartition des coûts inhérents aux interventions. Désormais, on l'a dit, les dépenses directement imputables aux opérations de secours sont à la charge des SDIS. Le champ des opérations visé est stipulé à l'article L 1424-2 du CGCT qui fixe les missions des SDIS. En conséquence, pour ces interventions là, le SDIS n'échappe pas à la règle ; il doit payer tout ce qui se rapporte directement à l'opération suivant la clé de répartition suivante :

⁹² Art 10 3^{ème} § de la convention nationale

Tableau faisant apparaître la collectivité ayant à assumer la dépense depuis la loi du 13 août 2004

| Type de dépense | Collectivité en charge de la dépense |
|---|---|
| Dépense de secours : moyens publics sollicités hors département par le représentant de l'état | état |
| Dépenses de secours : cas général | SDIS du département concerné |
| Dépenses d'assistance immédiate à la population (ravitaillement, habillement relogement) | Commune concernée ou Etat (cas exceptionnel avec catastrophe d'ampleur exceptionnelle disposant de faibles moyens et potentiels financiers) |
| Moyens privés (réquisitions) | Commune, SDIS ou Etat selon la répartition de l'art 27 de la loi de 2004 |

Tableau faisant apparaître la collectivité ayant à assumer la dépense entre 1987⁹³ et la loi du 13 août 2004

| Type de dépense | Collectivité en charge de la dépense | |
|--|--------------------------------------|--|
| | Hors dispositif ORSEC | Dispositif ORSEC |
| Dépenses de secours : moyens publics sollicités hors département par le représentant de l'Etat | Commune bénéficiaire des secours | Frais supportés par chaque intervenant |
| Dépenses de secours : cas général | Commune bénéficiaire des secours | Frais supportés par chaque intervenant |
| Dépenses d'assistance immédiate à la population (ravitaillement, habillement relogement) | Commune concernée | Commune concernée |
| Moyens privés (réquisitions) | Commune concernée | Commune concernée |

⁹³ Loi du 13 juillet 1987

Toutefois, le SDIS a la possibilité de trouver des axes d'économie sur les domaines suivants :

- créer un établissement public interdépartemental
- demander aux personnes secourues une participation financière aux opérations de secours qui ne se rattachent pas directement aux missions des établissements publics ;⁹⁴
- demander l'application de l'article 54 de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui prévoit une exception limitée au principe de gratuité des secours

Répartir les dépenses, mutualiser les ressources, s'entraider sont les maillons forts pour envisager sereinement l'avenir, lisser les dépenses et par conséquent avoir une lisibilité à plus long terme sur les budgets à venir. Une intervention spéléo, nous l'avons vue peut coûter très cher au SDIS au regard du personnel engagé, du matériel mis en œuvre mais aussi du temps passé en opération. Elle est la dépense difficilement prévisible au regard de l'occurrence de l'évènement et grève fortement le budget du SDIS a fortiori si ce dernier dispose d'un budget réduit à la base. Ce qui veut dire que seuls les SDIS des deux voire des trois premières catégories sont capables d'assimiler sans effort une telle dépense.

De même, le risque ne connaissant pas de barrière administrative, l'article 36 du décret du 6 mai 1988 relatif à l'organisation des services d'incendie et secours avait déjà prévu un mode de coopération interdépartemental avec les départements limitrophes : « les services d'incendie et de secours relevant du département, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de lutte contre les incendies peuvent intervenir en dehors des limites de leur département sur décision...du préfet de leur département, notamment en application d'une convention interdépartementale. »

Cette disposition⁹⁵ a été codifiée à l'art. R.1424-47 du CGCT précisant que :

« Les services d'incendie et de secours ne peuvent intervenir en dehors des limites de leur département que sur décision : du préfet de leur département, notamment en application d'une convention interdépartementale ; du préfet de la zone de défense ou du préfet désigné par le premier ministre en application des art 7 ;8 et 9 de la loi du 22 juillet 1987 ; du ministre de l'intérieur en application de l'art 6 de la même loi »

Ainsi de nombreuses conventions ont été réalisées mais quasiment toutes avaient pour objectif d'officialiser une pratique déjà existante concernant l'envoi de sauveteurs et de matériels dans le département voisin.

L'article 13 de la loi du 22 juillet 1987 a laissé le soin aux départements de déterminer quel était le mode de participation aux frais de secours pour la commune bénéficiaire des secours ; « les dépenses directement imputables aux opérations engagées par l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics, ainsi que les charges supportées par les personnes privées, sont remboursées par la collectivité publique qui a bénéficié des secours. Ces dispositions ne font pas obstacle à l'application des règles particulières de prise en charge des dépenses des services d'incendie et de secours dans le cadre du département.... »

Même si à l'origine l'objectif recherché était de créer un échelon puissant, « supra départemental », pour faire face à des scénarios des plus dévastateurs, le dispositif prévu par l'article 62 de la loi de modernisation de sécurité civile⁹⁶ est une première réponse en soi en voulant créer un véritable établissement public d'un nouveau genre. Le législateur y met toute sa force par cette création et témoigne de sa volonté de vouloir bousculer les choses. Il donne la possibilité aux SDIS de régler

⁹⁴ Art.L 1424-42 du CGCT

⁹⁵ Issue de la loi du 3 mai 1996

⁹⁶ Art L 1424-51 à L 1424-58 du CGCT

par voie de convention ou dans le cadre d'un EPIDIS⁹⁷ la prise en charge des dépenses issues des interventions dans des départements limitrophes. « Plusieurs services départementaux d'incendie et de secours peuvent décider, par délibérations concordantes de leur conseil d'administration, de créer un EPIDIS » A ce titre, comme on pourrait le faire pour l'acquisition de matériels en commun, comme cela se fait déjà dans le cadre de la formation de personnels, on pourrait envisager une délibération précisant les modalités d'entraides interdépartementales. Les coûts seraient ainsi partagés, mieux supportables. Le conventionnement avec les SDIS immédiatement voisins existe déjà dans de nombreux départements et pour la plupart du temps il est fondé comme nous l'avons vu pour apporter soit une solution à des secteurs dont les délais d'interventions seraient trop importants soit pour apporter une réponse à une carence en matériel spécifique. Quoiqu'il en soit, c'est le SDACR qui en est l'élément déclenchant. S'agissant de spécialité comme le secours en site souterrain, mutualiser les ressources et développer la performance serait une véritable évolution en soi. Cela implique de :

- réaliser et dynamiser des manœuvres interdépartementales,
- Parfaire la connaissance des milieux souterrains
- Créer un pool de sauveteurs suffisamment expérimentés et spécialisés pour prétendre à une autonomie quasi complète en intervention

La conséquence de cette mutualisation entraînera inévitablement une baisse significative de la coopération avec le SSF voire même une disparition de cette dernière hormis peut-être pour les cas où la nécessité de la présence de sauveteurs hyper spécialisés se fera sentir. Les SDIS quant à eux verront un intérêt certain à garder la maîtrise des demandes de renfort pour apporter de l'efficacité dans le domaine autant dans le nombre des sauveteurs engagés qu'en fin de compte sur le coût financier de l'opération.

2.1.2 Les opérations pour ascenseurs bloqués comme sources d'inspiration

Le principe de gratuité des secours remonte à une ordonnance royale du 11 mars 1733 reprise par la loi du 11 frimaire an VII. La loi des 16 et 24 août 1790 précise à l'article 3 que les corps municipaux représentés par les maires ont « le soin de prévenir par des soins convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, des accidents et fléaux calamiteux tels que les incendies, inondations, épidémies ... »

Le secours est gratuit et le premier arrêt historique bien connu qui le confirme est celui de l'incendie de la fabrique des CHAUSSON où il lui avait été demandé de payer le prix de l'eau utilisé.⁹⁸ Cet arrêt a rappelé que « l'action des secours doit être regardée comme faisant moins l'affaire de l'incendié que celle de la généralité des habitants, dont les propriétés pourraient être atteintes par le feu si les progrès n'en étaient pas arrêtés ». L'objectif recherché reste toujours le même. S'agissant de l'intérêt collectif, faire payer les secours à un particulier reviendrait à multiplier les scénarios catastrophes. En effet, chacun chercherait à s'improviser sapeur-pompier pour ne pas payer la facture et le retard occasionné dans l'appel des secours serait à l'origine d'incendies dramatiques, de l'augmentation des décès et d'une sinistralité sans limite.

Le maire avait donc l'intérêt d'agir non pas dans l'intérêt du particulier mais pour l'ensemble de ses administrés. « On conçoit, dès lors que le coût du service ne soit pas directement facturé aux personnes directement intéressées, mais imputé à l'ensemble de la population par le canal de l'impôt. »⁹⁹

2.1.2.1 Une exception à la gratuité des secours qui a fait son chemin

⁹⁷ Etablissement public interdépartemental d'incendie et secours

⁹⁸ Cass.civ., 9 janvier 1866, Chausson c/préfet de Police

⁹⁹ Xavier Pretot, RD publ. 2002

Aujourd'hui, cette notion tend à s'amenuiser au fil des années. Tout a commencé par l'article 35 de la loi du 22 juillet 1987 où « en cas de poursuite pénale pour incendie volontaire commis dans les bois, landes et maquis...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 ». Toutefois, comme le précise Mr LINARES, ces poursuites « sont au demeurant, souvent sans effet, en raison de la fréquente insolvabilité des personnes poursuivies ». Avant cette loi, les incendiaires volontaires étaient condamnés en application de l'article 435 du code pénal à des amendes et des peines d'emprisonnement : « quiconque aura volontairement détérioré ou détruit un objet mobilier ou bien mobilier, appartenant à autrui, par l'effet d'une substance incendiaire ou d'un incendie, sera puni d'un emprisonnement de cinq à dix ans et d'une amende de 5000 à 200 000 francs. »

L'article 35 de cette loi a par ailleurs été intégré à l'art 2-7 du code de procédure pénale¹⁰⁰ et pourrait, à première vue apporter une aide précieuse pour les SDIS. Toutefois, les difficultés auxquelles se heurte ce service sont actuellement liées aux faits suivants :

- 1) cela ne concerne que les feux de bois, landes et maquis. Par conséquent, il est exclu d'envisager d'effectuer un parallèle avec toute autre forme de sinistre. Par ailleurs, la jurisprudence a du mal à accepter la réparation demandée par les SDIS là où la loi et le code pénal semblent clairs. Un jugement témoigne de cette opposition latente face à la loi, c'est celui rendu par le TGI de Marseille en date du 26 août 2010 par lequel il est refusé au SDIS 13 la réparation demandée à l'incendiaire volontaire. La réponse apportée à ce refus s'appuie sur l'article 27 de la loi du 13 août 2004 par lequel il est précisé que les dépenses sont à la charge des SDIS et que le fait « d'éteindre un incendie participe bien à une mission de service public ». On comprend mieux alors, là où le texte semblait très clair que, s'agissant de demandes de réparation par le SDIS aux incendiaires volontaires dans des domaines autres que les feux de végétaux que le juge n'ait pas donné une suite favorable à l'ensemble de ces requêtes. Sur la base de ces réflexions, on peut d'ores et déjà en conclure que demander par assimilation, sur la base de ces articles du code pénal, le remboursement d'une opération de secours spéléo à l'encontre d'un spéléologue qui aurait délibérément enfreint des règles de sécurité serait voué à un échec certain.
- 2) La faute doit être intentionnelle. L'article susvisé du code de procédure pénale semble prendre en considération une certaine volonté délibérée de nuire au bien public et d'obtenir réparation de l'intéressé en remboursant « toute personne morale de droit public », donc, en remboursant les frais exposés pour lutter contre les incendies. Parmi les motifs de création de cet article, on peut imaginer celui de vouloir réduire considérablement la pression incendiaire des massifs forestiers du sud de la France en protégeant non seulement la forêt d'une destruction certaine mais aussi la population et les biens qui lui appartiennent. On peut donc difficilement classer la victime spéléologue dans cette rubrique d'action intentionnelle, tant que le texte ne sera pas modifié et qu'il ne considérera pas la faute involontaire comme motif de remboursement. En effet, une proposition de loi déposée par le député Bernard Defresselles vise à élargir cette notion et obtenir le remboursement notamment pour les SDIS, des « frais exposés pour lutter contre les incendies » lorsque l'origine des incendies est également issue d'une action involontaire. On peut dès lors comprendre qu'une telle notion puisse apparaître comme un puissant tsunami en reconnaissant l'action d'imprudence et de négligence comme éléments suffisants pour déclencher le remboursement de l'intervention. L'absence d'intention de nuire sera l'élément déterminant pour le juge. Ce dernier devra prouver que les conséquences de l'acte sont dues à des manquements manifestes de règles connues qui pour des spéléologues

¹⁰⁰ Cf cabannes, l'exercice de l'action civile par les personnes publiques : une action au service de l'intérêt public, RDP 2005

avertis et aguerris pourraient se résumer à se soustraire à des règles élémentaires de sécurité comme par exemple la prise en compte des phénomènes météorologiques ou un non respect de la réglementation.¹⁰¹

Il n'y a pas que dans le domaine de l'incendie où le SDIS peut demander le remboursement de son intervention à l'auteur du responsable de l'accident.

Citons par exemple la loi sur l'eau du 3 janvier 1992¹⁰² où à l'article 18, il est précisé que « sans préjudice de l'indemnisation des autres dommages subis, les personnes morales de droit public intervenues matériellement ou financièrement ont droit au remboursement, par la ou les personnes à qui incombe la responsabilité de l'incident ou de l'accident, des frais exposés par elles. A ce titre, elles peuvent se constituer partie civile devant les juridictions pénales saisies de poursuites consécutives à l'incident ou l'accident. »

S'agissant des installations classées pour la protection de l'environnement, l'article 1 de la loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets stipule que « lorsque les personnes morales de droit public interviennent, matériellement ou financièrement, pour atténuer les dommages causés par un incident ou un accident lié à une opération d'élimination des déchets ou pour éviter l'aggravation de ces dommages, elles ont droit au remboursement par les personnes responsables de cet incident ou accident des frais qu'elles ont engagés, sans préjudice de l'indemnisation des autres dommages subis. A ce titre, elles peuvent se constituer partie civile devant les juridictions pénales saisies de poursuites consécutives à l'incident ou à l'accident ».

L'article 6 de cette même loi, précise quant à lui la même chose mais au regard « des installations mentionnées à un article 2 »

Comme nous l'avons vu précédemment, les sapeurs-pompiers ne sont pas « des hommes et des femmes à tout faire ». Le critère d'intérêt général revêt un rôle prépondérant pour déterminer les limites des compétences des sapeurs-pompiers. La cour de cassation le 9 janvier 1966¹⁰³ a précisé que « l'action des secours doit être regardée comme faisant moins l'affaire de l'incendie que celle de la généralité des habitants, dont les propriétés pourraient être atteintes par le feu si les progrès n'en étaient pas arrêtés ». Le professeur René Chapus précise que l'intérêt général est « une collection d'intérêts privés convergents » et qu'à ce titre il est opérant dès lors qu'une victime tire à elle seule les bénéfices directs de l'intervention des secours. Le lieutenant-colonel Marc Genovese¹⁰⁴ qui a développé cette notion, précise à ce sujet que même si la victime profite directement des actions du SDIS, l'intérêt général l'emporte car « le service public offre des prestations communes à l'ensemble des citoyens, tous susceptibles d'en bénéficier le cas échéant ». Il avait été proposé d'ailleurs dans la rédaction de la loi du 3 mai 1996¹⁰⁵ l'ajout d'un article, qui n'a pas été retenu, autorisant le maire, sous réserve de l'accord du chef de corps départemental à recourir aux sapeurs-pompiers pour des « activités d'intérêt général ou humanitaire ».

