



CONCOURS INTERNE DE COLONEL DE SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS

SESSION 2023

**Note d'analyse et de propositions à partir d'un dossier
portant sur le droit public**
et permettant de mettre en évidence une problématique
et éventuellement proposer des solutions possibles

EPREUVE n°3

Durée : 4 h
Coefficient 2

SUJET :

Sur la base de vos connaissances personnelles et des documents joints, vous rédigerez une note à l'attention du maire récemment élu d'une commune de quarante mille habitants implantée dans votre département.

Vous lui préciserez quelles sont ses prérogatives et responsabilités relatives à l'engagement opérationnel des services d'incendie et de secours, notamment au regard de la police administrative.

Le maire est-il toujours « la clé de voûte » en la matière ?

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Prétot X, « <i>De la police administrative à la défense, en passant par la sécurité intérieure...</i> », Revue Perspectives, Les cahiers scientifiques de l'ENSOSP, édition 2018.	Page 3
Document n° 2	Articles L 1424-3 ; L 1424-4 ; L 1424-33 du Code général des collectivités territoriales.	Page 5
Document n° 3	<i>Défense extérieure contre l'incendie : obligations et responsabilités des communes (ou intercommunalités)</i> , Observatoire des collectivités, 22 mars 2021	Page 7
Document n° 4	Sénat Question écrite n° 10499 de M. Jean Louis Masson (Moselle - NI) publiée dans le JO Sénat du 15/10/2009 - page 2401	Page 12
Document n° 5	Articles L 131-1 ; L132-1 ; L 742-1 ; L742-2 du Code de la sécurité intérieure.	Page 14
Document n° 6	Genovese M, <i>Droit appliqué aux services d'incendie et de secours</i> , « <i>La notion de direction des opérations de secours</i> », France Sélection, 9 ^{ème} édition, 2022	Page 15
Document n° 7	Extraits d'arrêts de juridictions administratives.	Page 22
Document n° 8	Articles L 2216-2 et L 1424-8 du code général des collectivités territoriales.	Page 25
Document n° 9	Extraits d'arrêts de juridictions administratives	Page 26
Document n° 10	Basseville E, <i>Les services départementaux d'incendie et de secours et le collaborateur occasionnel du service public</i> , ENSOSP, PNRS, Aout 2019 (Extrait).	Page 29
Document n° 11	Cour administrative d'appel de Nantes, 14 novembre 2014, SDIS de l'Orne, n° 13NT00457	Page 32

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

De la police administrative à la défense, En passant par la sécurité intérieure...

Xavier PRÉTOT Conseiller à la Cour de cassation, Doyen de la 2e chambre civile (1 page) **Revue Perspectives ; Les cahiers scientifiques de l'ENSOSP Édition 2018**

La prévention et le traitement des risques de toute nature susceptibles d'affecter la sécurité de la population ressortissent a priori – la doctrine est sur ce point constante – de l'exercice des pouvoirs de police administrative générale, autrement dit de la compétence, respectivement au sein de la commune et du département, du maire et du préfet .

La qualification peut s'autoriser d'origines fort anciennes : sans même remonter à l'Ancien régime, la dévolution à l'autorité municipale, au besoin sous la surveillance de « l'autorité supérieure », des pouvoirs nécessaires à la préservation et au rétablissement de l'ordre public sur l'emprise de la commune procède en effet des dispositions, adoptées dès l'avènement de l'Assemblée constituante, du décret du 14 décembre 1789 (art. 50) et, plus encore, de la loi des 16-24 août 1790 (titre XI, art. 3); confirmé pour l'essentiel tout au long du XIXe siècle, moyennant il est vrai la subordination étroite de l'administration municipale à la tutelle des préfets et sous-préfets institués par la loi du 28 pluviôse an VIII, le principe énoncé à l'aube de la Révolution française a été repris en définitive, d'ailleurs non sans discussion , par la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale adoptée dans les premières années de la IIIe République, qui confirme entre les mains du maire agissant au nom de la commune le pouvoir « d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique » (art. 97).

S'il a été affecté, sans doute, dans les modalités de son exercice, ne serait-ce que par l'allègement du régime de la tutelle administrative et, plus encore, par la multiplication des polices spéciales, le pouvoir de police municipale conserve, à présent encore, les caractères que, reprenant et confirmant les textes adoptés sous la période révolutionnaire, le législateur de 1884 lui a imprimés.

Insérées, successivement, dans le code d'administration communale, dans le code des communes et dans le code général des collectivités territoriales, demeurées à peu près inchangées depuis l'origine, les dispositions de la loi du 5 avril 1884 confèrent en particulier au maire de la commune « le soin de prévenir, par les précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels,

les maladies épidémiques et contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure » (art. L. 2212-2, 5°).

Ces dispositions ont une portée bien précise qui répond aux principes constitutifs de la police administrative générale dans notre pays. On relèvera, en premier lieu, l'étendue même de l'objet des pouvoirs de police énoncés à l'article L. 2212-2, 5° du code général des collectivités territoriales, qui s'appliquent, s'il y a lieu, à l'ensemble des risques, quelles qu'en soient l'origine, la nature ou l'ampleur, de nature à mettre en péril la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement, la loi confirmant ainsi le caractère pour ainsi dire indéterminé de la police générale appelée à répondre, fut-ce à titre provisoire et dans l'immédiat, à toute atteinte potentielle à l'ordre public. La prévention des risques et la distribution des secours caractérisent, en second lieu, la police de la sécurité qui, jointes à la police de la tranquillité et à la police de la salubrité, forment la trilogie dont se compose, traditionnellement, la police administrative générale ; prescrivant à l'autorité municipale de prévenir la survenance de l'accident ou du sinistre autant qu'à en combattre ou à en circonscrire les effets, elle souligne au demeurant la vocation à la fois préventive et curative de la police administrative.

Dernier point et non des moindres, c'est au premier chef à l'autorité municipale, plus précisément au maire agissant au nom de la commune que la loi confie sans exception l'exercice de la police générale en la matière. La police de la sécurité offre ainsi un contraste certain avec la police de la tranquillité publique, le régime de la police d'État applicable à nombre de communes (en pratique les plus importantes d'entre elles) conduisant au transfert du maire au préfet, c'est-à-dire de la commune à l'État d'une part des pouvoirs de police de la tranquillité publique. Dans un registre quelque peu voisin et alors que, réserve faite de polices municipales aux attributions strictement mesurées, le maire dépend, pour l'exercice de la police de la tranquillité, des services de la Police nationale ou de la Gendarmerie nationale, c'est pour l'essentiel sur des moyens relevant des collectivités territoriales, à savoir le service départemental d'incendie et de secours, administré et financé par le département, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, que repose la mise en œuvre de la prévention et des secours.

L'accent mis par le législateur sur le rôle de la commune dans la protection de la population contre les risques de toute nature, revêt ainsi une manière de constante au fil du temps. On en voudra pour preuve le choix opéré, récemment, au profit de la commune pour l'aménagement de la défense extérieure contre l'incendie, police spéciale doublée d'un service public qui relève également de la compétence municipale.

Code général des Collectivités territoriales

Articles L 1424-3 ; L 1424-4 ; L 1424-33

Article L1424-3

Modifié par LOI n°2021-1520 du 25 novembre 2021 - art. 8

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 respectifs de police.

Pour assurer les missions de prévention qui leur incombent, notamment en ce qui concerne la réglementation applicable aux risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, le maire ou le préfet dispose des moyens relevant des services d'incendie et de secours.

Les moyens du service départemental ou territorial d'incendie et de secours consacrés aux actions de prévention sont définis par le conseil d'administration en tenant compte du nombre des établissements dans le département relevant de la réglementation applicable aux risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public.

Article L1424-4

Modifié par LOI n°2021-1520 du 25 novembre 2021 - art. 8

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 d'incendie et de secours.

L'organisation du commandement des opérations de secours est déterminée par ce règlement. Le commandant des opérations de secours désigné est chargé, sous l'autorité du directeur des opérations de secours, de la mise en oeuvre de tous les moyens publics et privés mobilisés pour l'accomplissement des opérations de secours.

En cas de péril imminent, le commandant des opérations de secours prend les mesures nécessaires à la protection de la population et à la sécurité des personnels engagés. Il en rend compte au directeur des opérations de secours.

Dans le département des Bouches-du-Rhône, le règlement opérationnel comprend trois volets :

-un volet propre au périmètre d'intervention du bataillon de marins-pompiers de Marseille, élaboré par ce dernier et arrêté par le représentant de l'Etat dans le département après avis du conseil municipal de la commune ;

-un volet propre au reste du territoire du département, élaboré par le service départemental d'incendie et de secours et arrêté par le représentant de l'Etat dans le département après avis du conseil d'administration de l'établissement ;

-un volet commun au bataillon de marins-pompiers de Marseille et au service départemental d'incendie et de secours, arrêté par le représentant de l'Etat après avis du conseil municipal de Marseille et du conseil d'administration du service d'incendie et de secours.

