

Document 1 de 1



La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 17, 22 Avril 2013, 2119

Responsabilité des services d'incendie et de secours : le non-respect du règlement opérationnel peut constituer une faute de service

Commentaire par Xavier Prétot
conseiller en service extraordinaire à la Cour de cassation
professeur associé à l'université Panthéon-Assas (Paris II)

Sommaire

La responsabilité du service départemental d'incendie et de secours est susceptible d'être engagée en cas de non respect des prescriptions du règlement opérationnel du service qui précisent, pour chacune des catégories d'interventions, les moyens à engager a priori en l'absence d'information précise sur la nature et l'importance du sinistre lors de la réception et du traitement de l'alerte.

CE, 26 nov. 2012, n° 344778, Thillard c/ Commune de Domaize et service départemental d'incendie et de secours du Puy-de-Dôme : JurisData n° 2012-027495 ; JCP A 2012, act. 858

Sera mentionné aux tables du Recueil Lebon

(...)

o 1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. A, dont la maison, située sur le territoire de la commune de Domaize (Puy-de-Dôme), a été partiellement détruite par un incendie survenu le 3 mars 2003, a mis en cause la responsabilité du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Puy-de-Dôme, de la commune de Domaize et de la commune de Tours-sur-Meymont dans la réalisation du sinistre ; que, par un jugement du 11 mars 2008, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand, faisant partiellement droit à sa demande, a déclaré le SDIS du Puy-de-Dôme et la commune de Domaize partiellement responsables des dommages causés à sa maison et condamné solidairement ces défendeurs à lui verser une indemnité de 40 000 euros, correspondant à 50% du préjudice subi, et à prendre en charge les frais d'expertise ; que, par un arrêt du 10 juin 2010 contre lequel M. A se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Lyon a annulé le jugement du tribunal administratif et rejeté sa demande ainsi que son appel incident ;

Sur l'arrêt en tant qu'il se prononce sur la responsabilité du SDIS du Puy-de-Dôme :

o 2. Considérant qu'aux termes de l'article 13 du règlement opérationnel des services d'incendie et de secours du Puy-de-Dôme, pris par arrêté du préfet du Puy-de-Dôme du 7 novembre 2001 sur le fondement des dispositions de l'article L. 1424-4 du code général des collectivités territoriales : « *En l'absence d'information précise sur la nature, l'importance ou les conséquences du sinistre, les moyens minima qui devront être engagés a priori sont fixés dans l'annexe II* » ; que l'annexe II au règlement opérationnel distingue six familles de sinistres, dont la famille des incendies, qui inclut la catégorie des feux dans un immeuble d'habitation, et la famille des interventions diverses, qui comporte quatre catégories : interventions diverses hors voirie publique, interventions sur voirie publique, récupération d'objets et autres interventions diverses ; qu'en vertu de cette annexe II, un feu dans un immeuble d'habitation

appelle normalement l'engagement de deux fourgons pompe tonne léger, d'une voiture de secours aux asphyxiés et aux blessés et d'une échelle pivotante semi-automatique, sous la conduite d'un chef de garde, tandis qu'une intervention diverse, quelle que soit la catégorie dont elle relève, n'appelle l'engagement que d'une camionnette d'interventions diverses ; que, toutefois, aux termes de cette même annexe II au règlement opérationnel : « *Le départ type peut être adapté (complété ou allégé) en fonction des informations recueillies à la demande de secours* » ;

o 3. Considérant qu'il résulte de l'annexe II au règlement opérationnel des services d'incendie et de secours du Puy-de-Dôme qu'un feu de cheminée dans une habitation ne relève pas de la famille des interventions diverses, mais de celle des feux dans un immeuble d'habitation, quelles que soient les informations recueillies lors de la demande de secours ; que le « départ type a priori », qui, en cas de feu dans un immeuble d'habitation est constitué, lorsque les moyens à engager sont disponibles au moment où le SDIS est alerté, de deux fourgons pompe tonne léger, d'une voiture de secours aux asphyxiés et aux blessés et d'une échelle pivotante semi-automatique, sous la conduite d'un chef de garde, ne peut être allégé que sur la base des informations éventuellement recueillies à cette occasion ;

