

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 17LY00934

M. X.
SYNDICAT SUD-SOLIDAIRES DES
SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS ET
DES PERSONNELS ADMINISTRATIFS,
TECHNIQUES ET SOCIAUX DU SERVICE
DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE
SECOURS DU RHONE

M. Jean-François Alfonsi
Président, rapporteur

M. Samuel Deliancourt
Rapporteur public

Audience du 18 juin 2019
Lecture du 9 juillet 2019

24-01-01-01-01-01
24-02-03-01-01
36-07-10-03
135-01-04-02-03
C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

M. X. et le syndicat Sud-solidaires des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs, techniques et sociaux du service départemental d'incendie et de secours du Rhône ont demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler l'arrêté du 14 août 2013 par lequel le président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Rhône a mis fin à la concession de logement de M. X., ensemble la décision implicite de rejet de son recours gracieux, et de mettre à la charge du service départemental et métropolitain d'incendie et de secours du Rhône une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un jugement n° 1401953 du 26 décembre 2016, le tribunal administratif de Lyon a rejeté leur demande.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Lyon

(3^{ème} chambre)

Procédure devant la cour

Par une requête n° 17LY00934 et un mémoire, enregistrés le 28 février 2017 et le 31 octobre 2018, M. X. et le syndicat Sud-solidaires des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs, techniques et sociaux du service départemental d'incendie et de secours du Rhône (syndicat Sud-solidaires SPP et PATS SDIS 69), représentés par M^e Bacha, avocate, demandent à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Lyon ;

2°) d'annuler l'arrêté du 14 août 2013 du président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Rhône implicitement confirmée sur recours gracieux ;

3°) de mettre à la charge du service départemental et métropolitain d'incendie et de secours du Rhône une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- M. X. s'en rapporte à ses moyens soulevés en première instance ;
- l'arrêté attaqué n'est pas motivé ;
- il est dépourvu de base légale ;
- la résiliation du bail emphytéotique qui constitue, avec la cession des terrains et l'arrêté en litige, une opération complexe, ne pouvait régulièrement intervenir pendant la durée de remboursement des prêts contractés pour la construction des immeubles, soit avant le 1^{er} juin 2017 ;
 - les biens cédés par délibération du 28 juin 2013 étaient inaliénables : en effet, affectés au service public d'incendie et de secours, aménagés à cet effet et par application de la théorie de la domanialité publique globale, ils faisaient partie à cette date du domaine public ; ne relevant pas des dispositions dérogatoires de l'article L. 3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques, ils n'ont fait l'objet d'aucune désaffectation ni d'aucun déclassement préalable ; leurs prix de vente sont inférieurs à la valeur du marché ce que ne peuvent justifier ni le but d'intérêt général du logement social étranger aux compétences du service d'incendie et de secours, ni les contreparties invoquées ; dans ces conditions, l'arrêté en litige est illégal du fait de l'illégalité de cette délibération ;
 - la mise en concurrence et la transparence requises pour l'acquisition du terrain de la Croix-Rousse n'ont pas été respectées ;
 - l'arrêté litigieux du 14 août 2013 retirant un acte créateur de droit ne pouvait intervenir au-delà du délai de quatre mois.
 - il méconnaît l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
 - c'est une mesure de rétorsion déguisée, il est entaché de détournement de pouvoir.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 7 novembre 2017 et le 10 décembre 2018, ce dernier n'ayant pas été communiqué, le service départemental et métropolitain d'incendie et de secours du Rhône (SDMIS), représenté par M^e Prouvez, avocat (SCP Deygas Perrachon & Associés), conclut au rejet de la requête et demande à la cour de mettre à la charge de M. X. une somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- un acte de déclassement qui vaut désaffectation est intervenu ;
- la caserne et le bâtiment de logement ne constituant plus une parcelle unique à la date de la délibération du 28 juin 2013 et en l'absence de lien fonctionnel entre les logements et la caserne, la théorie de la domanialité publique globale ne trouve pas à s'appliquer ;
- les biens cédés, qui ne sont pas aménagés à cet effet, ne sont pas affectés au service public de lutte contre l'incendie ;
- le cessionnaire est une personne publique poursuivant des fins d'intérêt général, quand bien même le service de lutte contre l'incendie exerce des missions différentes ;
- les prix retenus pour la cession et la résiliation anticipée du bail emphytéotique sont compensés par des contreparties avantageuses pour le service et pour les agents ;
- la résiliation du bail emphytéotique, la cession des terrains de la Croix-Rousse et les arrêtés en litige ne constituent pas une opération complexe ;
- la résiliation du bail emphytéotique intervenue d'un commun accord avant le 1^{er} juin 2017 est régulière ;
- la vente, effectuée conformément aux dispositions du pacte de préférence, n'est pas entachée de défaut de mise en concurrence préalable ;
- l'arrêté litigieux ne retire pas un acte créateur de droit ;
- il ne constitue pas une mesure de rétorsion ;
- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'est pas fondé.