Article L1424-33

Version en vigueur depuis le 27 novembre 2021

Modifié par LOI n°2021-1520 du 25 novembre 2021 - art. 21

Modifié par LOI n°2021-1520 du 25 novembre 2021 - art. 22

Modifié par LOI n°2021-1520 du 25 novembre 2021 - art. 8

Le directeur départemental des services d'incendie et de secours est placé sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département pour :

- la direction opérationnelle du service d'incendie et de secours et de son corps départemental de sapeurs-pompiers ;
- la direction des actions de prévention relevant du service d'incendie et de secours ;
- le contrôle et la coordination de l'ensemble des corps communaux et intercommunaux ;
- la mise en oeuvre opérationnelle de l'ensemble des moyens de secours et de lutte contre l'incendie.

Il est placé sous l'autorité du président du conseil d'administration du service d'incendie et de secours pour la gestion administrative et financière de l'établissement.

En cas d'absence ou d'empêchement du directeur départemental, le directeur départemental adjoint le remplace dans l'ensemble de ses fonctions.

Pour l'exercice de ses missions, le directeur départemental peut être assisté d'un ou de plusieurs sous-directeurs.

Il bénéficie également de l'expertise du médecin-chef, en sa qualité de conseiller médical.

Le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil d'administration peuvent accorder une délégation de signature au directeur départemental, au directeur départemental adjoint et, dans la limite de leurs attributions respectives, aux sous-directeurs, aux chefs de groupement, aux chefs de service et aux chefs des centres d'incendie et de secours.

Défense extérieure contre l'incendie : obligations et responsabilités des communes (ou intercommunalités)»

Observatoire des collectivités, 22 mars 2021

La défense extérieure contre l'incendie relève de la responsabilité communale ou intercommunale. Le maire doit s'assurer de l'existence, de la suffisance des ressources en eau pour la lutte contre l'incendie, au regard des risques à défendre, et de la disponibilité des points d'eau destinés à cet usage. Focus (rédigé en collaboration avec le service prévention de SMACL Assurances) sur les règles à respecter et la méthodologie à mettre en œuvre.

Jusqu'en 2015, les règles d'implantation et de gestion des points d'eau servant à la défense contre l'incendie dans les communes reposaient sur les seuls pouvoirs de police générale des maires et sur d'anciennes circulaires (circulaire du 10 décembre 1951, circulaire du 20 février 1957 relative à la protection contre l'incendie dans les communes rurales, circulaire du 9 août 1967 relative au réseau d'eau potable, protection contre l'incendie dans les communes rurales).

La réforme de la défense extérieure contre l'incendie (décret n°2015-235 du 27 février 2015) s'inscrit dans une approche qui se veut pragmatique, tenant compte des risques identifiés et des sujétions de terrain. Le dispositif ne détermine plus des capacités en eau mobilisées de façon homogène sur l'ensemble du territoire (avant la réforme de 2015 les communes devaient permettre une protection sur l'ensemble de leur territoire en matière de D.E.C.I. à hauteur de 60 m³/h à 1 bar de pression pendant au moins 2 heures) mais propose une palette de ressources en eau devant être disponibles en fonction des risques. La défense extérieure contre l'incendie (D.E.C.I.) s'appuie ainsi sur une démarche de sécurité par objectif. Là où avant, le maire avait la responsabilité de mettre en place de manière uniforme la même D.E.C.I. pour l'ensemble de son territoire, la nouvelle réglementation propose une méthode d'adaptation des Points d'Eau Incendie (P.E.I.) en fonction du risque à défendre. D'où l'importance d'une analyse des risques préalable.

Quel est le cadre juridique de la DECI ?

Le cadre juridique de la DECI se décompose en trois niveaux :

1° Le cadre national de la D.E.C.I.

Il est déterminé par :

- les articles L.2213-32, L.2225-1 à 4 et L.5211-9-2-I du code général des collectivités territoriales (CGCT) ;
- les articles R.2225-1 à 10 du C.G.C.T. (issus décret n°2015-235 du 27 février 2015 relatif à la défense extérieure contre l'incendie.)
- l'arrêté du 15 décembre 2015 fixant le référentiel national de la Défense Extérieure Contre l'Incendie (NOR INTE 1522200A).

Ce référentiel national fixe :

- ▶ les différentes modalités de création, d'aménagement, de gestion et d'accessibilité des points d'eau incendie identifiés ;
- ▶ les caractéristiques techniques des points d'eau incendie ainsi que des modalités de leur signalisation ;
- ▶ les conditions de mise en service et de maintien en condition opérationnelle de ces points d'eau incendie ;
- ▶ l'objet des contrôles techniques, des actions de maintenance et des reconnaissances opérationnelles ;
- ▶ les modalités d'échange d'informations entre les services départementaux d'incendie et de secours et les services publics de l'eau ;
- ▶ les informations relatives aux points d'eau incendie donnant lieu à recensement et traitement au niveau départemental et des modalités de leur communication aux maires ou aux présidents d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsqu'ils sont compétents.

2° Le cadre départemental de la D.E.C.I.

Chaque département a dû adapter les prescriptions au contexte de son territoire par la rédaction d'un règlement départemental de défense extérieure contre l'incendie (R.D.D.E.C.I.). Elaboré par le SDIS, il fait l'objet d'un arrêté préfectoral. L'objectif du règlement est de définir les principes généraux relatifs au dimensionnement, à l'implantation et à l'utilisation des points d'eau destinés à la défense extérieure contre l'incendie. Il devient ainsi le texte réglementaire à appliquer pour le département en dehors du domaine de la défense des forêts et des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (réglementations spécifiques). Ce règlement a notamment pour objet de :

- ▶ Caractériser les différents risques présentés par l'incendie, en particulier des différents types de bâtiment, d'habitat, ou d'urbanisme ;
- ▶ Préciser la méthode d'analyse et les besoins en eau pour chaque type de risque ;
- ▶ Préciser les modalités d'intervention en matière de défense extérieure contre l'incendie des différents acteurs (communes, des établissements publics de coopération intercommunale lorsqu'ils sont compétents, du service départemental d'incendie et de secours, des services publics de l'eau, des gestionnaires des autres ressources d'eau et des services de l'Etat chargés de l'équipement, de l'urbanisme, de la construction, de l'aménagement rural et de la protection des forêts contre l'incendie, ainsi que, le cas échéant, d'autres acteurs et notamment le département et les établissements publics de l'Etat concernés) ;
- ▶ Intégrer les besoins en eau définis par les plans départementaux ou interdépartementaux de protection des forêts contre les incendies prévus aux articles L. 133-2 et R. 133-1 et suivants du code forestier ;
- ▶ Fixer les modalités d'exécution et la périodicité des contrôles techniques, des actions de maintenance et des reconnaissances opérationnelles des points d'eau incendie ;
- ▶ Définir les conditions dans lesquelles le service départemental d'incendie et de secours apporte son expertise en matière de défense extérieure contre l'incendie aux maires ou aux présidents d'établissements public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsqu'ils sont compétents ;
- ▶ Déterminer les informations qui doivent être fournis par les différents acteurs sur les points d'eau incendie.

3° Le cadre communal ou intercommunal

Il comporte deux volets : le premier est facultatif (mais conseillé), le second est obligatoire.

► **Le schéma communal ou intercommunal (facultatif mais conseillé) :**

Il est élaboré pour chaque commune ou E.P.C.I. à fiscalité propre à l'initiative du maire ou du président de l'E.P.C.I., qui l'arrête après avis du S.D.I.S. et des autres partenaires compétents (gestionnaires des réseaux d'eau notamment). Il analyse les différents risques présents sur le territoire de la commune ou de l'intercommunalité. Il prend en compte le développement projeté de l'urbanisation pour définir les besoins de ressources en eau à prévoir. Il identifie le type de risques couverts et met en évidence ceux pour lesquels il conviendrait de disposer d'un complément pour être en adéquation avec le règlement départemental. Il permet la planification des équipements de renforcement ou de complément de cette défense. Le schéma communal est modifié et révisé à l'initiative du maire. Lorsqu'il comporte un plan d'équipement, il est mis à jour à l'achèvement de chaque phase.

► **L'arrêté municipal ou intercommunal (obligatoire)**

Il doit identifier les risques à prendre en compte et fixer, en fonction de ces risques, la quantité, la qualité et l'implantation des points d'eau incendie identifiés pour l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours, ainsi que leurs ressources. Il doit comporter a minima la liste des points d'eau incendie (PEI) de la commune ou de l'intercommunalité.

Quelles responsabilités de la commune ?

Relèvent du service public de défense extérieure contre l'incendie dont sont chargées les communes (ou les établissements publics de coopération intercommunale lorsqu'ils sont compétents) :

1° Les travaux nécessaires à la création et à l'aménagement des points d'eau incendie identifiés ;

2° L'accessibilité, la numérotation et la signalisation de ces points d'eau ;

3° En amont de ceux-ci, la réalisation d'ouvrages, aménagements et travaux nécessaires pour garantir la pérennité et le volume de leur approvisionnement ;

4° Toute mesure nécessaire à leur gestion ;

5° Les actions de maintenance destinées à préserver les capacités opérationnelles des points d'eau incendie.

Une carence fautive de la commune est de nature à engager sa responsabilité. Tel peut être notamment le cas dans l'hypothèse d'une insuffisance en eau qui entrave la lutte contre l'incendie.