o 4. Considérant qu'en retenant que le chef de salle du centre de traitement des appels du SDIS du Puy-de-Dôme avait pu à bon droit retenir que l'incendie qui lui était signalé comme étant un « feu de cheminée » était au nombre des « interventions diverses », au sens de la nomenclature de l'annexe II au règlement opérationnel des services d'incendie et de secours du Puy-de-Dôme, et n'avait commis aucune faute dans l'évaluation des moyens justifiés par le sinistre en n'engageant, en conséquence, qu'un fourgon pompe tonne léger et une camionnette d'interventions diverses, alors que, selon les énonciations de l'arrêt attaqué, cet agent avait été seulement informé par un voisin qu'un feu de cheminée s'était déclaré dans la maison d'habitation de M. A, sans autre précision, et qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier, et qu'il n'était d'ailleurs pas allégué, que les autres moyens à engager selon l'annexe II du règlement opérationnel pour lutter contre un incendie n'étaient pas disponibles, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit et inexactement qualifié les faits de l'espèce ; que son arrêt doit, par suite et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, être annulé en tant qu'il a statué sur la responsabilité du SDIS du Puy-de-Dôme à l'égard de M. A ;

Sur l'arrêt en tant qu'il se prononce sur la responsabilité de la commune de Domaize :

o 5. Considérant qu'en jugeant, par une appréciation souveraine des faits exempte de dénégation, qu'au moment de l'arrivée des secours sur les lieux, environ 40 minutes après le début de l'incendie, l'intérieur de la maison de M. A était déjà détruit, la charpente embrasée et la toiture affaissée et en en déduisant que le débit insuffisant de la pompe à incendie située à proximité de la maison et l'inutilisation d'un poteau à incendie situé à 550 m de la maison étaient sans lien de causalité direct avec le dommage invoqué, la cour administrative d'appel a fait une exacte qualification des faits de l'espèce ;

o 6. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. A est seulement fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il a statué sur la responsabilité du SDIS du Puy-de-Dôme ; (...)

Note :

S'il est vrai qu'elle défraie moins la chronique que la responsabilité médicale et hospitalière, la responsabilité des services d'incendie et de secours n'en a pas moins significativement évolué au cours des quinze années écoulées, la jurisprudence ayant mis fin, en particulier, au régime de la faute lourde pour admettre que la responsabilité du fait des services d'incendie et de secours puisse être engagée, en définitive, sur le seul fondement de la faute simple (*CE, 29 avr. 1998, n° 164012, Commune de Hannappes : Rec. CE 1998, p. 185 ; D. 1998, p. 535, note G. Lebreton, et D. 2000, p. 247, obs. P. Bon et D. de Béchillon ; JCP G 1999, II, 10109, note M. Génovèse ; RD publ. 1998, p. 1001, chron. X. Prétot. - CE, 29 déc. 1999, n° 197502, Communauté urbaine de Lille : Rec. CE 1999, p. 436*), suivant une formule également appliquée aux interventions des services d'aide médicale urgente (*CE, sect., 20 juin 1997, n° 139945, Theux : Rec. CE 1997, p. 254, concl. J.-H. Stahl ; Dr. adm. 1997, comm. 358, obs. C. Esper ; RFD adm. 1998, p. 82, concl. J.-H. Stahl*) ou des services de secours et de sauvetage en mer (*CE, sect., 13 mars 1998, n° 89370, Améon et autres : Rec. CE 1998, p. 82 ; AJDA 1998, p. 418, chron. F. Raynaud et P. Fombeur ; CJEG 1998, p. 197, concl. L. Touvet ; D. 1998, p. 535, note G. Lebreton*). C'est dans une perspective quelque peu différente que s'inscrit la décision lue le 26 novembre 2012 par les troisième et huitième sous-sections réunies du Conseil d'État statuant au contentieux, qui touche à la caractérisation de la faute du service d'incendie et de secours, s'agissant plus précisément de l'incidence en la matière du règlement opérationnel.

