

Les services départementaux d'incendie et de secours et le collaborateur occasionnel du service public

Emeline Basseville, cheffe du groupement en charge des affaires juridiques du SDIS du Loiret
Commandant Philippe Jardot, adjoint au chef du groupement en charge des affaires juridiques du SDIS de Charente
1^{er} août 2019

L'essentiel

La jurisprudence en matière de collaboration d'un citoyen à un service public, notamment dans le domaine du secours d'urgence, s'est précisée au cours du 20^e siècle. L'émergence des services départementaux d'incendie et de secours en tant qu'établissements publics administratifs ces dernières décennies¹, a amené de nouvelles interrogations, et plus particulièrement sur l'identité de la personne publique responsable à l'égard du collaborateur occasionnel.

Introduction

Si le principe qui consiste à aider son prochain, à l'image du bon Samaritain de l'évangile selon Saint Luc² est ancestral, la prise en compte de ses conséquences dans le droit français, notamment lorsque le sauveteur vient à subir ou créer un dommage, est plus récente. En effet l'administration a longtemps été irresponsable et l'arrêt *Cames* du 21 juin 1895 est le point de départ de l'élaboration du régime de sa responsabilité sans faute. Par cet arrêt, le Conseil d'État admet que l'administration est responsable des dommages subis par ses agents à l'occasion d'un accident du travail, même en l'absence de faute, du fait des risques qu'ils encourent.

Progressivement, ce régime de responsabilité pour risque s'est appliqué au bénéfice des collaborateurs occasionnels dans une démarche dont la philosophie fût résumée en 1977 par une formule du commissaire du gouvernement Morisot³ : « *vous avez voulu que la personne qui se dévoue pour sauver autrui ne supporte pas, sans réparation, le dommage qu'elle subit à cette occasion. Dans un monde où la solidarité se manifeste plus volontiers pour réclamer que pour servir, vous n'avez pas voulu décourager ceux qui pensent qu'ils ont aussi des devoirs* ».

Ainsi, il a progressivement été étendu aux collaborateurs officiellement requis, puis simplement sollicités, puis à ceux ayant pris l'initiative spontanée, face à une situation d'urgence, d'agir sur le seul fondement du sens du devoir envers la collectivité.

Cette incitation à agir est d'ailleurs dans ce cas une obligation légale, comme en disposent les articles 223-6 et 223-7 du code pénal relatifs aux sanctions en cas de comportement passif face à une personne en péril ou un sinistre de nature à créer un danger pour la sécurité des personnes.

Et si le sujet intéresse les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), c'est que ceux-ci sont occasionnellement confrontés à des situations, certes bien souvent dépourvues d'enjeux notables, qui suscitent des interrogations.

À l'heure de la promotion de l'engagement citoyen, il paraît judicieux de faire un rappel de l'évolution du contexte juridique de ce principe.

Ainsi, après avoir étudié les critères permettant de préciser les contours de la définition du collaborateur occasionnel du service public, nous évoquerons le régime de la responsabilité et de la réparation en cas de préjudice subi ou causé, puis nous tenterons de déterminer qui doit assumer cette responsabilité, en distinguant le SDIS des autres acteurs impliqués.

¹ Loi n°96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, désormais codifié au chapitre 4 du titre 2 du livre 4 de la 1^{ère} partie du code général des collectivités territoriales.

² La Bible, chapitre 10, versets 25 à 37.

³ Concl. sur CE Sect. 1^{er} juillet 1977, n°97476, *commune de Coggia*, AJDA 1978, p. 287.

1. Les critères permettant de qualifier le collaborateur occasionnel

1.1. Critère organique : le bénéficiaire de la réparation du dommage

1.1.1 L'application d'un régime légal

1. Certains collaborateurs occasionnels sont qualifiés comme tels par la loi ou le règlement. Ils peuvent relever d'un cadre réglementaire, généralement prémisses d'un statut qui encadrera leur protection. Et force est de constater que le mouvement s'accélère ces dernières années.

Tel est d'abord le cas des nombreuses personnes participant de façon occasionnelle à des missions de service public citées par l'article D311-1 du code de la sécurité sociale, parmi lesquelles les experts judiciaires ou médicaux, les médiateurs de justice, les médecins participant à la permanence des soins ambulatoires, etc.

C'est celui des réservistes civiques qui participent, à titre bénévole et occasionnel, à la réalisation de projets d'intérêt général, dont la protection est prévue par la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. Et plus spécifiquement des participants aux réserves communales de sécurité civile dont la protection est désormais prévue par les articles L. 724-12 à L. 724-14 du code de la sécurité intérieure (CSI).

Et peut-être demain celui des citoyens sauveteurs dont la proposition de loi est actuellement en débat.

Autant d'initiatives législatives qui complexifient, in fine, le cadre élaboré par le juge administratif.

