

2248 Organisation du SDIS : une caserne de sapeurs-pompiers n'est pas un centre d'incendie et de secours

Plusieurs casernes de sapeurs-pompiers peuvent-elles être regroupées pour former un seul et même centre d'incendie et de secours ? En répondant à la question par l'affirmative, la cour administrative d'appel de Lyon rappelle la dimension essentiellement opérationnelle qui préside à la définition du centre d'incendie et de secours ; notion somme toute récente au sein de notre droit des services d'incendie et de secours, le centre d'incendie et de secours s'avère bien distinct, dès lors, tant du service d'incendie et de secours que du corps de sapeurs-pompiers, avec lesquels il entretient des rapports pour le moins nuancés.

CAA Lyon, 10 janv. 2017, n° 14LY03871, Syndicat autonome des sapeurs-pompiers et des personnels administratifs, techniques et spécialisés de l'Isère c/ Préfet de l'Isère

[...]

● 1. Considérant que le syndicat autonome des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs, techniques et spécialisés de l'Isère (SA/SPP-PATS 38) relève appel du jugement n° 1001679 du 16 octobre 2014 par lequel le tribunal administratif de Grenoble a rejeté sa demande tendant à l'annulation des arrêtés n° 2009-05737 et n° 2009-05745 du 24 juillet 2009 par lesquels le préfet de l'Isère a, d'une part, approuvé le règlement opérationnel des services d'incendie et de secours de l'Isère et, d'autre part, a créé des unités territoriales du service d'incendie et de secours de l'Isère et les a classées en centre de secours ;

● 2. Considérant qu'aux termes de l'article R. 1424-1 du Code général des collectivités territoriales : « [...] L'organisation territoriale du service départemental d'incendie et de secours tient compte du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques. Elle comprend des centres d'incendie et de secours qui sont classés en centres de secours principaux, centres de secours et centres de première intervention. / Ces services et ces centres peuvent être organisés au sein de groupements, qui exercent des missions opérationnelles, administratives ou techniques dans les conditions fixées par le règlement opérationnel mentionné à l'article R. 1424-42 et par le règlement intérieur du corps départemental mentionné à l'article R. 1424-22. [...] » ; qu'aux termes de l'article R. 1424-39 de ce même code, dans sa rédaction alors en vigueur : « Les centres d'incendie et de secours sont les unités territoriales chargées principalement des missions de secours. / Ils sont créés et classés par arrêté du préfet en centres de secours principaux, centres de secours et centres de première intervention en application de l'article L. 1424-1, en fonction du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques et du règlement opérationnel, et conformément aux critères suivants : / a) Les centres de secours principaux assurent simultanément au moins un départ en intervention pour une mission de lutte contre l'incendie, deux départs en intervention pour une mission de secours d'urgence aux personnes et un autre départ en intervention ; / b) Les centres de secours assurent simultanément au moins un départ en intervention pour une mission de lutte contre l'incendie ou un départ en intervention pour une mission de secours d'urgence aux personnes et un autre départ en intervention ; / c) Les centres de première intervention assurent au moins un départ en intervention. / Chaque centre d'incendie et de secours dispose, selon la catégorie à laquelle il appartient, d'un effectif lui permettant au minimum d'assurer la garde et les départs en intervention dans les conditions ci-dessus définies. Cet effectif est fixé dans le respect des dispositions des guides nationaux de référence mentionnés à l'article R. 1424-52, du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques et du règlement opérationnel [...] » ;

● 3. Considérant que par ses deux arrêtés litigieux du 24 juillet 2009, le préfet de l'Isère, après avoir arrêté le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, a, d'une part, approuvé le règlement opérationnel des services d'incendie et de secours et, d'autre part, procédé au regroupement de casernes existantes pour créer 22 unités territoriales d'incendie et de secours, qui ont toutes été classées comme « centre de secours » ;