Quand est-il maintenant pour un ascenseur bloqué avec une personne à l'intérieur ?

La circulaire du 29 novembre 1979 précisait la liste des missions ne relevant pas de celles du SDIS et était le premier signe de cette volonté à ne pas vouloir tout faire même si cette fameuse « liste

¹⁰¹ Travaux dangereux dans une maison de retraite effectués en dépit des règles édictées par l'arrêté du 25 juin 1980 modifié relatif au règlement de sécurité et ayant entraîné le feu dans cette dernière. Le maire de la commune a été condamné pour homicide involontaire ; cour de cassation, 29 juin 1999, pourvoi n° 98-81.413

¹⁰² Codifié au code permanent de l'environnement

¹⁰³ Chausson-c/préfet de police, Sirey

¹⁰⁴ Livre « droit appliqué aux services d'incendie et de secours » 4^{ème} édition collection sapeur-pompier éditions du papyrus

¹⁰⁵ Relative aux services d'incendie et de secours

noire » ne tenait pas compte des interventions liées à la désincarcération de personnes bloquées dans les ascenseurs.

Nos voisins Belges quant à eux, dans une volonté de clarifier la facturation de leurs interventions ont établi initialement une liste de vingt et une missions gratuites parmi lesquelles nous retrouvons les personnes bloquées dans les ascenseurs, les personnes ensevelies sous les décombres ou coincées sous un véhicule et celles dont au moins un membre est coincé dans une machine.¹⁰⁶

Depuis quelques années, la notion d'urgence relative aux opérations de secours sur les personnes bloquées dans les ascenseurs a fait son chemin après de multiples débats houleux et des SDIS qui n'osaient pas formaliser clairement le fait qu'ils facturaient ce type d'intervention.¹⁰⁷ En effet, la multiplicité des pannes récurrentes sur certaines machineries d'ascenseurs, ayant occasionné le déplacement répété, parfois plusieurs fois dans la même journée, des sapeurs-pompiers avaient conduit certains à facturer ce type d'opération soit de manière forfaitaire soit aux frais réels. Les SDIS considèrent en fait que ce n'était point à eux de suppléer aux carences des entreprises privées chargées de la maintenance quand bien même cela s'apparentait à une action de sauvetage. Il est bon de rappeler que d'après une étude du cabinet in numeri, mandaté pour évaluer l'avancement de la mise en œuvre des dispositions réglementaires relatives à la sécurité des ascenseurs, le nombre d'accidents sur ces appareils s'élève à 2000 par an sur un parc existant de 475 000.

Les textes récents ont apporté un peu de clarté dans le dispositif législatif. Tout d'abord le décret n° 2004-964 du 9 septembre 2004 relatif à la sécurité des ascenseurs, précise qu'il appartient au propriétaire de prévoir, en cas d'accident, « les interventions pour dégager les personnes bloquées en cabine ainsi que le dépannage et la remise en fonctionnement normal » de l'appareil. Mais également l'arrêté du 18 novembre 2004 relatif à l'entretien des ascenseurs et stipulant l'obligation de prévoir un contrat d'entretien avec des clauses de délais de déblocage et un service assuré 24h/24h.

2.1.2.2 L'urgence, une notion difficile à appréhender mais déterminante

Même si ces textes apportent aujourd'hui encore quelques interrogations que nous verrons au travers de la jurisprudence, il est intéressant de voir, pour faire un pendant avec une opération de spéléo secours, comment le juge analyse d'une part la notion d'urgence mais aussi quelle est sa vision lorsque l'intervention des secours fait suite à un défaut de fonctionnement de l'appareil dont l'origine pourrait être purement accidentelle¹⁰⁸.

Pourquoi faire le lien entre une intervention pour une personne bloquée dans un ascenseur et une personne bloquée sous terre ?

¹⁰⁶ Transport et soin à un asphyxié ou à un noyé –apport d'oxygène ;explosion ;personne bloquée dans un ascenseur ;personne réfugiée sur un toit ;dégagement d'une personne ensevelie sous les décombres ;dégagement d'une personne coincée sous un véhicule ; transport urgent d'un malade ou d'une victime d'accident se trouvant sur la voie publique ou dans un lieu public ;dégagement d'une personne électrocutée ;dégagement d'un égoutier ;repêchage d'une personne dans une citerne,dans un canal, dans un étang ;encombrement de la voirie avec péril pour les personnes ou pour les biens ;dégagement d'une personne ayant un membre coincé dans une machine ;vidange d'une cave inondée à la suite d'inondation ou de rupture de conduite d'eau installée sous la voie publique ;intervention dans un immeuble pour fuite de gaz nocif ;fuite de vapeur dans un immeuble ;chaudière surchauffée ;ventilation de locaux envahis par la fumée,gaz réfrigérant ;avion en difficulté ;inondation ou catastrophe ;neutralisation d'une nappe d'hydrocarbure ou d'acide ;recherche d'une source radioactive pouvant présenter des dangers pour la population.

¹⁰⁷ Mémoire d'IUT HetS Luminy, la gratuité des secours- philippe Chaussinand -1990

¹⁰⁸ soit par négligence soit par incompétence de l'installateur

A première vue le parallèle peut paraître surprenant au regard :

- du nombre de sauveteurs engagés qui peut varier au quintuple,
- de la situation géographique de l'évènement avec plusieurs centaines de mètres sous terre, dans un milieu naturel pour un et à quelques mètres de hauteur sous ambiance mécanique pour l'autre
- d'un côté des spécialistes souvent aguerris à une pratique qu'ils connaissent bien, qu'ils affectionnent tout particulièrement et d'un autre côté des usagers utilisant un moyen de transport de la même manière qu'ils pourraient utiliser leur propre voiture, un bus ou un train...
- de la médiatisation de l'évènement
- des techniques mises en œuvre pour parvenir à l'extraction de la personne

Pourtant, en y regardant de prêt, on pourrait se poser la question de savoir s'il est plus dangereux de rester bloqué sous terre ou dans un ascenseur. Est-ce que l'intervention sous terre représente une urgence que l'on pourrait qualifier « d'absolue » par analogie au plan NOVI¹⁰⁹ et une urgence « relative » s'agissant des ascenseurs ?

Pour avoir une amorce de réponse, le mieux est de se référer à une définition. Celle de wikipédia semble la plus pertinente en définissant l'urgence médicale comme : « la perception de toute situation empirant rapidement, ou susceptible de le faire sans intervention médicale »¹¹⁰. Celle du Larousse encore plus médicale se définit comme « une situation nécessitant un geste ou un traitement médical ou chirurgical précis dans des délais très brefs ». Pour certains spécialistes et juristes comme Mr Pretot, la notion d'urgence correspond « à une définition comparable, quoique plus étroite, à celle du péril imminent requis en matière de police administrative et, plus encore, à la notion de danger sur laquelle le code pénal fonde l'obligation d'assistance à autrui ou la légitime défense. »¹¹¹

Au-delà de la définition médicale, on trouve également la définition sociologique de l'urgence. Cette dernière, pour faire simple, revêt un caractère plus subjectif faisant ressortir la détresse psychique qu'on veut bien donner à la situation. En effet, la même situation peut, suivant l'appelant, engendrer une intervention qualifiée d'urgente ou non ! C'est d'ailleurs à ce titre que les médecins régulateurs des CTA-CODIS ont un rôle déterminant dans l'envoi des secours.

L'urgence, c'est aussi des actions qui ne seraient pas effectuées dans le cadre normal d'interventions des Sapeurs-pompiers mais qui consécutivement, par exemple, à de brutales intempéries deviendraient de leur ressort. Les sauveteurs, se substituent alors, par carence, aux entreprises privées qui compte tenu de l'ampleur du phénomène ne seraient plus en mesure d'assurer leurs prestations habituelles dans des délais raisonnables. C'est le cas des bâchages de toit, de certaines opérations d'épuisement

Comparons maintenant les différences fondamentales entre l'utilisateur du milieu souterrain et l'utilisateur de la cabine d'ascenseur. En caricaturant, tous les séparent :

- le spéléologue est un sportif, habitué à évoluer sous terre et conscient des dangers inhérents à son activité. Son état de santé est bon, de même que son mental et il est entraîné de part sa formation et son expérience à rencontrer des situations délicates à gérer. Il est prévoyant et, comme tout bon sportif évoluant durant plusieurs heures, il disposera de quoi boire et se restaurer un peu pour éviter le coup de fringale. Il sera équipé d'une pharmacie avec couverture de survie et de lampes parfois rechargeables lui permettant de patienter quelques heures. Il connaît la plupart du temps les caractéristiques hydrogéologiques de la cavité et la typologie du parcours qu'il a étudié sur des guides topographiques.

¹⁰⁹ Plan Nombres Victimes dénommé antérieurement de plan rouge

¹¹⁰ Définition wikipédia-internet

¹¹¹ Philippe Chenillet et Xavier Pretot, « le secours médical d'urgence »

- L'usager de l'ascenseur est une personne lambda qui peut, par nature, avoir soit des pathologies déclarées qui vont empirer par son « emprisonnement » dans cette cage métallique soit se déclarer au regard du stress occasionné. Les plus connues sont la claustrophobie et les crises d'angoisses dont l'issue peut malheureusement être fatale dans certains cas. La victime n'est pas préparée à ce genre d'évènement, en conséquence de quoi, une personne bloquée dans un ascenseur peut très rapidement devenir une urgence vitale. Cette urgence peut être diagnostiquée la plupart du temps dès l'appel mais ce n'est pas tout le temps le cas.

Concernant le spéléologue, la problématique repose très souvent sur le fait que personne ne sait ce qui se passe sous terre. Aurait-il été victime d'éboulis ou d'une montée des eaux ? Se serait-il blessé et incapable de se mouvoir ou bien sa blessure le ralentirait-il pour le retour ? Aurait-il pris tout simplement le temps de rallonger quelque peu son parcours sous terre ? Attendrait-il patiemment mais sereinement une baisse du niveau de l'eau pour rejoindre la sortie ? Toutes ses questions la plupart du temps restent sans réponse et, par le sacro-saint principe de précaution, pour éviter toute action contentieuse, les secours sont déclenchés.....dans l'urgence.

Bien que ces situations ne reflètent pas la majorité des interventions spéléo, on peut alors légitimement se poser la question de pouvoir demander une participation aux frais d'interventions lorsqu' à l'évidence l'urgence n'existe pas.

L'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de DOUAI¹¹² sur une opération de désincarcération d'un ascenseur peut nous éclairer sur ce sujet. Le SDIS de l'Eure ayant argumenté le fait que leur intervention n'avait été soumise à une quelconque notion d'urgence et qu'aucun secours n'avait été prodigué, la cour a retenu que le fait d'extraire une personne bloquée dans un ascenseur défectueux ne relevait pas directement des missions des services d'incendie et de secours au titre de l'art. L 1424-2 du CGCT. A ce titre, elle ne considère donc pas dans cette affaire, que le fait de désincarcérer une personne bloquée relève soit :

- 1) de la prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile
- 2) de la préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours
- 3) de la protection des personnes, des biens et de l'environnement
- 4) des secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de leur catastrophe ainsi que leur évacuation.

Le juge considère donc au regard du point 4 visé supra que le défaut de fonctionnement d'un ascenseur ne peut être regardé comme étant un « accident » ou un « sinistre » et encore moins à une « urgence ».

La réponse ministérielle apportée par le secrétaire d'Etat, à un parlementaire¹¹³ en 1992 étaye d'autant le regard du juge en considérant que « l'intervention tardive du dépannage ne peut pas être considérée comme grave vis-à-vis de la sécurité des personnes ».

Par conséquent les services d'incendie et de secours peuvent tout à fait légitimement demander au titre de l'art. L 1424-42 du CGCT une participation liée aux frais de leur intervention.

L'intervention spéléo secours pourrait, par assimilation, être regardée de la même manière. Le plus délicat réside sur le fait de pouvoir démontrer que la situation de la personne coincée est stable, ne nécessite aucune urgence et qu'aucun évènement impromptu serait susceptible d'aggraver la situation du spéléologue. S'agissant des ascenseurs et des conclusions de J. Michel¹¹⁴, pour que l'urgence ne soit pas retenue comme critère déterminant, il doit être veillé à l'absence de « danger objectif concernant l'intégrité physique ou l'état mental de cette personne ». Comme décrit ci avant, au regard des différences existantes entre le spéléologue averti et le simple usager de

¹¹² CAA de DOUAI, le 14 décembre 2004 – req. N°01DAA00380

¹¹³ JO du 24 février 1992-assemblée nationale

¹¹⁴ AJDA 2005

l'ascenseur, il sera certainement plus facile de démontrer que l'état psychologique de la personne coincée sous terre ne constitue pas une urgence en soi.

Pour reprendre une analyse de Mme Audrey Morel SENATORE¹¹⁵, « c'est finalement davantage la nature de la mission à laquelle se rattache l'intervention elle-même qui permettra au SIS de demander une participation au bénéficiaire d'une désincarcération. » Elle précise également qu'il n'est pas « toujours aisé de déterminer à quel moment la désincarcération de la personne bloquée dans un ascenseur défectueux passe d'une simple intervention à une intervention de secours d'urgence à personne accidentée ».

Le jugement du 2 février 2001¹¹⁶ en est l'évocation en précisant que si une notion de détresse apparaît au moment de l'appel des secours, « la désincarcération des personnes bloquées dans un ascenseur entre dans le cadre des missions de protection des personnes et de prévention des accidents autres que l'incendie dévolues au SDIS »

2.1.3 Envisager une participation aux frais pour les opérations de secours spéléo

2.1.3.1 Un dossier complexe, au résultat incertain

En tenant compte des éléments que nous venons d'aborder, quand bien n'y aurait-il eu aucune jurisprudence à ce sujet, il semble concevable aujourd'hui d'admettre qu'un SDIS puisse réclamer au bénéficiaire des secours une participation aux frais qu'il a engagé pour l'extraire du milieu souterrain. Pour ce faire, et pour que le juge puisse commencer à analyser favorablement en faveur du SDIS toute requête qui pourrait être formulée à son encontre, il apparaît comme primordial d'engager un quelconque titre de recette sous les deux conditions suivantes :

- 1) prouver le caractère non urgent de l'intervention et plaider le caractère abusif de la demande de secours en ayant toujours à l'esprit la question suivante : Sans l'intervention des services de secours, la personne aurait-elle pu s'extraire d'elle-même du milieu souterrain ou avec l'aide de ses coéquipiers participant à l'expédition ? Pour ce faire, certains critères pourront être retenus :
 - a. La connaissance approfondie de la zone d'évolution. Notion de parcours connu
 - b. Tenir compte du « professionnalisme » de l'intéressé. Est-il un pratiquant régulier, aguerri à la pratique de la spéléologie ?
 - c. La forme physique et mentale de l'individu ;
 - d. L'absence de blessures significatives le condamnant à ne plus pouvoir évoluer sous terre ;
- 2) Qu'une délibération du conseil d'administration ait été prise, en application de l'article L 1424-2 du CGCT, précisant non seulement le caractère « payant » de ce type d'intervention mais aussi les conditions de participations aux frais¹¹⁷.