2. **Lorsqu'un régime légal s'applique, il convient bien entendu de s'y référer.** C'est ainsi que le Conseil d'État a refusé d'appliquer sa jurisprudence relative aux collaborateurs occasionnels aux sapeurs-pompiers volontaires, eux-mêmes couverts exclusivement par la loi⁴. Mais il n'y avait là aucun doute sur la volonté du législateur qui exclut toute prise en charge supplémentaire⁵.

Qu'en sera-t-il des participants aux réserves communales de sécurité civile dont la réparation intégrale du dommage n'est due par l'autorité de gestion « *qu'en cas d'engagement de sa responsabilité* »⁶... sur le terrain de la faute ? en l'absence de faute ?

Et demain peut-être des citoyens sauveteurs ? La proposition de loi actuellement en débat est explicite sur le principe : « *lorsqu'il porte secours, le citoyen sauveteur agit comme un collaborateur occasionnel du service public* »⁷. À noter que cette proposition n'exclut pas l'engagement de la responsabilité pénale ou civile de l'intéressé envers la victime en cas de faute lourde ou intentionnelle. Mais qu'en est-il des dommages qu'il subit, de ceux causés à des tiers ou de ceux causés à la victime en l'absence de faute lourde ? Dans le silence du texte, ce sera une fois encore au juge de préciser les contours de la responsabilité encourue par le « citoyen sauveteur » et, le cas échéant, par les personnes publiques bénéficiaires de son intervention.

In fine, la qualification législative ou réglementaire emporte une présomption de « collaborateur occasionnel », sous réserve de l'appréciation souveraine du juge.

1.1.2 L'application des critères jurisprudentiels

⁴ CE 10 juin 1988, n°73001, *commune d'Ajaccio*. CAA Nancy 26 janvier 2017, n°16NC01254, *SDIS des Ardennes*.

⁵ Art. L. 354-11 du code des communes abrogé. Art. 20 de la loi n°91-1389 du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service : « *aucun avantage supplémentaire ne peut être accordé par les collectivités locales et leurs établissements publics pour l'indemnisation des risques couverts par la présente loi* ». Une position similaire avait été prise auparavant pour un militaire mis à disposition d'un maire afin de lutter contre un incendie, ce militaire étant lui-même couvert par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CE Ass. 9 juillet 1976, n°93695, *Gonfrond*).

⁶ Art. L724-13 du CSI : « *L' réserviste victime de dommages subis dans le service ou à l'occasion du service et, en cas de décès, ses ayants droits obtiennent de l'autorité de gestion, lorsque la responsabilité de cette dernière est engagée, la réparation intégrale du préjudice subi* ».

⁷ Proposition de loi visant à créer le statut de citoyen sauveteur, adoptée en première lecture par l'Assemblée Nationale le 19 février 2019.

1. En ce domaine, comme souvent, la jurisprudence précède la loi. Et c'est d'elle que relève encore aujourd'hui la définition du collaborateur occasionnel dans le silence du législateur. Une fois le principe de la responsabilité pour risque, même sans faute de l'administration, fixé par le Conseil d'État dans l'arrêt *Cames* du 21 juin 1895, les contours de cette définition ont été progressivement élaborés vers le milieu du 20^e siècle.

2. Le 5 avril 1943, avec l'arrêt *Chavat*⁸, le Conseil d'état étend le régime de la responsabilité sans faute à l'égard du **collaborateur requis**.

3. Le 22 novembre 1946, l'arrêt *Saint-Priest-La-Plaine*⁹, aujourd'hui considéré comme l'arrêt de principe, admet qu'une **simple sollicitation** de l'administration à l'égard d'un tiers en fait un collaborateur occasionnel.

4. **Les modalités de la sollicitation peuvent être très diverses et la jurisprudence ne se montre guère formaliste.** La Cour administrative d'appel de Nantes a ainsi considéré une personne répondant à une campagne d'encouragement au don du sang comme un collaborateur occasionnel du service public de santé¹⁰.

Par ailleurs, la collaboration, sans avoir été réellement sollicitée, peut être acceptée tacitement par la personne publique. Il en est ainsi lorsque celle-ci a donné des instructions à celui qui avait proposé son aide¹¹.

Dans la continuité, le 27 novembre 1970, l'arrêt *Appert-Collin*¹², admet la qualité de collaborateur occasionnel à la personne qui apporte son concours à l'exécution d'une mission de service public, alors que ce concours a été accepté sans toutefois avoir été demandé et qu'une imprudence du collaborateur est à l'origine de son décès.

Le juge admet même par la suite que le collaborateur ait un lien de parenté avec les victimes¹³.

5. Le 17 avril 1953, avec l'arrêt *Pinguet*¹⁴, la personne qui, face à une situation d'urgence et sans avoir été sollicitée, **porte spontanément secours** à la victime d'une agression ou d'un accident, ou tente d'appréhender l'auteur d'un délit ou d'un crime, est désormais considérée comme un collaborateur du service public.

6. Le concours spontané de personnes privées à l'exercice d'une mission de service public a toutefois été circonscrit par le juge.

