

N° 451756

M. L...

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 5 juillet 2022

Lecture du 27 juillet 2022

Conclusions

M. Marc PICHON de VENDEUIL, Rapporteur public

Lorsqu'un sapeur-pompier volontaire (SPV) est victime d'un accident de service dans le cadre de cette activité et qu'il a, par ailleurs, la qualité de fonctionnaire ou de militaire, est-ce à la collectivité publique qui l'emploie ou bien au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de l'indemniser des préjudices non couverts par le forfait de la pension ? Telle est la question inédite – et susceptible de se poser dans de nombreux litiges au vu des effectifs concernés¹ – à laquelle la présente affaire va vous conduire à répondre.

1. Elle se pose en l'espèce car M. Vincent L..., sous-officier dans l'armée de terre, était aussi sapeur-pompier volontaire au sein du SDIS des Yvelines. Le 10 juillet 2013, il s'est hélas gravement blessé lors d'un stage dans le cadre de sa formation de sapeur-pompier. Il a bénéficié à ce titre de congés de maladie et de longue maladie, puis d'une pension militaire d'invalidité.

Souhaitant obtenir l'indemnisation de ses préjudices autres que ceux correspondant aux pertes de revenus et aux incidences professionnelles résultant

¹ On compte près de 200 000 SPV en France.

de l'incapacité physique causée par son accident, M. L... a saisi le TA de Rennes d'un recours indemnitaire dirigé uniquement contre l'Etat. Par un jugement du 4 avril 2019, le tribunal y a partiellement fait droit mais, par un arrêt du 16 février 2021, la CAA de Nantes a annulé ce jugement et rejeté la demande de première instance, estimant que les conclusions étaient mal dirigées, seul le SDIS des Yvelines pouvant engager sa responsabilité en raison de l'accident dont le requérant a été victime.

2. La question se présente donc de manière assez pure à travers le moyen d'erreur de droit que soulève le pourvoi sur ce point.

Avant d'y venir, il nous faut vous rappeler le **cadre juridique applicable à l'indemnisation des accidents de service frappant les sapeurs-pompiers volontaires** qui, à la différence des sapeurs-pompiers professionnels², n'ont pas, en tant que tels, la qualité d'agents publics et auxquels la jurisprudence ne reconnaît pas non plus celle de collaborateurs occasionnels du service public (CE 10 juin 1988, Z..., n° 73001, C ; CE 30 avril 2004, P..., n° 244143, B).

Au vu de la spécificité de leur statut (qui n'en est pas un), c'est le législateur qui a établi un régime particulier de protection à leur endroit.

La loi du 31 décembre 1991 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers accorde ainsi divers droits aux sapeurs-pompiers volontaires victimes d'un accident survenu en service (article 1^{er}) et détermine pour une grande part les débiteurs de ces droits. En particulier, son article 16 énonce que l'Etat doit prendre en charge les différentes allocations versées au titre de ladite loi en cas d'invalidité permanente.

Il existe néanmoins une particularité lorsque le sapeur-pompier volontaire est fonctionnaire ou militaire.

² qui sont soit fonctionnaires territoriaux, soit, à Paris et à Marseille, militaires

Dans ce cas, l'intéressé bénéficie normalement des prestations prévues par son statut – c'est d'ailleurs bien ce qui s'est produit en l'espèce puisque, comme nous vous l'avons dit, M. L... a bénéficié de congés maladie et d'une pension militaire d'invalidité pris en charge par l'Etat. Mais l'article 19 de la loi lui ouvre un droit d'option : il peut, s'il le souhaite, y renoncer et bénéficier du régime d'indemnisation prévue par la loi de 1991.

Cependant, le litige devant vous concerne un **second volet du système d'indemnisation** des SPV, qui est celui résultant de l'application de votre jurisprudence d'Assemblée du 4 juillet 2003, *Mme M-C...*, n° 211106, p. 323³.

Vous savez que, par cette décision, vous avez abandonné une jurisprudence centenaire sur le forfait de la pension, qui assimilait en totalité la pension d'invalidité à la réparation du préjudice subi du fait de cette invalidité. Désormais, le fonctionnaire ou le militaire peut obtenir, même en l'absence de faute de la collectivité, une indemnité complémentaire au titre de chefs de préjudice non couverts par la pension. Ainsi, si le forfait de la pension reste applicable, en principe, pour le préjudice corporel, il est possible d'obtenir une indemnité complémentaire réparant les souffrances physiques ou morales et les préjudices esthétiques ou d'agrément. Il est également possible, en cas de faute, d'engager une action de droit commun pouvant aboutir à la réparation intégrale du dommage (CE 28 juin 2019, *Ministre des armées c/ M. X...*, n° 422920, T. p.).

