

N° 409330
M. C...

3^e et 8^e chambre réunies
Séance du 21 octobre 2019
Lecture du 7 novembre 2019

CONCLUSIONS

M.Laurent Cytermann, rapporteur public

Notre pays compte 195 000 sapeurs-pompiers volontaires (SPV), qui constituent 79 % des effectifs totaux des sapeurs-pompiers. Ils subissent de l'ordre de 2 500 accidents de service chaque année¹. L'affaire qui vient d'être appelée va vous conduire à clarifier les droits à réparation des SPV en cas d'accident ou de maladie imputable au service et présente donc des enjeux importants. Elle vous amènera à décider, pour la première fois depuis la décision *Mme M...* (CE, Ass., 4 juillet 2003, n° 211106, Rec., ccl Chauvaux), si la règle du « forfait de pension », remise en cause par cette décision, doit être maintenue pour les SPV.

M. C... était sapeur-papier volontaire, avec le grade de caporal-chef, au sein du centre de secours de Renwez (Ardennes). Il a été victime le 30 octobre 2010 d'une blessure au genou causée par une chute sur chaussée enneigée au cours d'une intervention, aggravée par une rechute le 10 mars 2011. La consolidation de l'accident a été fixée au 2 avril 2012 avec un taux d'incapacité permanente partielle (IPP) de 20 % et M. C... a bénéficié à partir d'octobre 2012, en tant que SPV, d'une allocation d'invalidité de 597,73 euros par mois versée par la Caisse des dépôts et consignations. Ajoutons qu'en raison de la même blessure, M. C..., qui exerçait la profession de menuisier charpentier plaquiste, a été licencié par son employeur et bénéficie depuis juillet 2012 d'une pension d'invalidité versée par la sécurité sociale. M. C... était âgé de 45 ans à la date de l'accident et père de quatre enfants.

M. C... a cherché à obtenir une réparation complémentaire de son préjudice par le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) des Ardennes, à hauteur de 118 448 euros, en invoquant à la fois la faute consistant à ne plus avoir fait appel à lui pour des vacances en raison de son handicap et l'obligation qui incombe aux collectivités publiques de garantir leurs agents contre les risques qu'ils peuvent courir dans l'exercice de leurs fonctions. Par un jugement du 26 avril 2016, le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a écarté l'existence d'une faute du SDIS, mais a admis la responsabilité pour risque, et a accordé à M. C... une indemnisation de 18 000 euros au titre de ses préjudices personnels, non réparés par

¹ Cf. *Les statistiques des services d'incendie et de secours*, édition 2018, Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises. https://www.pompiers.fr/sites/default/files/content/download-file/statistiques_sdis_2017_edition_2018.pdf

l'allocation d'invalidité. La cour administrative d'appel de Nancy a en revanche dénié tout droit à indemnisation par un arrêt du 26 janvier 2017, qui est l'arrêt attaqué.

Le principal moyen du pourvoi est tiré de l'erreur de droit et de qualification juridique des faits commise par la cour en jugeant qu'un SPV n'avait droit, en l'absence de faute du SDIS, à aucune indemnité complémentaire à celles fixées de manière forfaitaire par la loi n° 91-1389 du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service. Nous croyons que vous devrez l'accueillir pour les raisons que nous allons exposer.