On peut s'appuyer sur la jurisprudence et les écrits suivants :

Tout d'abord, il est reconnu que certaines interventions peuvent donner lieu à facturations lorsque les prestations sont « soit facultatives pour le service soit requises spécialement pour un usager ou catégories d'usagers en raison de l'utilisation spécifique qu'ils font du service »¹¹⁸.

Concernant les services de sécurité, le conseil d'Etat le 21 janvier 1921¹¹⁹ estime que les « frais devant être supportés par les intéressés eux-mêmes » et que les frais occasionnés « ne comprennent

¹¹⁵ Juriste experte à l'ENSOSP, dossier gratuité des secours et intervention en ascenseur-perspectives n°5

¹¹⁶ TA de Rouen, SDIS de L'EURE/ sté CG2A-non publié

¹¹⁷ « Le service départemental d'incendie et de secours n'est tenu de procéder qu'aux seules interventions qui se rattachent directement à ses missions de service public définies à l'article L 1424-2. S'il a procédé à des interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de ses missions, il peut demander aux personnes bénéficiaires une participation aux frais, dans les conditions déterminées par délibération du conseil d'administration. »

¹¹⁸ Traité de droit administratif- De Laubadère et Gaudemet-1994

¹¹⁹ CE , 21 janvier 1921 Sieurs Constantin, véran et bastian

pas seulement les indemnités attribuées au personnel de garde, mais une part importante des sommes nécessaires à l'acquisition et à l'entretien du matériel ainsi que les frais généraux du service de protection contre l'incendie ». On y voit donc là une amorce de remboursement non pas de manière forfaitaire mais plutôt de frais réels.

Cette jurisprudence sera complétée en 1984 par l'arrêt ville de Versailles en précisant que, s'agissant de certaines prestations effectuées par les sapeurs-pompiers pour les besoins de la commune, cette dernière « est fondée à poursuivre le remboursement des frais exposés pour les prestations particulières qui ne relèvent pas de la nécessité publique ».

Mais c'est certainement la facturation demandée par les sapeurs-pompiers à l'encontre du propriétaire d'un chien pour intervention de sauvetage d'animal dans une propriété privée qui reflète le ressenti du juge sur le caractère facultatif de la mission.¹²⁰ En effet, le propriétaire, au regard de la négligence dont il a fait preuve a du supporter les dépenses occasionnées pour cette intervention.

Mais c'est certainement les interventions en montagne qui ont le plus fait couler d'encre en laissant la possibilité aux communes de pouvoir « exiger des intéressés ou de leurs ayants droit le remboursement des frais de secours qu'elles ont engagés à l'occasion d'accidents consécutifs à la pratique d'activités sportives ». Nous verrons plus en détail plus loin cet aspect en ramenant cette pratique fort usitée sur le domaine skiable vers le milieu karstique.

Le caractère non urgent pouvant être retenu dans certaines circonstances, voyons maintenant ce que devra préciser la délibération pour que la participation aux frais des secours puisse être retenue.

2.1.3.2 Les points clés du succès

Comme nous l'avons vu, les SDIS depuis 1996 ont la possibilité de demander une participation aux frais pour toutes les interventions non urgentes ou d'une manière générale pour toute intervention pouvant être qualifiée de non obligatoire. Aucun SDIS ne semble, à ma connaissance, avoir inscrit explicitement les interventions spéléo secours comme étant des interventions potentiellement facturables.¹²¹

Cet état de fait semble logique au regard du nombre plus important d'interventions auquel la notion d'urgence avérée ne fait aucun doute.

Une des hypothèses consisterait à formuler dans la délibération, non pas une désignation explicite de l'intervention, mais seulement une appellation générique qui inclurait implicitement certes le secours en milieu souterrain mais aussi d'autres catégories d'interventions. Citons ici la notion de « fausse alerte » ou de « déclenchement intempestif des secours ». Cette désignation siège déjà à côté des interventions payantes déjà recensées dans de nombreux SDIS comme : les assèchements de locaux, le déblocage des ascenseurs, la destruction des nids de guêpes, les ouvertures de porte sans danger à l'intérieur, la récupération d'animaux errants, la mise à l'arrêt d'alarmes intempestives, le prêt de matériel etc....

Il est bon de rappeler que la délibération en conseil d'administration n'oblige pas le SDIS à rendre obligatoire le recouvrement de la prestation payante. Toutefois, le TA d'Orléans invite¹²² à ne point recourir à des discriminations en la matière que ce soit sur le plan de la qualité de la personne physique¹²³ ou de la solvabilité de la personne concernée.¹²⁴

¹²⁰ TA de Lyon-13 juin 1995-Boileau-n°9404436

¹²¹ Appel téléphonique passé à douze SDIS impactés par les interventions en milieu souterrain

¹²² Le 21 décembre 1989, Thalineau

¹²³ « la qualité de la personne physique n'est pas elle-même consécutive d'une différence de situation justifiant une exception au principe d'égalité »

En effet, le juge a estimé que la destruction d'un nid d'hyménoptères chez une personne fortunée ou sans ressource est la même intervention et qu'on ne peut pas mettre en place des facturations différentes¹²⁵¹²⁶.

De même que, s'agissant d'interventions à caractère exceptionnel, ce critère ne peut pas faire l'objet d'une considération particulière impliquant un traitement de faveur différent suivant le revenu de la personne bénéficiaire des secours.¹²⁷

Le respect du principe d'égalité de traitement doit donc être respecté comme un fondamental incontournable et chaque SDIS se devra de garder à l'esprit que « la fixation de tarifs différents applicables, pour un même service rendu, à diverses catégories d'usagers d'un service ou d'un ouvrage public implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence nécessaire d'une loi, soit qu'il existe des différences de situations appréciables, soit qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage commande cette mesure. »¹²⁸

Le principe d'égalité est un point fort du droit français et ce principe semble avoir été consacré par un arrêt en conseil d'état en 1951 sur la base que c'est « le principe d'égalité qui régit le fonctionnement des services publics »¹²⁹

Au regard de notre problématique du secours en milieu souterrain, il est par conséquent évident que la « tarification » effectuée à l'occasion de secours soit identique d'une personne secourue à l'autre tout du moins a minima, dans son principe de calcul. Ce même arrêt rappelle qu'un traitement différent peut être effectué lorsque les usagers se trouvent dans une situation géographique différente.

La question que nous devons nous poser, c'est de savoir sous quelle forme sera la participation financière ? Plusieurs possibilités s'offrent aux SDIS¹³⁰ :

La première et la plus simple consiste à facturer sur le principe d'un forfait établi à l'avance. En règle générale, ce système est mis en place pour les interventions qu'on pourrait appeler « récurrentes » telles que les ascenseurs bloqués, la destruction d'hyménoptères ou le prêt de certains matériels. Ce mode de prestation a l'avantage d'être mis en œuvre rapidement sans trop de travail in fine, sans surprise pour le bénéficiaire de la prestation puisque le « tarif » lui est indiqué à l'avance. Ce tarif ne se veut pas forcément fidèle au coup réel de la prestation effectuée mais a plutôt un objectif pédagogique et dissuasif. L'objectif malgré tout est de ne pas pratiquer des tarifs compétitifs pour ne pas être taxé de concurrence déloyale envers des sociétés privées oeuvrant sur le même créneau.

La deuxième possibilité est la facturation aux frais réels où, hormis le cas de la sécurité déployée dans le cadre d'un DPS¹³¹, cette pratique peut tendre à s'éloigner de l'objectif recherché à savoir la participation aux frais tel prôné par l'article 1424-42 du CGCT lorsque le but recherché est de calculer l'intervention à la valeur marchande.

Ici, tout est calculé :

- l'indemnité kilométrique selon le type d'engin utilisé
- l'indemnité horaire du sapeur-pompier suivant le grade de l'agent ou sa qualification professionnelle
- l'indemnité horaire d'immobilisation du matériel utilisé

¹²⁴ « la distinction opérée en fonction des ressources des usagers ne répond en l'espèce ni à une différence de situation au regard de l'objet du service, ni à une nécessité d'intérêt général pouvant justifier cette discrimination »

¹²⁵ TA Orléans, 21 décembre 1989-MR Thalineau.

¹²⁶ Note de jurisprudence sur les nids de guêpes- col corack

¹²⁷ Linarès « de la gratuité des interventions des services d'incendie et de secours et des dérogations à ce principe »

¹²⁸ Arrêt CE-1974 Denoyez et Chorques

¹²⁹ CE-9 mars 1951, société des concerts du conservatoire

¹³⁰ - Mémoire IUT HetS-Marseille luminy -la gratuité des secours-Philippe Chaussinand-1999

- enquête sur la mise en œuvre des dispositions de l'article L 1424-42 du CGCT-professeur Jean Viret et Audrey Morel Senatore

¹³¹ Dispositif prévisionnel de secours

- le coût des consommables mis en œuvre ; etc.....

La troisième et la dernière possibilité offerte est celle de mixer les deux autres formules en alliant une part forfaitaire et l'autre part au coût réel. Ce mode de calcul est d'une manière générale le plus employé car il amène de la souplesse et de la simplicité dans le système par le biais du forfait mais aussi un sentiment de travail rémunéré à sa juste valeur pour le SDIS en utilisant des barèmes prédéfinis.

Si on considère que certaines interventions de spéléo secours peuvent être assimilées à « des fausses alertes » ou « des déclenchements intempestifs des secours », bien que les 3 formules décrites ci avant puissent être utilisées, il apparaît que la solution du simple forfait correspond plus à l'objectif recherché. En effet, l'effet voulu est de faire naître dans l'esprit de certains une prise de conscience visant à ne pas considérer une expédition spéléologique comme une vulgaire promenade en campagne et tendre vers une meilleure responsabilité des acteurs. Evoluer dans un milieu souterrain, cela se prépare à l'avance, cela s'organise et il faut se coordonner avec les partenaires de surface. L'effet voulu est non pas d'éviter qu'on fasse appel aux secours mais qu'on ne déclenche pas pour rien et impunément des secours alors que des négligences manifestes ont été relevées sur la remontée d'information. L'image du spéléologue surpris de voir les secours à la sortie de son trou alors que pour lui, son expédition s'était déroulée dans des conditions optimales est un cliché qui doit disparaître lorsqu'on est un sportif averti ; la participation au financement des secours peut être une aide en soi même si ce n'est pas la solution miracle qui va tout régler du jour au lendemain.

S'agissant des difficultés de recouvrement, une enquête, initiée par l'ENSOSP, sur la mise en œuvre des dispositions de l'article 1424-42 du CGCT a montré que, s'agissant des particuliers, si la facturation est trop importante et réputée être injuste au regard des prestations effectuées, des recours gracieux sont effectués par le bénéficiaire des secours. Dans leur exposé sur cette enquête, à l'occasion de la brochure « perspectives » n°5¹³², le professeur Jean Viret et Mme Audrey Morel Senatore apportent les précisions suivantes : « au total, neuf SDIS sur trente quatre, font état de telles difficultés, une affaire ayant fait l'objet d'un arrêt de cour administrative d'appel ». « un SDIS précise que sur 267 interventions pour ascenseurs, 52 ont fait l'objet d'un recours aboutissant à 36 annulations de titres de paiement ou que sur 5471 interventions pour nids d'hyménoptères, 15 recours ont été déposés avec 8 annulations de titres ».

Bien que ces délibérations ne soient la plupart du temps jamais dénoncées au contrôle de la légalité, on s'aperçoit ici que la vision du juge peut apparaître tout autre.... Qu'en sera-t-il pour une intervention spéléo injustifiée ? Seule la jurisprudence avenir pourra nous y répondre et encore faut-il que les SDIS franchissent le pas en tentant de mettre en œuvre l'ensemble de la procédure. Rappelons nous que ces interventions sont médiatisées à outrance et que malheureusement l'aspect subjectif peut prendre le pas sur le caractère objectif d'une action ou d'une situation.

¹³² Les cahiers scientifiques de l'ENSOSP

2.2 Vers un allègement des dépenses du SDIS

L'article 54 de la loi de démocratie de proximité du 27 février 2002 a fait couler beaucoup d'encre dans le domaine du paiement des secours. Il a permis notamment de solliciter le remboursement des frais de secours liés aux opérations de secours consécutives à toute pratique sportive ou de loisir. Les communes ont donc la possibilité, sur leur territoire, de demander à la victime ou leurs ayants-droits une participation aux frais qu'elles ont alors engagés. Si cet article apparaît très clair, il n'en demeure pas moins que dans la pratique les choses se compliquent et les détracteurs s'affrontent.

Pourtant, même si jusqu'alors cette disposition n'a été que peu usitée dans la pratique de la spéléologie, le fondement même de cette notion tire bien son origine de cette pratique sportive. En effet, c'est Le sénateur UDF Jean Faure, alors maire de la station d'Autrans dans l'Isère qui s'insurge de la situation par laquelle « la multiplication des accidents provoqués par l'imprudence de sportifs entraînait des charges excessives pour les petites communes et que le principe de gratuité des secours ne revêtait plus un caractère absolu en France que dans la plupart des pays voisins ».¹³³

Il tire l'exemple de l'opération menée en juillet 1996 au gouffre Berger dans le Vercors où il a fallu pas moins de 300 sauveteurs répartis au travail sur une semaine durant pour secourir six spéléologues. La facture douloureuse s'était élevée à l'époque à 1 million de francs dont 300 000 francs à la charge de la commune soit le tiers de son budget.

Pour envisager des pistes de réflexions sur ce qui permettrait aujourd'hui d'utiliser à bon escient cet article et éviter que les dépenses de secours en matière de spéléo soient imputables au SDIS en application de l'article 27 de la loi de modernisation de la sécurité civile, nous allons dans un premier temps traiter de l'historique de la gratuité des secours en montagne pour enfin clarifier les ambiguïtés régnant entre les lois de 2002 et 2004.

2.2.1 La montagne comme source d'inspiration

L'article 97 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, relative au développement et à la protection de la montagne appelée plus communément « loi montagne » a introduit un régime d'exception à la gratuité des secours en précisant dans l'article L.221-2 du code des communes : « les communes peuvent exiger des intéressés ou de leurs ayants droits, le remboursement des frais de secours qu'elles ont engagés à l'occasion d'accidents consécutifs à la pratique des activités sportives dont la liste est établie par décret en conseil d'Etat ». C'est la première fois qu'on donnait la possibilité à un maire de déroger au sacro saint principe de la gratuité, tout en laissant le soin aux communes de définir si ce remboursement pouvait être partiel ou total.

Le décret d'application n° 87-141 du 3 mars 1987¹³⁴ en a limité le champ d'action en limitant aux seules activités de ski de fond et de ski alpin la possibilité de remboursement. Des interrogations régulières se posent sur des pratiques similaires comme le télémark, le ski de randonnée, les raquettes etc....

