



HAL
open science

Le patrimoine immobilier des Services départementaux d'incendie et de secours

Philippe Chaptal

► **To cite this version:**

Philippe Chaptal. Le patrimoine immobilier des Services départementaux d'incendie et de secours : Consistance et évolutions. Droit. Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I, 2014. Français. NNT : . tel-01506112

HAL Id: tel-01506112

<https://uca.hal.science/tel-01506112>

Submitted on 13 Apr 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NoDerivatives 4.0 International License

Université d’Auvergne – Clermont-Ferrand 1

**ÉCOLE DOCTORALE DES SCIENCES ECONOMIQUES, JURIDIQUES
ET DE GESTION**

Thèse

**pour obtenir le grade de
DOCTEUR D’UNIVERSITÉ**

Droit Public

Présentée et soutenue publiquement par

Monsieur Philippe CHAPTAL

Le 25 mars 2014

**Le patrimoine immobilier
des Services départementaux d’incendie et de secours
Consistance et évolutions**

Directeur de thèse :

M. Claude DEVES, Professeur émérite à l’Université d’Auvergne

Membres du jury :

M. Jean-Marc FEVRIER, Professeur à l’Université Perpignan Via Domitia, Rapporteur

M. Eric OLIVA, Professeur à l’Université Aix-Marseille, Rapporteur

M. Charles-André DUBREUIL, Professeur à l’Université d’Auvergne

**M. le Lieutenant-colonel Matthieu MAIRESSE, Directeur départemental adjoint,
SDIS de la Sarthe**

A Charlotte, Arthur, Malo et Ulysse

*« Le sapeur-pompier présente pour l'histoire du droit public plus d'intérêt qu'on y croirait ;
il a été à l'occasion de quelques-uns des progrès de ce droit les plus précieux »*

Maurice HAURIOU

Remerciements

Je remercie Monsieur Claude DEVES, Professeur émérite de droit public à l'Université d'Auvergne pour avoir bien voulu diriger mes recherches et l'attention qu'il a portée à ce travail.

Qu'il veuille bien trouver ici l'expression de ma plus sincère reconnaissance.

Je remercie également, pour leur aide et les renseignements qu'ils m'ont fourni :

Colonel J.Y. LAGALLE, Directeur départemental des Services d'incendie et de secours du Puy de Dôme ;

Monsieur B. BARLET, Directeur administratif et financier du Services départemental d'incendie et de secours du Puy de Dôme ;

Colonel (er) J. F. SCHMAUCH, Ingénieur CNAM et docteur en Sciences de gestion, auteur d'articles et d'ouvrages portant sur l'organisation et l'histoire des Services d'incendie et de secours ;

Lieutenant-colonel S. DEMIERRE, Directeur départemental adjoint des Services d'incendie et de secours de la Mayenne ;

Lieutenant-colonel M. MAIRESSE, Directeur départemental adjoint des Services d'incendie et de secours de la Sarthe ;

Résumé

Les Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) modernes sont nés de la volonté du législateur français qui, par une loi du 3 mai 1996, a créé des établissements publics autonomes dotés de missions propres et partagées afin de gérer l'un des plus anciens services public au monde : celui des secours et de la lutte contre l'incendie.

La qualification ainsi retenue, conforme à l'histoire et à la tradition administrative française, n'en suscite pas moins certaines interrogations car si le critère de spécialité inhérent aux établissements publics est bien présent, celui non moins important de l'autonomie est sujet à caution et pose la question de la véritable nature des SDIS.

Ainsi pour mener à bien leurs missions de service public, les SDIS ont besoin d'immeubles, afin de loger les hommes et les véhicules départementalisés, mais aussi de locaux afin de dispenser la formation et d'héberger l'administration nécessaire au fonctionnement de l'établissement public.

Ce patrimoine immobilier, hérité principalement des communes et des Etablissements publics de coopérations intercommunales (EPCI) anciennement titulaires de la compétence incendie, a pris majoritairement la forme de mises à disposition à titre gratuit, comme le permettait les textes en vigueur. Cependant, peu de collectivités ont fait le choix de transférer les biens en pleine propriété aux SDIS, mettant ces derniers dans une situation délicate d'un point de vue juridique et comptable puisque les investissements futurs ont été effectués sur des biens ne leur appartenant pas.

De même, si en principe, les SDIS construisent, acquièrent ou louent les biens nécessaires à leur fonctionnement (article L 1424-12 du CGCT), certains l'ont fait sur des terrains dont ils n'étaient pas propriétaires, puisque ces derniers ont eux aussi été mis à disposition par des communes ou des EPCI à compétence incendie. Les collectivités historiquement en charge de des SIS ont ainsi marqué une certaine réticence à se départir aussi des terrains d'assiette.

Quelle est donc la consistance réelle de ce patrimoine immobilier ? Existe-t-il des moyens de le valoriser ? Si oui, dans quel but ? Et enfin, les SDIS doivent-ils se doter d'une véritable stratégie en matière de gestion de ses actifs immobiliers ?

Titre en Anglais

The real estate property of the local Fire Rescue Services :
consistency and evolution

Abstract

The modern day local Fire Rescue Services have arisen through the will of the French administration who by an Act of May 3 1996 created autonomous public institutions with specified shared missions in order to manage one of the oldest public services in the world that being the rescue and the fight against fire.

The adopted measures, consistent with past history and the traditional French administration nevertheless raise certain questions concerning the true nature of the Fire Rescue Services because even if the specific criteria inherent to public service establishments is respected the no less important autonomy of these establishments should be carefully considered.

In order to carry out their public service missions the Fire and Rescue Services not only require buildings to house personnel and departmental vehicles but also to provide training and house to the required administration.

This real estate is primarily inherited from the local community and public establishments formerly holding fire authority (EPCI), the majority have been made available free of charge as permitted by law, however few communities have chosen to legally transfer the freehold property to the Local Fire and Rescue Service, which therefore puts them in a delicate position both from a legal and financial point of view as investments for the future have been made on property, legally not belonging to them.

Similarly, if in principle the Local Fire Rescue Services construct, acquire or lease property required to operate, some have done so on land they did not own as this has also been made available by the local community or the EPCI. The local communities historically in charge of the Fire Rescue Services have been reluctant to dispose of their land base.

So what is the actual substance of this inherited real estate? Are there ways in which it could be enhanced ? If so with what objective? And finally should the local Fire Rescue Services develop a strategy to enable them to manage their real estate assets ?

Mots clés en français et anglais

Mots-clés :

- Service départemental d'incendie et de secours (SDIS)
- Patrimoine
- Immobilier
- Valorisation
- Domanialité
- Etablissements publics
- Personnes publiques
- Contrats

Keywords :

- Fire Département
- Heritage
- Property
- Valuation
- Public domain
- Public institution
- Public persons
- Contracts

Centre Michel de l'Hospital (EA 4232)
Laboratoire de recherche en sciences juridiques et politiques
2ème étage
41 boulevard F. Mitterrand
63002 Clermont-Ferrand Cedex 1

Liste des principales abréviations

AJCT	Actualité juridique des collectivités territoriales
AJDA.....	Actualité juridique de droit administratif
Al.	Alinéa
AN	Assemblée Nationale
Ann.	Annotations
Art.	Article
Ass.	Assemblée
Ass. plén.	Assemblée plénière de la Cour de cassation
BJDCP (BJCP)	Bulletin juridique des contrats publics
BO	Bulletin officiel
Bull. civ.....	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation (Chambres civiles)
C.	Code
c. /	contre
CA	Cour d'appel
Cass.	Cassation
Cass. ass. plén.	Cour de cassation réunie en Assemblée plénière
Cass. ch. mixte	Cour de cassation réunie en Chambre mixte
Cass. ch. réunies	Cour de cassation en chambres réunies
Cass. civ.	Chambre civile de la Cour de cassation
Cass. crim.	Chambre criminelle de la Cour de cassation
Cass. req.	Chambre des requêtes de la Cour de cassation
Cass. soc.	Chambre sociale de la Cour de cassation
C. civ.	Code civil
C. com.	Code de commerce
C. conso.	Code de la consommation
CE.....	Conseil d'Etat
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
Cep.	Cependant
Chr.	Chronique

Circ.	Circulaire
CJEG	Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz
CJUE	Cour de justice de l'union européenne
Coll.	Collection
Comm.	Commentaire
Comp.	Comparer
Concl.	Conclusion
C. constit.	Conseil constitutionnel
Const.	Constitution
Contra	En sens contraire
C. pén.	Code pénal
Crit.	Critique
D.	Recueil Dalloz
D. n°	Décret n°
dir.	Sous la direction de
doc.	Document
doctr.	Doctrine
Dr. et patrimoine	Droit et patrimoine
Dr. pén.	Droit pénal
éd.	Edition
EDCE	Etudes et documents du Conseil d'Etat
ét.	Etude
ex.	Exemple
Fasc.	Fascicule
Gaz. Pal.	Gazette du Palais
GAJA	Les grands arrêts de la jurisprudence administrative
Ibid.	Ibidem
Infra	Voir ci-dessous
JCP A.....	La semaine juridique, édition administrations et collectivités territoriales.
JCP G.....	La semaine juridique, édition générale
J-Cl.	Juris-classeur
JO	Journal officiel (Lois et Décrets)

Juris-Data	Banque de données Juris-Data
L.	Loi
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
Loc. cit.	Loco citato (à l'endroit cité)
M.	Monsieur
n°	Numéro
not.	notamment
Obs.	Observations
Op. cit.	Opus citatum (œuvre citée)
Ord.	Ordonnance
PUF	Presses universitaires de France
p.	Pages
Préc.	Précité
Préf.	Préface
Rapp.	Rapport
Rec.	Recueil
Rev. adm.	Revue administrative
Rev. Droit civil.....	Revue Lamy Droit Civil
RD publ.	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
RFDA	Revue française de droit administratif
RTD Civ.	Revue trimestrielle de droit civil
S.	Recueil Sirey
s.	Suivantes
supra	Voir ci-dessus
t.	tome
TC	Tribunal Correctionnel
T. confl.	Tribunal des conflits
TGI	Tribunal de grande instance
Th.	Thèse
T. pol.	Tribunal de police
v.	Voir
Vol.	Volume

Sommaire

INTRODUCTION

Chapitre 1 : Problématique et objet de l'étude relative au patrimoine immobilier des SDIS

Chapitre 2 : L'évolution des Services d'incendie et de secours à travers les siècles

Première partie : LA CONSISTANCE DU PATRIMOINE IMMOBILIER DES SDIS

Titre liminaire : Le statut juridique des SDIS tel qu'issu de la Loi n° 96-369 du 3 mai 1996

Chapitre 1 : Discussion sur la notion d'établissement public telle qu'appliquée aux SDIS

Chapitre 2 : Discussion sur la notion de patrimoine

Titre 1 : L'hétérogénéité du patrimoine immobilier des SDIS

Chapitre 1 : le patrimoine immobilier des SDIS : un héritage ambigu

Chapitre 2 : Nature et typologie des biens composant le patrimoine immobilier des SDIS

Titre 2 : La nature du droit des SDIS sur les éléments de leur patrimoine immobilier

Chapitre 1 : Un droit de propriété parfait en apparence

Chapitre 2 : Un droit de propriété contrarié dans les faits

Deuxième partie : LA VALORISATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DES SDIS

Titre 1 : Les différents modes de gestion du patrimoine immobilier des SDIS

Chapitre 1 : Les modes de gestion traditionnels du patrimoine immobilier des SDIS

Chapitre 2 : L'utilisation de montages contractuels complexes dans la gestion du patrimoine immobilier des SDIS

Titre 2 : Les contentieux liés aux nouveaux modes de gestion du patrimoine immobilier des SDIS

Chapitre 1 : Le contentieux européen et administratif lié au non respect des règles issues des principes généraux du droit de la commande publique par les SDIS

Chapitre 2 : Le contentieux pénal lié au non respect des règles issues des principes généraux du droit de la commande publique par les SDIS

CONCLUSION

INTRODUCTION

La sécurité civile en France, politique régaliennne s'il en est, est définie au niveau national, alors qu'elle est gérée et financée par des structures dépendant quasi exclusivement des collectivités locales : les Services départementaux d'incendies et de secours (SDIS). Ces derniers, présents dans l'ensemble des départements français à l'exclusion de la ville/département de Paris, qui pour des raisons historiques, est sous statut militaire, sont les réceptacles des 40500 sapeurs-pompiers professionnels et 195 200 sapeurs-pompiers volontaires de ce pays¹. Ces femmes et hommes ont réalisé en 2011 plus de 4 242 000 interventions, et ce chiffre, loin de stagner ou régresser, progresse chaque année un peu plus. L'évolution sociétale et le contexte économique actuel font que d'une part la sollicitation des SDIS n'est pas amenée à diminuer dans l'avenir, et que d'autre part ces derniers doivent faire preuve d'une perpétuelle adaptation afin de coller au mieux avec les besoins des Français. Mais la crise économique que traverse la France conduit chacun des dirigeants de ce pays à utiliser tous les outils juridiques à leur disposition afin d'optimiser les ressources, tout en garantissant un niveau élevé de service public. Les SDIS n'échappent pas à cette logique alliant efficacité² et réalisme économique imposés par le contexte actuel. Et ce qui est valable pour le personnel, l'est tout autant pour le matériel et le bâtiminaire. En effet, les SDIS ont pour but de projeter des hommes, les sapeurs-pompiers, sur des opérations toujours plus nombreuses et parfois complexes, afin de rétablir l'ordre public sur le territoire défendu. Cette projection ne peut être efficace que si ces hommes sont équipés correctement et que s'ils sont judicieusement répartis sur l'ensemble d'un département, entité géographique des SDIS modernes. La répartition des sapeurs-pompiers sur un territoire est intimement liée à l'implantation des casernes sur celui-ci. Or, ce maillage de centres d'incendie et de secours a été le fruit d'une histoire chaotique plus que d'une véritable réflexion. L'héritage des opérations de transferts liées à l'adoption de la loi du 3 mai 1996 relative aux Services

¹ Les statistiques des services d'incendie et de secours : édition 2012, DGSCGC, Ministère de l'intérieur.

² L'efficacité est l'optimisation des moyens mis en œuvre pour parvenir à un résultat. Elle se mesure sous la forme d'un ratio entre les résultats obtenus et les ressources utilisées.

d'incendie et de Secours (SIS)³ a vu les SDIS devenir dépositaires d'un patrimoine immobilier conséquent et hétérogène.

Voyons dans un premier temps quelle est la problématique qui se dégage de ce constat ainsi que l'objet de cette étude (Chapitre 1). Puis, en préalable aux développements concernant le patrimoine immobilier, il nous paraît important dans un second temps, de nous interroger sur la personne publique SDIS elle-même, et d'étudier l'évolution des Services d'incendie et de secours à travers les siècles afin de mieux les resituer au sein de l'organisation administrative française (Chapitre 2).

Chapitre 1 : Problématique et objet de l'étude relative au patrimoine immobilier des SDIS

La problématique liée au patrimoine immobilier des SDIS est non seulement d'actualité pour le monde sapeur-pompier, mais elle présente aussi un intérêt d'un point de vue théorique car elle balaye un ensemble de notions présentes en droit administratif (Section 1). La Section 2 délimitera l'objet de cette étude notamment par rapport à d'autres Services d'incendies et de secours hors du champ d'application de la loi du 3 mai 1996.

Section 1 : Une problématique actuelle d'un point de vue théorique mais aussi pratique

Les SDIS sont de « jeunes » personnes publiques sur l'échelle temporelle de l'organisation administrative française. Les premières années qui ont suivie la mise en œuvre de la loi de 1996 précitée, ont été des années de rattrapage et de mise à niveau. Il a fallu parer à l'urgent : structurer l'établissement, se doter des instances politiques, administratives et paritaires, intégrer les personnels et les matériels, réaliser les Schémas Départementaux d'Analyse et de

³ L. n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux Services d'Incendie et de Secours, JORF n° 105 du 4 mai 1996, page 6728.

Couverture des Risques (SDACR)⁴, les Règlements Opérationnels (RO)⁵ et autres Règlements Intérieurs (RI).

Le parc immobilier reçu en héritage de la part des communes et des EPCI en charge du service public de la lutte contre les incendies et les secours l'a été de la même façon bien souvent : en urgence et sans diagnostic préalable. Soit par facilité, soit par pression politique, soit par manque de recul, beaucoup de bâtiments se sont retrouvés à la charge des SDIS sans qu'il ait été mené une sérieuse étude sur les besoins de ceux-ci en la matière ou même sans un recensement précis et en profondeur de ce qui avait été reçu.

Le contexte économique actuel et la maturité acquise par les SDIS ont changé la donne. Ceux-ci doivent, en cette période de diminution des ressources publiques, explorer toutes les possibilités d'amélioration de leur gestion qui pourraient amener à se rapprocher de l'efficacité tant recherchée par les décideurs publics. La valorisation du patrimoine immobilier peut contribuer à cet objectif pour les SDIS.

Mais une des conditions préalables à cette valorisation va être l'amélioration de la connaissance de ce patrimoine (Première partie). En effet, l'hétérogénéité du patrimoine immobilier des SDIS est un frein à cette parfaite connaissance que devraient en avoir ceux-ci. Les informations recueillies devront porter non seulement sur la typologie des biens mais aussi et surtout sur la nature des droits que les SDIS détiennent sur ces immeubles. Ce n'est qu'au prix d'une parfaite connaissance de la consistance de ce patrimoine immobilier que les SDIS pourront s'engager sur le chemin de la valorisation de celui-ci.

La valorisation du patrimoine immobilier des SDIS est nécessaire et doit faire partie de l'arsenal de gouvernance de l'établissement au même titre que l'est la Gestion Prévisionnelle des Emplois, des Effectifs et des Compétences (GPEEC) ou l'apport du contrôle de gestion (Deuxième partie).

Cette valorisation a de multiples vertus selon nous : elle permet en premier lieu de réduire ou de maîtriser les coûts en optant pour le mode de gestion du bien immobilier le plus approprié à l'utilisation que l'on souhaite en faire. Elle participe ainsi à la rationalisation de la

⁴ Art. L. 1424-7 du CGCT.

⁵ Art. L. 1424-4 du CGCT.

consistance de ce patrimoine car elle présuppose des arbitrages internes, notamment sur le sort de certains biens ou sur les options futures. Le patrimoine s'adapte ainsi en fonction des besoins et non l'inverse.

En second lieu, la valorisation permet d'améliorer la sécurité juridique de la personne publique spécialisée qu'est le SDIS. Une meilleure connaissance du patrimoine immobilier et sa correcte valorisation sont de nature à réduire les risques juridiques, qu'ils portent sur les contrats eux-mêmes ou sur les personnes physiques ou morales.

Enfin, les SDIS, en utilisant les divers procédés de valorisation de leur patrimoine immobilier, contribuent ainsi à la satisfaction du critère d'autonomie qui est traditionnellement requis pour la catégorie de personnes publiques à laquelle ils appartiennent légalement : les établissements publics.

Section 2 : Objet de cette étude

La présente étude ne concerne que les Services départementaux d'incendies et de secours, elle laisse volontairement hors de son champ les autres Services d'incendies et de secours (SIS), qu'ils soient d'essence étatiques comme la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) ou le Bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM) ou purement communaux comme certains Centres de premières interventions (CPI). En effet, le sort des biens de ces SIS suit celui de la personne publique à laquelle ils sont rattachés. Ainsi les biens des Unités d'instruction et d'intervention de la Sécurité civile (UIISC) sont gérés par l'Etat alors que ceux des CPI sont de la responsabilité des communes ou des EPCI ayant la compétence incendie. Le sujet traité dans ce document ne fera donc état que des biens utilisés par les établissements publics dénommés SDIS tels qu'issus de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 précitée.

De même, l'étude traitera uniquement de la question du patrimoine immobilier de ces personnes publiques. Ni le sort des personnels, ni celui des biens meubles n'entrent dans le champ des recherches menées.

Chapitre 2 : L'évolution des Services d'incendie et de secours à travers les siècles

En préalable aux développements concernant le patrimoine immobilier, il nous a paru important de s'interroger sur la personne publique SDIS elle-même, et d'étudier la place occupée par celle-ci dans l'organisation administrative Française (Partie liminaire). En effet, les SDIS sont chargés de l'un des plus vieux services publics au monde, et la situation actuelle ne peut être correctement comprise qu'en référence au passé. L'étude de l'évolution des SIS à travers les siècles permet de mieux en saisir le fonctionnement actuel, fonctionnement qui doit lui aussi être discuté, car le choix fait par le législateur d'utiliser la technique de l'établissement public afin d'accueillir ce service public n'est pas sans conséquences. Il nous semblait donc intéressant de mettre à l'épreuve des SDIS la notion d'établissement public telle qu'elle est traditionnellement admise par le droit public mais aussi de nous interroger sur la notion assez générale de patrimoine et de son application à la nouvelle personne publique.

Une fois ce travail effectué, il conviendra de nous attarder sur le cœur du sujet que représente le patrimoine immobilier des SDIS.

Que sont les Services départementaux d'incendies et de secours (SDIS) ? La question peut sembler curieuse de prime abord mais non dénuée d'intérêt si l'on prend le temps de la réflexion. En effet, si tout le monde connaît les sapeurs-pompiers (la notoriété des « hommes du feu », en France et à l'étranger, est presque sans partage, puisque 96 % des Français et 92 % des européens les connaissent et leur font confiance)⁶, il n'en va pas de même des structures qui sont chargées de la gestion de ce service public millénaire qu'est la lutte contre les incendies et les secours. Celles-ci sont hétérogènes, voire parfois extrêmement éloignées les unes des autres d'un point de vue de leur construction juridique. L'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics interviennent à différents niveaux dans l'organisation de la sécurité civile en France. Les hommes eux-mêmes ont des statuts différents : les sapeurs-pompiers sont souvent des professionnels militaires ou fonctionnaires territoriaux en

⁶ Reader's digest European trust band, 2010.

milieu urbain alors qu'en zone rurale, ce sont majoritairement des civils volontaires⁷. Les modes de financement de ces structures sont quant à eux méconnus du grand public car la fiscalité des secours est noyée dans la masse des impôts locaux ; quel français sait aujourd'hui combien il lui en coûte pour que sa sécurité soit assurée ? La sécurité civile de ce pays s'apparente aujourd'hui à un gigantesque mille feuilles dont les différences de régime sont à rechercher dans l'histoire tumultueuse des services d'incendie et de secours et dans le développement du modèle administratif français moderne. Si Rome ne s'est pas faite en un jour, le sapeur-pompier du XXI^{ème} siècle et l'environnement dans lequel il évolue sont eux aussi le fruit de l'Histoire, et ce n'est que récemment que le législateur a essayé de doter les services d'incendie et de secours d'une organisation qui se veut moderne et efficiente.

Pour la clarté de cette étude, il a semblé intéressant de scinder l'évolution historique des services d'incendie et de secours en deux périodes distinctes même si cette dichotomie est quelque peu arbitraire d'un point de vue purement scientifique. Le premier cycle s'étend de l'Antiquité jusqu'à la Révolution Française et met en exergue les premières tentatives de structuration d'une réponse par la Société face aux incendies dévastateurs et aux effets catastrophiques du feu sur l'urbanisation en pleine expansion à cette époque (Section 1). La seconde période qui court du début du XIX^{ème} jusqu'à nos jours, est marquée par une évolution de la réponse institutionnelle : la science et le droit font progresser la lutte contre le feu, et petit à petit, les services d'incendie deviennent des Services d'incendie et de secours qui se tournent résolument vers la protection de l'humain (Section 2).

Section 1 : De l'Antiquité à la Révolution Française

Depuis la nuit des temps, le feu fascine les hommes. D'origine divine pour les uns, d'essence satanique pour les autres⁸, source d'évolution et de progrès bien souvent, outil dévastateur parfois, le feu est indissociable de l'histoire moderne de l'humanité. La nécessité de le

⁷ Les statistiques des services d'incendie et de secours : édition 2012, DGSCGC ; Au 1er janvier 2012, on dénombrait **248 300 sapeurs-pompiers** en France dont : 40 500 professionnels (16%), 195 200 sapeurs-pompiers volontaires (79 %), 12 200 militaires (5%)

⁸ C. SILLANS, « "Au service du Diable" : pour une histoire de la gestion des risques : incendies et organisations de secours : Lyon, 1852-1913 », Th., Université Lumière, Lyon, 2000.

combattre va faire de la lutte contre l'incendie un des premiers services publics organisés à apparaître dans les sociétés en construction. Mais en raison de causes endogènes et exogènes à ces sociétés elles-mêmes, la lutte institutionnelle peine à s'organiser, laissant libre cours aux initiatives locales.

Paragraphe 1 : Le feu comme ennemi originel

Si le feu est très certainement un des nombreux dons de la nature, les mythologies humaines lui ont fait la part belle aux premiers temps de l'humanité. Mais rapidement, l'homme a aussi pris conscience que cette force qui a contribué à son développement peut tout aussi facilement le détruire.

A. Les origines du feu

Il n'existe pas de civilisation sur terre qui n'ait développé de mythologie autour du feu et de son origine. Teintés le plus souvent de surnaturel et de fantastique, ces différents mythes se retrouvent sur les cinq continents, comme le montre l'étude très complète de James Georges FRAZER sur le sujet⁹. Le feu est une divinité qui alterne entre le bien et le mal et qui excite l'imaginaire des hommes. En occident, le principal mythe fondateur connu nous a été légué par la Grèce Antique sous la forme de la légende de Prométhée telle que racontée par le poète Eschyle¹⁰. Il est dit que Zeus, le père des Dieux, avait caché le feu aux hommes afin de les laisser au même niveau que les animaux. Mais Prométhée, un titan, ami de la race humaine, se rendit dans les forges d'Héphaïstos, le Dieu du feu, afin de dérober dans une « fêrule creuse [...] la source cachée du Feu ». Il accorda aux hommes ce don, leur ouvrant ainsi la voie de sa maîtrise, et par la même, l'accès à la connaissance. Le châtement de Zeus envers le Titan fut terrible : il fit enchaîner Prométhée au mont Caucase et ordonna à un aigle de lui dévorer le

⁹ James George FRAZER, *Mythes sur l'origine du feu*, 3.

¹⁰ Eschyle (0525-0456 av), *Prométhée enchaîné*.

foie durant la journée, alors qu'il se reconstituait chaque nuit. Le titan endura ce supplice pendant des siècles jusqu'à ce qu'Hercule, le demi-dieu, le délivre enfin de ses souffrances.

Plus scientifiquement, il est reconnu par les archéologues que les premiers hominidés n'avaient pas une maîtrise du feu suffisante pour le générer de façon mécanique. Le feu venait à eux par le ciel (la foudre) ou par la terre (les volcans). L'homme naissant ne faisait qu'en assurer sa conservation, car ce dernier a très vite compris l'intérêt pour sa survie que revêtait ce puissant élément délivré par la nature¹¹.