● 4. Considérant que, comme l'a retenu à juste titre le tribunal administratif de Grenoble, ni les dispositions sus rappelées des articles R. 1424-1 et R. 1424-39 du Code général des collectivités territoriales, ni aucune autre disposition législative ou réglementaire, n'impose au préfet de classer, de manière autonome, chacune des casernes de pompiers existantes dans l'une des trois catégories de centre de secours prévues par les dispositions en cause ;

● 5. Considérant que ni ces mêmes dispositions, qui se réfèrent explicitement à la notion « d'unité territoriale », ni aucune autre disposition, ne faisaient obstacle à ce que le préfet procédât, ainsi qu'il l'a fait, au regroupement de casernes existantes en unités fonctionnelles chargées d'intervenir sur les secteurs géographiques définis par le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, elles-mêmes classées dans l'une des catégories sus mentionnées selon la nature et l'importance des risques à couvrir ;

● 6. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le syndicat requérant n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par son jugement attaqué, le tribunal administratif de Grenoble a rejeté sa demande ; qu'il y a lieu, par suite, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée en défense, de rejeter sa requête, en ce comprises les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ; [...]

NOTE

Plusieurs casernes de sapeurs-pompiers peuvent-elles être regroupées pour former un seul et même centre d'incendie et de secours au sein du service départemental d'incendie et de secours ? Telle était, en définitive, la question soumise, successivement, au tribunal administratif de Grenoble et à la cour administrative d'appel de Lyon, à laquelle les deux juridictions ont également répondu par l'affirmative. La solution ainsi retenue n'est pas sans intérêt : en mettant l'accent sur la capacité du centre à pourvoir aux missions qui lui sont imparties, elle vient préciser en effet la définition, essentiellement opérationnelle, du centre d'incendie et de secours au sens des dispositions qui régissent le service public d'incendie et de secours.

On rappellera d'un mot les termes du litige à l'origine de la saisine des juridictions. Né dans sa configuration actuelle des dispositions de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 et ayant intégré, en particulier, l'ensemble des anciens corps communaux et intercommunaux, couvrant un territoire de l'ordre de 7 430 km² et une population avoisinant 1,2

million d'habitants, le service départemental d'incendie et de secours de l'Isère a fait l'objet, en 2009, d'une importante réorganisation qui s'est notamment traduite, pour la distribution des secours, par le regroupement des casernes de sapeurs-pompiers. Par trois arrêtés du 24 juillet 2009, le préfet du département a procédé ainsi à l'approbation du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (n° 2009-05736), à l'approbation du règlement opérationnel des services d'incendie et de secours (n° 2009-05737) et à la création et au classement des centres d'incendie et de secours sur l'étendue du département (n° 2009-05745), le dernier arrêté entérinant le regroupement en vingt-deux centres de secours des cent vingt-cinq casernes réparties sur le territoire du département. Ce sont ces deux derniers arrêtés dont une organisation syndicale représentant à la fois les sapeurs-pompiers et les personnels administratifs, techniques et spécialisés du service départemental entendait obtenir l'annulation, le premier, pour avoir aménagé l'organisation du service en unités territoriales comportant « une ou plusieurs casernes », le second, pour avoir procédé à la création et au classement des centres de secours selon le principe ainsi énoncé par le règlement opérationnel du service. Ni les premiers juges, ni la cour administrative d'appel n'ont fait droit à leur demande, les dispositions qui régissent la création et le classement des centres d'incendie et de secours s'appliquant indépendamment de l'implantation des casernes sur le territoire du département.

1. Le centre d'incendie et de secours : une notion récente

Aujourd'hui familière, la notion de centre d'incendie de secours, voire de centre de secours n'est apparue, somme toute, que fort récemment dans l'organisation du service public d'incendie et de secours (V. M. Genovese, *Droit appliqué aux services d'incendie et de secours* [Préface X. Prétot] : Éditions du Papyrus, 7^e éd., 2016, p. 175 et s. – Et X. Prétot, *Les services d'incendie et de secours, Perspective historique [1789-1996] : Les services départementaux d'incendie et de secours, entre sécurité intérieure et réforme territoriale* [Journée d'études IRÉNEÉ/Université de Lorraine, dir. O. Renaudie] : Fondation Varrenne, 2017 [à paraître]).

