



N° 3446

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 mai 2011.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI (N° 3232) DE M. BERNARD DEFLESSELLES *visant à permettre aux services départementaux d'incendie et de secours d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire,*

PAR M. BERNARD DEFLESSELLES,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA PROPOSITION DE LOI PAR VOTRE COMMISSION</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I.– LES ENJEUX DE LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORÊTS</b> .....	9
A. LES FEUX DE FORÊTS : UN PHÉNOMÈNE MAJEUR QUI NÉCESSITE D'IMPORTANTES MOYENS DE PRÉVENTION ET DE LUTTE .....	9
1. Un nombre d'incendies toujours significatif, mais en recul.....	9
2. ... grâce à la mobilisation d'importants moyens de prévention et de lutte....	10
B. LA SANCTION PÉNALE DES INCENDIES DE FORÊTS : UN CADRE JURIDIQUE COHÉRENT ET EFFICACE .....	11
1. La sévérité des peines encourues en cas d'incendies volontaires ou involontaires .....	11
2. L'intensification de l'action publique grâce à une meilleure connaissance de l'origine des feux de forêts.....	13
<b>II.– LES RÉPONSES APPORTÉES PAR LA PROPOSITION DE LOI</b> .....	14
A. LE DOUBLE OBJECTIF POURSUIVI PAR LA PROPOSITION DE LOI .....	14
B. L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI PAR LE CONSEIL D'ÉTAT.....	15
C. LES AJUSTEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS .....	17
<b>DISCUSSION GENERALE</b> .....	19
<b>EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE</b> .....	21
<i>Article unique</i> (art. 2-7 du code de procédure pénale) : Extension de l'action civile au cas de poursuites pénales pour incendie involontaire par manquement à une obligation de sécurité ou de prudence .....	21
<i>Intitulé de la proposition de loi</i> .....	27
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	29
<b>ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF</b> .....	31
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	33



**LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES  
À LA PROPOSITION DE LOI PAR VOTRE COMMISSION**

— La Commission a, à l’initiative du rapporteur, ouvert la possibilité aux personnes morales de droit public visées par l’article 2-7 du code de procédure pénale – État, communes, services départementaux d’incendie et de secours – de formuler leur demande de remboursement des frais qu’elles ont engagés pour lutter contre l’incendie devant la juridiction civile, dans les conditions prévues à l’article 4 du même code.

— Elle a également précisé, à l’initiative du rapporteur, l’intitulé de la proposition de loi afin qu’il rende mieux compte de son objet : le texte ayant, en effet, vocation à s’appliquer à l’ensemble des personnes morales de droit public visées à l’article 2-7 du code de procédure pénale, il convenait de faire référence, dans le titre, aux « *collectivités publiques* » et non aux seuls « *services départementaux d’incendie et de secours* ».



MESDAMES, MESSIEURS,

Notre Assemblée est saisie, en première lecture, de la proposition de loi visant à permettre aux services départementaux d'incendie et de secours d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire, que votre rapporteur et 113 de ses collègues ont eu l'honneur de déposer le 9 mars 2011.

Chaque année, notre pays et particulièrement la région méditerranéenne doivent faire face à de nombreux feux de forêts, contre lesquels les acteurs de la sécurité civile, notamment les sapeurs-pompiers et les services départementaux d'incendie et de secours, luttent avec force et détermination. On ne peut que rendre hommage à leur réactivité et à leur compétence indéfectibles.

Unaniment reconnues et appréciées, l'efficacité et l'expertise des services de la sécurité civile ont permis de réduire en zone méditerranéenne le nombre d'hectares brûlés en 2009 comme en 2010. Les moyens alloués à la lutte contre les incendies de forêts et l'efficacité de la sanction pénale de ces infractions, qu'elles soient commises volontairement ou non, expliquent le bilan positif enregistré ces dernières années. Aussi encourageant soit-il, ce bilan ne doit pas pour autant condamner le législateur à l'inaction et à l'attentisme. Il est encore possible d'améliorer significativement la lutte contre les feux de forêts.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi, qui est partie du constat que la saison des feux exigeait des services d'incendie et de secours qu'ils mobilisent, chaque année, des moyens humains et matériels considérables. Une telle mobilisation de moyens a bien évidemment un coût, que la collectivité doit, *in fine*, supporter.

L'article 2-7 du code de procédure pénale, introduit par la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, permet actuellement aux services départementaux d'incendie et de secours de se constituer partie civile en vue de demander à l'auteur d'un incendie volontaire commis en espace forestier une réparation correspondant au montant des frais de secours qu'ils ont engagés pour lutter contre l'incendie.

Mais qu'en est-il pour les incendies involontaires provoqués par une imprudence ? Alors qu'en 2009, une telle imprudence était à l'origine de quatre feux de forêts sur dix, les auteurs de tels incendies ne pouvaient pas être condamnés à rembourser les frais d'opération et de secours engagés par les services départementaux d'incendie et de secours. Parce qu'une telle impunité n'est pas acceptable, la présente proposition de loi étend le champ de l'action civile ouverte à l'article 2-7 du code de procédure pénale au cas de poursuites pénales pour incendie involontaire par manquement à une obligation légale ou réglementaire de sécurité ou de prudence.

Le présent texte reconnaît en outre explicitement la capacité à agir sur le fondement de l'article 2-7 des services départementaux d'incendie et de secours, afin de surmonter la réticence des juridictions à admettre – au nom du principe de gratuité des services de secours – la recevabilité de l'action civile qu'ils engagent en vue d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours.

Avec cette possibilité désormais reconnue aux collectivités publiques et notamment aux services départementaux d'incendie et de secours d'obtenir le remboursement des frais d'opération engagés dans la lutte contre de tels incendies involontaires, de nouveaux moyens pourront être dégagés tout en responsabilisant davantage les usagers de la forêt.

\*

\* \*

## I.- LES ENJEUX DE LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORÊTS

Après la terrible saison 2003 des feux de forêts où ce sont 73 300 hectares qui sont partis en fumée sur l'ensemble du territoire, on a assisté au cours des années suivantes à une diminution sensible des superficies incendiées, démontrant ainsi l'efficacité des efforts entrepris par les différents acteurs, en première ligne desquels figurent les services d'incendie et de secours.

Ce bilan positif s'explique notamment par l'importance des moyens alloués à la prévention et à la lutte contre les incendies de forêts ainsi que l'efficacité de la sanction pénale de ces infractions, qu'elles soient commises volontairement ou non.

