Service départemental d'incendie et de secours

HAUTE-LOIRE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SERVICE DÉPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DE LA HAUTE-LOIRE

PREFECTURE DE LA HAUTE-LOIRE
COURRIER
24 AVR. 2023

Extrait du Registre des délibérations du bureau du conseil d'administration

Séance du 4 avril 2023

Membres en exercice : 4
Présents : 3
Procurations : 1
Nombre de votants : 4
Votes pour : 4
Votes contre : 0
Abstentions : 0
Date de la convocation : 13 mars 2023

DÉLIBÉRATION N° BU 2023 - 018

Transfert au SDIS en pleine propriété des biens immobiliers mis à disposition

L'an deux mille vingt-trois, le 4 avril, à 12 h 00, le bureau du conseil d'administration du Service Départemental d'Incendie et de Secours de la Haute-Loire s'est réuni, en application de l'article L 1424-27 du code général des collectivités territoriales, sur convocation et sous la présidence de Mme Marie-Agnès PETIT, Présidente du conseil d'administration.

Les membres du bureau du conseil d'administration avec voix délibérative étaient au nombre de 3 présents, à savoir :

- Mme Marie-Agnès PETIT, Présidente du conseil d'administration ;
- Mme Christiane MOSNIER, 2ème vice-présidente du bureau du conseil d'administration ;
- Mme Sophie COURTINE, 3ème vice-présidente du bureau du conseil d'administration.

Étaient également présents au jour de la séance :

- Colonel Frédéric ROBERT, directeur – chef de corps ;
- Colonel Guillaume OTTAVI, directeur adjoint – commandant en second ;
- Lieutenant-colonel Patrice ACHARD, chef d'État-major.

Était excusé avec procuration :

- M. Michel CHAPUIS, 1er vice-président du bureau du conseil d'administration, procuration à Mme Marie-Agnès PETIT, Présidente du conseil d'administration.

La séance débute à 12 h 00.

DÉLIBÉRATION N° BU 2023-018 : Transfert au SDIS en pleine propriété des biens immobiliers mis à disposition.

Le SDIS et son corps départemental s'appuient sur 58 centres d'incendie et de secours pour distribuer les secours en tout point du territoire dans des délais satisfaisants en cohérence avec les préconisations du SDACR. Ces centres disposent d'un casernement dont le statut juridique peut être :

- **Soit un bien immobilier dont le SDIS est propriétaire.** C'est le cas des derniers CIS financés à hauteur de 25 % – commune ou EPCI / 35 % – Département / 40 % – SDIS dans le cadre d'une maitrise d'ouvrage portée par le SDIS et construits après cession au SDIS du terrain d'assiette par la commune ou l'EPCI : Tence, Saint-Romain-Lachalm et Monistrol-sur-Loire ;
- **Soit un bien immobilier construit sur sol d'autrui**, financé à hauteur de 25 % – commune ou EPCI / 75 % – SDIS ou, depuis 2019, 25% / 35% / 40% dans le cadre d'une maitrise d'ouvrage portée par le SDIS et mis à disposition du SDIS par la commune ou l'EPCI propriétaire du terrain d'assiette ;
- **Soit un bien immobilier antérieurement construit ou acquis par la commune et mis à disposition du SDIS par la commune ou l'EPCI** dont certains ont fait l'objet de travaux conséquents de réhabilitation ou d'extension financés sur la base du 25% / 75% ou 25% / 35% / 40%.

Dans le cadre des dispositions de l'article L1424-19 du code général des collectivités territoriales, indépendamment de la convention de mise à disposition prévue à l'article L1424-17, et à toute époque, **le transfert des biens au service départemental d'incendie et de secours peut avoir lieu en pleine propriété dans le cadre d'une convention fixant les modalités du transfert de propriété.**

Une étude juridique avait été réalisée en ce sens à la demande du SDIS en 2012 par le cabinet de conseil juridique ADP alors en marché d'assistance juridique avec le SDIS (Cf. note juridique en annexe). Toutefois, en raison de l'incapacité structurelle du service à conduire les lourdes démarches administratives ou, dans certains cas, à la réticence de la commune ou de l'EPCI, **le transfert des biens au SDIS en pleine propriété n'a pas eu lieu et le service continue d'avoir l'usufruit de ceux-ci dans le cadre de conventions de mise à disposition tout en assurant l'aménagement, le fonctionnement, l'entretien ou la conservation de ces biens.**

Si ce mode de gestion du patrimoine immobilier nécessaire au fonctionnement du SDIS n'a, à ce jour, pas posé de problème majeur, il s'avère que les évolutions réglementaires qui s'imposent aux SDIS en matière de gestion comptable donnent une toute autre dimension à ce mode de gestion au point d'hypothéquer les capacités financières de l'établissement public. En effet :

- Les dispositions du décret n° 2020-1791 du 30 décembre 2020 relatif à l'automatisation de la gestion du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée prévoient que, depuis le 1er janvier 2021, l'établissement public ne puisse plus bénéficier du FCTVA pour les investissements concernant des constructions sur sol d'autrui ;
- La nouvelle instruction comptable M57 impose que le locataire est tenu de comptabiliser au compte 214 les amortissements afférents aux constructions sur sol d'autrui avant la fin du contrat de location. L'établissement public ne pourra donc désormais neutraliser les amortissements permettant d'assurer un équilibre budgétaire que pour les seuls biens dont il est propriétaire.

PRÉFECTURE
24 AVR.
- 1 -

Ainsi, le transfert au SDIS en pleine propriété des biens immobiliers mis à disposition par les communes ou EPCI s'impose désormais.

À ce titre, les membres du Bureau autorisent l'initiation des démarches nécessaires selon le modus operandi suivant :

- **Envoi d'un courrier à toutes les communes concernées avec un projet de convention afin que chacune de ces communes puisse faire délibérer son conseil municipal en faveur d'un transfert au SDIS en pleine propriété du bien concerné ;**
- **Délibération du CASDIS autorisant la Présidente à signer les conventions de transfert en pleine propriété et, le cas échéant, définition des mesures à prendre, notamment en application de l'article L1424-12 du CGCT, dans le cas où une collectivité refuserait le transfert en pleine propriété ;**
- **Mandatement d'un prestataire privé de conseils et recherches en procédures, missions et formalités cadastrales et foncières afin de conduire, pour le SDIS, les démarches de transfert des biens.**

POUR EXTRAIT CONFORME

LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DÉPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS

MARIE-AGNÈS PETIT

Service Départemental d'Incendie et de Secours ★ HAUTE - LOIRE

PREFECTURE DE LA HAUTE-LOIRE COURRIER 24 AVR. 2023 -1

SOCIÉTÉ D'AVOCATS

SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS

SDIS 43

Note juridique sur la gestion du patrimoine bâti du SDIS

24 avril 2012

Julien ANTOINE
Avocat Associé – Docteur en droit – Mention de spécialisation en droit public
ADP AFFAIRES DROIT PUBLIC - 22, rue Robert, 69006 LYON
Tél. : +33 4 37 72 40 40 - Fax. : + 33 4 78 52 35 50 - Port. : +33 6 99 56 64 77
antoine@adpavocats.fr

RAPPEL DES ELEMENTS CONTEXTUELS

1. La loi n° 96-369 du 3 mai 1996, modifiée par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, et codifiée aux articles L. 1424-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales, a modifié l'organisation des services d'incendie et de secours en confiant aux seuls SDIS, établissements publics administratifs communs aux départements, aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux compétents en matière de secours et de lutte contre l'incendie, la gestion des moyens de secours antérieurement confiés à ces communes et établissements publics.

2. Dans le cadre de ce transfert de compétence, le SDIS 43 a conclu, au cours de l'année 2000, avec les Communes et les Communautés de communes, des conventions ayant pour objet le transfert des biens réalisés avant la loi de départementalisation, affectés à l'exercice des missions de service public dont il a la charge.

   Depuis lors, le patrimoine immobilier du SDIS a considérablement évolué, le SDIS ayant notamment réalisé 27 constructions neuves et entrepris 7 réhabilitations importantes, avec extensions sur des casernes existantes.

3. Des pièces et informations communiquées, il ressort au surplus les éléments suivants :

   1. La convention-type conclue en 2000 entre d'une part, les Communes et les Communautés de communes, et d'autre part, le SDIS, en ce qui concerne les casernes construites avant la loi de départementalisation, doit être modifiée, considérant que certaines de ses dispositions ne sont plus applicables. En effet, il ressort des informations transmises que le SDIS assume désormais la maitrise d'ouvrage des travaux de gros entretien, et les frais de fonctionnement, contrairement à ce qui était prévu initialement dans la convention (NB : cette convention ne nous a pas été communiquée).

   2. Depuis 2000, des casernes ont été édifiées par le SDIS, sans autorisation conventionnelle, sur des terrains appartenant à des Communes (ou EPCI).

   3. Le SDIS souhaite édifier de nouvelles casernes sur des terrains communaux (ou intercommunaux).

   4. Le SDIS a réalisé des travaux d'extensions et de réhabilitation sur des casernes réalisées avant la loi de départementalisation et mises à disposition dans le cadre de la convention signée en 2000, ainsi que sur des casernes édifiées après 2000, sans autorisation conventionnelle d'occupation des terrains supports.

   5. Des casernes réalisées avant la loi de départementalisation et mises à disposition dans le cadre de la convention signée en 2000, ainsi que des casernes édifiées après 2000, sans autorisation, font actuellement l'objet de regroupements, impliquant la fermeture de certaines d'entre elles.

   Dans ce cadre, il est aisé de comprendre que le SDIS 43 se heurte à une difficulté de fond liée à la possibilité de gérer les biens immobiliers qui sont soit mis à sa disposition, soit construits sur le terrain d'autrui. Plus largement, et à quelques exceptions près, le SDIS se trouve dépourvu d'un patrimoine immobilier effectif… ce qui est extrêmement problématique.

PREFECTURE DE LA HAUTE-LOIRE
24 AVR. 2013
COURRIER

Julien ANTOINE
Avocat Associé – Docteur en droit – Mention de spécialisation en droit public
ADP AFFAIRES DROIT PUBLIC-IMMOBILIER - 22, rue Robert, 69006 LYON
Tél. : +33 4 37 72 40 40 - Fax. : + 33 4 78 52 35 50 - Port. : +33 6 99 56 64 77
antoine@adpavocats.fr

DISCUSSION JURIDIQUE

4. Dans le contexte précédemment rappelé, le SDIS souhaite connaître la situation juridique applicable aux cinq cas suivants, et surtout les solutions qui peuvent être apportées à ces dernières, afin qu'il soit en mesure de sécuriser son patrimoine.