Ainsi, engage la responsabilité de la commune :

- L'insuffisance de points d'eau dans un hameau qui a contraint les pompiers à s'approvisionner dans une mare distante de 400 mètres du sinistre (CAA Douai, 23 mars 2000, n°96DA01871) ;
- Le mauvais fonctionnement du réseau communal de distribution d'eau (aggravation de l'incendie) (CAA Nancy, 23 septembre 1999, n°96NC01756) ;
- L'insuffisance du nombre des poteaux d'incendie à proximité du lieu du sinistre, alors que la commune avait été informée de cette situation par lettre du SDIS (CAA Nantes, 09 novembre 2004, n°02NT00392) ;
- Une pression d'eau largement insuffisante (défaillance des deux bouches d'incendie les plus proches du sinistre). Cette défaillance a aggravé les dommages résultant de l'incendie. La commune est condamnée à réparer 40% des dommages, le juge ayant en effet tenu compte du fait que l'aggravation de l'incendie a été notablement favorisée par la structure en bois du salon dans lequel s'est déclaré le sinistre et qui était recouvert d'une toiture goudronnée hautement inflammable (CAA Nantes, 29 septembre 2009, n° 08NT03245).

A contrario, la responsabilité d'une commune n'a pas été engagée suite à l'indisponibilité d'une borne incendie n'ayant ni entravé la mise en place de secours, ni aggravé les conséquences dommageables du sinistre (CAA Paris, 27 juillet 2005, n°02PA03147). Dans un autre sinistre, le juge a relevé que même si les services d'incendie avaient disposé de réserves d'eau suffisantes (les sapeurs-pompiers avaient éprouvé des difficultés d'approvisionnement en eau dès le début de leur intervention), il n'apparaît pas que les dommages subis par le hangar et son contenu auraient pu être évités ou même limités dès lors que le bâtiment était entièrement en feu à l'arrivée des secours, que la propagation du feu a été extrêmement rapide et violente. Par conséquent, les manquements de la commune à ses obligations à cet égard sont restés sans incidence sur les dommages et ne peuvent par suite engager sa responsabilité (CAA Lyon, 3 janvier 2013, n° 12LY00082).

Le pouvoir de police relatif à la défense extérieur contre l'incendie peut-il être transféré au président de l'EPCI ?

Oui. L'article L 5211-9-2 du CGCT rend possible le transfert du pouvoir de police spéciale de la D.E.C.I. du maire vers le président de l'E.P.C.I. à fiscalité propre. Seule condition préalable à ce transfert facultatif, il faut que le service public de la D.E.C.I. soit transféré à l'E.P.C.I. à fiscalité propre. Ainsi, la commune et le maire peuvent transférer l'intégralité du domaine de la D.E.C.I. (service public et pouvoir de police) à un E.P.C.I. à fiscalité propre, s'ils le souhaitent. Contrairement à d'autres domaines où le transfert de police est automatique en cas de transfert de la compétence, il s'agit ici d'un transfert optionnel. Il est décidé par arrêté du représentant de l'Etat dans le département, après accord de tous les maires des communes membres et du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du groupement de collectivités.

Derrière la formulation très laconique « le maire assure la défense extérieure contre l'incendie » de l'article L2213-32 du Code Général des Collectivités Territoriales, il faut comprendre qu'au titre de son pouvoir de police spéciale le maire doit s'assurer de l'existence, de la suffisance des ressources en eau pour la lutte contre l'incendie, au regard des risques à défendre, et de la disponibilité des points d'eau destinés à

cet usage. En effet la défense extérieure contre l'incendie a pour objet d'assurer, en fonction des besoins résultant des risques à prendre en compte, l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours par l'intermédiaire de points d'eau identifiés à cette fin. Et les communes sont compétentes à ce titre pour la création, l'aménagement et la gestion des points d'eau nécessaires à l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours. Elles peuvent également intervenir en amont de ces points d'eau pour garantir leur approvisionnement.

Rappelons également qu'au titre de son pouvoir de police générale (article L2212-2 du Code général des collectivités territoriales) le maire doit « assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique », ce qui comprend notamment « le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, [...] de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistances et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ».

Responsabilités dans la prévention des incendies

13^e législature

Question écrite n° 10499 de M. Jean Louis Masson (Moselle - NI)

publiée dans le JO Sénat du 15/10/2009 - page 2401

M. Jean Louis Masson attire l'attention de M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales sur les retards tout à fait inacceptables mis pour répondre aux questions écrites, ce qui entraîne la radiation des questions du rôle du Sénat et l'obligation de les déposer à nouveau. Dans certains cas, la négligence ministérielle est telle que même des questions réinscrites une seconde fois n'obtiennent pas de réponse. C'est notamment le cas de la question qu'il a posée le 19 juillet 2007, laquelle reposait une précédente question déjà posée le 7 avril 2005 et restée également sans réponse. Il lui renouvelle donc ladite question. Plus précisément, il attire son attention sur le fait que le pouvoir de police du maire s'étend à la prévention des incendies et notamment à l'entretien des bouches d'incendie ou des réservoirs d'eau. Lorsque, suite à un incendie, il s'avère que la fourniture d'eau a été insuffisante, il souhaiterait qu'il lui indique s'il s'agit d'une faute lourde ou si la responsabilité de la commune est simplement engagée pour faute simple. Il souhaiterait également savoir si, à titre personnel, le maire peut être l'objet de poursuites pénales et, si oui, quelles sont les protections dont il peut bénéficier. Transmise au Ministère chargé des collectivités territoriales

Réponse du Ministère chargé des collectivités territoriales

publiée dans le JO Sénat du 02/06/2011 - page 1469

Conformément aux dispositions de l'article L. 2212-2(5°) du code général des collectivités territoriales (CGCT), la police municipale comprend « le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies (...) ». Le maire doit ainsi s'assurer de la suffisance des moyens de lutte contre l'incendie. Cette obligation recouvre en particulier celle de veiller à la disponibilité et au fonctionnement des points d'eau pour l'alimentation des services d'incendie et de secours. Lorsqu'il s'avère que la fourniture d'eau a été insuffisante, la jurisprudence administrative a, dans un premier temps, considéré que la responsabilité de la commune pouvait être engagée pour faute lourde. La carence du maire dans l'exercice de son pouvoir de police a ainsi engagé la responsabilité de la commune pour faute lourde, en raison du défaut de pression à la bouche d'eau résultant d'une insuffisance d'entretien de l'installation (CE, 15 mai 1957, Commune de Tinquieux), de l'absence de mesure prise pour assurer une alimentation en eau suffisante de la bouche, alors que la commune avait été informée par la compagnie des eaux d'une baisse de pression importante (CE, 2 décembre 1960, Strohmaier et compagnie Le Phoenix), ou encore de l'impossibilité de fournir aux pompiers de l'eau sous pression dans les quinze

premières minutes suivant leur arrivée, en raison de la vétusté de l'installation (CE, 14 octobre 1964, Ville de Pointe-à-Pitre). La faute de la victime peut exonérer la commune de sa responsabilité. En fonction des circonstances, cette exonération peut être partielle (CE, 15 mai 1957, précité ; CE, 13 octobre 1976, Commune de Mazières-en-Gâtine) ou totale (CE, 15 avril 1983, Fédération nationale des coopératives de consommation). La responsabilité de la commune peut également être atténuée lorsqu'en dépit d'un dysfonctionnement de la bouche d'incendie, la propagation de l'incendie et la destruction du bâtiment était inévitable en raison de mode de construction de celui-ci (CE, 13 février 1980, Dumy). La jurisprudence administrative a par la suite évolué de telle sorte que la responsabilité de la commune peut être engagée pour faute simple en cas de défaillance du service de lutte contre l'incendie, notamment en raison de l'impossibilité de faire fonctionner une motopompe (CE, 29 avril 1998, Commune de Hannapes). En ce qui concerne les communautés urbaines, celles-ci exercent de plein droit les compétences en matière de services d'incendie et de secours à la place des communes membres (art. L. 5215-20[5°] du CGCT). Dans la mesure où le transfert de compétences à la communauté urbaine emporte transfert au président de toutes les attributions conférées au maire, en vertu de l'article L. 5215-24 du CGCT, la responsabilité de la communauté urbaine peut être engagée en cas de défaillance de la bouche d'incendie (CAA Nancy, 7 novembre 1991, req. n° 89NC 00631). Du point de vue pénal, la responsabilité du maire pourrait être recherchée pour mise en danger délibérée de la vie d'autrui sur le fondement de l'article 121-3 du code pénal, s'il est établi que le maire n'a pas accompli les « diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie » (art. L. 2123-24, alinéa 1, du CGCT). Conformément aux dispositions de l'article L. 2123-34, alinéa 2, du CGCT, la commune est tenue d'accorder sa protection au maire lorsque celui-ci fait l'objet de « poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions ». Il convient par ailleurs de souligner que l'article 42 bis de la proposition de loi n° 3035 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 15 décembre 2010 pour discussion en deuxième lecture, prévoit de créer une police municipale spéciale de défense extérieure contre l'incendie. Ce projet de texte prévoit ainsi la possibilité pour les maires des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de transférer au président de l'EPCI cette police spéciale, consistant en « l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours par l'intermédiaire de points d'eau identifiés à cette fin ».

Code de la Sécurité intérieure

Articles L 131-1 ; L 132-1 ; L 742-1 ; L 742-2

Article L131-1 Version en vigueur depuis le 01 janvier 2015
Modifié par ORDONNANCE n°2014-1543 du 19 décembre 2014 - art. 11

Le pouvoir de police du maire est défini aux chapitres II et III du titre Ier du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, sous réserve à Paris des dispositions de l'article L. 2512-13 du même code et dans la métropole de Lyon des dispositions de l'article L. 3642-2 du même code. Pour les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, ce pouvoir est défini à la première section du chapitre II du titre IV du livre V de la deuxième partie du même code.