B. Du feu salvateur au feu destructeur

Sir James Georges Fraser montre très clairement, dans son passionnant ouvrage précité¹², comment l'apparition du feu est intimement liée au progrès de l'humanité, et comment les différents peuples du monde entier en ont rendu compte dans les divers mythes attachés à leur culture. L'auteur distingue trois âges qui lui permettent de mettre en évidence sa théorie, et ainsi démontrer l'importance du feu dans l'évolution humaine. Le premier âge est appelé « l'âge sans feu » : ici, les premiers hommes souffrent du froid et consomment la viande crue, se rapprochant des animaux avec qui ils partagent le monde. Le second âge est nommé « l'âge du feu employé » : les hommes connaissent le feu et l'emploient pour les besoins de la vie quotidienne mais ils n'en ont pas encore acquis la maîtrise, notamment celle qui consiste à l'allumer volontairement. La foudre en est le principal élément d'activation et les humains se contentent de préserver le précieux don du ciel, source de chaleur et synonyme d'aliments cuits. Enfin, Fraser qualifie la dernière période « d'âge du feu allumé » : elle correspond au moment où les hommes vont découvrir et perfectionner les différents moyens d'allumer un feu, supplantant les méthodes primitives qui consistaient à frotter deux morceaux de bois l'un contre l'autre ou à entrechoquer des pierres entre elles. La civilisation apportant son lot d'innovations au fil des siècles.

¹¹ B. ROUSSEL et P. BOUTIE, « *La Grande Aventure du Feu* », éd. Édisud, 2006, 95 p.

¹² J.G. FRAZER, *loc. cit.*

Le feu est donc apparu dans un premier temps comme un des principaux moteurs de l'évolution humaine ; sans sa découverte et sa maîtrise, il y a fort à parier que l'homme mangerait encore de la viande crue en mourant de froid au fond d'une grotte obscure.

Mais tout comme Janus, le dieu romain au double visage, le feu a deux personnalités ; à côté du feu salvateur originel, un aspect maléfique va très rapidement apparaître et laisser deviner un potentiel destructeur terrifiant. Le feu qui a permis à la vie de se développer va aussi amener son cortège de drame dans une fureur difficilement canalisable par l'homme. Cette double personnalité va faire dire à un célèbre écrivain français que : « *L'incendie est un très beau personnage dramatique. Ce n'est pas comme la tempête ou le tremblement de terre ou la foudre, les manifestations d'un dieu : c'est un dieu en chair et en os* ». ¹³

L'histoire de la France, mais aussi de l'humanité toute entière, est rythmée par les nombreuses catastrophes provoquées par le feu : que ce dernier soit apparu par la seule volonté de la nature ou bien de la main de l'homme lui-même. De la ville de Troie incendiée par les Grecs en 1183 av. J.-C. au grand incendie de Rome (64 ap. J.-C.), de l'incendie du Mont Saint-Michel (992 ap. J.-C.) au grand incendie de Bourges en 1487, en passant par celui de Londres en 1666 qui détruisit la ville à 80 %, ou bien à Tokyo le 6 janvier 1704 à la suite d'un tremblement de terre, il n'est pas une ville ou un édifice qui ne soit à l'abri de ce formidable prédateur, insatiable et impossible à maîtriser lorsqu'il atteint son paroxysme.

Le XXème siècle et son urbanisation croissante vont être le théâtre d'incendies catastrophiques tant sur le plan humain que sur le plan économique. Le 30 décembre 1903, plus de 600 personnes trouvent la mort dans l'incendie d'un théâtre à Chicago ; en 1915, 14 millions d'hectares de forêt partent en fumée en Sibérie ; les 6 et 9 août 1945, le feu nucléaire se déchaîne sur Hiroshima et Nagasaki au Japon, plus de 110 000 personnes perdront la vie dans ces bombardements ; en 1947, un cinéma de Rueil Malmaison prend feu : 87 morts ; en 1966, la raffinerie de Feyzin dans le Rhône est frappée d'une explosion suivie de feu tuant 18 personnes dont 11 sapeurs-pompiers ; en 1999, l'incendie du tunnel du Mont Blanc dura 56 heures et provoqua la mort de 39 personnes. Je terminerais cette brève énumération par les attentats qui eurent lieu le 11 septembre 2001 dans le quartier de Manhattan à New York : les avions aux réservoirs pleins de kérosène qui furent jetés sur les tours du World Trade Center,

¹³ Citation attribuée à Jean GIONO (1895 – 1970).

provoquèrent de gigantesques incendies qui amenèrent la ruine des deux édifices, entraînant la mort de près de 3000 personnes dont 343 sapeurs-pompiers¹⁴.

Evènements naturels, imprudences, modes de construction, développement anarchique des villes, guerres, terrorismes, industries dangereuses ... les conditions pour créer des incendies catastrophiques ne manquent pas. Face à ce fléau, force est de constater que la riposte mise en place est, dans un premier temps, peu satisfaisante tant quantitativement que qualitativement.

Paragraphe 2 : Une lutte qui peine à s'organiser

Dès l'antiquité, les hommes se sont inquiétés des conséquences catastrophiques que pouvaient avoir les grands incendies pour la survie même de leur civilisation. Rome fut la première à jeter les bases d'une organisation de lutte contre les incendies mais celle-ci ne survivra pas à la chute de l'Empire. Le Moyen-âge qui suivra ne connut peu ou pas de système organisé de lutte, les initiatives furent locales et restèrent embryonnaires, notamment en France.

A. Les tentatives Romaines

Aux origines de Rome, l'organisation de la lutte contre les incendies incombait au Roi lui-même comme le rappelle le célèbre historien allemand spécialiste de la Rome antique, Théodor Mommsen (1817-1903) : « *Le Roi appelle le peuple à la guerre et commande l'armée ; en cas d'incendie il doit accourir sur les lieux du sinistre* »¹⁵. Très tôt, les Romains vont prendre conscience du risque que fait peser l'incendie sur leur cité, ils vont donc chercher d'une part à organiser la lutte contre ce fléau, d'abord sous la République (509 – 27 av. J.-C.) puis sous l'Empire (27 av. J.-C. – 476) et d'autre part à en exporter le modèle dans les pays conquis.

¹⁴ Soldats du Feu magazine, Hors-série « 11 septembre 2001, 7 ans après » ; article de Joël KRUPPA, CTICM : « pourquoi les TWIN TOWERS se sont effondrées ? » ; celui-ci démontre le rôle prépondérant des incendies dans la ruine des tours jumelles. 2008

¹⁵ T. MOMMSEN, « *Histoire romaine* », 8 volumes, 1854, 1886.

Le principal artisan de cette organisation fut l'empereur Auguste (63 av. J.-C. /14 ap. J.-C.) qui, suite à un grave incendie en 23 av. J.-C., invita les édiles à s'occuper sérieusement de l'extinction des incendies.¹⁶ Cela se révéla insuffisant, et ainsi dans un second temps, il créa un corps militairement organisé, composé d'hommes libres, les *Vigiles*. Ceux-ci furent répartis en sept cohortes d'environ un millier d'hommes dans sept postes principaux et soumis au commandement d'un chef unique : le « *praefectus vigilum* ». Ce dernier était le second des officiers commandant dans la ville et il fut mis en position de jouer un rôle politique actif dans la cité¹⁷. Le pouvoir central Romain avait pris conscience de la nécessité d'un service d'incendie structuré et efficace. Malheureusement la chute de l'Empire Romain emporta avec elle les fondements du nouveau système, et les structures embryonnaires mises en place en Gaule, restèrent limitées bien souvent à de simples actions de surveillances nocturnes.

B. L'obscurantisme moyenâgeux

La France du Moyen-âge ne connut pas avant de longues années de système structuré de lutte contre les incendies. En effet, les descendants des Francs se soucièrent peu de la lutte contre les feux, tout juste organisèrent-ils des actions de surveillance en mettant en place un système de veilleur de nuit. Et lorsqu'un sinistre se déclarait, chacun accourait alors avec des seaux d'eau et participait comme il le pouvait à l'extinction.

Ce fut par deux catégories sociales que tout opposait que revint un embryon de service d'incendie. Les hommes d'église furent les premiers mis à contribution dans la lutte contre les incendies ; équipés de seaux, bâches et autres échelles, les moines accouraient dès l'alerte donnée. Et cette dernière provenait des prostituées, mises à contribution pour faire le guet en raison de la pratique de leur métier qui s'exerçait à domicile et qui leur permettait donc d'assurer une veille des quartiers.¹⁸

Mais c'est à la faveur des récents progrès techniques et notamment l'apparition des pompes à incendie que la lutte contre le feu allait trouver un cadre nouveau et se restructurer. Invention

¹⁶ DION CASSIUS cité par Sylvain Michaud « *Quel statut pour les sapeurs-pompiers volontaires du 21^{ème} siècle ?* » p. 14, thèse.

¹⁷ T. MOMMSEN, « *Le droit public romain* », 1892.

¹⁸ M. GENOVESE, « *Droit appliqué aux services d'incendie et de secours* », 4^{ème} édition, éd. du papyrus, p.17.

grecque redécouverte par les Hollandais, la pompe refoulante allait se banaliser sous le règne de Louis XIV. Le roi soleil accorda par ordonnance du 12 octobre 1699 un privilège royal à Dumouriez du Perrier qui l'autorisait à « *faire construire et fabriquer une pompe propre à éteindre le feu, pour par luy, ou par ceux qui auront droit de luy, vendre, débiter ou louer la dite machine dans toute la ville, bourgs et autres lieux du royaume, pendant le temps et espace de trente années entières et consécutives* »¹⁹. Par cet acte, le Roi ouvrait ainsi un nouveau marché pour les communes, celui des dépenses de matériel relatives au service d'incendie et ce bien avant celles relatives aux frais de personnel.

Ce n'est qu'en 1722 que fut créée la première compagnie des gardes-pompes à Paris, nouveau corps réglé et soldé alors que la province était encouragée par le pouvoir central à s'organiser dans le cadre de la commune. Mais les initiatives étaient éparées et inégales à l'exemple de celle initiée par la ville de Strasbourg qui en 1687, obligea chaque corporation à acquérir deux pompes à main.

Toutefois, ce n'est vraiment qu'à partir de la Révolution Française de 1789 que les services d'incendies vont commencer à se structurer, et qu'un cadre juridique leur sera donné.

¹⁹ *Ibidem*

Section 2 : De 1789 à nos jours : entre organisation communale et interventionnisme étatique

Bien que le pouvoir central ait cherché, dès la fin de l'ancien régime, à favoriser la création de structures organisées de lutte contre l'incendie, notamment au niveau local, c'est bien avec la Révolution Française que l'essor de ces services va connaître des perspectives nouvelles.

Paragraphe 1 : Une organisation d'essence communale

Dès le début du XVIIIème siècle en France, des villes importantes vont commencer à acquérir du matériel de lutte contre l'incendie et tenter de structurer leur réponse face à ce fléau qu'est l'incendie en milieu urbain. Tel fut le cas de villes comme Strasbourg, Rouen ou Metz.²⁰

Mais c'est la Révolution Française qui va accélérer le mouvement ; en effet, les révolutionnaires de 1789 vont rapidement être confrontés à une question cruciale pour la poursuite de leur œuvre : à qui confier la police au lendemain des événements de cette année charnière pour la France ? Pour la tendance Jacobine, qui l'emportera plus tard sous le Directoire et l'Empire, la police est essentiellement un attribut et une prérogative du pouvoir central, alors que pour d'autres, elle est éminemment un attribut du pouvoir local et ce en méfiance du pouvoir royal. C'est cette dernière conception qui va l'emporter dans un premier temps. Ainsi, la loi municipale du 14 décembre 1789 fait de la commune la cellule administrative de base et son article 49 énonce que : « *Les corps municipaux auront deux espèces de fonction à remplir, les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l'administration générale de l'Etat et déléguées par elle aux municipalités* » ; l'article suivant conclue : « *Les fonctions propres au pouvoir municipal, sous la surveillance des assemblées administratives sont :... de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.* »

²⁰ *Ibid.*, p.19

Les premiers jours de la Révolution Française vont ainsi poser les grands principes de l'administration communale ; la loi des 16 et 24 août 1790 est venue confirmer le pouvoir de police des communes et confier aux municipalités le soin de lutter contre les incendies en créant les corps municipaux.

L'article 3 du Titre XI de la loi énonce que « *les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux sont : ... 5 – le soin de prévenir par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux tels que **les incendies**, les épidémies, les épizooties en provoquant aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département et de district ;* ».

Il est intéressant de noter que l'actuel article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales définit l'objet de la police municipale en des termes quasi similaires à ceux utilisés en 1790 : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Elle comprend notamment : ... 5° - Le soin de prévenir par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure.* »

S'il ne fait nul doute dans les textes que la police municipale et la gestion de la lutte contre les incendies sont confiées aux communes, dans les faits, il s'avère que la loi de 1790 n'aura pas l'impact escompté en termes d'organisation. En effet, le nombre d'incendies ne cesse d'augmenter en France et face à cette multiplication des sinistres, l'Etat va chercher à susciter des créations de corps de pompiers dans les communes en étant plus directif. Sous le Consulat tout d'abord, puis sous l'Empire, les Préfets sont invités par circulaires à s'inquiéter de la lutte contre les incendies et à préconiser la création de compagnies de pompiers. Mais le renforcement de l'influence de l'autorité de l'Etat sur l'organisation des services d'incendie en France va s'effectuer à la faveur d'un drame parisien resté célèbre dans les annales des grands incendies. En ce début du XIXème siècle, Paris, cœur de l'Empire, est défendu par un corps d'ouvriers issus des métiers du bâtiment nommé garde-pompiers. Ces hommes, qui ne

sont pas des professionnels de la lutte contre les incendies, sont appelés dans la nuit du 1^{er} au 2 juillet 1810 sur un violent feu qui vient de se déclarer à l'Ambassade d'Autriche où est donné un bal en l'honneur du mariage de l'Empereur. Les gardes-pompiers furent peu efficaces et à l'heure des comptes, le nombre de tués s'avéra particulièrement élevé²¹. Napoléon I^{er} qui assistait au bal donné en son honneur ne resta pas insensible et réagit en militaire qu'il était : il créa par décret impérial du 18 septembre 1811 un bataillon de 142 hommes prélevés sur l'infanterie, placés sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur, et pour emploi, sous celle du préfet de police de Paris. De même, il confia la sécurité incendie des palais impériaux à une compagnie du génie de la garde impériale et en référence à ce rattachement, on nomma les hommes qui la composait : les sapeurs-pompiers.

Le rattachement à l'armée des gardes-pompiers de Paris, même si elle fut limitée à la capitale, marqua le début de l'immixtion de l'Etat dans l'organisation communale des services d'incendie de ce pays. Cette action allait se poursuivre dans les décennies suivantes jusqu'à aboutir au système bicéphale que nous connaissons actuellement.

Paragraphe 2 : Un interventionnisme étatique marqué

C'est à la faveur d'une circulaire du 6 février 1815 rédigée par le Ministre de l'Intérieur François de Montesquiou que l'Etat va affirmer sa volonté de façonner et de contrôler les services d'incendies. Sans imposer aux communes la création d'un corps de pompiers, le texte réaffirme le caractère communal des services d'incendie mais charge les maires de rédiger des règlements qui doivent être approuvés par les Préfets et confie aux édiles locaux le soins de former les hommes, d'acheter du matériel et de le maintenir à niveau ...etc. La création de ces compagnies est restée soumise à l'approbation du Ministère de l'Intérieur jusqu'en 1867.

²¹ L.-F. LEJEUNE, « *Mémoires du général Lejeune* », 1792-1813 ; celui-ci relate l'incendie de l'ambassade d'Autriche avec beaucoup de précision

Parallèlement à ces corps municipaux soldés, ceux qui ne l'étaient pas furent intégrés à la Garde Nationale. Et lors de la dissolution de celle-ci en 1871²², seules les compagnies de pompiers subsistèrent. Il y eut alors une hésitation au plus haut niveau de l'Etat Français : devait-on maintenir un statut militaire en faveur des sapeurs-pompiers ? Il n'en fut rien, et les corps conservèrent leur statut civil.

Il fallut attendre le décret du 29 décembre 1875 dit décret Freyssinet, pour que soit réglementé les corps civils de sapeurs-pompiers ; ceux-ci furent placés sous l'autorité du ministre de l'intérieur tout en réaffirmant le caractère communal de l'organisation. Ce texte a souhaité harmoniser les différents corps sur le territoire français en définissant les missions confiées aux sapeurs-pompiers mais aussi les conditions administratives de fonctionnement des structures ainsi que le statut des hommes qui les composaient.

Bien que critiquées, les dispositions du décret de 1875 allaient être confortées par un nouveau texte ministériel réaffirmant sans ambage la place de l'Etat dans l'organisation des corps de sapeurs-pompiers. En effet, le décret du 10 novembre 1903 est venu confirmer celui de 1875 tout en modifiant certaines de ces dispositions. Le nouveau texte offrit notamment la possibilité aux communes de se regrouper pour former un corps de sapeurs-pompiers ouvrant ainsi la porte à une intercommunalité à compétence incendie. Mais ces règlements d'administration publique soulevèrent une vague de protestation en France ; et certains élus locaux qui voyaient dans ces textes une atteinte portée à la liberté communale, tentèrent de les contourner en créant des corps de sapeurs-pompiers en dehors du cadre juridique défini. Le Conseil d'Etat mit fin à la fronde de façon ferme en réaffirmant la primauté des décrets des 29 décembre 1875 et 10 novembre 1903²³ ; mais là aussi, de nombreuses voix s'élevèrent contre l'interventionnisme étatique, notamment celle du doyen Maurice Hauriou qui critiqua la centralisation excessive des services d'incendie et qui ajouta à la faveur d'un commentaire : « *Le décret du 10 novembre 1903, renchérisant sur celui du 29 décembre 1875, qui était déjà très centralisateur, a dépassé la mesure, il n'a plus laissé aux communes aucune influence ni dans le choix des hommes, ni dans la direction et la discipline.* »²⁴

²² L. du 25 août 1871 mettant fin à l'existence des gardes nationales, article 1 : « *toutes les gardes nationales sont dissoutes sauf les corps de sapeurs-pompiers* ».

²³ CE 24 décembre 1909, « *Commune de la Bassée* », Rec. 1024, S. 1910-III-49.

²⁴ Note Hauriou sous « *Commune de la Bassée* », 24/12/1909.

A l'issue de la première guerre mondiale, les corps de sapeurs-pompiers furent réorganisés par un décret du 13 août 1925²⁵ qui confirma le rôle de l'Etat, notamment à travers les nominations des sous-officiers chefs de corps par les Préfets, même si l'intervention resta par elle-même d'essence communale. Ce texte conforta aussi l'inspection départementale des Services d'incendie et de secours en créant un inspecteur adjoint.²⁶

Mais c'est à la faveur d'un nouveau fait divers que les plus hauts personnages de l'Etat vont faire évoluer la réglementation concernant les corps de sapeurs-pompiers. Le 28 octobre 1938, un violent incendie éclate aux Nouvelles Galeries de la ville de Marseille. Suite à une multitude de défaillances et à un défaut d'organisation des secours communaux, 75 personnes perdirent la vie sous les yeux du Président du Conseil, Edouard Daladier, qui se trouvait en ville pour un congrès du Parti Radical de Gauche. La justice fut saisie et le Conseil d'Etat, dans un considérant sans appel nota que « *les dommages corporels et matériels aux hôtels jouxtant les Nouvelles Galeries ont été aggravés par les fautes lourdes commises par la ville de Marseille dans l'organisation et le fonctionnement de son service de lutte contre l'incendie : insuffisance grave en quantité et en qualité du personnel et du matériel, absence de direction et de coordination des manœuvres ainsi que l'ignorance technique et la maladresse inexcusable des hommes chargés de la conduite et du maniement des pompes et des échelles.* »²⁷

Sans attendre les conclusions de la justice, le Président du Conseil saisit son ministre de l'Intérieur afin de faire évoluer la réglementation. Un rapport²⁸ fut rédigé et soumis au gouvernement qui prit un nouveau décret le 12 novembre 1938. Ce texte visait à compléter le dispositif et à mieux organiser les corps de sapeurs-pompiers en créant notamment une inspection technique permanente²⁹ et prévoyait que dans certains cas exceptionnels, les corps pouvaient être placés sous statut et régime militaire. Les services d'incendies de la ville de

²⁵ D. du 13 août 1925, journal officiel du 19 août 1925, p. 8166.

²⁶ *Ibid.*, article 19

²⁷ Conseil d'Etat, février 1952

²⁸ Rapport publié au JO du 15 novembre 1938, p. 12971

²⁹ Décret-loi du 12 novembre 1938 sur « *la création de l'inspection technique permanente des corps de sapeurs-pompiers et des services de secours et de défense contre l'incendie des départements et des communes du territoire et sur la réorganisation, la transformation et le renforcement des corps de sapeurs-pompiers communaux* », JO du 15 novembre 1938 précité.

Marseille bénéficieront de cette mesure puisqu'un décret-loi du 29 juillet 1939 créera le Bataillon des Marins-Pompiers de Marseille (BMPM), unité militaire dépendant de la Marine Nationale chargée de la défense de la cité phocéenne.

L'Etat règlemente donc mais cherche aussi à privilégier ce nouveau mode d'organisation afin d'arriver à un véritable service départemental géré par le Conseil Général et non plus un service sous le contrôle du Préfet. L'objectif est double : maîtriser les dépenses tout en augmentant l'efficacité des structures.

Autre conséquence de la crise née de l'incendie des Nouvelles Galeries, un décret-loi du même jour³⁰ rendra obligatoire pour les communes, les dépenses de personnel et de matériel relatives à la lutte contre l'incendie et laissera le choix aux maires d'opter pour une organisation communale, intercommunale ou départementale.

Dans l'après guerre, deux textes importants vont venir compléter le dispositif de rénovation entrepris. Un décret du 7 mars 1953³¹ applicable à tous les corps de sapeurs-pompiers prévoit des règles générales et spéciales pour les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, dotant la profession d'un véritable statut. Puis le décret du 20 mai 1955³² est venu transformer les anciennes directions départementales en établissements publics, leur conférant ainsi la personnalité morale et financière gage d'autonomie. Celles-ci devinrent alors des services départementaux de protection contre l'incendie.

La décentralisation effective en 1982 est venue parfaire le dispositif³³, en transférant des compétences du Préfet au Président du Conseil Général même si le représentant de l'Etat a toutefois conservé des pouvoirs de police administrative. Cinq ans plus tard, le gouvernement fera adopter un projet de loi dit de « sécurité civile », qui sera une véritable ossature pour les

³⁰ Décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à l'administration départementale et communale, JO du 13 novembre 1938, p. 12924.

³¹ D. du 7 mars 1953 portant règlement d'administration publique pour l'organisation des corps de sapeurs-pompiers et statut des sapeurs-pompiers communaux.

³² D. n° 55-612 du 20 mai 1955, JO du 22 mai 1955, p. 5145.

³³ En application de la loi 2 mars 1982 dite de décentralisation, le décret de 1955 est remplacé par le décret n° 82-594 du 4 août 1982, JO du 6 août 1982, p. 2529.

services d'incendies et de secours³⁴. En application de ce texte, seront pris plusieurs décrets dont un relatif à l'organisation générale des services d'incendie et de secours³⁵.

Le mouvement ainsi enclenché va se poursuivre par la soumission des sapeurs-pompiers au droit commun des règles de la fonction publique territoriale³⁶, les dispositions particulières faisant l'objet de décrets spécifiques tous datés du 25 septembre 1990³⁷.

Enfin, deux textes majeurs, une loi du 3 mai 1996³⁸ et son décret d'application³⁹, sont venus parachever la construction entreprise depuis plusieurs décennies, en dotant les Services d'incendies et de secours d'un statut juridique qui se voulait moderne et efficient.

La coopération Etat/collectivités historiquement en charge de la lutte contre l'incendie semble avoir trouvé un point d'équilibre à ce jour.

³⁴ L. n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, JO du 23 juillet 2007 p. 8199.

³⁵ D. n° 88-623 du 6 mai 1988 relatif à l'organisation générale des services d'incendie et de secours, JO du 8 mai 1988, p. 6638.

³⁶ L. n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

³⁷ D. n° 90-850 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels ; décret n° 90-851 portant statut particulier du cadre d'emplois des sapeurs-pompiers professionnels non officiers ; décret n° 90-852 portant statut particulier du cadre d'emplois des lieutenants des sapeurs-pompiers professionnels ; décret n° 90-853 portant statut particulier du cadre d'emplois des capitaines, commandants, lieutenants-colonels de sapeurs-pompiers professionnels ; JO du 26 septembre 1990.

³⁸ L. n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux Services d'Incendie et de Secours, *op. cit.*, p. 14.

³⁹ D. n° 97-1225 du 26 décembre 1997 relatif à l'organisation des services d'incendie et de secours, JO du 28 décembre 1997, p. 19017.

Première partie :

LA CONSISTANCE DU PATRIMOINE IMMOBILIER DES SDIS

« Valoriser le patrimoine, c'est d'abord le connaître »⁴⁰

Il existe actuellement en France 7296 Centres d'incendies et de secours (CIS) qui se répartissent en 348 Centres de secours principaux (CSP), 2869 Centres de secours (CS), 2577 Centres de première intervention (CPI) intégrés et 1502 CPI non intégrés⁴¹, soit une moyenne d'une soixantaine de CIS par département. A ces chiffres, qui ne regroupent que les casernes bien connues du public, il convient de rajouter l'ensemble des biens immobiliers qu'utilisent les Services départementaux d'incendie et de secours pour assurer leur fonctionnement administratif et technique (Directions départementales, groupements territoriaux, écoles de formation, ateliers mécaniques ...etc.). Ce patrimoine immobilier est donc relativement conséquent et le nombre de mètres carrés alloués au service public de la lutte contre l'incendie et des secours l'est également⁴². Les SDIS, en tant que personnes publiques, sont donc titulaires d'un patrimoine important qui se scinde de façon assez classique entre biens meubles et biens immeubles. Or, si le sort de ces biens meubles n'appelle pas de réflexions

⁴⁰ J.CAPIAUX, Secrétaire général de l'Association Française des Avocats Conseils auprès des Collectivités territoriales (AFAC).

⁴¹ Les statistiques des services d'incendies et de secours, édition 2012, DGSCGC, p.33.

⁴² Superficie immobilière totale moyenne par catégorie de SDIS en m² (Données ENSOSP, 2008)

1 ^{ère} catégorie	2 ^{ème} catégorie	3 ^{ème} catégorie	4 ^{ème} catégorie	5 ^{ème} catégorie
99 705	87 694	44 255	32 128	21 109

particulières par rapport à celui des autres personnes publiques, l'étude du patrimoine immobilier des SDIS est nettement plus intéressante.

Il convient donc d'analyser et de présenter ce patrimoine immobilier des plus hétérogènes, fruit de la tumultueuse histoire de ces derniers (Titre 1), avant de s'interroger sur la nature des droits que détiennent les SDIS sur les éléments de leur patrimoine car il apparaît que ceux-ci sont différents selon les cas (Titre 2).