### A. LES FEUX DE FORÊTS : UN PHÉNOMÈNE MAJEUR QUI NÉCESSITE D'IMPORTANTES MOYENS DE PRÉVENTION ET DE LUTTE

Chaque année revient au printemps et à l'été ce qui est communément appelé « la saison des feux », qui touche plus particulièrement la région méditerranéenne. Si le nombre d'hectares ainsi brûlés chaque année reste important, il tend à diminuer depuis 2003, notamment sous l'effet des moyens qui sont alloués à la lutte contre les incendies en espace forestier.

#### 1. Un nombre d'incendies toujours significatif, mais en recul...

Selon les données transmises à votre rapporteur par la direction de la sécurité civile, le nombre d'hectares de forêts incendiés, bien que restant trop important, a diminué de 76 % entre 2003 et 2009.

#### SUPERFICIES FORESTIÈRES INCENDIÉES EN FRANCE ENTRE 2003 ET 2010

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 <sup>(1)</sup>
73 300 ha	12 500 ha	22 400 ha	7 850 ha	7 600 ha	6 000 ha	17 000 ha	10 760 ha

*Source : ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.*

Ainsi, au cours de l'année 2009, on a dénombré en France métropolitaine 4 800 feux de forêts et près de 17 000 hectares brûlés. Cette superficie reste cependant très en deçà de la moyenne de 22 500 hectares incendiés chaque année entre 1998 et 2008.

Cette diminution considérable des surfaces forestières incendiées s'observe également dans les départements méditerranéens qui, en raison de conditions météorologiques spécifiques, sont particulièrement touchés par la saison des feux de forêts. Ainsi, en 2009, la région méditerranéenne a enregistré 1 960 départs de feux pour 11 110 hectares brûlés. Cette superficie est toutefois 30 % inférieurs à la moyenne annuelle des 15 900 hectares incendiés entre 1998 et 2008 en région méditerranéenne.

(1) Bilan provisoire au 15 septembre 2010.

Cette baisse des surfaces forestières incendiées, si elle est vérifiée sur l'ensemble de l'année civile, s'observe plus particulièrement au cours de l'été, saison dont les conditions météorologiques (chaleur, hygrométrie, sécheresse des sols...) ont une influence directe sur les risques d'incendies. Ainsi, la région méditerranéenne a enregistré 1 080 départs de feux pour 8 600 hectares brûlés au cours de l'été 2009 et 750 départs de feux pour 5 400 hectares incendiés au cours de l'été 2010 <sup>(1)</sup>. Là encore, la situation s'est améliorée, dans la mesure où ces chiffres sont inférieurs aux 1 200 départs de feux et aux 13 500 hectares brûlés en moyenne chaque été entre 1998 et 2008 dans la région méditerranéenne.

Votre rapporteur tient également à souligner qu'en parallèle de cette diminution du nombre de départs de feux et des surfaces forestières touchées, il n'y a pas eu à déplorer, en 2009 comme en 2010, de décès au sein de la population et parmi les secouristes.

## **2. ... grâce à la mobilisation d'importants moyens de prévention et de lutte**

L'importance des moyens matériels et humains alloués à la lutte contre les incendies de forêts, notamment au bénéfice des services départementaux d'incendie et de secours, explique en partie le recul observé ces dernières années des feux de forêts et des surfaces incendiées.

### **LES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS) EN QUELQUES CHIFFRES**

En 2009, les services départementaux d'incendie et de secours ont assuré 3,65 millions des 4,25 millions d'interventions de sécurité civile, en complémentarité des corps communaux et intercommunaux de sapeurs-pompiers, des sapeurs-pompiers de Paris et des marins-pompiers de Marseille, à statut militaire. Près de 9 % des interventions réalisées en 2009 par les services départementaux d'incendie et de secours – soit 317 363 – concernaient des incendies.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, on dénombrait 249 300 sapeurs-pompiers en France, dont 12 100 sapeurs-pompiers militaires (5 %), 40 100 sapeurs-pompiers professionnels (16 %) et 196 800 sapeurs-pompiers volontaires (79 %).

*Source : Les statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2010.*

L'importance des moyens consacrés à la lutte contre les incendies s'apprécie au regard du budget des services départementaux d'incendie et de secours, qui représente en 2010 plus de dix fois celui de la mission « Sécurité civile » avec 5,5 milliards d'euros de crédits. Cette dépense se décompose en 4,2 milliards d'euros en dépenses de fonctionnement et 1,3 milliard d'euros en dépenses d'investissement.

Si le budget des services départementaux d'incendie et de secours est marqué par une relative stabilité en 2009 (+ 1,9 %) comme en 2010 (+ 1,4 %), il convient de souligner qu'il avait crû de presque 20 % en 2007 et d'encre 6,1 % en 2008.

---

(1) Bilan provisoire au 15 septembre 2010.

L'importance des moyens budgétaires ainsi dégagés repose également sur le rôle primordial joué par les collectivités territoriales dans le domaine de la sécurité civile, dans la mesure où ces dernières financent 96 % des dépenses de fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours. En 2010, les départements ont participé au fonctionnement de ces services à hauteur de 56,5 % (soit 5 % des dépenses totales de fonctionnement des départements), les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour 43 %.

Le tableau figurant ci-dessous présente l'évolution respective des contributions des départements ainsi que des communes et des EPCI au financement des services départementaux d'incendie et de secours au cours des trois derniers exercices budgétaires. Il convient à cet égard de souligner que la part départementale dans ce financement tend à se renforcer depuis 2008.

**LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT DES SDIS : L'ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS  
DES DÉPARTEMENTS, DES COMMUNES ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS  
INTERCOMMUNAUX (EPCI) EN MILLIONS D'EUROS**

	2008		2009		2010	
	<i>Montant</i>	<i>% total</i>	<i>Montant</i>	<i>% total</i>	<i>Montant</i>	<i>% total</i>
<b>Départements</b>	2 119	55,4 %	2 216	55,9 %	2 284	56,5 %
<b>Communes et EPCI</b>	1 705	44,6 %	1 751	44,1 %	1 758	43,5 %
<b>Totaux</b>	3 824	100 %	3 967	100 %	4 042	100 %

*Source : direction de la sécurité civile*

**B. LA SANCTION PÉNALE DES INCENDIES DE FORÊTS : UN CADRE JURIDIQUE COHÉRENT ET EFFICACE**

Le bilan positif observé ces dernières années s'explique, outre l'importance des moyens engagés dans la prévention et la lutte contre les incendies de forêts, par l'efficacité de la sanction pénale de ces infractions qui repose sur la sévérité des peines encourues et l'intensification de l'action publique.

