



SOCIÉTÉ D'AVOCATS

CONTRATS PUBLICS • ECONOMIE MIXTE • AMENAGEMENT & URBANISME • IMMOBILIER & CONSTRUCTION

Monsieur Michel MERCIER
Président du Conseil d'administration
Du SDIS du Rhône
17 rue Rabelais
69421 LYON cedex 03

Lyon, le 28 août 2013

ENVOI PAR COURRIER RECOMMANDE AVEC AR

OBJET : Recours gracieux contre la délibération du Conseil d'administration du SDIS du Rhône du 28 juin 2013 numéro D/13-06/15

Nos réf : Dossier n° JA2013-799

Monsieur le Président,

J'interviens en qualité de Conseil du syndicat SUD SOLIDAIRES SPP et PATS du SDIS du Rhône.

Par délibération en date du 28 juin 2013 numéro D/13-06/15, le Conseil d'administration du SDIS du Rhône a approuvé :

- La cession à l'OPAC du Rhône au prix de 16 millions d'euros de trois immeubles appartenant au SDIS sis à Lyon Duchère, Lyon Gerland et Villeurbanne Cusset et de locaux de l'ancienne école départementale sise à Villeurbanne, rue Baudin, et son terrain d'assiette ;
- La cession à Grand Lyon Habitat d'un terrain appartenant au SDIS formant l'assiette de deux immeubles de logement sis Lyon 4^{ème} appartenant à Grand Lyon Habitat en vertu d'un bail emphytéotique, au prix de 2,6 millions d'euros et la fin des baux en cours (emphytéotique et location) ;

Cette délibération vous a également autorisé à signer les documents correspondants et toute autre pièce s'y rattachant.

J'ai l'honneur, par la présente, de formuler un recours gracieux tendant au retrait de cette décision, à l'exception de ses dispositions concernant la cession des locaux de l'ancienne école départementale sise à Villeurbanne, rue Baudin, et son terrain d'assiette.

En effet, les dispositions contestées sont entachées d'une irrégularité grave et manifeste.

Outre la circonstance critiquable que ces cessions soient approuvées à un prix nettement inférieur aux estimations réalisées par France Domaine, les biens

ADP AVOCATS
22, rue Robert
69006 LYON
Tél. : + 33 4 37 72 40 40
Fax : + 33 4 78 52 35 50

Toque 983
antoine@adpavocats.fr
www.adpavocats.fr

appartenant au domaine public du SDIS ne sauraient faire l'objet d'une cession à un Office Public de l'Habitat sans désaffectation et déclassement préalables.

1. Sur le principe d'inaliénabilité du domaine public

1/

Comme vous le savez, le **droit administratif des biens** est régi par la distinction fondamentale entre les dépendances du domaine public et celle du domaine privé, qu'a maintenue le Code général de la propriété de personnes publiques.

Il découle des dispositions de l'article L. 2111-1 dudit Code que :

« Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public. »

Selon l'article L. 2111-2 du même Code :

« Font également partie du domaine public les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable. »

L'article L. 3111-1 du Code général de la propriété de personnes publiques interdit, tant que durent l'affectation à l'intérêt général (CE, 13 février 1953, *Susini*, rec. p. 67) et le classement formel de la dépendance au sein du domaine public (CE, 31 juillet 1992, *Association des ouvriers plombiers couvreurs zingueurs*, n° 94062) l'aliénation des dépendances domaniales et leur démembrement.

Autrement dit, les biens appartenant au domaine public étant « hors du commerce juridique », les ventes de ses dépendances sont nulles par principe.

Afin de pouvoir être mis en vente, un bien domanial doit être déclassé, de sorte que l'absence de mise en œuvre d'une procédure de déclassement entraîne par elle-même la nullité de la vente, dans la mesure où le bien n'a jamais pu quitter le domaine public.

(CE, 20 juin 1930, *Marrot*, S. 1931.3.31 ; CE 17 mars 1967, *Ranchon*, n° 6440, rec. p. 131 ;
CE, 22 novembre 1967, *Leclerc*, n° 67703, rec. p. 434)

Cette solution demeure valable quand bien même aucune mesure de classement expresse ne serait intervenue pour procéder à son intégration dans le domaine public (CE, 9 mai 1958, *Delort*, AJDA, p. 331), étant rappelé que, selon l'article L. 2111-3 du Code général de la propriété de personnes publiques :

« S'il n'en est disposé autrement par la loi, tout acte de classement ou d'incorporation d'un bien dans le domaine public n'a d'autre effet que de constater l'appartenance de ce bien au domaine public. »

En outre, le déclassement dudit bien doit être précédé d'une désaffectation.