Article L132-1 Création Ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 - Annexe, v. init.

Le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique et de prévention de la délinquance, sauf application des dispositions des articles L. 742-2 à L. 742-7.

Article L742-1 Version en vigueur depuis le 26 janvier 2023
Modifié par LOI n°2023-22 du 24 janvier 2023 - art. 27

La direction des opérations de secours relève de l'autorité de police compétente en application des dispositions de l'article L. 132-1 du présent code et des articles L. 2211-1, L. 2212-2 et L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, sauf application des dispositions prévues par les articles L. 742-2 à L. 742-7.

Le directeur des opérations de secours est assisté d'un commandant des opérations de secours en application de l'article L. 1424-4 du code général des collectivités territoriales.

Les opérations de secours sont constituées par un ensemble d'actions ou de décisions caractérisées par l'urgence qui visent à soustraire les personnes, les animaux, les biens et l'environnement aux effets dommageables d'accidents, de sinistres, de catastrophes, de détresses ou de menaces. Elles comprennent les opérations réalisées dans le cadre des missions définies à l'article L. 1424-2 du même code.

Article L742-2 Modifié par LOI n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 - art. 75

En cas d'accident, sinistre ou 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.

Lorsque le représentant de l'Etat prend la direction des opérations de secours, il en informe les maires des communes dont le territoire est concerné par ces opérations.

Droit appliqué aux services d'incendie et de secours

Marc Genovese, 9^{ème} édition, 2022, France Sélection. Extrait

Paragraphe 3 : La notion de « *direction des opérations de secours* »

La notion de *direction des opérations de secours* doit être entendue strictement. Elle retrouve l'autorité de police en la personne du directeur des opérations de secours. Là encore, l'autorité de l'État s'impose.

1. Le directeur des opérations de secours

La notion de *direction des opérations de secours* paraît à première vue évidente, et semble faire allusion à la conduite effective des opérations de secours sur le terrain.

La lutte contre l'incendie ou contre un ennemi du même type demande la mise en œuvre d'une véritable stratégie, que seul un véritable chef de guerre peut appréhender. C'est bien ce sens qui a été retenu par le décret de 1875 (article 20) : *En cas d'incendie, la direction et l'organisation des secours appartiennent exclusivement à l'officier commandant ou au sapeur-pompier le plus élevé en grade, qui donne seul des ordres aux travailleurs. L'autorité locale conserve ses droits pour le maintien de l'ordre pendant le sinistre.*

Ces dispositions ont été reprises par le décret du 10 novembre 1903 (article 25), et celui du 13 août 1925 (article 25). Le décret du 7 mars 1953 opère une modification en plaçant la direction des secours sous l'autorité du maire (article 33) :

En cas de sinistre, la direction et l'organisation des secours relèvent, sous l'autorité du maire, du chef de corps local de sapeurs-pompiers jusqu'à l'intervention du centre de secours...

Mais la direction reste confiée à un sapeur-pompier et conserve donc une connotation technique.

L'article 34 confirme ces attributions en précisant que « *la direction des secours appartient à l'inspecteur départemental des services d'incendie dès qu'il arrive sur les lieux du sinistre ou à l'officier de sapeurs-pompiers désigné par le préfet* ».

La loi *Sécurité civile* est venue apporter un changement radical en donnant à la notion de *direction des opérations de secours* un sens juridique.

La direction des opérations de secours relève de l'autorité de police compétente en vertu des articles L. 131-1 et L. 131-13 du code des communes. (article 5).

Ainsi, c'est le critère de la compétence territoriale qui détermine l'autorité chargée de la direction des opérations de secours au titre de ses pouvoirs de police, hormis

le cas de la mise en œuvre des pouvoirs de substitution ou d'application de règles particulières. Dans la plupart des cas, c'est donc le maire qui est l'autorité exclusive, le sinistre s'étendant rarement au delà du territoire communal.

Le préfet peut être concerné si l'événement justifie la mise en œuvre de ses pouvoirs de police propres.

La loi relative aux services d'incendie n'a pas apporté de modifications de ce point de vue, et rappelle que « 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 respectifs de police » (article 3).

Dans l'exercice de leurs pouvoirs respectifs de police, le préfet et le maire mettent en œuvre les moyens relevant du service départemental d'incendie et de secours ou des corps communaux ou intercommunaux dans les conditions prévues par un règlement opérationnel arrêté par le préfet » (article 4).

Les lois du 13 août 2004 et du 25 novembre 2021 ont confirmé la notion de direction des opérations de secours. L'article L742-1 du code de la sécurité intérieure dispose ainsi que « la direction des opérations de secours relève de l'autorité de police compétente en application des dispositions de l'article L 132-1 du présent code et des articles L 2211-1.L 2212-2 et L 2215-1 du code général des collectivités territoriales, sauf application des dispositions prévues par les articles L 742-2 à L 742-7.

Le directeur des opérations de secours est assisté d'un commandant des opérations de secours en application de l'article L 1424-4 du code général des collectivités territoriales. »

La direction juridique des secours n'a donc pas effacé la direction technique qui demeure nécessaire dans la mise en œuvre des moyens. La complémentarité s'inscrit au travers d'un lien de subordination. C'est le directeur départemental des services d'incendie et de secours (DD SIS) qui en a la charge au plus haut niveau.

Le DD SIS exerce, sous l'autorité du préfet ou du maire, les missions dont il est chargé par chacun d'entre eux dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police (article 34 du décret du 6 mai 1988).

Sous l'autorité du préfet ou du maire agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police, il est chargé également de la mise en œuvre opérationnelle de l'ensemble des moyens de secours et de lutte contre l'incendie (article 35 de la loi relative aux services d'incendie).

La loi du 13 août 2004 a confirmé le lien existant entre le directeur départemental et les autorités de police : « Le directeur départemental des services d'incendie et de secours est placé sous l'autorité du représentant de l'État dans le département et, dans le cadre de leur pouvoir de police, des maires, pour la direction opérationnelle du corps départemental des sapeurs-pompiers ;

la direction des actions de prévention relevant du service départemental d'incendie et de secours ; le contrôle et la coordination de l'ensemble des corps communaux et intercommunaux ;

la mise en œuvre opérationnelle de l'ensemble des moyens de secours et de lutte contre l'incendie » (art. L. 1424-33 du CGCT).

On parle désormais de commandant des opérations de secours (COS) pour désigner le gradé ou l'officier chargé d'assurer la direction technique des opérations.

Le COS agit sous l'autorité du DOS (directeur des opérations de secours) et applique ses directives, le cas échéant.

La notion de DOS traduit la compétence juridique et influence directement la détermination des responsabilités éventuelles.

Les textes ont prévu un certain nombre d'exceptions à la compétence communale, confiant ainsi la direction des secours à l'autorité de l'État. La loi de modernisation de la sécurité civile a expressément prévu les circonstances où la direction des opérations de secours est exercée par le préfet.

2. L'affirmation de l'autorité de l'État

Le préfet peut disposer de la qualité de directeur des opérations de secours, en application de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, qui l'autorise, en se substituant au maire, à prendre toute mesure intéressant la sécurité.

Cette procédure de droit commun dite de substitution reste peu utilisée.

En revanche, le préfet se voit confier la direction des opérations par l'application d'un ensemble de dispositions, non plus fondées sur des critères de territorialité, mais d'opportunité.

La loi *Sécurité civile* avait déjà opéré un transfert de compétence au bénéfice du préfet dans le cas d'un plan ORSEC ou un plan d'urgence.

En cas de déclenchement d'un plan ORSEC ou d'un plan d'urgence, les opérations de secours sont placées, dans chaque département, sous l'autorité du représentant de l'État dans le département (article 5).

Ce texte a confirmé les termes de la loi du 2 mars 1982, qui l'avait déjà expressément prévu (article 101).

La compétence du préfet en cas de plan ORSEC a été affirmée dès l'instruction interministérielle du 5 février 1952 (pour une information complète sur le plan ORSEC, voir J. Marion, *La police de la sécurité en temps de paix et l'instruction interministérielle du 5 février 1952*, thèse, Montpellier, 1956 ; voir aussi M. Prieur, *Les plans ORSEC, Droit et Ville*, n° 20, 1985, p. 201 ; *Les plans ORSEC, Bilan et perspectives*, séminaire relatif à la sécurité civile, groupe 19 juillet 1986, Ecole nationale d'administration).

La loi du 2 mars 1982 lui a apporté la consécration législative.

La loi *Sécurité civile* avait élargi le concept de plan ORSEC en lui prêtant une dimension nouvelle.

Désormais, il existait un plan ORSEC national (article 6), préparé par le ministre de l'intérieur et déclenché par le Premier ministre.

De même, avait été envisagé un plan ORSEC de zone (article 7), préparé et déclenché par le préfet de zone.

Le plan ORSEC départemental demeurait, bien entendu, sous la coordination du préfet qui le prépare et peut le déclencher (article 9).

Le plan ORSEC n'est longtemps resté qu'un schéma général d'organisation axé autour de trois principes (voir Y. Caumes et L. Trogi, *Plans ORSEC et plans d'urgence*, *La Revue juridique des pays de Vaucluse*, 1994, n° spécial, *La crise et le droit de la sécurité civile*, p. 39).