Avec l'arrêt *Guinard*¹⁵ du 14 décembre 1981, le Conseil d'État refuse de reconnaître la qualité de collaborateur du service public en faveur d'un malade soigné dans un centre hospitalier, qui s'était blessé en apportant spontanément son aide à six infirmiers qui faisaient monter un autre malade corpulent et agité dans un véhicule, au motif que son intervention n'avait été ni sollicitée, ni acceptée par le personnel et qu'aucune nécessité ni aucune urgence ne la requérait.

Tel est l'objet du second critère mis en place par la jurisprudence : le collaborateur doit participer effectivement à un service public.

1.2. Critère matériel : la participation effective à un véritable service public

⁸ CE Sect. 5 avril 1943, *Chavat* : un homme avait été blessé alors qu'il avait été requis par la gendarmerie pour lutter contre un incendie.

⁹ CE Ass. 22 novembre 1946, *Saint-Priest-La-Plaine* : deux habitants d'une commune avaient été blessés alors qu'ils tiraient un feu d'artifice à l'occasion d'une fête locale, bénévolement et à la demande du maire.

¹⁰ CAA Nantes 11 juin 1992, n°90NT00565, *Centre hospitalier de Laval* : à propos d'une personne victime de troubles de santé consécutifs à un don de sang.

¹¹ CE 6 janvier 1954, *Ville d'Yssingeaux c/ Mazet* : dans le cas d'un collaborateur participant à la lutte contre l'incendie « concurremment avec les pompiers » et « sous leur direction ».

¹² CE Ass. 27 novembre 1970, n°75992, *Appert-Collin* : la victime, par ailleurs maire de la commune, travaillait fréquemment pour le compte de celle-ci avec l'accord du conseil municipal.

¹³ CE Sect. 1^{er} juillet 1977, n°97476, *commune de Coggia* : personne noyée en tentant de porter secours à son jeune cousin. CAA Douai 2 décembre 2004, n°02DA00615, *commune de Montérolier* : décès d'un homme qui s'était lancé à la recherche de ses deux enfants disparus dans une grotte.

¹⁴ CE Sect. 17 avril 1953, *Pinguet* : un passant avait été blessé par un malfaiteur à la poursuite duquel il s'était spontanément lancé.

¹⁵ CE 14 décembre 1981, n°21258, *Guinard*.

1. Pour que la responsabilité de l'administration soit retenue à l'égard du collaborateur occasionnel, il est nécessaire que celui-ci ait participé à un **véritable service public** et de manière effective, peu importe qu'il ait été rémunéré ou non¹⁶.

Mme de Salins, rapporteur public devant le Conseil d'État, a rappelé ce principe dans une affaire jugée le 12 octobre 2009 : « *Par bénévole au sens de cette expression, il faut entendre celui qui fait preuve de bon vouloir, sans être rémunéré pour cette action. (...) La circonstance que son employeur l'aurait rémunéré pendant la période de temps où il a porté secours à cette personne nous paraît indifférente à la question de savoir s'il était ou non un collaborateur du service public dès lors que son activité rémunérée ne consistait pas à aller porter un tel secours* »¹⁷.

2. Ce service public doit relever de la personne publique dont la responsabilité est recherchée. Son existence est admise, même s'il n'est pas matériellement organisé.

Il en est ainsi des attributions du maire en matière de police administrative prévues par l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Ainsi, même si l'administration n'a concrètement organisé aucun service de secours, l'activité de secours aux victimes d'accidents relève d'un service public dont est chargé le maire pour le compte de la commune¹⁸, y compris lorsque l'accident se produit dans un lieu privé¹⁹.

Le juge avait préalablement admis la même qualification pour le service public de lutte contre les incendies²⁰.

3. Toutefois, la participation à ce service public doit être **effective**.

D'une part, **un commencement d'exécution de la mission** est au moins nécessaire. Avec l'arrêt *Gambini*²¹ du 3 octobre 1980, n'a pas la qualité de collaborateur du service public, celui qui, même avec l'intention de prêter main-forte à la police en cas de besoin, n'a fait qu'assister à l'interpellation d'un individu sur la voie publique.

Il en est de même du particulier victime d'un accident alors qu'il se rendait, à l'appel du tocsin, sur les lieux d'un incendie pour se mettre à la disposition des secours : en l'absence d'un début de participation effective aux opérations d'extinction, il n'a pas été considéré comme collaborateur de la commune²². Une solution différente a été retenue pour des militaires requis par l'État et qui avaient été accidentés en se rendant sur une commune touchée par une inondation²³. Le juge administratif a enfin retenu la responsabilité de l'administration au profit d'un collaborateur victime d'un accident alors qu'il revenait d'intervention²⁴.