En effet, le déclassement d'un bien continuant à être affecté à un service public est entaché de détournement de pouvoir et, par voie de conséquence, illégal, le juge administratif vérifiant, pour

considérer qu'un bien ne fait plus partie du domaine public, s'il a été déclassé, mais aussi s'il n'est effectivement plus affecté au service public.

(CE, 22 avril 1977, *Michaud*, n° 95539, rec. p. 185 ; CE, 13 novembre 1987, *Secrétaire d'Etat chargé de la mer c/ Amiot*, n° 71947, rec. p. 358 ; CE, 11 octobre 1995, *M. Tête*, RDP p. 1217 ; CAA Nantes, 26 septembre 2006, *Commune de Guerlesquin*, n° 05NT00680)

La jurisprudence précitée a été confirmée sur ce point par l'article L. 2141-1 du Code général de la propriété de personnes publiques, lequel est venu réaffirmer la nécessité d'une désaffectation préalable au déclassement, l'article L. 2141-2 n'autorisant qu'à titre exceptionnel qu'un bien du domaine public de l'Etat ou de ses établissements publics puisse être déclassé alors que sa désaffectation n'est pas encore effective :

« Un bien d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1, qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement. »

2/

En l'espèce, le SDIS du Rhône est un **établissement public** départemental en vertu de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996.

Il regroupe les centres relevant des communes et des établissements publics de coopération intercommunale et est chargé, par transfert de compétence, de la gestion des personnels et des **biens nécessaires à son fonctionnement**, en assumant la responsabilité civile (*D. n° 96-1171, 26 déc. 1996*).

La loi du 27 février 2002 a créé un corps départemental de sapeurs-pompiers, comprenant l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels ou volontaires employés dans les différents centres de secours du département (*CGCT, art. L. 1424-5 et L. 1424-6*). Le SDIS est le seul employeur des sapeurs-pompiers, regroupés au sein d'une seule formation opérationnelle.

En vertu de l'article 5 du décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels :

« Les sapeurs-pompiers professionnels ont droit au logement en caserne dans la limite des locaux disponibles. Dans ce cas, l'électricité et le chauffage leur sont fournis à titre obligatoire et gratuit. Les sapeurs-pompiers professionnels peuvent également être logés à l'extérieur des casernements par nécessité absolue de service. »

La décision mettant fin au logement de fonction d'un sapeur-pompier équivaut au refus d'un avantage dont **l'attribution constitue un droit**.

(CE, 29 novembre 2006, n° 281232, *Parere* : JurisData n° 2006-071108 ; JCP A 2007, 2153)

Ainsi que le rappelle, la délibération du CA du SDIS en date du 25 juin 2012 (n° D/12-06/04), le SDIS du Rhône est actuellement locataire de 70 logements à Lyon Croix Rousse, dans des immeubles édifiés par l'OPAC du Grand Lyon, devenu Grand-Lyon Habitat, dans le cadre d'un bail emphytéotique conclu les 25 avril et 23 mai 1979, avec la Communauté urbaine de Lyon à laquelle s'est, depuis, substitué le SDIS.

Suivant les dispositions dudit bail, le SDIS du Rhône doit devenir plein propriétaire des immeubles à compter du 31 mai 2042.

Par ailleurs, le SDIS du Rhône est propriétaire d'un parc de 180 logements répartis à raison de :

- 60 logements à Lyon-Gerland ;
- 60 logements à Lyon-Duchère ;
- 60 logements à Villeurbanne-Cusset.

150 de ces 250 logements sont occupés par des sapeurs pompiers professionnels dont le régime de travail avait été aménagé par délibération du CA du SDIS du 26 juin 2009, annulée le 29 février 2012 par le Tribunal administratif de LYON.

Comme vous le savez, ce droit au logement répond à des considérations opérationnelles dans la mesure où, compte tenu de leurs sujétions particulières, les sapeurs-pompiers effectuant des gardes prolongées doivent pouvoir bénéficier d'un logement décent, situé à proximité de leur lieu de travail, leur garantissant de bonnes conditions de repos indispensables à l'accomplissement de leurs fonctions.

En conséquence, les logements visés par la délibération contestée constituent effectivement des biens appartenant à une personne publique visée à l'article 1 du Code général de la propriété de personnes publiques, sont affectés à l'usage direct du public et au service public de secours et de lutte contre l'incendie, et, enfin, sont aménagés pour répondre à leur destination.

L'affectation à l'usage du public se manifeste en général par une utilisation collective (voies publiques, promenades publiques, etc.). Toutefois, elle peut également se concrétiser par une utilisation privative (concessions funéraires, concessions dans les halles et marchés, utilisations des fréquences hertziennes...).

Ces derniers usages, quoique privatifs, apparaissent conformes à l'affectation du bien dans la mesure où ils permettent la réalisation de son objet ; les occupants privatifs disposant alors d'un véritable droit à utilisation dans la limite des places disponibles.