Durablement, celle-ci s'est inscrite, en effet, dans le cadre des corps de sapeurs-pompiers. C'est le terme retenu ainsi par la circulaire relative à « la formation de corps de pompiers pour les incendies » adressée aux préfets, le 6 février 1815, par l'abbé de Montesquiou, ministre de l'Intérieur, ou, plus tard, par les dispositions qui tendent à incorporer les sapeurs-pompiers dans les cadres de la garde nationale (L. 22 mars 1831, art. 40. – Ou D. 11 janv. 1852). La qualification est reprise à l'aube de la III^e République : la loi du 25 août 1871 qui dissout définitivement la garde nationale tout en prévoyant le maintien en activité à titre provisoire des corps et compagnies de sapeurs-pompiers adossées aux unités de la garde nationale, renvoie à un décret portant règlement d'administration publique le soin de pourvoir à l'organisation générale des corps de sapeurs-pompiers. C'est sur le fondement de ces dispositions qu'interviendront, successivement, le décret du 29 décembre 1875 relatif à l'organisation et au service des corps de sapeurs-pompiers, le décret du 10 novembre 1903 relatif à l'organisation des corps de sapeurs-pompiers, le décret du 13 août 1925 portant réorganisation des corps de sapeurs-pompiers et le décret n° 53-170 du 7 mars 1953 portant règlement d'administration publique pour l'organisation des corps de sapeurs-pompiers et statut des sapeurs-pompiers communaux.

L'organisation du service public d'incendie et de secours – les sapeurs-pompiers sont, plus précisément, chargés prioritairement de la lutte contre les incendies, avant que leurs missions ne soient explicitement étendues par les décrets du 13 août 1925 et du 7 mars 1953

aux périls et accidents de toute nature menaçant la sécurité publique – repose ainsi sur un corps d'agents spécialisés, les sapeurs-pompiers, dont les attributions, le service et les moyens doivent répondre à des conditions déterminées, la notion de corps de sapeurs-pompiers réunissant ainsi en un même ensemble les questions touchant l'organisation et les attributions du service et le statut de ses agents. Elle s'accorde au demeurant aux principes retenus pour l'exercice de la police administrative, « le soin de prévenir par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux » relevant, en des termes issus des premiers textes adoptés par l'assemblée constituante et repris par la loi municipale du 5 avril 1884, de la compétence du maire agissant au nom et pour le compte de la commune. L'exercice du pouvoir de police et l'organisation du service d'incendie et de secours ne sont d'ailleurs pas sans similitude : pouvoir propre du maire pris en sa qualité d'autorité communale, le pouvoir de police n'en est pas moins soumis à une stricte tutelle de l'État, le préfet pouvant, au besoin, se substituer à l'autorité municipale. Pour communal ou intercommunal qu'il soit, le corps de sapeurs-pompiers n'échappe pas davantage à l'emprise de l'État : les règles fixées par le pouvoir central s'imposent à la commune, qui ne saurait se doter d'un corps de sapeurs-pompiers en dehors des règles fixées par ce dernier (CE, 3 août 1904, n° 8178, *Commune Bassée* : Lebon 1904, p. 647 [1^{re} esp.] – CE, 22 févr. 1907, n° 16612, *Commune de Saint-Galmier* : Lebon 1907, p. 170 ; S. 1909, III, p. 76. – CE, 22 mars 1907, n° 22122, *Ville Brest* : Lebon 1907, p. 281 ; S. 1909, III, p. 76) ; la création du corps de sapeurs-pompiers procède elle-même de l'initiative de la commune, mais elle est soumise à l'approbation du préfet qui doit s'assurer de la réunion des conditions nécessaires au fonctionnement du corps et de l'engagement financier de la commune à cet effet ; le corps peut également être dissous par l'autorité de tutelle.