Selon l'article L. 723-5 du code de la sécurité intérieure, « *l'activité de sapeur-pompier volontaire, qui repose sur le volontariat et le bénévolat, n'est pas exercée à titre professionnel mais dans des conditions qui lui sont propres* ». Alors que les sapeurs-pompiers professionnels sont des fonctionnaires territoriaux², les SPV ne sont régis ni par le statut général de la fonction publique ni par le code du travail. En matière d'accidents ou de maladies imputables au service, les droits des SPV sont définis par la loi du 31 décembre 1991. L'article 1^{er} de cette loi ouvre trois droits aux SPV concernés : la gratuité des frais de soins directement entraînés par l'accident ou la maladie ; une indemnité journalière compensant la perte de revenus pendant la période d'incapacité temporaire de travail ; une allocation ou une rente en cas d'invalidité permanente. Les deux premiers droits sont à la charge du SDIS du département dans lequel le SPV exerce habituellement ses fonctions, sauf si l'accident ou la maladie sont imputables à une intervention effectuée dans un autre département ou à l'étranger, auquel cas ils sont à la charge respectivement du SDIS de ce département ou de l'Etat (cf. les articles 6 et 7 de la loi). L'allocation et la rente d'invalidité sont à la charge de l'Etat (article 16). Le SPV a droit à une allocation d'invalidité équivalente à celle servie dans le cadre du régime des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales lorsque son taux d'invalidité est compris entre 10 % et 50 % (article 10) ; c'est de cette allocation qu'a bénéficié M. C... en l'espèce. Lorsque le taux d'invalidité est supérieur à 50 %, le SPV a droit à une rente d'invalidité (article 11). Toutefois, pour les SPV qui sont par ailleurs fonctionnaires ou militaires, la loi prévoit qu'ils ont droit au régime d'indemnisation fixé par leur statut pour les accidents ou maladies imputables à leur activité de SPV ; ils peuvent néanmoins opter pour le régime d'indemnisation propre aux SPV s'ils y ont intérêt (article 19).

Toute la question posée par ce litige est de savoir si ces dispositions déterminent forfaitairement les droits à réparation du SPV à l'exclusion de toute indemnité complémentaire. Vous reconnaissez là une problématique familière, celle du « forfait de pension » que votre décision *Mme M...* a remis en cause pour les fonctionnaires titulaires. Jusqu'alors, en vertu de la jurisprudence *Paillotin* (CE, 12 janvier 1906, Rec. 36), l'employeur public n'avait jamais d'autre obligation, à la suite d'un accident de service ayant entraîné un dommage corporel, que celle d'accorder une pension ou une allocation si les conditions légales de leur octroi étaient réunies. La décision *M...* a procédé à un « *double cantonnement de la règle du forfait* », pour reprendre les termes du président Chauvaux : d'une part, les dispositions relatives à la pension d'invalidité et à la rente viagère d'invalidité ne déterminent forfaitairement la réparation que pour l'atteinte à l'intégrité physique, ouvrant

² Ou des militaires pour les sapeurs-pompiers de Paris et les marins-pompiers de Marseille.

droit à la réparation des souffrances physiques ou morales et des préjudices esthétiques ou d'agrément sur le terrain de la responsabilité pour risque de la collectivité publique employeuse ; d'autre part, en cas de faute de la collectivité, le fonctionnaire peut engager une action de droit commun pouvant aboutir à la réparation intégrale de son préjudice.

La jurisprudence *M...* a ensuite connu diverses extensions et précisions. S'agissant de son champ d'application personnel, elle a été étendue aux militaires (CE, 1^{er} juillet 2005, *Mme B...*, n° 258208, Tab.). S'agissant des prestations concernées, pour lesquelles il est donc possible à l'agent bénéficiaire de demander une indemnisation complémentaire, elle a été transposée à l'allocation temporaire d'invalidité (CE, 25 juin 2008, *Mme A...*, n° 286910, Tab.). S'agissant enfin des types de préjudice couverts par les rentes ou allocations d'invalidité, pour lesquels l'agent ne peut demander une indemnisation complémentaire qu'en cas de faute de la collectivité, ils ont été recentrés sur les seuls préjudices patrimoniaux tenant à la perte de revenus et à l'incidence professionnelle résultant de l'incapacité physique, les autres préjudices patrimoniaux (notamment les frais de soins) pouvant donc être indemnisés sur le terrain de la responsabilité pour risque (CE, 16 décembre 2013, *Centre hospitalier de Royan*, n° 353798, Tab.).