Aussi M. Olson d'en conclure : « *Si la sollicitation était individuelle, c'est-à-dire spécifiquement destinée à la victime, il semble raisonnable d'admettre qu'un accident de trajet conduira à présumer l'effectivité de l'intervention du collaborateur occasionnel ou bénévole. La difficulté est plus grande si est en cause une sollicitation collective, visant toute la population : en ce cas, il n'y a guère d'autre solution que s'en remettre à l'intime conviction du juge.* »²⁵

D'autre part, il est nécessaire que l'intéressé intervienne comme **un collaborateur direct du service public**. Tel n'est pas le cas de l'utilisateur du service public : sa participation à ce service a pour but d'en bénéficier ; même s'il y concourt à cette occasion, il n'en est pas le collaborateur, du moins en ce qui concerne la

¹⁶ CE Sect. 26 février 1971, n°77459, *Aragon*.

¹⁷ Concl. sur CE Sect. 12 octobre 2009, n°297075, *Mme Chevillard* : à propos du décès d'un pilote d'hélicoptère affrété par une personne privée à la demande des pouvoirs publics pour pratiquer un sauvetage en mer.

¹⁸ CE Sect. 22 mars 1957, *commune de Grigny* : médecin blessé alors qu'il venait donner des soins à des victimes intoxiqués par le gaz d'éclairage. CE Sect. 25 septembre 1970, n°73707 et 73727, *commune de Batz-Sur-Mer* : noyade d'un baigneur qui tentait de porter secours à un enfant et un sauveteur en difficulté.

¹⁹ CE Sect. 9 octobre 1970, n°74635, *Gaillard* : blessure d'un particulier tentant de porter secours à une personne âgée tombée dans une tranchée dans le jardin d'un presbytère.

²⁰ CE Ass. 30 novembre 1945, *Faure* : à propos d'un particulier blessé en luttant contre un incendie après avoir répondu à un appel au tocsin.

²¹ CE 3 octobre 1980, n°09824, *Gambini*.

²² CE Sect. 22 mars 1957, *C^o d'assurances l'Urbaine et la Seine*.

²³ CE 10 décembre 1969, n°73996, 73997 et 73998, *Sieurs Simon, Quarteron et Visserias*.

²⁴ CAA Lyon 27 janvier 2005, n°00LY01743, *commune de Choranche* : à propos d'un radioamateur requis par l'État ayant prêté son concours aux opérations de secours à une personne blessée dans une grotte.

²⁵ Terry OLSON, Conseiller d'État, Président de la cour administrative d'appel de Versailles, *Collaborateurs occasionnels et bénévoles du service public*, in *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, Dalloz, juillet 2018.

contribution qui peut normalement être exigée de lui en contrepartie des avantages qu'il en retire²⁶. C'est ainsi que d'une manière générale et sauf cas particulier²⁷, les participants aux compétitions et animations organisées lors de fêtes locales ne peuvent prétendre à la qualité de collaborateur du service, même lorsque ces fêtes correspondent à un service public²⁸.

Enfin, **la participation au service public doit être utile**. Il serait en effet inéquitable de laisser à la charge des personnes publiques les dommages résultant d'initiatives inconsidérées. Le juge n'impose pas que l'intervention soit systématiquement couronnée de succès mais il exige une utilité sociale²⁹. Celle-ci est présumée lorsque le collaborateur intervient à la demande de la personne publique. Elle peut également l'être lorsqu'il intervient de sa propre initiative³⁰. A contrario, elle ne l'est pas lorsque le collaborateur intervient de son propre chef **en dehors de toute notion d'urgente nécessité**³¹.

2. Régime de responsabilité et de réparation

2.1. Le régime de responsabilité sans faute

1. La jurisprudence définit aujourd'hui deux catégories de responsabilité sans faute de l'administration :
 - la responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques, qui trouve son origine dans l'arrêt du Conseil d'État *Couitéas* du 30 novembre 1923 ;
 - la responsabilité pour risque, initiée par l'arrêt du Conseil d'État *Cames* du 21 juin 1895, qui comprend le risque spécial de dommage, les dommages consécutifs aux accidents de travaux publics ou du fait des attroupements et rassemblements, et les dommages subis par les collaborateurs des services publics.

En effet, avec l'arrêt *Cames*, le Conseil d'État ouvre la voie de la responsabilité sans faute de l'administration en consacrant **la théorie du risque professionnel**. Dans cette affaire, les conclusions du commissaire du gouvernement Romieu apportent un éclairage sur les motivations humanistes de cette décision : « *Il appartient au juge administratif d'examiner d'après ses propres lumières, d'après sa conscience, et conformément aux principes de l'équité, quels sont les droits et les obligations réciproques de l'État et de ses ouvriers dans l'exécution des services publics, et notamment si l'État doit garantir ses ouvriers contre le risque résultant des travaux qu'il leur fait exécuter ; (...) si un accident se produit dans le travail et qu'il n'y a pas faute de l'ouvrier, le service public est responsable et doit indemniser la victime.* » Cette hypothèse privilégie une logique assurantielle. Le juge administratif n'exige pas du collaborateur occasionnel qu'il justifie d'un dommage grave, anormal et spécial.