Mais avant d'entrer dans le cœur de la matière, il convient de s'interroger sur le réel statut juridique des SDIS tels qu'issus de la loi fondatrice du 3 mai 1996 précitée (Titre liminaire). En effet, ces questionnements mettent en lumière la nature particulière de cette personne publique spécialisée ainsi que les incidences du choix opéré par le législateur en matière de statut et de patrimoine.

Titre liminaire : Le statut juridique des SDIS tels qu'issus de la Loi n° 96-369 du 3 mai 1996

« Ne ménageons donc pas nos efforts pour rendre la sécurité civile plus efficace, pour donner à nos sapeurs-pompiers les moyens nécessaires à leur mission. Celle-ci doit s'organiser dans un certain cadre institutionnel, ce qui ne veut pas dire dans une uniformité institutionnelle »⁴³

La volonté du Législateur Français semble s'être exprimée de façon claire et non équivoque lors de la rédaction de la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendies et de secours. En effet, l'article premier aujourd'hui codifié dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT) résume à lui seul l'idée principale, en disposant qu'« **il est créé dans chaque département un établissement public, dénommé " service départemental d'incendie et de secours "**, qui comporte un corps départemental de sapeurs-pompiers, composé dans les conditions prévues à l'article L. 1424-5 et organisé en centres d'incendie et de secours.»⁴⁴.

Les parlementaires de 1996 sont donc venus parachever l'ancien système mis en place par le décret du 20 mai 1955⁴⁵ où seules les directions départementales avaient obtenu le statut d'établissement public, les centres d'incendies étant alors restés communaux ou intercommunaux. Le nouveau cadre législatif intègre ainsi la quasi totalité des structures⁴⁶ et des hommes et ce quel que soit leur statut, au sein d'un seul et même établissement : *le Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS)*.

⁴³ J.-L. DEBRE, Ministre de l'Intérieur, Sénat, séance du 27 juin 1995 à propos du projet de loi relatif aux Services d'incendie et de secours.

⁴⁴ Art. L.1424-1 du CGCT

⁴⁵ D. n° 55-612 du 20 mai 1955, JO du 20 mai 1955, p. 5145.

⁴⁶ Certains Centres de première intervention avaient la faculté de rester sous statut communal et donc de ne pas intégrer le nouvel établissement public ; art. L. 1424-1 alinéa 3 du CGCT.

Il a donc été décidé d'unifier, autant que faire ce peut, les services d'incendies et des secours au sein d'une nouvelle personne morale de droit public dans le cadre géographique et administratif du département⁴⁷. Les deux chambres parlementaires, Assemblée Nationale et Sénat ont montré dans leurs travaux préparatoires une volonté politique forte de rendre la sécurité civile plus efficiente⁴⁸ dans ce pays. Les SDIS nouveau-nés ont ainsi pris la forme d'une technique ancienne mais qui a depuis longtemps fait ses preuves dans le système administratif français : celle de l'établissement public. Toutefois, il s'avère que le choix de ce mode de gestion pour administrer le service public de lutte contre l'incendie n'est pas sans incidence sur le fonctionnement des nouvelles structures, notamment dans les rapports qu'elles entretiennent avec les collectivités qui étaient historiquement en charge de celui-ci, ainsi que dans la façon dont va être géré le patrimoine constitué à la suite de cette « départementalisation ».

⁴⁷ Services d'incendie et de secours – discussion d'un projet de loi (J.O. A.N., p. 4)- Séance du 16 janvier 1995 – Assemblée Nationale, débats parlementaires : *« L'organisation des services d'incendie et de secours puise ses origines au plus profond de notre histoire locale. Cet enracinement explique largement l'extrême diversité de l'organisation des services d'incendie et de secours qui varie d'une commune à l'autre. Cette mosaïque de statuts, propice à l'émergence de droits acquis, ne se prête pas volontiers à une réforme dont l'objectif est de donner plus de cohérence, d'efficacité et de rigueur à l'ensemble. »*

Avant d'analyser les points essentiels du projet de loi, je voudrais préciser et resituer le contexte dans lequel il s'inscrit et qu'il déborde largement. Le projet de loi vise à mettre en place une organisation des services d'incendie et de secours adaptée à la couverture des risques civils auxquels la population est aujourd'hui confrontée. Ce projet constitue d'ailleurs l'aboutissement des nombreuses expérimentations conduites dans les départements depuis ces dernières années », M. Charles PASQUA, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

⁴⁸ Services d'incendie et de secours – discussion d'un projet de loi (p. 645)- JO du mercredi 28 juin 1995 – SENAT, débats parlementaires : *« Ne ménageons pas nos efforts pour rendre la sécurité civile plus efficace, pour donner à nos sapeurs-pompiers les moyens nécessaires à leur mission. Celle-ci doit s'organiser dans un certain cadre institutionnel (...) Comment, en effet, ne pas être saisi par l'extraordinaire diversité des statuts et de l'organisation des services d'incendie et de secours ? Communaux, intercommunaux, départementaux, ces statuts forment une mosaïque, legs de notre histoire. Pourtant aujourd'hui, cette situation constitue, à bien des égards, un frein à la nécessaire modernisation des services d'incendie et de secours, compte tenu du développement et de la diversification des risques de sécurité civile auxquels ils ont à faire face. La réorganisation des services d'incendie et de secours devenait assurément une nécessité, comme en témoigne l'article 89 de la loi du 6 février 1992 (...) qui invite à inscrire cette réorganisation dans un cadre mieux adapté, celui du département. »* Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur.

Il convient donc de s'interroger dans un premier temps sur la notion même d'établissement public telle qu'elle a été appliquée aux SDIS (Chapitre 1) avant d'étudier l'incidence de ce choix sur le patrimoine de ces nouvelles personnes morales de droit public (Chapitre 2).

Chapitre 1 : Discussion sur la notion d'établissement public telle qu'appliquée aux SDIS

« De toute évidence, nous ne sommes pas en présence d'un établissement public départemental de type classique, mais d'une association de bonnes volontés et d'intérêts communs à des collectivités de type et de nature différents »⁴⁹

Lors des débats qui ont précédé l'adoption de la loi de 1996 relative aux Services d'incendies et de secours précitée, une question primordiale s'est posée au législateur : à qui devait-on confier la gestion de ce service public parmi les personnes publiques française existantes ? Celles-ci étant définies comme une variété particulièrement importante de personnes morales se caractérisant par la détention de prérogatives de puissance publique comme celle de créer unilatéralement du droit qui s'impose automatiquement à ses destinataires et celle de regrouper des personnes physiques ou morales, sans le consentement de celles-ci⁵⁰.

La classification traditionnelle des personnes morales que connaît le droit public repose sur une trilogie des plus classiques : l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics en étant les trois piliers⁵¹. Si, au début du XX^{ème} siècle, la doctrine ne consacrait que ces trois catégories⁵² de personnes morales de droit public, depuis quelques années, cette triarchie a été retravaillée par certains auteurs⁵³ et par la jurisprudence⁵⁴, afin de faire émerger

⁴⁹ J. GOUBERT, « *Les services départementaux de protection contre l'incendie* », La Revue adm., 1955, p. 322.

⁵⁰ Y. GAUDEMET, « *Droit administratif* », 19^{ème} éd., LGDJ, p. 189.

⁵¹ L. MICHOU, « *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français* », Tome 1, 2^{ème} éd., LGDJ, 1924, réimpression 1998, n° 96, p. 260. « En dehors des Etats ... les personnes morales de droits public comprennent les communautés territoriales et les établissements publics ».

⁵² « Tous les organisme publics à vocation spéciale et dotés de la personnalité morale sont des établissements publics », René CONNOIS, 1959

⁵³ C. EISENMANN, « L'arrêt Monpeurt : légende et réalité », in Mél. Mestre, 1956, p. 220 et s.

⁵⁴ Conclusions J. Arrighi de Casanova sur Trib. Confl., 16 juin 1997, « *Epoux Muet, Société La Fontaine de Mars c/ Banque de France* », reproduites à la RFDA, 1997, p. 823 et s.

dans le paysage administratif français une catégorie de personnes publiques dites « personnes publiques spécialisées » qui va au delà de la famille protéiforme des établissements publics⁵⁵, ces derniers devenant une sous-catégorie d'un ensemble plus vaste et plus cohérent juridiquement. Ainsi sont apparus au fil des ans, différents types d'entités personnalisées, souvent pour les besoins de la cause⁵⁶. La doctrine les a qualifiées de « personnes publiques spécialisées » ; celles-ci partagent des caractères juridiques communs et forment ainsi une nouvelle catégorie de personnes publiques aux côtés de l'Etat et des collectivités territoriales.

A l'heure du choix d'un mode de gestion, le législateur est donc venu fort logiquement rechercher une solution dans la théorie classique. Le classement des SDIS dans la catégorie des personnes publiques spécialisées, et leur qualification en tant qu'établissements publics a paru être, au premier abord, le seul choix qui s'imposait alors.

En effet, pouvait-on envisager un rattachement pur et simple à l'Etat de ce service public, poussant ainsi à son paroxysme l'interventionnisme Etatique engagé depuis le début du XIX^{ème} siècle⁵⁷ ?

Il ne semble pas que cette option ait été réellement abordée lors des débats parlementaires qui ont précédé le vote de la loi de 1996. En effet, l'Etat n'a jamais exprimé le souhait de récupérer ce service public en gestion directe, bien que cette proposition revienne de façon récurrente dans le débat public soit à l'Assemblée Nationale par l'entremise de propositions de lois⁵⁸, soit au sein même des départements⁵⁹ lorsque M. Claudie Lebreton, Président du Conseil général et du SDIS des Côtes d'Armor, Président de l'Association des Départements de France déclare à la tribune qu'« *un grand service qui regroupe gendarmerie, police, pompier, service de santé et hôpitaux, cela a une cohérence* ». Mais ces propositions relèvent plus de mouvements contextuels que d'une réelle volonté d'étatiser le service public de la

⁵⁵ P. GONOD, F. MELLERAY, P. YOLKA, « *Traité de droit administratif* », Tome 1, Dalloz-Sirey, 1^{ère} éd., 2011, p. 333.

⁵⁶ O. GOHIN, « *Institutions administratives* », Paris, LGDJ, 5^{ème} éd., 2006, p. 63.

⁵⁷ C. CHAMARD-HEIM, « *Services Départementaux d'Incendie et de Secours: Faut-il étatiser les SDIS ?* », L'Harmattan, 2010

⁵⁸ Proposition de L. n° 1355 du 18 décembre 2008 rétablissant les compétences de l'Etat en matière d'incendie et de secours, présentée par M. Jean-François MANCEL, député de l'Oise.

⁵⁹ « *Les départements, qui organisaient la deuxième Journée nationale des Sdis, mercredi 4 février, ont remis la question de la nationalisation des services d'incendie et de secours sur le tapis* », Localtis.info, 5 février 2009.

lutte contre l'incendie, l'Etat restant dans un rôle de décideur politique plutôt que dans celui d'un gestionnaire de proximité. A ce jour, seules les unités militaires que sont la Brigade des Sapeurs-Pompiers de Paris (BSPP), le Bataillon des Marins-Pompiers de Marseille (BMPM) et les Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile (UIISC) relèvent pour partie d'entités juridiques d'essence étatique (Défense Nationale).

Devait-on alors laisser la gestion de ce service public au niveau des collectivités territoriales ? Et cela tout en sachant que le cadre communal ou intercommunal⁶⁰ n'était plus souhaité et que le législateur s'est toujours montré hésitant à confier en totalité la gestion des Services d'incendies et de secours aux départements ? En effet, cette dernière option avait été écartée dans un premier temps pour finalement être clairement envisagée dans la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité⁶¹. Les parlementaires avaient introduit lors de sa rédaction initiale une disposition qui permettait aux SDIS d'être intégrés aux services du Conseil général par simple délibération concordante des deux assemblées et ce, à compter du 1^{er} janvier 2006⁶². Mais les pressions exercées à la fois par la Fédération Nationale des Sapeurs-pompiers et par de nombreux élus locaux soucieux de garder un lien avec leurs pompiers, ont mis fin à cette tentative de véritable « départementalisation »⁶³ des services d'incendies et de secours.

Le niveau régional n'a semble-t-il jamais été une alternative crédible car d'une part, les régions ne sont pas le réceptacle d'une autorité de police administrative, à la différence des communes (Maires) ou des départements (Préfets), et d'autre part, il n'a jamais été, de près ou de loin, de leur compétence de traiter de la lutte contre l'incendie.

Exit donc l'Etat et les collectivités territoriales. Le législateur a donc dirigé son choix vers le troisième et dernier mode de gestion : celui de la personne publique spécialisée et plus précisément de l'établissement public. Les SDIS sont donc des établissements publics de par

⁶⁰ Seuls les corps de première intervention non intégrés aux SDIS restent sous la compétence des maires ou présidents d'EPCI compétents.

⁶¹ L. n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, J.O. du 28 février 2002, p.3808.

⁶² Art. 129, Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité introduisant un article L. 1424-1-1 au CGCT

⁶³ Art. 48 de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile abrogeant l'article L. 1424-1-1 du CGCT, JORF du 17 août.

la loi, nul doute à se sujet⁶⁴. Mais « l'animal préhistorique⁶⁵ » que sont les établissements publics, est protéiforme. En effet, il n'existe pas une seule forme d'établissement public, mais des établissements publics. Et c'est grâce à cette plasticité que les SDIS ont pu être rattachés à cette catégorie de personne publique, car les nouveaux établissements publics issus de la loi de 1996 comportent de nombreuses spécificités qui alimentent le débat sur leur nature même. En effet, s'il a pu être bien utile de rattacher les SDIS à cette catégorie, pour autant cela en a-t-il fait de véritables établissements publics au sens où on l'entend classiquement ? Les SDIS ne sont-ils pas autre chose dans la famille élargie des personnes publiques spécialisées ?

Il convient donc de voir dans un premier temps quelle est la nature particulière des SDIS en les comparant aux autres catégories d'établissements publics (Section 1) avant d'étudier l'intérêt de cette discussion (Section 2).

Section 1 : La nature particulière de l'établissement public SDIS par rapport aux autres catégories d'établissements publics

Le service public de lutte contre l'incendie et des secours est, à n'en pas douter, un service public administratif. En effet, son objet n'a pas de caractère industriel et commercial : d'une part, ses ressources sont exclusivement publiques et son mode de fonctionnement ne se rapproche en rien de celui d'une entreprise privée, et ce quasiment partout dans le monde⁶⁶ et d'autre part, le rattachement du service public de la lutte contre l'incendie et des secours au droit administratif est corroboré par le fait qu'il est intimement lié aux pouvoirs de police

⁶⁴ Confirmation du statut d'établissement public par la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004.

⁶⁵ Conseil d'Etat – Rapport d'étude sur les établissements publics, 15 octobre 2009

⁶⁶ Exception faite du Danemark où il existe un mode de gestion privé des secours ; celui-ci a été fondé en 1906 par Sophius Falck sous le nom de « Falcks Redningskorps ». S. FALCK, « Le service intercommunal au Danemark », in album illustré de l'exposition internationale du feu, Paris 1929.

administrative détenus par le Maire et le Préfet, autorités de police, et qu'à ce titre, il n'est pas susceptible d'une quelconque délégation⁶⁷.

C'est la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux Services d'incendie et de secours⁶⁸ qui a confié la gestion du service public administratif de lutte contre l'incendie et des secours à une nouvelle entité distincte des communes et des EPCI historiquement en charge de cette tâche. Il ne faut cependant pas voir dans cette unification des Services d'incendies et de secours une défiance quelconque du législateur vis-à-vis des collectivités locales en charge jusqu'alors de ce service, mais plutôt le souci de la recherche d'une plus grande efficacité et d'une certaine harmonisation des pratiques, afin de rendre plus égalitaire l'accès aux secours⁶⁹ sur le territoire Français.

Ces services départementaux d'incendie et de secours nouvellement créés, personnes morales distinctes de l'Etat et des collectivités territoriales, viennent donc s'ajouter à la catégorie hétérogène des établissements publics dont relèvent des institutions très différentes, telles les hôpitaux, les universités, la Comédie Française ou bien encore les Parcs Nationaux pour n'en citer que quelques uns pris au hasard dans une liste en forme de catalogue à la Prévert⁷⁰, eux même un sous-ensemble d'une catégorie plus vaste : celle des personnes publiques spécialisée.

La notion d'établissements publics, très présente en droit public, a fait l'objet de nombreuses publications et recherches depuis plus d'un siècle. L'objet de ce travail n'entre pas dans le cadre d'une étude sur cette notion mais il semble néanmoins qu'il faille s'attacher à celle-ci

⁶⁷ CE, 17 juin 1932, « *Ville de Castelnaudary* » : « l'activité de police administrative ne peut par nature être déléguée ou concédée à une personne privée ».

⁶⁸ Loi n° 96-369 du 3 mai 1996, op. cit. , p. 12

⁶⁹ Services d'incendie et de secours – discussion d'un projet de loi (p. 645)- JO du mercredi 28 juin 1995 – SENAT, débats parlementaires : « *Ne ménageons pas nos efforts pour rendre la sécurité civile plus efficace, pour donner à nos sapeurs-pompiers les moyens nécessaires à leur mission. Celle-ci doit s'organiser dans un certain cadre institutionnel ... Si l'on a pu faire le reproche à la République de vouloir organiser les services publics de manière trop uniforme sur le plan national, il faut bien reconnaître qu'en matière de service d'incendie et de secours on pourrait lui adresser le reproche inverse.* » Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur.

⁷⁰ Les études du Conseil d'Etat – « Les établissements publics » ; étude adoptée par l'assemblée générale plénière le 15 octobre 2009 ; annexe 5 : inventaire des établissements publics.

dans un cadre plus général avant d'étudier les spécificités que porte l'établissement public SDIS en lui-même.

Paragraphe 1 : La théorie juridique de l'établissement public et sa classification

Qu'est-ce qu'un établissement public ? Où se situe-t-il au sein de la famille des personnes publiques spécialisées ? En existe-il de plusieurs sortes ? Peut-on tenter de les classer ? Ces questions occupent doctrine et jurisprudence depuis des années, et force est de constater que la notion est présentée comme des plus imprécises, certains auteurs n'hésitant pas à affirmer que « *le procédé de l'établissement public ne présente plus d'unité*⁷¹ », d'autres se demandant même s'ils n'étaient pas en présence d'un « *animal préhistorique* ». ⁷²

Avant d'avoir une approche par le classement, il convient de définir la notion d'établissement public et de présenter ses éléments constitutifs.

A. Place et définition de l'établissement public au sein des personnes publiques spécialisées

I. La place de l'établissement public au sein des personnes publiques spécialisées

Nous avons vu précédemment que la doctrine avait retravaillé la classification traditionnelle des personnes publiques (Etat, collectivités territoriales et établissements publics) pour faire évoluer la catégorie des établissements publics qui auparavant réunissait l'ensemble des entités personnalisées que l'on souhaitait autonomiser, en un ensemble plus vaste partageant une certaine identité juridique : les personnes publiques spécialisées.

⁷¹ A. DE LAUBADERE, J-C. VENEZIA, Y. GAUDEMET, Traité de droit administratif, L.G.D.J., 1999, Tome 1, Droit administratif général, P.305.

⁷² Conseil d'Etat – Rapport d'étude sur les établissements publics, *Ibid.*

Le législateur lui-même dans de récents textes⁷³ distingue les « autres personnes publiques » des catégories traditionnellement évoquées (« *l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics* »⁷⁴.)

En effet, la catégorie des établissements publics étant déjà elle-même « surexploitée », l'intégration de nouveaux types d'entités personnalisées ne pouvait se faire sans mal pour cette notion malmenée. Ces personnes publiques spécialisées n'en conservent pas moins un lien filial fort avec la notion d'établissement public notamment en partageant le dénominateur commun de la spécialisation fonctionnelle.

La catégorie des personnes publiques spécialisées regroupe donc outre l'entité ***établissement public***, d'autres personnes juridiques dont les plus marquantes sont ***les groupements d'intérêts publics***⁷⁵ tel le SAMU social de Paris ou les Maisons Départementales des Personnes Handicapées (MDPH) dans chaque département, ***les autorités publiques indépendantes***⁷⁶ dont les plus célèbres sont entre autres la Haute Autorité de Santé (HAS) ou la récente Haute Autorité pour la Diffusion des Œuvres et la Protection des droits sur Internet (HADOPI). La Banque de France est quant à elle un cas unique, qualifiée de « ***personne publique sui generis*** » par la doctrine et par la jurisprudence du Conseil d'Etat⁷⁷ en raison de son statut juridique et de ses missions. Vient enfin un ensemble ***d'objets juridiques non identifiés*** selon la formule du Professeur et Sénateur Patrice Gélard qui est constitué par des personnes publiques particulières à qui le législateur ou le juge n'ont pas souhaité les rattacher à la catégorie

⁷³ Article L. 2 du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques : « *Le présent code s'applique également aux biens et aux droits, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant aux autres personnes publiques dans les conditions fixées par les textes qui les régissent.* »

⁷⁴ Article L. 1 du CGPPP.

⁷⁵ Conseil d'Etat, « *Les groupements d'intérêt public* », La documentation Française, 1997.

⁷⁶ M. DEGOFFE, « Les autorités administratives indépendantes », AJDA 2008, p. 622.

⁷⁷ CE, 22 mars 2000, « *Syndicat national autonome du personnel de la Banque de France c/ Banque de France* », Lebon 125, conclusions H. Savoie : « Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la loi du 4 août 1993 : « La Banque de France est une institution dont le capital appartient à l'Etat » ; qu'elle constitue une personne publique chargée par la loi de missions de service public qui, ayant principalement pour objet la mise en œuvre de la politique monétaire, le bon fonctionnement des systèmes de compensation et de paiement et a stabilité du système bancaire, sont pour l'essentiel de nature administrative ; qu'elle n'a pas le caractère d'établissement public mais revêt une nature particulière et présente des caractéristiques propres ».

des établissements publics⁷⁸. Tel est le cas de « *L'institut de France ainsi que de l'Académie française, l'Académie des inscriptions et belles-lettres, l'Académie des sciences, l'Académie des beaux-arts et l'Académie des sciences morales et politiques qui le composent sont des personnes morales de droit public à statut particulier placées sous la protection du Président de la République* »⁷⁹.

Sur l'échelle des personnes publiques, les établissements publics rejoignent un sous-ensemble plus vaste d'entités spécialisées. Il faut donc savoir maintenant ce que sont vraiment les établissements publics.

II. La définition de l'établissement public

Le doyen Hauriou, en 1927, définissait l'établissement public comme « *un service public spécial personnifié*⁸⁰ ». Plus récemment, le professeur Yves Gaudemet analysait celui-ci comme « *un mode de gestion du service public caractérisé par le fait que le service, tout en étant confié à un organisme public, reçoit une certaine autonomie sous la forme de la personnalité morale* ». ⁸¹

Ce mode d'administration est fréquemment utilisé tant pour la gestion des services publics de l'Etat (Etablissements publics nationaux) que pour celle des collectivités territoriales (Etablissements publics locaux).

⁷⁸ Voir la notion d'opérateur public de l'Etat : Les agences régionales de santé, Météo-France, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), le Centre national d'études spatiales (CNES), l'Institut national du cancer (INC), le Centre national de gestion, la Cinémathèque française... : tous ces EPA pour certains, EPIC, GIP ou associations pour d'autres, ont en commun d'être inscrits dans la liste des 550 organismes qualifiés d'opérateurs de l'Etat, dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2014.

Cette notion d'opérateur est apparue avec la LOLF (loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001), qui a créé une comptabilité générale de l'Etat. Cependant, comme le rappelle une étude du Conseil d'Etat, sa définition « ne figure dans aucun texte normatif, et en particulier pas dans la LOLF ».

⁷⁹ L. n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche, article 35.

⁸⁰ M. HAURIOU, Précis de droit administratif et de droit public, Dalloz, 1927, 11^{ème} éd., p. 236.

⁸¹ Y. GAUDEMET, Droit administratif, L.G.D.J., 19^{ème} éd., 2010, p.352

a. Un organisme public

L'établissement public est une personne publique. Il se différencie ainsi d'autres formes juridiques, comme la concession de service public, où la gestion du service est confiée à une personne privée, mais aussi de l'économie mixte, où la gestion est partagée entre personnes publiques et privées.

Ce procédé est un mode de gestion applicable tout aussi bien aux services publics administratifs (SPA) qu'aux services publics industriels et commerciaux (SPIC).

La personnalité publique attachée à ce mode de gestion emporte des conséquences sur le personnel de l'établissement qui a la qualité d'agent public (sauf pour les EPIC) et sur les décisions des dirigeants qui ont la nature d'actes administratifs susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif.

b. Qui reçoit une certaine autonomie de par la loi.

C'est parce que l'on veut doter le service public d'une certaine autonomie que ce dernier est organisé en établissement public. Il s'agit là de la principale distinction d'avec la régie. L'autonomie est dans ce cas obtenue grâce à l'octroi de la personnalité morale qui permet un système de décentralisation par service : un organisme non-territorial qui exerce une mission de service public reçoit une certaine autonomie. Elle se différencie de la décentralisation territoriale qui a un cadre géographique et qui réalise cette autonomie dans ce cadre là.

La création d'un établissement public est de la compétence de la loi⁸². De même, sa suppression résulte soit de la loi elle-même, soit de la disparition effective du service public géré. La doctrine et la jurisprudence administrative ont dégagé des critères afin de qualifier tel organisme public en établissement public.

⁸² Art. 34, Constitution du 4 octobre 1958.

B. Critères fondamentaux et différentes catégories d'établissements publics

I. Les critères fondamentaux de l'établissement public

Selon le professeur Théron⁸³, les deux critères fondamentaux que l'on retrouve chez tous les établissements publics sont le principe de spécialité et la notion d'autonomie. Ces deux critères étant communs à l'ensemble des personnes publiques spécialisées. Le principe de spécialité a été érigé en principe général du droit⁸⁴ depuis maintenant longtemps. Ce principe est commun à l'ensemble des personnes publiques spécialisées mais pas à toutes les personnes morales alors même que toutes ces dernières sont créées dans un but déterminé. Les établissements publics sont créés pour gérer une mission de service public qui, pour être menée à bien, exige l'individualisation d'organes et de moyens. Afin de pouvoir gérer cette mission, ils vont être dotés des compétences nécessaires lors de leur création par la loi. La spécialité est donc fonctionnelle mais aussi organique ; il peut donc y avoir autant de types d'établissements publics qu'il existe de services publics à gérer et donc autant de forme de spécialités. Cela tend à expliquer le succès en nombre de l'établissement public⁸⁵.

Les collectivités territoriales échappent à ce principe car leur compétence est d'abord déterminée par un critère territorial et il leur est traditionnellement reconnu une clause générale de compétence même si celle-ci semble aujourd'hui remise en cause⁸⁶. Il en va de même de l'Etat qui détient la compétence de sa compétence : « *l'Etat par définition n'a pas de spécialité ; il a une vocation générale pour l'ensemble des activités qui ne sont pas soit confiées à une autre personne morale de droit public, soit réservées au secteur privé* »⁸⁷.