Les cas que nous seront amenés à étudier sont les suivants :

- CAS n° 1 : casernes réalisées avant la loi de départementalisation et mises à disposition du SDIS en 2000, dont les conditions de mise à disposition initialement prévues dans la convention signée à cette date, ont été amenées à évoluer au cours de cette période.

- CAS n° 2 : constructions édifiées sans autorisation par le SDIS après 2000, sur des terrains appartenant aux communes (ou EPCI).

- CAS n° 3 : nouvelles casernes à édifier sur des terrains communaux (ou intercommunaux).

- CAS n° 4 : au regroupement et à la fermeture de certaines casernes réalisées avant la loi de départementalisation et mises à disposition du SDIS dans le cadre de la convention précitée signée en 2000, ainsi que des casernes édifiées après 2000 sans autorisation conventionnelle d'occupation des terrains supports.

- CAS n° 5 : travaux d'extension et de réhabilitation effectués par le SDIS après 2000 sur des casernes réalisées avant la loi de départementalisation et mises à disposition du SDIS dans le cadre de la convention précitée signée en 2000.

Nous examinerons ci-après chacun de ces cinq cas et les solutions, à notre sens, les plus opportunes à mettre en œuvre pour apporter au SDIS une sécurisation optimale des montages envisagés en lui permettant d'assurer une détention et une protection effective de son patrimoine immobilier et des investissements qu'il est amené à réaliser sur celui-ci.

Julien ANTOINE
Avocat Associé – Docteur en droit – Mention de spécialisation en droit public
ADP AFFAIRES DROIT PUBLIC-IMMOBILIER - 22, rue Robert, 69006 LYON
Tél. : +33 4 37 72 40 40 - Fax. : +33 4 78 52 35 50 - Port. : +33 6 99 56 64 77
antoine@adpavocats.fr

CAS n° 1 : casernes réalisées avant la loi de départementalisation et mises à disposition du SDIS par une Commune (ou un EPCI) dans le cadre des conventions conclues en 2000

5. En droit, l'article L. 1424-17 du Code général des collectivités territoriales dispose :

> *«Les biens affectés, à la date de la promulgation de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, par les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et le département au fonctionnement des services d'incendie et de secours et nécessaires au fonctionnement du service départemental d'incendie et de secours sont mis, à titre gratuit, à compter de la date fixée par une convention, à la disposition de celui-ci, sous réserve des dispositions de l'article L. 1424-19.*
>
> *Cette convention, conclue entre, d'une part, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale ou le département et, d'autre part, le service départemental d'incendie et de secours, règle les modalités de la mise à disposition qui devra intervenir dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours.*
>
> *Sous réserve des dispositions du cinquième alinéa en ce qui concerne les emprunts, le service départemental d'incendie et de secours succède à la commune, à l'établissement public de coopération intercommunale ou au département dans leurs droits et obligations. A ce titre, il leur est substitué dans les contrats de toute nature conclus pour l'aménagement, le fonctionnement, l'entretien ou la conservation des biens mis à sa disposition, ainsi que pour le fonctionnement des services. Cette substitution est notifiée par les collectivités concernées à leurs cocontractants.*
>
> *Lorsque les biens cessent d'être affectés au fonctionnement des services d'incendie et de secours, leur mise à disposition prend fin.*
>
> *La convention mentionnée au deuxième alinéa fixe les conditions dans lesquelles est assurée la prise en charge du remboursement des emprunts contractés au titre des biens mis à disposition ».*

En application de cette disposition, en 2000, le SDIS 43 a conclu avec les Communes et les Communautés de communes, des conventions ayant pour objet le transfert des biens affectés à l'exercice de sa nouvelle compétence en matière de gestion des moyens de secours. Cette convention prévoyait notamment :

- La mise à dispositions des locaux ;
- La reprise d'une partie des emprunts par le SDIS ;
- Les modalités de gros entretien et réparations ;
- Les modalités d'entretien des bâtiments et les frais de fonctionnement ;
- L'assurance.

6. Il ressort des informations transmises que le SDIS assume désormais la maîtrise d'ouvrage des travaux de gros entretien, et prend en charge les frais de fonctionnement, contrairement à ce qui était prévu dans les conventions originelles (nous ne disposons pas du modèle de convention utilisé). Dans ce contexte, le SDIS souhaite modifier les dispositions de ces conventions afin de les mettre en adéquation avec la réalité opérationnelle.

Avant de déterminer les solutions applicables en l'espèce *(B)*, il convient de déterminer la nature juridique des propriétés concernées *(A)*.

Julien ANTOINE
Avocat Associé – Docteur en droit – Mention de spécialisation en droit public
ADP AFFAIRES DROIT PUBLIC-IMMOBILIER - 22, rue Robert, 69006 LYON
Tél. : +33 4 37 72 40 40 - Fax. : +33 4 78 52 35 50 - Port. : +33 6 99 56 64 77
antoine@adpavocats.fr

A. *Nature juridique des propriétés concernées*

7. L'article L. 2111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) donne du domaine public la définition suivante :

> *« 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 service public »*

De l'examen de cette disposition, il apparait que pour faire partie du domaine public, les biens appartenant aux personnes publiques doivent être :

- affectés directement à l'usage du public ;
- ou, alternativement, à un service public à la condition d'être, dans ce cas, pourvus des aménagements indispensables à l'exécution de ce service.

Notons également qu'aux termes de l'article L. 2211-1 du CG3P :

> *« Font partie du domaine privé les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 qui ne relèvent pas du domaine public par application des dispositions du titre Ier du livre Ier ».*

8. Dans le cas de figure, la caserne et le terrain sur lequel elle est implantée, appartiennent aux Communes (ou EPCI). En outre, les informations transmises permettent de considérer que la condition tenant à l'affectation du bien est manifestement satisfaite.

En effet, si ces biens ne sont manifestement pas affectés à l'usage direct du public, il apparait en revanche, qu'ils sont le siège du service public de secours et d'incendie, et qu'à ce titre, ils sont pourvus des aménagements indispensables à l'exécution de ce service.

Au vu de ces éléments, les terrains et les casernes appartiennent au domaine public des Communes (ou EPCI), le SDIS en ayant la jouissance comme un quasi-propriétaire, tant que le bien demeure affecté aux services d'incendie et de secours. En cas de cessation de l'affectation le propriétaire du sol (commune/EPCI) récupère de fait la propriété du sursol et des bâtiments qui ont pu être édifiés sur celui-ci.

B. *Solutions applicables en l'espèce*

9. Dès lors que les casernes réalisées avant la loi de départementalisation, et mises à disposition du SDIS par les Communes (et EPCI) en 2000, appartiennent au domaine public communal (ou intercommunal), deux solutions sont applicables en l'espèce :

➔ **SOLUTION 1 : le SDIS et les Communes (ou EPCI) régularisent un avenant à la convention de 2000 :**

L'avenant en cause prendra acte des modifications concernant les modalités financières et administratives de réalisation des gros travaux et d'entretien, ainsi que des frais de fonctionnement, conformément aux dispositions de l'article L. 1424-17 du Code général des collectivités territoriales.

Julien ANTOINE
Avocat Associé – Docteur en droit – Mention de spécialisation en droit public
ADP AFFAIRES DROIT PUBLIC-IMMOBILIER - 22, rue Robert, 69006 LYON
Tél. : +33 4 37 72 40 40 - Fax. : + 33 4 78 52 35 50 - Port. : +33 6 99 56 64 77
antoine@adparocats.fr

En effet, cette disposition prévoie clairement que le SDIS est substitué à la Commune *« dans les contrats de toute nature conclus pour l'aménagement, le fonctionnement, l'entretien ou la conservation des biens mis à sa disposition, ainsi que pour le fonctionnement des services. Cette substitution est notifiée par les collectivités concernées à leurs cocontractants. ».*

Dans le cadre de l'avenant à conclure, il serait opportun d'ajouter des dispositions spécifiques concernant le traitement des emprunts dans l'hypothèse d'une désaffection du bien.

Cette solution n'est à notre sens pas la voie à privilégier. En effet, même si elle apporterait un peu de clarté à la solution actuelle, elle n'en apporterait pas moins aucune solution de fond, dès lors que la problématique de fond resterait entière : le SDIS ne pourra pas adopter une gestion patrimoniale de ces biens, dès lors qu'en l'absence d'affectation ces derniers se retrouvent dans le patrimoine de la collectivité qui les a mis à disposition.

➔ **SOLUTION 2 : les Communes (ou EPCI) transfèrent au SDIS la propriété des casernes et du terrain d'emprise :**

Aux termes de l'article L. 3112-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), il est prévu 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 ».***

Cette disposition permet à une personne publique de céder à l'amiable à une autre personne publique, un bien de son domaine public, sans opérer de déclassement préalable, le bien cédé étant destiné à l'exercice des compétences de la personne publique cessionnaire et à intégrer son domaine public.

Dans ce cadre, le bien transféré est réaffecté à un service public de la personne publique cessionnaire. Le transfert de propriété de la dépendance ne s'accompagne pas forcément d'un changement d'affectation. Tel est le cas, par exemple, du transfert aux départements des routes qui appartenaient précédemment à l'État.

Cette solution est d'autant plus valable qu'elle est expressément prévue par la loi, en l'occurrence par l'article L. 1424-19 du Code général des collectivités territoriales, qui précise que :

> *« Indépendamment de la convention prévue à l'article L. 1424-17, et à toute époque, **le transfert des biens au service départemental d'incendie et de secours peut avoir lieu en pleine propriété**. Une convention fixe les modalités du transfert de propriété. Ce transfert ne donne pas lieu à la perception de droit, taxe ou honoraires. ».*

En l'espèce, les Communes (ou EPCI) pourraient donc céder au SDIS la propriété du terrain et des constructions édifiées, sans déclassement préalable, dès lors que ces biens sont précisément destinés à l'exercice de la compétence du SDIS en matière de secours et d'incendie et relèveront à cet effet de son domaine public.

24 AVR. 2023
COUPIER
- 1 -

Julien ANTOINE
Avocat Associé – Docteur en droit – Mention de spécialisation en droit public
ADP AFFAIRES DROIT PUBLIC-IMMOBILIER - 22, rue Robert, 69006 LYON
Tél. : +33 4 37 72 40 40 - Fax. : + 33 4 78 52 35 50 - Port. : +33 6 99 56 64 77
antoine@adparocats.fr

10. A cet égard, il importe de relever que les communes (ou EPCI) pourront céder au SDIS gratuitement la propriété du terrain et de la caserne implantée dessus. En effet, il est de jurisprudence constante que la vente d'un terrain entre deux personnes publiques peut se faire à titre gratuit si cela va dans le sens de l'intérêt général et à condition que la collectivité cédante en retire un avantage (CAA Bordeaux, 24 février 2005).