**1. La sévérité des peines encourues en cas d'incendies volontaires ou involontaires**

Les auteurs d'incendies volontaires ou involontaires en espace forestier – bois, forêts, landes, maquis, plantations ou reboisements – encourrent des peines sévères, qui confèrent à la sanction pénale de ces infractions son efficacité.

*S'agissant des incendies d'origine involontaire*, leur sanction pénale est actuellement régie par l'article 322-5 du code pénal, qui différencie les quantums de peines encourues selon que l'incendie a été provoqué « *par manquement à une*

*obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement* » ou qu’il résulte de la « *violation manifestement délibérée* » d’une telle obligation. Les peines d’emprisonnement et d’amende sont plus graves dans le second cas (cf. *infra*), dans la mesure où un tel manquement est le fruit d’une intention manifeste de l’auteur.

Ainsi, à titre illustratif, les auteurs d’incendies involontaires commis en espace forestier à la suite de la violation délibérée d’une obligation légale ou réglementaire de sécurité ou de prudence encourent une peine de cinq ans d’emprisonnement et de 100 000 euros d’amende, cette peine pouvant atteindre dix ans d’emprisonnement et 150 000 euros d’amende s’ils ont entraîné la mort d’une ou plusieurs personnes.

*Les incendies volontaires* commis en espace forestier sont également sévèrement punis par le code pénal (articles 322-6 et suivants), les peines encourues pour de telles infractions ayant été aggravées par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

**PEINES ENCOURUES EN CAS D’INCENDIES VOLONTAIRES COMMIS EN ESPACE FORESTIER SUR LE FONDEMENT DES ARTICLES 322-6 ET SUIVANTS DU CODE PÉNAL**

	<b>Peine d’emprisonnement encourue</b>	<b>Montant de l’amende encourue</b>
Incendie volontaire de bois, forêts, landes, maquis, plantations ou reboisements d’autrui intervenu dans des conditions de nature à exposer les personnes à un dommage corporel ou à créer un dommage irréversible à l’environnement (art. 322-6 du code pénal)	15 ans de réclusion criminelle	150 000 euros
Incendie volontaire de bois, forêts, landes, maquis, plantations ou reboisements d’autrui ayant entraîné pour autrui une incapacité totale de travail pendant huit jours au plus (art. 322-7 du code pénal)	20 ans de réclusion criminelle	200 000 euros
Incendie volontaire de bois, forêts, landes, maquis, plantations ou reboisements d’autrui ayant entraîné pour autrui une incapacité totale de travail supérieure à 8 jours d’une victime ou ayant été commis en bande organisée ou ayant été commis à raison de l’appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, de la personne propriétaire ou utilisatrice du bien à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée (art. 322-8 du code pénal)	30 ans de réclusion criminelle	200 000 euros
Incendie volontaire de bois, forêts, landes, maquis, plantations ou reboisements d’autrui ayant entraîné pour autrui une mutilation ou une infirmité permanente (art. 322-9 du code pénal)	Réclusion criminelle à perpétuité	200 000 euros

En outre, la juridiction de jugement peut également prononcer à l’encontre des auteurs d’incendies volontaires commis en espace forestier une interdiction des droits civiques, civils et de famille, une interdiction de séjour (article 322-15 du code pénal), une interdiction du territoire français (article 322-16 du même code) ainsi que le remboursement des frais exposés par les personnes morales de

droit public pour lutter contre l'incendie (article 2-7 du code de procédure pénale). C'est ce dernier point qui appelle particulièrement notre attention au travers de la présente proposition de loi.

## **2. L'intensification de l'action publique grâce à une meilleure connaissance de l'origine des feux de forêts**

La diminution sensible des incendies de forêts s'explique, outre la sévérité des peines encourues, par l'intensification de l'action publique qu'a permise une meilleure connaissance de l'origine de ces feux.

En effet, connaître précisément l'origine des incendies facilite la mise en œuvre de l'action publique et accroît le taux de réussite des enquêtes. À cette fin, le préfet de la zone de défense Sud et le procureur général du parquet d'Aix-en-Provence ont engagé une action commune destinée à renforcer la collaboration entre les différentes autorités ou organismes concernés : les directions départementales des services d'incendies et de secours, les services forestiers de l'État, l'Office national des forêts, les services de police et de gendarmerie ont ainsi été réunis au sein d'équipes pluridisciplinaires de recherche des causes d'incendie.

Ces équipes pluridisciplinaires ont, à ce jour, démontré leur efficacité, puisque l'origine des incendies est, depuis 2006, déterminée dans plus des deux tiers des cas, contre 20 % seulement en 1995. Cette meilleure connaissance de l'origine des feux de forêts a permis d'intensifier les poursuites pénales. Selon les données transmises à votre rapporteur par la direction de la sécurité civile, en 2003, une centaine de personnes a été interpellée à la suite des incendies de forêts et trente-cinq ont été incarcérées. Ces chiffres, très supérieurs à ceux observés au cours des années précédentes, témoignent de la volonté des parquets ainsi que des forces de police et de gendarmerie d'exercer dans ce domaine une action commune dissuasive.

Cet engagement ne s'est jamais démenti. En 2009, ce sont soixante-dix auteurs d'incendies – dont quinze volontaires – qui ont été identifiés. Parmi les incendiaires volontaires, huit ont été écroués et un d'entre eux, jugé en comparution immédiate, a été condamné à quatre ans de prison dont deux avec sursis. Au 15 septembre 2010, les enquêtes avaient déjà conduit à la mise en cause d'une soixantaine d'auteurs d'incendie.

\* \*

Aussi encourageants soient-ils, ces résultats ne doivent pas condamner le législateur à l'inertie. La prévention et la lutte contre les incendies de forêts exigent que des solutions aussi bien matérielles que juridiques soient constamment apportées. Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

\* \*

## II.- LES RÉPONSES APPORTÉES PAR LA PROPOSITION DE LOI

Le recul du nombre d'incendies de forêts, la sévérité des peines encourues et l'intensification de l'action publique pour de telles infractions, qu'elles soient volontaires ou involontaires, ne doivent pas conduire le législateur à l'inaction et à l'attentisme. En effet, la lutte contre les incendies exige des réponses fortes et permanentes.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi qui étend d'une part le champ de l'action civile ouverte à l'article 2-7 du code de procédure pénale aux cas d'incendies involontaires et veut d'autre part, en les mentionnant expressément à ce même article, garantir aux services départementaux d'incendie et de secours l'exercice effectif de cette action.

### A. LE DOUBLE OBJECTIF POURSUIVI PAR LA PROPOSITION DE LOI

La présente proposition de loi, qui comprend un article unique, poursuit un double objectif.

