

Conseil d'État**N° 434384****ECLI:FR:CECHR:2021:434384.20210621**

Inédit au recueil Lebon

3ème - 8ème chambres réunies

M. Mathieu Le Coq, rapporteur

M. Laurent Cytermann, rapporteur public

LE PRADO ; SCP THOUVENIN, COUDRAY, GREVY, avocats

Lecture du lundi 21 juin 2021**REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

M. A... B... 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. B... ainsi que la décision implicite de rejet du recours gracieux dirigé contre cet arrêté.

Par un jugement n° 1401942 du 26 décembre 2016, le tribunal administratif de Lyon a rejeté leur demande.

Par un arrêt n° 17LY00917 du 9 juillet 2019, la cour administrative d'appel de Lyon, après avoir admis l'intervention du syndicat Sud-solidaires des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs, techniques et sociaux du service départemental d'incendie et de secours du Rhône, a rejeté l'appel formé par M. B...

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 9 septembre 2019 et 27 novembre 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. B... 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 demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à leurs conclusions d'appel ;

3°) de mettre à la charge du service départemental-métropolitain d'incendie et de secours du Rhône la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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° 96-369 du 3 mai 1996 ;
- le décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 ;
- le décret n° 96-1171 du 26 décembre 1996 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Mathieu Le Coq, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Laurent Cytermann, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Thouvenin, Coudray, Grevy, avocat de M. B... et du syndicat

Sud Solidaire des sapeurs-pompiers professionnels et à Me Le Prado, avocat du service départemental et métropolitain d'incendie et de secours ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un arrêté du 14 août 2013, le président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Rhône a mis fin, à compter du 1er janvier 2014, à la concession de logement dont M. B... bénéficiait depuis le 26 février 2010, au motif de la cession par le SDIS de l'ensemble de ses biens immobiliers dans lesquels se situaient les logements attribués aux sapeurs-pompiers du service. Par un jugement du 26 décembre 2016, le tribunal administratif de Lyon a rejeté la demande de M. B... et du syndicat Sud-solidaires des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs, techniques et sociaux du service départemental d'incendie et de secours du Rhône tendant à l'annulation de cet arrêté et de la décision implicite de rejet du recours gracieux dirigé contre cet arrêté. Ces derniers se pourvoient en cassation contre l'arrêt du 9 juillet 2019 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon, après avoir admis l'intervention du syndicat Sud-solidaires des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs, techniques et sociaux du service départemental d'incendie et de secours du Rhône, a rejeté la requête d'appel de M. B....

Sur la recevabilité du pourvoi :

2. La voie du recours en cassation n'est ouverte, en vertu des règles générales de procédure, qu'aux personnes qui ont eu la qualité de partie dans l'instance ayant donné lieu à la décision attaquée. Si 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 est intervenu dans l'instance ayant donné lieu au rejet de l'appel formé par M. B..., il n'aurait pas eu, s'il n'avait pas fait cette intervention, qualité pour former tierce-opposition contre cet arrêt qui ne préjudicie pas à ses droits. Il s'ensuit qu'il n'était pas partie à cette instance et n'a pas qualité pour se pourvoir en cassation contre cet arrêt. Toutefois le pourvoi émane également de M. B..., qui était l'auteur de l'appel formé devant la cour, et qui est, comme tel, recevable à former un pourvoi contre l'arrêt attaqué.

Sur le bien-fondé du pourvoi :

En ce qui concerne la régularité de l'arrêt attaqué :

3. Aux termes de l'article R. 611-1 du code de justice administrative : " (...) La requête, le mémoire complémentaire annoncé dans la requête et le premier mémoire de chaque défendeur sont communiqués aux parties avec les pièces jointes (...). / Les répliques, autres mémoires et pièces sont communiqués s'ils contiennent des éléments nouveaux ". Il résulte de ces dispositions, destinées à garantir le caractère contradictoire de l'instruction, que la méconnaissance de l'obligation de communiquer un mémoire contenant des éléments nouveaux est en principe de nature à entacher la procédure d'irrégularité. Il n'en va autrement que dans le cas où il ressort des pièces du dossier que, dans les circonstances de l'espèce, cette méconnaissance n'a pu préjudicier aux droits des parties.