L'instruction a été close en dernier lieu le 10 décembre 2018.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;
- le décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 ;
- le code de justice administrative ;

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

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Jean-François Alfonsi, président,
- les conclusions de M. Samuel Deliancourt, rapporteur public,
- et les observations de Me Bacha pour les requérants et de Me Rey substituant Me Prouvez pour le service départemental et métropolitain d'incendie et de secours du Rhône ;

Une note en délibéré a été enregistrée pour M. X. le 25 juin 2019 ;

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 14 août 2013, implicitement confirmé sur recours gracieux, le président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Rhône a mis fin, à compter du 1^{er} janvier 2014, à la concession de logement dont M. X. bénéficiait depuis le 26 février 2010. M. X. et le syndicat Sud-solidaires des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs, techniques et sociaux du service départemental d'incendie et de secours du Rhône (syndicat Sud-solidaires SPP et PATS SDIS 69) relèvent appel du jugement n° 1401953 du 26 décembre 2016 par lequel le tribunal administratif de Lyon a rejeté leur demande dirigée contre cet arrêté.

Sur l'intervention du syndicat Sud-solidaires SPP et PATS SDIS 69 :

2. Le syndicat Sud-solidaires SPP et PATS SDIS 69 n'a pas qualité pour solliciter lui-même l'annulation de l'arrêté attaqué. Toutefois, et dès lors qu'il est, en revanche, recevable à intervenir à l'appui de la demande d'annulation de cet arrêté présentée par l'agent intéressé, il y a lieu d'admettre son intervention.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. En se bornant à soutenir qu'il s'en rapporte à ses moyens de première instance sans joindre les mémoires produits devant le tribunal, auxquels il aurait pu utilement se référer, et sans même les identifier, M. Walonsislow ne met pas la cour en mesure d'en apprécier le bien-fondé. Il y a lieu, par suite, de ne statuer que sur les seuls moyens expressément développés dans sa requête d'appel.

4. L'arrêté attaqué, qui précise qu'il est fondé sur la circonstance que l'ensemble des biens immobiliers dans lesquels se situent les logements attribués aux sapeurs-pompiers du service, propriété du SDIS du Rhône, ont fait l'objet d'une cession au 31 décembre 2013, est suffisamment motivé.

5. Les biens immobiliers en cause constitués, d'une part, de trois groupes d'immeubles situés à Lyon Duchère, Lyon Gerland et Villeurbanne, comportant un total de 180 logements, et, d'autre part, d'un terrain situé à Lyon 4^{ème} sur lequel l'OPHLM du Rhône a, en vertu d'un bail emphytéotique, édifié deux immeubles comportant 70 logements, ont été cédés à titre gratuit au SDIS du Rhône par la communauté urbaine de Lyon (COURLY) en vertu d'une délibération de son conseil de communauté du 21 décembre 1998, laquelle a également prononcé le déclassement de ces biens du domaine public communautaire.

6. Par délibération du 28 juin 2013, le conseil d'administration du SDIS du Rhône, après en avoir approuvé le principe le 25 juin 2012, a autorisé son président à signer les actes nécessaires à la cession, d'une part, à l'office public d'aménagement et de construction (OPAC) du Rhône, des trois groupes d'immeubles situés à Lyon Duchère, Lyon Gerland et Villeurbanne et, d'autre part, à l'OPHLM du Grand Lyon, devenu Grand Lyon Habitat, du terrain situé à Lyon 4^{ème} ainsi que la résiliation du bail emphytéotique en cours sur ce terrain.

7. Le moyen, repris en appel, tiré de l'illégalité de la décision procédant à la résiliation du bail emphytéotique conclu entre la communauté urbaine de Lyon, à laquelle a été substitué le

SDIS du Rhône, et l'OPHLM du Rhône doit être écarté par adoption des motifs retenus par le tribunal, qui y a exactement répondu.

8. Les premiers juges ont, à juste titre, retenu que les biens immobiliers en cause, exclusivement destinés au logement de certains des agents du SDIS, ont fait l'objet d'un déclassement du domaine public communautaire par la délibération susmentionnée du conseil communautaire de la COURLY du 21 décembre 1998 et que, faute d'être directement affectés au service public d'incendie et de secours ou d'avoir fait l'objet d'aménagements spéciaux après leur transfert au SDIS du Rhône ou d'aménagements indispensables à l'exécution des missions de service public dont est chargé le SDIS après le 1^{er} juillet 2006, date de l'entrée en vigueur de l'actuel code général de la propriété des personnes publiques, ils doivent être regardés comme appartenant au domaine privé de cet établissement public.

9. La cession d'un bien immobilier appartenant au domaine privé d'une personne publique ne peut, en principe, être consentie qu'à un prix correspondant à la valeur réelle de ce bien et, dans l'hypothèse où le prix fixé serait significativement inférieur à cette valeur, elle doit être justifiée par des motifs d'intérêt général et assortie de contreparties suffisantes.