Trois catégories de personnes demeurent cependant à ce jour en dehors du champ de cette jurisprudence. La première est celle des agents non titulaires de droit public : dès lors qu'ils relèvent du régime général de la sécurité sociale, ils sont régis par les dispositions des articles L. 451-1 et suivants du code du même nom et ne peuvent donc demander une réparation complémentaire qu'en cas de faute intentionnelle ou de faute inexcusable de l'employeur (CE, 22 juin 2011, *Mme O...*, n° 320744, Tab.). La deuxième est celle des collaborateurs occasionnels du service public, qui demeurent régis par la jurisprudence *Cames* (CE, 21 juin 1895, Rec. 509) et *Commune de Saint-Priest-La-Plaine* (CE, Ass., 22 novembre 1946, Rec. 279), plus favorable car elle ouvre droit à la réparation intégrale du préjudice sur le terrain de la responsabilité pour risque, sans restriction selon la nature des préjudices. Les SPV peuvent d'ailleurs relever de cette jurisprudence lorsque c'est en qualité de collaborateur occasionnel qu'ils subissent un accident, par exemple dans la préparation d'un feu d'artifice tiré à l'occasion d'une fête locale traditionnelle (CE, 30 avril 2004, *P...*, n° 244143, Tab.). En revanche, pour un accident ou une maladie subies par un SPV lors d'une intervention réalisée en cette qualité, votre jurisprudence applique strictement à ce jour la règle du forfait de pension (CE, 10 juin 1988, *Z...*, n° 73001, Inédit). Mais vous n'avez semble-t-il jamais eu l'occasion de vous prononcer sur cette question depuis la décision *M...*

Pour dénier à *M. C...* le droit à toute réparation complémentaire au titre de la responsabilité pour risque, la cour s'est fondée sur l'article 20 de la loi du 31 décembre 1991, qui dispose : « *Aucun avantage supplémentaire ne peut être accordé par les collectivités locales et leurs établissements publics pour l'indemnisation des risques couverts par la présente loi.* ». En des termes dépourvus d'ambiguïté, la cour a jugé que « *les dispositions expresses de l'article 20 (...) font obstacle à ce que le sapeur-pompier volontaire obtienne, en l'absence de faute de nature à engager la responsabilité de droit commun du service départemental d'incendie et de secours qui l'emploie, une indemnité complémentaire pour les risques d'accident de service et de maladie professionnelle couverts par la loi, y compris lorsqu'il a subi des préjudices patrimoniaux d'une autre nature que ceux visés par la loi ou des préjudices personnels* ».

On peut comprendre que l'article 20 de la loi du 31 décembre 1991 ait arrêté la cour. Mais nous pensons que cet obstacle peut et doit être surmonté, comme l'avait fait le tribunal en première instance et comme l'ont fait d'ailleurs les juridictions du fond en plusieurs autres occurrences (cf. notamment CAA Nancy, 14 octobre 2010, *M. E...*, n° 08NC01534 ; TA Lyon, 7 juillet 2009, *M. P...*, n° 0707393).

L'Assemblée générale du Conseil d'Etat a examiné cette question dans le cadre d'une demande d'avis sur une proposition de loi relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique, qui allait devenir la loi du même nom, en date du 20 juillet 2011³. Les termes de cet avis sont connus car s'agissant de la question qui nous intéresse, ils ont été intégralement repris dans les travaux parlementaires, qui s'en sont fortement inspirés. L'article 27 de la proposition de loi mettait à la charge des SDIS l'obligation de souscrire une assurance pour garantir les SPV victimes d'une maladie ou d'un accident imputables au service contre les dommages ne revêtant pas un caractère patrimonial. Ces dispositions avaient été inspirées par l'affaire de Saint-Romain en Jarez, où huit SPV avaient été grièvement blessés le 2 octobre 2003 dans le cadre d'une intervention sur un bâtiment agricole en feu qui avait explosé en raison du stockage de produits dangereux, et s'étaient vu ensuite dénier tout droit à réparation en dehors des indemnités prévues par la loi du 31 décembre 1991. L'Assemblée générale a estimé que ces dispositions n'étaient pas nécessaires, le régime d'indemnisation qu'elles entendaient instaurer « s'inférant » de la jurisprudence issue de la décision *M...* Il ressort du rapport du député Pierre Morel-A-L'Huissier, premier signataire et rapporteur de la proposition de loi, que cet avis de l'Assemblée générale a convaincu les parlementaires de ne pas maintenir ces dispositions. Elles ont par ailleurs été déclarées irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution, mais le Gouvernement avait accepté le rétablissement de plusieurs autres dispositions se heurtant à l'article 40 et il n'est pas douteux, compte tenu du climat consensuel ayant entouré l'adoption de la proposition de loi, qu'elles auraient pu être maintenues si les parlementaires l'avaient souhaité.