• **En premier lieu, elle entend permettre aux personnes morales de droit public – État, communes, services départementaux d'incendie et de secours – d'obtenir le remboursement des frais de secours qu'elles ont engagés pour lutter contre les incendies involontaires** provoqués en espace forestier – bois, forêts, landes, maquis, garrigues, plantations ou reboisements. En effet, les données transmises à votre rapporteur par la direction de la sécurité civile indiquent qu'en 2009, près de quatre incendies sur dix s'expliquaient par la commission d'une imprudence.

#### RÉPARTITION DES INCENDIES SUIVANT LEUR ORIGINE EN 2009 <sup>(1)</sup>

Imprudence	39 %
Malveillance	36 %
Accidentelles (EDF, chemins de fer, dépôts d'ordures...)	13 %
Foudre	12 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

Source : Direction de la sécurité civile

Or, l'article 2-7 du code de procédure pénale, introduit par la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, réserve le champ de l'action civile permettant aux personnes morales de droit public de demander auprès du condamné le remboursement de leurs frais d'intervention au seul cas de poursuites pénales pour incendies volontaires. Le code pénal assurant en l'état actuel la répression, à son article 322-5, des incendies involontaires « *par manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement* », la proposition de loi, dans un souci de cohérence, étend à ces infractions le champ de l'action civile ouverte à l'article 2-7.

---

(1) Les résultats de cette enquête ne sont pas encore disponibles pour 2010.

Au-delà des seuls frais d'opération de secours, s'est posée la question du remboursement par l'incendiaire des frais de remise en état des sols. En effet, quelques mois après un incendie, les collectivités publiques – communes, départements, régions, État – se montrent très attentives à la réhabilitation des terrains endommagés et engagent, à ce titre, des moyens financiers conséquents. Votre rapporteur s'est ainsi interrogé sur le fait de savoir s'il ne fallait ouvrir, sur le modèle de l'article 2-7, la possibilité aux collectivités publiques de se constituer partie civile en vue d'obtenir auprès de l'incendiaire le remboursement des frais de remise en état des terrains incendiés. Or, dès lors que les communes, les départements ou l'État étaient propriétaires des forêts incendiées, ils ont subi un préjudice direct, dont ils peuvent déjà demander réparation sur le fondement de l'article 2 du code de procédure pénale, qui prévoit que « *l'action civile en réparation du dommage causé par un crime, un délit ou une contravention appartient à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction* ». Il n'est donc pas paru nécessaire de modifier l'article 2-7 du code de procédure pénale à cette fin.

• **En second lieu, la présente proposition de loi vise à renforcer, au bénéfice des services départementaux d'incendie et de secours, l'effectivité de l'action civile ouverte à l'article 2-7 du code de procédure pénale.** En effet, faisant application de cette disposition, les juridictions se montrent parfois réticentes à admettre – au nom du principe de gratuité des services de secours – la recevabilité de l'action civile des services départementaux d'incendie et de secours en cas d'incendie volontaire. Parce qu'il est nécessaire de garantir l'exercice effectif de cette action, plus de vingt ans après l'adoption de la loi précitée du 22 juillet 1987, la proposition de loi mentionne expressément, au nombre des personnes morales de droit public pouvant se constituer partie civile sur le fondement de l'article 2-7 du code de procédure pénale, les services départementaux d'incendie et de secours, qui sont les principaux acteurs de la lutte contre les incendies. Si leur capacité à agir est ainsi explicitement consacrée par la loi, il convient de souligner que les droits ouverts par l'article 2-7 aux autres personnes morales de droit public ne seront pas moindres que ceux ainsi reconnus aux services départementaux d'incendie et de secours.

## **B. L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI PAR LE CONSEIL D'ÉTAT**

La présente proposition de loi, déposée le 9 mars 2011, a fait l'objet, avant son examen en commission, d'un examen par le Conseil d'État saisi en ce sens par le président de l'Assemblée nationale en application du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution qui, depuis la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, prévoit que « *dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.* »

La présente proposition a été renvoyée, en application des articles L. 123-1 et R. 123-3-1 du code de justice administrative, par le vice-président du Conseil d'État, à la section de l'Intérieur.

Après deux réunions de travail avec le rapporteur, la proposition de loi a fait l'objet d'un examen, le 26 avril 2011, par la section de l'Intérieur. L'assemblée générale du Conseil d'État s'est ensuite réunie le 28 avril 2011 et a donné un **avis favorable** sur la présente proposition de loi.

Enfin, en application de l'article L. 123-3 du code de justice administrative, cet avis a été adressé au président de l'Assemblée nationale, ce dernier l'ayant immédiatement communiqué à l'auteur de la proposition de loi en application de l'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

L'avis du Conseil d'État sur la présente proposition de loi prend la forme de suggestions ou d'observations. L'auteur de la proposition de loi – par ailleurs désigné rapporteur par votre commission – a fait figurer ces suggestions ou observations dans le présent rapport **dès lors qu'elles amélioreraient la compréhension et la lisibilité des dispositions en cause.**

#### AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT – CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Saisi sur le fondement de l'article 39, cinquième alinéa, de la Constitution de la proposition de loi n° 3232 « visant à permettre aux services départementaux d'incendie et de secours d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire », déposé le 9 mars 2011 par M. Bernard Deflesselles et plusieurs de ses collègues <sup>(1)</sup>, députés, le Conseil d'État lui a donné un avis favorable.

L'article unique de cette proposition de loi tend à apporter deux modifications à l'article 2-7 du code de procédure pénale, issu de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987, qui régit les conditions particulières de recevabilité de l'action civile des personnes morales de droit public contre les auteurs d'incendies de forêts lorsqu'ils sont poursuivis à ce titre devant le juge pénal : elle étend l'ouverture de cette action civile aux cas d'incendies involontaires ; elle veut, en les mentionnant expressément dans l'article, garantir aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) l'exercice effectif de cette action.

L'article 2-7 avait été introduit, en 1987, dans le code de procédure pénale précisément afin, déjà, de permettre aux SDIS d'obtenir le remboursement de leurs frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire. Il fallait, en effet, une disposition législative tant pour permettre aux services publics d'incendie et de secours de regarder comme préjudice indemnisable des frais supportés par eux dans l'exercice même de leur mission légale de lutte contre l'incendie, que pour déroger à l'article 2 du code de procédure pénale qui limite, contrairement au droit commun de la responsabilité civile, à la réparation d'un préjudice direct l'objet de l'action civile engagée devant le juge pénal contre l'auteur d'une infraction.