Les faits à l'origine de la décision du Conseil d'État méritent un bref rappel. Propriétaire d'une maison sise sur le territoire de la commune de Domaize dans le Puy-de-Dôme, M. Thillard en entreprend la rénovation ; malheureusement, celle-ci à peine achevée, un incendie éclate et ravage la demeure, événement d'autant plus calamiteux pour son propriétaire que ce dernier ne s'était pas encore assuré contre le risque d'incendie. Les conditions d'intervention des services d'incendie et de secours, d'ailleurs alertés par un voisin, l'intéressé étant alors absent, lui paraissant sujettes à caution, M. Thillard entend alors rechercher la responsabilité tant du service départemental d'incendie et de secours du Puy-de-Dôme que des communes de Tours-sur-Meymont, siège du centre de première intervention premier à intervenir sur les lieux du sinistre, et de Domaize, commune d'implantation de sa maison. Saisi initialement du litige, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a fait partiellement droit à sa demande : s'il a écarté la responsabilité de la commune de Tours-sur-Meymont et retenu, par ailleurs, que M. Thillard avait concouru pour partie à la réalisation du dommage en procédant lui-même à la remise en état de l'installation électrique de sa maison et en s'abstenant de la faire vérifier ensuite par un service agréé, le tribunal administratif n'en a pas moins condamné le service départemental du Puy-de-Dôme et la commune de Domaize à indemniser pour partie l'intéressé. Appel du jugement ayant été relevé par les deux collectivités publiques ainsi condamnées, la cour administrative d'appel de Lyon a conclu à l'annulation de la décision des premiers juges et rejeté purement et simplement la demande de M. Thillard. C'est dans ces conditions que celui-ci a introduit un pourvoi en cassation, que le Conseil d'État a pour partie accueilli : s'il a écarté toute responsabilité de la commune de Domaize, l'appréciation souveraine portée par le juge d'appel en la matière lui paraissant exempte de dénaturation, il a censuré en revanche la solution retenue quant à la responsabilité du service départemental d'incendie et de secours du Puy-de-Dôme, la cour administrative d'appel ayant, à ses yeux, commis une erreur de droit et inexactement qualifié les faits de l'espèce dans l'appréciation de la faute du service au regard des prescriptions du règlement opérationnel. S'il doit être tenu compte des limites du contrôle exercé par le Conseil d'État juge de cassation, la solution ainsi retenue n'est pas sans intérêt dans la mesure où elle confère au règlement opérationnel des services d'incendie et de secours une portée normative certaine, la méconnaissance des prescriptions qui y figurent pouvant donner matière à responsabilité.

S'il peut sans doute s'autoriser, en pratique, d'origines fort anciennes, nombre de corps communaux et intercommunaux s'étant dotés de longue date d'un document précisant les conditions d'intervention de leurs services, le règlement opérationnel n'a été introduit somme toute que récemment dans les dispositions régissant les services d'incendie et de secours (V. M. Génovèse, *Droit appliqué aux services d'incendie et de secours* [Préface P. Bodino], ENSOSP/Éditions du Papyrus, 4e éd. 2009, p. 153 et s.). Mention en est faite ainsi dans les dispositions du décret n° 82-694 du 4 août 1982 relatif à l'organisation départementale des services d'incendie et de secours (*Journal Officiel* 6 Aout 1982), qui instituent un *règlement de mise en oeuvre opérationnelle* arrêté par le représentant de l'État dans le département après avis du conseil général et de la commission administrative du service départemental d'incendie et de secours, règlement qui « fixe les mesures nécessaires à cette mise en oeuvre, notamment dans les domaines des interventions, de l'instruction et de la prévention » (art. 10, al. 2). Pris pour l'application des dispositions de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, le décret n° 88-623 du 6 mai 1988 relatif à l'organisation des services d'incendie et de secours reprend la même formule, tout en précisant que le règlement de mise en oeuvre opérationnelle est publié, une fois arrêté par le préfet, au recueil des actes administratifs du département et notifié à tous les maires du département. La réorganisation des services d'incendie et de secours opérée par la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours a conduit à insérer dans le corps même de la loi le régime du règlement opérationnel. Suivant les dispositions aujourd'hui insérées sous l'article L. 1424-4 du Code général des collectivités territoriales, « dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, le maire et le préfet mettent en oeuvre les moyens relevant des services d'incendie et de secours dans les conditions prévues par un règlement opérationnel arrêté par le préfet après avis du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours » (al. 1er) ; le règlement opérationnel détermine de même « l'organisation du commandement des opérations de secours » (*ibid.*, al. 2, *réd. L. n° 2004-811, 13 août 2004, art. 25*). D'ailleurs complétées par les dispositions du décret n° 97-1225 du 26 décembre 1997, aujourd'hui codifié, ces dispositions ont une portée bien précise. Reposant sur la distinction des principales missions des services d'incendie et de secours (lutte contre l'incendie, secours aux personnes, autres missions), le règlement opérationnel « fixe les consignes opérationnelles relatives aux différentes missions des services d'incendie et de secours et détermine obligatoirement l'effectif minimum et les moyens nécessaires » (CGCT, art. R. 1424-42, al. 3). Il s'inscrit ainsi, et les dispositions de l'article L. 1424-4 du Code général des collectivités territoriales ne manquent pas de le rappeler, dans le cadre de l'exercice des pouvoirs de police de la sécurité incombant, chacun en ce qui le concerne, au maire et au préfet - le Gouvernement s'est d'ailleurs opposé, lors de l'examen de la loi du 3 mai 1996, à une proposition d'amendement tendant à subordonner l'édiction du règlement opérationnel à un avis conforme du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours, une telle formule étant de nature à mettre sous la tutelle du conseil d'administration les autorités investies par la loi des pouvoirs