2.2.1.1 À la recherche d'une solution pérenne pour lutter contre l'accroissement des accidents et l'imprudence des pratiquants

Compte tenu de la multiplicité des nouveaux risques, liés à des pratiques de plus en plus coutumières, à la mode et dangereuses, certaines collectivités souhaitent voir appliquer les

¹³³ Rapport Sénat N°31 session ordinaire de 1999-2000 par Jean-Paul Amoudry

¹³⁴ Publié au JO du 5 mars 1987

dispositions de la loi montagne à ces nouvelles disciplines.¹³⁵ Malgré un mécontentement croissant et une demande toujours plus forte d'augmenter le nombre d'activités sujettes à remboursement, il faudra attendre 15 ans pour qu'on commence officiellement à y repenser. Preuve en est que « l'édifice devait être jugé grandiose ». ¹³⁶ Ce même article prévoit notamment qu'il appartient aux communes de délibérer pour fixer les conditions de remboursement des frais de secours et d'en procéder à une publicité par affichage en mairie et dans tous les lieux où sont apposées les consignes relatives à la sécurité et à la pratique de ces deux disciplines. On entend ici par secours « les recherches et le secours sur piste et hors piste, les évacuations d'urgence jusqu'au centre de soin approprié à l'état de la personne accidentée ». ¹³⁷

Il aura fallu attendre la parution de la circulaire du 4 décembre 1990 relative au remboursement des frais de secours pour le ski alpin et le ski de fond¹³⁸ pour y voir un peu plus clair. Cette circulaire qui se substitue de fait à celle du 22 septembre 1987 relative elle aussi au remboursement des frais de secours avait pour objet « d'apporter des commentaires et précisions nécessaires pour la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires en la matière ». Elle est issue d'un rapport d'enquête mené en 1988 par l'inspection générale de l'administration du ministère de l'intérieur dans les départements de montagne qui conclue à des dysfonctionnements et des dérives dans l'application des textes.

Ainsi rappelle-t-elle que toute demande de remboursement de frais de secours adressée à une personne secourue pour des accidents liés à une activité sportive autre que celles du ski alpin ou du ski de fond « présente un caractère illégal » et que c'est l'article 13 de la loi n°87-567 du 22 juillet 1987 impliquant la gratuité des secours qui prévaut.

Certaines formalités doivent être effectuées par la commune pour pouvoir recourir au remboursement :

- être subordonnée à une délibération du conseil municipal qui porte sur le principe de remboursement (dates d'application, activités concernées)
- avoir engagé des frais de secours dans son budget
- tarif du remboursement (la circulaire préconise une tarification horaire, appliquée tant au personnel qu'aux moyens matériels mis en œuvre et différenciés entre le jour et la nuit plutôt qu'une tarification forfaitaire)
- modalités du recouvrement effectuées par les soins du comptable public territorialement compétent
- création éventuelle d'une régie de recettes pour faciliter la tâche de ce comptable public
- la délibération doit être portée à la connaissance du public « par affichage en mairie, dans tous les lieux où sont apposées les consignes relatives à la sécurité ainsi que dans les principaux points de passage des skieurs : office de tourisme, école de ski, zones d'affichage du domaine skiable, hall des remontées mécaniques, service des pistes, etc.. ». toutefois, la jurisprudence admet qu'il n'est nul besoin de faire apparaître dans la brochure destinée aux skieurs et mise à la disposition du public la « mention du caractère onéreux du sauvetage en montagne...elles n'imposent pas d'avantage que les skieurs signent préalablement un engagement de régler les frais de sauvetage ». ¹³⁹

¹³⁵ « les limites aux principes de gratuité des secours »-Bouzely-LPA juillet 1990 n°79

¹³⁶ « remboursement des frais de secours le slalom législatif » Maurice Bodecher avocat au barot d'Alberville- gazette du palais 11, 12 février 2005

¹³⁷ « la périlleuse situation de la gratuité du secours en montagne » -François xavier Fort maître de conférence de droit public, université Montpellier I-JCP n°7 9 février 2004 p.180

¹³⁸ Jo 29 janvier 1991, p 1504

¹³⁹ TA Clermont Ferrand, 12 mars 1991-Labeau , rec CE 1991

En aucun cas le remboursement ne peut inclure les prestations d'autres services publics de l'Etat, du département ou d'autres collectivités publiques qui auraient apporté gracieusement leur concours à la commune.

En tout état de cause, seule la commune a la possibilité de décider du remboursement des frais de secours ; ceci exclut donc les autres collectivités, groupements syndicaux et organismes privés.

Afin de garantir un secours de qualité et non à la carte, la circulaire précise que les secours ne doivent pas être subordonnés à « une vérification préalable de la solvabilité de la personne secourue » ;

Sur le sujet des modalités de recouvrement, il appartient au comptable public territorialement compétent d'effectuer les opérations de recouvrement des frais de secours engagés. Aussi, la personne en charge du secours devra à l'issue de l'opération remplir une fiche d'intervention¹⁴⁰ dont un exemplaire sera adressé :

- à la personne secourue pour son information
- au maire, à titre de compte rendu afin que soit établi un titre de recette

Au vu de ce titre de recette, le comptable recouvre le montant de la facturation auprès de la personne qui a été secourue.

Le maire a la possibilité néanmoins de créer une régie de recettes pour encaisser directement les encaissements par espèce ou par chèque. Cette procédure s'avère fort utile lorsque la personne secourue est un étranger. Afin d'être mise en œuvre, cette régie doit obligatoirement avoir été créée en amont par délibération du conseil municipal dans laquelle il sera précisé les modalités de mise en œuvre et avoir reçu l'avis conforme du comptable public. La délibération devra notamment faire apparaître :

- la nature des recettes encaissées
- le mode de perception (le cas des carnets à souches étant le plus courant)
- le lieu d'installation de la régie
- la périodicité des versements auprès du comptable public

2.2.1.2 Un modèle d'exception à la gratuité des secours ; celui de la montagne

La montagne a toujours été, et restera encore certainement très longtemps le cas particulier des secours. Deux zones diamétralement opposées cohabitent. La haute montagne, domaine réservé à une frange aventurière de la société, avide de solitude et d'émotions fortes. Ici, les secours sont du domaine de spécialistes durement formés et entraînés aux conditions climatiques extrêmes et capables d'évoluer sur les terrains les plus dangereux. Nous citerons bien entendu : les sapeurs-pompiers mais aussi le PGHM et les CRS.

Le secours prend du temps, parfois plusieurs jours et se conclut parfois par un dénouement malheureux. « la nature reprend ses droits » est certainement l'expression la plus douloureuse que peut entendre la famille du défunt. Le sauveteur, même s'il est formé à affronter l'imprévu, sa mission est loin d'être sans risque pour lui-même ou ses coéquipiers. Ce genre d'opération, bien qu'épisodique fait l'objet d'un intérêt marqué pour l'ensemble de la presse écrite ou télévisée.

L'autre domaine est celui des stations de sports d'hiver et plus particulièrement du domaine skiable. Ici, la solitude des montagnes laisse place à une foule surabondante. C'est un domaine où la montagne est vouée à être accessible à tous sans le moindre effort. Ainsi, on va créer des domaines encadrés et limités ; dans ces secteurs, les accidents sont nombreux, réguliers et ne demandent pas forcément de techniques particulières. C'est le royaume de l'entorse et de la fracture des membres

¹⁴⁰ Cf « modèle de contrat relatif à la distribution des secours » circulaire du 4 décembre 1990 –annexe2

supérieurs et inférieurs. Le maire a une préoccupation principale: développer l'activité touristique de la commune en attirant le client, en le gardant et tout faire pour qu'il revienne !

Au regard d'une stratégie commerciale rodée, il y en a une qui nous intéresse puisqu'il s'agit de démontrer que la sécurité des touristes est assurée, rapide, visible et efficace. Pour ce faire, il faut que le maire ait sous la main des équipes terrain du niveau de secouristes, suffisamment nombreuses et équipées pour faire face aux situations les plus courantes. C'est ainsi qu'on a assisté à la naissance de secours privés ou municipaux participant à la gestion quotidienne des secours. Là, les services publics de secours y sont exclus sauf lorsque les moyens sur place sont dépassés en nombre ou en qualité.

Le contexte réglementaire va également participer à ce développement. L'article L 2212-2 du CGCT impose au maire de « pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours ». L'article R 143-28 du code des communes prévoyait qu'une commune ne pouvait obtenir son classement en station de ski et d'alpinisme que si elle était en mesure d'organiser son service de secours. Il aura fallu attendre quelques années plus tard avec la parution de l'arrêté du 23 mars 1973¹⁴¹ pour préciser trois notions importantes :

- la permanence des secours par du personnel qualifié
- la présence de matériel permettant l'enlèvement et l'évacuation rapide des blessés
- la présence d'un système d'alerte

A ce titre et en complément, la circulaire du 4 décembre 1990 indique que les secours sur le domaine skiable comprennent « non seulement les recherches et le secours sur les pistes ou hors pistes, mais aussi les évacuations d'urgence jusqu'au centre de soins approprié à l'état de la personne accidentée ».

Le maire a le choix de son prestataire :

- il peut opter pour le concours de ses propres employés municipaux et fonctionner en régie directe
- il peut également passer des conventions avec les sociétés participant au secours. Il en précisera les limites géographiques et désignera le responsable chargé de la mise en œuvre des moyens.
- Avoir recours aux autres services publics de manière temporaire ou permanente. Ceci peut faire l'objet d'un protocole
- Réquisitionner ou solliciter par contrat le concours de personnes privées telles que : sociétés de remontées mécaniques, sociétés d'hélicoptères, sociétés d'ambulances, associations de gestion de domaines de ski de fond, foyers de ski de fond, sociétés d'économie mixte

Les communes peuvent également se regrouper en syndicats pour mutualiser les prestations de distributions de secours. Il n'en demeure pas moins que le maire de la commune concernée par l'évènement conserve ses prérogatives en matière de pouvoir de police.

S'agissant du cas particulier de l'emploi des hélicoptères, les communes peuvent très bien faire appel, « lorsque les circonstances le justifient », à des hélicoptères privés pour assurer les évacuations d'urgence. Elles doivent alors établir un contrat et s'assurer que les appareils utilisés satisfont aux exigences règlementaires en matière sanitaire.

Concernant la gratuité des secours, on doit donc distinguer deux types de situations :

a) le secours est réalisé en dehors du domaine skiable.

¹⁴¹ Fixant les conditions de classement en station de ski

Le domaine des pistes balisées faisant partie de la station sont définies par les normes AFNOR de juillet 2001 ; NF S52-101 pour le ski de fond et NF S52-102 pour le ski Alpin.

Par conséquent, la gratuité est assurée pour les personnes secourues. Ce principe résulte initialement de l'application directe de l'article 13 de la loi du 22 juillet 1987 sur l'organisation de la protection civile ainsi que de l'article L 2212-2.6 du CGCT qui impose au maire l'obligation de distribuer des secours.¹⁴²

Cependant, l'article 27 de la loi du 13 août 2004 prévoit que les dépenses directement imputables aux opérations de secours au sens de l'article L 1424-2 du CGCT sont prises en charge directement par le SDIS. Ici, le législateur veut faire appel à la solidarité départementale. La commune n'a aucun frais direct à payer puisque c'est à la charge du SDIS. Elle n'a pas à demander un éventuel recours pour obtenir le remboursement des frais engagés. Le SDIS devient alors « le financeur légal de toute opération de secours se déroulant sur le département ».¹⁴³ Si cette mesure est considérée injuste par la profession, compte tenu notamment des attaques qu'elle subie par certains politiques au regard de l'accroissement des coûts de fonctionnement des services d'incendie et de secours, cette dernière s'applique néanmoins facilement sur l'ensemble du territoire. Il subsiste une exception : celui de la montagne. Effectivement, là encore tout se complique par la présence d'une multiplicité des acteurs du secours. Dans le mémoire visé supra, mme Bignon mentionne des situations kafkaïennes qu'il semble important de rappeler ici.

Lorsque le PGHM intervient avec des moyens d'Etat de type hélicoptère de la sécurité civile ou de la gendarmerie, le secours n'est pas facturé au SDIS. Par contre, lorsque l'opération devient importante en terme de moyens engagés et que le PGHM fait appel à des moyens privés (hélicoptères, spécialistes, matériels spécifiques...), la facture est adressée aux sapeurs-pompiers quand bien même ces derniers n'auraient ni pris part à l'intervention ni même avisés.....

Cette situation pourrait dans une moindre mesure trouver son existence dans le monde du secours en milieu souterrain, domaine où le PGHM participe.

Pire encore, lorsque la commune conventionne avec une Sté privée disposant d'un hélicoptère pour que le SDIS dispose d'un vecteur aérien supplémentaire. Plusieurs cas se présentent alors :

- le PGHM déclenche cet hélicoptère. Si la victime alors secourue possède une carte neige couvrant le secours, l'assurance prend à sa charge l'opération
- si la victime est médicalisée et transportée par ce même hélicoptère, ce dernier est facturé par le SMUR et remboursé totalement ou partiellement par la sécurité sociale ;
- si la victime n'est ni retrouvée, ni médicalisée, la facture de l'hélicoptère sera envoyée au SDIS
- si c'est un hélicoptère de l'Etat qui est usité, c'est la gratuité « totale » aussi bien pour la victime que pour le SDIS !

On peut ainsi voir ici d'une manière très concrète que s'agissant du secours en montagne, et pour ce qui nous concerne le secours spéléo, l'application de l'article 27 apparaît dénué de tout fondement louable participant ainsi à des tensions palpables autant sur le terrain que dans les bureaux.

L'état devra inévitablement éclaircir ce point qui me paraît bloquant et injuste pour la victime elle-même. Ne doit on pas assurer un service de qualité et équitable pour l'ensemble des citoyens ? Pourquoi faire payer à une victime, à prestation égale, une intervention avec un hélicoptère privé alors qu'elle pourrait être secourue gratuitement si c'était l'hélicoptère de la gendarmerie ???

b) Le secours est engagé sur le domaine skiable :

Ici la situation paraît très différente et tout aussi complexe que pour le secours réalisé en dehors du domaine skiable. A l'origine, comme nous l'avons déjà évoqué, l'article 1^{er} du décret n° 87-141 du

¹⁴² La jurisprudence considère de manière récurrente que les dépenses engagées à l'occasion de secours sont la résultante directe des obligations que la communes doit pourvoir et non parce que la victime a effectué une erreur manifeste.(cass. Crim 9 janvier 1866 ; cass crim. 11 février 1960)

¹⁴³ Mémoire Master droit et management de la sécurité civile- Bignon Emilie- 2010

3 mars 1987 prévoyait que les activités sportives de ski alpin et de ski de fond pouvaient faire l'objet de remboursement des frais de secours.

Le principe d'abord indispensable et préalable avant toute chose est que la commune ait pris soin de délibérer sur les conditions de remboursement des frais de secours. Ce qui veut dire implicitement que la commune n'a tout d'abord pas l'obligation de le faire mais qu'il existe ainsi d'énormes disparités entre stations de ski. Dans certains cas, le service est gratuit puis dans d'autres stations c'est l'inverse.

Ne serait-ce pas encore une mise à mal du principe d'égalité du citoyen face aux interventions du service public ?