L'autonomie quant à elle, va donner vie à l'établissement public et lui permettre d'exercer sa mission de gestion du service public. A la différence des collectivités territoriales qui sont d'abord autonomes, les établissements publics ne le sont que pour

⁸³ J-P. THERON, Recherche sur la notion d'établissement public, LGDJ, 1976.

⁸⁴ B. JEANNEAU, Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative, Sirey, 1954, p. 134.

⁸⁵ Conseil d'Etat – Rapport d'étude sur les établissements publics, *Ibid.*

⁸⁶ C. Constit., 9 décembre 2010, n° 2010-618.

⁸⁷ CE, 29 avril 1970, « Sté Unipain », Lebon 280, concl. Braibant.

une seule raison, qui tient au principe de spécialité : exercer la mission de service public pour laquelle ils ont été créés. Cette autonomie est obtenue principalement par l'octroi de la personnalité juridique, c'est-à-dire par l'aptitude à acquérir des droits et obligations, aptitude partagée là aussi par l'ensemble des personnes publiques spécialisées. La personnalité juridique se décompose traditionnellement en capacité de jouissance qui emporte la faculté d'être titulaire d'un droit et la capacité d'exercice qui est la possibilité d'exercer un droit. Cette dernière ne pouvant s'entendre qu'à travers une personne physique qui exercera ce droit en tant qu'organe de celle-ci. L'autonomie se réalise aussi par l'octroi de la personnalité publique aux côtés de la personnalité juridique. Un établissement public est donc une personne morale de droit public, c'est-à-dire une entité abstraite qui est apte à être sujet de droits et d'obligations. Dans la plupart des cas, le texte à l'origine de la création de la personne publique spécialisée qualifie celle-ci mais dans le silence des textes, la jurisprudence aura recours à des critères de qualifications comme dans la célèbre affaire du Canal de Gignac où le Tribunal des conflits a précisé les critères de l'établissement public⁸⁸.

Cette autonomie se manifeste dans les faits par une individualisation administrative et budgétaire et par le degré d'indépendance financière qu'a l'établissement public, ainsi qu'à travers les relations qu'il entretient avec la ou les personnes morales à l'origine de sa création. Plus la tutelle est faible, plus l'indépendance financière est élevée, plus grande en sera l'autonomie, et inversement.

II. Les différentes catégories d'établissements publics

La distinction cardinale en matière d'établissements publics est celle qui différencie les établissements publics administratifs (EPA) des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC).

Les EPA étant des personnes morales de droit public disposant d'une certaine autonomie administrative et financière afin de remplir une mission d'intérêt général autre qu'industrielle et commerciale, précisément définie, sous le contrôle de l'État ou d'une collectivité territoriale.

⁸⁸ T. confl. 9 décembre 1899, « *Association Syndicale du Canal de Gignac* », GAJA, Dalloz-Sirey, 18^{ème} édition, 2011, p. 45.

A contrario, les EPIC sont des établissements publics ayant pour but la gestion d'une activité de service public de nature industrielle et commerciale.

A côté de la *summa divisio* EPA/EPIC, le législateur est venu définir une multitude de types d'établissements publics que l'on peut classer en établissements publics nationaux ou locaux, en fonction de la nature de la personne publique qui souhaite faire gérer un service public dont elle a en principe la compétence.

La création d'établissements publics nationaux est un procédé utilisé pour la gestion des services publics de l'Etat ; on en comptabilise environ 800⁸⁹. De même, les collectivités territoriales que sont les départements et les communes utilisent le procédé pour la gestion de leurs services publics locaux, on parle alors d'établissements publics locaux. Ceux-ci sont créés par décision de l'assemblée délibérante de la collectivité. Le Code général des collectivités territoriales leur fait une large part dans son Livre quatrième⁹⁰.

Il existe enfin une catégorie appelée établissements publics territoriaux. Ceux-ci sont des établissements publics généralistes de coopération plus ou moins intégrés qui ont la caractéristique commune d'être issus du suffrage universel direct ou indirect. Malgré leur appellation d'établissements publics, ceux-ci sont des groupements de collectivités et non des personnes publiques spécialisées.

Les SDIS ont été qualifiés par la loi d'établissement public sans autre forme de précision. Mais en réalité que sont-ils ? Ne sont-ils pas autre chose ? Ne peuvent-ils pas trouver une place sur l'échelle des personnes publiques, dans ce vaste sous-ensemble que sont les personnes publiques spécialisées, aux côtés des établissements publics ?

Il nous faut donc voir maintenant quelles sont les spécificités de l'établissement public SDIS pour tenter de le qualifier juridiquement de façon correcte.

⁸⁹ Conseil d'Etat – Rapport d'étude sur les établissements publics, *Ibid.*

⁹⁰ CGCT, Dalloz, 15^{ème} éd., 2012, p.125.

Paragraphe 2 : Les spécificités de l'établissement public SDIS

Le service public des secours et de la lutte contre l'incendie est longtemps resté une prérogative communale. C'est par la technique de la régie simple que les communes et les établissements de coopérations intercommunales (EPCI) à compétence incendie ont longtemps géré ce service local. Mais comme nous l'avons vu précédemment, le système en vigueur était hétérogène, et la couverture opérationnelle du territoire national en pâtissait, offrant de nombreuses inégalités quant à la distribution des secours⁹¹.

La loi de 1996 relative aux Services d'incendies et de secours a donc voulu clarifier la nature juridique des Services d'incendies et de secours en rationalisant le service public dont ils avaient la charge. Pour ce faire, le législateur a décidé de créer, dans tous les départements, un établissement public dénommé SDIS⁹², comme le lui permet l'article 34 de la constitution de 1958⁹³.

A. Application de la définition de l'établissement public aux SDIS

Selon la définition retenue précédemment, un établissement public est « *un mode de gestion du service public caractérisé par le fait que le service, tout en étant confié à un organisme public, reçoit une certaine autonomie sous la forme de la personnalité morale* ⁹⁴ ». Appliquons donc celle-ci aux SDIS :

I. Un organisme public

Le service public de lutte contre l'incendie pouvait-il être confié à une personne privée ? Il ne semble pas, notamment en raison des prérogatives de puissance publique qui lui sont rattachées. En effet, l'exercice de celui-ci est intimement lié aux pouvoirs de police administrative des autorités qui en ont la charge (Maire et Préfet pour l'essentiel). Le choix du recours à un organisme public s'imposait donc au législateur, en sachant que la régie communale et intercommunale avait été écartée afin de donner

⁹¹ Cf. *Infra* p. 23.

⁹² L. n° 96-369 du 3 mai 1996, op. cit. , p. 13

⁹³ Constitution du 4 octobre 1958, article 34 : « *La loi fixe les règles concernant : ...la création de catégories d'établissements publics ;* »

⁹⁴ Cf. *Infra* p.38

plus d'efficience à l'ancien système. Les SDIS sont donc bien des personnes morales de droit public (établissement public administratif). Les principales conséquences sont que le personnel a la qualité d'agent public, que l'établissement est soumis aux règles de la comptabilité publique et à celles du Code des marchés publics et que les décisions des dirigeants sont susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif.

II. Décentralisé qui reçoit une certaine autonomie de la loi.

Le texte fondateur est clair et sans équivoque : « *Il est créé dans chaque département un établissement public dénommé « service départemental d'incendie et de secours » ...* »⁹⁵. Cet article du CGCT créant le nouvel établissement public satisfait aux conditions constitutionnelles de l'article 34 puisqu'il est issu de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux Services d'incendies et de secours.

Cet acte créateur donne par la même la personnalité morale au nouvel organisme public, lui apportant ainsi les bases de l'autonomie propre aux établissements publics.

Toutefois, une première spécificité apparaît ici. En effet, si le recours à l'établissement public est un procédé de décentralisation par service, il apparaît clairement que dans le cas des SDIS, la gestion du service public va s'exercer dans un cadre territorial défini : celui du département. Est-ce à dire que dans ce cas on cumulerait les deux types de décentralisation : par service et territoriale ? Il semble que cela soit à écarter car dans le cas des SDIS, plutôt que d'une décentralisation, il conviendrait de parler, à l'inverse, de centralisation puisque nous sommes passés d'un échelon communal ou intercommunal à un échelon départemental. A ce titre, les SDIS sont plus proches des EPCI que d'une université ou d'un hôpital par exemple. Il s'agirait donc d'une sorte d'établissement public territorial regroupant à la fois le Département comme entité juridique, mais aussi l'ensemble des communes et des EPCI à compétence incendie de ce territoire. Ce nouveau groupement de collectivités locales étant qualifié par la loi d'établissement public essentiellement pour lui octroyer la personnalité morale sans en faire une nouvelle collectivité territoriale. Mais cette proximité par leur objet et leur caractère renforce le sentiment de confusion entre personnes administratives

⁹⁵ Art. L. 1424-1 du CGCT

territoriales et personnes administratives spéciales : les établissements publics territoriaux sont l'expression de cette ambiguïté.

Mettons maintenant les SDIS à l'épreuve des critères fondamentaux de l'établissement public dégagé par le Professeur Théron.

B. Application des critères fondamentaux aux SDIS

Les établissements publics sont créés pour gérer une mission de service public qui, pour être menée à bien, exige l'individualisation d'organes et de moyens. Qu'en est-il donc du critère de spécialité des SDIS ? Le législateur de 1996 a répondu de façon floue à cette question en confiant en propre aux Services d'incendies et de secours (SIS) les missions de prévention, de protection et de lutte contre les incendies⁹⁶. Et d'ajouter des missions partagées avec d'autres services : la protection et la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, l'évaluation et la prévention des risques technologiques ou naturels et les secours d'urgence⁹⁷. Enfin, les rédacteurs concluent en stipulant : « *Dans le cadre de leurs compétences, ils exercent les missions suivantes : 1° La prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile ; 2° La préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours ; 3° La protection des personnes, des biens et de l'environnement ; 4° Les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation* »⁹⁸.

L'établissement public SDIS n'a donc pas été créé pour recueillir dans son objet l'ensemble des missions du service public de lutte contre l'incendie prévues à l'article L. 1424-2 alinéa 1 du CGCT puisque celles-ci sont partagées entre tous les SIS, que ce soit les SDIS ou bien les autres SIS (corps communaux ou intercommunaux, unités militaires). Les SDIS ne réalisent donc pas l'unité du service public.

Malgré ce fait, le législateur a ajouté des organes et des moyens auxquels il a donné les compétences nécessaires afin de pouvoir mener à bien ces missions. Les SDIS se sont ainsi vu dotés d'un Conseil d'administration (CASDIS) reflétant la composition de l'assemblée

⁹⁶ Codifié à l'article L. 1424-2 alinéa 1 du CGCT.

⁹⁷ Art. L. 1424-2 alinéa 2 du CGCT.

⁹⁸ Art. L. 1424-2 dernier alinéa du CGCT

délibérante, d'une direction, d'un budget, bref, de tous les attributs nécessaires pour mener à bien la mission de service public dont ils étaient investis, bien que celle-ci ne soit pas totale.

Les SDIS répondent donc bien à un principe de spécialité : ils ont été créés dans le but de satisfaire au service public de lutte contre l'incendie (en partie) et de contribuer aux secours en général avec les autres professionnels ayant compétence en la matière.

Mais qu'en est-il du second critère ? Quelle est leur part d'autonomie nécessaire à tout établissement public ?

Les SDIS sont dotés de la personnalité morale, et de celle-ci découle des conséquences de principe : comme toute personne morale, les SDIS sont sujets de droit et à ce titre, ils sont dotés d'un patrimoine propre et peuvent accomplir tous les actes juridiques nécessaires à la vie de l'établissement public, tels que signer des contrats, ester en justice ...etc. De même, en matière financière, cette autonomie se traduit par le fait que les SDIS ont un budget propre, établi par l'établissement lui-même et non par les collectivités dont ils dépendent ou même de l'Etat via les Préfectures. Ce budget spécial est alimenté par des ressources propres (contributions, subventions, emprunts, libéralités entre autres). Jusqu'ici, rien que de très classique. Toutefois, cette autonomie des établissements publics a une contrepartie qui s'exerce par l'entremise d'un contrôle de tutelle. Or les SDIS semblent échapper à ce contrôle prévu par la théorie classique, la loi de 1996 codifiée à l'article L 1424-3 du CGCT énonçant que « *les services d'incendie et de secours sont placés pour emploi sous l'autorité du maire ou du préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police.* ». La tutelle administrative, bien qu'elle n'apparaisse pas littéralement, se réalise ici dans la composition et les pouvoirs octroyés au conseil d'administration du SDIS, ce dernier reflétant les rapports entre l'établissement public, les autorités locales⁹⁹ et l'Etat¹⁰⁰ dans une moindre mesure (par analogie avec les réunions des Conseils Généraux, le préfet n'assiste pas aux travaux du CASDIS mais délègue son directeur de cabinet). Le Conseil Général, bien que prépondérant dans les CASDIS¹⁰¹, n'intervient que ponctuellement, et seulement pour avis, afin de se

⁹⁹ Art. L. 1424-24 du CGCT

¹⁰⁰ Art. L. 1424-25 du CGCT : « *Le préfet ou son représentant assiste de plein droit aux séances du conseil d'administration.* »

¹⁰¹ Art. L. 1424-24-1 alinéa 2 du CGCT (« *le nombre de sièges attribués au département ne peut être inférieur aux trois cinquièmes du nombre total de sièges* »)

prononcer sur des documents structurants, tel le SDACR¹⁰². Les SDIS sont donc là aussi plus proche des établissements publics territoriaux que d'autres formes d'établissements soumis à une tutelle administrative « classique ».

Mais l'autonomie des SDIS est-elle bien réelle ? Car si en principe elle découle de l'attribution de la personnalité morale, dans les faits elle passe nécessairement par une réelle indépendance financière. Or, depuis la loi de 2002 relative à la démocratie de proximité et celle de 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile, un double phénomène est venu remettre en cause cette autonomie financière. En effet, les Départements se sont imposés progressivement comme chef de file au sein des SDIS en prenant en charge les évolutions financières futures, alors que la participation des communes et des EPCI était plafonnée, et ce à leur demande. Si aujourd'hui la répartition des financements entre les départements et les autres collectivités (communes et EPCI) ne semble pas trop importante en moyenne¹⁰³, la tendance pourrait se creuser à l'avenir. Depuis la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours et les retouches apportées en 2002 et en 2004, les départements n'ont eu de cesse de gagner en importance, ils se sont ainsi vus confirmés comme « chef de file » financier des SDIS. L'augmentation des budgets, conséquence de la remise à niveau de l'héritage des corps communaux, a été quasiment absorbée par eux seuls. En moyenne en France, 54 % du financement des SDIS sont assurés par des contributions provenant des Conseils Généraux, le reste étant à la charge des communes et EPCI. Toutefois, certains départements ont poussé à son comble la logique de la « départementalisation financière » en assurant la quasi-totalité du financement : tel est le cas du Conseil général de l'Essonne (CG 91) qui finance la section de fonctionnement du SDIS 91 à hauteur de 98 %.¹⁰⁴

Quelque soit la répartition retenue, la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 a dans son article 59 rendue obligatoire la signature d'une convention pluriannuelle entre les SDIS et les Conseils Généraux¹⁰⁵. Cette convention vient consacrer les relations privilégiées entre les deux acteurs puisque cette obligation ne se retrouve pas pour les autres collectivités locales ; mais elle se veut aussi comme un outil de gestion prévisionnelle donnant de la lisibilité et de

¹⁰² Art. L. 1424-7 alinéa 3 du CGCT introduit par la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

¹⁰³ Les statistiques financières des services d'incendie et de secours, édition 2010, DSC/DGFP

¹⁰⁴ Site du SDIS de l'Essonne : sdis91.fr

¹⁰⁵ Art. L. 1424-35 alinéa 2 du CGCT

la prévisibilité entre les SDIS et les Conseils Généraux.

Dernier signe visible de cette volonté de rapprochement, la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 a fait du président du Conseil Général, le président de droit du conseil d'administration du SDIS.¹⁰⁶ Cependant cette prépondérance du Conseil Général au sein des SDIS n'est pas sans risque pour l'autonomie des jeunes établissements publics. Preuve en est la crise survenue au sein du SDIS du Puy-de-Dôme en 1999 entre le Président de l'établissement public et le Conseil Général avec en toile de fond une divergence sur le concept d'autonomie : le débat tourna court puisque le Président du SDIS démissionna en janvier 2000¹⁰⁷.

La suppression des contributions communales et intercommunales avait été programmée en 2002 par la loi sur la démocratie de proximité¹⁰⁸ mais le législateur a finalement fait marche arrière notamment sous la pression conjointe de l'Association des Maires de France (AMF) ainsi que de la Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers Français (FNSPF) qui souhaitaient que les communes continuent à entretenir un lien avec les pompiers, et que les SDIS conservent leur autonomie vis-à-vis des Conseils Généraux. Aujourd'hui, le montant total des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ne peut pas excéder le montant global des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale de l'exercice précédent, augmenté de l'indice des prix à la consommation et, le cas échéant, du montant des contributions de transfert à verser par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sollicitant le rattachement de leurs centres de secours et d'incendie (CIS) au service départemental.¹⁰⁹

Les communes et les EPCI ne sont donc plus les bailleurs de fonds des futurs besoins des SDIS mais ils n'en restent pas moins des acteurs encore très présents, notamment en matière immobilière puisque ces personnes publiques sont très majoritairement (plus de 75 %) restées propriétaires des Centres d'Incendie et de Secours (CIS)¹¹⁰, comme le leur autorisait la loi de 1996.

¹⁰⁶ Art. L. 1424-27 du CGCT

¹⁰⁷ CHAMARD-HEIM, *Services Départementaux d'Incendie et de Secours : Faut-il étatiser les SDIS ?* p.30.

¹⁰⁸ Article 121 (abrogé) de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

¹⁰⁹ Art. L. 1424-35 du CGCT

¹¹⁰ ADF et Cabinet François Lamotte « Enquête SDIS 2008 » p 27

L'autonomie des SDIS est donc de plus en plus « relative ». L'indépendance administrative et budgétaire est mise à mal par les rapprochements avec les Conseils Généraux, qu'ils soient dictés par un souci d'efficience (mutualisation du coût de certaines opérations) ou plus simplement par l'affirmation du postulat suivant « qui paie, commande ! ».

Les SDIS sont donc des organismes territoriaux de coopération inter-collectivités ayant reçu une certaine autonomie, et qui exercent une activité de service public. Ils sont à la croisée des établissements publics territoriaux et des établissements publics locaux puisqu'ils n'ont pas seulement une vocation spécialisée (la gestion du service public dont ils ont partiellement la charge) mais aussi une vocation territoriale (regroupement des collectivités territoriales et des groupements de collectivités du département).

Section 2 : Intérêts de la discussion : les incidences du choix de l'établissement public comme mode de gestion du service public

Pourquoi débattre ainsi du choix fait par le législateur et par la même s'interroger sur la qualification d'établissement public donnée aux SDIS ?

Si l'on s'en tient à la lettre du texte alors, cette qualification emporte plusieurs incidences et pas des moindres. La première est liée à l'incertitude permanente sur la qualification réelle des SDIS, la seconde à la responsabilité pénale de l'établissement public.

Paragraphe 1 : Des incertitudes subsistent quant à la qualification réelle des SDIS

Les SDIS sont des établissements publics de par la loi, c'est une certitude, nous l'avons vu. Mais à quelle catégorie de ces derniers peut-on les rattacher ? Ne peut-on voir en eux une catégorie de personnes publiques spécialisées à part entière plutôt qu'un type d'établissement public ?

Si l'on se réfère au Code Général des Collectivités Territoriales, les SDIS apparaissent dans le livre quatrième, relatif aux services publics locaux, « coincés » entre les Musées et les Bibliothèques. Or nous l'avons vu, les SDIS empruntent plus d'éléments à la coopération locale et aux collectivités locales qu'aux établissements publics dits « classiques ». Un SDIS n'est-il pas plus proche dans les faits d'un groupement de collectivités que d'un musée d'art

moderne ? Un SDIS n'est-il pas une forme originale d'établissement comme seule cette catégorie de personne publique peut en générer ? Toutes ces interrogations jettent le trouble et le doute sur ce qu'est un SDIS au-delà de toute insertion laconique dans une loi. Ne sont-ils pas à l'image de cet « hybridisme républicain »¹¹¹ sur lequel repose les Services d'incendie et de secours français, alliant mixité entre professionnels et volontaires, insertion locale et responsabilité politique ?

La jurisprudence semble elle aussi quelque peu hésitante quant au classement des SDIS dans une catégorie précise d'établissement public, voire même parfois comme personne publique distincte des collectivités territoriales.

A titre d'exemple, la Cour administrative d'appel de Douai dans un considérant des plus succincts conclue que les SDIS ne sont pas des EPCI¹¹², mais elle ne précise pas à quelle catégorie d'établissements publics ils appartiennent. Allant dans un sens quelque peu similaire, le tribunal correctionnel de Chambéry, dans un jugement en date du 21 septembre 2007 énonce que « *le SDIS de la Savoie n'est pas une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales et il est qualifié expressément par la loi d'établissement public ...* »¹¹³.

Mais contre toute attente, la chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Limoges, prenant à contre-pied les deux décisions précitées, décide de suivre l'analyse du juge d'instruction initialement saisi et retient le raisonnement suivant : « *qu'enfin, comme le relève à juste titre le juge d'instruction, en vertu de l'article 121-2, alinéa 2, du Code pénal, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsable pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'une activité susceptible de faire l'objet d'une délégation de service public ; que la formation opérationnelle des pompiers volontaires organisée par le SDIS, comme l'activité du service d'incendie et de secours est insusceptible de délégation dans la mesure où la **loi elle-même** (article L. 1424-1 du CGCT) **confie spécialement à la collectivité territoriale la gestion du service**, quand bien même ce service serait doté de la personnalité morale et pourvu d'un conseil d'administration ; que dans la mesure où*

¹¹¹ PADIOLEAU, « *La fin des sapeurs-pompiers républicains : politiques et expériences de services collectifs post-modernes de proximité* », p. 13

¹¹² CAA de Douai, 3^{ème} ch., 18 mars 2004, SDIS du NORD, n° 01DA01110.

¹¹³ TC Chambéry, 21 septembre 2007, n° 1176/2007.

l'activité relève de la classe de celles non déléguables, la recherche de la responsabilité pénale de la personne morale est exclue. »¹¹⁴. Cette juridiction judiciaire fait donc des SDIS une collectivité territoriale (ou plus vraisemblablement dans son raisonnement, un groupement de collectivités).

Le côté territorial marqué des SDIS perturbe donc la conception classique – ne parle-t-on pas de « départementalisation » des SDIS ? - et s'il est certain que ceux-ci ne sont pas des collectivités territoriales ou des EPCI à proprement parler, il faut bien avouer qu'ils sont un peu plus qu'un établissement public de conception traditionnelle. L'intérêt d'une telle discussion prend tout son sens lorsque l'on étudie la responsabilité pénale des SDIS en tant que personne morale.

Paragraphe 2 : L'incidence sur la responsabilité pénale des SDIS

Depuis l'adoption du nouveau Code pénal en 1992¹¹⁵, les collectivités publiques et les personnes de droits publics en général peuvent, dans certaines conditions, être pénalement responsables d'infractions commises pour leur compte. Si la loi¹¹⁶ exclue la responsabilité pénale de l'Etat et limite celle des collectivités territoriales (Régions, Départements et Communes) et de leurs groupements, aux activités susceptibles de faire l'objet d'une délégation de service public, il n'en va pas de même pour les établissements publics. Les SDIS se trouvent donc dans une situation paradoxale qui tient à l'absence d'homogénéité des Services d'incendie et de secours de ce pays. En effet, une application littérale de ce texte aboutit à ce que les Services d'incendie et de secours relevant de la compétence directe de l'Etat soient pénalement irresponsables : tel est le cas de la Brigade des sapeurs-pompiers de

¹¹⁴ Cass. crim., 3 mars 2009, n° 08-85.720

¹¹⁵ L. n° 92-683 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions générales du code pénal.

¹¹⁶ Art. 121-2 du Code pénal : « *Les personnes morales, à l'exclusion de l'Etat, sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7, des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants. Toutefois, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public. La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits, sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3* ».

Paris ou des Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile (UIISC). Il en va de même des corps communaux de sapeurs-pompiers qui relèvent de la compétence des communes et qui sont donc irresponsables pénalement eux aussi, car leur activité n'est pas susceptible de faire l'objet d'une délégation, en vertu du principe qui veut que « *la police administrative ne se délègue pas* ». Par contre, les SDIS, personnes morales de droit public distinctes de l'Etat et des collectivités territoriales ou de leurs groupements, s'exposent particulièrement à des poursuites judiciaires puisque leur responsabilité pénale pourra être pleinement recherchée. Un des effets surprenant de ce texte est qu'une même faute dommageable n'aura pas les mêmes conséquences en fonction du statut de l'agent qui l'aura commise : pompier communal, agent de l'Etat ou sapeur-pompier d'un SDIS. Ce dernier pourra engager la responsabilité pénale de l'établissement public par son comportement lors d'une intervention alors que pour des faits similaires, son homologue militaire ou pompier communal n'en aura pas la possibilité. Conscient de cette épée de Damoclès pesant sur leur tête, les SDIS se sont vus dans l'obligation de provisionner en ce sens des sommes parfois conséquentes sur leur budget, sous peine de voir leurs finances mises à mal par une éventuelle condamnation à une peine d'amende majorée¹¹⁷ (la dissolution ne pouvant être envisagée pour une personne morale de droit public).

L'incidence de la qualification des SDIS par le juge est donc fondamentale en cas d'action en responsabilité pénale contre l'établissement. Le seul cas jurisprudentiel à ce jour nous a été délivré par le Tribunal correctionnel de Chambéry¹¹⁸, à l'occasion d'un sinistre meurtrier qui avait défrayé la chronique en 2002. Nous avons vu précédemment que les juges du premier degré avaient admis sans réserve la responsabilité du SDIS en décidant qu'« *Aux termes des dispositions de l'article L. 1424-1 du Code général des collectivités territoriales, les SDIS sont des « établissements publics ». Le SDIS de la Savoie n'est pas une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales et il est qualifié expressément par la loi d'établissement public, doté d'un conseil d'administration et représenté par son président. Le*

¹¹⁷ Article 131-38 du Code pénal : « *Le taux maximum de l'amende applicable aux personnes morales est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques par la loi qui réprime l'infraction. Lorsqu'il s'agit d'un crime pour lequel aucune peine d'amende n'est prévue à l'encontre des personnes physiques, l'amende encourue par les personnes morales est de 1 000000 Euros* ».

¹¹⁸ TC de Chambéry du 21 septembre 2007 précit.

SDIS est donc pénalement responsable des infractions commises, pour son compte, par ses organes ou représentant, conformément aux dispositions de l'article 121-2 du Code pénal ».