de police administrative. Du règlement opérationnel, on rapprochera le *schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR)* : élaboré sous l'autorité du préfet par le service départemental d'incendie, arrêté par le préfet sur avis conforme du conseil d'administration du service départemental, « le *schéma d'analyse et de couverture des risques dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les services d'incendie et de secours dans le département et détermine les objectifs de couverture de ces risques par ceux-ci* » (CGCT, art. L. 1424-7, al. 1er). Intervenant en quelque sorte en amont du règlement opérationnel, le schéma d'analyse et de couverture des risques n'est pas sans effet sur l'organisation des services d'incendie et de secours, l'implantation et l'armement des centres de secours et les modalités de la couverture des risques ; le règlement opérationnel doit d'ailleurs prendre en considération le schéma départemental indépendamment des guides nationaux de référence (CGCT, art. R. 1424-42, al. 2) ; on ne saurait exclure, par ailleurs, que la responsabilité du service d'incendie et de secours puisse être engagée du chef du schéma départemental, soit que son élaboration ait méconnu des risques de nature à affecter la sécurité des personnes et des biens, soit que le service départemental n'ait pas répondu par une organisation appropriée des services de secours aux risques recensés par le schéma départemental.

Le règlement opérationnel du service départemental d'incendie et de secours est-il doué d'effets juridiques ? Une réponse positive s'impose : arrêté par le préfet dans le cadre de ses pouvoirs de police administrative, appelé à régir l'organisation des secours et le commandement des opérations de secours, dûment publié, le règlement opérationnel constitue sans nul doute un acte administratif réglementaire dont le juge administratif peut être saisi aux fins d'annulation pour excès de pouvoir (V. par ex. TA Lyon, 13 nov. 2007, n° 05-06.765, *Syndicat CGT des sapeurs-pompiers du Rhône*). Ces dispositions sont-elles pour autant de nature, dès lors que le service se serait abstenu de les respecter, à engager la responsabilité pour faute du service départemental du fait d'une intervention des moyens de secours ? Telle est la question à laquelle répond, d'une manière quelque peu implicite il est vrai, par l'affirmative le Conseil d'État dans sa décision du 26 novembre 2012. La recherche de la responsabilité du service départemental du Puy-de-Dôme reposait directement, en effet, sur l'interprétation autant que l'application des dispositions du règlement opérationnel du service. Suivant celles-ci, explicitement rappelées dans les motifs de la décision, il y a lieu, pour le centre de réception et de traitement des appels, d'engager *a priori*, en l'absence d'information précise sur la nature, l'importance ou les conséquences du sinistre, des moyens minima fixés en fonction d'une typologie des situations, qui comprend six familles (*elles-mêmes subdivisées, le cas échéant, en sous-familles ou catégories d'intervention*) dont la famille des incendies et celle des interventions diverses, le règlement opérationnel prévoyant par ailleurs que « *le départ type peut être adapté (complété ou allégé) en fonction des informations recueillies à la demande de secours* ». Faisant une interprétation pour le moins compréhensive de ces dispositions, la cour administrative d'appel de Lyon a retenu qu'en classant le sinistre au nombre des interventions diverses et en n'envoyant en conséquence qu'un simple fourgon d'incendie et une camionnette d'interventions diverses, alors que l'appel parvenu par le 18 faisait état, sans plus de précision, d'un feu de cheminée, le centre de réception et de traitement des appels n'a pas commis de faute dans l'évaluation *a priori* des moyens justifiés par le sinistre dès lors que l'alerte était particulièrement imprécise et que le centre n'avait reçu aucun autre appel et ne disposait d'aucune autre information. Pour le Conseil d'État, le juge d'appel a, ce faisant commis une erreur de droit et inexactement qualifié les faits dont il était saisi, dès lors « *qu'il résulte de l'annexe II au règlement opérationnel des services d'incendie et de secours du Puy-de-Dôme qu'un feu de cheminée dans une habitation ne relève pas de la famille des interventions diverses, mais de celle des feux dans un immeuble d'habitation, quelles que soient les informations recueillies lors de la demande de secours* » et « *que le départ-type a priori, qui, en cas de feu dans un immeuble d'habitation est constitué, lorsque les moyens à engager sont disponibles au moment où le SDIS est alerté, de deux fourgons pompe tonne léger, d'une voiture de secours aux asphyxiés et aux blessés et d'une échelle pivotante semi-automatique, sous la conduite d'un chef de garde, ne peut être allégé que sur la base des informations éventuellement recueillies à cette occasion* ». S'il est exact qu'elle tend, au premier chef, à la censure du raisonnement suivi par le juge d'appel, à charge pour ce dernier de procéder à un nouvel examen des termes du litige et de se prononcer sur la responsabilité du service départemental du Puy-de-Dôme, la solution ainsi retenue par le Conseil d'État confère une portée certaine au règlement opérationnel : le Conseil d'État réserve, il est vrai, la disponibilité des moyens lors de la réception de la demande d'intervention ; il n'en admet pas moins que le service départemental est normalement tenu de respecter les dispositions de son règlement opérationnel, y compris celles qui permettent au centre de réception et de traitement des alertes de modifier, compte tenu des éléments d'information alors recueillis, les règles d'engagement *a priori*, pour déterminer les moyens à engager pour une opération de secours, leur méconnaissance étant susceptible de constituer une faute de nature à mettre en cause la responsabilité extracontractuelle du service départemental. Sans doute l'appréciation de la faute du service doit-elle tenir compte de l'ensemble des circonstances de fait du litige ; les dispositions du règlement opérationnel n'en revêtent pas moins un caractère obligatoire pour le service, le principe exerçant ses effets y compris dans le contentieux de la responsabilité.