*Cet avis sur la proposition de loi n° 3232 visant à permettre aux services départementaux d'incendie et de secours d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire a été délibéré et adopté par le Conseil d'État réuni en assemblée générale le 28 avril 2011.*

---

(1) La proposition de loi de votre rapporteur a été cosignée par 113 députés.

### C. LES AJUSTEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS

Lors de l'examen de la présente proposition de loi, le 18 mai 2011, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a adopté deux amendements de votre rapporteur, dont :

— le premier garantit aux personnes morales de droit public – État, communes, services départementaux d'incendie et de secours –, devant le juge civil et non plus seulement devant le juge pénal, l'effectivité de l'action civile prévue à l'article 2-7 du code de procédure pénale ;

— le second précise l'intitulé de la proposition de loi afin qu'il rende mieux compte de son objet : le texte ayant, en effet, vocation à s'appliquer à l'ensemble des personnes morales de droit public visées à l'article 2-7 du code de procédure pénale, il convenait de faire référence, dans le titre, aux « *collectivités publiques* » et non aux seuls « *services départementaux d'incendie et de secours* ».

\*

\* \*

Ainsi, l'adoption de la présente proposition de loi devrait renforcer les moyens de lutte contre les incendies de forêts en permettant effectivement aux collectivités publiques et notamment aux services départementaux d'incendie et de secours d'obtenir le remboursement de leurs frais d'opération auprès des auteurs d'incendies volontaires ou involontaires.

Une adoption définitive de ce texte avant la période estivale aurait valeur de signal fort à l'attention des personnes mal intentionnées ou tout simplement imprudentes ou inconscientes.



## DISCUSSION GENERALE

*Au cours de sa réunion du mercredi 18 mai 2011, la Commission examine la proposition de loi visant à permettre aux services départementaux d'incendie et de secours d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire (n° 3232).*

*Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale a lieu.*

**M. Dominique Bussereau.** Je remercie notre rapporteur pour cette proposition de loi de bon sens, et même intelligente. Président d'une collectivité départementale, je la juge plus qu'utile.

Cent cinquante hectares de forêts ont brûlé l'an dernier dans le sud de mon département par la faute d'un incendiaire. Au cours des opérations de secours, un pompier a été grièvement blessé. Il est toujours entre la vie et la mort. J'aimerais savoir si ces dommages physiques et les coûts qui en résultent pour les sapeurs-pompiers et leurs familles sont pris en compte par ce texte ou par d'autres. S'ils ne le sont pas, peut-être faut-il amender la proposition de loi pour remédier à cette lacune.

**M. Étienne Blanc.** Cette proposition de loi est indéniablement utile. Si nous sommes armés au pénal, avec des sanctions au-delà desquelles il est difficile d'aller, nous sommes en revanche dépourvus au civil.

Permettez-moi deux observations au sujet des sanctions prévues par le texte. En cas d'incendie volontaire, les conséquences pour les incendiaires ne seront pas décisives : le montant de la réparation civile sera difficile à recouvrer, ces personnes ayant rarement des biens suffisant pour couvrir une dépense généralement énorme. En cas d'incendie involontaire, en revanche, il sera désormais possible de se retourner contre les compagnies d'assurance des personnes ayant manqué à des obligations de sécurité ou de prudence. Là est l'apport essentiel du texte, qui permettra aux départements de recouvrer des sommes importantes. C'est pourquoi nous le soutiendrons.

**M. Patrice Verchère.** Comme Dominique Bussereau, je m'inquiète du sort réservé aux blessés, souvent nombreux parmi les pompiers, en particulier lorsqu'il s'agit de volontaires. D'autre part, cette proposition couvre-t-elle le remboursement des frais exposés par les collectivités locales pour la remise en état de leurs bâtiments touchés par l'incendie ou pour le relogement des habitants qui auront perdu leur maison ?

**M. Pierre Morel-À-L'Huissier.** Cosignataire de cette proposition de loi et auteur, auparavant, d'une proposition relative aux pompiers volontaires, je veux souligner à quel point, dans les deux cas, l'aide du Conseil d'État nous a été précieuse.

Vous avez rencontré la Fédération nationale des sapeurs-pompiers, monsieur le rapporteur. Quelles conclusions avez-vous tirées de vos échanges ?

**M. le rapporteur.** Dès lors qu'il y a des blessés, il y a dommage direct et donc application de l'article 2 du code de procédure pénale. Les dommages physiques et les coûts qui en résultent sont donc pris en compte.

Monsieur Morel-À-L'Huissier, la Fédération nationale des sapeurs-pompiers a émis quelques doutes auxquels je me suis efforcé de répondre. Elle craignait que le texte n'ait guère d'effets, dans la mesure où l'on retrouve peu les auteurs d'incendies et où ceux-ci sont rarement solvables. Certes. Toutefois, ce n'est pas une raison pour s'interdire de faire payer ceux qu'on parviendra à identifier ou de se retourner contre ceux qui sont solvables ou assurés !

L'apport du Conseil d'État a en effet été précieux. La réforme de 2008 permet au président de l'Assemblée nationale de le saisir sur les propositions de loi et nous avons tout intérêt à mettre cette disposition à profit car nos travaux s'en trouvent éclairés et confortés.

**M. Patrick Devedjian.** Le texte sera-t-il applicable dans les collectivités où les pompiers dépendent de l'État ?

**M. le rapporteur.** Bien entendu, qu'il s'agisse des marins-pompiers de Marseille ou des sapeurs-pompiers de Paris.

## EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

### *Article unique*

(art. 2-7 du code de procédure pénale)

#### **Extension de l'action civile au cas de poursuites pénales pour incendie involontaire par manquement à une obligation de sécurité ou de prudence**

Le présent article a un double objet. En premier lieu, il élargit l'action civile ouverte à l'article 2-7 du code de procédure pénale au cas de poursuites pénales pour incendie involontaire par manquement à une obligation de sécurité imposée par la loi ou le règlement. En second lieu, il reconnaît expressément la capacité à agir sur le fondement de cet article 2-7 des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

#### **1. Une action civile désormais ouverte en cas de poursuites pénales pour incendie involontaire par manquement à une obligation de sécurité ou de prudence**

Le premier objet du présent article est d'étendre l'action civile ouverte à l'article 2-7 du code de procédure pénale au cas de poursuites pénales pour incendie involontaire par manquement à une obligation de sécurité imposée par la loi ou le règlement.

Cet article 2-7 a été introduit dans le code de procédure pénale par la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, afin de déroger aux règles de droit commun de la recevabilité de l'action civile posées par l'article 2 du même code.