En l'occurrence, la condition nécessitant l'existence d'un intérêt général est remplie, dès lors que le terrain sera cédé au SDIS qui gère une mission de service public d'incendie et de secours. Par ailleurs, la condition tenant à l'avantage retiré par les Communes (ou EPCI) nous semble remplie, considérant que la présence d'une caserne sur le territoire communal conforte la sécurité incendie sur le territoire de celle-ci, étant ici rappelé que la sécurité publique rentre dans la compétence du Maire au titre de ses pouvoirs de police (art L. 2212-2 CGCT).

CONCLUSION DU CAS N° 1 : casernes réalisées avant la loi de départementalisation et mises à disposition du SDIS par une Commune (ou un EPCI) dans le cadre des conventions conclues en 2000

La solution consistant à conclure un avenant aux conventions en cours ne nous semble pas être une solution opportune, dès lors qu'elle ne traitera pas le fond du problème, à savoir offrir au SDIS la possibilité de « s'approprier » son patrimoine et de le gérer comme bon lui semble. Or, s'agissant de biens mis à disposition, la désaffectation entraine pour le SDIS une perte totale de droit sur ce dernier.

Dès lors, concernant les casernes réalisées avant la loi de départementalisation et mises à disposition du SDIS par une Commune (ou un EPCI) dans le cadre des conventions conclues en 2000, nous conseillons au SDIS 43 d'obtenir le transfert de ces biens en pleine propriété à titre gratuit, outre les des terrains d'assise, conformément à l'article L. 1424-19 du Code général des collectivités territoriales et à l'article L. 3112-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

Ce principe pourra souffrir de quelques exceptions, en ce qui concerne les casernes que le SDIS souhaitera désaffecter à bref délai.

Julien ANTOINE
Avocat Associé – Docteur en droit – Mention de spécialisation en droit public
ADP AFFAIRES DROIT PUBLIC-IMMOBILIER - 22, rue Robert, 69006 LYON
Tél. : +33 4 37 72 40 40 - Fax. : + 33 4 78 52 35 50 - Port. : +33 6 99 56 64 77
antoine@adpavocats.fr

CAS N° 2 : casernes édifiées par le SDIS depuis 2000, sans autorisation, sur des terrains appartenant aux Communes (ou EPCI)

11. Il ressort des informations transmises que le SDIS a été amené à édifier, sans autorisation expresse, des constructions (casernes) sur des terrains appartenant à des communes (ou EPCI). En l'espèce, aucune convention de quelque nature que ce soit n'a été signée entre le SDIS et des Communes (ou EPCI) concernant ces constructions, hormis le CS Cayres qui a été réalisé dans le cadre d'un bail à construction.

Avant d'examiner les solutions applicables cas d'espèce *(B)*, il convient de déterminer la nature juridique des propriétés concernées *(A)*.

A. *Nature juridique des constructions et de leur terrain d'emprise*

1. Nature juridique du terrain d'emprise des constructions

12. Dans le cas de figure, le terrain d'emprise des constructions appartient aux Communes (ou EPCI). En outre, les informations transmises permettent de considérer que la condition tenant à l'affectation du bien est satisfaite, considérant que le terrain est le siège de l'activité de service public de secours et d'incendie et qu'il bénéficie de aménagements indispensables à son exercice.

Au vu de ces éléments, et conformément à ce qui a été dit précédemment (cf. § 7 et 8), le terrain d'emprise appartient au domaine public des Communes ou des EPCI concernés.

2. Nature juridique des constructions réalisée par le SDIS sur un terrain communal (ou intercommunal)

13. En droit, il importe de relever que les articles 546 et suivants du Code civil, et notamment l'article 552 du Code civil en vertu duquel la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous, s'appliquent à la propriété publique. En effet, rien, *a priori*, n'interdit de rendre applicables aux biens publics les articles 552 et 555 du Code civil. Ainsi, des arrêts anciens, tant de la Cour de cassation *(Cass. req., 16 juill. 1877 – Cass. civ., 11 déc. 1934)*, que du Conseil d'État (CE, 8 août 1885, *Cie de chemins de fer de Paris-Lyon-Marseille.* – 24 févr. 1912, *Vignerte* – 7 mai 1931, *Cie nouvelle des chalets de commodité* – 17 oct. 1952, *Ville Arras*), visent et font application des articles 546 et suivants du Code civil. La jurisprudence actuelle applique régulièrement ces dispositions (Voir not. CE, 20 janvier 2005, *Commune de Saint-Cyprien*, n°276475).

En matière de propriété et de construction sur le sol d'autrui, l'article 552 du Code civil dispose que :

« La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous ».

Julien ANTOINE
Avocat Associé – Docteur en droit – Mention de spécialisation en droit public
ADP AFFAIRES DROIT PUBLIC-IMMOBILIER - 22, rue Robert, 69006 LYON
Tél. : +33 4 37 72 40 40 - Fax. : + 33 4 78 52 35 50 - Port. : +33 6 99 56 64 77
antoine@adpavocats.fr

Au surplus, l'article 555 du Code civil ajoute que :

> *« Lorsque les plantations, constructions et ouvrages ont été faits par un tiers et avec des matériaux appartenant à ce dernier, le propriétaire du fonds a le droit, sous réserve des dispositions de l'alinéa 4, soit d'en conserver la propriété, soit d'obliger le tiers à les enlever.*
> *Si le propriétaire du fonds exige la suppression des constructions, plantations et ouvrages, elle est exécutée aux frais du tiers, sans aucune indemnité pour lui ; le tiers peut, en outre, être condamné à des dommages-intérêts pour le préjudice éventuellement subi par le propriétaire du fonds.*
> *Si le propriétaire du fonds préfère conserver la propriété des constructions, plantations et ouvrages, il doit, à son choix, rembourser au tiers, soit une somme égale à celle dont le fonds a augmenté de valeur, soit le coût des matériaux et le prix de la main-d'œuvre estimés à la date du remboursement, compte tenu de l'état dans lequel se trouvent lesdites constructions, plantations et ouvrages.... »*

14. L'article 555 du Code civil envisage l'hypothèse de la construction sur le terrain d'autrui. Il n'est pas applicable aux simples améliorations apportées à un immeuble préexistant, lesquelles échappent à toute remise en état et seront indemnisées selon les principes propres aux impenses.

Lorsqu'un tiers a construit sur un fonds qui ne lui appartient pas, l'article 555 prévoit, en théorie, deux issues possibles, soit la démolition, soit l'acquisition de la construction par le maître du sol par le mécanisme de l'accession à charge d'indemnisation.

14.1 La démolition

Si le propriétaire du terrain refuse la mise en œuvre du mécanisme de l'accession, il peut obtenir la démolition des édifices construits. Dans cette hypothèse, l'article 555 du Code civil sanctionne le respect du droit de propriété et de l'exclusivité qu'il réserve au maître de la chose.

Il s'agit là d'une hypothèse purement théorique et inapplicable au cas d'espèce.

14.2 L'acquisition de la construction par le maître du sol

Au contraire, le propriétaire du terrain peut décider de conserver les constructions édifiées. Dans cette hypothèse, il en devient propriétaire par le mécanisme de l'accession, après versement d'une indemnité au constructeur. A cet égard il importe de préciser que l'article 555 du Code civil précise la méthode applicable pour évaluer le montant de l'indemnisation : « *Si le propriétaire du fonds préfère conserver la propriété des constructions, plantations et ouvrages, il doit, à son choix, rembourser au tiers, soit une somme égale à celle dont le fonds a augmenté de valeur, soit le coût des matériaux et le prix de la main – d'œuvre estimés à la date du remboursement, compte tenu de l'état dans lequel se trouvent lesdites constructions, plantations et ouvrages* ».

Le constructeur ne perd son droit à indemnité que s'il y renonce, mais une telle renonciation, conformément aux principes, doit être certaine : elle ne peut se déduire d'un abandon, même prolongé, des ouvrages (Cass. 3e civ., 30 oct. 1968, *Haberer*).

Il s'agit donc de comparer, en se plaçant à une date identique, la valeur du terrain et celle qu'il aurait eue s'il était resté nu. Il suffit alors de soustraire la première valeur à la seconde pour déterminer le montant de l'indemnité, étant observé que les constructions peuvent, en entravant la destination originelle de l'immeuble, lui procurer une plus-value moindre.

En ce qui concerne la date à laquelle il convient de se placer pour apprécier ces deux valeurs en cause, la Cour de cassation a jugé que la date d'évaluation de l'indemnité n'est ni celle du transfert de la propriété des constructions au maître du sol, ni celle où celui-ci manifeste son

Julien ANTOINE
Avocat Associé – Docteur en droit – Mention de spécialisation en droit public
ADP AFFAIRES DROIT PUBLIC-IMMOBILIER - 22, rue Robert, 69006 LYON
Tél. : +33 4 37 72 40 40 - Fax. : + 33 4 78 52 35 50 - Port. : +33 6 99 56 64 77
antoine@adpavocats.fr

intention de les conserver, mais celle où il doit effectivement verser l'indemnité légale (Cass. 3e civ., 12 mars 1970, n° 69-10.216). Plus récemment, les hauts magistrats ont estimé que la plus-value devait être appréciée au jour où le juge statue (Cass. 3e civ., 22 févr. 2006, n° 04-19.852).

Le propriétaire peut aussi décider de rembourser au constructeur le coût de la construction, en matériaux et en main d'œuvre (le remboursement de cette dernière pouvant se faire sur la base du SMIC horaire applicable au jour du jugement : CA Bordeaux, 6e ch., 24 mai 1993). La rédaction restrictive de l'article interdit au constructeur de prétendre à une indemnité calculée à partir de la facture qu'il a acquittée auprès de l'entrepreneur, dès l'instant "*qu'en présence des termes clairs et précis de l'article 555 qui vise expressément le coût de la main d'œuvre et des matériaux, l'indemnité due par le propriétaire est exclusive de tous autres frais et marges bénéficiaires*" (CA Paris, 2e ch., sect. A, 12 déc. 2007, n° 06/16419).

Le choix de rembourser soit la plus-value, soit la dépense faite, est réservé par le Code civil au seul propriétaire du terrain. En principe, ni le juge, ni le constructeur, ne peuvent l'exercer à sa place. Les juges doivent donc rechercher, avant de condamner le propriétaire du sol à payer telle somme au constructeur, quel a été son choix (*Cass. 3e civ., 27 juin 2006, n° 05-19.177*). En l'absence de décision expresse, c'est la volonté tacite du propriétaire qui devra être établie (*CA Basse-Terre, 20 mars 2002, n° 01/00592*: le fait pour le propriétaire d'avoir proposé de rembourser la moitié de la dépense faite vaut option tacite pour le remboursement de la totalité de celle-ci).