Lentement, il a été complété, notamment par *les annexes spécialisées attachées à un risque particulier (ORSEC TOX, ORSEC RAD, SATER, POLMAR...)*.

Depuis 1952, on a recensé un peu plus de deux cent applications en France.

La loi de modernisation de la sécurité civile est revenue sur la notion de plan ORSEC avec la volonté de le moderniser et de le simplifier (voir article 14 de la loi et décret n° 2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC). L'appellation même a été modifiée puisqu'il s'agit désormais de l'Organisation de Réponse de Sécurité Civile et non plus d'Organisation des Secours.

Le plan ORSEC national a disparu et peuvent coexister des plans ORSEC de département, de zone et maritime. Le plan ORSEC départemental détermine, compte tenu des risques existant dans le département, l'organisation générale des secours et recense l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre. Il définit les conditions de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours. Il comprend des dispositions générales et des dispositions propres à certains risques particuliers.

Le plan ORSEC départemental est arrêté par le représentant de l'État dans le département. Une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 29 décembre 2006 a établi un guide méthodologique « ORSEC départemental » dont le but est de rassembler avec la même approche et dans un même ensemble documentaire toute la doctrine, les éléments réglementaires ou méthodologiques nécessaires à la planification.

Le plan ORSEC de zone recense l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre en cas de catastrophe affectant deux départements au moins de la zone de défense ou rendant nécessaire la mise en œuvre de moyens dépassant le cadre départemental. Il fixe les conditions de la coordination des opérations de secours, de l'attribution des moyens et de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours.

Le plan ORSEC de zone est arrêté par le représentant de l'État dans le département du siège de la zone de défense.

Le plan ORSEC maritime détermine, compte tenu des risques existants en mer, l'organisation générale des secours et recense l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre. Il définit les conditions de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours.

Le plan ORSEC maritime comprend des dispositions applicables en toute circonstance, et des dispositions propres à certains risques particuliers pouvant survenir en mer.

Le plan ORSEC maritime est arrêté par le représentant de l'État en mer.

Les plans ORSEC sont élaborés et révisés au moins tous les cinq ans. S'il connaît des limites, le plan ORSEC a malgré tout contribué à l'amélioration de l'organisation des secours.

La notion de plan d'urgence, apparue aux côtés du plan ORSEC, à l'occasion de l'énoncé de l'article 101 de la loi du 2 mars 1982, présentait un caractère différent.

Elaborée en 1982, et rappelée furtivement par la *loi Montagne* du 9 janvier 1985, la notion de plan d'urgence n'a été précisée qu'avec la loi *Sécurité civile* et ses décrets d'application, dont le décret du 6 mai 1988 relatif aux plans d'urgence.

Les plans d'urgence prévoient les mesures à prendre et les moyens de secours à mettre en œuvre pour faire face à des risques de nature particulière ou liés à l'existence et au fonctionnement d'installations ou d'ouvrages déterminés.

Les plans d'urgence comprenaient alors :

1. les plans particuliers d'intervention ;
2. les plans destinés à porter secours à de nombreuses victimes (appelés plus communément *plans rouges*) ;
3. les plans de secours spécialisés liés à un risque défini.

La loi précisait que la mise en œuvre d'un plan d'urgence ne faisait pas obstacle au déclenchement d'un plan ORSEC, si les circonstances le justifient.

Le décret d'application disposait que c'est le préfet qui prépare, arrête et déclenche les plans d'urgence.

Le plan d'urgence était destiné à répondre à une situation définie, de façon rapide et spécialisée. On lui attribuait le caractère de plan d'action contrairement au plan ORSEC qui est un plan général d'organisation.

Sans entrer dans le détail du contenu des différents plans d'urgence, on peut affirmer qu'ils permettaient de couvrir dans un département l'ensemble des risques particuliers, mais aussi les événements graves notamment ceux qui causent de nombreuses victimes (en fait le plan rouge, 1er échelon, pouvait être déclenché en présence de moins de cinq victimes).

L'existence conjointe des plans d'urgence et des plans ORSEC n'était pas faite pour simplifier l'organisation des secours. Aussi, le législateur, dans son œuvre de simplification, a fait disparaître les plans d'urgence tels qu'ils résultaient de la loi du 22 juillet 1987 et a organisé le dispositif autour de la seule notion de plan ORSEC. Les PPI (plans particuliers d'intervention) demeurent, mais constituent désormais un volet des dispositions spécifiques du plan ORSEC départemental (voir décret n° 2005-1158 du 13 septembre 2005 relatif aux plans particuliers d'intervention concernant certains ouvrages ou installations fixes, arrêtés du 5 janvier 2006 pris en application du décret, JO du 17 janvier 2006, p. 625 et 626 et circulaire du ministre de l'intérieur du 21 septembre 2007, NOR : INTR0700092C).

La loi du 13 août 2004 a prévu en son article 15 que les dispositions spécifiques des plans ORSEC prévoient les mesures à prendre et les moyens de secours à mettre en œuvre pour faire face à des risques de nature particulière ou liés à l'existence et au fonctionnement d'installations ou d'ouvrages déterminés. La nouvelle doctrine ORSEC repose sur un tronc commun de gestion multicrise qui intègre des modules d'action (plan NOVI pour nombreuses victimes en remplacement des plans rouges, hébergement, électro-secours...) et des dispositions spécialisées relatives à des risques identifiés (inondation, transport de matières dangereuses, cyclones...).

L'intervention de l'État est donc réaffirmée et il s'en suit un partage de compétences lié aux faits et à leur gravité.

Les prérogatives de l'autorité locale restent entières et ignorent l'intervention *supérieure*, pour préserver la sécurité des administrés au quotidien.

En revanche, un événement qui présente un caractère de gravité particulier, ou qui touche un secteur sensible n'a plus guère de chance d'échapper à l'action du préfet qui va pouvoir s'imposer, par la mise en œuvre d'un plan ORSEC.

La loi de consolidation de notre modèle de sécurité civile (Loi du 25 novembre 2021) a introduit un article L 115-1 du code de la sécurité intérieure qui affirme le rôle du préfet dans la gestion territoriale des crises :

« En cas de situation de crise susceptible de dépasser la réponse courante des acteurs assurant ou concourant à la protection générale des populations ou à la satisfaction des besoins prioritaires définis à l'article L 732-1, le représentant de l'Etat dans le département assure la direction des opérations..... »

Au delà des pouvoirs de substitution et des plans ORSEC, il ne faut pas oublier que le préfet a une vocation naturelle à organiser les secours lorsque le théâtre des opérations dépasse le cadre d'une commune. La loi du 13 août 2004 a synthétisé les pouvoirs du préfet au travers de son article 17 :

En cas d'accident, de sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune, le représentant de l'État dans le département mobilise les moyens de secours relevant de l'État, 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.

La même compétence est conférée au préfet de zone et au préfet maritime dans leur cadre respectif d'action (art. 18, 19 et 20 de la loi).

Il est à noter que la direction des opérations de secours, lorsqu'elle relève de l'État, est toujours assurée par une autorité proche du terrain. Il en est ainsi lorsque l'événement intéresse la zone de défense ou lorsqu'il est d'ampleur nationale. Dans ce dernier cas, le ministre chargé de la sécurité civile, ou le ministre chargé de la mer, le cas échéant, coordonne la mise en œuvre des moyens publics et privés. Il peut également réquisitionner les moyens privés nécessaires et les attribuer à l'autorité chargée de la direction des opérations de secours qui sera en fait un préfet de département.

La loi a par ailleurs confié au préfet des prérogatives relatives à des risques particuliers. Ainsi, la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification de la qualité du droit a introduit un article L. 2215 -9 du code général des collectivités territoriales visant à préciser la direction des opérations de secours dans les tunnels :

Lorsqu'un tunnel ou un pont s'étend sur plusieurs départements, la direction des opérations de secours, relevant de la police municipale en application de l'article L. 2212-2, est confiée, en cas d'accident, sinistre ou catastrophe, pour les tunnels routiers visés à l'article L. 118-1 du code de la voirie routière, au représentant de l'État compétent pour intervenir comme autorité administrative chargée de la sécurité et désigné par arrêté ministériel, et, pour les autres tunnels et ponts, au représentant de l'État dans le département sur le territoire duquel la longueur d'implantation de l'ouvrage est la plus longue.

Le ministre de l'Intérieur a souhaité réaffirmer le rôle de l'État et la place essentielle du préfet de département dans le dispositif de sécurité civile (voir NOR : INTK1512505C du 26 mai 2015).

La loi a confié au maire et au préfet de département des pouvoirs déterminants en vue de garantir la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement.

L'activation des services d'incendie souligne la symbiose qui a été réalisée entre les obligations juridiques d'une part, et leur nécessaire concrétisation sur le terrain d'autre part.