Cette jurisprudence pourrait encore bénéficier aux agents publics dont les préjudices en service ne seraient couverts par aucune législation. Toutefois, ces situations sont aujourd'hui exceptionnelles, voire inexistantes, et l'intérêt actuel de cet arrêt réside dans l'extension de son principe aux personnes qui, sans être formellement rattachées à l'administration, apportent occasionnellement leur concours à l'exécution d'un service public.

2. Rappelons que le juge administratif a conféré au principe de responsabilité sans faute le **caractère d'ordre public**, il pourrait ainsi le relever d'office dans une instance, si le requérant n'a pas songé à l'invoquer. De la même façon, ce chef de responsabilité peut être invoqué pour la première fois devant le juge d'appel³².

3. A noter enfin que la loi n°57-1424 du 31 décembre 1957 attribuant compétence aux tribunaux judiciaires pour statuer sur les actions en responsabilité des dommages causés par tout véhicule et dirigés contre une

²⁶ CE 27 octobre 1961, *Caisse primaire de sécurité sociale de Mulhouse et Kormann*. CE 23 juin 1971, n°77313, *commune de St-Germain-Langot*.

²⁷ CAA Lyon 10 octobre 1990, n°89LY01900, *commune de St-Rémy-de-Provence* : cavalière blessée à l'occasion d'une fête communale traditionnelle, lors d'un défilé auquel le club hippique dont elle était membre avait été officiellement invité.

²⁸ CE Sect. 30 octobre 1953, *Bossuyt*. CE Sect. 10 février 1984, n°31459, *Launey*.

²⁹ CE Sect. 25 septembre 1970, n°73707 et 73727, *commune de Batz-sur-Mer*. CE Sect. 9 octobre 1970, n°74635, *Gaillard*.

³⁰ Concl. Jean KAHN sur CE Sect. 11 octobre 1957, *commune de Grigny* : « *En cas de nécessité, c'est-à-dire si l'urgence est telle que le service ne peut être exécuté que par la substitution de l'individu à l'administration, c'est encore l'exécution du service qui doit prévaloir et, dans de semblables circonstances, le lien avec le service peut résulter d'une initiative unilatérale du sauveur.* »

³¹ CE 14 décembre 1981, n°21258, *Guinard*. CAA Bordeaux 9 mai 2017, n°15BX02302 : à propos d'une cavalière qui avait pris l'initiative de poursuivre un taureau égaré au mépris du service de sécurité en place.

³² CAA Marseille 12 novembre 2007, n°06MA00829, *Mme Legrand*.

personne de droit public, n'est pas jugée applicable lorsque la responsabilité est recherchée sur un fondement autre que celui des règles du droit civil. C'est la raison pour laquelle elle ne s'applique pas en cas d'invocation de la responsabilité sans faute envers un collaborateur occasionnel du service public³³.

2.2. L'étendue de la protection

Une fois la qualité de collaborateur occasionnel du service public reconnue, il convient de préciser l'étendue de la protection qui en découle.

1. Cette protection couvre tout d'abord **les dommages subis** par le collaborateur et ses ayants droits. Leurs préjudices doivent être établis, directs, certains, quantifiables et sont d'ordre matériel ou moral.

Fidèle à ses principes, le Conseil d'État formule une règle de subsidiarité de l'indemnisation par la collectivité publique. S'il est en effet inéquitable de faire peser sur le collaborateur une charge en raison de son acte de civisme, il ne saurait en revanche en tirer un bénéfice.

Aussi celui-ci, ou ses ayants droits le cas échéant, a droit à être indemnisé :

- de ses préjudices personnels : souffrances physiques ou morales, préjudices esthétiques ou d'agrément, troubles dans les conditions d'existence ;

- du préjudice économique résultant de l'accident ;

« dans la mesure où ces préjudices n'ont pas été réparés par son employeur ou par son régime de couverture des risques professionnels »³⁴.

Tel est le cas :

- du collaborateur titulaire d'un contrat de travail intervenant sur ses heures de service³⁵ ;

- d'un salarié requis dans le cadre d'une opération de secours³⁶ ;

- des collaborateurs occasionnels du service public rémunérés à cet effet, bénéficiant du régime général de la sécurité sociale en vertu des dispositions de l'article L. 311-3 (21°) et D. 311-1 du code de la sécurité sociale.

2. Cette protection couvre également **les préjudices causés** par le collaborateur, de la même manière que l'administration répond des fautes de service ou des fautes personnelles non dépourvues de tout lien avec le service et commises par ses agents³⁷.

3. Enfin, et à l'instar des agents publics, le collaborateur occasionnel bénéficie de la **protection fonctionnelle** prévue par les dispositions de l'article 11 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, complétées par celles de l'article L. 113-1 du CSI³⁸.

3. L'identification de la personne responsable : le SDIS est-il susceptible d'être concerné ?

Une fois la qualité de collaborateur occasionnel du service public reconnue et l'étendue de la protection à accorder et des préjudices à réparer définie, il convient d'identifier la personne qui devra en assumer la responsabilité. Si, en principe, cette responsabilité relève de la personne publique bénéficiaire de ce concours³⁹, la faute du collaborateur est susceptible de l'atténuer.