Lorsque le secours est payant, la commune doit s'attacher à respecter un certain formalisme afin de pouvoir recourir au remboursement auprès de l'intéressé :

- ne pas précéder le secours d'une vérification de la solvabilité de la dite victime
- afficher sur l'ensemble des lieux que le public fréquente les dispositions prises par la commune pour secourir les personnes¹⁴⁴. « cette obligation s'inscrit dans un contexte général d'évolution sociale qui impose à tout opérateur de fournir des indications sur l'objet de l'opération envisagée, les moyens mis en œuvre et le coût »¹⁴⁵
- faire apparaître sur le budget de la commune la ligne concernant les frais de secours

La possibilité aux communes de demander le remboursement de tout ou partie des frais de secours engagés ne modifie pas la compétence de celle-ci en matière d'organisation et de distribution des secours. « Les communes ne peuvent se dessaisir des prérogatives et des responsabilités qui leur incombent légalement ».¹⁴⁶

La jurisprudence a d'ailleurs admis l'existence d'un vrai service public communal en matière de distribution de secours dans le domaine du ski alpin.¹⁴⁷

Les « pouvoirs de police ne se concèdent pas ». Ce principe ancien mais toujours d'actualité, empêche toute commune de pouvoir déléguer à quiconque, sous quelque forme que ce soit, la responsabilité d'organiser des secours à sa place. Par conséquent, tout contrat ou toute convention passée avec une personne de droit privé dont l'objet serait d'assurer l'organisation des secours en lieu et place de l'autorité municipale, serait sans fondement.

Nul n'empêche malgré tout, une commune, si elle ne dispose pas de moyens propres, de faire appel aux moyens publics et si ces derniers sont insuffisants, à des moyens privés. Cependant, ce type de prestation se borne à la mise à disposition de l'autorité municipale de moyens humains et matériels permettant de mener à bien la mission.

Quoiqu'il en soit, le prestataire ne peut demander une participation financière directement à la victime d'un accident de ski. Les frais sont adressés à la commune dans le cadre de la convention ou du contrat qui a été institué.

Dans ce domaine, il apparaît, au travers des différents écrits parcourus dans le cadre de la présente recherche, que le bénéficiaire des secours contestait rarement la fixation du tarif qui lui était facturé. La raison principale réside dans le fait qu'il appartient à la commune de déterminer le montant de la prestation, qu'elle soit forfaitaire ou bien au coût réel.

Par contre, deux secteurs sont régulièrement explorés par la juridiction. Il s'agit dans un premier temps du recours contre la délibération en la considérant comme entachée d'une erreur manifeste

¹⁴⁴ Article 2 décret n° 87-141 du 3 mars 1987

¹⁴⁵ « la périlleuse situation de la gratuité du secours en montagne » -François Xavier Fort maître de conférence de droit public, université Montpellier I-JCP n° 9 février 2004 p.181.

G Cornu, vocabulaire juridique : PUF, quadriges, 2^{ème} édition 2001 : « obligation d'information »

¹⁴⁶ Le secours en montagne- présentation et aspects juridiques- François MOLINS- documents pratiques 6 janvier 1997

¹⁴⁷ CE 12 mai 1978 consorts Lesigne, CE 12 juillet 1973, CE 28 avril 1967

d'appréciation¹⁴⁸ mais surtout sur un défaut d'affichage et donc d'information du public. Cette dernière notion est vraiment source de contentieux. Ici, les jugements fourmillent et il semble qu'à moins d'une modification significative des textes, que cette situation aille vers une amélioration en faveur des communes. En effet, même si la commune est organisée et pragmatique, il n'en demeure pas moins qu'elle oubliera toujours un endroit où l'affichage aurait été judicieux ! Pire encore, elle devra également se justifier sur des informations à ses dires placardées mais absentes le jour de l'évènement. La commune ne sera jamais à l'abri de mauvais plaisantins arrachant les informations ou tout simplement de conditions météorologiques défavorables altérant le support d'affichage.¹⁴⁹¹⁵⁰

Sur la problématique du remboursement des frais de secours, Monsieur Maurice Bodecher, avocat au Barreau d'Alberville évoque les difficultés réellement rencontrées à l'occasion des demandes de remboursement des frais de secours.¹⁵¹ Ces difficultés renforcent d'autant l'inégalité existentielle entre les bénéficiaires du secours.

Qu'en est-il des personnes étrangères qui sont secourues en montagne ? Sont-elles prises en compte comme le simple citoyen français ? En fait, on s'aperçoit que la réalité laisse un arrière goût d'injustice. L'émission d'un titre de recette à leur encontre reste très souvent sans réponse. La distance, un autre pays de résidence, un droit administratif différent compliquent considérablement les chances pour la commune de voir un jour ses prestations remboursées. Les délais de paiement, si on arrive au bout de la procédure, s'éternisent dissuadant les maires à poursuivre le recouvrement et incitant indirectement les touristes sportifs ainsi que leurs proches à recommencer....Ce problème n'est pas le propre du secours en montagne, on le retrouve malheureusement dans certains cas pour des infractions commises sur notre territoire national.

Concernant les assurances contractées par la victime, les assurances de type classique appelées « individuel responsabilité civile » ne prévoient pas en règle générale la prise en charge des frais de secours. La personne doit avoir au préalable souscrit une assurance spécifique qui est soit incluse dans le forfait de ski, soit issue du paiement par une carte bancaire spécifique, soit contractée directement auprès de son assurance.

Il est pertinent de rappeler que les frais de recherche, l'évacuation par hélicoptère, le transport du bas des pistes jusqu'à la structure d'hospitalisation ou bien le rapatriement pour convenance personnelle ne sont pas pris en compte par l'assurance maladie.

Certaines clauses d'assurances précisent : « par frais de secours et de recherche, il faut entendre les opérations effectuées par des sauveteurs ou des organismes de secours se déplaçant spécialement dans le but de rechercher en un lieu dépourvu de tous moyens de secours autres que ceux pouvant être apportés par des sauveteurs, le type de transport utilisé devant être en rapport avec les blessures constatées ». On imagine alors ici poindre l'univers du contentieux, où la victime devra dépenser de l'énergie pour prouver en se rapprochant des sauveteurs de la pertinence du moyen de transport usité. On comprend dès lors que l'utilisation de l'hélicoptère peut devenir une véritable source de conflit et qu'en finalité il appartienne à la victime de payer sur ses propres deniers l'utilisation d'un moyen de transport contesté par son assurance mais imposé par les sauveteurs eux-mêmes ! Quelle mauvaise surprise lorsqu'on se croyait bien assuré !

¹⁴⁸ TA de Grenoble, 6 mai 1992, Ronchini ; req n° 89556

¹⁴⁹ TA de Clermont-Ferrand du 12 mars 1991 : « considérant en outre, que si la brochure distribuée aux skieurs précisait ...cette information n'indiquait nullement le caractère gratuit des prestations de secours éventuellement servies ; qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'impose d'indiquer que ces prestations ne sont pas faites à titre gratuit ...et le défaut de publicité suffisante sur le domaine skiable de cet acte, n'établit pas la réalité des propos qui lui auraient été tenus et selon lesquels aucun remboursement de frais ne lui serait réclamé »

¹⁵⁰ TA de Grenoble du 6 mai 1988. « considérant en premier lieu qu'il est indiqué par la commune et non contesté par la requérante que cette délibération a fait l'objet d'un affichage à proximité des principaux lieux fréquentés et en particulier des caisses de remontées mécaniques, que par suite mme R. n'est pas fondée à invoquer son ignorance pour être déchargée de la somme qui lui est réclamée ».

¹⁵¹ Gazette du palais 11, 12 février 2005

Toutes ces difficultés ne sont banales et on voit ici qu'il manque un cadre certain à l'encadrement de ces pratiques sportives. Faut-il légiférer encore ? Faut-il obliger les aventuriers où les sportifs en mal de sensations fortes à être systématiquement encadrés par un professionnel ? Doit-on autoriser certaines pratiques en montagne sous réserve d'avoir obtenu de l'administration une autorisation préalable qui pourrait être prise après étude d'un dossier dûment complété par le sportif ? Même si l'enjeu économique paraît être de taille avec des emplois et des résultats probants à la clé, on peut craindre une diminution significative des libertés de chacun.

La pratique de la spéléologie si belle soit-elle et empreinte d'un esprit d'aventure marqué ne doit – elle pas se réformer administrativement ? Ne doit-on pas procéder à un meilleur encadrement des pratiques et à une responsabilisation plus forte de ses pratiquants ? Peut-on laisser partir, dans des cavités souterraines de plusieurs kilomètres, avec les risques induits autant pour le spéléologue que pour le sauveteur qui essaierait de l'extraire, des individus dont on ne connaît ni leur état de santé ni leur niveau de qualification, ni même des modalités d'organisation de leur périple souterrain ?

Les questions se posent réellement et seront d'autant plus d'actualité dès lors que les accidents médiatisés se multiplieront et que nous aurons malheureusement à déplorer des victimes parmi les sauveteurs. L'accident survenu en Ardèche en octobre 2010 peut nous amener à nous poser des questions lorsqu'on sait que seulement trois spéléologues en Europe sont aptes, au regard de leur expérience et de leur technicité à pouvoir secourir leur collègue coincé dans les entrailles de la terre. L'expression « sauver ou périr » propre à un monde désormais passé des sapeurs-pompiers¹⁵², pourrait, si rien n'est entrepris, revenir malgré elle à une réalité peu encourageante.

2.2.2 Des nouveaux textes qui sèment le trouble par leur caractère ambigu

Les associations des élus de montagne ou des maires de stations de sports d'hiver, ainsi que la fédération française de ski sont globalement satisfaits du régime de remboursement institué par la loi montagne estimant « que la pratique massive de ces sports sur des lieux en général déterminés se prêtait bien à un tel dispositif ».¹⁵³

Mais qu'en était-il pour le surf, le monoski, les raquettes ou tout simplement le ski de montagne avec la peau de phoque. Ses pratiques là se multiplient, les passionnés ressentent le cruel besoin d'évasion et de grands espaces s'aventurant toujours plus loin, toujours plus haut. Les secours s'organisent en conséquence augmentant ainsi lourdement la facture au regard des techniques employées, du matériel utilisé et du temps passé entre la recherche de la victime, le conditionnement de celle-ci et le retour vers une unité d'hospitalisation. Pourtant, ne s'agissant pas d'activités citées par la circulaire de 1990, aucune commune ne pouvait espérer procéder à un recouvrement des frais de secours engagés à cette occasion

L'autre problématique rencontrée concerne les comportements imprudents de plus en plus récurrents, effectués en dehors du domaine skiable et ce malgré les efforts incontestés des stations à prévenir les skieurs des dangers qu'ils encourent. Citons le balisage des limites du domaine skiable avec les pancartes avertissant des dangers de la pratique du hors piste et des risques d'avalanches qui pourraient en être occasionnés. Ces avertissement, doublés des indices de risques d'avalanches, ne suffisent pas malgré tout à enrayer le phénomène. Le ski hors piste conserve toujours ses adeptes, qualifiés de sportifs de l'extrême, recherchant le maximum d'adrénaline et voulant imiter leurs aînés, héros des magazines et des émissions de télévision. La « course au loisir ne s'accompagne pas toujours d'un esprit de responsabilité ».¹⁵⁴

¹⁵² car en décalage avec l'évolution de notre société moderne

¹⁵³ Rapport Sénat n°31 p 10

¹⁵⁴ Rapport Sénat n°31 p 15

Le dispositif existant ne suffisait pas à dissuader ces comportements imprudents et quand bien même « la notion de mise en danger d'autrui » définie par le code pénal aurait pu être relevée, compte tenu des difficultés à prouver son existence, il fallait trouver autre chose dans les textes législatifs.

2.2.2.1 La loi de démocratie de proximité ; une lueur d'espoir pour les SDIS

Il aura fallu attendre l'article 54 de la loi du 27 février 2002 pour qu'une véritable révolution s'opère dans les sports ou activités de loisirs. Ce dernier, intégré à l'article L 2321-2-7, précise que : « les communes peuvent exiger des intéressés ou de leurs ayants droits une participation aux frais qu'elles ont engagés à l'occasion d'opérations de secours consécutives à la pratique de toute activité sportive ou de loisirs. Elles déterminent les conditions dans lesquelles s'effectue cette participation qui peut porter sur tout ou partie des dépenses ». Finalement, bien que la proposition tendait initialement à résoudre un problème exclusivement lié à la pratique des activités de ski, les débats passionnés entre les activités qui pouvaient être du domaine du remboursement et les autres ont conduit à exclure la rédaction d'une liste exhaustive. C'est ainsi que la loi s'applique donc à toute activité y compris pour le domaine qui nous intéresse ici, à savoir celui de la spéléologie. Le randonneur ou le simple ramasseur de champignon du week-end ne fait pas exception. Le terme « d'opérations de secours consécutives à la pratique de toute activité sportive ou de loisir » a volontairement été choisi à la place du terme « d'accident » ce qui permettrait d'utiliser cette disposition pour des missions de recherches quand bien même la personne ne serait pas considérée comme une réelle victime.

Cette loi ne remet pas en cause la possibilité à chacun de pratiquer le sport ou l'activité sportive de son choix. Elle ne remet pas non plus en cause le bénéfice du secours donné à la victime. Elle n'est pas non plus obligatoire, donnant simplement à la commune la possibilité d'y avoir recours. Mr Jean Faure parle « de limiter les actes d'imprudence et les comportements imbéciles »¹⁵⁵. L'objectif énoncé dans la proposition de loi était bien de « responsabiliser les pratiquants afin de limiter le nombre d'accidents et de prendre en compte la situation financière des petites communes dont le budget de la commune pourrait gravement être obéré par une opération de secours importante sur leur territoire ». Le législateur rajoutant, compte tenu d'une départementalisation des services départementaux d'incendie et de secours jugée déjà trop onéreuse, « sans pour autant transférer une partie de ces dépenses vers les SDIS, déjà préoccupés par la progression de leurs charges ». Si la motivation de nos élus de l'époque était de diminuer la facture des SDIS, nous verrons qu'il ne faudra que deux ans, avec la parution de la loi de 2004 dite de modernisation de sécurité civile, pour assister à un revirement de situation avec le fameux article 27.

La parution de l'article 54 a suscité une vive émotion que ce soit pour les communes, les défenseurs des pratiques sportives et la fédération française de spéléologie elle-même.

Concernant les maires, leurs avis furent partagés et au 30 mars 2003, plus de 80 communes montagnardes avaient malgré tout voté une délibération leur permettant de refacturer les frais de secours¹⁵⁶.

- Le conseil municipal de Mr Raymond Bimet, maire de la station de Sté foy tarentaise a voté une délibération le 16 mai 2002 l'autorisant à répercuter la totalité des frais de sauvetage qu'elle que soit l'activité pratiquée. La raison invoquée étant « le développement des activités d'été comme la randonnée, l'escalade ou le parapente ». « les interventions de

¹⁵⁵ Montagnes magazine, mars 2003

¹⁵⁶ « la périlleuse situation de la gratuité du secours en montagne » -François xavier Fort maître de conférence de droit public, université Montpellier I-JCP n° 9 février 2004 p.177

secours n'ont cessé de s'accroître, et le budget communal a les plus grandes difficultés à supporter leur prise en charge ».

- Pour le maire de Chamonix, Michel Charlet, « ce dossier est extrêmement compliqué et le remède peut être pire que le mal ». Il souhaite que l'ensemble des élus de stations se concertent afin d'adopter une attitude commune, la problématique soulevée étant la disparité des situations entre les communes disposant de moyens de secours publics pris en charge par l'Etat (gendarmes, CRS) et celles qui n'en ont pas.¹⁵⁷

Comme le dit Mr François Xavier FORT¹⁵⁸, la communauté montagnarde s'inquiète énormément de cet article 54. Pour elle, c'est la possibilité à terme de dédommager les communes d'une partie de leur contribution financière envers les SDIS¹⁵⁹. D'autres pensent, que nous sommes en train d'assister à un sérieux revirement dans la définition des acteurs du secours et que la tendance irait inexorablement vers une « privatisation » de l'aide d'urgence en confiant cette mission à des prestataires privés de tout ordre. Pour Mr Philippe Descamps, rédacteur en chef de montagnes magazine, « le démantèlement du secours en montagne est en marche pour le seul profit des assureurs ou des compagnies d'hélicoptères ».