Arrêts de juridictions administratives. Extraits

CE, 8 octobre 1975, Sté d'assurances modernes des agriculteurs de France
CE, 5 mars 1943, Chavat
CE, 13 mars 1963, SDIS de l'Aisne
CAA Lyon, 20 décembre 1989, Commune de Roquevaire
CE, 19 janvier 1962, Ministre de l'agriculture c/Barcons et commune de Vernet-les-Bains
CE 14 mars 1986, Communauté urbaine de Lyon c/ Société Sapi

SUR LES CONCLUSIONS DIRIGEES CONTRE LA COMMUNE DE
POUILLY-EN-AUXOIS : CONSIDERANT QU'AUX TERMES DE L'ARTICLE
97-6° DU CODE DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE, LE SOIN DE
PREVENIR ET DE COMBATTRE LES INCENDIES INCOMBE DANS
CHACQUE COMMUNE AUX AUTORITES MUNICIPALES ; QUE LA
CIRCONSTANCE QUE, SUR LE TERRITOIRE D'UNE COMMUNE, LA
LUTTE CONTRE LES INCENDIES EST ASSUREE PAR LE CENTRE DE
SECOURS DU SERVICE DEPARTEMENTAL DE L'INCENDIE ETABLI DANS
UNE AUTRE COMMUNE, N'A PAS POUR EFFET D'ENGAGER
DIRECTEMENT LA RESPONSABILITE DE CETTE DERNIERE COMMUNE
A L'EGARD DES VICTIMES ; QUE, PAR SUITE, SEULE LA
RESPONSABILITE DE LA COMMUNE DE SAINTE-SABINE POUVAIT
ETRE RECHERCHEE A RAISON DES CONDITIONS DANS LESQUELLES A
ETE CONDUITE LA LUTTE CONTRE L'INCENDIE QUI A RAVAGE LE
CHATEAU DU SIEUR BOURGEOIS, SITUE SUR LE TERRITOIRE DE
CETTE COMMUNE, ET QUE LES CONCLUSIONS PRESENTEES CONTRE
LA COMMUNE DE POUILLY-EN-AUXOIS, DONT LE CENTRE DE
SECOURS A PARTICIPE A LA LUTTE CONTRE CET INCENDIE, SONT MAL
*(CE, 8 octobre 1975, Sté d'assurances modernes des agriculteurs de
France, etc.).*

..... Qu'il incombe aux autorités municipales de prendre toutes mesures
nécessaires pour combattre les incendies ; qu'elles ont ce devoir même quand
il n'existe pas dans la commune de service de lutte contre l'incendie...
(CE, 5 mars 1943, Chavat, Rec. Lebon).

..... Considérant que les dispositions du décret du 20 mai 1955, qui ont érigé en
établissements publics et dotés de la personnalité morale les services
départementaux de protection contre l'incendie, n'ont eu ni pour objet, ni pour effet
soit de modifier les pouvoirs de police que les autorités municipales tiennent de
l'article 97-6 précité, soit d'engager directement la responsabilité des dits services
à l'égard des victimes d'incendie lorsque ces victimes prêtent leur concours à une
commune **(CE, 13 mars 1963, SDIS de l'Aisne, Rec., p. 159).**

La responsabilité de la commune sur le territoire de laquelle s'est déclaré le sinistre, à laquelle incombait en vertu de l'article L. 131-2 du code des communes, le soin de prévenir et de faire cesser les incendies, n'est pas affectée par les circonstances que certaines des équipes engagées dans la lutte contre le feu ne relevaient pas des autorités municipales **(CAA Lyon, 20 décembre 1989, Commune de Roquevaire, Rec., p. 523).**

..... Si une commune est responsable vis-à-vis des victimes des dommages causés par celles-ci au cours de la lutte contre un incendie survenu sur son territoire, elle est fondée à appeler en garantie devant le juge administratif toute personne publique qui, par sa faute, aurait aggravé le dits dommages. **(CE , 19 janvier 1962, Ministre de l'agriculture c/Barcons et commune de Vernet-les-Bains)**

..... Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1966 : "sont transférées à la communauté urbaine les compétences des communes dans les domaines suivants : ... 5° services de secours et de lutte contre l'incendie..." ; que l'article 11 de la même loi dispose que : "La communauté urbaine est substituée de plein droit, pour l'exercice de ses compétences aux communes, syndicats ou districts préexistants..." et qu'aux termes de l'article 12 "le transfert de compétences emporte transfert au président et au conseil de communauté de toutes les attributions conférées ou imposées par les lois respectivement au maire et au conseil municipal" ; qu'il résulte de ces dispositions législatives que les dommages imputables à des défauts d'organisation ou de fonctionnement des services de secours et de lutte contre l'incendie engagent la responsabilité de la communauté urbaine ; Considérant qu'en l'espèce, la communauté urbaine de Lyon, à laquelle ont été transférées notamment les compétences de la commune de Charly en matière de lutte contre l'incendie, n'est pas fondée à soutenir, nonobstant la circonstance que le service des eaux est assuré par le syndicat intercommunal de distribution d'eau de la région de Millery et Mornant, que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Lyon a ordonné une expertise aux fins de rechercher si sa responsabilité est engagée à l'égard de la société SAPI à l'occasion du sinistre survenu le 14 janvier 1977.

(CE, 14 mars 1986, Communauté urbaine de Lyon c/Sté Sapi)

..... Sur la responsabilité de la COMMUNAUTE URBAINE DE LILLE :
Considérant qu'il résulte de l'instruction que les sapeurs-pompiers du centre de secours d'Halluin, alertés à 0h37, sont arrivés sur les lieux du sinistre à 0h44 et ont immédiatement combattu l'incendie qui s'était déclaré au rez-de-chaussée de l'immeuble ; que les flammes ont été abattues à 0h50 ; que, dès qu'il a paru possible, eu égard à la chaleur et aux fumées, de porter secours aux trois personnes inanimées qui se trouvaient dans une pièce du premier étage donnant sur la rue, un sauveteur a pénétré dans cette pièce par la fenêtre au moyen d'une échelle à coulisse ; que la première personne secourue a pu être descendue par cette échelle à 1h05 et réanimée par les équipes médicales présentes sur les lieux ;
..... Considérant, en revanche, qu'il résulte de l'instruction que, pour descendre les deux autres personnes, les services de secours ont décidé, alors même que la fenêtre permettant leur évacuation n'était située qu'à quatre mètres du sol, d'utiliser l'échelle pivotante automatique qui avait servi à combattre l'incendie ; que cette manoeuvre, qui a nécessité l'installation d'une nacelle sur l'échelle pivotante, a contraint les sauveteurs à maintenir le jeune Jérôme X..., inanimé, au bord de la fenêtre du premier étage pendant quatorze minutes ; qu'à son arrivée au sol, l'intéressé n'a pu être réanimé malgré les soins qui lui ont été prodigués ;
Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, eu égard, notamment, à la faible hauteur à laquelle se trouvaient les victimes, aux moyens en hommes et en matériel dont disposaient les sauveteurs et au délai qui a été nécessaire pour amener au sol Jérôme X..., le déroulement des opérations de sauvetage doit être regardé comme entaché d'erreurs constitutives d'une faute de nature à engager la responsabilité de la COMMUNAUTE URBAINE DE LILLE ; que, par suite, les consorts X... sont fondés à demander l'annulation du jugement par lequel le tribunal administratif de Lille a rejeté leur demande tendant à la condamnation de la communauté urbaine à indemniser le préjudice moral qu'ils ont subi du fait du décès de M. Jérôme X... (**CE, 29 décembre 1999, communauté urbaine de Lille**)

Code général des Collectivités territoriales

Art L 2216-2 et L 1424-8

Article L2216-2

Version en vigueur depuis le 24 février 1996

Création Loi 96-142 1996-02-21 jorf 24 février 1996

Sans préjudice des dispositions de l'article [L. 2216-1](#), les communes sont civilement responsables des dommages qui résultent de l'exercice des attributions de police municipale, quel que soit le statut des agents qui y concourent. Toutefois, au cas où le dommage résulte, en tout ou partie, de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune, la responsabilité de celle-ci est atténuée à due concurrence.

La responsabilité de la personne morale autre que la commune dont relève l'agent ou le service concerné ne peut être engagée que si cette personne morale a été mise en cause, soit par la commune, soit par la victime du dommage. S'il n'en a pas été ainsi, la commune demeure seule et définitivement responsable du dommage.

Article L1424-8

Version en vigueur depuis le 27 novembre 2021

Modifié par LOI n°2021-1520 du 25 novembre 2021 - art. 8

Sans préjudice des dispositions de l'article L. 2216-2, le transfert des compétences de gestion prévu par le présent chapitre au profit du service départemental ou territorial 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.