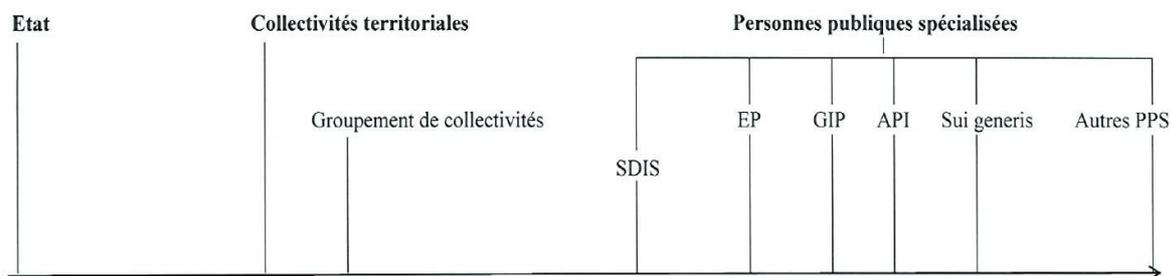
Si dans une affaire similaire la conception développée par la chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Limoge précitée avait été retenue, le SDIS de la Savoie n'aurait même pas été partie au procès.

Il y a donc un réel enjeu financier pour les SDIS en la matière, et outre l'iniquité entre les grandes catégories de personnes publiques, il semble opportun de convenir que les SDIS ne sont pas des établissements publics classiques, et qu'ils sont une nouvelle illustration d'une notion qui se voulait malléable, mais qui a atteint ses limites fédératrices. Les SDIS sont donc des personnes publiques hybrides qui empruntent à la théorie classique des établissements publics mais aussi aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

Nous pensons donc qu'il serait plus juste de classer les SDIS au sein des personnes publiques spécialisées et d'en faire ainsi une catégorie particulière partageant des critères avec celle des établissements publics mais s'en différenciant aussi sur de nombreux points de par leur originalité.

Si l'on essaye de schématiser sur une échelle graphique les personnes publiques françaises en incluant les SDIS, voici ce que cela pourrait donner :

LES PERSONNES PUBLIQUES FRANCAISE



LES PERSONNES PUBLIQUES SPECIALISEES

SDIS Etablissement Public Groupement d'Intérêt Public Autorités Publiques Indépendantes Personne publique Sui Generis Autres Personnes Publiques Spécialisées

Chapitre 2 : Discussion sur la notion de patrimoine

« A l'homme de la rue, [...] nul n'a jamais pu faire croire que son patrimoine fût autre chose que l'ensemble de ses seuls biens. Meubles ou immeubles, corporels ou incorporels, seuls les biens sur lesquels une personne détient actuellement des droits font dans son esprit partie de son patrimoine »¹¹⁹

L'homme a de tout temps et quelques soient les différences de régimes ou de cultures, eu une affection naturelle à s'approprier les choses qui l'entourent et ainsi à se constituer un patrimoine. Mais ce concept de patrimoine en France ne recouvre pas la même signification en fonction de l'angle par lequel on l'aborde. Ainsi, d'un point de vue généraliste, la définition retenue par les dictionnaires de référence est relativement large : le nouveau Petit Robert¹²⁰ définit le patrimoine comme un « **héritage du père** » (qui vient du latin *patrimonium*) et par extension : « 1. Biens de famille, biens que l'on a hérité de ses ascendants. 2. « L'ensemble des droits et des charges d'une personne appréciables en argent » (Planiol). ♦ Ensemble des biens corporels et incorporels et des créances nettes d'une personne (physique ou morale) ou d'un groupe de personne, à une date donnée. 3. Ce qui est considéré comme un bien propre, comme une propriété transmise par les ancêtres ». Cette définition rattache le patrimoine à des notions comme la famille, les personnes, et elle s'inscrit dans une logique de transmission.

D'un point de vue juridique, le patrimoine a donné lieu à une célèbre théorie abstraite¹²¹, qui bien que souvent critiquée, n'en est toujours pas moins active. Celle-ci, systématisée par les

¹¹⁹ A. SERIAUX, « La notion juridique de patrimoine. Brèves notions civilistes sur le verbe avoir », RTD civ. 1994, p. 802.

¹²⁰ ROBERT, REY-DEBOVE, et REY, *Le nouveau Petit Robert*.

¹²¹ Cours de droit civil français, 6e éd., par Esmein, § 573 à 575, T. 9, 1953.

Professeurs Charles AUBRY (1803-1883) et Charles RAU (1803-1877), est à la base de la conception positive française de la notion de patrimoine¹²². Cette théorie marque un attachement indéfectible à la personne, qu'elle soit physique ou morale : « *Le patrimoine est l'ensemble des biens d'une personne, envisagé comme formant une universalité de droit, c'est-à-dire une masse de biens qui, de nature et d'origine diverses, et matériellement séparés, ne sont réunis par la pensée qu'en considération du fait qu'ils appartiennent à une même personne. L'idée de patrimoine est le corollaire de l'idée de personnalité* ». Elle a été remise en cause récemment en France¹²³ alors que des pays étrangers comme l'Allemagne connaissent depuis fort longtemps des alternatives à l'unicité¹²⁴ du patrimoine. Et elle trouve ses détracteurs dans ceux qui souhaitent l'adoption d'un patrimoine d'affectation dissocié de la personne elle-même¹²⁵.

Il en découle que tout comme les personnes physiques, les personnes morales ont un patrimoine « corollaire » de leur personnalité. Et ce qui vaut pour les personnes morales de droit privé, vaut pour celles de droit public, à quelques ajustements près. Les personnes publiques disposent donc, comme toute personne juridique, d'un patrimoine destiné à leur permettre de fonctionner, de remplir les missions qui leurs sont dévolues et de gérer leurs investissements.

Ainsi, les personnes morales de droit public que sont l'Etat, les collectivités territoriales et les personnes publiques spécialisées, possèdent un patrimoine qui constitue leur domaine. A l'égal du patrimoine des personnes morales de droit privé, le domaine des personnes publiques est une universalité de droits, composée de l'ensemble des biens et des obligations de cette personne. Il se démarque de celui des personnes privées en ce qu'il « n'est pour personne » comme le soulignait le professeur Proudhon, et qu'il doit faire l'objet d'une attention particulière de la part de ses gestionnaires. Les SDIS, personnes morales de droit public, ont donc à ce titre un patrimoine, attribut de leur personnalité.

¹²² J.L. HAPERIN, *Histoire du droit privé français depuis 1804*, PUF, 1996, p. 66, n° 34.

¹²³ Rev. Droit civil, décembre 2010 ; réflexions croisées : La théorie du patrimoine : unité ou affectation ?

¹²⁴ Rev. Droit civil, décembre 2010 ; « *Le patrimoine d'affectation en droit allemand, notamment en droit des sûretés* », T. RIEHM, docteur en droit, Université de Munich.

¹²⁵ Art. L. 526-6 du Code de commerce : « *Tout entrepreneur individuel peut affecter à son activité professionnelle un patrimoine séparé de son patrimoine personnel, sans création d'une personne morale* ».

Mais ce patrimoine, ensemble de biens et d'obligations, vaut tout autant pour sa théorie que pour les éléments qui le composent. En effet, le droit patrimonial repose en grande partie sur la classification de ces éléments et notamment celle des biens qui est souvent présentée par la doctrine¹²⁶ comme la « *summa divisio* ». La distinction entre droits réels et droits personnels est quant à elle plus technique.

Le Code civil, source en la matière, énonce dans un article d'une grande simplicité, que : « *Tous les biens sont meubles ou immeubles* »¹²⁷. La répartition des biens d'un patrimoine se fait donc entre les immeubles d'une part et les meubles d'autre part.

L'article 517 du Code civil nous apprend que les biens sont des immeubles par nature, par destination ou par l'objet auquel ils s'appliquent.

- Les immeubles par nature sont le sol¹²⁸ et l'ensemble des biens incorporés à celui-ci comme les bâtiments ou les végétaux et les arbres¹²⁹.

- Les immeubles par destination sont « *les animaux et les objets que le propriétaire d'un fonds y a placé pour le service et l'exploitation de ce fonds ...* »¹³⁰ ainsi que « *les effets mobiliers que le propriétaire a attaché au fonds à perpétuelle demeure* »¹³¹. Il s'agit ici de l'ensemble des biens d'équipement et de production affectés à l'exploitation de l'immeuble et des éléments d'ornementation qui ne sont pas matériellement incorporés au fonds mais qui ont fait l'objet d'un aménagement spécial approprié.

- Les immeubles par l'objet auquel ils s'appliquent sont de trois espèces : les premiers sont les droits réels immobiliers dont un tiers peut être investi sur la chose d'autrui. Tel est le cas de l'usufruit sur une chose immobilière, les servitudes ou revendications de l'article 526 du Code civil. Les seconds sont les exceptionnels cas de créances immobilières (cas d'un immeuble vendu non déterminé lors de la vente), et enfin les troisièmes et derniers sont les actions

¹²⁶ G. CORNU, *Droit Civil, Introduction, Les personnes, Les biens*. Montchrestien, 11^{ème} éd., p.393.

¹²⁷ Art. 516 du c.civ.

¹²⁸ Art. 518 c.civ.

¹²⁹ Art. 520 c.civ.

¹³⁰ Art. 524 c.civ.

¹³¹ Art. 524 c.civ. dernier alinéa.

immobilières pétitoires (revendication de la propriété) ou possessoires (protection de la propriété).

La catégorie des meubles se subdivise elle aussi en deux sous-catégories : celle des meubles corporels qui sont des biens et celle des meubles incorporels qui sont des droits.

Les meubles corporels comportent les meubles par nature de l'article 528 du Code civil qui sont, outre les animaux, les choses inanimés qui ne peuvent « *changer de place que par l'effet d'une force étrangère* » ainsi que les matériaux énoncés à l'article 532 du même Code. Cette catégorie est la plus importante, celle des meubles par anticipation est plus réduite, ces derniers ayant une attache avec le fond temporaire, car destinés à être prochainement séparés. Tel est le cas des récoltes sur pied ou des matériaux des carrières avant leur extraction.

Les meubles incorporels sont quant à eux des droits mobiliers. Il en existe deux catégories :

- Les droits mobiliers par objet auxquels ils s'appliquent sont de trois sortes :

Les premiers sont les ***droits réels mobiliers*** : ceux-ci sont des droits qu'un tiers détient sur la chose meuble d'autrui, notamment l'usufruit.

Puis vient l'importante catégorie des ***droits personnels mobiliers*** (créances mobilières) car dans la plupart des cas, le créancier d'une obligation (de faire ou de ne pas faire) est titulaire d'un tel droit.

Enfin viennent les ***actions mobilières*** qui recouvrent l'ensemble des actions en justice tendant à la reconnaissance d'un droit réel mobilier ou d'un droit personnel mobilier, celles-ci regroupant notamment l'ensemble des actions contractuelles et/ou délictuelles en dommages-intérêts.

- Les droits mobiliers par détermination de la loi sont eux aussi de trois sortes :

Nous retrouvons les ***parts sociales de l'article 529 alinéa 1 du Code civil***¹³² : sont concernés comme meubles, l'ensemble des droits des associés et ce, quelque soit le type de la société.

¹³² Art. 529 c.civ. alinéa 1 : « *Sont meubles par la détermination de la loi les obligations et actions qui ont pour objet des sommes exigibles ou des effets mobiliers, les actions ou intérêts dans les compagnies de finance, de commerce ou d'industrie, encore que des immeubles dépendant de ces entreprises appartiennent aux compa-*

Les rentes de l'alinéa 2¹³³ de l'article susvisé sont elles aussi considérées par la loi comme des meubles.

Enfin, la loi considère **les propriétés incorporelles** comme des biens meubles, tel est le cas du droit dévolu par un auteur sur ses œuvres littéraires ou artistiques.

La distinction des biens meubles et des biens immeubles est donc le principal clivage des éléments du patrimoine. Toutefois, nous ne devons pas occulter la distinction entre droits réels et droits personnels qui domine elle aussi l'ensemble du droit du patrimoine.

Les droits réels sont ceux pour lesquels leur titulaire dispose d'un « *pouvoir immédiat sur une chose* »¹³⁴ (« *jus in re* »). Ils se déclinent en droits réels principaux et droits réels accessoires. Les premiers donnent la possibilité à leur titulaire de tirer directement d'une chose tout ou partie de son utilité économique : tel est le cas de la propriété, des droits réels démembres ou des servitudes. Les seconds sont liés à l'existence d'une créance dont ils garantissent le recouvrement, ils ne donnent à leur titulaire qu'une garantie éventuelle, c'est le cas de l'hypothèque ou du gage.

Les droits personnels sont ceux en vertu duquel un débiteur s'est obligé envers un créancier à accomplir une certaine prestation. Ils sont synonymes de droit de créance du côté actif et de dette du côté passif ; on nomme ce droit : obligation.

La distinction entre droit réel et droit personnel tient donc entre les différences de rapports qui existent. Le droit réel étant le rapport qu'entretient une personne avec une chose alors que le droit personnel est un rapport entre deux personnes relativement à ce qui est dû.

Patrimoine, biens et droits patrimoniaux sont donc intimement liés et forment les notions fondamentales du droit patrimonial. Nous verrons donc dans une première section quel est le patrimoine des personnes morales de droit public (Section 1) puis dans une seconde celui des SDIS (Section 2).

gnies. Ces actions ou intérêts sont réputés meubles à l'égard de chaque associé seulement, tant que dure la société. »

¹³³ Art. 529 c.civ. alinéa 2 : « *Sont aussi meubles par la détermination de la loi les rentes perpétuelles ou viagères, soit sur l'Etat, soit sur des particuliers* ».

¹³⁴ G. Cornu, *Droit Civil, Introduction, Les personnes, Les biens*. Montchrestien, 11^{ème} éd., précit., p. 420.

Section 1 : Le patrimoine des personnes morales de droit public

L'apparition de la notion de patrimoine public est intimement liée à celle de l'émergence d'un Etat et d'institutions locales. Les biens personnels du souverain et ceux de la Couronne ont été distingués par le droit pour rattacher ces derniers à la domanialité publique et de ce fait les rendre indisponibles.

Le patrimoine des personnes publiques, à la différence de celui des personnes privées, n'est pas unitaire mais il est envisagé sous l'aspect de la domanialité : on parle de Domaine. L'ensemble des biens des personnes publiques se subdivise en deux masses de dépendances : celles du domaine public et celle du domaine privé¹³⁵. Le Code Général de la Propriété des Personnes Publiques¹³⁶ a maintenu cette dualité entre domaine public et domaine privé et ce malgré l'idée avancée par certains auteurs que celle-ci était un peu obsolète¹³⁷. C'est pourquoi il est possible de parler du patrimoine des personnes publiques au pluriel puisque la domanialité est duale et qu'elle s'inscrit dans la théorie plus large de la propriété des personnes morales de droit public. La propriété est ici envisagée comme le rapport de droit qui unit les personnes publiques à leur patrimoine.

Les biens appartenant aux différentes personnes publiques se décomposent en biens mobiliers et immobiliers, corporels ou incorporels et ce de façon assez classique, suivant ainsi les biens des personnes privées. Ils sont ensuite ventilés selon leur nature ou l'affectation qu'ils servent en biens du domaine public et biens du domaine privé.

¹³⁵ David Beauregard-Berthier O. De. *La justification actuelle de la distinction entre le domaine public et le domaine privé*. Thèse de doctorat. Aix-en-Provence, Bouches-du-Rhône ; Marseille, France : Université Paul Cézanne, 1994. 438 p.

¹³⁶ Le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), pris par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques, et entré en vigueur au 1^{er} juillet 2006, regroupe l'ensemble des dispositions législatives afférentes à la gestion du domaine public et privé des personnes publiques.

¹³⁷ Valoriser les patrimoines publics et privés des collectivités territoriales, Actes du colloque de l'AFAC, 16 octobre 2008.

Au sens de la comptabilité publique, et notamment de l'instruction budgétaire et comptable M 61, le patrimoine immobilier renvoie au concept d'actifs immobiliers, lesquels comprennent tous les biens destinés à servir de façon durable à l'activité de l'établissement.

Section 2 : Le patrimoine des SDIS

Si nul aujourd'hui ne conteste plus aux SDIS la capacité à avoir un patrimoine, il faut s'intéresser à la composition de celui-ci afin de l'étudier. La « summa divisio » du Code civil¹³⁸ trouve bien sûr à s'appliquer, les biens immeubles étant en principe ceux que l'on ne peut pas déplacer, notamment les bâtiments, alors que les meubles sont ceux qui peuvent l'être (article 528¹³⁹ du Code civil), bien que le critère n'ait pas une portée absolue. Le patrimoine des SDIS est donc composé de biens mobiliers, les plus nombreux et les plus variés, qui n'appellent pas de questions particulières, à la différence des biens immobiliers qui nécessitent que l'on prenne le temps de la réflexion.

Les biens mobiliers qui composent le patrimoine des SDIS servent à faire fonctionner l'établissement public et à réaliser la mission de service public objet de celui-ci. Ils se décomposent de façon assez classique en biens mobiliers corporels et biens mobiliers incorporels.

Les biens mobiliers corporels sont les plus nombreux et les plus variés. Ils correspondent à des « *choses qui sont des objets de droits et qui par leur nature physique font partie du monde sensible* »¹⁴⁰. La liste de ceux-ci est importante et fluctuante ; en font partie les fameux camions de pompiers, les tuyaux, les lances ...etc.

Les biens mobiliers incorporels sont des biens qui n'ont pas de réalité sensible mais tirent leur existence d'une construction juridique. Tel va être le cas des logiciels informatiques utilisés

¹³⁸ Art. 516 c.civ. « *Tous les biens sont meubles ou immeubles* »

¹³⁹ Art. 528 c.civ. « *Sont meubles par leur nature les animaux et les corps qui peuvent se transporter d'un lieu à un autre, soit qu'ils se meuvent par eux-mêmes, soit qu'ils ne puissent changer de place que par l'effet d'une force étrangère.* »

¹⁴⁰ Lexique des termes juridiques, Dalloz, 14^{ème} édition, p. 73.

par les SDIS que ce soit pour la gestion administrative de l'établissement public ou ceux ayant trait à la gestion opérationnelle de l'alerte.

Les biens immobiliers des SDIS quant à eux, se composent de l'ensemble des bâtiments nécessaires au fonctionnement de l'établissement public spécialisé.

Si la détermination des biens mobiliers qui entrent dans la composition du patrimoine des SDIS ne pose pas de problèmes particuliers, il faut bien avouer qu'il n'en va pas de même avec la connaissance précise des biens immeubles. En effet, la dévolution immobilière opérée suite à l'adoption de la loi de 1996 relative aux Services d'incendie et de secours n'a pas simplifié la lisibilité du patrimoine des SDIS.

Les propos liminaires nous ont permis de clarifier la place des SDIS dans l'organisation administrative Française et de nous interroger sur le statut juridique adopté et ses conséquences sur la vie du nouvel établissement public spécialisé.

Il nous faut maintenant aller plus avant dans le cœur du sujet et nous interroger sur la véritable consistance du patrimoine immobilier des SDIS.

Titre 1 : L'hétérogénéité du patrimoine immobilier des SDIS

L'une des critiques les plus importantes faite à l'ancien système communal (ou intercommunal) était liée à l'hétérogénéité du patrimoine immobilier qui était affecté à la gestion du service public de lutte contre les incendies par les collectivités en charge de celui-ci. En effet, si certaines communes avaient doté leur corps de sapeurs-pompiers de bâtiments relativement modernes et fonctionnels, d'autres aux ressources plus modestes ou sans volonté politique forte en la matière, avaient mis à disposition des hommes du feu des locaux vieillissant, voire insalubres parfois. Sans parler des portions de territoires qui n'étaient pourvues d'aucun corps de sapeurs-pompiers et donc d'aucun bâtiments dédiés ou partagés. De même, peu de communes ou d'EPCI en charge d'un corps de sapeurs-pompiers s'étaient équipées de locaux de formation adaptés ou d'ateliers de maintenances propres aux besoins spécifiques de ce service. Quant aux Directions départementales, alors embryonnaires, elles n'avaient bien souvent à leur disposition que quelques bureaux dans l'enceinte même de la Préfecture ou du Conseil général.

A l'heure de la départementalisation, les SDIS ont donc hérité d'un parc immobilier des plus hétérogènes de la part des communes et des EPCI à compétence incendie. Phénomène aggravé de façon involontaire par un amendement parlementaire voté à l'occasion des débats sur la loi relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992¹⁴¹. L'article 89¹⁴² de cette loi disposait : *« A partir du 1er janvier 1993, le service départemental d'incendie et de secours est seul compétent pour la gestion de tous les moyens en personnels, matériels et financiers consacrés par les communes, les établissements publics intercommunaux et le département à la lutte contre les incendies et contre les autres accidents, sinistres et catastrophes. Les dispositions du précédent alinéa ne s'appliquent pas*

¹⁴¹ Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

¹⁴² Article modifié par la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social puis abrogé par la loi 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales.

aux moyens relevant des communautés urbaines, sauf si celles-ci en décident autrement ». Cette disposition eut un effet délétère sur les investissements immobiliers de nombreuses communes et EPCI compétent qui mirent un coup d'arrêt aux programmes de constructions neuves ou de rénovation de casernes. Cette situation a donc perduré pendant plusieurs années jusqu'à ce que les SDIS version 1996 ne soient en mesure de prendre le relais. La remise à niveau de ces immeubles et la construction de nouvelles structures, parfois rendues nécessaires par l'adoption des premiers Schémas Départementaux d'Analyse et de Couverture des Risques (SDACR), sont donc venues grever les budgets des nouveaux établissements publics, alimentant ainsi la polémique sur le coût des SDIS¹⁴³. Ce qui fait dire au Cabinet d'audit spécialisé François Lamotte que « *la question de l'immobilier va devenir la question dominante des SDIS dans les années à venir* »¹⁴⁴.

Or si l'héritage reçu est ambigu (Chapitre 1), il n'en reste pas moins que les SDIS ont besoin d'un patrimoine immobilier conséquent pour fonctionner (Chapitre 2).

¹⁴³ Localtis.info, « Les SDIS face à une crise de l'immobilier ? », 13 décembre 2007, M. TENDIL.

¹⁴⁴ A. MANDEMENT, Cabinet François Lamotte.

Chapitre 1 : le patrimoine immobilier des SDIS : un héritage ambigu

Si les sapeurs-pompiers ne sont pas des personnalités publiques apparues récemment dans l'Histoire de France, tel n'est pas le cas des structures modernes qui ont permis la rationalisation du service public des secours. En effet, la date butoir pour la fin de la « départementalisation », telle que prévue par la loi du 3 mai 1996¹⁴⁵ avait été fixée par ce texte au 1^{er} janvier 2001. Les SDIS ont donc une petite quinzaine d'années de recul, entrecoupées de textes plus ou moins forts qui sont venus retoucher la loi fondatrice de 1996¹⁴⁶.

Il convient donc de voir dans un premier temps quel est le poids de l'héritage dans la formation du patrimoine immobilier des SDIS (Section 1) avant d'analyser dans un second temps l'incidence de la « départementalisation » sur ce patrimoine (Section 2).

¹⁴⁵ L. n° 96-369 du 3 mai 1996, op. cit. , p. 12

¹⁴⁶ L. n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et L. n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Section 1 : Le poids de l'héritage communal et intercommunal dans la formation du patrimoine immobilier des SDIS

Nous l'avons vu dans la partie liminaire, l'histoire des sapeurs-pompiers est intimement liée à celle des communes et aux pouvoirs de police municipale qui leur sont attachés. Les Maires utilisant, en vertu de ceux-ci, les soldats du feu, afin de maintenir l'ordre public notamment dans ses composantes sécuritaires et salubritaires sur le territoire de la commune. Cette relation quasi filiale entre édiles municipaux et hommes du feu a traversé les siècles, et même si aujourd'hui, pour partie, les sapeurs-pompiers se sont émancipés en matière de gestion, de l'autorité du Maire, celui-ci conserve encore quelques liens avec ses anciens collaborateurs.

Le poids de l'héritage communal dans la formation du patrimoine immobilier des SDIS n'est donc pas négligeable car les bâtiments servant aux sapeurs-pompiers avant les opérations de transfert étaient communaux ou intercommunaux. Il est cependant rapidement apparu que cette « dot » serait insuffisante pour faire fonctionner les nouveaux établissements publics, car les biens immobiliers apportés étaient des plus disparates.

En effet, les biens immobiliers hérités des communes et des EPCI à compétence incendie ont formé le socle du patrimoine des SDIS nouvellement créés. Les casernements reçus des EPCI étaient généralement importants car ceux-ci concernaient des corps de sapeurs-pompiers importants de type urbain et professionnalisés. A l'inverse, les casernes communales étaient de natures très différentes selon la richesse de la commune et l'intérêt que les premiers magistrats municipaux portaient à leurs pompiers.

A titre d'exemple, le département du Puy-de-Dôme comptait en 1996 : 61 cantons, 41 communautés de communes, une communauté d'agglomération (Clermont-Ferrand) et 470 communes. Avant la mise en œuvre de la loi du 3 mai 1996, il existait sur le territoire de ce département, plus de 300 corps communaux ou intercommunaux des plus hétéroclites. Lors des différentes phases d'intégration des corps de sapeurs-pompiers, le SDIS a récupéré des locaux fonctionnels de plusieurs milliers de mètres carrés comme le centre de secours principal (CSP) de Clermont-Ferrand mais aussi parfois de simples « granges » non isolées servant de remise, ou encore d'anciens préaux d'école transformés en caserne de pompier par l'adjonction d'une simple porte !

Cette situation a été aggravée par un effet indirect et non désiré de la loi de 1996 dite de « départementalisation » : celle-ci a provoqué une réaction attentiste chez certains élus locaux chargés de la compétence incendie. Ceux-ci ont déplacé, volontairement ou involontairement, les investissements bâtimentaires sur la tête du futur établissement public en ne faisant pas réaliser les travaux nécessaires à la conservation des bâtiments dans les années qui ont précédé les opérations de transfert. Cet attentisme a aggravé la situation de certains biens en les privant de l'entretien nécessaire à leur bon fonctionnement pendant de longs mois. La conséquence en a été une augmentation des coûts de rénovation pour les nouveaux SDIS.