4. Il ressort des visas de l'arrêt attaqué qu'un second mémoire en défense, qui répond notamment à deux nouveaux moyens soulevés dans le mémoire en réplique des requérants, a été produit par le service départemental-métropolitain d'incendie et de secours (SDMIS) du Rhône, substitué au SDIS du Rhône depuis le 1er janvier 2015, le jour de la clôture de l'instruction intervenue le 10 décembre 2018 et n'a pas été communiqué. Dans la mesure où la cour administrative d'appel de Lyon ne s'est pas fondée sur un élément nouveau contenu dans ce second mémoire en défense pour rejeter l'appel dont elle était saisie, l'absence de communication du mémoire n'a pas pu préjudicier aux droits des parties. Par suite, M. B... n'est pas fondé à soutenir que l'arrêt attaqué aurait été rendu au terme d'une procédure irrégulière.

En ce qui concerne le bien-fondé de l'arrêt attaqué :

5. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que par une délibération de son conseil de communauté du 21 décembre 1998, la communauté urbaine de Lyon (COURLY) a cédé, à titre gratuit, au SDIS du Rhône, en application des dispositions des articles 17 et 19 de la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, trois groupes d'immeubles situés à Lyon Duchère, Lyon Gerland et Villeurbanne, comportant un total de 180 logements et, d'autre part, un terrain situé à Lyon (4ème) sur lequel l'office public d'habitations à loyer modéré (OPHLM) du Rhône avait, en vertu d'un bail emphytéotique, édifié deux immeubles comportant 70 logements. Par une délibération du 28 juin 2013, le conseil d'administration du SDIS du Rhône a approuvé la cession 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, pour un montant de 16 millions d'euros, et à l'OPHLM du Grand Lyon, devenu l'office public de l'habitat (OPH) Grand Lyon Habitat, du terrain situé à Lyon (4ème), pour un montant de 2,6 millions, ainsi que la résiliation du bail emphytéotique en cours sur ce terrain.

S'agissant de l'illégalité de la délibération du 28 juin 2013 :

6. A l'appui de sa demande d'annulation de l'arrêt du 14 août 2013 mettant fin à la concession de logement dont il bénéficiait, M. B... a soutenu devant les juges du fond que la délibération du 28 juin 2013 du conseil d'administration du SDIS du Rhône était entachée d'illégalité au motif, d'une part, que les biens cédés appartenaient au domaine public du SDIS

du Rhône et, d'autre part, à supposer que ces biens fassent partie du domaine privé du SDIS, que leur cession à un prix inférieur à leur valeur n'était pas justifiée par un motif d'intérêt général et ne comportait pas des contreparties suffisantes.

7. D'une part, aux termes de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques : " 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 ".

8. Avant l'entrée en vigueur, le 1er juillet 2006, du code général de la propriété des personnes publiques, l'appartenance au domaine public d'un bien était, sauf si ce bien était directement affecté à l'usage du public, subordonnée à la double condition que le bien ait été affecté au service public et spécialement aménagé en vue du service public auquel il était destiné. En l'absence de toute disposition en ce sens, l'entrée en vigueur de ce code n'a pu, par elle-même, avoir pour effet d'entraîner le déclassement de dépendances qui appartenaient antérieurement au domaine public et qui, depuis le 1er juillet 2006, ne rempliraient plus les conditions désormais fixées par son article L. 2111-1.

9. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que si la délibération du 21 décembre 1998 par laquelle le conseil de communauté de la COURLY a prononcé le déclassement des biens immobiliers précédemment cités de son domaine public et a décidé leur cession au SDIS du Rhône a été prise en application des dispositions des articles 17 et 19 de la loi du 3 mai 1996 relatifs au transfert des biens précédemment affectés par les collectivités au fonctionnement des services d'incendie et de secours et nécessaires au fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours nouvellement constitués sous la forme d'établissements publics, ces biens, distincts des locaux du service d'incendie et de secours, étaient affectés exclusivement au logement des agents de ce service. Par suite, en jugeant que ces biens n'étaient pas affectés au service public d'incendie et en en déduisant qu'ils n'appartenaient pas au domaine public du SDIS du Rhône, la cour, qui a porté sur les faits de l'espèce une appréciation souveraine exempte de dénaturation, n'a pas commis d'erreur de droit ni donné aux faits ainsi constatés une qualification juridique erronée.

10. Dès lors que l'absence d'affectation des biens en cause au service public faisait nécessairement obstacle à leur incorporation dans le domaine public, l'autre motif retenu par la cour, tiré de l'absence d'aménagement spécial ou indispensable de ces biens en vue de l'exécution des missions du service public d'incendie et de secours, présente un caractère surabondant. Il s'ensuit que les moyens du pourvoi dirigés contre ce motif sont inopérants.