On remarquera par ailleurs que le Conseil d'État s'est prononcé en l'espèce, distinctement qui plus est, sur la responsabilité tant du service départemental d'incendie et de secours du Puy-de-Dôme que de la commune de Domaize, n'écartant d'ailleurs celle-ci qu'à raison de l'absence de lien de causalité entre les fautes invoquées (à savoir l'insuffisance des bouches et poteaux d'incendie) et le dommage subi par la maison incendiée. S'il ne faut sans doute pas solliciter à l'excès une décision qui ne traite de la question ni dans ses visas (*n'est visé en effet que le Code général des collectivités territoriales sans autre précision*), ni dans ses motifs, la formule n'est pas innocente. Au terme d'une jurisprudence constante, d'ailleurs initiée par la Cour de cassation dès le XIXe siècle, seule la commune lieu du sinistre devait, quelle que soit la collectivité de rattachement des services et agents effectivement intervenus, être tenue pour responsable à l'égard des victimes des dommages inhérents aux opérations de secours, celles-ci s'inscrivant dans le cadre de l'exercice des pouvoirs de police administrative dont le maire est investi au nom de la commune par les dispositions de l'article L. 2212-2, 5°, du Code général des collectivités territoriales. Le principe a été confirmé, voici trente ans, par le législateur, mais assortie d'une exception, la responsabilité de la commune étant atténuée à due concurrence lorsque 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* », pour autant que la responsabilité de la collectivité tierce ait été recherchée dès l'ouverture de la procédure à l'initiative de la victime ou de la commune (CGCT, art. L. 2216-2, *réd. L. n° 83-8, 7 janv. 1983*). On a pu s'interroger ensuite sur la portée des dispositions de l'article 8 de la loi du 3 mai 1996 (*auj. CGCT, art. L. 1424-8*), selon lesquelles « *sans préjudice des dispositions de l'article L. 2216-2 du Code général des collectivités territoriales, 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 et des établissements publics de coopération intercommunale au titre des dommages résultant de l'exercice de ces compétences* », dispositions dont d'aucuns ont pu inférer un transfert de responsabilité étendu des communes au service départemental d'incendie et de secours. Il convient de faire mention enfin de l'incidence, sinon sur l'organisation et la mise en oeuvre mêmes des services d'incendie et de secours, du moins sur les moyens qui, tels les réseaux hydrauliques, concourent au bon déroulement des opérations de secours, du développement de la coopération intercommunale, laquelle n'exclut plus à présent le transfert, certes on ne peut plus limité pour l'heure, de pouvoirs de police des maires à l'exécutif de l'établissement public (*sur la question, M. Génovèse, op. cit., p. 285 et s. - X. Prétot, Variations sur le principe de la responsabilité de la commune lieu du sinistre : La responsabilité des services d'incendie et de secours [actes du colloque du 18 nov. 1998], Institut national d'études de la sécurité civile, 1998, p. 30, et Compétence incendie et secours et intercommunalité, une évolution contrastée : Les services d'incendie et de secours et l'intercommunalité [Actes du colloque du 28 juin 2012 - École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers], Perspectives [Les cahiers scientifiques de l'ENSOSP], n° 9, 2013, p. 13*).

Responsabilité. - Service d'incendie et de secours

Responsabilité. - Faute de service