15 Nous venons de relever que le terrain d'emprise des installations édifiées par le SDIS appartient aux Communes (ou EPCI). Ainsi, en application de l'article 552 du Code civil, les constructions édifiées par le SDIS sont présumées appartenir à ces dernières (ou EPCI).

Néanmoins, plusieurs solutions sont envisageables.

B. Solutions applicables en l'espèce

16 En l'occurrence, il existe théoriquement quatre solutions applicables en l'espèce pour régulariser la situation juridique existante, selon que la commune opte ou non pour l'accession :

❶ *Les communes (ou EPCI) acquièrent la construction par le mécanisme de l'accession :*

Le propriétaire du sol devrait alors verser au SDIS une indemnisation équivalant soit à la plus-value, soit au coût des matériaux et au prix de la main-d'œuvre. Dans cette hypothèse, le terrain et la construction basculeraient dans le domaine public communal (ou intercommunal) (cf § 7et 8), et les Communes (ou EPCI) pourraient les mettre à disposition du SDIS dans le cadre d'une concession domaniale.

Cette solution est difficilement applicable en pratique compte tenu des coûts afférents qui en résulteraient pour les Communes (ou EPCI) (au surplus se poserait alors la question de la reprise des éventuels prêts en cours) et des contraintes budgétaires fortes qui pèsent sur ces collectivités.

24 AVR. 2023 PREFECTURE DE LA HAUTE-LOIRE CONSEIL

Julien ANTOINE
Avocat Associé – Docteur en droit – Mention de spécialisation en droit public
ADP AFFAIRES DROIT PUBLIC-IMMOBILIER - 22, rue Robert, 69006 LYON
Tél. : +33 4 37 72 40 40 - Fax. : + 33 4 78 52 35 50 - Port. : +33 6 99 56 64 77
antoine@adpavocats.fr

- *Les Communes (ou EPCI) renoncent au mécanisme de l'accession :*

Dans cette hypothèse, trois solutions se dégagent :

- **Les communes (ou EPCI) souhaitent conserver la propriété du terrain et ne plus le mettre à disposition du SDIS : le SDIS devra démolir la construction édifiée irrégulièrement. Cette solution purement théorique est en pratique inenvisageable.**

- **Les Communes (ou EPCI) cèdent au SDIS le terrain d'emprise : En application de l'article L. 3112-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), les Communes (ou EPCI) pourraient céder à l'amiable au SDIS le terrain d'emprise, sans opérer de déclassement préalable, le bien cédé étant destiné à l'exercice des compétences du SDIS en intégrant son domaine public. Le SDIS deviendra propriétaire du terrain d'emprise, outre de la construction qu'il avait édifié, et donc de la totalité du tènement et des constructions qui s'y trouvent.**

  Il importe encore de préciser que cette cession pourra être réalisée à titre gratuit, considérant que, non seulement la condition nécessitant l'existence d'un intérêt général est remplie, dès lors que le terrain sera cédé au SDIS qui gère une mission de service public d'incendie et de secours, et que la condition tenant à l'avantage retiré par la commune sera également satisfaite, considérant que la présence d'une caserne sur le territoire communal conforte la sécurité incendie sur le territoire de celle-ci, étant ici rappelé que la sécurité publique rentre dans la compétence du Maire au titre de ses pouvoirs de police (art L. 2212-2 CGCT) (cf §10.3).

- **Les Communes (ou EPCI) souhaitent conserver la propriété du terrain et continuer à le mettre à disposition du SDIS sans devenir propriétaire de la construction : dans cette hypothèse, les Communes (ou EPCI) pourraient régulariser les constructions édifiées par un BEA, sous réserve, dans un souci de sécurité juridique, de l'autorisation préalable des autorités de contrôle, en l'occurrence de la préfecture.**

CONCLUSION DU CAS N° 2 : casernes édifiées par le SDIS depuis 2000, sans autorisation, sur des terrains appartenant aux Communes (ou EPCI)

Le maintien du *statu quo* est une solution qui ne doit pas perdurer, dès lors que l'imbroglio juridique en résultant est très défavorable au SDIS, notamment dans l'hypothèse de la désaffectation d'une caserne dont le propriétaire du sol souhaiterait la déconstruction. Plus largement, la situation actuelle n'offre que des inconvénients pour le SDIS au niveau de la gestion de son patrimoine, puisqu'il se trouve sans droit ni titre effectifs sur les casernes qu'il a financées… en résumé et pour légèrement forcer le trait, le SDIS se trouve être sans patrimoine.

Dans ce contexte, deux solutions ont été identifiées, la première ayant notre préférence :

Solution 1/ Le propriétaire du sol (commune / EPCI) cède gratuitement au SDIS le terrain d'emprise conformément aux dispositions de l'article L. 3112-1 du CG3P, sans opérer de déclassement préalable, et à titre gratuit. Le SDIS deviendra alors propriétaire du terrain d'emprise, outre de la construction qu'il avait édifié, et donc de la totalité du tènement et des constructions présentes.

Solution 2/ Le propriétaire du sol (commune / EPCI) refuse la cession à titre gratuit : régularisation entre les parties de l'occupation du terrain par le SDIS par la conclusion d'un BEA.

Julien ANTOINE
Avocat Associé – Docteur en droit – Mention de spécialisation en droit public
ADP AFFAIRES DROIT PUBLIC-IMMOBILIER - 22, rue Robert, 69006 LYON
Tél. : +33 4 37 72 40 40 - Fax : +33 4 78 52 35 50 - Port. : +33 6 99 56 64 77
antoine@adpavocats.fr

CAS N° 3 : nouvelles casernes à édifier sur des terrains communaux (ou intercommunaux)

17 Le SDIS souhaite réaliser de nouvelles casernes. Il s'interroge sur les modalités de mise à disposition par les communes (ou EPCI) d'un terrain d'emprise pour édifier les constructions.

Avant de déterminer les solutions applicables en l'espèce *(I)*, il convient de déterminer la nature juridique des terrains que les communes (ou EPCI) seraient en mesure de mettre à disposition du SDIS *(II)*.

I. *Nature juridique des terrains d'emprise*

18 Le SDIS envisage de réaliser des casernes sur des terrains mis à disposition par les communes (ou EPCI). Dans ce contexte, il convient de déterminer la nature juridique de ces terrains. En l'occurrence, si l'appartenance aux communes (ou EPCI) ne souffre aucun doute, considérant qu'il s'agit du postulat de départ de cette hypothèse, il y a tout lieu de considérer que la condition tenant à l'affectation du bien ne sera pas satisfaite.

En effet, il s'agira vraisemblablement de terrains nus, considérant que le SDIS envisage d'y réaliser des constructions. Ce terrain ne sera donc pas affecté à l'usage du public ou a une activité de service public de secours et d'incendie.

Ainsi, les terrains communaux ou intercommunaux en cause relèveront du domaine privé des collectivités concernées.

II. *Solutions applicables*

19 En l'espèce, il apparait que deux solutions sont envisageables, à savoir :

- La cession du terrain par les communes (ou EPCI) au SDIS (A) ;
- La mise à disposition du terrain dans le cadre d'un BEA ou d'une AOT (B).

A. La cession du terrain par les Communes (ou EPCI)

20 A titre liminaire, il importe de relever qu'en principe, les cessions à titre gratuit et les aliénations à un prix inférieur à leur valeur sont interdites, y compris pour des biens appartenant au domaine privé des personnes publiques.

En effet, les cessions à titre gratuit s'analysent comme une libéralité, et à ce titre sont interdites à toutes les personnes publiques, selon une jurisprudence constante du Conseil d'État (CE, 25 nov. 1927, *Sté établissements Arbel*). Cette interdiction a une origine coutumière et pour fondement le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques. De même, les aliénations à un prix inférieur à leur valeur ou à un prix symbolique sont prohibées. Cette interdiction a été consacrée par le Conseil constitutionnel *(Cons. const., 25 et 26 juin 1986, déc. n° 86-207 DC : Journal Officiel 27 juin 1986)* et a donc valeur constitutionnelle. La Haute instance affirme dans cette décision que « *la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur* ».

Julien ANTOINE
Avocat Associé – Docteur en droit – Mention de spécialisation en droit public
ADP AFFAIRES DROIT PUBLIC-IMMOBILIER - 22, rue Robert, 69006 LYON
Tél. : +33 4 37 72 40 40 - Fax : +33 4 78 52 35 50 - Port. : +33 6 99 56 64 77
antoine@adpavocats.fr

21 **Cependant, il convient de souligner que cette interdiction de principe vise seulement les aliénations à un prix inférieur à leur valeur, consenties à des personnes poursuivant des fins d'intérêts privés.**

C'est pourquoi, le Conseil d'État a pu admettre la validité de cession à titre gratuit ou à prix symbolique ou à un prix inférieur à leur valeur *"lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général, et comporte des contreparties suffisantes pour la collectivité publiques" (CE, 3 nov. 1997, Commune Fougerolles).*

De même, le juge administratif a pu estimer que les collectivités publiques, en charge de l'intérêt général, échappaient à l'interdiction formulée par le Conseil constitutionnel, qui exclut les cessions au rabais de biens publics consenties aux seules *« personnes poursuivant des fins d'intérêt privé »*.

En effet, il estime pour sa part *« qu'en l'absence d'un principe général du droit s'y opposant, la cession amiable et à titre gratuit des biens immobiliers du domaine privé communal ne saurait en principe être interdite »*. Mais c'est à la condition qu'elle ne constitue pas *« une simple libéralité sans compensation pour la commune ou l'intérêt général dont elle a la charge »* (*TA Lyon, 22 nov. 1989, Tête, JCP G 1990, II, 21424, note J.-F. Davignon*, à propos de la cession à titre gratuit d'un immeuble communal, consentie à un OPAC pour la réalisation de logements).

D'ailleurs, selon la jurisprudence, la vente d'un terrain entre deux personnes publiques peut se faire à titre gratuit si cela va dans le sens de l'intérêt général et à condition que la commune cédante en retire un avantage.

Même dans cette hypothèse, le service des domaines devra être consulté, conformément à l'arrêté du 17 décembre 2001.

Paradoxalement (si on la compare avec le cadre juridique concernant les ventes aux entreprises), la jurisprudence administrative semble plus restrictive que celle du Conseil constitutionnel, pour lequel les libéralités, même entre personnes publiques, sont interdites, et la cession gratuite doit être compensée par un avantage pour la collectivité venderesse ou l'intérêt général dont elle a la charge. En pratique cependant, les cas de saisine du juge restent peu nombreux (car ces opérations résultent de négociations entre personnes publiques) et les intérêts publics locaux sont très variés, de sorte que de telles cessions font rarement l'objet d'annulation.