Arrêts juridictions administratives, extraits

CAA Nantes, 1^{er} juillet 1997, commune de Saint-Yvi
CE 29 avril 1998, Commune de Hannapes c/Mme Michaux-Lecat,
CAA Douai, 2 décembre 2004, n° 02DA00615
CAA Bordeaux, 18 juin 2013, n°12BX0025
CAA Paris, 21 septembre 1992, commune de Capesterre-Belle-Eau c/ Mme Romuald
CAA Bordeaux, 18 décembre 1990, Jouannem

..... Sur l'appel en garantie dirigé par la commune de Saint-Yvi contre le service départemental d'incendie et de secours (S.D.I.S) du Finistère :

Considérant qu'aux termes de l'article 91 de la loi du 7 janvier 1983 susvisée, alors applicable : " ...les communes sont civilement responsables des dommages qui résultent de l'exercice des attributions de police municipale, quel que soit le statut des agents qui y concourent. Toutefois, au cas où le dommage résulte, en tout ou partie, de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune, la responsabilité de celle-ci est diminuée à due concurrence. - La responsabilité de la personne morale autre que la commune dont relève l'agent ou le service concerné ne peut être engagée que si cette personne morale a été mise en cause, soit par la commune, soit par la victime du dommage ..." ; qu'il résulte de ces dispositions qu'une commune peut demander à être garantie des condamnations mises à sa charge en conséquence d'agissements fautifs commis par les agents du service départemental d'incendie et de secours à l'occasion d'une intervention qui relève de la police municipale et qui a été sollicitée par la commune, alors même que ces agents sont intervenus rapidement et avec des moyens adaptés, sans transgresser ou méconnaître les instructions éventuellement données par le maire ;

Considérant que, comme il a été dit ci-dessus, les dommages dont la réparation incombe à la commune de Saint-Yvi ont été provoqués par les agissements fautifs commis lors du déroulement de leur intervention par les agents du service départemental d'incendie et de secours du Finistère ; que, dans les circonstances de l'espèce, ces dommages doivent être regardés comme entièrement imputables à la dite faute ; que, dès lors, la commune est fondée, en application des dispositions précitées de l'article 91 de la loi du 7 janvier 1983, à demander à être garantie par l'établissement public en cause de la totalité des condamnations prononcée à son encontre **(CAA, Nantes, 1^{er} juillet 1997, commune de Saint-Yvi)**

..... Considérant qu'en vertu de l'article L. 131-2-6° du code des communes, alors applicable, le soin de prévenir et de combattre les incendies incombe dans chaque commune aux autorités municipales ; qu'aux termes de l'article 91 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 : "Les communes sont civilement responsables des dommages qui résultent de l'exercice des attributions de police municipale, quel que soit le statut des agents qui y concourent. Toutefois, au cas où le dommage résulte, en tout ou partie de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune, la responsabilité de celle-ci est atténuée à due concurrence. La responsabilité de la personne morale autre que la commune dont relève l'agent ou le service concerné ne peut être engagée que si cette personne morale a été mise en cause, soit par la commune, soit par la victime du dommage. S'il n'en a pas été ainsi, la commune demeure seule et définitivement responsable du dommage" ; qu'il est constant que, ni la commune de Hannappes, qui soutient qu'elle doit être déchargée de toute responsabilité au motif que l'intervention du Service départemental d'incendie et de secours des Ardennes s'est effectuée de manière défectueuse, ni Mme X... et la Mutuelle Assurance des Instituteurs de France, n'ont présenté, devant les premiers juges, de conclusions tendant à la mise en cause de ce service ; que, par suite, les conclusions de la commune tendant à ce que le Service départemental d'incendie et de secours des Ardennes la garantisse des condamnations prononcées contre elle, présentées pour la première fois en appel, sont nouvelles et, par suite, irrecevables. (**CE 29 avril 1998, Commune de Hannappes c/Mme Michaux-Lecat**)

....Considérant qu'il résulte du présent arrêt que les dommages dont la réparation incombe à la COMMUNE DE MONTEROLIER sont imputables à une mauvaise organisation et coordination des secours dans la période considérée comprise entre 21 h 50 et 22 h 39 ; qu'il résulte de l'instruction que les fautes ainsi commises dans l'organisation et la coordination des secours résultent de défauts dans la mise en oeuvre opérationnelle des services de secours du SERVICE DÉPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DE LA SEINE-MARITIME et plus particulièrement d'insuffisances dans le commandement des opérations au cours de la période considérée ; qu'il y a, par suite, lieu de condamner le SERVICE DÉPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DE LA SEINE-MARITIME à garantir intégralement la COMMUNE DE MONTEROLIER des sommes dont cette dernière a la charge ; Considérant qu'en ce qui concerne M. Gérard DC qui a agi en qualité de collaborateur occasionnel du service public, il résulte de l'instruction qu'au moment où M. Gérard DC a pénétré au sein des galeries souterraines, le risque existant avait déjà été révélé et était connu des pompiers membres du SERVICE DÉPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DE LA SEINE-MARITIME ; qu'en ne s'opposant pas à l'entrée de M. DC dans ces galeries et en laissant, au surplus, ce dernier y pénétrer démuné d'appareil respiratoire isolant, le SERVICE DÉPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DE LA SEINE-MARITIME qui avait la responsabilité de la mise en oeuvre opérationnelle de ses services de secours, a commis une faute ; qu'il y a lieu de condamner ce dernier à garantir à hauteur d'un tiers la COMMUNE DE MONTEROLIER des sommes que cette dernière est condamnée à verser aux ayants droit de.... (**CAA Douai, 2 décembre 2004, n° 02DA00615**)

....Considérant que, devant le tribunal administratif, le SDIS soutenait en défense que la demande des consorts D...était mal dirigée dès lors qu'elle ne mettait pas en cause, à titre principal, la commune de Basse-Terre ; qu'en relevant que les dispositions des articles L. 1424 1, L. 2212-2, L. 2216-2, L. 1424-8 du code général des collectivités territoriales autorisaient les requérants à demander soit la condamnation de la commune soit la condamnation du SDIS, à charge pour la personne publique mise en cause de se retourner contre l'autre personne publique pour la part de responsabilité qu'elle lui estimerait imputable et en concluant que le moyen du SDIS n'était donc pas fondé, le tribunal administratif n'a pas entaché son jugement de contradiction dans les motifs.....

Considérant qu'il résulte de l'instruction, notamment des constatations de l'arrêt de la cour d'appel de Basse-Terre en date du 27 mars 2001, qu'en méconnaissance de l'article 2 du règlement d'instruction et de manoeuvre selon lequel le service doit procéder à la reconnaissance des endroits exposés à un incendie afin de procéder immédiatement aux sauvetages et alors que le sergent-chef et le commandant mis en cause devant le juge pénal étaient informés de la présence d'enfants dans la maison appartenant à la famille..., ces pompiers n'ont pas procédé à la reconnaissance complète de cette maison exposant ainsi Mme J...et les enfants dont elle avait la garde au risque, qui s'est réalisé, de périr dans l'incendie ; que ce fait révèle une faute dans le fonctionnement du service de nature à engager la responsabilité du SDIS de la Guadeloupe **(CAA Bordeaux, 18 juin 2013, n°12BX00250)**

..... Considérant qu'il est constant que M. Y... a été électrocuté, lors d'un incendie survenu le 30 avril 1983, alors qu'il participait concurremment avec les pompiers de la commune à la lutte menée contre le sinistre ; que l'intéressé est décédé alors qu'il concourait à l'exécution d'un service public communal ; qu'à supposer même qu'il n'ait pas été requis, son intervention a été motivée par l'urgente nécessité de supprimer le danger ; qu'ainsi la responsabilité de la commune de Capesterre-Belle-Eau est susceptible d'être engagée à l'égard des ayant-droits de M. Y... ;

(CAA Paris, 21 septembre 1992, commune de Capesterre-Belle-Eau c/ Mme Romuald)

....Considérant...qu'il résulte des dispositions qui précèdent que, si elle s'y estime fondée, la victime d'un dommage peut rechercher directement devant la juridiction compétente la responsabilité de la personne morale dont les agents ont prêté leurs concours à l'autorité municipale dans l'exercice de ses pouvoirs en matière de lutte contre l'incendie qu'elle tient du code des communes ; qu'en tout état de cause le service départemental d'incendie et de secours de la Dordogne n'est ainsi pas fondé à demander sa mise hors de cause en tant que seule la responsabilité de la commune de Firbeix pourrait être engagée à raison des dommages imputés à des fautes lourdes commises par le service de lutte contre l'incendie. **(CAA, Bordeaux, 18 décembre 1990, Jouannem)**

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

Article expert, ENSOSP, PNRS, Aout 2019

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 - Extrait

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 concours. 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 écrit : *« 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. 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 commune(CE, 30 avril 1990, Cne de Couéron)».*

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 1er 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 sinistre (CAA Lyon, 1^{er} avril 1999, Cne de Beaurecueil)

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-ci (TA, Nantes, 28 mai 2013, n°11050)

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 ?
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 Douai :

- 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 requis (CAA Bordeaux, 20 oct 1992, Sarl Soulairol).

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 collaborateur (CAA Nantes, 22 juin 2017, n° 16NT00102). 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.

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.