En effet, les assurances, quant à elles, s'intéressent de très près à cet article car les contrats actuels ne couvrent pas toutes les activités d'été. Pour le touriste ou le sportif, c'est le renforcement du casse tête. Mr Yves Galland, président d'Europe assistance de l'époque mentionnait : « nous réfléchissons à la création d'un produit spécifique montagne ».

Avant, la loi de 2002, seuls les sports d'hivers étaient concernés. Désormais, où qu'il se trouve, quelle que soit la saison, le public peut avoir la désagréable surprise de payer grassement les secours qui lui auront été portés si d'aventure sa police d'assurance ou sa compagnie d'assistance n'étaient pas adaptées.

Le risque en effet, serait d'aboutir en été, à la même situation qu'en hiver où selon le type de sauveteurs impliqués ;

- s'agissant des sapeurs-pompiers, CRS, gendarmes, le secours seraient gratuits
- s'agissant des autres acteurs, le secours serait payant

2.2.2.2 L'alourdissement du budget des SDIS avec la loi de 2004

L'article 54 fait débat parmi les élus de tout bord politique. C'est certainement la séance du mardi 16 décembre 2003 à l'assemblée nationale¹⁶⁰, à l'occasion des débats parlementaires, soit presque un an avant la parution de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 qui sera un tournant dans la prise de conscience des difficultés rencontrées sur le terrain.

Plusieurs questions se posent :

- qui paie l'accidenté non assuré ?
- qui assure les secours en dehors des périodes hautement touristiques ou à des moments économiquement non rentables ?
- comment une commune peut différencier l'utilisateur prudent de celui qui est irresponsable ?

A ces questions sans réponse, des réflexions naissent :

- les usagers ne sont pas traités équitablement selon leur localisation géographique

¹⁵⁷ Montagnes magazine, mars 2003

¹⁵⁸ « la périlleuse situation de la gratuité du secours en montagne » -François Xavier Fort maître de conférence de droit public, université Montpellier I-JCP n° 9 février 2004 p.181

¹⁵⁹ Position défendue par Mr Joseph Fournier, président du conseil d'administration du SDIS de haute Savoie et vice président du conseil général. Il est prêt à passer des conventions avec les communes en vue d'établir une tarification des interventions.

¹⁶⁰ JO du 17 décembre 2003

- la montagne risque de devenir un espace réglementé qui avec l'application de l'article 54 responsabilise d'autant plus les professionnels, les maires et les préfets

Mr Patrick Devedjian, alors ministre délégué aux libertés locales, confiait que « cette disposition (art 54) suscite des difficultés d'application. Je ne crois pas pour autant qu'il faille supprimer une mesure qui va dans le sens d'une plus grande responsabilisation des acteurs. Mais il faut certainement aménager le dispositif de l'article 54, si on veut remédier à certaines difficultés. »

Contrairement à certaines attentes, la loi de 2004 n'a pas abrogé l'article 54 de la loi du 27 février 2002¹⁶¹. Toutefois elle tend par sa rédaction à en limiter la portée voire à la restreindre jusqu'à sa plus simple expression. L'article 27 de cette loi précise : « les dépenses directement imputables aux opérations de secours au sens de l'article L 1424-2 du CGCT sont prises en charge par le SDIS »

Cette loi ne s'applique pas aux dispositifs préventifs mis en place lors des évènements sportifs ou culturels programmés et faisant l'objet de conventions. Elle limite l'engagement financier des communes à l'assistance et le soutien immédiat des populations qui pourvoit aux dépenses relatives aux besoins immédiats. Elle supportera alors les charges liées à l'hébergement, le ravitaillement et l'habillement.

A la lecture de ce texte, certaines personnes ont alors considéré que toutes les opérations de secours liées à une pratique sportive incombent aux finances du SDIS et non aux communes quelle que soit l'identité juridique de l'acteur du secours. Pour ces personnes là, l'article 54 était enterré ! Pour d'autres, comme Marcel Pérès¹⁶², « si les tenants de la gratuité du secours n'ont pas totalement obtenu gain de cause, il est vrai que grâce au nouvel article 27, les communes perdent en légitimité à exiger une participation financière des personnes secourues. »

Qu'en est-il en fait ? Concernant le sujet délicat de la gratuité des secours, nos législateurs ont été pris par deux feux opposés :

- 1) les Elus de stations de ski, soucieux de posséder un service de secours de proximité qui non seulement est adaptable sur le plan de son dimensionnement mais qui est également directement sous leur direction. L'objectif, rappelons le, est de donner au public la meilleure image de la station. Le secours est ici un atout marketing même si il n'en n'est jamais fait état (on peut le comprendre !) dans une quelconque brochure touristique.
- 2) Les partisans du secours gratuit, ardents défenseurs d'une nature offerte à tout le monde et non à une élite qui aurait les moyens financiers de se payer sa propre sécurité.

Le texte qui a immergé de ce dilemme est à la hauteur des difficultés rencontrées. C'est le « statut quo ». On tend avec une habile formulation à vouloir restreindre l'émergence « de sociétés privées de secours » toujours plus nombreuses en montagne, à décourager ceux qui voudraient se lancer dans la course au recours à l'indemnisation tout en laissant la possibilité à ceux qui le souhaitent de faire comme avant...

Les communes devront effectuer une analyse subtile du texte¹⁶³ entre :

- les secours effectués par le SDIS qui correspondent à une solidarité départementale. Par conséquent, la commune ne peut tenter une demande de remboursement
- celles qui disposent d'un dispositif particulier de secours. A ce moment là, elle devra prendre une délibération conforme à l'article 54 de la loi du 27 février 2002 et respecter les conditions de publicité de ce texte pour obtenir le remboursement des frais engagés.

¹⁶¹ Bull 103, repères, « frais de secours »

¹⁶² C. Bernard et O Guillaumont, secours en montagne : vers une remise en cause du principe de gratuité ?, cahiers juridiques des collectivités territoriales et des associations, novembre 2002

¹⁶³ « Remboursement des frais de secours le slalom législatif » Maurice Bodecher avocat au barot d'Alberville- gazette du palais 11, 12 février 2005

Il est clair, sauf si des opérations de secours de grande ampleurs et fortement médiatisées devaient voir le jour, que la tendance actuelle serait de conserver le plus possible cette gratuité à laquelle nous sommes attachés et cantonner le secours payant au domaine de la montagne des sports d'hiver !

3 Une organisation des secours à repenser ?

3.1 L'organisation du secours en milieu souterrain à l'étranger

3.1.1 Nos voisins du sud de la France

Quand on s'aperçoit des différents modes de financement en France pour le secours en montagne et de la complexité révélée au travers des études effectuées, on essaie naturellement d'imaginer ce que serait le mode de financement idéal des opérations de secours.

Pour ce faire, mes recherches ont été limitées à des pays voisins, tous possesseurs de massifs montagneux et de domaines karstiques. Il s'agit de l'Espagne, de l'Italie, de la Suisse, de l'Allemagne et de l'Autriche. Les écrits sont peu nombreux dans ce domaine très précis et pourraient donner lieu à d'autres travaux de recherche. Des questionnaires envoyés dans chacun de ces pays sont demeurés à ce jour sans réponse. Néanmoins, l'étude de législation comparée établie par le service des affaires européennes du sénat¹⁶⁴ peut nous donner un aperçu éclairé du mode organisationnel de ces pays. La plupart du temps le secours en milieu souterrain est intégré dans le domaine du secours en montagne.

3.1.1.1 L'Espagne :

C'est l'Espagne qui se distingue en instituant un service public là où les autres ont préféré faire appel à des organismes de droit privé. Le secours est gratuit en Espagne et en Italie alors qu'il est payant partout ailleurs.

Il existe une entité spécialisée qu'on pourrait qualifier de « secours en montagne » dont le champ d'action est le territoire national. Elle fait partie intégrante de la garde civile espagnole et c'est l'Etat qui finance leur activité.

Certaines régions ou groupes de communautés ont malgré tout développé pour leur compte des groupes identiques composés de sapeurs-pompiers ou de policiers. Dans ce cadre là, les secours étant gratuits, il appartient alors à la région de prendre à sa charge le financement des opérations de secours.

3.1.1.2 L'Italie :

Ici le secours en montagne est assuré par le CNCAS, qui est le corps national de secours alpin et spéléologique. Ce groupe, issu du milieu associatif est présent dans chaque région montagneuse d'Italie. C'est à l'Etat qu'appartient le devoir de financer majoritairement ce groupe de sauveteurs. Bien que ce mode d'organisation apparaisse comme la règle, il n'en demeure pas moins que certaines exceptions sont apparues. Citons par exemple le secours alpin valdotain (S.A.V.) dans le val d'Aoste où certaines prestations des secours, à l'exception de celles d'ordre médicales, sont financées par l'accidenté ou ses successeurs. La facturation est adressée à l'intéressé qui, en cas de carence de ce dernier, pourra être prise en charge par l'Etat à travers la caisse de prévoyance des

¹⁶⁴ N° LC 61-septembre 1999 et rapport du sénat N°31 séance ordinaire de 1999-2000

travailleurs salariés ou le fond spécial créé pour le dédommagement des travailleurs indépendants.¹⁶⁵

3.1.2 Les pays du Nord

3.1.2.1 L'Allemagne et l'Autriche :

Le secours en montagne ne concernerait que la région de la Bavière. Ici, les communes forment des associations intercommunales qui concluent des contrats de droit public avec des prestataires privés. Les équipements de ces prestataires sont financés par le Land de Bavière et le coût de l'opération, hors usage de l'hélicoptère, est supporté par les assurances maladie. En conséquence de quoi, l'individu qui ne bénéficie pas de la couverture de cette assurance doit payer l'ensemble des frais. Il en est de même pour les étrangers du territoire national.

Par contre, certains frais sont systématiquement pris en compte directement par le bénéficiaire des secours. Il s'agit des frais administratifs et des frais d'hélicoptères évalués forfaitairement auxquels se rajoutent des frais fixes tels que la mise à disposition de médecins.

En Autriche, les acteurs du secours sont différents. Parfois sous la compétence des Landers, parfois sous la compétence des communes qui peuvent confier le secours à des associations reconnues d'utilité publique. La participation financière pour le secours est la règle. Elle porte notamment sur le matériel utilisé, sur une tarification horaire (reconnue modérée) et sur l'utilisation ou non de l'hélicoptère sauf si c'est celui de l'armée dans quel cas ce serait gratuit. Parfois, selon les communes, le remboursement est forfaitaire ou sous la forme de frais réels.

3.1.2.2 La Suisse :

La Suisse compte de nombreux massifs calcaires où on peut pratiquer de la spéléologie.

Le secours spéléo est là très nettement distinct du secours en montagne. Il comporte 8 colonnes régionales couvrant l'ensemble du territoire national, 3 colonnes de spécialistes en tout genre (plongeurs, artificiers etc.), 2 groupes spécialisés pompage et canyon ainsi que 12 médecins.¹⁶⁶

Concernant le mode de financement, ce dernier semble assez complexe. Les budgets des Services de défense contre l'incendie sont issus :

- du produit des taxes d'exemption
- de subventions cantonales
- de compagnies d'assurances
- d'une part communale
- de la facturation d'interventions sur autoroutes et dans certaines industries

D'une manière générale, les frais médicaux sont à la charge des personnes secourues qui peuvent se faire rembourser à hauteur de 50% par la caisse nationale d'assurance maladie ; le plafond annuel étant de l'ordre de 350 euros par an.

Il existe un cas particulier qui mérite d'être cité ; celui de la « REGA » qui est une compagnie d'hélicoptères spécialisée dans le domaine du secours. C'est une fondation d'utilité publique qui ne bénéficie d'aucune subvention d'Etat. Son budget est issu de 60% par des abonnements et le restant par des dons. Ceux qui participent à son mode de financement bénéficient en échange de la gratuité des secours.

D'une manière générale, on peut en conclure, au regard de ces quelques exemples significatifs que le secours en montagne ou en milieu souterrain est payant chez nos voisins.

¹⁶⁵ Le secours en montagne- présentation et aspects juridiques- François MOLINS- documents pratiques6 janvier 1997

¹⁶⁶ Source wikipédia

Bien que le mode et les principes de tarifications soient différents, il apparaît un point commun essentiel : celui d'une participation aux frais de la part du bénéficiaire du secours. Aucun de ces pays n'a choisi un mode de rémunération intégral. Est-ce alors le signe, comme le veut le modèle français, de vouloir responsabiliser les personnes dans la pratique de leur sport ? Aucun mode de financement n'est meilleur qu'un autre. Il ne faut pas les comparer. Bien souvent, c'est l'histoire d'une civilisation qui conduit à un moment ou a un autre de faire des choix. La société mute et ce qui est vrai aujourd'hui risquerait, au regard de la crise budgétaire que subit l'Europe et des plans de rigueur imposés, voir ses fondements quelque peu s'effriter.

3.2 Du bouleversement au compromis un choix qui se réfléchit

Comme nous avons pu le voir, rares sont les pays à avoir adopté un modèle figé et unique d'organisation des secours dans le milieu souterrain. Les raisons en sont probablement multiples ; l'explication la plus plausible est certainement liée à l'héritage historique, mais c'est certainement le volet financier qui en est la principale cause. Parmi les nombreuses pistes de réflexions, certaines paraissent pertinentes et méritent une attention particulière

3.2.1 Le secours souterrain, un domaine réservé aux sapeurs-pompiers ?

3.2.1.1 Création d'une unité militaire spécialisée comme modèle unique des secours

En effet, pourquoi ne pas imaginer la sécurité civile comme étant le pourvoyeur unique de sauveteurs dans cette spécialité ? On pourrait créer, à l'identique des sections de sauvetage déblaiement des UIISC¹⁶⁷, des unités formées et entraînées au sauvetage dans le domaine Karstique. On aurait déjà sans effort le savoir faire de l'armée dans le domaine des explosifs, les compétences du secours à personnes de la sécurité civile et il ne manquerait plus qu'une formation aux techniques d'exploration. Ces unités pourraient, à l'identique de leurs aînés, être d'astreinte H24, mobilisables pour l'occasion en moins d'une heure et acheminées par voie aérienne sur les lieux de l'opération. Elles pourraient également prendre à leur compte l'intégralité de l'intervention y compris celle de l'indispensable logistique de surface, domaine d'excellence de la sécurité civile.

L'idée semble être intéressante à plusieurs points de vues :

- simplification de l'organisation des secours en France dans ce domaine. On offre ainsi à la France un service « clé en main », autonome dans son organisation et sa gestion.
- aucune répercussion financière sur les SDIS et les communes puisque s'agissant de moyens nationaux, il appartiendra à l'état d'assurer le financement de l'opération.
- Réduction des dépenses à la source :
 - o le SDIS économisera en frais de personnel, de matériel, de gestion et récupérera les heures d'entraînements au profit de l'intervention ou d'autres activités.
 - o Le SDIS économisera également en n'allouant plus les subventions versées au spéléo secours dans le cadre des conventions départementales d'assistance
- gestion de l'intervention simplifiée : le préfet, en sa qualité de DOS n'aurait à travailler qu'avec un seul interlocuteur à savoir le responsable du détachement. L'unicité du corps d'appartenance pourrait s'avérer être un atout déterminant dans la conduite de l'opération. On résout ainsi la problématique des réquisitions, des conflits parfois douloureux entre acteurs du secours et des demandes de renforts abusives non validées par le COS où le DOS.