22 **En l'occurrence, la condition nécessitant l'existence d'un intérêt général est remplie, dès lors que le terrain sera cédé au SDIS qui gère une mission de service public d'incendie et de secours. Par ailleurs, la condition tenant à l'avantage retiré par la Commune (ou l'EPCI) nous semble vraisemblablement satisfaite, considérant que la présence d'une caserne sur le territoire communal (ou intercommunal) conforte la sécurité incendie sur le territoire de celle-ci, étant ici rappelé que la sécurité publique rentre dans la compétence du Maire au titre de ses pouvoirs de police (art L. 2212-2 CGCT).**

Dès lors, compte tenu de ces éléments, et sous réserve de l'appréciation du juge administratif s'il était saisi en cas de contentieux, une commune peut céder gratuitement la propriété d'un terrain d'emprise d'une future caserne au SDIS, dès lors que la motivation première de la cession en cause est la construction d'une caserne par le SDIS.

Julien ANTOINE
Avocat Associé – Docteur en droit – Mention de spécialisation en droit public
ADP AFFAIRES DROIT PUBLIC-IMMOBILIER - 22, rue Rebert, 69006 LYON
Tél. : +33 4 37 72 40 40 - Fax. : + 33 4 78 52 35 50 - Port. : +33 6 99 56 64 77
antoine@adpavocats.fr

B. La mise à disposition d'un terrain dans le cadre d'un BEA ou d'une AOT

23 **A titre liminaire, il faut relever que même si les terrains nus des Communes (ou EPCI) appartiennent à leur domaine privé, considérant que la condition d'affectation n'est pas encore remplie, il est impératif de prévoir un montage contractuel compatible avec la domanialité publique. En effet, dès que le SDIS aura édifié la caserne, le tènement rentrera dans le domaine public communal (ou intercommunal) du fait de son affection au service public d'incendie et de secours, et de la présence d'aménagement indispensable à son exécution.**

Considérant que le SDIS va devoir réaliser des constructions sur le tènement, il est donc nécessaire de prévoir une autorisation d'occupation du domaine public constitutive de droits réels qui confèrera au SDIS un statut de quasi-propriétaire pendant la durée du contrat support.

Dès lors, en application de l'article L. 2122-20 du CG3P, pour mettre un tènement à disposition du SDIS, les Communes (ou EPCI) pourraient conclure soit un BEA (Cf. art. L. 1311-2 à L. 1311-4 du CGCT), soit une autorisation d'occupation temporaire constitutive de droit réels (Cf. art. L. 1311-5 à L. 1311-8 du CGCT).

Encore convient-il de vérifier si les conditions nécessaires au recours à l'un ou l'autre de ces montages contractuels sont réunies en l'espèce.

a. Le BEA :

➔ *champ d'application*

24 L'article L. 1311-2 du Code général des collectivités territoriales dispose :

> *« Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural et de la pêche maritime, en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence ou en vue de l'affectation à une association cultuelle d'un édifice du culte ouvert au public ou en vue de la réalisation d'enceintes sportives et des équipements connexes nécessaires à leur implantation ou, à l'exception des opérations réalisées en vue de l'affectation à une association cultuelle d'un édifice du culte ouvert au public, de leur restauration, de la réparation, de l'entretien-maintenance ou de la mise en valeur de ce bien ou, jusqu'au 31 décembre 2013, liée aux besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales ou, jusqu'au 31 décembre 2013, liée aux besoins d'un service départemental d'incendie et de secours. Ce bail emphytéotique est dénommé bail emphytéotique administratif.*
>
> *Un tel bail peut être conclu même si le bien sur lequel il porte, en raison notamment de l'affectation du bien résultant soit du bail ou d'une convention non détachable de ce bail, soit des conditions de la gestion du bien ou du contrôle par la personne publique de cette gestion, constitue une dépendance du domaine public, sous réserve que cette dépendance demeure hors du champ d'application de la contravention de voirie.*
>
> *Tout projet de bail emphytéotique administratif présenté pour la réalisation d'une opération d'intérêt général liée aux besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales dont le loyer est supérieur à un montant fixé par décret en Conseil d'Etat est soumis à la réalisation d'une évaluation préalable dans les conditions fixées à l'article L. 1414-2.*
>
> *Les conclusions de tout mentionnées aux alinéas précédents sont précédées, le cas échéant, d'une mise en concurrence et de mesures de publicité, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. »*

En application de cette disposition, les Communes (ou EPCI) peuvent donc expressément conclure un bail emphytéotique pour des besoins liés à un service départemental d'incendie et de secours.

PREFECTURE DE LA HAUTE LOIRE
24 AVR 2014
COURRIER

Julien ANTOINE
Avocat Associé – Docteur en droit – Mention de spécialisation en droit public
ADP AFFAIRES DROIT PUBLIC-IMMOBILIER - 22, rue Rebert, 69006 LYON
Tél. : +33 4 37 72 40 40 - Fax. : + 33 4 78 52 35 50 - Port. : +33 6 99 56 64 77
antoine@adpavocats.fr

➔ *Régime juridique :*

25 Le BEA s'inspire des dispositions relatives à l'article L. 451-1 du Code rural susmentionnées. Ainsi, à l'image des dispositions applicables au bail emphytéotique de droit commun :

- sa durée est de 18 à 99 ans au plus, renouvelable ;
- il ne peut porter que sur des immeubles ;
- le locataire bénéficie d'un droit réel sur son titre, et sur les ouvrages et installations de caractère immobilier ; en d'autres termes il peut hypothéquer les immeubles, les louer ou les sous-louer; il doit assumer toutes les charges et les grosses réparations et payer une redevance qui est révisable dans les mêmes conditions que le loyer des baux commerciaux ;
- le bail peut être résilié par le tribunal en cas de non paiement de la redevance pendant deux ans ou pour non respect des obligations contractuelles.

26 Ce bail confère des droits réels au preneur, sur le bien immobilier appartenant déjà à la collectivité territoriale et sur les constructions qu'il réalise dans le cadre du bail :

- ces droits sont cessibles, avec l'autorisation de la collectivité publique, à une personne subrogée au preneur initial dans les droits et obligations découlant du bail ;
- ces droits peuvent être hypothéqués, après autorisation de la collectivité territorial concernée, pour garantir des emprunts contractés en vue de financer la réalisation des ouvrages situés sur le bien loué. Le contrat constituant l'hypothèque doit, sous peine de nullité, être approuvé par la collectivité ;
- la collectivité territoriale a la faculté de se substituer au preneur dans la charge des emprunts en résiliant ou en modifiant le bail ;
- les constructions réalisées dans le cadre de ces baux peuvent donner lieu à la conclusion de contrats de crédit-bail. Dans ce cas, le contrat comporte des clauses permettant de préserver les exigences du service public.

A l'expiration du BEA, l'ouvrage réalisé devient la propriété de la collectivité bailleresse, sans qu'elle ait à verser une indemnité au preneur.

b. L'AOT :

27 L'article L. 1311-5 du code précité indique :

> *« Les collectivités territoriales peuvent délivrer sur leur domaine public des autorisations d'occupation temporaire constitutives de droits réels, en vue de l'accomplissement, pour leur compte, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de leur compétence. Le titulaire de ce titre possède un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier qu'il réalise pour l'exercice de cette activité. (...)»*

En l'espèce, l'opération en cause concerne la construction d'une caserne. Ainsi, les Communes (ou EPCI) ne peuvent conclure d'AOT pour mettre à disposition du SDIS le tènement en question, considérant qu'en application de l'article L. 1311-5 du Code général des collectivités territoriales, les collectivités ne *« peuvent délivrer sur leur domaine public des autorisations d'occupation*

Julien ANTOINE
Avocat Associé – Docteur en droit – Mention de spécialisation en droit public
ADP AFFAIRES DROIT PUBLIC-IMMOBILIER - 22, rue Robert, 69006 LYON
Tél. : +33 4 37 72 40 40 - Fax. : + 33 4 78 52 35 50 - Port. : +33 6 99 56 64 77
antoine@adpavocats.fr

temporaire constitutives de droits réels, » qu'*« en vue de l'accomplissement, pour leur compte, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de leur compétence ».*

Or, la compétence en matière d'incendie et de secours ne relève plus des Communes (ou EPCI), mais du SDIS, ce qui rend ce montage juridiquement inenvisageable en l'espèce.

28 En résumé, sur le terrain conventionnel les Communes (ou EPCI) pourraient mettre le tènement à disposition du SDIS dans le cadre d'un BEA.

CONCLUSION DU CAS N° 3 : casernes à édifier sur des terrains communaux ou intercommunaux

Le recours à des autorisations verbales d'occupation, comme cela a pu l'être dans le passé, est bien entendu à proscrire formellement au risque de tomber dans les travers examinés précédemment (Cf. CAS N° 2), à savoir que le SDIS soit en réalité dépossédé de tout patrimoine immobilier.

Dans ce contexte nous avons été amenés à identifier deux solutions, la première ayant notre préférence :

Solution 1/ Le propriétaire du sol (commune/EPCI) cède gratuitement au SDIS le terrain d'emprise conformément aux dispositions de l'article L. 3112-1 du CG3P, sans opérer de déclassement préalable, et à titre gratuit.

Solution 2/ Le propriétaire du sol (commune/EPCI) refuse la cession à titre gratuit : en ce cas, seule la conclusion d'un BEA entre les parties est juridiquement possible, la conclusion d'une AOT avec droits réels étant juridiquement illégale.

Julien ANTOINE
Avocat Associé – Docteur en droit – Mention de spécialisation en droit public
ADP AFFAIRES DROIT PUBLIC-IMMOBILIER - 22, rue Robert, 69006 LYON
Tél. : +33 4 37 72 40 40 - Fax. : + 33 4 78 52 35 50 - Port. : +33 6 99 56 64 77
antoine@adpavocats.fr

CAS N° 4 : regroupements et fermetures de certaines casernes mises à disposition dans le cadre de la convention signée en 2000, ainsi que des casernes édifiées par le SDIS après 2000 sans autorisation

29 Actuellement le SDIS procède à des regroupements qui impliquent la fermeture de certaines casernes. La difficulté réside dans le fait que les casernes qui ferment relèvent de deux catégories distinctes :

- **Hypothèse n°1 :** la caserne a été réalisée avant la loi de départementalisation et mise à disposition du SDIS dans le cadre de la convention conclue en 2000 *(A)*.
- **Hypothèse n°2 :** la caserne a été édifiée par le SDIS après 2000 sans autorisation sur un terrain communal (ou intercommunal) *(B)*.