En effet, avant 1987, les collectivités publiques et, en particulier, les services départementaux d'incendie et de secours ne pouvaient se constituer partie civile qu'à la seule condition d'avoir subi un préjudice direct, conformément aux dispositions prévues à l'article 2 du code de procédure pénale : « *L'action civile en réparation du dommage causé par un crime, un délit ou une contravention appartient à tous ceux qui ont personnellement souffert du **dommage directement causé par l'infraction*** ». En l'absence de disposition législative dérogatoire le prévoyant expressément, les frais d'opération supportés par les services d'incendie et de secours ne pouvaient aucunement constituer un préjudice éligible, parce qu'indirect.

Afin de remédier à cette difficulté, la loi précitée du 22 juillet 1987 a introduit, dans le code de procédure pénale, un nouvel article 2-7 permettant aux personnes morales de droit public – État, communes, services départementaux d'incendie et de secours – de se constituer partie civile devant la juridiction de jugement, afin de demander à l'auteur d'un incendie volontaire commis en espace forestier – bois, forêts, landes, maquis, garrigues, plantations ou reboisements –

une réparation correspondant au montant des frais de secours qu'elles ont engagés pour lutter contre l'incendie. Le rapporteur au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, M. Paul-Louis Tenaillon, avait indiqué à l'époque que « *cette innovation du projet de loi revêtait une grande importance au niveau des principes, car elle instituait une dérogation supplémentaire aux règles du code de procédure pénale qui exige la preuve d'un préjudice direct et juridiquement protégé pour se protéger* » <sup>(1)</sup>.

Le champ de l'article 2-7 tel qu'il a été établi en 1987 ne concernait que les incendies volontaires, car, à cette date, le code pénal ne réprimait pas spécifiquement les incendies involontaires – y compris de forêts – par manquement, même délibéré, à une obligation de sécurité ou de prudence.

La répression de ces incendies involontaires est régie, depuis la loi n° 92-685 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les biens, par l'article 322-5 du code pénal qui prévoit que :

— d'une part, « *la destruction, la dégradation ou la détérioration involontaire d'un bien appartenant à autrui par l'effet d'une explosion ou d'un incendie provoqués par manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende* » ;

— d'autre part, « *en cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence prévue par la loi ou le règlement, les peines encourues sont portées à deux ans d'emprisonnement et à 30 000 euros d'amende* ».

La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a complété cet article 322-5 du code pénal afin d'aggraver le quantum de peines encourues dès lors que l'incendie involontaire provoqué par le manquement à une obligation légale ou réglementaire de sécurité ou de prudence concerne des « *bois, forêts, landes, maquis, plantations ou reboisements d'autrui* ». Le tableau ci-dessous présente l'ensemble des peines prévues par l'article 322-5 du code pénal en cas d'incendies involontaires par manquement à une obligation de sécurité.

---

(1) Rapport n° 870 (seconde session ordinaire de 1986-1987) fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale par M. Paul-Louis Tenaillon sur le projet de loi relatif à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, page 19.

**PEINES ENCOURUES EN CAS D'INCENDIES INVOLONTAIRES PAR MANQUEMENT À UNE OBLIGATION LÉGALE OU RÉGLEMENTAIRE DE SÉCURITÉ OU DE PRUDENCE SUR LE FONDEMENT DE L'ARTICLE 322-5 DU CODE PÉNAL**

	<b>Peine d'emprisonnement encourue</b>	<b>Montant de l'amende encourue</b>
Destruction, dégradation ou détérioration involontaire d'un bien appartenant à autrui par l'effet [...] d'un <b>incendie provoqué par manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement</b>	Un an	15 000 euros
Destruction, dégradation ou détérioration involontaire d'un bien appartenant à autrui par l'effet [...] d'un incendie provoqué par la <b>violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence prévue par la loi ou le règlement</b>	Deux ans	30 000 euros
Incendie de bois, forêts, landes, maquis, plantations ou reboisements d'autrui par <b>manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement</b>	Deux ans	30 000 euros
Incendie de bois, forêts, landes, maquis, plantations ou reboisements d'autrui par la <b>violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence prévue par la loi ou le règlement</b>	Trois ans	45 000 euros
Incendie de bois, forêts, landes, maquis, plantations ou reboisements d'autrui par <b>manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement</b> de nature à exposer les personnes à un dommage corporel ou à créer un dommage irréversible à l'environnement	Trois ans	45 000 euros
Incendie de bois, forêts, landes, maquis, plantations ou reboisements d'autrui par la <b>violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence prévue par la loi ou le règlement</b> de nature à exposer les personnes à un dommage corporel ou à créer un dommage irréversible à l'environnement	Cinq ans	100 000 euros
Incendie de bois, forêts, landes, maquis, plantations ou reboisements d'autrui par <b>manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement</b> et ayant provoqué pour autrui une incapacité totale de travail pendant huit jours au plus	Cinq ans	75 000 euros
Incendie de bois, forêts, landes, maquis, plantations ou reboisements d'autrui par la <b>violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence prévue par la loi ou le règlement</b> et ayant provoqué pour autrui une incapacité totale de travail pendant huit jours au plus	Sept ans	100 000 euros
Incendie de bois, forêts, landes, maquis, plantations ou reboisements d'autrui par <b>manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement</b> et ayant provoqué la mort d'une ou plusieurs personnes	Sept ans	100 000 euros
Incendie de bois, forêts, landes, maquis, plantations ou reboisements d'autrui par la <b>violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence prévue par la loi ou le règlement</b> et ayant provoqué la mort d'une ou plusieurs personnes	Dix ans	150 000 euros

En ajoutant au cas de poursuites pénales pour incendie volontaire celui de poursuites pour incendie involontaire « *par manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement* », le présent article ajuste le champ de l'action civile ouverte par l'article 2-7 du code de procédure pénale sur celui du code pénal qui réprime, à son article 322-5, ces infractions. En effet, alors que la répression des incendies involontaires – y compris de forêts – a été introduite dans le code pénal postérieurement à la loi précitée du 22 juillet 1987, l'article 2-7 du code de procédure pénale n'a jamais été modifié depuis afin de tenir compte de ces nouvelles infractions.