³³ CE 10 décembre 1969, n°73996, 73997 et 73998, *Sieurs Simon, Quarteron et Visserias*. CAA Bordeaux 18 décembre 2003, n°99BX001461, *CPAM Béarn et Soule*.

³⁴ CE Sect. 12 octobre 2009, n°297075, *Mme Chevillard*.

³⁵ CE Sect. 12 octobre 2009, n°297075, *Mme Chevillard* : en l'espèce, pilote d'hélicoptère.

³⁶ Art. L. 742-14 du CSI.

³⁷ CE Sect. 22 mars 1957, *Cie d'assurances l'Urbaine et la Seine*. CE 24 juin 1966, *Ministre des finances c. Lemaire*.

³⁸ CE 13 janvier 2017, n°386799, *M. Fievet*.

³⁹ CE 18 janvier 1984, n°30600, *Ferlin* : stagiaire au sein d'un centre hospitalier, blessé alors qu'il avait été appelé en renfort dans le cadre d'une intervention du groupe mobile d'urgence et de réanimation dont l'effectif se trouvait alors insuffisant.

3.1. La faute du collaborateur, facteur d'atténuation de la responsabilité de l'administration

1. La faute du collaborateur occasionnel qui engendre un **préjudice qu'il subit personnellement**, a pour conséquences d'atténuer la responsabilité de l'administration à due concurrence.

À titre d'illustration, on citera l'arrêt du 2 décembre 2004 de la CAA de Douai⁴⁰, relatif au drame de la grotte de Montérolier du 21 juin 1995 qui fait partie de ceux qui ont marqué l'histoire des sapeurs-pompiers. Par cet arrêt, la Cour atténue la responsabilité de la commune à l'égard de ~~2~~-deux personnes auxquelles a été reconnue la qualité de collaborateur occasionnel du service public. Celles-ci sont décédées en participant aux opérations de recherches dans des galeries souterraines dont l'air était toxique et dans lesquelles des enfants avaient disparu. L'instruction ayant révélé que ce danger ne leur était pas totalement étranger, leur imprudence a eu pour effet de limiter la responsabilité de la commune aux deux-tiers des conséquences dommageables de l'accident qu'ils ont subi.

2. En ce qui concerne les **conséquences dommageables à l'égard des tiers** et consécutifs à une faute du collaborateur occasionnel, le cadre juridique qui s'applique est celui qui relève du régime de responsabilité relatif aux fautes personnelles et fautes de service des agents publics, comme l'a récemment rappelé le Conseil d'État⁴¹.

3. Conformément aux principes régissant la responsabilité sans faute, **le fait du tiers** n'est par ailleurs pas de nature à justifier une quelconque exonération de la responsabilité encourue par la personne publique censée répondre des dommages subis par le collaborateur occasionnel. Il est ainsi inopérant⁴². En pareil cas, la personne publique doit appeler en garantie le tiers fautif ou exercer contre lui une action récursoire. C'est finalement là tout l'enjeu de ce sujet pour les SDIS.

3.2. L'identification de la personne publique responsable

Comme évoqué précédemment, la personne publique responsable à l'égard du collaborateur occasionnel est celle qui bénéficie de son concours⁴³. Ce principe qui paraît simple, se révèle parfois plus complexe en pratique.

Afin de mener l'analyse conduisant à identifier la personne publique responsable, il convient de distinguer deux situations de collaboration occasionnelle :

- celle où la personne publique est absente et qu'elle n'a pu préalablement autoriser, principalement en raison de l'urgence de la situation ;
- celle où la personne publique est présente ou qu'elle a pu préalablement autoriser ; c'est le cas du collaborateur requis, sollicité ou dont l'aide n'a pas été explicitement refusée.

3.2.1. Cas du collaborateur spontané qui agit dans une situation d'urgence

1. À ce sujet, en 1999, le professeur Chapus écrit⁴⁴ : « *Le fait que la collaboration peut être spontanée donne une importance particulière à la détermination de la personne publique qui en est bénéficiaire et que le collaborateur doit correctement identifier, sous peine que son action soit rejetée comme « mal dirigée ».*

*Ainsi, quand un passant porte secours à un malade mental qui s'est échappé de l'hôpital et qui est en train de se noyer dans un étang, il se comporte en collaborateur non du service public hospitalier, mais du service public de police de la commune, qui a la responsabilité des secours à porter aux personnes en danger sur son territoire*⁴⁵.

⁴⁰ CAA Douai 2 décembre 2004, n°02DA00615, *commune de Montérolier*.

⁴¹ CE 13 janvier 2017, n°386799, *M. Fievet*.

⁴² CE 24 janvier 2007, n°289646, *Caisse nationale suisse d'assurance* : sapeur-pompier volontaire blessé alors qu'il érigeait un bûcher pour une fête locale traditionnelle sous les ordres de son chef de corps.

⁴³ CE 18 janvier 1984, n°30600, *Ferlin*.