A. *Hypothèse n°1 : la caserne a été réalisée avant la loi de départementalisation et mise à disposition du SDIS dans le cadre de la convention conclue en 2000*

30 Dans cette hypothèse, la solution est assez simple, considérant que la convention conclue en 2000 prévoit expressément, conformément à l'article L. 1424-17 du Code général des collectivités territoriales que « *Lorsque les biens cessent d'être affectés au fonctionnement des services d'incendie et de secours, leur mise à disposition prend fin.* ».

Il ressort de cette disposition légale que si le SDIS désaffecte une caserne relevant de la convention de 2000, cette dernière reviendra alors directement à la commune (ou à l'EPCI) propriétaire, la mise à disposition cessant alors automatiquement.

B. *Hypothèse n°2 : la caserne a été édifiée par le SDIS après 2000, sans autorisation sur un terrain communal (ou intercommunal)*

31 Cette hypothèse doit être rapprochée de celle précédemment étudiée au CAS N° 2 de la présente étude (Cf. § n° 11 et suivants), concernant la situation juridique des constructions édifiées après 2000, sans autorisation, par le SDIS sur des terrains appartenant aux communes (ou EPCI).

En l'occurrence, il a été démontré :

- que le terrain d'emprise de ces installations appartenait au domaine public communal (ou intercommunal) ;
- qu'en application de l'article 552 du Code civil, les constructions édifiées par le SDIS étaient présumées appartenir aux Communes (ou EPCI) ;
- qu'en application de l'article 555 du Code civil, plusieurs solutions pouvaient être appliquées selon que les communes (ou EPCI) optaient ou pas pour l'accession.

32 En conséquence, on relève les solutions suivantes :

- <u>CAS 1 : La commune (ou l'EPCI) acquière la caserne qui va être fermée par le mécanisme de l'accession</u> : le terrain et la construction appartiendront au domaine public communal (ou intercommunal) (cf § 7et 8). Les communes (ou EPCI) verseront en contrepartie une indemnité au SDIS, pour un prix à discuter, lequel devrait normalement représenter à minima la Valeur Nette Comptable des installations et/ou la valeur de reprise des emprunts en cours contractés par le SDIS. Face aux contraintes budgétaires existantes et

Julien ANTOINE
Avocat Associé – Docteur en droit – Mention de spécialisation en droit public
ADP AFFAIRES DROIT PUBLIC-IMMOBILIER - 22, rue Robert, 69006 LYON
TEL : +33 4 37 72 40 40 - Fax : + 33 4 78 52 35 50 - Port. : +33 6 99 56 64 77
antoine@adpavocats.fr

à l'hostilité que pourrait générer la fermeture d'une caserne, il est peu probable que cette solution puisse être mise en place.

- <u>CAS 2 :</u> la commune (ou l'EPCI) souhaite conserver la propriété du terrain sans la construction ou avec la construction cédée gratuitement : le SDIS devra alors soit démolir la construction édifiée irrégulièrement, soit la céder gratuitement aux communes (ou EPCI). Vraisemblablement, la solution consistant à acquérir gratuitement l'immeuble construit sera probablement la plus souvent souhaitée par les collectivités…

  Or, cette solution pourrait être complexe à mettre en œuvre lorsque des prêts non totalement amortis par le SDIS pour le bien en cause seront encore en cours de remboursement, le banquier pouvant généralement s'opposer à une cession, sauf remboursement anticipé. En tout état de cause, une solution au cas par cas devra être alors trouvée.

CONCLUSION DU CAS N° 4 : regroupements et fermetures de certaines casernes mises à disposition dans le cadre de la convention signée en 2000, ainsi que des casernes édifiées par le SDIS après 2000 sans autorisation

Nous avons distingué deux solutions :

-Solution n° 1 : la caserne a été réalisée avant la loi de départementalisation et mise à disposition du SDIS dans le cadre de la convention conclue en 2000 : retour immédiat de la caserne au profit de la commune ou de l'EPCI propriétaire, la mise à disposition cessant immédiatement.

-Solution n° 2 : la caserne a été édifiée par le SDIS après 2000, sans autorisation sur un terrain communal (ou intercommunal) : idéalement, un rachat par la commune (ou l'EPCI) à la VNC de la caserne serait la solution budgétairement la plus avantageuse pour le SDIS ; en raison des contraintes budgétaires, il est toutefois plus probable que la commune ou l'EPCI en cause milite pour une cession gratuite. Dans cette hypothèse, une solution sera donc à trouver au cas par cas…

24 AVR 2023 PREFECTURE

Julien ANTOINE
Avocat Associé – Docteur en droit – Mention de spécialisation en droit public
ADP AFFAIRES DROIT PUBLIC-IMMOBILIER - 22, rue Robert, 69006 LYON
TEL : +33 4 37 72 40 40 - Fax : + 33 4 78 52 35 50 - Port. : +33 6 99 56 64 77
antoine@adpavocats.fr

CAS N° 5 : les travaux d'extension et de réhabilitation effectués sur certaines casernes

33 L'article 555 du Code civile dispose : « *Lorsque les plantations, constructions et ouvrages ont été faits par un tiers et avec des matériaux appartenant à ce dernier, le propriétaire du fonds a le droit, sous réserve des dispositions de l'alinéa 4, soit d'en conserver la propriété, soit d'obliger le tiers à les enlever* ».

L'article 555 du Code civil concerne donc l'hypothèse de la construction sur le terrain d'autrui, en revanche, il n'est pas applicable aux simples améliorations apportées à un immeuble préexistant, lesquelles échappent à toute remise en état et sont indemnisées selon les principes propres aux impenses.

Après avoir délimité la notion d'amélioration *(A)* et identifié le régime qui leur est applicable *(B)*, il conviendra de préciser les solutions en l'espèce *(C)*.

A. *Délimitation de la notion d'amélioration*

34 Il est de doctrine et de jurisprudence constante d'écarter l'application de l'article 555 lorsque les ouvrages en cause ne peuvent être qualifiés d'immeubles (pour une construction légère non incorporée définitivement dans le sol : *CA Paris, 8e ch., sect. B, 23 févr. 1983* - Pour une hutte de chasse : *CA Poitiers, ch. civ., 1re sect., 20 mars 1991*).

Dans ce cas, l'accession n'a pas vocation à se déclencher et le propriétaire de l'accessoire n'est pas évincé de son droit. Mais la solution est identique alors même que la qualification immobilière de l'ouvrage n'est pas en cause.

Dès l'instant que celui-ci n'a pas une autonomie suffisante par rapport au sol pour pouvoir être appréhendé comme un objet distinct de propriété, il sera qualifié de simple amélioration, amélioration à laquelle les juges refuseront d'appliquer l'article 555, qu'il s'agisse des juges du fond ou de la Cour de cassation.

En pratique, ont été considérés par les juges du fond comme des améliorations non soumises à l'article 555 du Code civil, les travaux suivants :

- des travaux de remblaiement : *CA Grenoble, 1re civ., 26 juin 2002, n° 00/02923*
- l'extension d'un édifice préexistant : *CA Agen, 1re ch., 7 mai 2009, n° 08/00954 - CA Amiens, 1re ch., 1re sect., 24 mars 2005, n° 03/03289 - CA Bourges, 1re ch., 14 oct. 1998, n° 9600591 - CA Pau, 1re ch., 10 sept. 1997. - CA Nîmes, 1re ch., 7 sept. 1989. - CA Versailles, 17 août 1987 - CA Paris, 8e ch., sect. B, 9 juill. 1987 ;*
- l'aménagement de combles : *CA Grenoble, 2e civ., 13 mai 2002, n° 00/03569 ;*
- une surélévation : *CA Nancy, 1re civ., 27 févr. 2007, n° 03/01028 ;*

De son côté, la Cour de cassation a considéré qu' « *attendu que les dispositions de l'article 555 du Code civil ne concernent que les constructions nouvelles et sont étrangères au cas où les travaux exécutés, s'appliquant à des ouvrages préexistant avec lesquels ils se sont identifiés, ne présentent que le caractère de réparation ou de simples améliorations (...)* » (*Cass. 3e civ., 5 juin 1973, n° 72-12.323*).

Julien ANTOINE
Avocat Associé – Docteur en droit – Mention de spécialisation en droit public
ADP AFFAIRES DROIT PUBLIC-IMMOBILIER - 22, rue Robert, 69006 LYON
Tél. : +33 4 37 72 40 40 - Fax. : + 33 4 78 52 35 50 - Port. : +33 6 99 56 64 77
antoine@adpavocats.fr

Ont ainsi été considérés comme ne relevant pas de l'article 555 du Code civil, des travaux d'agrandissement d'un hangar (*Cass. 3e civ., 18 juin 1970, n° 68-14.399 - Cass. 3e civ., 8 janv. 1997, n° 95-10.339 - Cass. 3e civ., 7 nov. 2001, n° 98-17.101*) et des travaux de surélévation (*Cass. 3e civ., 29 nov. 2006, n° 05-19.875* :).

Il a en outre été jugé que l'importance de ces travaux d'amélioration d'un édifice préexistant n'a aucune incidence sur l'application de l'article 555 du Code civil (*CA Versailles, 3e ch., 28 nov. 1997*).

35 Mais la distinction entre l'amélioration et la construction est très difficile à mettre en œuvre en pratique, dès lors qu'il n'existe aucun critère fiable permettant de distinguer nettement la simple amélioration de la construction.

Ainsi, la jurisprudence n'a pas hésité à qualifier de construction une simple installation de chauffage central (*CA Colmar, 13 janv. 1966*) et à faire application de l'article 555 à une mezzanine (*Cass. 3e civ., 18 déc. 2002, n° 01-12.784*) ou à de simples améliorations (*Cass. 1re civ., 21 nov. 1967, aff. Denessen*), telles que des mosaïques, considérées comme des œuvres de l'esprit (*CA Paris, 1re ch., sect. A, 29 janv. 2002, n° 2001/03575*), des travaux effectués sur un immeuble dont le gros œuvre était d'ores et déjà édifié (*CA Pau, 2e ch., 1re sect., 20 janv. 2009, n° 05/00875*).

La Cour de cassation, après avoir reconnu aux juges du fond un pouvoir souverain d'appréciation sur cette question marque aujourd'hui un infléchissement. Les juges du second degré ne donnent pas de base légale à leur décision en retenant que l'article 555 s'applique au motif que les travaux en cause constituent davantage que de simples améliorations, sans rechercher leur nature exacte ni caractériser l'existence d'une construction au sens de l'article 555 (*Cass. 3e civ., 7 nov. 2001, n° 98-17.101*).