L'organisation des corps de sapeurs-pompiers s'est accommodée, entre les deux guerres, de la reconnaissance explicite du service d'incendie et de secours : le décret du 13 août 1925 donne naissance ainsi au service d'incendie et de secours qu'il définit, bien modestement, comme l'addition des corps de sapeurs-pompiers et du matériel d'incendie et de secours (art. 1^{er}, al. 1^{er}), avant de s'attacher exclusivement aux corps de sapeurs-pompiers, notamment pour la définition des missions de secours (*ibid.*, al. 2) ; plus précises, les dispositions du décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à l'administration départementale et communale confèrent le caractère de dépenses obligatoires pour le budget communal aux « dépenses de personnel et de matériel relatives au service de secours et de défense contre l'incendie » (art. 8). Aucune disposition n'évoque néanmoins, antérieurement aux années cinquante, l'organisation territoriale du service : institués, en toute autonomie, par chaque commune ou, le cas échéant, par plusieurs communes limitrophes, les corps de sapeurs-pompiers étendent leurs interventions, logiquement, au territoire de la commune ou des communes dont ils relèvent, peu important l'implantation du corps en un ou plusieurs points du territoire. C'est l'institution en 1955 du service départemental d'incendie et de secours qui en inscrivant, pour partie, l'organisation du service d'incendie et de secours dans le cadre du département, assigne un secteur d'intervention à ceux des corps de sapeurs-pompiers appelés à participer à ce dernier et érigés à cette fin en centres de secours. Simple établissement public du département, librement créé par arrêté du préfet sur avis conforme du conseil général, le service départemental d'incendie et de secours issu des dispositions du décret n° 55-812 du 20 mai 1955 n'a pas vocation, en effet, à se substituer aux corps communaux et intercommunaux de sapeurs-pompiers, mais, plus simplement, à favoriser l'entraide et la coordination opérationnelles : il lui revient ainsi « de mettre [...] des moyens en personnel et en matériel à la disposition des communes ne pouvant assurer leur propre service de

protection contre l'incendie et des renforts à la disposition des communes possédant un corps de sapeurs-pompiers, pour la lutte contre l'incendie et tous les autres sinistres du temps de paix » (art. 1^{er}, al. 1^{er}). Pour accomplir sa mission, le service départemental s'appuie, prioritairement, sur les corps de sapeurs-pompiers communaux et intercommunaux disposant de personnels, de matériels et de locaux suffisants ; il appartient au préfet, avec l'accord de chacun des conseils municipaux intéressés et l'avis du conseil général, de désigner ceux des corps qui répondant à ces conditions sont érigés en centres de secours et appelés à intervenir dans le secteur d'intervention qui leur est assigné par l'autorité préfectorale moyennant une compensation financière appropriée à la charge du service départemental. Également mentionnée dans le décret du 7 mars 1953, fondée sur les capacités d'intervention, d'ailleurs articulée en centres de secours principaux, centres de secours et centres de première intervention, la notion de centre de secours entre ainsi dans le droit du service public d'incendie et de secours (J. Goubert, *Les services départementaux d'incendie et de secours* : Rev. adm. 1955, p. 322. – X. Prétot, art. préc.). Elle n'a pas été remise en cause, bien au contraire, lors de la réorganisation des services d'incendie et de secours par la loi n° 96-369 du 3 mai 1996.