Vous avez étendu cette solution aux militaires, avec les adaptations nécessaires (CE 1^{er} juillet 2005, *Mme B...*, n° 258208, T. p. 741) et, surtout, vous en avez également fait application pour ce qui concerne les sapeurs-pompiers volontaires en jugeant, qu'alors même que l'article 20 de la loi du 31 décembre 1991 dispose qu'« *Aucun avantage supplémentaire ne peut être accordé par les*

³ précisée par CE 16 décembre 2013, *Centre hospitalier de Royan*, n° 353798, T. pp. 729-730-840, selon laquelle les préjudices déjà couverts par le forfait de pension sont uniquement la perte de revenus et l'incidence professionnelle de l'invalidité

collectivités locales et leurs établissements publics pour l'indemnisation des risques couverts par la présente loi », ceux-ci peuvent demander la réparation de préjudices personnels ou patrimoniaux d'une autre nature que ceux couverts par la réparation forfaitaire prévue par cette loi (CE 7 novembre 2019, *M. CO...*, n° 409330, B, ccl. L. Cytermann).

3. Cependant, la décision *CO...* concernait un SPV qui exerçait par ailleurs une activité privée. Faut-il alors considérer que le droit d'option ouvert au fonctionnaire ou au militaire permet à celui-ci de choisir son débiteur pour ce qui concerne la réparation des préjudices « hors forfait de pension » ?

C'est la thèse du pourvoi, qui, dans une logique de « guichet unique », estime que le droit d'option revêt une dimension globalisante et qu'il serait du reste peu compréhensible que l'Etat se substitue au SDIS pour la réparation « forfaitaire » de l'accident mais non pour les autres préjudices.

Toutefois, si nous ne sommes jamais insensible à l'argument de la simplicité, il nous semble que, dans le cas qui vous occupe, il n'est pas suffisant pour retenir cette interprétation.

Trois séries de raisons nous en convainquent.

3.1. D'abord, nous pensons que l'article 19 de la loi du 31 décembre 1991 n'a pas la portée que lui prête le demandeur. En effet, à notre sens et même si cela peut paraître un peu tautologique, le droit d'option qu'il institue ne vaut que pour le régime d'indemnisation que la loi régit, c'est-à-dire le seul régime du « forfait de pension ».

On ne peut en effet nier que la loi du 31 décembre 1991 a une forte dimension dérogatoire par rapport aux principes généraux de la responsabilité publique. C'est bien parce que le législateur a voulu que, dans les cas qu'il

énumère, une autre personne publique que celle normalement responsable assume des charges qui ne lui reviennent pas en principe, qu'il a posé les règles en cause dans le présent litige.

Dans ces conditions, il nous semble que le texte doit être interprété strictement et qu'on ne saurait en étendre exagérément la portée : ainsi, lorsque l'article 19 fait état du « bénéfice du régime d'indemnisation institué par la présente loi », il ne peut, littéralement, pas faire référence à un régime d'indemnisation créé prétoriennement.

C'était du reste nécessairement la seule intention du législateur lorsque les dispositions de l'article 19 ont été initialement adoptées puisqu'on les retrouve déjà, en substance, à l'article L. 354-2 du code des communes et à l'article 1^{er} 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, à une époque où il n'y avait pas de « forfait hors pension ».

Surtout, il faut observer que le législateur, qui en a pourtant eu souvent l'occasion si l'on en juge au nombre de textes concernant les sapeurs-pompiers durant ces 20 dernières années, n'a jamais jugé utile de modifier l'article 19 sur ce point depuis l'adoption de votre jurisprudence *M-C...*, alors qu'il aurait très bien pu vouloir harmoniser les règles en la matière.

S'il ne l'a pas fait, c'est selon nous parce qu'il s'en remet aux principes généraux de la responsabilité publique en ce domaine. En tout cas, en l'état du texte, son silence ne peut être interprété autrement.

En ce sens, la complexité dénoncée par le pourvoi n'est donc que la conséquence du choix du législateur de déroger au droit commun de la responsabilité selon lequel ce serait normalement au SDIS de prendre en charge l'ensemble des dommages subis au titre des activités accomplies pour son compte.

Il nous semble que, pour en juger autrement, il faudrait qu'une disposition législative vienne expressément déroger au régime normal de responsabilité pour mettre à la charge d'un employeur la réparation d'un accident dont il n'est *a priori* aucunement responsable...