Dans cette perspective, les personnes morales de droit public ne pouvaient se constituer partie civile devant la formation de jugement pour obtenir le remboursement de leurs frais d'intervention qu'en cas d'incendie volontaire seulement. En étendant le champ de l'action civile au cas de poursuites pénales pour incendie involontaire par manquement à une obligation légale ou réglementaire de sécurité, la présente proposition de loi entend ainsi actualiser l'article 2-7 du code de procédure pénale au regard des nouvelles infractions introduites depuis 1987 dans le code pénal. Dans l'avis qu'il a rendu le 28 avril 2011, le Conseil d'État a indiqué que « *l'extension proposée n'appelait pas d'observation d'ordre juridique* », dans la mesure où elle consistait à épouser les évolutions des dispositions pénales auxquelles l'action civile est liée.

Il convient également de préciser que le bénéfice de cette ouverture de l'action civile au cas de poursuites pénales pour incendie involontaire par manquement à une obligation légale ou réglementaire de sécurité ou de prudence s'appliquera tant en métropole et dans les départements d'outre-mer que, de plein droit, sur le fondement de l'article 804 du code de procédure pénale, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna.

## **2. La capacité à agir des services départementaux d'incendie et de secours expressément consacrée à l'article 2-7 du code de procédure pénale**

Le second objet du présent article est de consacrer les services départementaux d'incendie et de secours au nombre des personnes morales de droit public pouvant, sur le fondement de l'article 2-7 du code de procédure pénale, se constituer partie civile en vue d'obtenir auprès de l'incendiaire – volontaire ou involontaire – le remboursement des frais d'intervention.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 2-7 ouvre cette action civile aux « *personnes morales de droit public* », qui comprennent, comme l'avait souligné à l'Assemblée nationale le rapporteur de la loi précitée du 22 juillet 1987, M. Paul-Louis Tenaillon, « *les communes, les services départementaux d'incendie et de secours et l'État* »<sup>(1)</sup>. S'agissant plus spécifiquement des services départementaux d'incendie et de secours, ils bénéficient, aux termes de l'article L. 1424-1 du code

---

(1) Rapport n° 870 (seconde session ordinaire de 1986-1987) de M. Paul-Louis Tenaillon, op. cit., p. 100.

général des collectivités territoriales, du statut d'établissement public administratif, dotés à ce titre de la personnalité morale de droit public. L'ouverture de l'action civile prévue à l'article 2-7 aux services départementaux d'incendie et de secours ne fait donc aucun doute, rendant *a priori* inutile la mention expresse de ces derniers parmi les personnes morales de droit public pouvant se constituer parties civiles en vue de demander le remboursement des frais de secours engagés pour lutter contre l'incendie.

Or, si cette mention peut de prime abord sembler sans réelle portée, elle n'en demeure pas moins nécessaire afin de surmonter la réticence des juridictions à admettre – au nom du principe de gratuité des services de secours – la recevabilité de l'action civile des services départementaux d'incendie et de secours en cas d'incendie volontaire.

En effet, les chambres civiles de la Cour de cassation déduisent de l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales définissant les missions de service public des services départementaux d'incendie et de secours <sup>(1)</sup> que les dépenses engagées par ces derniers pour l'exécution de leurs missions légales de lutte contre l'incendie ne peuvent pas faire l'objet d'un remboursement et ce, même sur le fondement de la responsabilité civile délictuelle, un service public ne subissant pas de préjudice – direct ou indirect – lorsqu'il engage des dépenses qui sont l'exécution même de ses missions légales (Cass., 2<sup>e</sup> Civ., 22 novembre 2007, n<sup>o</sup> 06.17-995) <sup>(2)</sup>.

La deuxième chambre civile du tribunal de grande instance de Marseille, dans un jugement en date du 26 août 2010, a fait application de cette jurisprudence dans une affaire d'incendie volontaire de futaies, résineux et maquis, dans laquelle l'article 2-7 du code de procédure pénale avait pleinement vocation à s'appliquer : si « *les dispositions du code général des collectivités territoriales stipulent expressément que les services départementaux d'incendie et de secours peuvent exiger le remboursement des frais engagés dans une intervention **ne se rattachant pas à une mission de service public** telles que spécifiées dans l'article L. 1424-2 du même code* », « *le fait d'éteindre un incendie participe [...] bien d'une mission de service public* » et les dépenses engagées à ce

---

(1) Article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales : « Les services d'incendie et de secours sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies.

Ils concourent, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence.

Dans le cadre de leurs compétences, ils exercent les missions suivantes :

1<sup>o</sup> La prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile ;

2<sup>o</sup> La préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours ;

3<sup>o</sup> La protection des personnes, des biens et de l'environnement ;

4<sup>o</sup> Les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation. »

(2) Dans cette affaire, l'incendie volontaire n'avait pas été commis en espace forestier – « bois, forêts, maquis, garrigues, plantations ou reboisements », mais dans la maison de l'ex-compagne de l'incendiaire. L'article 2-7 du code de procédure pénale n'avait donc pas vocation à s'appliquer.

titre par les services d'incendie et de secours ne peuvent faire l'objet d'aucun remboursement.

Cette jurisprudence semble également en contradiction avec l'objectif poursuivi par la loi précitée du 22 juillet 1987 qui a introduit dans le code de procédure pénale le nouvel article 2-7. En effet, lors des travaux préparatoires, le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale faisait le même constat que votre rapporteur aujourd'hui, à savoir que les services départementaux d'incendie et de secours et « *les communes, notamment, sont irrecevables à se constituer partie civile devant les juridictions répressives pour obtenir le remboursement de leurs frais d'intervention en raison du principe de la gratuité du secours-incendie* ». « *Estimant qu'il était choquant que ces règles profitent à l'auteur d'un incendie volontaire* » <sup>(1)</sup>, le rapporteur de l'époque avait souligné que l'innovation introduite à l'article 2-7 permettrait aux personnes morales de droit public de se constituer partie civile pour demander le remboursement des frais de secours engagés et ainsi de déroger au principe de gratuité, qui a une origine jurisprudentielle <sup>(2)</sup> et n'est pas supra législatif. En l'état actuel, la loi y déroge parfois, par exemple pour prévoir une participation des usagers aux frais de leurs secours <sup>(3)</sup>.

Plus de vingt ans après l'adoption de la loi précitée du 22 juillet 1987, force est de reconnaître que la jurisprudence, en écartant trop souvent les demandes des services départementaux d'incendie et de secours au nom du principe de gratuité, semble limiter l'effectivité de l'action civile ouverte à l'article 2-7. C'est pourquoi, il est nécessaire de garantir l'exercice effectif de cette action, en mentionnant expressément, au nombre des personnes morales de droit public pouvant se constituer partie civile, les services départementaux d'incendie et de secours. De la sorte, la volonté du législateur pourtant exprimée sans ambiguïté en 1987, sera clairement réaffirmée.