En tout état de cause, les biens ici visés concourent manifestement, et selon la volonté du législateur, à la bonne exécution du service public départemental de secours et de lutte contre l'incendie.

Les biens visés par la délibération contestée constituent donc des dépendances du domaine public du SDIS du Rhône, et ne sauraient être cédés sans avoir, au préalable, fait l'objet d'une désaffectation et d'une procédure de déclassement, conformément à la jurisprudence administrative et aux dispositions du Code général de la propriété de personnes publiques, ceci nonobstant l'existence de l'article L. 3112-1 dudit Code.

2. Sur l'inapplicabilité des dispositions de l'article L. 3112-1 du Code général de la propriété de personnes publiques aux cessions de logements destinés au parc social des offices publics de l'habitat

1/

En droit, il résulte des termes de l'article L. 3112-1 précité que :

« Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent de leur domaine public, peuvent être cédés à l'amiable, sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public. »

L'arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat *Électricité de France* (CE, ass., 23 oct. 1998, n° 160246 : *JurisData* n° 1998-050884 ; *Rec. CE* 1998, p. 364 ; *AJDA* 1998, p. 1017, concl. Arrighi de Casanova ; *CJEG* 1998, p. 490 ; *D.* 1999, jurispr. p. 484 ; *JCP G* 1999, I, n° 169 ; *RFDA* 1999, p. 578) a posé le principe selon lequel :

« (...) les biens appartenant à un établissement public, qu'il soit administratif ou industriel et commercial, font partie, lorsqu'ils sont affectés au service public dont cet établissement a la charge et sont spécialement aménagés à cet effet, de son domaine public ».

Le Code général de la propriété des personnes publiques a confirmé cette solution (CGPPP, art. L. 1 et L. 2111-1), si ce n'est qu'il a remplacé la condition d'un aménagement spécial par celle d'un aménagement indispensable à l'exécution de la mission de service public dont l'établissement est investi.

Toutefois, selon la même décision d'assemblée *Électricité de France*, ce principe connaît des exceptions et doit être écarté lorsque des dispositions de loi applicables à l'établissement ou à ses biens font obstacle à son application.

Il en est ainsi dans les deux cas suivants :

- lorsqu'un texte législatif exclut, de façon explicite, la domanialité publique ;
- ou lorsqu'un tel texte édicte des règles incompatibles avec celle-ci.

Il en résulte que des immeubles satisfaisant aux conditions de la domanialité publique et constituant des ouvrages publics pourront se voir classés dans le domaine privé de l'établissement.

En ce sens précisément, il a été jugé que les logements appartenant aux Offices publics d'habitation à loyer modéré (OPHLM), devenus Offices publics de l'habitat (OPH), bien que ces derniers soient des établissements publics gérant un service public ne font pas partie de leur domaine public, mais dépendent de leur domaine privé :

« Si les offices publics d'habitations à loyers modérés ont le caractère d'établissements publics et s'ils gèrent un service public administratif, les logements dont ils sont propriétaires appartiennent à leur domaine privé ».

(CE, 23 février 1979, *Vildart*, n° 09663, DA 1979, n° 121 et 125 ; RDP 1979, p. 1763 ; v. aussi, CAA Paris, 3 mars 1992, *CROUS de Créteil*, n° 90PA00637, DA 1992, n° 238)

En effet, « les dispositions législatives en vertu desquelles les contrats passés par les offices avec leurs locataires relèvent du droit privé, sont incompatibles avec l'appartenance au domaine public et doivent s'interpréter comme excluant cette appartenance », selon les conclusions du conseiller D. Labetoulle, sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 10 mars 1978, *OPHLM Nancy* (rec. p. 121).

En dépit de cette circonstance, les immeubles d'habitation appartenant aux offices publics d'HLM sont bien considérés comme des ouvrages publics puisque affectés au service public du logement.

(CE, 10 mars 1978, *OPHLM Nancy*, rec. p. 121 ; *AJDA* 1978, p. 401 ; CE, 21 mars 1980, *OPHLM Département des Bouches-du-Rhône*, rec. p. 165 ; Cass. 3e civ., 9 mars 1982, *OPHLM région Creil*, Bull. civ. 1982, III, n° 66 ; CE, 8 mars 1985, *Vittet*, DP 1985, p. 1407 ; Cass. 1re civ., 19 juin 1990, *OPHLM Ivry-sur-Seine*, Bull. civ. 1990, I, n° 176 ; Cass. 3e civ., 4 avril 2002, *Époux Bergerioux*, Bull. civ. 2002, II, n° 80)

Cette solution (domanialité privée, mais qualité d'ouvrage public) a également été consacrée s'agissant des immeubles d'habitation appartenant aux offices publics d'aménagement et de construction par le Tribunal des Conflits et le Conseil d'Etat.