11. D'autre part, 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. Pour déterminer si la décision par laquelle une collectivité publique cède à une personne privée un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur est, pour ce motif, entachée d'illégalité, il incombe au juge de vérifier si elle est justifiée par des motifs d'intérêt général. Si tel est le cas, il lui appartient ensuite d'identifier, au vu des éléments qui lui sont fournis, les contreparties que comporte la cession, c'est-à-dire les avantages que, eu égard à l'ensemble des intérêts publics dont la collectivité cédante a la charge, elle est susceptible de lui procurer, et de s'assurer, en tenant compte de la nature des contreparties et, le cas échéant, des obligations mises à la charge des cessionnaires, de leur effectivité. Il doit, enfin, par une appréciation souveraine, estimer si ces contreparties sont suffisantes pour justifier la différence entre le prix de vente et la valeur du bien cédé.

12. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que les biens immobiliers en cause ont été cédés pour un prix inférieur d'un tiers à l'estimation réalisée par les services de France Domaine. La cour a relevé que dès lors que le SDIS du Rhône avait décidé de ne plus assurer lui-même le logement de ses agents, pratique à laquelle il n'était pas tenu, le maintien dans son patrimoine d'ensembles immobiliers dont la propriété lui avait été transférée à titre gratuit en vue de lui permettre de loger certains de ses agents, et alors qu'il n'a pas, eu égard à sa spécialité, vocation à valoriser des immeubles uniquement destinés au logement, avait pour effet de faire peser sur lui, eu égard aux charges grevant ces immeubles et au coût de leur entretien, une charge financière excessive. Elle en a déduit que la cession, au prix convenu de ces immeubles, devait être regardée comme conforme à l'intérêt général. Elle a par ailleurs relevé que l'opération était assortie de contreparties pour le SDIS, qui avait obtenu des organismes de logement social acquéreurs l'engagement que les sapeurs-pompiers professionnels puissent, s'ils le souhaitent, être maintenus dans les lieux. En jugeant ainsi que la cession de ces biens au prix convenu était justifiée par un motif d'intérêt général, la cour, qui a porté sur le caractère suffisant des contreparties que le SDIS du Rhône retirait de la cession des biens en cause une appréciation souveraine exempte de dénaturation, n'a pas entaché son arrêt d'erreur de droit.

13. Si la cour a également jugé que la cession des immeubles en cause ne pouvait être regardée comme une libéralité consentie par le cédant au cessionnaire dès lors qu'elle avait pour effet de maintenir ces biens dans le patrimoine d'établissements publics placés sous le contrôle des mêmes collectivités publiques, le SDIS du Rhône, l'OPAC du Rhône et l'OPH Grand Lyon Habitat accomplissant des missions de lutte contre l'incendie d'une part et de logement social d'autre part relevant toutes les deux de la compétence de la Métropole de Lyon, un tel motif présente un caractère surabondant. Les moyens du pourvoi dirigés contre ce motif sont par suite inopérants.

14. Il résulte de ce qui précède que la cour n'a, en tout état de cause, pas commis d'erreur de droit ni d'erreur de qualification juridique des faits et n'a pas dénaturé les pièces du dossier en jugeant que M. B... n'était pas fondé à soutenir que la délibération du 28 juin 2013 était entachée d'illégalité.

S'agissant des autres moyens :

15. Aux termes de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : " 1° Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance ; 2° Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale ou à la protection des droits et libertés d'autrui ".

16. La cour, qui a suffisamment motivé l'arrêt attaqué, n'a pas inexactement qualifié les faits en jugeant que la décision attaquée, qui a uniquement mis fin à l'avantage constitué par l'attribution d'un logement à titre gratuit à M. B..., n'a pas porté une atteinte excessive au droit au respect de sa vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

17. Il résulte de ce qui précède que le pourvoi de M. B... et du syndicat Sud-solidaires des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs, techniques et sociaux du service départemental d'incendie et de secours du Rhône doit être rejeté y compris les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées au même titre par le SDMIS du Rhône.

DECIDE :

Article 1er : Le pourvoi de M. B... et du syndicat Sud-solidaires des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs, techniques et sociaux du service départemental d'incendie et de secours du Rhône est rejeté.

Article 2 : Les conclusions du service départemental-métropolitain d'incendie et de secours du Rhône présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. B..., au syndicat Sud-solidaires des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs, techniques et sociaux du service départemental d'incendie et de secours du Rhône et au service départemental-métropolitain d'incendie et de secours du Rhône.