Section 2 : L'incidence de la « départementalisation » sur la formation du patrimoine immobilier des SDIS

Les nouvelles personnes publiques spécialisées appelées SDIS se sont donc trouvées, au lendemain de leur création, titulaires d'un ensemble de biens immobiliers hétéroclites. La gestion imposée à l'échelon départemental par la loi de 1996 et l'obligation de réaliser un audit des risques sur ce territoire (SDACR) a amené les cadres en charge des SDIS à se poser la question de la pertinence du maillage territorial en matière immobilière. Les casernements reçus étaient-ils judicieusement répartis sur le territoire du département afin d'assurer une couverture des risques satisfaisante ? Après étude¹⁴⁷, il s'est avéré que certains biens immobiliers, qui dans une logique communale avaient une réalité, n'étaient plus nécessaires pour réaliser cet objectif, car inadaptés pour certains ou surabondants pour d'autres. A l'inverse, dans d'autres cas, il est apparu essentiel de créer de nouvelles entités soit par regroupement d'unités existantes soit en construisant de nouveaux locaux fonctionnels. Les personnes chargées de l'administration des nouveaux SDIS ont ainsi eu conscience assez rapidement de la nécessité de se doter d'une politique patrimoniale performante et cohérente¹⁴⁸. Mais en pratique, de profondes distorsions vont apparaître entre les départements. Le poids de l'histoire, très présent dans le monde des sapeurs-pompiers, et une certaine « pression » politique liée à une assimilation de la fermeture des CIS à un recul du service public notamment en milieu rural vont faire que l'impact de la rationalisation attendue suite à la loi de 1996 sera plus faible que prévue dans certaines régions. Ainsi, en fonction de l'économie des départements, les disparités sont grandes en matière de couverture territoriale. A titre d'exemple, le SDIS du Bas-Rhin dispose aujourd'hui d'environ 6 600 sapeurs pompiers répartis dans **391 CIS**. Ce département, classé en première catégorie¹⁴⁹, d'une superficie de 4755 km², défend une population d'un million deux cent mille personnes. A titre

¹⁴⁷ Art. L. 1424-12 alinéa 3 du CGCT : « *Un plan d'équipement est arrêté par le conseil d'administration en fonction des objectifs de couverture des risques fixés par le schéma départemental mentionné à l'article L 1424-7* ». Ce plan concerne tout autant les biens mobiliers que les biens immobiliers des SDIS.

¹⁴⁸ Sapeurs pompiers de France, n° 1042, février 2012 ; interview de Monsieur Robert CABE, Président du CASDIS des Landes sur le plan de modernisation du parc immobilier du SDIS 40.

¹⁴⁹ Arrêté du 26 décembre 2013 portant classement des services départementaux d'incendie et de secours, JORF n°0012 du 15 janvier 2014 page 690, texte n° 23.

de comparaison, le SDIS de l'Hérault a dans ses effectifs un peu moins de 4000 sapeurs-pompiers affectés dans **39 centres de secours**, or ce département de première catégorie lui aussi est d'une superficie légèrement supérieure au Bas-Rhin (6101 km²) pour une population défendue presque équivalente (1 019 798 habitants). En conclure que la population héraultaise est moins bien secourue que celle du Bas-Rhin parce que le nombre de casernes est dix fois moins important est un raisonnement intellectuel qui ne semble pas valide. Par contre, force est de constater que l'impact budgétaire ne sera pas le même pour les deux SDIS, le coût de l'entretien et de la rénovation du parc immobilier dans le Bas-Rhin impactera plus fortement le budget de l'établissement que dans l'Hérault.

La Loi de 1996 sur les SIS a donc eu un impact différent sur les patrimoines immobiliers des SDIS en fonction des départements. Les SDACR n'ayant pas pour vocation d'harmoniser de manière nationale le maillage territorial des CIS pour la bonne raison qu'il n'a jamais été défini, par exemple, une zone de couverture d'un CIS en fonction de son classement : un CSP défendant tant de km² ou un CS couvrant un rayon évalué à tant de minutes définissant ainsi un secteur géographique, à l'instar de ce qui peut se faire dans des pays du nord de l'Europe ou aux Etats-Unis¹⁵⁰.

Le patrimoine immobilier des SDIS s'est donc constitué au fil des intégrations de CIS dans le laps de temps octroyé par la loi de 1996 (cinq ans à compter de la promulgation du texte¹⁵¹), voire au delà pour certain retardataires.

A côté de cette dévolution patrimoniale originale et hétérogène, la formation du patrimoine immobilier des SDIS s'est constituée et continue à évoluer selon les procédures de droit commun. Comme pour les biens des personnes privées, l'entrée des biens fonciers et des droits qui leur sont attachés, dans le patrimoine des SDIS, peut provenir d'acquisitions amiables à titre onéreux (ventes, échanges ...etc.), ou d'acquisition à titre gratuit (legs successoraux, donations ...etc.).

¹⁵⁰ V. en ce sens la série d'articles passionnants publiés par le Colonel (e.r.) J.F. SCHMAUCH sur *l'Analyse scientifique du risque* dans la revue « Sapeurs-pompiers de France » n° 1051, 1052 et 1053 et notamment sur l'écriture des équations f(R, M, D, T) permettant de définir des délais d'intervention et des moyens opérationnels de base en fonction de l'urbanisation ou non d'une zone et de la présence de risques industriels.

¹⁵¹ Art. 13 et 44 de la Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux SIS précit.

Nous venons de voir dans un premier chapitre l'origine du patrimoine immobilier des SDIS.
Voyons maintenant qu'elle est la nature des biens qui le compose (Chapitre 2).

Chapitre 2 : Nature et typologie des biens composant le patrimoine immobilier des SDIS

Quelle est la nature des biens qui composent le patrimoine immobilier des SDIS et peut-on tenter de les regrouper en différentes catégories ?

Comme toutes les personnes publiques, les SDIS ont un patrimoine immobilier qui se distingue de celui des personnes privées. Cette distinction tient essentiellement au fait que la plupart de ces biens sont affectés à l'utilité publique. En effet, une caserne de sapeurs-pompier n'est pas un immeuble de bureaux ou un supermarché et elle diffère de ces derniers par l'affectation qui lui est réservée : au service public des secours et de la lutte contre les incendies.

Les SDIS de France ont besoin traditionnellement de deux types de biens immobiliers pour fonctionner. Il leur faut des Centres d'incendie et de secours (Section 1) appelés communément « caserne » pour abriter les hommes et le matériel indispensable à la réalisation des interventions. Pour autant, la nécessité d'avoir des locaux destinés à accueillir les services supports et la direction opérationnelle et administrative de l'établissement n'est plus à démontrer (Section 2).

Ces dernières années, un troisième type de bien immobilier s'est largement développé au sein des SDIS sous la pression de besoins en formation toujours plus importants, ces derniers résultant d'une évolution rapide des techniques opérationnelles et d'une forte poussée législative impulsée par la DGSCSC. Ainsi des écoles départementales de formation ont été créées dans de nombreux départements et doivent intégrer la catégorie des services supports.

Section 1 : Les biens immobiliers à vocation opérationnelle

Les Centres d'incendie de secours sont la pierre angulaire des SDIS. Siège d'une unité territoriale¹⁵², ils accueillent les hommes et le matériel nécessaires à la réalisation des missions de secours prévues au CGCT¹⁵³. Leurs emplacements sur le territoire d'un département doivent en principe être fixés en fonction des risques présents, et le maillage ainsi obtenu doit découler de l'analyse effectuée dans le SDACR¹⁵⁴ ainsi que des règles de mise en œuvre opérationnelle. Mais là aussi, le poids de l'histoire est encore pour beaucoup dans l'implantation géographique des casernes, les SDIS ayant hérité des bâtiments lors des opérations de mise à disposition ou de transfert effectuées après la loi de départementalisation de 1996. Les SDACR tiennent donc souvent encore compte du maillage préexistant, l'adaptant au gré des opérations de restructuration ou à la faveur de regroupement d'unités.

Le décret d'application de la loi de 1996¹⁵⁵ codifié aux articles R. 1424-1 et suivants du CGCT énonce de façon générale que : « *Elle (l'organisation territoriale) comprend des centres d'incendie et de secours qui sont classés en centres de secours principaux, centres de secours et centres de première intervention.* » La sous-section 1 du même code est dédiée spécifiquement aux Centres d'incendie et de secours.

La loi ne connaît donc que trois catégories de centres de secours, ce qui n'est pas sans poser des problèmes de classement dans certains départements qui avaient « inventé » des structures « hybrides » afin de ménager les susceptibilités liées à une hiérarchisation parfois mal vécue. Car en effet, la loi procède par ordre décroissant pour classer les centres d'incendies et de secours, partant des plus importants jusqu'aux plus petits. A cette fin, elle définit un armement minimum des centres pour en déduire un classement¹⁵⁶. Ainsi est-il édicté que « *les centres de secours principaux (CSP) assurent simultanément au moins un départ en*

¹⁵² Art. R 1424-39 alinéa 1 du CGCT.

¹⁵³ Art. L 1424-2 du CGCT définissant les missions des SDIS.

¹⁵⁴ Art. R. 1424-1 alinéa 2 du CGCT : « L'organisation territoriale de service départemental d'incendie et de secours tient compte du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques. »

¹⁵⁵ D. n° 97-1225 du 26 décembre 1997, JO du 28/12/1997, p. 19017

¹⁵⁶ Art. R 1424-39 alinéa 2 du CGCT.

intervention pour une mission de lutte contre l'incendie, deux départs en intervention pour une mission de secours d'urgence aux personnes et un autre départ en intervention ; les centres de secours assurent simultanément au moins un départ en intervention pour une mission de lutte contre l'incendie ou un départ en intervention pour une mission de secours d'urgence aux personnes et un autre départ en intervention ; les centres de première intervention assurent au moins un départ en intervention. ».

Le Préfet, qui arrête le SDACR et le RO, n'est toutefois pas obligé de répartir les Centres d'incendie et de secours en trois catégories selon leurs capacités d'intervention, ainsi un département peut légalement ne comprendre aucun centre de première intervention. Mais il y a une obligation à laquelle il ne peut échapper, celle de qualifier l'ensemble des CIS d'un département. Il ne peut se contenter d'en qualifier certains et de considérer que les autres constituent des émanations de ceux-ci sous peine de méconnaître l'article R 1424-39 alinéa 2 du CGCT et de créer une catégorie ex nihilo¹⁵⁷.

Voyons donc dans un premier paragraphe la teneur de ces CIS (§1) avant de nous attarder sur le cas particulier du logement des sapeurs-pompiers au sein de ces casernes (§2).

¹⁵⁷ CAA Lyon du 9 octobre 2008, n° 06LY01828 : « *Considérant que, par l'arrêté en litige, en se bornant à qualifier seulement 24 centres d'incendie et de secours sur 178 en activité, à les répartir entre 8 centres de secours principaux et 16 centres de secours et en précisant qu'ils peuvent être composés d'un ou plusieurs centres d'intervention, le préfet du Rhône a procédé à un regroupement des centres d'incendie et de secours sans procéder au classement prévu par les dispositions précitées de l'article R. 1429 39 du code général des collectivités territoriales et sans en fixer les effectifs en fonction du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques et conformément aux critères définis par les mêmes dispositions ; qu'ainsi cet arrêté méconnaît ces dispositions* » ; AJDA 2009 p. 609, note D. BESLE, commissaire du gouvernement.

Paragraphe 1 : Les Centres d'incendies et de secours (CIS)

Si les Centres de secours principaux et les Centres de secours présentent de nombreuses similitudes (A), les Centres de premières interventions méritent une attention particulière (B).

A. Les Centres de Secours Principaux (CSP) et les Centres de Secours (CS)

Les Centres de secours principaux (CSP) sont les unités territoriales les plus importantes au sein des SDIS. Ils accueillent traditionnellement des effectifs de sapeurs-pompiers professionnels complétés par des volontaires, on parle alors de centre mixte¹⁵⁸. Mais il est des cas où seul des sapeurs-pompiers volontaires composent les effectifs du CSP¹⁵⁹. Le classement d'une caserne en CSP dépend donc normalement, nous l'avons vu, de sa capacité à assurer plusieurs départs en intervention en simultané. Afin de déterminer le nombre de sapeurs-pompiers nécessaires à la garde d'un CSP, il faut donc connaître le nombre de pompiers que nécessite une mission de lutte contre l'incendie, une mission de secours d'urgence aux personnes et une « autre départ en intervention ». Ces données sont fournies par le CGCT¹⁶⁰ qui définit dans son article R. 1424-42 alinéa 3 que *« les missions de lutte contre l'incendie nécessitent au moins un engin pompe-tonne et six à huit sapeurs-pompiers ; les missions de secours d'urgence aux personnes nécessitent au moins un véhicule de secours aux asphyxiés et blessés et trois ou quatre sapeurs-pompiers ; pour les autres missions prévues par l'article L. 1424-2, les moyens doivent être mis en œuvre par au moins deux sapeurs-pompiers. »* Le calcul a minima donne donc un effectif, pour un CSP, de quatorze sapeurs-pompiers : un engin incendie à six sapeurs-pompiers, deux véhicules de secours aux asphyxiés et blessés à trois sapeurs-pompiers et un moyen divers à deux sapeurs-pompiers. Il s'agit bien sûr d'un effectif minimum, des CSP ayant parfois un nombre bien plus important de pompiers à la garde¹⁶¹. Il faut donc que le casernement support du CSP soit dimensionné pour accueillir, toujours à minima, 14 sapeurs-pompiers de garde, plus leur encadrement, ainsi

¹⁵⁸ Art. R 1424-41 du CGCT

¹⁵⁹ Exemple : Centre de Secours Principal de MENDE, SDIS de la Lozère.

¹⁶⁰ Art. R 1424-42 alinéa 3 du CGCT

¹⁶¹ Exemple : Arrêté préfectoral n° 2011/02627 portant Règlement opérationnel des Services d'Incendie et de Secours du Puy de Dôme en date du 1^{er} décembre 2011 qui définit un effectif optimum de 26 sapeurs-pompiers en journée et de 18 de nuit au CSP de Clermont-Ferrand.

qu'un fourgon pompe-tonne (FPT), deux ambulances de type VSAV et au moins un autre engin de secours qui peut être une camionnette d'intervention diverse (CID). A cela il convient de rajouter les véhicules de liaisons (VL), les locaux de vie, d'instruction et/ou de sport ainsi que les chambres de garde. Les superficies des CSP sont donc conséquentes, d'autant qu'il faille parfois rajouter les appartements servant au personnel logé sur place dans le cas des centres mixtes comptant du personnel professionnel.

Les CSP ont longtemps été considérés comme les unités supports des SDIS. Ils géraient souvent des unités plus petites (CS ou CPI) et venaient en renfort humain et matériel sur les secteurs dont ils avaient la charge.

Les centres de secours (CS) sont quant à eux les unités territoriales de base des SDIS, bras armés du service public de lutte contre l'incendie. Ils réalisent, selon le CGCT, soit un départ pour une mission incendie, soit un départ pour une mission de secours d'urgence aux personnes, plus un autre départ en intervention. L'effectif minimal pouvant armer un CS est donc de six sapeurs-pompiers (armement minimal d'un Fourgon pompe-tonne). Les locaux sont donc adaptés pour recevoir une garde ou astreinte de six hommes ainsi que le matériel minimum prévu. Tout comme les CSP, les CS se partagent entre les biens immobiliers transférés lors de la « départementalisation » et de nouvelles constructions initiées par les SDIS depuis lors.

B. Les Centres de Premières Interventions (CPI)

Les Centres de premières interventions (CPI) sont les unités de proximité des SDIS chargés du prompt secours généralement sur le territoire de leur commune de rattachement. Règlementairement, ils accomplissent au moins un départ en intervention¹⁶², ce qui peut amener à considérer que les plus petits d'entre eux ne sont redevables que de deux sapeurs-pompiers de garde ou d'astreinte afin de réaliser une mission pour interventions diverses. Les locaux affectés aux CPI sont généralement issus de la période communale et sont peu fonctionnels et spacieux. Ils sont composés la plupart du temps d'un simple garage avec

¹⁶² Art. R. 1424-39 alinéa 2 du CGCT précité.

parfois des locaux de vie, mais en tout état de cause sont de superficie modeste. Le devenir de ces unités a suscité un débat animé au sein même de la corporation des sapeurs-pompiers¹⁶³ et a même fait l'objet de travaux universitaires¹⁶⁴ : fallait-il garder ces petites structures dans la nouvelle organisation née de la loi de 1996 ? Cette dernière avait prévu deux possibilités concernant les CPI : soit ils étaient intégrés au corps départemental nouvellement créé, soit ils gardaient le statut de service d'incendie et de secours communal si leur organe délibérant n'avait pas demandé leur rattachement au nouveau corps départemental.¹⁶⁵ Il existe donc encore dans plusieurs départements français des CPI non intégrés au sein des SDIS et qui sont gérés en direct par leurs communes de rattachement.

Paragraphe 2 : Le cas particulier du logement des sapeurs pompiers

Les sapeurs-pompiers font partie de ces activités où la mobilisation ne doit pas souffrir de quelque retard que ce soit et ce, vingt-quatre heures sur vingt-quatre et trois cent soixante-cinq jour par an. Une des solutions retenues pour satisfaire à cet objectif a consisté dans les grands centres urbains à loger directement le personnel au sein ou à proximités immédiates de la caserne. Les sapeurs-pompiers de garde étaient ainsi alertés dans leurs appartements grâce à divers moyens d'appel, et il subsistait une capacité de rappel des autres personnels en cas de « coup dur » nécessitant un surcroît d'hommes. Cette solution a été validée par le législateur dans le décret du 25 septembre 1990¹⁶⁶ et notamment dans l'article 5 qui énonce : « *Les sapeurs-pompiers professionnels ont droit au logement en caserne dans la limite des locaux disponibles. Dans ce cas, l'électricité et le chauffage leur sont fournis à titre obligatoire et gratuit. Les sapeurs-pompiers professionnels peuvent également être logés à l'extérieur des casernements par nécessité absolue de service* ». Le décret cité vise donc exclusivement les sapeurs-pompiers professionnels. Ce texte légitime donc la construction de logements en

¹⁶³ « CPI : stoppons l'hémorragie », Le sapeur-pompier magazine, n° 906.

¹⁶⁴ ANDAGNOTTO, P. « Les Centres de Premières Intervention intérêt socio-politique ou intérêt opérationnel ? » Mémoire, IEP Lyon, 2003, 121p.

¹⁶⁵ Art. L. 1424-5 du CGCT

¹⁶⁶ D. n° 90-850 du 25 septembre 1990 modifié portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels.

caserne pour ces derniers et ce afin de permettre un fonctionnement optimal du service. En effet, dans ce cas de figure, le personnel logé doit en contrepartie de cet avantage du temps de travail en sus dans la limite du maximum autorisé (2400 heures)¹⁶⁷. La plupart des villes françaises dotées d'un ou plusieurs centres de secours à dominante professionnelle ont construit des logements pour les SPP. Certaines ayant confié la construction à des architectes de renoms donnant ainsi une identité forte à ces ensembles immobiliers insérés dans le paysage urbain, tel est le cas de la caserne de la Benaugue à Bordeaux qui comporte cinq étages de logements sur pilotis avec les remises de véhicules en dessous¹⁶⁸.

Toutefois, il semble que l'âge d'or du logement des sapeurs-pompiers professionnels soit révolu. En effet, ce qui apparaissait comme un avantage il y a quelques années encore est devenu une contrainte pour chacune des parties. Les SPP sont de moins en moins demandeurs de cette possibilité, autres mœurs, autre temps ! Les agents préfèrent bénéficier de la prime prévue pour le logement par l'article 6 du Décret susvisé¹⁶⁹ : « *Les sapeurs-pompiers professionnels non logés peuvent percevoir une indemnité de logement égale au maximum à 10 % du traitement augmenté de l'indemnité de résidence* ». Ils peuvent ainsi accéder à la propriété et n'ont pas à effectuer du temps de travail supplémentaire. Les SDIS quant à eux se débarrassent de la gestion d'un parc de logement souvent vieillissant qui, s'il devait être rénové ou reconstruit, coûterait très cher à l'établissement public. Les terrains nécessaires à la construction de casernes neuves sont déjà difficiles à trouver en raison de la raréfaction du foncier dans les villes et si de surcroît, il fallait augmenter cette emprise pour accueillir des logements, le financement de telles opérations serait hasardeux pour bien des SDIS. La balance coûts/avantages effectuée par certains SDIS montre clairement qu'ils ont opté pour une sortie du logement des SPP à moyen terme.

Il convient de noter qu'un second phénomène, qui, combiné au premier, aura définitivement raison du dispositif de logement des sapeurs-pompiers : les dispositions statutaires relatives au

¹⁶⁷ D. n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels.

¹⁶⁸ Exemple : Caserne de la Benaugue à Bordeaux qui a été construite entre 1950 et 1954 par les architectes C. Ferret, Y. Salier et A. Courtois en se référant aux théories de Le Corbusier qui recherchait la lisibilité des volumes et la fonctionnalité à travers des espaces simples.

¹⁶⁹ D. n° 90-850 du 25 septembre 1990 modifié portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels, précit.

temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels ne sont pas conformes¹⁷⁰ aux objectifs de la directive communautaire du 4 novembre 2003¹⁷¹. Dans l'affaire du SDIS du Rhône précité, le temps de présence pour les sapeurs-pompiers professionnels logés en caserne avait été fixé à 2600 heures et cinq semaines de congés annuels. Or la durée hebdomadaire de travail ainsi calculée, excédait le plafond communautaire autorisé. Le décret du 31 décembre 2001¹⁷² relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels doit donc être mis en conformité avec la directive du 4 novembre 2003 par le gouvernement Français. Et à cette occasion, il sera mis fin au régime dérogatoire prévu pour les sapeurs-pompiers professionnels logés et ceux-ci auront un temps de présence nécessairement équivalent à leurs collègues non-logés.

Il va sans dire que la perte du bénéfice du temps de présence supplémentaire des sapeurs-pompiers professionnels logés en caserne portera certainement le coup de grâce à ce système.

¹⁷⁰ CAA Lyon 8 janvier 2013, n° 12LY01139, « SDIS du Rhône », JCP Adm. et Collect. Territ., n° 23, 3 juin 2013, act. 470.

¹⁷¹ Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 (JOUE L 299, 18 nov. 2003) fixant les garanties minimales de sécurité et de santé en matière d'aménagement du temps de travail.

¹⁷² D. n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels, précit.

Section 2 : Les autres biens immobiliers des SDIS

A côté des traditionnelles casernes bien connues du public, le SDIS a besoin de bâtiments afin de gérer les services supports nécessaires à son fonctionnement. En effet, le choix de ne pas rattacher les SDIS purement et simplement au Conseil Général et d'en faire des établissements publics plus ou moins autonomes, a eu pour conséquence de générer des besoins bâtimentaires pour accueillir l'administration nécessaire à leur fonctionnement quotidien (§1). De même, la complexification et la multiplication des risques nouveaux ont fait émerger des besoins en formation des personnels qui étaient jusqu'alors inconnus. Le sapeur-pompier est passé en quelques années d'un simple soldat du feu à un technicien des risques. Ces évolutions ont poussé de nombreux départements à se doter de structures de formation adaptées baptisées école départementales de sapeurs-pompiers (EDSP) (§2).

Paragraphe 1 : Les Directions départementales des SIS et les ateliers techniques

Une des conséquences directe et remarquable de la création des SDIS par la loi du 3 mai 1996 a été qu'il a fallu doter ces établissements publics d'un état-major capable de gérer les centaines d'hommes, de camions, de matériels et de bâtiments que la départementalisation avait regroupé sous la même entité. Avant cette date, les Directions départementales des Services d'incendie et de secours (DDISIS) n'étaient composées que de quelques cadres sapeurs-pompiers aidés dans leurs tâches par du personnel civil traitant de questions limitées bien souvent à de la supervision. La « Départementalisation » a donné à ces structures décisionnelles une ampleur inédite jusqu'à lors. Les locaux souvent partagés avec la Préfecture de Département ou de Région se sont rapidement avérés inadaptés et il s'est révélé nécessaire de trouver des sites capables d'accueillir l'ensemble des services du nouvel établissement public. Les besoins des SDIS en matière de gestion et de commandement se sont révélés nombreux et variés, les Directions départementales ont ainsi du être repensées en ce sens. Dans le cadre d'une gestion communale ou intercommunale, les besoins « administratifs » des sapeurs pompiers étaient traités par les services supports de la collectivité ou de l'EPCI de rattachement. Le transfert de gestion au SDIS a impliqué que ces

derniers se dotent en propre des services et des personnes compétentes pour satisfaire aux différents besoins : paie, marchés publics, ressources humaines, formation, bâtiments, mécanique...etc. Les organigrammes des SDIS se sont étoffés et aux côtés des cadres sapeurs-pompiers en charge de la gestion opérationnelle de l'établissement, sont apparus des civils, aux profils plus tertiaires et à qui il a été confié la gestion administrative et technique : les Personnels Administratifs et Techniques (PAT). Ainsi, de nombreux SDIS en France ont donc construit des locaux afin d'accueillir l'ensemble des services supports : Direction départementale, atelier mécanique, atelier transmission ...etc.

En outre, la nécessité législative¹⁷³ d'avoir un Centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS) unique et le choix opéré par de nombreux départements de centraliser les alertes des numéros d'urgences (18 et 112) dans des Centres de traitement de l'alerte (CTA) modernes est venue conforter ce besoin de bâtiments adaptés à l'exercice des missions confiées.

Paragraphe 2 : Les Ecoles départementales de formation des sapeurs-pompiers

S'il est un domaine indissociable de l'activité opérationnelle des sapeurs-pompiers c'est bien celui de la formation. En effet, il ne peut y avoir d'opération de secours réussie sans une formation appropriée des intervenants. Or paradoxalement, si l'ensemble de la profession partageait le constat, il existait peu ou pas de structures en France capable de former les sapeurs-pompiers aux multiples interventions auxquelles ils sont confrontés chaque jour. Preuve en est, ce n'est que le 11 décembre 2008 que le plateau technique de l'Ecole Nationale

¹⁷³ Art. 44 de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 : « *Le service départemental d'incendie et de secours doit disposer dans le délai de cinq ans à compter de la promulgation de la présente loi :*

1° D'un centre opérationnel départemental d'incendie et de secours chargé de la coordination de l'activité opérationnelle des services d'incendie et de secours au niveau du département ;

2° D'un, ou si nécessaire, plusieurs centres de traitement de l'alerte, chargés de la réception, du traitement et de la réorientation éventuelle des demandes de secours.

Les dispositifs de traitement des appels d'urgence des services d'incendie et de secours sont interconnectés avec les centres de réception et de régulation des appels des unités participant au service d'aide médicale urgente, appelées S.A.M.U., ainsi qu'avec les dispositifs de réception des appels destinés aux services de police. »

Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers (ENSOSP¹⁷⁴) a été inauguré, outil pourtant indispensable à la formation des officiers des SDIS à la gestion et au commandement des interventions. Et à l'instar de ce qui se passait pour les cadres au niveau national, les SDIS ne disposaient pas ou peu de locaux adaptés à la formation des sapeurs et des sous-officiers en charge des opérations quotidiennes. Celle-ci était souvent déconcentrée dans des centres d'incendie et de secours qui disposaient de salles de cours, et la pratique était réalisée sur des sites extérieurs parfois en partenariat avec des entreprises ayant des problématiques de sécurité incendie. A titre d'exemple, le SDIS du Puy-de-Dôme avait signé une convention avec le groupe Michelin qui disposait d'une « école du feu » afin de former une partie de ses personnels sur des incendies dans des conditions proches de la réalité. Mais ces dispositions palliatives ne donnaient pas entière satisfaction, ni d'un point de vue pédagogique, ni d'un point de vue opérationnel. En Auvergne, la vétusté des locaux Michelin a engendré une problématique écologique poussant le centre de formation à la fermeture et obligeant les décideurs locaux à trouver des alternatives. Plusieurs SDIS, sous l'impulsion de directeurs départementaux, conscients du réel enjeu de disposer d'un tel outil ont porté l'idée de voir l'établissement public se doter d'une école départementale, voire interdépartementale pour les plus petits désirant se regrouper. En fonction des projets, des Ecoles Départementales de formation des Sapeurs-Pompiers (EDSP) ont ainsi vu le jour en France ces dernières années¹⁷⁵. A l'image des SDIS, ces structures ne sont pas uniformes, ainsi les plus modestes ne comportent que de simples locaux pour accueillir les formations (salles de cours, amphithéâtres). Mais des projets plus ambitieux ont vu le jour, et aux côtés des traditionnelles salles de cours ont été construits de véritables plateaux-techniques permettant de réaliser des exercices sur feux réels, ainsi que des services de restauration et d'hébergement pour les stagiaires. Pour permettre la construction et le financement des ces EDSP, certains départements ont fait preuve d'une réelle originalité dans les montages juridiques et financiers, peut être même plus que pour la construction des casernements ou des Directions départementales. En effet, la perspective de mutualiser les coûts avec d'autres SDIS, voire de facturer des journées de formation à des utilisateurs extérieurs a séduit certains élus des conseils d'administration. Ces derniers voyant dans ces montages un moyen de rentabiliser les investissements effectués.