⁴⁴ René Chapus, *Droit administratif général*, tome 1, page 1296, 13^e édition, Montchrestien 1999.

⁴⁵ CE 14 octobre 1988, n°76820, *Le Goff*.

Même solution quand un automobiliste tente de secourir un autre usager de la route victime d'un accident, ce dernier s'étant produit sur le territoire de la commune⁴⁶ ».

Ainsi, en cas de collaboration spontanée face à une situation d'urgence relevant d'une mission de service public, la responsabilité incombe à la personne publique détentrice de l'autorité de police administrative dans le domaine dans lequel intervient le collaborateur.

2. Concernant la commune, cette analyse est confirmée par l'article L. 2216-2 du CGCT qui dispose que celle-ci est « *civilement responsable des dommages qui résultent de l'exercice des attributions de police municipale, quel que soit le statut des agents qui y concourent* ». Il poursuit en précisant que sa responsabilité « *est atténuée à due concurrence dans le cas où le dommage résulte, en tout ou partie, de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune* ».

Ce sont d'ailleurs ces dispositions qui ont été reprises par la CAA de Lyon dans un arrêt du 1^{er} avril 1999 à propos d'un homme décédé à la suite de sa participation à la lutte contre un incendie de forêt proche de sa maison. La Cour estime que la création d'un Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) n'a pas eu pour effet de modifier l'attribution de compétences prévue par le CGCT. Il en résulte que la charge des dommages subis par les requérants incombe exclusivement à la commune, alors même qu'elle aurait confié au SDIS le soin d'intervenir en cas de sinistre⁴⁷.

Plus récemment, le TA de Nantes retient le même raisonnement, dans un jugement du 28 mai 2013 dans lequel la commune a été reconnue responsable à l'égard d'une personne qui s'était blessée en tentant de lutter contre un incendie qui touchait l'habitation de ses voisins. L'appel en garantie formé par la commune à l'encontre du SDIS a été rejeté, en l'absence de faute de celui-ci⁴⁸.

3.2.2 Cas du collaborateur requis, sollicité ou dont l'aide n'a pas été refusée

Dans le cas de la personne dont la qualité de collaborateur occasionnel a été reconnue et qui a été requise, sollicitée ou dont l'aide n'a pas été explicitement refusée, c'est généralement la personne publique demanderesse ou qui a tacitement donné son accord qui sera responsable à son égard. Toutefois, ce principe comprend quelques nuances dont les plus significatives sont détaillées ci-après.

1. Le 1^{er} tempérament est apporté par la loi. La combinaison des articles L. 742-11 à L. 742-13 du CSI, prévoit que « *les frais inhérents aux réquisitions (...) des moyens nécessaires aux secours (...)* » prises par « *les autorités compétentes de l'État* » pour le compte du SDIS sont supportées par celui-ci. De plus, l'article L. 742-15 du CSI précise que « *La collectivité ou l'établissement public pour le compte duquel une réquisition a été faite est tenu, dans le délai d'un mois à compter de la demande qui lui est adressée, de verser à la personne requise ou, en cas de décès, à ses ayants droit une provision proportionnée à l'importance du dommage subi du fait des actes exécutés dans le cadre de cette réquisition.*

La collectivité ou l'établissement public est tenu de présenter à la personne requise, ou à ses ayants droit en cas de décès, une offre d'indemnisation. Cette offre est présentée dans un délai de trois mois à compter du jour où la collectivité ou l'établissement public reçoit de la personne requise la justification de ses préjudices. Cette disposition est applicable en cas d'aggravation du dommage. »

Il résulte ainsi du CSI que la personne publique responsable à l'égard du **collaborateur occasionnel requis** et qui intervient dans le cadre d'une **opération relevant des pouvoirs de police du préfet**, sera le SDIS. Il est probable que, dans les mêmes circonstances, il en soit de même à l'égard du **collaborateur sollicité ou dont l'aide n'a pas été refusée**.

2. Qu'en est-il cependant des opérations de secours relevant des pouvoirs de police du maire et pour lesquelles le SDIS assure le commandement ?

⁴⁶ CE 30 avril 1990, n°61493, *commune de Couéron*.

⁴⁷ CAA Lyon 1^{er} avril 1999, n°95LY00852, *commune de Beaurecueil*.

⁴⁸ TA Nantes, 28 mai 2013, n°11050.

La loi n'est pas très précise à ce sujet. L'article L. 1424-8 du CGCT, dispose que « (...) le transfert des compétences de gestion prévu par la présente loi au profit du service départemental d'incendie et de secours emporte transfert de la responsabilité civile des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale au titre des dommages résultant de l'exercice de ces compétences ». Toutefois, ce même article précise préalablement que ce transfert s'exerce « Sans préjudice des dispositions de l'article L. 2216-2 du CGCT (...) ». Or, comme évoqué précédemment, l'article L. 2216-2 du CGCT dispose que la commune est « civilement responsable des dommages qui résultent de l'exercice des attributions de police municipale, quel que soit le statut des agents qui y concourent », sa responsabilité « est atténuée à due concurrence dans le cas où le dommage résulte, en tout ou partie, de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune ».