2. Le centre d'incendie et de secours : une notion essentiellement opérationnelle

La réorganisation du service départemental de l'Isère s'étant traduite, en particulier, par le regroupement en vingt-deux centres de secours, composés de plusieurs casernes et appelés à pourvoir aux missions de secours dans le périmètre qui leur est assigné, l'auteur du recours soutenait, à l'appui de sa demande d'annulation des arrêtés pris par le préfet de l'Isère, qu'en agissant de la sorte, ce dernier avait méconnu les dispositions de l'article R. 1424-39 du Code général des collectivités territoriales ; cette argumentation, qui revenait, plus précisément, à subordonner la qualité de centre de secours non au périmètre d'intervention qui lui est assigné mais à l'implantation en un seul et même lieu des personnels et moyens qui le constituent, n'a pas trouvé grâce aux yeux des juridictions saisies du litige. Pour le tribunal administratif de Grenoble, les arrêtés ne méconnaissent pas ces dispositions, en qualifiant les centres de secours d'unités territoriales, dès lors que l'article R. 1424-39 du Code général des collectivités territoriales définit précisément les centres de secours « comme des unités territoriales » ; les dispositions combinées des articles R. 1424-1, R. 1424-39 et R. 1424-42 du même Code n'imposent pas davantage au préfet, lorsqu'il arrête l'organisation territoriale du service d'incendie et de secours, « d'ériger chaque caserne existante en centre d'incendie et de secours » et ne lui font pas interdiction « de définir une organisation dans laquelle les missions de chaque unité territoriale sont remplies par les effectifs et matériels de plusieurs casernes existantes sans pour autant modifier leur implantation territoriale » (TA Grenoble, 2 oct. 2014, n° 1001679, Synd. autonome des sapeurs-pompiers et des personnels administratifs, techniques et spécialisés du département de l'Isère [pt 4 à 6]). Le raisonnement suivi par les premiers juges a été approuvé en tous points par la cour administrative d'appel, qui confirme ainsi qu'une caserne de sapeurs-pompiers ne saurait être assimilée, par principe en quelque sorte, à un centre de secours.

La solution retenue, successivement, par le tribunal administratif de Grenoble et par la cour administrative d'appel de Lyon doit être approuvée, tant elle s'accorde aux principes qui déterminent, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 3 mai 1996, l'organisation des services d'incendie et de secours (V. L. Derboules, *Quel territoire pour le service*

public d'incendie et de secours ? Réflexions sur la départementalisation : L'Harmattan, 2000. – M. Genovese, préc., p. 41 et s. – J. Viret et J.-L. Queyla, *Sécurité civile en France, organisation et missions* [Préf. É. Faure] : Les éditions des Pompiers de France, 2011, p. 87 et s.). Celle-ci s'articule désormais autour de trois notions bien distinctes : les services d'incendie et de secours, les corps de sapeurs-pompiers et les centres d'incendie et de secours. La première se rapporte aux principes constitutifs du service public d'incendie et de secours : elle trouve sa définition dans les missions assignées aux services d'incendie et de secours (CGCT, art. L. 1424-2), que ceux-ci exercent sous l'autorité du maire ou du préfet agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police (CGCT, art. L. 1424-3) dans le respect des conditions fixées par le règlement opérationnel arrêté par le préfet (CGCT, art. L. 1424-4) ; la qualification s'étend à la fois au service départemental d'incendie et de secours et aux centres d'incendie et de secours relevant des communes et intercommunalités qui ont conservé leur corps de sapeurs-pompiers volontaires (CGCT, art. L. 1424-1, al. 3). La notion de corps de sapeurs-pompiers conserve pour une part son existence : ainsi le service départemental d'incendie et de secours comprend-t-il, indépendamment du service de santé et de secours médical, d'un centre de réception et de traitement de l'alerte et d'un centre opérationnel des services d'incendie et de secours (CTA/CODIS) ainsi que de services administratifs et techniques, un corps départemental de sapeurs-pompiers, composé de l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels, des sapeurs-pompiers volontaires des corps communaux ou intercommunaux intégrés dans le corps départemental et des sapeurs-pompiers auxiliaires du service de sécurité civile (CGCT, art. L. 1424-1, al. 1^{er}, et L. 1424-5) ; de même, les corps communaux et intercommunaux subsistent-ils, pour autant qu'ils ne comptent dans leurs rangs que des sapeurs-pompiers volontaires, lorsque la commune de rattachement a refusé toute intégration dans le corps départemental ; départemental ou communal, le corps de sapeurs-pompiers ne revêt cependant qu'une portée relative, les dispositions le concernant aujourd'hui se rapportant pour l'essentiel à l'application des règles statutaires propres aux sapeurs-pompiers. La notion de centre d'incendie et de secours s'inscrit, quant à elle, dans le cadre de l'organisation opérationnelle du service départemental : la loi énonce ainsi, d'entrée de jeu, que le corps départemental des sapeurs-pompiers est « organisé en centres d'incendie et de secours » et que ceux-ci « comprennent des centres de secours principaux, des centres de secours et des centres de première intervention » (CGCT art. L. 1424-1, al. 1 et 4) ; l'article R. 1424-39 du Code général des collectivités territoriales précise que les « centres d'incendie et de secours sont les unités départementales (selon la formule issue du décret n° 2015-1689 du 17 déc. 2015, la rédaction antérieure faisant des centres des unités territoriales) chargées principalement des missions de secours » ; ils sont créés et classés par le préfet en centres de secours principaux, centres de secours et centres de première intervention en fonction du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) et du règlement opérationnel, selon leurs capacités d'intervention quant à leurs effectifs et à leurs moyens déterminés en application de guides nationaux de référence fixés par arrêté du ministre de l'Intérieur (un centre de secours principal assure simultanément au moins un départ en intervention pour une mission de lutte contre l'incendie, deux départs pour intervention pour une mission de secours d'urgence et un autre départ en intervention ; un centre de secours assure simultanément au moins un départ en intervention pour une mission de lutte contre l'incendie ou un départ pour intervention pour une mission de secours d'urgence et un autre départ en intervention ; un centre de première intervention assure au moins un départ en intervention). La mise en œuvre des moyens des centres d'incendie et de secours répond, au quotidien, aux prescriptions du règlement opérationnel ar-