3.2. En deuxième lieu, votre jurisprudence nous paraît elle-même déjà largement engagée.

Ainsi, à chaque fois qu'elles se sont penchées sur les différents textes organisant l'indemnisation de l'incapacité permanente résultant de blessures ou de maladies subies durant le service, vos formations contentieuses, à commencer par votre Assemblée dans l'arrêt *M-C...*, ont toutes pris soin de les analyser en relevant que « ces dispositions déterminent forfaitairement la réparation à laquelle un fonctionnaire victime d'un accident de service ou atteint d'une maladie professionnelle peut prétendre, au titre de l'atteinte qu'il a subie dans son intégrité physique, dans le cadre de l'obligation qui incombe aux collectivités publiques de garantir leurs agents contre les risques qu'ils peuvent courir dans l'exercice de leurs fonctions ».

Vous avez donc vous-mêmes pointé de manière constante le caractère forfaitaire du régime d'indemnisation des incapacités permanentes. *A contrario*, c'est parce que le régime applicable aux autres chefs de préjudice ne présente pas un tel caractère que vous avez pu vous évader des prescriptions textuelles pour définir le régime dit « hors forfait ». Il nous semblerait dès lors contradictoire de juger, si vous suiviez le moyen, que la loi du 31 décembre 1991 s'applique aussi au régime hors forfait alors qu'elle ne fait référence qu'aux dispositions régissant les régimes d'indemnisation de l'invalidité permanente.

Dans cette logique et s'agissant plus précisément de la détermination de la personne publique responsable, la rédaction de votre décision *CO...* (qui est reprise dans son fichage) est explicite : les dispositions de l'article 20 de la loi de 1991 ne font « pas obstacle à ce que le sapeur-pompier volontaire qui subit, du fait

de l'invalidité ou de la maladie, des préjudices patrimoniaux d'une autre nature ou des préjudices personnels obtenue de la personne publique auprès de laquelle il est engagé, même en l'absence de faute de celle-ci, une indemnité complémentaire réparant ces chefs de préjudice, ni à ce qu'une action de droit commun pouvant aboutir à la réparation intégrale de l'ensemble du dommage soit engagée contre la personne publique (...) ». Or, la personne publique dont il est question ici ne peut être que le SDIS puisque, comme on l'a vu, la victime en l'espèce était un salarié de droit privé.

Notre collègue Laurent Cytermann ne disait pas autre chose, lorsqu'invitant vos 3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies à « éclairer la cour [de renvoi] et compléter la jurisprudence concernant ce type de litiges », il indiquait, s'agissant de la question de la collectivité débitrice de l'indemnisation complémentaire sur le terrain de la responsabilité pour risque, que : « la définition prétorienne du régime de responsabilité ne vous laisse pas une marge de manœuvre analogue : dans le sillage de la jurisprudence M-C..., 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 ».

Il nous semble donc que, si vous devez prendre en compte l'argument de la cohérence, celui tiré de la cohérence jurisprudentielle ne milite pas pour la thèse du pourvoi.

3.3. Enfin, la solution retenue par la CAA nous paraît non seulement plus conforme aux grands principes de la responsabilité de la puissance publique, mais aussi marquée par le sceau de l'équité.

A cet égard, il ne faut pas que les circonstances de la présente espèce vous aveuglent car, si c'est ici l'Etat qui est en cause, la solution que vous dégagerez aujourd'hui vaudra nécessairement pour tout SPV ayant le statut de fonctionnaire, qui que soit exactement son employeur. Il pourra donc très bien s'agir, dans d'autres cas, d'une personne publique au budget limité (une petite commune, un

établissement public...) et dont on ne voit pas très bien, au demeurant, à quel titre elle devrait supporter des charges directement liées aux activités d'un SDIS.

L'argument de la simplicité est donc à moitié faux, dès que l'employeur n'est pas l'Etat, et celui de l'opportunité l'est encore plus, puisque l'équité de la solution proposée est discutable et qu'elle pourrait même se retourner contre les intéressés face à des employeurs sans ressources suffisantes. La solution adoptée par la cour nous paraît au contraire plus responsabilisante pour les SDIS et plus équitable en termes de répartition de la charge financière entre personnes publiques.

4. Si vous nous suivez dans cette analyse, vous pourrez écarter le premier moyen et en faire ensuite de même pour le second moyen, qui reproche à la cour d'avoir commis une erreur de droit en n'ayant pas interprété les conclusions d'appel comme tendant également à la mise en cause du SDIS des Yvelines.

Toutefois, les juges d'appel ne se trouvaient dans aucun des cas où la loi impose la mise en cause d'une autre partie, comme c'est par exemple le cas pour certains organismes de sécurité sociale, et ils n'avaient donc pas à mettre en cause d'autres parties que celles qui étaient mentionnées par les conclusions indemnitaires.

5. Et par ces motifs, nous concluons au **rejet du pourvoi**, y compris de ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.