¹⁶⁷ Unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile. Corps militaire

- Réduction du coût de l'opération par la mise en œuvre d'une équipe d'intervention dimensionnée raisonnablement.
- Les secours seront gratuits pour la victime
- Uniformité nationale dans la réponse qui sera apportée à la population.
- L'implantation géographique actuelle des UIISC ¹⁶⁸ semble adaptée pour servir de base aux futures équipes et ainsi couvrir rapidement les secteurs où les gouffres abondent. La création d'une unité spécifique basée à Lyon pourrait réduire considérablement les délais d'acheminement des secours pour les zones du centre de la France. Elle pourrait également constituer une position centrale, siège de spécialistes aguerris, capables d'être mobilisés en un minimum de temps aux quatre coins de la France.
- Transmettre à nos concitoyens et aux pays étrangers une image d'un secours de qualité

Voyons maintenant les éléments défavorables :

- méconnaissance des sites souterrains. Ce point est fondamental car investir un milieu qu'on ne connaît pas peut s'apparenter quelques fois à du suicide. En effet, bien qu'il existe des topo guides dressant une cartographie exhaustive des sites spéléologiques, rien ne remplacera la connaissance locale. Les spéléologues le savent bien, des montées brutales des eaux souterraines peuvent se produire bien qu'il ne pleut pas sur les couches superficielles. Une pluie abondante sur un massif situé à plusieurs dizaines de kilomètres peut engendrer une augmentation du débit des eaux souterraines et obturer les siphons rendant ainsi toute progression impossible et bloquant à leur tour les sauveteurs non avertis. De plus, l'ensemble du milieu souterrain n'est pas cartographié...
- Autonomie technique limitée : comme nous l'avons déjà vu, certaines explorations sous terre demandent non seulement une capacité physique hors norme, parfois un mental hors du commun mais également une technique pointue réservée à peu d'hommes. Certains milieux sont réservés à simplement une poignée d'hommes au niveau mondial et le spéléo secours français n'hésite pas à faire appel à leur réseau extra national quand l'occasion se présente. Alors imaginer une section militaire, agile dans n'importe quelle zone d'exploration relève de la pure utopie.
- Nombre d'interventions limitées. Développer des sections militaires, réparties sur toute la France et disponibles H24 demande à l'Etat un effort financier considérable. On imagine alors le rapport coût/ nombre d'interventions totalement disproportionné. Nous sortirions du domaine de l'efficience tant prôné dans le cadre des réductions de la dette publique. On pourrait également, dans le même ordre d'idée, essayer de chiffrer ce que coûte également aux sapeurs-pompiers la spécialité du secours spéléo. Entre le coût des formations initiales, du maintien des acquis, du matériel et du temps investi dans le domaine, on pourrait légitimement s'interroger sur l'avenir de cette spécialité.
- Les alertes non motivées. Lorsqu'un département dispose de secours de proximité, de « sachant », il a toutes les facilités du monde à les engager dans les plus brefs délais. La phase de reconnaissance qui donne aujourd'hui entière satisfaction et qui jusqu'alors était mise en œuvre par le conseiller technique permettait d'éviter les déclenchements abusifs voire injustifiés des sauveteurs. Que deviendrait cette phase si d'aventure l'échelon local était supprimé ? On imagine alors déclencher les secours tardivement pour éviter au secours national de se déplacer pour rien ou tout simplement les déclencher prématurément alors qu'une enquête plus approfondie ou une connaissance plus affirmée du domaine souterrain aurait permis de temporiser la demande de sauveteurs.

¹⁶⁸ Nogent le Rotrou, Brignoles, Corte

3.2.1.2 La mutualisation « renforcée » des moyens des SDIS est-elle possible ?

Il en ressort aujourd'hui que mis à part le département de la Lozère, rares sont les SDIS aujourd'hui capables de s'auto suffire pour assumer une intervention de secours spéléologique dite « classique » sans faire appel à un quelconque renfort extérieur.

Cette pratique de la mutualisation reste encore marginale¹⁶⁹ dans cette spécialité là où elle excelle dans le domaine des feux de forêts ou des inondations. Les demandes de renfort sont à adresser au COZ qui sollicite les SDIS ayant les capacités techniques et humaines pour assurer ce type d'opération.

Pourquoi cette pratique est si peu développée dans ce domaine ? L'explication la plus plausible est celle que la plupart des dispositions spécifiques ORSEC ne prévoit pas ce paramètre. On préfère intégrer dans ce document directement le spéléo secours comme acteur incontournable du secours, capable si le besoin s'en fait sentir d'obtenir en un minimum de temps, via son réseau national, l'ensemble des renforts dont on aurait besoin y compris les spécialistes les plus pointus.

Pourtant, si cette mutualisation tendait à se généraliser d'une manière plus systématique, le SDIS n'aurait plus à s'exclamer que les secours dans le domaine du milieu souterrain sont chers ! En effet, toute demande de renfort extra départementale serait financée par le département et non par le SDIS. La France compte environ 250 sapeurs-pompiers qualifiés GRIMP ISS répartis sur 20 départements¹⁷⁰. Ce chiffre conséquent, pourrait permettre de faire face, grâce à une politique de mutualisation appuyée, à bon nombre des interventions dans le domaine du secours souterrain. Toutefois, deux problèmes principaux se posent à savoir :

- une répartition géographique disparate avec un maillage du territoire inégal. Par conséquent, les délais d'acheminement des sauveteurs intervenants en renfort s'allongent, notamment en matière de primo intervenant et il est plus aisé ainsi de faire appel à la ressource locale en s'appuyant sur le secours spéléo français.
- Même si le SDIS a dans ses effectifs un potentiel humain intéressant, il ne dispose pas d'un vivier important de spécialistes susceptible de répondre H24 à toutes les sollicitations.

3.2.2 Le secours associatif, une piste à explorer

3.2.2.1 Le choix de l'associatif et du bénévolat, une solution acceptable en théorie

Comme nous l'avons vu, le spéléo secours compte environ 2500 sauveteurs répartis sur un peu plus de 50 départements¹⁷¹. Souvent présents là où le SDIS ne dispose pas de spécialistes, ils apportent dans certains cas la seule et unique réponse rapide dont le Préfet a besoin. Bien que cet organisme ait le statut d'organisation il n'en demeure pas moins qu'il dispose d'une structure hiérarchisée avec des Conseillers techniques nationaux répartis sur l'ensemble des zones de défense dans lesquelles ils sont implantés. Pour les adhérents de cette association, la spéléologie c'est avant tout une passion. De nombreux week-end sont consacrés à ce sport si particulier. Les spéléologues entre eux s'identifient comme une grande famille. Par conséquent, il est aisé d'imaginer qu'ils sont capables de traverser la France entière lorsqu'on les appelle pour secourir leur semblable prisonnier des entrailles de la terre !

Leur principal atout et non des moindres : être joignable H24 par le Biais de leur cellule nationale grâce à un numéro unique : le 0 800121 123. Cette cellule, lorsqu'elle est saisie, se charge soit d'apporter des conseils techniques au requérant soit de former l'équipe qui sera amenée à porter secours. Il va de soi qu'une telle organisation apporte une fluidité dans le processus opérationnel

¹⁶⁹ Bien que pratiquée avec les départements limitrophes dans les départements du sud de la FRANCE

¹⁷⁰ Source commandant ROBERT Frédéric, CT national GRIMP ISS

¹⁷¹ Source Monsieur Didier DELABRE, CT national référent pour la zone SUD

mais quelques fois également une dose de désordres. En effet, la motivation de chacun et l'envie de porter secours sont plus fortes que tout, ce qui explique que sur certaines interventions, le SDIS se plaint de voir arriver plus de sauveteurs que de réquisitions. On peut alors comprendre certaines tensions aux abords du gouffre lorsque le COS se doit de voir clair sur le dispositif qu'il engage, sur la sécurité qu'il doit assurer et sur les états de frais dont il devra assumer la charge par la suite.

Pourrait-on retrouver le spéléo secours français comme l'unique acteur du secours en milieu souterrain ? Oui mais pour ce faire, il faudrait changer les textes...

Actuellement, 5 textes concernent principalement les associations agréées de sécurité civile¹⁷². C'est la circulaire du 12 mai 2006 visée en référence qui dresse de manière explicite le cadre de travail du secours spéléo français. « La présentation des associations de sécurité civile » sur le site officiel du ministère de l'intérieur¹⁷³ décrit cette organisation comme « une réponse rapide de tous les moyens publics et privés et leur coordination efficace sous une direction unique ». Elles sont présentes car les moyens matériels des pouvoirs publics ne suffisent pas toujours à faire face aux situations d'urgence. La loi reconnaît pour la première fois la capacité des organisations à intervenir en appui des pouvoirs publics à partir du moment où elles ont l'agrément sécurité civile.

La FFS¹⁷⁴ est agréée sécurité civile par arrêté du 17 octobre 2009 pour les opérations de secours en milieu souterrain, dans les cavités naturelles ou artificielles, noyées ou à l'air libre. Elle est agréée pour des types de missions relevant de la lettre « A »¹⁷⁵ :

« Opérations de secours : apporter un concours, dans les conditions prévues par convention, à titre complémentaire des moyens des services de secours publics, dans le cadre de la distribution des secours motivés par des besoins spécifiques ou des circonstances exceptionnelles, impliquant par exemple, la mise en place d'un dispositif de secours, d'une ampleur ou d'une nature particulière ou le déclenchement d'un plan ORSEC. »

Cet agrément est valable pour une durée maximale de 3 ans, et à l'issue, l'association subit une évaluation des compétences par les autorités en charge de l'agrément de sécurité civile doublée par un dépôt de dossier précisant la liste des missions effectuées dans le cadre de son agrément passé.

Pour pouvoir intervenir aux côtés des services publics, les articles 37 et 38 de la loi de modernisation de sécurité civile et l'article 3 du décret du 27 février 2006 imposent à ces associations de conclure une convention « précise » avec les pouvoirs publics et le SDIS. Cette convention a pour objet de déterminer précisément la place et le rôle des membres de cette association dans le cadre des missions de sécurité civile. Le conventionnement annuel est proposé pour définir avec précision les modalités de leurs interventions et leur intégration dans les plans de secours. Il peut également préciser mais pas de manière systématique, les modalités financières liées à leur participation ce qui tend, si cela est acté, à éviter les problèmes récurrents de remboursement des interventions.

¹⁷² - loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de sécurité civile

- décret n° 91-834 du 30 août 1991 modifié relatif à la formation aux premiers secours

- décret n° 2006-237 du 27 février 2006 relatif à la procédure d'agrément de sécurité civile

- arrêté du 8 juillet 1992 relatif aux conditions d'habilitation ou d'agrément pour les formations aux premiers secours

- circulaire du 12 mai 2006 relative à la procédure d'agrément de sécurité civile au bénéfice des associations

¹⁷³ www.interieur.gouv.fr

¹⁷⁴ Fédération française de spéléologie

¹⁷⁵ Les 3 autres types de missions de sécurité civile sont les « B ;C et D »

- B : action de soutien aux populations sinistrées : répondre à l'appel de mobilisation pour faire face aux détresses engendrées en situation de crise. Prendre en charge, assister et assurer la sauvegarde des populations sinistrées.
- C : encadrement des bénévoles lors des actions de soutien aux populations sinistrées : aider les autorités de police et leurs services publics à coordonner et gérer l'action des bénévoles spontanés et des membres des réserves communales de sécurité civile dans le cadre de leurs actions de soutien aux populations sinistrées
- D : dispositif prévisionnel de secours : concourir aux dispositifs prévisionnels de secours à personnes mis en place pour la couverture des risques à l'occasion des manifestations ou des rassemblements de personnes.

Concernant leurs mobilisations, que l'association ait passée ou non une convention avec les autorités de police, celle-ci doit être réquisitionnée en cas d'activation du plan ORSEC. En dehors du dispositif ORSEC, il en sera de même pour toutes les associations ayant opté pour le principe du conventionnement.

L'article 4 du décret susvisé dans sa version consolidée du 22 avril 2011, précise que les associations agréées de sécurité civile apportent leurs concours aux missions conduites par le SDIS dans les conditions fixées par le règlement opérationnel prévu à l'article L 1424-4 du CGCT, à la demande du DOS et sous l'autorité du COS. Cet article donne ainsi un cadre très restrictif à l'autonomie même de ces associations ; elles ne peuvent intervenir qu'en présence de sapeurs-pompiers et s'agissant du secours en milieu souterrain que sous l'autorité d'un sapeur-pompier. Il n'empêche qu'une lecture au stricto sensu du texte pourrait conduire à n'avoir qu'un seul sapeur-pompier sur l'intervention : le COS accompagné de plusieurs dizaines de sauveteurs du spéléo secours français. On peut alors se poser la question de la réelle légitimité d'un tel COS qui de surcroît, n'est pas forcément un « sachant » dans ce domaine, et qui se verrait malgré lui, être mis à l'écart par le conseiller technique spéléo qui entretiendrait des liens fonctionnels étroits avec le DOS.

Quoiqu'il en soit, quand bien même cette situation pourrait se produire en théorie dans les faits, la réalité est tout autre. En effet, le SDIS apporte par sa présence sur le théâtre des opérations, une organisation hiérarchisée qui est connue et reconnue par les différentes autorités détenant le pouvoir de police mais aussi par un appui logistique et de commandement conséquent. L'intervention en est facilitée et la capacité de mobilisation rassure autant le DOS, les médias mais aussi le public.

D'ailleurs, les 4 spéléologues interrogés dont 3 CT nationaux, ont confirmé qu'il n'était pas, en leur sens, souhaitable d'exclure la participation des sapeurs-pompiers sur ce type d'opération tout en précisant qu'il y a de la place pour tout le monde.

Pourrait-on envisager le spéléo secours dans les dispositifs prévisionnels de secours ? Comment imaginer aujourd'hui un système de secours différent pour ce qui concerne la spéléologie, à la fois efficace, pertinent, le moins onéreux possible et qui ne nécessite que très peu d'aménagement sur le plan réglementaire ?

Il est clair aujourd'hui que la seule ressource « bon marché » et compétente dont nous pouvons disposer est celle du bénévolat ou de l'associatif. La loi de 2004 précise que seules les réserves communales de sécurité civile ainsi que les associations de sécurité civile peuvent concourir aux missions de sécurité civile selon des modalités et des champs d'action très cadrés.