rêté par le préfet après avis du conseil d'administration du service départemental (sur la portée du règlement opérationnel, V. *CE*, 26 nov. 2012, n° 344778, *M. Thilliard c/ Cne Douaize et SDIS du Puy-de-Dôme* : *JurisData* n° 2012-027495 ; *Lebon* 2012 ; *JCP A* 2012, act. 858 ; *JCP A* 2013, 2119, note X. *Prétot*). Les centres d'incendie et de secours peuvent enfin, de même que les autres services du SDIS, être organisés au sein de groupements, qui exercent certaines missions opérationnelles, administratives ou techniques (*CGCT*, art. R. 1424-1, al. 3).

Ces dispositions ont une portée bien précise : fondée sur l'analyse des risques inventoriés par le SDACR et les objectifs retenus par ce dernier pour leur couverture, l'articulation des centres d'incendie et de secours revêt un caractère essentiellement opérationnel. La création et le classement des centres d'incendie et de secours doivent répondre, naturellement, aux conditions prévues par les textes : chaque centre doit ainsi couvrir un secteur géographique déterminé et être doté des effectifs et du matériel afférents à la catégorie dans laquelle le centre est classé ; ceux-ci n'impliquent pas pour autant que chaque service départemental compte obligatoirement des centres de secours

principaux, des centres de secours et des centres de première intervention, a fortiori qu'à l'implantation de chaque caserne corresponde un centre d'incendie et de secours. Il importe, plus simplement, à l'autorité de police de veiller, compte tenu des caractéristiques du territoire et des risques qu'il présente, à l'organisation territoriale des services d'incendie et de secours appropriée aux exigences de la distribution des secours conformément aux principes de la police administrative de la sécurité publique dont le service public d'incendie et de secours est le vecteur privilégié. C'est à juste titre, dès lors, que le tribunal administratif de Grenoble et la cour administrative d'appel de Lyon ont donné le pas à l'efficacité opérationnelle sur une définition purement immobilière du centre d'incendie et de secours.

Xavier PRÉTOT,
conseiller à la Cour de cassation,
doyen de la 2^e chambre civile

MOTS-CLÉS : *Organisation administrative - Centre d'incendie et de secours*

AUTRES PUBLICATIONS LEXISNEXIS : *Fiche pratique n° 3892 : Organisation générale des sapeurs-pompiers*