¹⁷⁴ Cf : www.enosp.fr

¹⁷⁵ Exemple : SDIS du Cantal, du Calvados, du Cher ...

Titre 2 : La nature du droit des SDIS sur les éléments de leur patrimoine immobilier

Si l'on a pu un temps s'interroger sur la nature du droit des collectivités publiques sur les biens qu'elles détenaient, cela n'est plus le cas depuis la publication de l'ordonnance du 21 avril 2006 adoptant le Code Général de la Propriété des Personnes Publiques (CGPPP). Ce texte a abrogé l'ancien article 538 du Code civil qui servait de fondement à une théorie négatrice de la propriété des collectivités publiques¹⁷⁶. L'article L1 du CGPPP énonce clairement que « *Le présent code s'applique aux biens et aux droits, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics* ». Les SDIS étant des établissements publics de par la loi, nous l'avons vu précédemment, ceux-ci sont donc titulaires d'un droit de propriété sur leur patrimoine immobilier. Ce droit de propriété affirmé textuellement semble parfait en apparence mais il doit être analysé dans un premier temps (Chapitre 1), pour s'apercevoir que dans les faits, le droit que les SDIS détiennent sur leur patrimoine immobilier se trouve souvent contrarié (Chapitre 2), ce qui n'est pas sans poser divers problèmes à ces établissements publics.

¹⁷⁶ L'ancien article 538 du code civil est resté en vigueur du 4 février 1804 au 1^{er} juillet 2006 ; celui-ci disposait : « *Les chemins, routes et rues à la charge de l'Etat, les fleuves et rivières navigables ou flottables, les riva- ges, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades, et généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérés comme des dépendances du do- maine public* ». Certains auteurs en avaient tiré la conséquence que les biens du domaine public tel qu'énumérés ci- dessus ne pouvaient être la propriété des personnes publiques, pas plus que celle d'une personne privée.

Chapitre 1 : Un droit de propriété parfait en apparence

Les SDIS sont des personnes publiques et de ce fait, ils ont acquis la capacité à être propriétaires au même titre que n'importe quelle autre personne publique, Etat ou collectivités territoriales (Section 1). La propriété est envisagée comme le rapport de droit qui unit ces personnes publiques à leur patrimoine, les règles de cette dernière ont donc vocation à s'appliquer aux SDIS (Section 2).

Section 1 : Les personnes publiques ont un droit de propriété sur leurs biens

Si aujourd'hui le fait que les personnes publiques soient titulaires d'un droit de propriété sur leurs biens n'est plus remis en cause, notamment grâce à l'adoption d'un Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), il n'en fut pas toujours de même. En effet, sous l'Ancien Régime, les théories dégagées par les Domanistes¹⁷⁷ mettaient en avant l'indisponibilité du domaine de la Couronne en soustrayant du patrimoine privé du Roi les droits et les biens qui étaient attachés à la fonction royale. D'autres auteurs, s'écartant de la conception propriétaire, considéraient que le droit détenu par le Roi sur le domaine était d'une autre nature¹⁷⁸. Plus tard au XIX^{ème} siècle, des auteurs accueillirent l'idée d'une propriété des personnes publiques sur leur domaine privé mais ils considérèrent que le domaine public, à l'inverse, ne pouvait être regardé comme un objet de propriété pour l'administration¹⁷⁹. Ces théories ont été corroborées par le Code civil et notamment l'ancien

¹⁷⁷ Charondas Le Caron, Bacquet, Lagarde, Loyseau.

¹⁷⁸ « *Le prince dont la potestas dérive d'un mandat populaire et divin, ne saurait librement disposer des droits qui lui sont conférés et des biens à lui confiés.* » ; YOLKA, P. « La propriété publique, éléments pour une théorie ».

¹⁷⁹ PROUDHON, J-B. « Traité du domaine public ou De la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public ».

article 538¹⁸⁰ qui est resté en vigueur jusqu'à son abrogation par l'ordonnance du 21 avril 2006 portant adoption du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP). A la lecture de cet article, de nombreux d'auteurs en déduisirent que l'ensemble des biens du domaine public étaient insusceptibles de propriétés, excluant ainsi tout autant les personnes publiques que les personnes privées. La nature du droit sur ces biens est donc d'une toute autre nature que celle du droit de propriété.

La théorie de la propriété des personnes publiques sur le domaine public a été mise en exergue dans la doctrine du XX^{ème} siècle sous l'impulsion du Doyen Maurice Hauriou et de certains de ses disciples¹⁸¹. Aujourd'hui, il est communément admis que l'administration est propriétaire de son domaine public, que ce soit par la doctrine comme nous l'avons vu précédemment, ou par la jurisprudence¹⁸² qui a étendu la solution aux établissements publics assez récemment¹⁸³. La consécration textuelle est venue de l'instauration d'un Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) qui comme son titre le suggère, octroie un droit de propriété à l'ensemble des personnes publiques sur les « *biens et [...] droits, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics* »¹⁸⁴. Les personnes publiques sont

¹⁸⁰ Art. 538 du code civil abrogé : « *Les chemins, routes et rues à la charge de l'Etat, les fleuves et rivières navigables ou flottables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades, et généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérés comme des dépendances du domaine public* ».

¹⁸¹ RIGAUD, L. « La théorie des droits réels administratifs », thèse, 1914.

¹⁸² Cass., 4 Février 1884 : « *Toutes les parties du domaine communal qu'elles dépendent du domaine privé ou du domaine municipal n'en sont pas moins la propriété des communes* ».

¹⁸³ Jusqu'à une époque récente, il était exclu que les établissements publics puissent être propriétaires de dépendances du domaine public. Ils pouvaient en être affectataires mais elles faisaient partie de leur domaine privé. Le Conseil d'Etat et le Tribunal des Conflits reconnaissaient donc aux seules collectivités territoriales un droit de propriété (CE, 19 mars 1965, *Sté Lyonnaise des Eaux*). La Cour de cassation, quant à elle, ne faisait aucune difficulté pour admettre la domanialité publique des biens appartenant à un établissement public : Cass. 1^{re} civ., 2 avril 1963, « *Montagne* ». Le revirement fut la suite d'une longue gestation de la jurisprudence administrative. Suite aux conclusions du commissaire D. LABETOULLE sur l'arrêt CE, 3 mars 1978, « *Lecoq* », de faire évoluer la jurisprudence, la Haute Juridiction admet que la domanialité publique peut s'appliquer aux biens des établissements publics (CE, 6 février 1981, « *Epp* ». La reconnaissance et la consécration du droit de propriété aux profits des établissements publics sur leurs dépendances interviennent à la suite de l'arrêt Mansuy du 21 mars 1984).

¹⁸⁴ Art. L1 du CGPPP

donc des propriétaires à part entière, la domanialité n'étant qu'un régime d'affectation.

Voyons dans un premier temps quel est le régime de ce droit de propriété (§1) et dans un second temps quelles en sont les spécificités (§2).

Paragraphe 1 : Régime du droit de propriété des personnes publiques

Le droit de propriété des personnes publiques est assimilé à la propriété telle qu'elle est connue par le droit privé (I). L'originalité de cette dernière réside dans la superposition d'un régime de domanialité publique ou privé spécifique au droit public (II).

A. L'assimilation à la propriété privée

Une question fondamentale s'est posée lors de l'affirmation de la propriété des personnes publiques : ce droit de propriété était-il de même nature que celui dont disposaient les personnes privées ?

Les auteurs qui ont étudié ce régime ont opposé dans un premier temps différents arguments pour démontrer que les deux propriétés étaient de natures différentes. Tel était le cas du Professeur André Hauriou qui considérait la propriété du domaine public comme une propriété d'une nature différente de la propriété privée¹⁸⁵ même s'il reconnaissait un socle commun. Cependant pour cet auteur, les différences étaient identiques à celles qui existaient entre responsabilité civile et responsabilité administrative ou contrat de droit privé et contrat administratif.

Toutefois, il semble bien que la propriété soit la même dans son principe et ce, quelque soit l'affectation de son régime. Pour preuve, le juge administratif n'a jamais étendu sa compétence au contentieux relatif à la propriété des personnes publiques mais reste bien sur le terrain de l'affectation qui relève du régime administratif et donc de son contrôle. Le juge judiciaire se réservant les litiges relatifs à la propriété et ce quel qu'en soit l'affectation.

Enfin, le juge constitutionnel a reconnu le même fondement à la propriété des personnes privées et publiques en affirmant : « *La protection constitutionnelle du droit de propriété ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers, mais aussi, à un titre égal, la*

¹⁸⁵ HAURIOU, A., « L'utilisation en droit administratif des règles et principes du droit privé », Mél. F. GENY, III, p.92.

propriété de l'Etat et des autres personnes publiques »¹⁸⁶.

L'assimilation de la propriété des personnes publiques à celle des personnes privées est donc bien effective dans le droit positif.

B. Divergences : la propriété administrative

Si propriété publique et propriété privée sont de même nature, les principales divergences se retrouvent dans l'affectation de la propriété administrative. La dualité de la domanialité engendre des spécificités. En effet, la propriété privée ne connaît pas le système de la domanialité à la différence de la propriété publique qui se divise en domaine public et domaine privé.

L'intérêt de cette distinction est avant tout pratique et il se retrouve dans la soumission de ces domaines à des régimes juridiques et contentieux différents.

Les biens du domaine public sont soumis au régime juridique du droit administratif car ceux-ci sont affectés à une utilité publique. Ce régime comporte donc des règles inconnues du droit privé et la compétence contentieuse relève des tribunaux de l'ordre administratif¹⁸⁷.

Alors que les biens du domaine privé relèvent largement des règles du droit privé et leurs contentieux est de la compétence du juge judiciaire¹⁸⁸.

En doctrine, cette dualité a créé de nombreuses divergences de points de vue chez certains auteurs¹⁸⁹ en raison du caractère relatif de cette distinction et des nombreuses règles dérogatoires en la matière. Certains auteurs au 20^{ème} siècle ont contesté le bien fondé de celle-ci en se basant notamment sur le régime applicable aux biens publics pris dans leur ensemble. Léon Duguit a ainsi développé la théorie de l'échelle de la domanialité : pour cet auteur il n'existe pas deux régimes distincts mais la juxtaposition d'une pluralité de régimes juridiques qui ne sont séparés les uns des autres que par une simple différence de degré entre la part de droit

¹⁸⁶ C. Constit., 25 juin 1986, Rec. p. 61.

¹⁸⁷ Ph. YOLKA, *Le juge administratif, gardien du domaine public*, note ss. TC 24 septembre 2001, Sté B.E. Diffusion, RJEP 2002, p. 217.

¹⁸⁸ T. confl., 22 nov. 2010, n° 3764, SARL Brasserie du Théâtre c. / Cne de Reims

¹⁸⁹ J. CAILLOSSE, *Faut-il en finir avec la domanialité publique ?*, Etudes foncières, nov. Déc. 2002, n° 100, p. 7.

public ou de droit privé dont chacun est constitués¹⁹⁰. Mais la domanialité est et reste une réalité, dans notre droit positif, preuve en est, le récent Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) consacre dans sa deuxième partie dédiée à la « gestion », un important Livre premier aux « Biens relevant du domaine public »¹⁹¹ et un second Livre aux « Biens relevant du domaine privé »¹⁹².

Il convient donc de s'interroger sur le ou les moyens de distinguer ces biens. Quels sont ceux qui ressortent du domaine public et quels sont ceux qui relèvent du domaine privé ?

Comme il n'existe pas de biens appartenant par nature à l'un ou l'autre des domaines, tous peuvent être classés par la loi dans l'un ou dans l'autre indifféremment. Le législateur intervient donc soit par des textes spéciaux pour une catégorie de biens, soit par l'affirmation d'un critère général comme cela a été le cas dans le CGPPP du 21 avril 2006. Il s'agit en l'espèce de la codification des solutions dégagées par la doctrine et par la jurisprudence. Cette consécration d'un critère général de distinction des biens du domaine public et du domaine privé va coexister avec des textes spéciaux, la domanialité publique va donc être déterminée soit par le critère général du CGPPP, soit directement par des lois spéciales.

I. Le critère général du CGPPP

Le critère général est défini à l'article L. 2111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques. Ce texte, premier article du Livre I^{er} relatif aux **Biens relevant du domaine public**, énonce que « *Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* ». A contrario, l'article L. 2211-1 alinéa 1¹⁹³ du même code fait des biens ne rentrant pas dans cette définition des biens relevant du domaine privé.

¹⁹⁰ DUGUIT, L. « *Traité de droit constitutionnel* », de Bocard, t. III, éd. 1930, p. 360 ; MELLERAY, F., « *Echelle de la domanialité* », Mélanges en l'honneur de F. Moderne, Dalloz, 2004, p. 287.

¹⁹¹ Art. L. 2111-1 à L. 2142-2 du CGPPP.

¹⁹² Art. L. 2211-1 à L. 2222-23 du CGPPP.

¹⁹³ Art. L. 2211-1 alinéa 1 du CGPPP : « *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.* »

Il est important de noter que le législateur a introduit la condition de « l'aménagement indispensable à l'exécution des missions de service public » afin de limiter ce que certains ont pu qualifier d' « hypertrophie » du domaine public¹⁹⁴.

Le critère principal et absolu reste celui de la propriété, seuls les biens appartenant à la personne publique relèvent du régime de la domanialité publique. Or, si les SDIS, établissements publics de par la loi, ont la capacité à être propriétaire en vertu de l'article L.1 du CGPPP et donc à avoir un domaine public, il convient de noter que la plupart de ceux-ci ne sont pas propriétaires de leurs biens immobiliers. En effet, les bâtiments nécessaires à leur fonctionnement ont été dans la majorité des cas mis à disposition par les communes ou EPCI propriétaires lors des conventions de transferts prévues par la loi de 1996 relative aux SIS. De même, l'application du critère général écarte les partenariats avec des entreprises privées de type copropriété ou des constructions assises sur des droits réels démembrés (bail emphytéotique par exemple).

Le second critère, non moins important, est celui de l'affectation du bien soit directement à l'usage du public, soit à un service public, avec la condition supplémentaire qu'il ait fait l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution de ces missions de service public.

L'affectation à l'usage direct du public est une source de domanialité publique sans discussion possible. A côté de ce critère, le CGPPP mentionne les biens affectés au service public comme source de la domanialité publique, il s'agit des dépendances, propriétés de la personne publique et affectées aux besoins d'un service public. Mais les rédacteurs du texte ont ajouté à ce critère une condition restrictive afin de réduire la domanialité publique : l'affectation doit avoir fait l'objet d'un « *aménagement indispensable à l'exécution des missions du service public* ». Ce critère remplace l'ancienne notion d'aménagement spécial dégagée par la jurisprudence et qui n'est plus suffisant, puisqu'il doit être absolument indispensable au service, c'est-à-dire que sans lui, le service ne pourrait pas fonctionner.

II. Les lois spéciales

Le critère général énoncé dans le CGPPP ne vaut qu'en l'absence de textes spéciaux. Ceux-ci viennent classer directement les biens des personnes publiques dans l'un des deux domaines,

¹⁹⁴ Y. GAUDEMET, Traité de droit administratif, Tome 2, Droit administratif des biens, L.G.D.J., 13^e édition, p.44.

et force est de constater que ces dispositions se sont multipliées ces dernières années, soit dans l'ordonnance de 2006, soit dans des textes autonomes.

Le livre I du CGPPP règle le sort des biens relevant du domaine public mobilier et immobilier et le livre II du même code se penche sur le sort des biens relevant du domaine privé¹⁹⁵. Le code opère pour ces derniers par exclusion, mis à part le cas des réserves foncières et celui des bureaux qui ne forment pas un ensemble indivisible avec un bien appartenant au domaine public.

Les textes qui ne sont pas codifiés dans l'ordonnance de 2006 concernent principalement la qualification de biens appartenant à des personnes publiques spécialisées¹⁹⁶.

Paragraphe 2 : Les spécificités de la propriété des personnes publiques

Les spécificités de la propriété des personnes publiques sont de deux ordres, le premier est lié à son inaccessibilité à vil prix (I) et le second à son caractère insaisissable (II). Il convient toutefois de noter que celles-ci tiennent non pas à la nature du droit de propriété mais à celles du propriétaire public.

A. L'inaccessibilité à vil prix de la propriété publique

Les personnes publiques, propriétaires d'un bien, ne peuvent ni le céder, ni l'aliéner, ni l'échanger sans percevoir une contrepartie effective. Cette solution a pour fondement le principe plus général de l'interdiction des libéralités des personnes publiques, lui-même issu de la position traditionnelle du droit public qui consiste à condamner les libéralités. En effet, ces biens sont analysés comme étant le support de l'intérêt général dont ces personnes ont la charge.

¹⁹⁵ Art. L. 2211-1 du CGPPP : « *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. Il en va notamment ainsi des réserves foncières et des biens immobiliers à usage de bureaux, à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public.* »

¹⁹⁶ L. n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom, art. 23 alinéa 1 : « *Les biens immobiliers de La Poste relevant de son domaine public sont déclassés. Ils peuvent être librement gérés et aliénés dans les conditions du droit commun.* »

Ce principe cher au droit public, a été consacré par le Conseil Constitutionnel dans une décision du 25 juin 1986¹⁹⁷. Toutefois, une lecture attentive de la solution dégagée par les sages permet de conclure que la protection de la constitution de 1958 ne s'applique pas à des cessions à des prix inférieurs à la valeur vénale du bien par une personne publique à une autre personne publique notamment, ou à une personne privée poursuivant des fins d'intérêt général. Cette analyse a été reprise par le Conseil d'Etat qui ne sanctionne pas la vente à un prix inférieur à sa valeur d'un terrain communal à une entreprise privée afin que celle-ci construise une usine créatrice d'emplois. En ce cas, l'intérêt général étant la lutte contre le chômage et la contrepartie significative la création d'emplois¹⁹⁸.

A contrario, en l'absence de contreparties significatives, le juge administratif n'hésite pas à déclarer illégale la vente d'un bien pour une valeur très inférieure à l'estimation du service des domaines (en l'espèce 30 % de la valeur)¹⁹⁹.

B. L'insaisissabilité

Les biens des personnes publiques sont réputés insaisissables. Ce privilège dont l'origine remonte à un arrêt du Tribunal des Conflits qualifiant les associations syndicales d'établissements publics « *vis-à-vis desquels ne peuvent être suivies les voies d'exécution instituées par le Code de procédure civile pour le recouvrement des créances sur les particuliers* »²⁰⁰, est en général lié au caractère essentiel des intérêts collectifs défendus par les personnes publiques. Cette solution a été confirmée par la première chambre civile de la Cour de cassation qui a vu dans l'insaisissabilité des biens des personnes publiques un principe général du droit²⁰¹.

¹⁹⁷ C. constit. 25 juin 1986, Rec. p. 61 : « 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 ».

¹⁹⁸ CE, 3 novembre 1997 « *Commune de Fougerolles* », Rec. Lebon, p. 391 ; AJDA 1997, p. 1010 notes Richer.

¹⁹⁹ CAA Nantes, 6 juin 2006 « *SA Parmentier Sens c/ commune de Courtenay* », AJDA 2006, p. 2469 ; Gaz Pal. 2007, n° 177, p. 16.

²⁰⁰ T.conf., 9 décembre 1899 « *Association syndicale du canal de Gignac* », Rec. 731 ; S. 1900.3.49, note Hauriou ; GAJA 2011, p. 45.

²⁰¹ Cass. civ. 1, 21 décembre 1987 « *Bureau de recherches géologiques et minières c/ Lloyd continental* » (BRGM) : « *les biens n'appartenant pas à des personnes privées sont administrés et aliénés dans les formes et suivant les règles qui leur sont particulières; que, s'agissant des biens appartenant à des personnes publiques,*

L'édiction du Code Général de la propriété des personnes publiques a définitivement mis fin au débat puisque l'article L. 2311-1 énonce : « *Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 sont insaisissables.* ».

Le principal effet de cette mesure est de rendre impossible la réalisation de sûretés sur des biens appartenant à des personnes publiques puisque celles-ci impliquent la saisie de ces biens en cas de défauts, notamment en ce qui concerne l'hypothèque d'un bien immobilier. Et si le principe est protecteur, il peut aussi être un frein notamment lorsque la personne publique est en recherche de financement et ne peut apporter en garantie le bien public.

Section 2 : Les règles de la propriété des personnes publiques s'appliquent aux SDIS

Il n'est donc plus permis de douter depuis l'édiction d'un Code général de la propriété des personnes publiques, que les règles de propriété des personnes publiques s'appliquent au SDIS. Les personnes publiques spécialisées que sont les SDIS de 1996 ont donc tous les attributs du propriétaire sur le patrimoine immobilier qui leur appartient. Ce dernier, comme tout patrimoine public, est composé de biens du domaine public et de biens du domaine privé. Mais la nature juridique des SDIS rend cette répartition mal aisée (§1) car bien qu'utilisateur de nombreux mètres carrés de bâtiments, les SDIS sont en fait de petits propriétaires immobiliers.

Un ensemble de textes à vocation générale va trouver application, mais aussi des écrits plus particuliers, qui ont été édictés de façon spécifique pour les SDIS, notamment dans le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) (§2).

Paragraphe 1 : La domanialité des SDIS

Nous avons vu dans le Titre I en quoi consistait le patrimoine des SDIS. Il convient de voir à présent comment ces biens se répartissent entre domaine public et domaine privé tout en sachant que l'histoire tumultueuse et la nature même des SDIS rend cette affectation complexe.

même exerçant une activité industrielle et commerciale, le principe de l'insaisissabilité de ces biens ne permet pas de recourir aux voies d'exécution de droit privé » ; Bull. civ. I, n° 348.

A. Le domaine public des SDIS

Si l'on reprend la définition de l'article L. 2111-1 du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques étudié au précédent chapitre et que l'on applique celui-ci aux SDIS, il convient de ne classer ici que les biens appartenant à l'établissement public. Or, lors de la période de constitution des nouveaux établissements publics qui s'est ouverte en 1996, le législateur a laissé le choix aux communes et EPCI à compétence incendie du sort des biens immobiliers qu'ils devaient transférer aux SDIS naissants : soit ils optaient pour un transfert en pleine propriété²⁰², soit pour le système de la mise à disposition²⁰³. C'est cette dernière technique qui a eu les faveurs des collectivités dans une grande majorité des cas²⁰⁴. Les SDIS n'ont ainsi pas bénéficié d'une mesure de dévolution du patrimoine²⁰⁵ de la part des propriétaires d'immeubles, certainement trop nombreux et peu enclins à se départir de leurs biens immobiliers. On peut toutefois regretter l'absence d'une telle mesure qui aurait été un complément naturel à l'autonomie des SDIS, et noter une nouvelle fois que cette abstention est de nature à fragiliser la qualification d'établissement public choisie par le législateur. La conséquence directe a été de ne pas faire rentrer la majorité des bâtiments au sein du patrimoine immobilier des SDIS nouvellement créés et à faire de ces derniers des affectataires. Les collectivités à qui appartiennent les édifices restent propriétaire de ceux-ci mais c'est bien la personne publique affectataire (SDIS) qui est garante de la correcte affectation du bien.

²⁰² Art. L. 1424-19 du CGCT : « *Indépendamment de la convention 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. Une convention fixe les modalités du transfert de propriété...* »

²⁰³ Art. L. 1424-17 du CGCT : « *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...* »

²⁰⁴ Sondage National effectué par l'ENSOSP en 2008

Situation des biens	Biens en pleine propriété	Biens mis à disposition	Biens en location
Moyenne Nationale	20,5 %	78 %	1,5 %

²⁰⁵ A titre de comparaison : « *La dévolution du patrimoine, complément naturel de l'autonomie des universités* », <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid55972/comprendre-la-devolution-du-patrimoine.html>

Il faut donc exclure du patrimoine des SDIS l'ensemble de ces biens, qui font partie du domaine public ou privé de la collectivité historiquement propriétaire.

Le domaine public des SDIS peut se subdiviser de façon classique en fonction du caractère mobilier ou immobilier des biens et selon les dispositions du récent Code général de la propriété des personnes publiques.

I. Le domaine public mobilier des SDIS

La loi a reconnu l'existence d'un domaine mobilier public dès la fin du 19^{ème} siècle²⁰⁶. La jurisprudence a fait de même notamment en déclarant que les objets d'art et les collections des musées étaient des dépendances du domaine public des établissements publics²⁰⁷. Aujourd'hui, le CGPPP reconnaît officiellement la catégorie en lui consacrant un chapitre composé d'un unique article L. 2112-1, marquant ainsi le déséquilibre existant avec le domaine immobilier selon l'adage « *res mobilis, res vilis* ». Le législateur a donc consacré la séparation des deux domaines publics : immobilier et mobilier. L'originalité de cette dichotomie réside dans la dissociation des critères des domanialités. En effet, alors que la domanialité publique immobilière est constituée de biens 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* »²⁰⁸, la domanialité publique mobilière quant à elle diffère en ce que les biens doivent présenter « *un intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique* ».²⁰⁹

L'objet de la domanialité mobilière publique est donc, dans la conception de l'ordonnance de 2006, la protection des œuvres d'art des musées et autres manuscrits et livres précieux. La domanialité de ces biens dépend donc de leur nature et non de leur affectation. Il s'en suit que les meubles affectés directement à l'usage du public font toujours partie du domaine privé, tel sera le cas de livres non précieux par exemple.

²⁰⁶ L. du 30 mars 1887 consacrant la domanialité publique des livres des bibliothèques et des documents d'archives.

²⁰⁷ Cass. 2 avril 1963 précit.

²⁰⁸ Art. L. 2111-1 du CGPPP

²⁰⁹ Art. L. 2112-1 du CGPPP

Il faut donc déduire de ce texte que les meubles utilisés par les SDIS (bureaux, ordinateurs, fournitures, fauteuils ...etc.) appartiennent à leur domaine privé et ce malgré leur affectation au service public des secours.