(T. confl., 23 juin 2003, *Carras et Pierboni c/ OPAC Isère*, JCP G 2003, IV, 2815 ; CE, 4 févr. 1983, *Bergoni*, rec. p. 777 ; CE, 28 janvier 2004, n° 256597 ; CAA Lyon, 8 juillet 2004, *OPAC Villeurbanne*, n° 00LY0179)

2/

En l'espèce, il convient de relever que les offices publics de l'habitat sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial (EPIC) créés par l'ordonnance n° 2007-137 du 1er février 2007 et qui se sont substitués aux OPHLM et aux OPAC.

L'OPAC du Rhône est un EPIC rattaché au Département du Rhône.

Grand Lyon Habitat est un EPIC rattaché à la Communauté urbaine de Lyon.

Ces établissements, devenus offices publics de l'habitat ne pourront faire relever les logements cédés par le SDIS du Rhône **en vue du logement social**, et notamment de ceux des sapeurs-pompiers logés qui formuleront une demande de maintien dans les lieux moyennant le paiement d'un loyer, de leur domaine public, ainsi que l'exige l'article L. 3112-1 du Code général de la propriété de personnes publiques !

Dans ce contexte, les cessions immobilières approuvées par la délibération contestée ne peuvent bénéficier des dispositions dérogatoires de l'article L. 3112-1 du Code précité et devaient être précédées d'une désaffectation et d'une procédure de déclassement.

Or, tel n'a pas été le cas en l'espèce, si bien que votre décision est manifestement entachée d'illégalité.

3. Sur la cession des biens en cause à des prix largement inférieurs à ceux fixés par France Domaine

1/

Bien que l'organe délibérant soit en principe libre de vendre le bien suivant la procédure de son choix, il doit toutefois veiller, lorsque la cession intervient, à ce que le prix corresponde à la valeur du bien (Conseil constitutionnel, décision n° 86-207, 25-26 juin 1986, *Privatisations*).

A cet égard, le juge administratif sanctionne en la matière l'erreur manifeste d'appréciation, dans le sens où il s'attachera essentiellement à vérifier que le prix fixé n'est pas trop bas (CE, 8 février 1999, *Ville de Lourdes*).

J'attire particulièrement votre attention sur le fait que toute cession d'un élément de votre patrimoine à un tiers à un prix inférieur à la valeur estimée par le service des domaines, s'apparente à une aide économique. En la matière, la jurisprudence actuelle semble admettre la possibilité de céder des biens à un prix inférieur à la valeur estimée par France Domaine, lorsque cette cession est justifiée par des motifs d'intérêt général. A cet égard, le juge administratif a considéré que le prix de vente de parcelles entre deux communes peut être réduit dès lors qu'un intérêt communal s'attache à la cession (CAA Bordeaux, 24 février 2005, *Commune de Saint-Lary-Soulan*, n° 00BX01192).

En l'espèce, par la délibération du 28 juin 2013, le SDIS a décidé :

- La cession à l'OPAC du RHONE au prix de 16 millions d'euros des trois immeubles sis à Lyon Duchère, Lyon Gerland et Villeurbanne Cusset, alors que France Domaine a évalué ces biens à la somme de 24,3 millions d'euros, soit réfaction de prix de 8,3 millions d'euros !

- La cession à Grand Lyon Habitat du terrain d'assiette de deux immeubles de logements sis à Lyon 4^{ème} au prix de 2,6 millions d'euros, alors que France Domaine a évalué ces biens à la somme de 3,9 millions d'euros, soit une réfaction de prix de 1,3 millions d'euros !

2/

De fait, la délibération litigieuse autorise une cession des biens précités à une somme inférieure à 9,6 millions d'euros à celle de l'évaluation de France Domaine, cela dans un contexte où les finances du SDIS du RHONE sont extrêmement tendues.

Dès lors que le SDIS est passé outre l'avis du service des domaines, il devait justifier dans sa délibération l'écart de prix. Or, tel n'est pas le cas, le prétendu but d'intérêt général de l'opération (logement social) étant totalement extérieur aux missions dévolues au SDIS.

Ladite décision est manifestement entachée de nullité.

C'est pourquoi, je vous demande de bien vouloir procéder à son retrait sans délai.

A défaut, j'ai reçu pour instruction de la part de mon client de saisir le Tribunal administratif de LYON d'une requête en annulation de la délibération du Conseil d'administration du SDIS du Rhône en date du 28 juin 2013 numéro D/13-06/15, au besoin sous la forme des référés.

Vous souhaitant une bonne réception du présent recours gracieux,

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Julien ANTOINE
Avocat associé



PJ/ Délibération du Conseil d'administration du SDIS du Rhône du 28 juin 2013 numéro D/13-06/15