C'est ainsi que le Conseil d'État, dans son avis du 28 avril 2011, a interprété cette disposition, soulignant que « *l'adjonction des services départementaux d'incendie et de secours, à titre d'ailleurs illustratif, à la désignation des personnes morales de droit public auxquelles est ouverte l'action civile de l'article 2-7, qui les contient déjà puisque ce sont des établissements publics, a été inspirée par la volonté de garantir à ceux-ci, devant le juge pénal, l'effectivité de cette action civile* ».

En vue de renforcer l'exercice effectif de l'action civile ouverte à l'article 2-7, votre commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, un amendement précisant, à l'article 2-7, que les personnes morales de droit public concernées – État, communes, services départementaux d'incendie et de secours –

---

(1) Rapport n° 870 (seconde session ordinaire de 1986-1987) de M. Paul-Louis Tenaillon, op. cit., p. 100.

(2) CE, 10 août 1918, Sté Cinéma national (pour le financement des activités matérielles de police) et CE, 5 décembre 1984, Ville de Versailles (activités de sauvetage et de secours, y compris le transport de blessés vers un hôpital).

(3) Cf. article 97 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, qui concerne les secours en montagne

pourront également formuler leur demande de remboursement des frais qu'elles ont engagés pour lutter contre l'incendie devant la juridiction civile, dans les conditions prévues à l'article 4 du code de procédure pénale <sup>(1)</sup>. Ainsi, l'article 2-7 du même code s'appliquera aux actions engagées à même fin soit devant le juge pénal, soit devant le juge civil.

\*

\* \*

*La Commission est d'abord saisie de l'amendement CL 1 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Le 1° et le 2° de cet amendement, essentiellement rédactionnels, étendent la portée de l'article 2-7 du code de procédure pénale.

Le 3° vise, comme je l'ai dit, à garantir aux collectivités publiques, devant une juridiction civile, l'effectivité de l'action civile prévue par ce même article.

*La Commission adopte l'amendement.*

*L'article unique est ainsi rédigé.*

#### *Intitulé de la proposition de loi*

Votre rapporteur considère que le titre de la proposition de loi doit être précisé afin qu'il rende mieux compte de son objet. En effet, le texte ayant vocation à s'appliquer à l'ensemble des personnes morales de droit public visées à l'article 2-7 du code de procédure pénale, il convient de faire référence, dans le titre, aux « *collectivités publiques* » et non aux seuls « *services départementaux d'incendie et de secours* ».

\*

\* \*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL 2 du rapporteur.*

\*

\* \*

---

(1) Article 4 du code de procédure pénale :

« L'action civile en réparation du dommage causé par l'infraction prévue par l'article 2 peut être exercée devant une juridiction civile, séparément de l'action publique.

« Toutefois, il est sursis au jugement de cette action tant qu'il n'a pas été prononcé définitivement sur l'action publique lorsque celle-ci a été mise en mouvement.

« La mise en mouvement de l'action publique n'impose pas la suspension du jugement des autres actions exercées devant la juridiction civile, de quelque nature qu'elles soient, même si la décision à intervenir au pénal est susceptible d'exercer, directement ou indirectement, une influence sur la solution du procès civil. »

*Elle **adopte** enfin l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi visant à permettre aux services départementaux d'incendie et de secours d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire, dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p><b>Code de procédure pénale</b></p> <p><i>Art. 2-7.</i> – En cas de poursuites pénales pour incendie volontaire commis dans les bois, forêts, landes, maquis, garrigues, plantations ou reboisements, les personnes morales de droit public peuvent se constituer partie civile devant la juridiction de jugement en vue d’obtenir le remboursement, par le condamné, des frais qu’elles ont exposés pour lutter contre l’incendie.</p>	<p><b>Proposition de loi visant à permettre aux services départementaux d’incendies et de secours d’obtenir le remboursement des frais d’opération de secours auprès de l’incendiaire</b></p> <p>Article unique</p> <p>L’article 2-7 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 2-7.</i> – En cas de poursuites pénales pour incendie volontaire ou involontaire par manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, dans les bois, forêts, landes, maquis, garrigues, plantations ou reboisements, les personnes morales de droit public, y compris les services d’incendie et de secours, peuvent se constituer partie civile devant la juridiction de jugement en vue d’obtenir le remboursement, par le condamné, des frais qu’elles ont exposés pour lutter contre l’incendie. »</p>	<p><b>Proposition de loi visant à permettre aux collectivités publiques d’obtenir le remboursement des frais d’opération de secours auprès de l’incendiaire</b></p> <p>(amendement CL2)</p> <p>Article unique</p> <p>... ainsi <i>modifié</i> :</p> <p><i>1°</i> Après le mot : « volontaire », sont insérés les mots : « ou involontaire par manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, » ;</p> <p><i>2°</i> Après le mot : « public », sont insérés les mots : « , y compris les services départementaux d’incendie et de secours, » ;</p> <p><i>3°</i> Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Ces personnes peuvent également formuler leur demande de remboursement de ces frais devant une juridiction civile, dans les conditions prévues par l’article 4. »</p> <p>(amendement CL1)</p>



## ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

### Code de procédure pénale

*Art. 4.* – L'action civile en réparation du dommage causé par l'infraction prévue par l'article 2 peut être exercée devant une juridiction civile, séparément de l'action publique.

Toutefois, il est sursis au jugement de cette action tant qu'il n'a pas été prononcé définitivement sur l'action publique lorsque celle-ci a été mise en mouvement.

La mise en mouvement de l'action publique n'impose pas la suspension du jugement des autres actions exercées devant la juridiction civile, de quelque nature qu'elles soient, même si la décision à intervenir au pénal est susceptible d'exercer, directement ou indirectement, une influence sur la solution du procès civil.



## AMENDEMENTS EXAMINES PAR LA COMMISSION

### **Amendement CL1 présenté par M. Bernard Deflesselles, rapporteur :**

#### *Article unique*

Rédiger ainsi cet article :

« L'article 2-7 du code de procédure pénale est ainsi modifié :

« 1° Après le mot : « volontaire », sont insérés les mots : « ou involontaire par manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, » ;

« 2° Après le mot : « public », sont insérés les mots : « , y compris les services départementaux d'incendie et de secours, » ;

« 3° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Ces personnes peuvent également formuler leur demande de remboursement de ces frais devant une juridiction civile, dans les conditions prévues par l'article 4. »

### **Amendement CL2 présenté par M. Bernard Deflesselles, rapporteur :**

#### *Titre*

Au titre de la proposition de loi, substituer aux mots : « services départementaux d'incendies et de secours », les mots : « collectivités publiques ».