CAA Nantes, 14 novembre 2014, SDIS de l'Orne, n° 13NT00457

Cour Administrative d'Appel de Nantes - 4ème chambre

Président

Mme AUBERT

Rapporteur

Mme Nathalie TIGER-WINTERHALTER

Rapporteur public

M. GAUTHIER

Avocat(s)

PHELIP

Texte intégral

**RÉPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la requête, enregistrée le 11 février 2013, présentée pour le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de l'Orne, par Me Phelip, avocat au barreau de Paris ; le service départemental d'incendie et de secours de l'Orne demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du 13 décembre 2012 par lequel le tribunal administratif de Caen l'a condamné à verser à la société Thélem Assurances la somme de 131 221 euros et à M. B... la somme de 3 000 euros en réparation des préjudices résultant de l'incendie et de la reprise du feu survenus le 7 janvier 2011 dans la maison de M. B... ;

2°) de mettre à la charge de M. B... et de la société Thélem Assurances une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

il soutient que :

- la preuve du lien de causalité entre le premier incendie qui a touché la maison de M. B... et le second incendie n'est pas établie ; l'expert n'a pas écarté l'hypothèse d'un acte criminel pouvant être à l'origine du deuxième incendie ; plus de cinq heures se sont écoulées entre l'extinction du premier incendie et l'alerte donnée par un second départ ; l'expert n'a relevé ni accumulation de gaz chauds, ni persistance d'un point incandescent, ni carbonisation des éléments de poutre supportant le plancher ; le lieu de reprise de l'incendie n'a pas été précisé par l'expert et le feu était plus virulent dans la salle à manger qui n'avait pas été touchée par le premier incendie ;

- subsidiairement le service d'incendie et de secours n'a pas commis de faute ; l'intervention a été réalisée dans les règles de l'art ; la jurisprudence n'impose une mesure de surveillance que dans l'hypothèse où le feu a été particulièrement virulent et long dans un bâtiment dont le mode constructif ne permet pas aisément de vérifier la persistance éventuelle de points chauds, ce qui n'est pas le cas en l'espèce ; il n'y a aucune obligation réglementaire ou usuelle de prévoir un dispositif de surveillance à la suite de l'extinction d'un incendie ; sa nécessité relève de l'appréciation du commandant des opérations de secours en fonction des circonstances de l'intervention ; le premier incendie était de faible ampleur et était circonscrit à une partie de la cuisine ; à l'heure à

laquelle le feu a été déclaré éteint, il ne persistait plus de point incandescent ; le feu avait été circonscrit bien avant et les reconnaissances se sont poursuivies pendant une heure trente ; elles ont consisté à gratter et dégarnir des parties brûlées du plancher, à découper ces parties de plancher et à déblayer à l'extérieur de la maison tous les éléments de construction calcinés ; les contrôles visuels et tactiles ont été complétés par des inspections à l'aide d'une caméra thermique, moyen complémentaire et non obligatoire ; le contrôle par caméra a été correctement effectué ; l'organisation d'une ronde de surveillance n'est pas obligatoire et constitue une mesure rarement mise en oeuvre ;

Vu le jugement attaqué ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 10 juin 2013, présenté pour M. B... et la société Thélem Assurances, par Me C..., Leroux-Quetel et Potel-Bloomfield, avocats au barreau de Caen ; M. B... et la société Thélem Assurances demandent à la cour :

1°) de rejeter la requête ;

2°) de mettre à la charge du service d'incendie et de secours (SDIS) de l'Orne une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

ils soutiennent que :

- en s'abstenant de toutes mesures de contrôle ou de surveillance après le premier incendie d'une maison inoccupée située en pleine campagne le SDIS de l'Orne a commis des fautes qui ont eu pour conséquence d'aggraver l'ampleur du sinistre ;

- l'hypothèse d'un acte criminel à l'origine du deuxième incendie a été écartée par l'expert ;

- la discussion quant à la cause plus précise de la reprise d'incendie est sans intérêt, le deuxième incendie s'étant développé dans le champ de développement du premier et dans les temps habituels d'une reprise d'incendie ; le service ne justifie pas du bon état d'entretien de la caméra thermique mise en oeuvre ;

Vu le mémoire, enregistré le 25 février 2014, présenté pour la commune de Menil-Gondouin et la société Groupama Centre Manche, par Me A... ; la commune de Menil-Gondouin et la société Groupama Centre Manche demandent à la cour :

1°) de rejeter la requête ;

2°) à titre subsidiaire, de rejeter la demande de la société Thélem Assurances et de M. B... et de condamner le service départemental d'incendie et de secours de l'Orne à les garantir des condamnations susceptibles d'être prononcées à leur encontre ;

3°) de mettre à la charge de toute partie perdante le versement de la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

elles soutiennent que :

- les premiers juges ont estimé à bon droit que la commune n'a commis aucune faute de nature à engager sa responsabilité ;

- à titre subsidiaire, la carence fautive du service départemental d'incendie et de secours dans la

survenance de l'incendie lui impose de garantir la commune de l'intégralité des condamnations susceptibles d'être prononcées à son encontre ;

Vu le mémoire complémentaire, enregistré le 20 juin 2014, présenté pour le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de l'Orne tendant aux mêmes fins que sa requête, par les mêmes moyens ;

il soutient en outre que :

- en l'absence de conclusions des requérants dirigées contre la commune de Mesnil-Gandoin, l'appel en garantie et la demande relative aux frais de procès qu'elle a présentés avec son assureur seront rejetés ;

- l'expert n'a relevé aucune négligence dans la conduite des opérations d'extinction du premier incendie ;

- le seul grief retenu par l'expert à l'encontre du SDIS est de ne pas avoir mis en place un piquet d'incendie, alors que sa mise en place n'est pas obligatoire et que le premier sinistre était de peu d'importance ;

Vu le mémoire complémentaire, enregistré le 15 octobre 2014, présenté pour la commune de Menil-Gondouin et la société Groupama Centre Manche tendant aux mêmes fins que leurs précédentes écritures qui n'a pas été communiqué ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 22 octobre 2014 :

- le rapport de Mme Tiger-Winterhalter, premier conseiller ;

- les conclusions de M. Gauthier, rapporteur public ;

- et les observations de Me E... représentant le service départemental d'incendie et de secours de l'Orne ;

1. Considérant que, par un jugement du 13 décembre 2012, le tribunal administratif de Caen a condamné le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de l'Orne à verser, d'une part, à la société Thélem Assurances, subrogée dans les droits de M. B..., son assuré, une indemnité de 131 221 euros en remboursement de l'indemnité d'assurance versée à la suite de l'incendie survenu le 7 janvier 2011 dans la maison de l'intéressé et, d'autre part, une somme de 3 000 euros à M. B... en réparation de son préjudice moral ; que le SDIS de l'Orne interjette appel de ce jugement ;

Sur la responsabilité :

2. Considérant que dans la nuit du 6 au 7 janvier 2011, vers 1 h 30, un incendie s'est déclaré dans la

maison d'habitation de M. B... au lieu-dit " Le Moulin " à Ménil-Gondouin (Orne) ; que les sapeurs-pompiers du SDIS de l'Orne, alertés à 1 h 51 par M. B..., sont arrivés sur place à 2 h 18 et ont quitté les lieux à 4 h 16 après avoir circonscrit l'incendie ; que, toutefois, M. B... ayant également quitté les lieux, un voisin a constaté vers 8 h 45 les effets d'un nouvel incendie qui a nécessité une seconde intervention ; que ce sinistre a détruit la quasi-totalité de l'immeuble ;

3. Considérant qu'il résulte de l'instruction, notamment du rapport de l'expert désigné par le juge des référés du tribunal administratif de Caen, lequel relève la proximité des zones de développement des deux incendies et le délai de cinq heures environ qui a séparé le second feu du premier et écarte l'hypothèse d'un acte criminel, compte tenu de l'heure du sinistre et de la localisation de l'immeuble en pleine campagne, que le deuxième incendie constitue une reprise du premier ; que l'absence de détection d'un point chaud par la caméra thermique que les sapeurs-pompiers ont utilisée avant de quitter les lieux ne permettait pas, à elle seule, de conclure à une extinction complète du premier feu et à exclure tout risque de reprise ; qu'en égard à l'important dégagement de chaleur qui s'est produit lors du premier incendie, au fait que M. B... a quitté les lieux après ce sinistre et à la situation isolée de l'immeuble, l'absence de toute mesure de surveillance, que ce soit sous la forme d'une ronde ou par la mise en place d'un piquet de surveillance, a constitué une faute de nature à engager la responsabilité du SDIS de l'Orne ;

4. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le SDIS de l'Orne n'est pas fondé à soutenir, par la voie de l'appel principal, que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Caen l'a déclaré responsable des conséquences dommageables de l'incendie et l'a condamné à verser la somme de 131 221 euros à la société Thélem Assurances et la somme de 3 000 euros à M. B... ;

5. Considérant qu'en l'absence de condamnations prononcées à leur encontre, l'appel incident de la commune de Menil-Gondouin et de la société Groupama Centre Manche est dépourvu d'objet ; qu'il doit, dès lors, être rejeté ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

6. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que M. B... et la société Thélem Assurances, qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance, versent au SDIS de l'Orne la somme qu'il demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application de ces mêmes dispositions, de mettre à la charge du SDIS de l'Orne le versement à M. B... et à la société Thélem Assurances d'une somme de 1 500 euros au titre des frais de même nature que ces derniers ont exposés ; qu'en revanche, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de la commune de Menil-Gondouin et de la société Groupama Centre Manche tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DÉCIDE :

Article 1er : La requête du SDIS de l'Orne est rejetée.

Article 2 : Le SDIS de l'Orne versera à M. B... et à la société Thélem Assurances une somme de 1 500 euros (mille cinq cents euros) au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : L'appel incident de la commune de Menil-Gondouin et de la société Groupama Centre Manche et leurs conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetés.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à M. B..., à la société Thélem Assurances, au service départemental d'incendie et de secours de l'Orne, à la commune de Menil-Gondouin et à la société Groupama Centre Manche.

Délibéré après l'audience du 22 octobre 2014, à laquelle siégeaient :

- Mme Aubert, président de chambre,
- M.D..., faisant fonction de premier conseiller,
- Mme Tiger-Winterhalter, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 14 novembre 2014.

Le rapporteur,

N. TIGER-WINTERHALTER Le président,

S. AUBERT
Le greffier,