Certains textes ne font d'ailleurs aucune différence entre améliorations et constructions nouvelles (*V. C. com., art. R. 145-8 : "Les améliorations apportées aux lieux loués en cours de bail"* et qui peuvent, à certaines conditions, justifier une majoration du loyer lors du renouvellement, s'entendent des constructions nouvelles. - *C. civ., art. 599* pour les *"améliorations"* faites par l'usufruitier).

B. *Régime juridique des améliorations*

36 Les améliorations réalisées sur un ouvrage existant sans autorisations ne relèvent donc pas du régime de l'article 555 du Code civil. Dès lors, non seulement la démolition est exclue, mais également les principes d'indemnisation qu'il prévoit.

Ainsi, l'auteur des améliorations n'est pas exposé à une obligation de remise en état, mais a encore droit en principe à une indemnité (*Cass. 3e civ., 12 mars 1985, n° 83-16.548*), laquelle est fixée selon la théorie des impenses.

La théorie des impenses est avant tout, comme son nom l'indique, une construction doctrinale bâtie par libre extrapolation d'un certain nombre de solutions légales régissant l'étendue de restitutions diverses (*C. civ., art. 555, art. 599, art. 815-13, art. 862, art. 1381, art. 1469 et art. 1634*). Elle est objective, en ce sens que la bonne ou la mauvaise foi de l'auteur des impenses ne joue aucun rôle sur son droit à indemnisation.

Julien ANTOINE
Avocat Associé – Docteur en droit – Mention de spécialisation en droit public
ADP AFFAIRES DROIT PUBLIC-IMMOBILIER - 22, rue Robert, 69006 LYON
Tél. : +33 4 37 72 40 40 - Fax. : + 33 4 78 52 35 50 - Port. : +33 6 99 56 64 77
antoine@adpavocats.fr

37 Cette théorie différencie les impenses nécessaires, les impenses utiles et les impenses somptuaires :

→ **Les impenses nécessaires :**

Lorsqu'il s'agit d'une impense nécessaire, autrement dit d'une dépense qui a permis d'assurer la conservation de l'immeuble, son auteur peut prétendre à ce qu'elle lui soit remboursée intégralement (*CA Montpellier, 1re ch., 4 févr. 1985* : Pour la restauration d'une grange en très mauvais état, la dépense évite sa ruine).

La solution se distingue de celle de l'article 555 sur deux points essentiels : d'une part le propriétaire ne saurait prétendre cantonner ce remboursement à la plus-value procurée à l'immeuble. D'autre part, alors que la loi de 1960 a organisé une réévaluation de la dépense exposée par le constructeur, puisque celle-ci doit être appréciée à la date de son remboursement et non au jour où elle a été exposée, cette solution n'a pas cours pour une simple impense à laquelle s'applique le principe du nominalisme monétaire. Celui qui l'a exposée subira donc les effets de la dépréciation monétaire. Il ne peut jamais prétendre en tout cas obtenir du maître qu'il lui rembourse plutôt la plus-value que l'impense a apportée au fonds.

→ **Les impenses utiles :**

En présence d'une impense simplement utile, c'est-à-dire celle qui, tout en améliorant objectivement l'immeuble, n'était toutefois pas nécessaire à sa conservation, le propriétaire est tenu de verser au demandeur la plus faible des deux sommes que représente soit la dépense faite, soit le profit subsistant (*Cass. 3e civ., 23 mars 1968, aff. Voltaire*). La règle ressemble alors à s'y méprendre à celle que l'article 555 organise. Il faut néanmoins à nouveau souligner que, dans la théorie des impenses, la dépense faite ne fait l'objet d'aucune réévaluation. D'autre part, alors que le propriétaire du sol bénéficie d'un droit d'option dans le cadre de l'article 555, il est tenu ici de verser la plus faible des deux sommes.

→ **Les impenses somptuaires :**

Les impenses somptuaires (dites encore voluptuaires) sont celles qui n'ont d'autre objet que de satisfaire les goûts personnels de leur auteur, sans procurer aucune plus-value réelle à l'immeuble. Elles ne donnent lieu à aucun remboursement.

C. *Solutions applicables en l'espèce*

38 En l'occurrence, le SDIS a réalisé des travaux d'extension et de réhabilitation sur des casernes réalisées avant la loi de départementalisation et mises à disposition par les Communes (ou EPCI) dans le cadre de la convention de 2000, mais aussi sur celles qu'il a édifiée après 2000 sur des terrains communaux (ou intercommunaux).

Le SDIS s'interroge sur les conséquences de ces travaux sur la propriété des constructions et notamment sur son éventuelle indemnisation.

Julien ANTOINE
Avocat Associé – Docteur en droit – Mention de spécialisation en droit public
ADP AFFAIRES DROIT PUBLIC-IMMOBILIER - 22, rue Robert, 69006 LYON
TÉL : +33 4 37 72 40 40 - Fax : + 33 4 78 52 35 50 - Port. : +33 6 99 56 64 77
antoine@adpavocats.fr

Il convient de distinguer :

- Les travaux d'extension et de réhabilitation effectués sur des casernes réalisées avant la loi de départementalisation et mises à disposition par les Communes (ou EPCI) dans le cadre de la convention de 2000 (C1) ;
- Les travaux d'extension et de réhabilitation effectués sur des casernes réalisées par le SDIS après 2000 sur des terrains communaux (ou intercommunaux) (C2).

C1. Solution applicable aux travaux d'extension et de réhabilitation effectués sur des casernes réalisées avant la loi de départementalisation et mises à disposition par les Communes (ou EPCI) dans le cadre de la convention de 2000

39 En application de l'article L. 1424-17 du Code général des collectivités territoriales, il est prévu que :

> *« Sous réserve des dispositions du cinquième alinéa en ce qui concerne les emprunts, le service départemental d'incendie et de secours succède à la commune, à l'établissement public de coopération intercommunale ou au département dans leurs droits et obligations. A ce titre, il leur est substitué dans les contrats de toute nature conclus pour l'aménagement, le fonctionnement, l'entretien ou la conservation des biens mis à sa disposition, ainsi que pour le fonctionnement des services. Cette substitution est notifiée par les collectivités concernées à leurs cocontractants. Lorsque les biens cessent d'être affectés au fonctionnement des services d'incendie et de secours, leur mise à disposition prend fin. La convention mentionnée au deuxième alinéa fixe les conditions dans lesquelles est assurée la prise en charge du remboursement des emprunts contractés au titre des biens mis à disposition ».*

Il convient donc de distinguer deux hypothèses :

-La caserne concernée va être fermée et remise aux communes (ou EPCI) conformément à l'article L.1424-17 du CGCT (a) ;

-La caserne concernée ne va pas être fermée, les communes (ou EPCI) la mettant encore à disposition du SDIS (b).

a. **Sort des travaux de réhabilitation et d'extension réalisés sur les casernes réalisées avant la loi de départementalisation qui vont être fermées**

40 Aux termes de l'article L. 1424-17 du Code général des collectivités territoriales, « *Lorsque les biens cessent d'être affectés au fonctionnement des services d'incendie et de secours, leur mise à disposition prend fin.* ».

En l'espèce, comme il l'a été déjà indiqué précédemment, les casernes réalisées avant la loi de départementalisation et mises à disposition par les Communes (ou EPCI) dans le cadre de la convention de 2000, reviendront aux communes (ou EPCI), lorsque le SDIS ne les affectera plus au fonctionnement des services d'incendie et de secours.

41 En ce qui concerne les travaux de réhabilitation et d'extension réalisés par la SDIS sur ces biens, il ressort des éléments précités que les travaux de réhabilitation et d'extension ne relèvent pas de l'article 555 du Code civil, mais de la théorie des impenses.

En effet, l'article 555 du code précité ne s'applique qu'aux constructions, et la jurisprudence a considéré que des travaux d'extension d'un édifice préexistant ne relevaient pas de cette disposition (CA Agen, 1re ch., 7 mai 2009, n° 08/00954 - CA Amiens, 1re ch., 1re sect., 24 mars 2005, n° 03/03289 - CA Paris, 8e ch., sect. B, 9 juill. 1987).

24 MAI 2023 PRÉFECTURE DE LA HAUTE-LOIRE COURRIER

Julien ANTOINE
Avocat Associé – Docteur en droit – Mention de spécialisation en droit public
ADP AFFAIRES DROIT PUBLIC-IMMOBILIER - 22, rue Robert, 69006 LYON
TÉL : +33 4 37 72 40 40 - Fax : + 33 4 78 52 35 50 - Port. : +33 6 99 56 64 77
antoine@adpavocats.fr

Ainsi, sous réserve de l'appréciation du juge civil, contrôlé par la Cour de cassation, le mécanisme de l'accession prévu par l'article 555 du Code civil n'est pas applicable aux travaux de réhabilitation et d'extension.

42 Les modalités de leur indemnisation relève donc de la théorie des impenses. En l'occurrence, nous ne disposons pas d'informations précises quant à la nature de ces travaux. Cependant, on peut tout de même considérer qu'ils relèvent certainement des impenses nécessaires et utiles.

Si ces travaux ont permis d'assurer la conservation de l'immeuble, ils seront regardés comme des impenses nécessaires. Le SDIS pourra donc être indemnisé intégralement.

Si les travaux ont amélioré l'immeuble sans être nécessaires à sa conservation, la Commune propriétaire est tenue de verser au demandeur la plus faible des deux sommes que représente soit la dépense faite, soit le profit subsistant.