Vos formations contentieuses ne sont pas tenues par l'avis de l'Assemblée générale. Et la question ne peut être regardée comme déjà tranchée par la décision *M...*, qui ne concerne que les fonctionnaires. En revanche, nous pensons que les principes dont s'inspire la décision *M...* peuvent être appliqués à la situation des SPV.

En effet, bien que les SPV ne soient pas des fonctionnaires, leur situation s'en rapproche sur deux points déterminants pour la question qui nous occupe. D'une part, ils subissent des risques professionnels à raison de l'activité pour laquelle ils s'engagent auprès de la collectivité publique. Ces risques sont d'ailleurs identiques à ceux des sapeurs-pompiers professionnels, l'article L. 723-6 du code de la sécurité intérieure disposant que le SPV « *exerce les mêmes activités* » que ces derniers. En l'absence de tout régime législatif d'indemnisation, ils bénéficieraient donc de la jurisprudence *S...* et de l'obligation générale qui incombe aux collectivités publiques de garantir leurs agents contre les risques qu'ils peuvent courir dans l'exercice de leurs fonctions. D'autre part, la loi a prévu en leur faveur une réparation forfaitaire sous forme d'indemnités journalières, d'allocation ou de rente

³ Loi n° 2011-851.

d'invalidité. C'est cette même combinaison d'un principe général de responsabilité pour risque de la collectivité publique et d'une indemnisation forfaitaire prévue par la loi qui a conduit au cantonnement du « forfait de pension » par la jurisprudence *M...*

Des considérations évidentes d'équité plaident en faveur de cette solution. Les SPV apportent une part déterminante au fonctionnement d'un service public essentiel pour la Nation et exercent une activité qui peut être particulièrement dangereuse. Lorsque l'ensemble des fonctionnaires et militaires étaient soumis au forfait de pension, le fait qu'il s'applique également aux SPV ne soulevait pas d'interrogation particulière. Mais dès lors que la grande majorité des agents publics bénéficient de possibilités d'indemnisation complémentaire, il est difficilement justifiable de les refuser à des personnes qui exercent volontairement une activité périlleuse. La situation des SPV ne peut être assimilée à celle des deux autres catégories qui sont hors du champ de la jurisprudence *M...* : les collaborateurs occasionnels du service public bénéficient d'un régime plus favorable ; les agents non titulaires de droit public relèvent du régime général de la sécurité sociale et des équilibres propres à celui-ci.

Reste la lettre de l'article 20 de la loi du 31 décembre 1991, qui pourrait vous arrêter. En effet, alors que les dispositions législatives et réglementaires relatives aux pensions, allocations ou rentes d'invalidité se bornent à prévoir les droits à ces prestations, l'article 20 exclut expressément la possibilité d'un avantage supplémentaire accordé par les collectivités locales et leurs établissements publics, catégorie à laquelle se rattachent les SDIS. Toutefois, la genèse de l'article 20, reconstituée avec l'aide du centre de recherches et de diffusion juridiques (CRDJ) du Conseil d'Etat, permet de relativiser sa portée. Les dispositions de l'article 20 de la loi du 31 décembre 1991 ont été reprises à l'identique de l'article L. 354-11 de l'ancien code des communes, issu de l'article 9 de la loi n° 75-1258 du 27 décembre 1975 portant réforme du régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers communaux non professionnels victimes d'un accident survenu ou d'une maladie contractée en service commandé. Et cette loi du 27 décembre 1975 a elle-même repris les dispositions du IX de l'article 14 de la loi de finances rectificative (LFR) pour 1962 du 31 juillet 1962, où figurait déjà la rédaction actuelle. L'article 14 de la LFR pour 1962 avait procédé à une réforme d'ensemble de l'indemnisation des SPV atteints d'une invalidité imputable au service, en procédant à leur assimilation avec le régime des victimes de guerre. L'exposé des motifs de l'article indique que « *cette assimilation rend sans objet (...) la souscription par les communes de contrats d'indemnisation complémentaires* ».