S'agissant des réserves communales, leur champ d'action et leur organisation sont définies aux articles L 1424-8-1 à L 1424-8-8 du CGCT et complétées par la circulaire du 12 août 2005.¹⁷⁶ Le préambule de cette circulaire précise que « le gouvernement s'inscrit pleinement dans la logique facultative et décentralisée voulue par le législateur. Il souhaite donc favoriser les expérimentations locales de ce nouveau dispositif avant, le cas échéant, d'intervenir par la voie réglementaire. »

Ces acteurs sont des bénévoles, considérés comme des collaborateurs occasionnels de sécurité civile, placés sous l'autorité du maire, pris en charge financièrement par ce dernier et prêts à prendre part à des actions de soutien et d'assistance à la population. Ces personnes dont le principal objet est « l'aide au retour à la normale » ne sont pas directement intégrées dans le secours à proprement parler. Leur domaine est exclusivement la sauvegarde en conséquence de quoi, toute action de secours leur est interdite. Modifier le texte en leur attribuant certains secours spécifiques pourrait apporter une certaine souplesse dans le dispositif de secours et permettrait aux SDIS de se dédouaner financièrement de certaines interventions. Les communes disposant d'un domaine Karstique reconnu, pourraient si elles le souhaitent s'organiser alors en réserve intercommunale de sécurité civile diminuant ainsi considérablement la facture, augmentant la compétence des adhérents

¹⁷⁶ NOR INT E 05 000 80C

et du même coup la connaissance du secteur souterrain. On arriverait ainsi à une situation similaire ou s'apparentant à ce qui se pratique dans les stations de ski et si on rajoute une possibilité de participation aux frais de la personne secourue, on peut imaginer l'intérêt que cela pourrait susciter mais aussi les polémiques en perspective...

S'agissant des associations agréées de sécurité civile, il existe une piste qui ne me paraît pas avoir été explorée dans le cadre des opérations de spéléologie, c'est celle du dispositif prévisionnel de secours.

L'arrêté du 7 novembre 2006 relatif au référentiel national¹⁷⁷ concernant les dispositifs prévisionnels de secours fixe l'ensemble des moyens humains et matériels de premier secours à mettre en place à l'occasion de manifestations ou de rassemblements de personnes, à caractère occasionnel et préalablement organisés. Les dispositions de ce référentiel s'inscrivent dans le champ de la modernisation du cadre réglementaire des missions de sécurité civile et dans la démarche globale définie par la DGSCGC en matière de doctrine opérationnelle et d'agrément de sécurité civile.¹⁷⁸

Ce dispositif est exclusivement réservé aux associations agréées de sécurité civile. Il a été conçu non seulement pour faire face à une croissance exponentielle de tous ces événements mais aussi, par voie de conséquence, à une sollicitation de plus en plus forte des SDIS sur de l'intervention courante.

Face à une montée brutale du budget des SDIS, phénomène lié entre autre par la départementalisation, cet arrêté a ainsi transféré de fait, la charge financière sur les organisateurs. Ces derniers sont obligés de se doter d'un service de sécurité dimensionné selon des grilles de calculs préétablies.

Mettre en place une telle organisation au niveau de la spéléologie reviendrait à remettre en cause bon nombre de fondamentaux et notamment celui de pouvoir exercer la pratique de la spéléologie en toute liberté. Créer un DPS sur le modèle que nous connaissons, nécessiterait de connaître chaque sortie spéléo et de monter un dossier administratif pour chacune d'entre elles. Aussi chaque week-end en France, c'est plusieurs centaines de sorties spéléo. On imagine bien que cette disposition entraînerait un surcroît d'heures de travail administratif ce qui est difficilement concevable lorsqu'on évolue sur une sphère associative. De plus, comment faire pour les personnes qui pratiquent l'activité spéléo hors de toute structure fédérale ainsi que les étrangers en visite touristique ?

Une des possibilités beaucoup plus pragmatique et concevable consisterait à considérer un DPS global par zone de défense. Cette fois-ci, plutôt que considérer les sauveteurs, en attente, au plus près de l'aire d'évolution des clubs ou des pratiquants, ces derniers pourraient être mutualisés, basés en un lieu unique ou en astreinte avec des modalités d'engagement qui resteraient à déterminer. Un tel système ne peut exister que si la base réglementaire évolue dans ce sens, que les SDIS n'y voient pas là un secours de substitution et que ses associations s'y retrouvent financièrement.

Et le SDIS dans ce nouveau dispositif ? Les sapeurs-pompiers interviendraient comme ils le font aujourd'hui lorsqu'un DPS est mis en œuvre pour une manifestation :

- seraient appelés lorsque les moyens humains et ou matériels du DPS sont dépassés
- N'indemniserait pas les sauveteurs des associations agréées puisque ces derniers seraient déjà financés par l'organisateur ou par un autre biais.
- Resteraient maîtres de l'intervention en prenant le COS

¹⁷⁷ Pris en application de la loi du 13 août 2004 et du décret du 27 février 2006 relatif à la procédure d'agrément de sécurité civile.

¹⁷⁸ Chapitre 1 du référentiel national DPS

3.2.2.2 Le compromis, un choix de raison

A la lecture de l'ensemble des solutions palliatives qui pourraient être mises en œuvre, il apparaît qu'aucune d'entre elles n'est une solution miraculeuse. Certaines nécessiteraient de modifier profondément le corps des textes en vigueur, d'autres ne pourraient intervenir qu'avec un consensus fort de l'ensemble des acteurs du secours et des politiques. La solution à court terme et celle prônée par les sapeurs-pompiers et la fédération française de spéléologie est de développer la complémentarité des 2 acteurs incontournables du secours. Chacun doit trouver sa place dans le dispositif actuel. Pour ce faire, des exercices réguliers doivent se mettre en place, complétés par des retours d'expériences relevant les améliorations à apporter dans le dispositif. Tout le monde est prêt à faire cet effort et on s'aperçoit en questionnant les uns et les autres que d'une manière générale les choses se passent bien à l'intérieur d'un même département. Où tout peut se compliquer, c'est lorsque des renforts arrivent des départements voisins ou quelque fois de l'autre bout de la France. La méconnaissance de l'autre entraîne la méfiance entre individus de corporations différentes, tout ceci renforcé par des écrits qu'on peut trouver dans certains journaux locaux ou sur le WEB commentant allègrement les moindres tensions entre les deux parties.

Même si cela existe déjà mais à une échelle très réduite, développer des exercices zonaux pourrait être une bonne approche vers le développement d'une bonne symbiose. Alors pour aller plus loin, pourquoi ne pas envisager des exercices d'ampleur nationale ? Ces exercices sont déjà organisés deux fois par an par l'ECASC ¹⁷⁹ dans le domaine du sauvetage déblaiement où plus de 500 sauveteurs sont réunis sur le même théâtre d'opération. La spécialité du secours dans le domaine du milieu souterrain, si elle était ainsi valorisée ne pourrait que mieux se porter.

¹⁷⁹ Ecole d'application de la sécurité civile

CONCLUSION

La réalisation de ce mémoire permet de constater que le monde de la spéléologie est un monde fermé à part entière à l'image de ce que représente le karst. Pourtant, cette discipline s'est démocratisée ces dernières années et on pratique désormais la spéléologie comme certains effectueraient un trek. D'ailleurs il existe maintenant des safaris souterrains où sans aucune formation l'individu évolue dans les méandres souterrains accompagné de son guide. On peut imaginer que cette discipline va se démocratiser un peu plus encore et sera sans doute victime de son succès comme d'autres l'ont été. L'homme moderne est actuellement à la recherche d'activités nouvelles qui lui procurent des sensations, une surdose d'adrénaline et si l'émerveillement est au bout du tunnel alors l'enchantement touche à son paroxysme.

Les sauveteurs spéléo sauront-ils faire face à un nombre de plus en plus important de victimes ou bien devra-t-on légiférer pour faire en sorte que l'engouement pour la spéléologie reste l'apanage d'une frange infime de la population. Quoiqu'il en soit, l'organisation des secours telle qu'elle est conçue ne me semble pas la plus pertinente. La multiplicité des acteurs du secours, aux origines, statuts et formations si différentes ne peut pas, tel que cela est prévu aujourd'hui, constituer en soi un secours idéal. On arrive déjà à en voir parfois les limites et les nombreux écrits sur le sujet que tout le monde peut lire sur la toile montrent que les tensions entre sapeurs-pompiers et les membres du spéléo secours existent réellement. On ne peut pas parler de compétition, ni même de rupture entre les deux parties. D'ailleurs aucune des personnes interrogées n'a eu de propos véhément envers l'autre corporation. C'est tout simplement un malaise qui est ressenti régulièrement car les uns comme les autres n'arrivent pas toujours à trouver leur place. Chacun dispose de sa propre organisation de ses us et de son mode de fonctionnement. Pour une même pratique, les enseignements peuvent être différents. Au-delà des exercices réalisés mélangeant les différents acteurs du secours, envisager des formations communes semble être une bonne solution et pour l'heure certainement la solution à la plupart des dysfonctionnements décrits dans ce mémoire. Le problème, c'est qu'à l'heure actuelle, rien ne leur permet de trouver la place qu'ils espèrent tous voir un jour poindre à l'horizon. Il faut revoir les textes en profondeur car ceux en vigueur restent flous, parfois très ambigus à l'image de la convention nationale d'assistance. C'est d'autant plus vrai depuis une période de deux ans. L'origine en est simple ; avec la réorganisation de la direction générale de la sécurité civile et de gestion de crise, cela fait maintenant deux années que les réunions de travail entre les deux parties se sont arrêtées. La DGSCGC n'ayant pas eu de représentant pour animer, coordonner et arbitrer les débats, les revendications des acteurs du secours souterrain sont restées lettre morte ! De la même façon, dans le cadre de mon mémoire, il a été difficile d'obtenir de leur part une quelconque information. La bonne nouvelle, c'est que cette situation devrait prendre fin début septembre avec la réorganisation des sous directions.

Alors vers quel système s'orienter ?

Changer radicalement de fusil d'épaule et opter vers une unicité des acteurs ? Ce système aurait le mérite d'être naturellement plus clair mais le calibrage des forces en présence ne permet pas, dans l'immédiat et sans réforme profonde, de faire ce bond.

Renforcer la mixité ? C'est vers quoi les différents sauveteurs veulent s'orienter. Chacun connaît les forces de l'autre alors parvenir à les mutualiser serait un gage de réussite. Pour que ce système puisse être viable, efficace et serein, les différentes interrogations et points noirs que j'ai mentionnés dans ce mémoire devront faire l'objet d'une attention toute particulière. De plus, il conviendra de regarder de très près et analyser comment évolue le secours en montagne avec la récente réforme. Ce secours a des similitudes très voisines avec celui du secours en milieu souterrain. Alors gagnons du temps et avançons pour que la spéléologie reste un sport accessible pour tous et que les victimes bénéficient d'un secours efficace et organisé.

LEXIQUE

| | |
|--------------|--|
| C.G.C.T. | : Code général des collectivités territoriales |
| C.O.S. | : Commandant des opérations de secours |
| C.O.D.I.S. | : Centre opérationnel départemental d'incendie et de secours |
| C.T. | : Conseiller technique |
| D.G.S.C.G.C. | : Direction générale de la sécurité civile et de gestion de crise |
| D.O.S. | : Directeur des opérations de secours |
| D.P.S. | : Dispositif prévisionnel de secours |
| E.C.A.S.C | : Ecole d'application de la sécurité civile |
| E.P.I.D.I.S. | : Etablissement public interdépartemental d'incendie et de secours |
| ETA.RE | : Etablissements répertoires |
| F.F.S. | : Fédération française de spéléologie |
| M.E.C. | : Mission d'évaluation et de contrôle |
| N.O.V.I. | : plan nombreuses victimes |
| O.R.S.E.C. | : Organisation de la réponse de la sécurité civile |
| P.G.H.M. | : Peloton de gendarmerie de haute montagne |
| R.O. | : Règlement opérationnel |
| S.A.M.U. | : Service d'aide médical d'urgence |
| S.D.A.C.R. | : Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques |
| S.D.I.S. | : Service départemental d'incendie et de secours |
| S.P. | : Sapeur-pompier |
| S.S.F. | : Secours spéléo français |
| U.I.I.S.C | : Unité d'intervention et d'instruction de la sécurité civile |

BIBLIOGRAPHIE

Codes :

- le code général des collectivités territoriales
- code pénal
- code de procédure pénale

Ouvrages :

- Marc Genouese, droit appliqué aux services d'incendie et de secours ; édition du Papyrus
- Marc Genouese ; le sapeur-pompier et le juge éditions du Papyrus
- Professeur Jean Viret et colonel Jean-luc Queyla ; la sécurité civile en France, organisation et missions ; édition 2011
- Pretot Xavier ; l'organisation du secours en montagne-IGA, Paris décembre 2001
- Rémy Weclawiak ; sapeurs-pompiers et gratuité

Revues :

- Le sapeur-pompier numéros : n° 792 (1988), n° 805 (1989), n° 812 (1990), n° 832 (1992), n° 856 (1994), n° 862 (1995), n° 865 (1995), n° 881 (1997), n° 883 (1997), n° 901 (1999), n° 904 (1999), n° 907 (1999), n° 915 (2000), n° 925 (2001), n° 937 (2002), n° 946 (2003), n° 955 (2004), n° 959 (2004), n° 991 (2007), n° 993 (2007), n° 997 (2008), n° 1001 (2008)
- AJDA
- DALLOZ 4ème édition
- Sarraz-Bournet-Le secours en montagne : gratuit ou pas gratuit ? Alpes Dauphiné-Savoie n°77
- Souliman - Les caractères spécifiques du secours en montagne Neige et Avalanche n°36
- 100 ans de secours en montagne A et M n° 142

Mémoires, colloques et documents :

- colloque sur l'actualité de la sécurité civile 17 et 18 avril 2003 Avignon ; université d'Avignon INESC
- MARIANI Thierry, Mise en application de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, Rapport d'information, Assemblée nationale, Février 2007
- Alexandre COQUE- les auxiliaires de pouvoir de police en matière de sécurité civile, faculté de droit d'Avignon
- trait d'union de la FNSPF n° 34 de 2009
- François Xavier Fort -la périlleuse situation de la gratuité du secours en montagne, JCP la semaine juridique administration et collectivités territoriales
- SC Bouzely - les limites aux principes de la gratuité des secours, Quot. Jur.7 juillet 1990
- Charlet S - La sécurité des sports alpins en France, Suisse et Italie,.
- Molins F. - Le secours en montagne : présentation et aspect juridique, 1997
- Schmauch J.F.- identification et description des trois principales écoles d'organisation des services ayant en charge de répondre aux situations d'urgences-2007-thèse de doctorat
- Philippe Berthelot ; la responsabilité des services d'incendie et de secours dans le cadre des interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de leurs missions ; mémoire de DESS
- Thierry Mariani ; rapport n° 1712 ; modernisation de la sécurité civile

- François Gros ; le SDIS, un établissement public départemental de sécurité civile ?; mémoire master II
- Enjeux et perspectives de l'externalisation des missions des services support d'un SDIS ; mémoire chef de groupement ENSOSP
- Jean-Yves Lagalle ; application de la loi de 2004 : mise en œuvre d'une nouvelle politique publique de sécurité civile pour le SDIS50
- Bignon Emilie ; gendarmerie et sapeurs-pompiers, une collaboration possible en montagne ?; mémoire master II

ORSEC ; dispositions spécifiques secours souterrain :

- Vaucluse
- Drôme
- Bouches du Rhône

Sites Internet principaux:

- www.legifrance.fr
- www.dalloz.fr
- www.ineris.fr
- www.assemblee-nationale.fr
- www.senat.fr
- www.interieur.gouv.fr
- www.ladocumentationfrancaise.fr
- www.prim.net.fr
- www.arena.org/jurisque
- www.ffspeleo.fr
- www.insee.fr
- www.infosdis.fr
- www.speleo-secours-francais.com
- www.pompiers.fr