En résumé, dans cette hypothèse, les communes (ou EPCI) récupèreront les casernes réalisées avant la loi de départementalisation, tout en indemnisant en partie le SDIS pour les améliorations et réhabilitations effectuées (au moins leur VNC).

b. Sort des travaux de réhabilitation et d'extension réalisée sur des casernes édifiées avant la loi de départementalisation, et que le SDIS continue à utiliser

43 Deux solutions sont envisageables en l'espèce :

➔ Les communes (ou EPCI) transfèrent à titre gratuit la propriété des installations, au SDIS conformément à l'article L 3112-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

➔ Les communes (ou EPCI) et le SDIS régularisent la convention signée en 2000 en incluant les travaux de régularisation et/ou d'extension réalisées. La mise à disposition s'effectue alors sur toutes les installations.

b. Solution applicable aux travaux d'extension et de réhabilitation effectués sur des casernes réalisées par le SDIS après 2000 sur des terrains communaux (ou intercommunaux)

Il convient là encore de distinguer deux hypothèses selon que la caserne concernée va être fermée (a) ou que la caserne concernée est maintenue en activité (b).

a. Sort des travaux de réhabilitation et d'extension réalisés sur les casernes réalisées par le SDIS après 2000 qui vont être fermées

44 Cette hypothèse est parfaitement assimilable celle sus étudiée (§ 33 et s) des casernes réalisées par la SDIS sur des terrains communaux (ou intercommunaux). En effet les travaux de réhabilitation et d'extension accessoires suivent le sort de l'ouvrage principal, à savoir :

Si les communes (ou EPCI) acquièrent la caserne qui va être fermée par le mécanisme de l'accession : le terrain et la construction appartiendront au domaine public communal (ou intercommunal) (cf § 7et 8). Les communes (ou EPCI) verseront en contrepartie une indemnité au

SDIS pour la construction, pour un prix à négocier entre les parties, représentant a minima la VNC des installations et/ou la reprise des emprunts en cours.
Cela renvoie à la question du prix de rachat des casernes concernées par les communes (ou EPCI). A notre sens dès lors que le prix de rachat correspond à la VNC de l'équipement tel qu'indiqué dans le bilan annule du SDIS cela ne posera pas de difficultés.

C2. Sort des travaux de réhabilitation et d'extension réalisés sur les casernes réalisées par le SDIS après 2000, qu'il continue à utiliser

45 Cette hypothèse est parfaitement assimilable à celle sus étudiée (§11 et s) concernant les casernes réalisées par la SDIS sur des terrains communaux (ou intercommunaux). En effet les travaux de réhabilitation et d'extension accessoires suivent le sort de l'ouvrage principal, à savoir :

❶ *Les communes (ou EPCI) acquièrent la construction, dont les travaux d'extension et de réhabilitation le cas échéant, par le mécanisme de l'accession :*

Elles devront verser au SDIS une indemnisation équivalant soit à la plus-value, soit au coût des matériaux et au prix de la main-d'œuvre. Dans cette hypothèse, le terrain et la construction appartiendront au domaine public communal (ou intercommunal) (cf § 7et 8) et les Communes (ou EPCI) pourront les mettre à disposition du SDIS dans le cadre d'une concession domaniale.

Il importe de relever que cette solution est en pratique difficilement applicable compte tenu des coûts afférents qui en résulteraient pour les Communes/EPCI.

❷ *Les Communes (ou EPCI) renoncent au mécanisme de l'accession :*

Dans cette hypothèse, trois solutions se dégagent :

☞ Les communes (ou EPCI) souhaitent conserver la propriété du terrain et ne plus le mettre à disposition du SDIS : le SDIS devrait théoriquement démolir la construction édifiée irrégulièrement. Cette solution est en pratique inenvisageable.

☞ Les Communes (ou EPCI) cèdent au SDIS le terrain d'emprise : En application de l'article L 3112-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), les communes (ou EPCI) pourraient céder à l'amiable au SDIS le terrain d'emprise sans opérer de déclassement préalable, le bien cédé étant destiné à l'exercice des compétences du SDIS et intégrant son domaine public. Le SDIS deviendra propriétaire du terrain d'emprise outre la construction qu'il avait édifié, et donc de la totalité du tènement. Cette solution est à préconiser pour le SDIS, dès lors qu'elle lui permet de « reprendre la main » au niveau de la gestion de son patrimoine.

Il importe encore de préciser que cette cession pourra être réalisée à titre gratuit, considérant que non seulement la condition nécessitant l'existence d'un intérêt général est remplie, dès lors que le terrain sera céder au SDIS qui gère une mission de service public d'incendie et de secours, mais la condition tenant à l'avantage retiré par la commune aussi, considérant que la présence d'une caserne sur le territoire communal conforte la sécurité incendie sur le territoire de celle-ci, étant ici rappelé que la sécurité publique rentre dans la compétence du Maire au titre de ses pouvoirs de police (art L. 2212-2 CGCT) (cf §10.3).

- Les Communes (ou EPCI) souhaitent conserver la propriété du terrain et continuer à le mettre à disposition du SDIS, sans devenir propriétaire de la construction : dans cette hypothèse, les Communes (ou EPCI) pourraient régulariser les constructions édifiées, dont les travaux d'extension et de réhabilitation, par un BEA, sous réserve de l'autorisation préalable des autorités de contrôle, à savoir la préfecture.

CONCLUSION DU CAS N° 5 : les travaux d'extension et de réhabilitation effectués sur certaines casernes

Comme on l'a vu précédemment, le cas d'espèce se décompose en réalité en une pluralité de sous-hypothèses. Si l'hypothèse d'une fermeture suscitera une discussion entre les parties pour la reprise d'une partie des financements consentis par le SDIS pour réhabiliter ou étendre les lieux, cette dernière risque rapidement d'arriver à terme, dès lors que les disponibilités financières des communes (EPCI) ne permettront généralement pas à ces dernières de verser une somme importante au SDIS.

Le cas du maintien en activité de la caserne est, à notre sens, plus simple à traiter : le SDIS devra avant tout privilégier la cession à titre gratuit du foncier et des installations initialement présentes à son profit. Obtenir ce résultat suppose une bonne dose de pédagogie et d'explications précises, lesquelles devront être individualisées en fonction de chaque cas d'espèce.

Quelques mots conclusifs sur la mise en œuvre globale...

Alors-même que le SDIS consacre une fraction conséquence de son budget à la construction, la réhabilitation et l'extension de casernes, il se trouve juridiquement dépourvu de patrimoine immobilier ! Or, la sécurisation du patrimoine du SDIS doit être une priorité absolue, la maîtrise du patrimoine dans la durée étant un gage d'indépendance et d'autonomie.

Si l'ensemble des solutions présentées dans la présente analyse est une chose, la mise en œuvre en sera une autre, bien plus complexe. Nous pensons, par expérience, qu'un traitement global du dossier produira de mauvais résultats (envoi de courrier-type...). De fait, il sera nécessaire d'individualiser chaque dossier afin de convaincre la commune ou l'EPCI concerné. Cela supposera une relation amont avec le Maire ou le Président de l'EPCI, une présentation devant l'assemblée délibérante... c'est-à-dire beaucoup de discussions. Là réside la clef de ce dossier.

Avec une réelle implication à chaque niveau concerné, l'essentiel du patrimoine du SDIS 43 pourrait être assez rapidement sécurisé, soit sous un délai de l'ordre de 8 à 18 mois.

24 AVR. 2012
PRÉFECTURE DE LA HAUTE-LOIRE
COURRIER

Julien ANTOINE
Avocat Associé – Docteur en droit – Mention de spécialisation en droit public
ADP AFFAIRES DROIT PUBLIC-IMMOBILIER - 22, rue Robert, 69006 LYON
Tél. : +33 4 37 72 40 40 - Fax. : + 33 4 78 52 35 50 - Port. : +33 6 99 56 64 77
antoine@adpavocats.fr

Le tableau suivant résume l'ensemble des situations et solutions exposées dans la présente analyse :

NATURE DES CASERNES	SOLUTION	
Casernes réalisées avant la loi de départementalisation et mises à dispositions du SDIS par les Communes (ou EPCI) dans la convention de 2000	➡ Régularisation d'un avenant prenant acte des modifications concernant les modalités financières et administratives de réalisation des gros travaux, de l'entretien et des frais de fonctionnement, conformément aux dispositions de l'article L. 1424-17 du Code général des collectivités territoriales ➡ Cession à titre gratuit par les Communes (ou EPCI) au SDIS des bâtiments et de leur terrain d'emprise **(SOLUTION A PRIVILEGIER)**	
Travaux d'extension et de réhabilitation sur des Casernes réalisées avant la loi de départementalisation et mises à dispositions du SDIS par les Communes (ou EPCI) dans la convention de 2000	➡ Cession à titre gratuit par les Communes (ou EPCI) au SDIS des bâtiments et de leur terrain d'emprise **(SOLUTION A PRIVILEGIER)** ➡ Régularisation d'un avenant prenant acte des travaux d'extension et de réhabilitation effectués par le SDIS	
Casernes réalisées par le SDIS après 2000 sur des terrains communaux (ou intercommunaux), avec le cas échéant des travaux de réhabilitation et d'extension	➡ Cession à titre gratuit par les Communes (ou EPCI) au SDIS du terrain d'emprise des bâtiments **(SOLUTION A PRIVILEGIER)** ➡ Régularisation des constructions édifiées par un BEA sous réserve de l'autorisation préalable des autorités de contrôle, à savoir la préfecture.	
Sort des casernes qui vont être fermées	Casernes réalisées avant la loi de départementalisation et mises à dispositions du SDIS par les Communes (ou EPCI) dans la convention de 2000	**Casernes non réhabilité ou étendue :** article L. 1424-17 du CGCT, si le SDIS n'occupe plus ces locaux, ils reviendront gratuitement aux communes (ou EPCI) propriétaires.
		Casernes réhabilité ou étendue ➡ Les casernes reviendront aux Communes (ou EPCI), qui doivent indemniser le SDIS pour les améliorations et réhabilitations effectuées sur le fondement des dépenses... toutefois, en raison des contraintes budgétaires des collectivités, , il sera difficile de négocier sur ce point.
	Casernes réalisées par le SDIS après 2000 sur des terrains communaux (ou intercommunaux)	**Casernes non réhabilité ou étendue :** ➡ Cession à la Commune (ou EPCI) de la construction, moyennant le versement au SDIS en contrepartie d'une indemnité correspondant au moins à la VNC / reprise des prêt en cours... toutefois, en raison des contraintes budgétaires des collectivités, il sera difficile de négocier sur ce point.
		Casernes réhabilité ou étendue : ➡ Cession à la Commune (ou EPCI) de la construction, moyennant le versement au SDIS en contrepartie d'une indemnité correspondant au moins à la VNC / reprise des prêt en cours... toutefois, en raison des contraintes budgétaires des collectivités, il sera difficile de négocier sur ce point.
Construction de nouvelles casernes sur des terrains communaux (ou intercommunaux)	➡ Cession du terrain à titre gratuit par les Communes (ou EPCI) **(SOLUTION A PRIVILEGIER)** ➡ Mise à disposition du SDIS par la Commune (ou EPCI) dans le cadre d'un BEA	

Fait à Lyon, le 24 avril 2012

Julien ANTOINE
Avocat associé

Julien ANTOINE
Avocat Associé – Docteur en droit – Mention de spécialisation en droit public
ADP AFFAIRES DROIT PUBLIC-IMMOBILIER - 22, rue Robert, 69006 LYON
Tél. : +33 4 37 72 40 40 - Fax. : + 33 4 78 52 35 50 - Port. : +33 6 99 56 64 77
antoine@adpavocats.fr