Le législateur a donc procédé à l'époque à une uniformisation par le haut des droits à indemnité des SPV, alors rattachés aux communes. Dans un souci d'égalité, il a souhaité interdire la mise en place par certaines communes de régimes particuliers plus favorables. L'objet de la loi n'était donc pas de définir le régime de responsabilité des employeurs publics. C'est une chose de devoir réparer un préjudice en cas de réclamation individuelle, c'en est une autre d'instaurer de manière générale un régime d'indemnisation plus favorable que celui de la loi. La loi n'a interdit que cette dernière démarche.

Vous accueillerez donc le moyen d'erreur de droit, annulerez l'arrêt attaqué et renverrez l'affaire à la cour. Il nous reste deux questions à aborder, sur lesquelles les motifs de la cassation pourraient éclairer la cour et compléter la jurisprudence concernant ce type de litiges.

La première question est celle de la collectivité débitrice de cette indemnisation complémentaire sur le terrain de la responsabilité pour risque. La loi du 31 décembre 1991 distingue les indemnités versées en cas d'incapacité temporaire, qui sont à la charge du SDIS, des allocations et rentes servies en cas d'incapacité permanente, qui sont à la charge de l'Etat. La définition prétorienne du régime de responsabilité ne vous laisse pas une marge de manœuvre analogue : dans le sillage de la jurisprudence *M...*, il s'agira nécessairement de la « *collectivité publique qui emploie* » le SPV, ou plutôt auprès de laquelle celui-ci est engagé, c'est-à-dire le SDIS. La seule interrogation que l'on peut avoir concerne le cas dans lequel un SPV est blessé ou contracte une maladie dans un autre département que celui où il intervient habituellement : le SDIS responsable est-il alors son SDIS habituel ou celui du lieu de l'incident ? La question ne se posant pas en l'espèce, vous pourrez la réserver.

La seconde question est celle du périmètre des préjudices que l'allocation ou la rente d'invalidité ont pour objet de réparer, le SPV ne pouvant obtenir une indemnité complémentaire dans ce périmètre qu'en cas de faute du SDIS. En vous inspirant de votre décision *Centre hospitalier de Royan*, qui concerne la rente viagère d'invalidité et l'allocation temporaire d'invalidité des fonctionnaires, et de votre avis *D...* (CE, Sect., 8 mars 2013, n° 361273, Rec.), qui concerne la rente d'accident du travail dans le cadre du régime général, il paraît naturel de considérer que les prestations en espèces dues aux SPV ont pour seul objet de réparer la perte de revenus et l'incidence professionnelle résultant de l'incapacité physique causée par l'accident ou la maladie, à l'exclusion des autres préjudices patrimoniaux et des préjudices personnels. Dans ce périmètre, nous incluons non seulement la perte des indemnités horaires dues au titre de l'activité de SPV mais aussi le préjudice professionnel lié à l'activité principale du SPV ; cette inclusion apparaît d'autant plus justifiée que les règles de calcul de l'allocation et de la rente d'invalidité prévoient qu'elles sont fixées en proportion des revenus professionnels lorsque l'accident ou la maladie a contraint le SPV à cesser définitivement son activité professionnelle (cf. l'article 11-1 de la loi du 31 décembre 1991). Une autre référence possible serait celle de la décision *Ministre de la défense c/ M. H...* (CE, 7 octobre 2013, n° 337851, Rec.), selon laquelle l'objet de la pension militaire d'invalidité est de réparer non seulement les pertes de revenus et l'incidence professionnelle mais aussi le déficit fonctionnel permanent. Mais cette solution nous paraît isolée dans votre jurisprudence et nous vous proposons plutôt de vous en tenir au périmètre du préjudice professionnel.

PCMNC :

- à l'annulation de l'arrêt attaqué ;
- au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Nancy ;
- à ce qu'il soit mis à la charge du SDIS des Ardennes le versement à M. C... d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.