Dans le drame de la grotte de Montérolier du 21 juin 1995 précédemment évoqué, un spéléologue amateur est décédé après s'être porté volontaire auprès des moyens du SDIS de Seine-Maritime afin d'aider les sapeurs-pompiers à rechercher des enfants disparus dans des galeries souterraines. Dans son arrêt du 2 décembre 2004, la CAA de Douai⁴⁹ :

- lui reconnaît la qualité de collaborateur occasionnel du service public ;
- désigne la commune de Montérolier comme civilement responsable à l'égard des ayants droits du défunt, sur le fondement de la responsabilité sans faute ;
- condamne le SDIS à garantir à hauteur d'un tiers la commune des sommes qu'elle a été condamnée à verser aux ayants droit du défunt, du fait des fautes commises dans l'organisation et la coordination des secours incombant au SDIS, notamment en ne refusant pas l'intervention de ce tiers et en le laissant pénétrer dans la grotte sans appareil respiratoire isolant.

Ainsi, aussi surprenant que cela puisse paraître, hormis une faute du SDIS, il en résulte que la seule personne publique responsable à l'égard du **collaborateur occasionnel dont l'aide n'a pas été refusée** et qui intervient dans le cadre d'une **opération de secours relevant des pouvoirs de police du maire**, n'est pas le SDIS mais la commune.

Il en est de même à l'égard du **collaborateur requis par le maire ou simplement sollicité**, comme le démontre la jurisprudence.

Dans un arrêt du 20 octobre 1992, la CAA de Bordeaux a eu à juger d'un litige portant sur la prise en charge des dégâts matériels occasionnés à un bulldozer lors d'un feu de garrigues. Ce bulldozer avait été réquisitionné par l'intermédiaire de la gendarmerie sur demande du COS, capitaine du corps des sapeurs-pompiers de la commune voisine. Le propriétaire recherchait la responsabilité solidaire des deux communes concernées. Le juge rappelle qu'il appartient aux autorités municipales de prévenir et de lutter contre les incendies. Il en déduit que seule la responsabilité de la commune sur le territoire de laquelle s'est produit l'incendie, peut être engagée en raison des dommages matériels subis par un collaborateur requis⁵⁰.

Dans un arrêt rendu le 22 juin 2017, la CAA de Nantes a eu à se prononcer sur la responsabilité encourue en raison d'un accident subi par un exploitant agricole qui se rendait sur les lieux d'un incendie, à la demande la commune. Sans surprise, la cour estime que la responsabilité sans faute de la commune est engagée au profit de ce collaborateur⁵¹. Cependant, pour rejeter l'appel en garantie formé par la commune contre le SDIS sur le fondement de l'article L. 2216-2 du CGCT, elle ne recherche pas la faute de l'établissement public mais juge « qu'aux termes de l'article L1424-3 du CGCT : les services d'incendie et de secours sont placés pour emploi sous l'autorité du maire ou du préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs de police ; qu'il résulte de ces dispositions que la commune ne peut pas invoquer une faute du SDIS, qui était placé sous son autorité dans le cadre des opérations de lutte contre l'incendie survenu sur son territoire, pour s'exonérer de sa responsabilité ». Cette position semble en contradiction avec la jurisprudence constante du Conseil d'État depuis l'arrêt *Hannappes* du 29 avril 1998.⁵²

⁴⁹ CAA Douai 2 décembre 2004, n°02DA00615, *commune de Montérolier*.

⁵⁰ CAA Bordeaux 20 octobre 1992, n°91BX00045, *S.A.R.L. Soulairol*

⁵¹ CAA Nantes, 22 juin 2017, n°16NT00102.

⁵² CE 29 avril 1998, n°164012, *Commune de Hannappes*

Jusqu'à présent les SDIS avaient naturellement tendance à assumer la responsabilité encourue par l'intervention de collaborateurs occasionnels, bien souvent comprise dans leur contrat d'assurance responsabilité civile, même si les dispositions en vigueur ne l'imposent pas systématiquement. La multiplication actuelle des initiatives citoyennes est susceptible de remettre en cause à court terme cet état d'esprit, au demeurant tout autant que la pérennité des contrats d'assurance de responsabilité civile de ces établissements.

Bibliographie

- *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 14^e édition, éditions Dalloz, 2003
- René Chapus, *Droit administratif général*, tome 1, 13^e édition, Montchrestien 1999
- La semaine juridique, édition générale, n°6, 8 février 2010, page 294 et s.
- Internet, Lexis 360° collectivités territoriales, article n°2710 relatif aux *collaborateurs bénévoles ou occasionnels du service public*, Michel Rouzeau et Cécile Bégaudeau, 13 mai 2018.
- Terry Olson, *Collaborateurs occasionnels et bénévoles du service public*, in *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, Dalloz, juillet 2018