10. Toutefois, et d'une part, il doit être relevé que les missions relatives au logement social et à la lutte contre l'incendie relèvent toutes deux de la compétence de la Métropole de Lyon, qui en assure le financement avec d'autres collectivités publiques locales. Ainsi, même si elle a été consentie à un prix significativement inférieur à la valeur estimée par le service des domaines, la cession d'immeubles à usage de logement par le SDIS du Rhône, chargé des missions de lutte contre l'incendie, à l'OPAC du Rhône et à l'OPHLM du Rhône, tous deux établissements publics dédiés au logement social, qui a pour effet de maintenir les biens en cause dans le patrimoine d'établissements publics placés sous le contrôle des mêmes collectivités publiques, ne peut être réputée constituer une libéralité consentie par le cédant au cessionnaire.

11. D'autre part, et en tout état de cause, la propriété des immeubles en cause a été transférée au SDIS du Rhône en vue de lui permettre de loger certains de ses agents. Dès lors que le service a décidé de mettre un terme à cette pratique, à laquelle il n'était pas tenu, le maintien dans son patrimoine d'ensembles immobiliers uniquement destinés au logement qu'il n'a pas, eu égard à sa spécialité, vocation à valoriser, aurait pour effet de constituer une charge financière excessive sans la moindre contrepartie en raison, notamment, des charges grevant ces immeubles et du coût de leur entretien. Il suit de là que, alors même que les missions relatives au logement social n'entrent pas dans les attributions de l'établissement public cédant, la cession, au prix qui a été convenu, d'immeubles de logement au profit d'acquéreurs eux-mêmes investis d'une mission de service public de logement social, doit, dans les circonstances de l'espèce, être regardé comme conforme à l'intérêt général.

12. En conséquence de ce qui vient d'être dit, M. X. n'est pas fondé à soutenir que l'arrêté qu'il attaque serait dépourvu de base légale en raison de l'illégalité prétendue de la délibération du 28 juin 2013 par laquelle le conseil d'administration du SDIS du Rhône a approuvé la cession des biens immobiliers en cause à l'OPAC du Rhône et à l'OPHLM du Rhône.

13. Le bénéfice d'un logement à titre gratuit n'a pu être consenti à M. X. que dans la mesure où le SDIS du Rhône était propriétaire de l'immeuble où il était logé alors que, par ailleurs, il est constant que l'attribution de ce logement, qui n'avait pas le caractère d'une

concession de logement pour nécessité absolue de service, avait pour contrepartie la soumission de l'intéressé à un régime de durée du travail dit « super dérogatoire » lui imposant d'effectuer une durée de service supérieure à celle de ses collègues non logés. Dans ces conditions et dès lors, d'une part, que la cession de l'immeuble en cause a entraîné la perte de la qualité de propriétaire de son employeur et, d'autre part, que M. X. ne pouvait plus être légalement assujéti à la condition mise à l'octroi de son logement en raison de l'annulation, par jugement du tribunal administratif de Lyon, confirmé par cette cour, du régime de travail « super dérogatoire », c'est sans méconnaître les droits qui en avaient résulté pour l'intéressé que le président du conseil d'administration du SDIS du Rhône a pu mettre fin, à compter du 1^{er} janvier 2014, à un tel avantage.

14. Il ressort des pièces du dossier que le SDIS du Rhône a obtenu des organismes auxquels ont été cédés les immeubles en cause la garantie que les agents qui y résidaient pourraient, s'ils le désiraient, conserver leur logement. La décision attaquée, par laquelle il est simplement mis fin au 1^{er} janvier 2014, à l'avantage constitué par l'attribution d'un logement à titre gratuit, n'a ni pour objet, ni pour effet, de contraindre M. X. à quitter ce logement dès cette dernière date et ne peut, par suite, être réputée porter une atteinte excessive à son droit à mener une vie privée et familiale normale garanti par l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme.

15. Enfin, et ainsi que le requérant l'admet lui-même, le SDIS du Rhône avait manifesté, dès l'année 2009, l'intention de céder les immeubles en cause, à laquelle il n'avait renoncé qu'en contrepartie de la mise en place d'un régime de durée du travail spécifique aux sapeurs-pompiers logés. M. X. n'est, dans ces conditions, pas fondé à soutenir que l'arrêté en litige serait entaché de détournement de pouvoir en ce qu'il serait fondé sur la volonté du service de prendre une mesure de rétorsion à l'égard des agents à la demande desquels ce régime de durée du travail a été annulé par la juridiction administrative.

16. Il résulte de tout ce qui précède que M. X. n'est pas fondé à se plaindre de ce que, par son jugement attaqué, le tribunal administratif de Lyon a rejeté sa demande.

Sur les frais du litige :

17. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de laisser à chacune des parties la charge de ses propres frais d'instance.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'intervention du syndicat Sud-solidaires SPP et PATS SDIS 69 est admise.

Article 2 : La requête de M. X. est rejetée.

Article 3 : Les conclusions des parties tendant à l'application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative sont rejetées.