Le cas des logiciels utilisés par les SDIS ne semble pas déroger à la règle, en effet, la plupart des logiciels utilisés sont d'usage courant et ne présentent pas « *d'intérêt public du point de vue [...] de la science ou de la technique* » car ils ne sont pas un élément indissociable participant à de la recherche scientifique.

Le sort des véhicules utilisés par les SDIS aurait pu présenter un réel intérêt si le critère de l'affectation avait été retenu ainsi que celui de l'aménagement indispensable à l'exécution de la mission de service public. En effet, un « camion de pompier » est traditionnellement une base (châssis et/ou porteur) ayant fait l'objet d'un aménagement particulier (cuve, pompe, échelle ...etc.) afin qu'il remplisse ses fonctions au sein d'un SDIS. Or, le fait que le juge n'utilise plus le critère de l'affectation pour identifier le domaine public mobilier mais applique le nouvel article du CGPPP, exclue de fait les véhicules incendies de la domanialité mobilière publique. En pratique, l'intérêt aurait été réduit puisque cela aurait conduit à l'inaliénabilité de ces véhicules, disposition pénalisante pour la gestion quotidienne des SDIS.

En conclusion, la domanialité mobilière publique des SDIS est donc réduite à la portion congrue. En effet, s'il est possible de s'interroger sur le sort de véhicules de collection voués à être conservés et exposés dans des musées (pompes à bras, autopompes ...etc.) ou sur celui de certains objets ayant une valeur historique ou artistique comme des statues ou des fresques de Sainte Barbe qui ornent parfois les anciennes remises, il convient néanmoins de conclure à une affectation privative majoritaire des biens mobiliers utilisés par les SDIS.

II. Le domaine public immobilier des SDIS

Les SDIS sont donc de petits propriétaires fonciers et immobiliers, comme nous l'avons vu précédemment. Mais pour la fraction des biens dont ils ont la propriété, il convient de s'interroger sur l'étendue de la domanialité publique.

Pour faire partie du domaine public immobilier, le bien doit remplir une des deux conditions de l'article L. 2111-1 du CGPPP : soit être affecté à l'usage direct du public, soit être affecté 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.

Le critère de l'affectation à l'usage direct du public est peu opérant en ce qui concerne les SDIS, en effet, les centres d'incendies et de secours ainsi que les services supports opérationnels ou administratifs ne sont pas des Etablissements Recevant du Public (ERP) ni du point de vue de la législation spécifique²¹⁰, ni dans leur fonctionnement quotidien.

Le second critère semble être plus pertinent pour effectuer une répartition. Les centres d'incendies et de secours sont des bâtiments qui ont fait l'objet d'aménagements indispensables à l'exécution des missions du service public de lutte contre l'incendie. En effet, l'architecture des casernes, notamment pour les plus récentes, a été pensée pour faciliter l'exécution des missions confiées aux sapeurs-pompiers : travées dimensionnées pour le gabarit des véhicules incendies, remises sanitaires facilitant la désinfection des ambulances, chambres de garde, local d'alerte, asservissements des portes, lumières, sonneries ...etc.

Un bémol doit cependant être apporté quant à la domanialité des immeubles affectés au logement des sapeurs-pompiers dans le cadre des dispositions sur les logements attribués par nécessité absolue de service²¹¹ : par analogie avec la jurisprudence et la doctrine en matière de domanialité des casernes affectées au logement des personnels militaires, il conviendra de retenir un régime de domanialité privé car s'il y a bien affectation au service public de la défense nationale, le critère de l'aménagement indispensable de l'article L. 2111-1 précité fait défaut. De même, les immeubles affectés au logement des sapeurs-pompiers, s'ils sont bien affectés au service public des secours et de la lutte contre l'incendie, ne font pas l'objet d'aménagements indispensables à l'exécution des missions de ce service public.

Le cas des États-majors (directions départementales) est plus délicat car ceux-ci ne sont pas des ensembles uniformes sur le territoire national. Certains SDIS ont des directions départementales (DD SIS) dédiées uniquement aux tâches administratives d'état-major alors que d'autres peuvent contenir des aménagements prévus à l'article L. 2111-1 du CGPPP

²¹⁰ Art. R. 123-2 du Code de la construction et de l'habitation : « ...constituent des établissements recevant du public tous bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels des personnes sont admises, soit librement, soit moyennant une rétribution ou une participation quelconque, ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non. Sont considérées comme faisant partie du public toutes les personnes admises dans l'établissement à quelque titre que ce soit en plus du personnel ».

²¹¹ Art. 5 du Décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels : « Les sapeurs-pompiers professionnels ont droit au logement en caserne dans la limite des locaux disponibles ».

(CTA-CODIS par exemple).

Dans le premier cas, les DDSIS sont des immeubles de bureaux abritant les directions, les groupements et les services nécessaires au fonctionnement du SDIS. L'alinéa 2 de l'article L. 2211-1 du CGPPP trouve donc application, et ces locaux font partie du domaine privé du SDIS pour peu qu'il en soit propriétaire.

Le second cas constitue-t-il un « *ensemble indivisible avec des biens appartenant au domaine public* » au sens de l'article susvisé ? Même s'il semble qu'il faille s'en remettre à l'appréciation du juge afin de définir ce que sont ces ensembles indivisibles avec des biens appartenant au domaine public, nous pensons qu'hormis le cas des États-majors uniquement constitués de bureaux regroupant les services administratifs nécessaires au fonctionnement du SDIS, les autres ensembles comprenant des bureaux et ayant fait l'objet d'aménagements indispensables appartiennent bien au domaine public de ces personnes publiques. Solution qui semble confortée par certains montages effectués pour financer et réaliser de tels types d'immeubles²¹².

B. Le domaine privé des SDIS

Le domaine privé des SDIS (mobilier et immobilier) est constitué des biens dont ils sont propriétaires et qui ne relèvent pas de leur domaine public²¹³. Il va en être ainsi des immeubles dont ils sont propriétaires mais qui ne sont pas affectés soit 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. Nous avons vu dans le développement précédent que tel pouvait être le cas des États-majors uniquement constitués de bureaux et n'ayant pas fait l'objet d'aménagement indispensable à l'exécution des missions du service public de lutte contre l'incendie. Si aujourd'hui de nombreux SDIS ont leurs sièges dans des locaux propres, il fut un temps pas si lointain où certains étaient hébergés dans des immeubles de bureaux « classiques » ou partageaient ceux des Préfectures

²¹² Utilisation d'un BEA par le SDIS de Haute Corse afin de réaliser et financer un Etat Major et une Direction technique à Furiani.

²¹³ Art. L. 2211-1 du CGPPP : « *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.* » Il en va notamment ainsi des réserves foncières et des biens immobiliers à usage de bureaux, à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public.

ou des Conseils généraux.

Le domaine privé mobilier des SDIS, quant à lui, est composé de l'ensemble des biens susceptibles d'être remplacés et qui à ce titre peuvent être librement aliénés, tel est le cas des véhicules, du matériel informatique, ...etc.

Paragraphe 2 : Les textes spécifiques

Une grande partie des textes relatifs à la gestion des biens immobiliers des SDIS ont été codifiée soit dans le Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), soit dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT), soit dans le Code civil.

L'article L. 1424-12 du CGCT pose un principe fondamental en la matière dans son alinéa 1 en disposant que « *Le service départemental d'incendie et de secours construit, acquiert ou loue les biens nécessaires à son fonctionnement* ». Il faut donc distinguer ce qui ressort de l'acquisition des biens (A) de ce qui concerne la construction (B) ou la location (C).

A. Acquisition

Les SDIS acquièrent donc les biens nécessaires à leur fonctionnement, qu'ils soient mobiliers bien-sûr mais aussi immobiliers. Et c'est le CGPPP qui donne les règles d'applications : les SDIS peuvent acquérir un bien à titre onéreux de façon amiable ou contrainte mais aussi à titre gratuit (dons et legs notamment). « *Les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 acquièrent à l'amiable des biens et des droits, à caractère mobilier ou immobilier. Les acquisitions de biens et droits à caractère immobilier s'opèrent suivant les règles du droit civil.* »²¹⁴. Dans ce cas de figure, le SDIS se comporte en acheteur « classique » au regard du droit positif.

Mais si les modes d'acquisition sont ceux du droit privé, le CGPPP comporte des règles particulières codifiées aux articles suivants (L. 1111-2 et s.)

En ce qui concerne les SDIS, les acquisitions à titre onéreux représentent la majorité des transactions (vente, échange). Et si rien n'empêche un SDIS d'acquérir un immeuble ou un terrain auprès d'un vendeur privé, force est de constater que la plupart des transactions se réalisent entre personnes publiques, notamment avec des communes ou des Conseils généraux.

²¹⁴ Art. L. 1111-1 du CGPPP.

Les dons et legs sont recevables selon la répartition des articles L. 1121-1 et s. du CGPPP, de même que la prescription acquisitive du Code civil. Toutefois, ces modes d'acquisitions, s'ils sont en théories possibles, restent exceptionnels en ce qui concerne les SDIS.

B. Construction ou réhabilitation

La position de l'administration sur la compétence en matière de construction ou de réhabilitation de caserne ne varie pas²¹⁵ : elle appartient au SDIS en vertu de l'article L. 1424-12 précité, à l'exception des CPI dont les communes et/ou les EPCI ont souhaité conserver la gestion comme le leur permettait la loi de 1996 relative aux SIS. Les SDIS sont donc compétents pour construire ou réhabiliter un bien immobilier.

En matière de construction neuve, la décision appartient au SDIS : soit ce dernier agit directement en qualité de maître de l'ouvrage, soit il délègue en application de la loi de 1985²¹⁶ relative à la maîtrise d'ouvrage publique, à un maître de l'ouvrage délégué.

En matière de réhabilitation, l'article L. 1424-18²¹⁷ du CGCT prévoit que le SDIS peut confier la responsabilité de cette opération, sur sa demande, à la collectivité propriétaire du bien mis à disposition. Cette dérogation est assujettie à une condition : la collectivité doit être propriétaire des bâtiments abritant le centre de secours à la date de la mise à disposition. Ce texte s'avère pratique lorsqu'il s'agit de faire des grosses réparations, des extensions ou bien de reconstruire un centre de secours qui est resté la propriété de la collectivité.

Il y a cependant lieu à discussion sur le terme même de « *reconstruction* » cité dans l'article ci-dessus. Une collectivité propriétaire (commune ou EPCI) peut-elle faire reconstruire un Centre d'incendie et de secours, à sa demande, sur un terrain qui n'est pas celui sur lequel

²¹⁵ Question écrite à l'Assemblée Nationale n° 43598 du 03/03/2009 posée par Mme Marie-Christine Dalloz (UMP – Jura) ; Question écrite à l'Assemblée Nationale n° 76072 du 6/04/2010 posée par M. Jean-Marie Binetruy (UMP-Doubs).

²¹⁶ L. n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

²¹⁷ Art. L. 1424-18 du CGCT : « *Sur sa demande, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale ou le département peut se voir confier, par le service départemental d'incendie et de secours, la responsabilité d'une opération de grosses réparations, d'extension, de reconstruction ou d'équipement d'un centre d'incendie et de secours existant à la date de la mise à disposition. Cette opération doit avoir fait l'objet d'une décision préalable de financement de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunale ou du département.* »

était érigé le bâtiment originel ? En d'autres termes, la construction d'une caserne neuve par une commune sur son territoire en lieu et place d'une autre qui existait auparavant est-elle une opération de reconstruction au sens de l'article L. 1424-18 du CGCT ?

Il semble qu'il faille admettre ce dispositif car le législateur, en utilisant le terme de « *reconstruction* » au sens strict, n'a semble-t-il pas voulu se rapprocher de la notion de « *reconstruction à l'identique* » présente dans le Code de la Construction et de l'Habitation notamment²¹⁸. Celle-ci est entendue comme une obligation de reconstruction stricte de l'immeuble détruit ou démoli. Il s'agit dans ce cas de reconstituer l'immeuble tel qu'il avait été initialement autorisé et ce malgré les éventuelles évolutions plus restrictives des règles d'urbanisme postérieurement à son autorisation.

Or dans le cas visé par le CGCT, la caserne n'a pas forcément été détruite ou démolie, il est donc envisageable qu'un accord intervienne entre le SDIS et la collectivité propriétaire²¹⁹ afin que cette dernière, par exemple, (re)construise le bâtiment afin de le mettre à disposition selon les modalités prévues par le CGCT par exemple²²⁰.

C. Location

Le système de la location n'a pas été exclu pour autant par le législateur ; en effet, il est permis aux SDIS de louer les biens nécessaires à leur fonctionnement²²¹. Il convient toutefois de noter qu'un bien loué n'entre pas dans le patrimoine du SDIS car il reste la propriété du loueur. Le contrat de location peut porter indifféremment sur des biens meubles ou immeubles. Un SDIS peut ainsi conclure un bail à construction²²² ou un bail emphytéotique²²³ avec le

²¹⁸ Art. L. 111-3 du CCH : « *La reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de dix ans est autorisée nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, sauf si la carte communale ou le plan local d'urbanisme en dispose autrement, dès lors qu'il a été régulièrement édifié* ».

²¹⁹ Art. L. 1424-1 dernier alinéa du CGCT : « *Les relations entre le service départemental d'incendie et de secours et les centres susmentionnés qui ne se rapportent pas aux modalités d'intervention opérationnelle, les conditions dans lesquelles les communes et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent construire, acquérir ou louer les biens nécessaires à leur fonctionnement et la participation du service départemental d'incendie et de secours au fonctionnement de ces centres sont fixées par convention entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale et le service départemental.* »

²²⁰ Voir en ce sens CAA Nancy, ch.1 du 19 décembre 2013, n° 13NC01009.

²²¹ Art. L. 1424-12 alinéa 1 précité.

²²² Art. L. 251-1 à 9 du Code de la construction et de l'habitation (CCH)

propriétaire d'un terrain afin de réaliser un équipement public (caserne, centre de formation ...etc.) sur celui-ci. Mais la principale conséquence de l'utilisation de ces mécanismes tient au fait que le SDIS n'acquiert pas le terrain d'assiette, il s'agit alors d'un démembrement du droit de propriété. Le SDIS, dans ce cas de figure, a certes acquis des droits sur la chose d'autrui mais il n'a en aucun cas reçu l'ensemble des attributs attachés à la propriété. Or la domanialité publique exige la pleine propriété de la personne publique sur le bien, ainsi en présence d'un droit réel démembré, il convient de conclure à une absence de domanialité publique de l'équipement.

²²³ Art. L 451-1 à L 451-12 du Code rural et de la pêche maritime

Chapitre 2 : Un droit de propriété contrarié dans les faits

L'accession à la qualité de propriétaire par les SDIS a été fortement perturbée, et ce dès l'origine, par une disposition de la loi 1996 relative aux Services d'incendie et de secours²²⁴ aujourd'hui codifiée à l'article L. 1424-17 du CGCT. En effet, cet article prévoit une mise à disposition de plein droit par les communes, EPCI et départements au profit des SDIS, des biens nécessaires au fonctionnement des nouveaux SDIS²²⁵. Le législateur, sans fermer la porte à une dévolution en pleine propriété, a rendu celle-ci possible mais non obligatoire par le biais de la signature de conventions de transfert²²⁶. Mais un peu plus de dix années après la promulgation de la loi de 1996, il faut bien avouer que le système de la mise à disposition a remporté l'adhésion des élus locaux puisqu'il ressort d'un sondage effectué dans les SDIS en 2008 par l'ENSOSP que 78 % des biens immobiliers sont des biens mis à disposition selon la procédure de l'article L. 1424-17 du Code général des collectivités

²²⁴ Op. Cit

²²⁵ Art. L. 1424-17 du CGCT (Modifié par Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 - art. 55 (V) JORF 4 mai 1996) : « *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 L1424-19. 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.* »

²²⁶ Art. L. 1424-19 du CGCT précité.

territoriales (Section 1). Il ressort de ce constat que si les SDIS souhaitent se constituer un patrimoine propre à leur garantir une certaine autonomie en la matière, ils doivent reconquérir la propriété des biens immobiliers nécessaires à leurs missions (Section 2).

Section 1 : Le succès non démenti de la mise à disposition (article L. 1424-17 du CGCT)

La technique juridique de la mise à disposition n'est pas une nouveauté apparue lors de la création des SDIS en 1996. Elle trouve ses fondements dans les transferts de compétences qui se sont opérés lors des vagues successives de décentralisation et plus tard lors de la mise en place des techniques d'intercommunalités (§ 1). Il conviendra dans un second temps de voir quels en sont les avantages et les inconvénients pour les différentes parties à la « départementalisation » des Services d'incendies et de secours (§ 2).

Paragraphe 1 : Fondements et principes de cette technique

Voyons dans un premier temps quels sont les fondements de cette technique (A) avant d'en étudier les principes de fonctionnement (B).

A. Fondements

La technique de la mise à disposition est intimement liée à deux notions capitales dans la construction du système administratif français moderne : celle de décentralisation et celle du transfert de compétences qui intervient lors de cette opération. Si avant les lois de décentralisation du début des années quatre-vingt, la mise à disposition de biens du domaine public de l'Etat aux collectivités locales se faisait grâce à un transfert de gestion, celle-ci a évolué sous l'impulsion du législateur²²⁷ qui a instauré le principe du transfert par bloc de compétence. Ce mécanisme, qui incluait la mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice des compétences transférées, a été étendu aux établissements publics²²⁸.

Ce principe, qui a été introduit dans la constitution de 1958, affirme aujourd'hui que « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution des ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice*²²⁹ ».

Et le Code général des collectivités territoriales de reprendre et de compléter la norme suprême en édictant que « *le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la*

²²⁷ L. n° 83-8 du 7 janvier 1983 (JO du 9 janvier) codifiée aux articles L. 1321-1 et s. du CGCT

²²⁸ D. n° 91-796 du 20 août 1991 (JO du 22 août).

²²⁹ Art. 72-2 alinéa 4 de la Constitution Française de 4 octobre 1958

*disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. »*²³⁰

Selon Monsieur Benjamin Meunier, il existe un double niveau de transfert de compétences en fonction des collectivités concernées. Dans une thèse publiée en 2006²³¹, il qualifie les transferts opérés entre l'Etat et les collectivités territoriales de rangs inférieurs de « transferts verticaux », alors que ceux issus de la volonté de plusieurs communes (intercommunalité) sont qualifiés de « transferts horizontaux ».

Dans le cadre des SDIS, le transfert de compétences est à la hauteur de l'originalité de la nouvelle personne publique spécialisée créée par la loi de 1996. En effet, celle-ci a été le réceptacle d'un mélange de décentralisation fonctionnelle verticale (Etat vers les SDIS) et de décentralisation horizontale du type EPCI (Communes et EPCI compétents vers le SDIS). Et si le transfert de compétence « vertical » a pu paraître virtuel parfois pour certains élus locaux, le transfert de compétence « horizontal » a été bien réel et a emprunté l'essentiel des principes et procédures applicables aux collectivités territoriales et à leurs groupements (EPCI).

L'article L. 1424-17 du CGCT qui traite des questions de transfert des biens aux SDIS et qui pose le principe de la mise à disposition à titre gratuit comme étant la règle, est très clairement inspiré de l'article L. 1321-1 précité du même code, qui fixe les règles des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. Il en va de même des biens communaux entrant dans le patrimoine d'un EPCI puisque l'article L. 5211-5, III indique que « *le transfert des compétences entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert, des dispositions des trois premiers alinéas de l'article L.1321-1, des deux premiers alinéas de l'article L.1321-2 et des articles L.1321-3, L.1321-4 et L.1321-5* ».

La loi de 1996 relative aux SIS a bien opéré un transfert de compétences des communes et EPCI vers les nouveaux SDIS. La résultante logique en a été la « vague » de mise à disposition à titre gratuit de l'article L. 1424-17 du CGCT précité.

²³⁰ Art. L. 1321-1 alinéa 1 du CGCT

²³¹ Benjamin MEUNIER, « *Les règles relative aux transferts de compétences entre collectivités publiques* », 285 p., Th. Doct. : Droit public ; Clermont Ferrand 1 ; 2006.

B. Principes de fonctionnement

L'originalité de la loi du 3 mai 1996 tient dans le fait que tout en rendant inéluctable le transfert de biens vers le SDIS, elle l'a assujéti à la rédaction d'une convention. Cette dernière, signée entre le SDIS et la commune ou l'EPCI, devait intervenir dans les cinq ans suivant la promulgation de la loi. Ce contrat devait prévoir la mise à disposition à titre gratuit de l'ensemble des biens et équipements affectés et nécessaires au fonctionnement du SDIS (I). Les conséquences de ce transfert de biens n'est pas sans effet sur la qualité de ceux-ci, notamment en terme de propriété (II).

I. La mise à disposition de plein droit de l'ensemble des biens et équipements affectés au fonctionnement des SIS

La procédure de mise à disposition de l'article L. 1424-17 du CGCT porte donc sur l'ensemble des biens et équipements des communes, départements et EPCI à compétence incendie affectés aux SIS à la date de promulgation de la loi de 1996 et nécessaires au fonctionnement des nouveaux SDIS (a). Ne sont donc mis à disposition que les biens ayant été affectés aux services incendies avant la « départementalisation » et que le SDIS juge nécessaires à son fonctionnement. Ainsi, dans certains départements, des bâtiments communaux n'ont pas été intégrés au CDSP car jugés inutiles au fonctionnement de la nouvelle personne publique.

Cette mise à disposition s'est opérée par voie de convention entre le SDIS et la collectivité ou l'EPCI (b). Le contrat prévu par le texte de 1996 devait régler les modalités de la mise à disposition et intervenir dans les cinq années suivant la promulgation de la loi.

a. Un transfert qui s'avérait inéluctable.

Les biens susceptibles d'être transférés aux SDIS étaient ceux affectés par les collectivités propriétaires au fonctionnement des Services d'incendie et de secours à la date de promulgation de la loi de 1996. Sans précision particulière dans le texte, ils pouvaient donc s'agir indifféremment de biens meubles (véhicules, tuyaux, mobilier ...etc.) ou immeubles (casernements, locaux divers ...etc.). Mais une seconde condition cumulative est venue réduire l'importance des transferts : les biens devaient être « nécessaires » au fonctionnement

du nouveau SDIS. Cette disposition devait permettre aux SDIS de ne pas récupérer des biens meubles ou immeubles jugés non nécessaires à la mise en place de la nouvelle personne publique. Ce fut le cas de certains CPI qui ne furent pas intégrés au sein de SDIS en raison d'une utilité contestée par l'analyse des risques effectuée dans les premiers SDACR.

b. Un transfert qui devait résulter d'une convention.

Le transfert de biens prévu à l'article L. 1424-14 précité devait faire l'objet d'une convention écrite entre le SDIS et la collectivité (ou EPCI). Ce document, fait à titre gratuit, devait intervenir dans les cinq ans suivant la promulgation de la loi dite de départementalisation n° 96-369 du 3 mai 1996, et les parties devaient régler dans cet acte toutes les questions liées aux modalités de la mise à disposition²³².

En effet, même si les alinéas 3 et 4 prévoyaient certains cas de figures généralistes, les partenaires se devaient de prévoir dans la convention les cas particuliers liés aux spécificités locales afin de palier aux problèmes futurs. A noter, le cas des emprunts contractés pour les biens mis à disposition et les modalités de leur remboursement, qui étaient laissés à la négociation des parties. Le législateur a ainsi voulu laisser une grande autonomie contractuelle aux parties afin que celles-ci règlent d'un commun accord les modalités de la mise à disposition. Afin de les aider dans la rédaction des termes de la convention, le législateur de 1996 avait instauré une commission consultative départementale compétente sur des questions juridiques ou financières²³³, mais en cas de désaccord, l'alinéa suivant prévoyait la possibilité de recourir à l'arbitrage d'un tiers indépendant. En cas de mésentente durable, le Préfet pouvait saisir une commission nationale ad hoc, créée elle aussi par le CGCT afin qu'elle règle les questions de transfert en suspens²³⁴.

Enfin, même si le texte prévoyait la fin de la mise à disposition automatique du fait de la cessation de l'affectation du bien au fonctionnement du SDIS²³⁵, il eut été souhaitable, pour des questions de sécurité juridique que ce retour soit préparé plus en détail au sein de la convention afin de se prémunir contre d'éventuelles querelles.

²³² Date butoir fixée au plus tard au 31 décembre de l'année suivant la promulgation de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile : art. L. 1424-23-1 du CGCT. A défaut de convention, le transfert est prononcé par décret en Conseil d'Etat.

²³³ Art. L. 1424-21 du CGCT.

²³⁴ Art. L. 1424-22 et L. 1424-23 du CGCT ; AJDA 2003, p. 287.

²³⁵ Art. L. 1424-17 alinéa 4.

II. Le transfert des droits et obligations du propriétaire sur la tête du SDIS

Le transfert des biens nécessaires au fonctionnement du SDIS a eu pour principales conséquences d'emporter un transfert des droits et obligations du propriétaire sur la tête du SDIS.

Ainsi, le SDIS va se **substituer** à la collectivité dans tous « *les contrats de toute nature conclus pour l'aménagement, le fonctionnement, l'entretien ou la conservation des biens mis à disposition, ainsi que pour le fonctionnement des services* ». Le préalable à cette disposition étant que la collectivité propriétaire prévienne ses partenaires de la substitution qui s'est opérée.

A titre d'exemple, le SDIS doit ainsi assurer le renouvellement des biens mobiliers, mais il peut aussi percevoir les éventuels fruits et produits (loyers), il peut agir en justice en lieu et place du propriétaire et il peut procéder aux travaux propres à assurer le maintien de l'affectation des biens. Pour simplifier, le SDIS doit veiller à l'entretien normal des biens en question.

Mais il est une chose que le SDIS ne peut réaliser, il ne peut pas aliéner les biens mis à disposition. Ainsi, si ceux-ci ne sont plus nécessaires à l'exercice de ses compétences, ils doivent être restitués à la collectivité propriétaire.

La technique de la mise à disposition a eu les faveurs des collectivités lors de la période de transfert qui s'est opérée à la suite de l'entrée en vigueur de la loi de 1996. Voyons dans un second paragraphe quels en sont les avantages et les inconvénients.

Paragraphe 2 : Avantages et inconvénients du recours à cette technique

Penchons-nous en premier lieu sur les avantages et les inconvénients de cette technique pour les collectivités et les EPCI (A), et dans un second temps, voyons ce que cela donne pour les SDIS (B).

A. Avantages et inconvénients pour les collectivités territoriales :

I. Avantages pour la collectivité (Commune ou EPCI ou Département)

Le principal des intérêts pour la collectivité est que celle-ci conserve la propriété éminente du bien. Le système de la mise à disposition permet à la commune (ou à l'EPCI ou au Département) propriétaire du bien de le rester. Le droit de propriété n'est pas transféré au SDIS, il fait l'objet d'un démembrement, l'abusus restant entre les mains du véritable propriétaire. Si l'intérêt de garder le droit de propriété sur un bien situé dans un secteur géographique peu dynamique n'est souvent que de faible enjeu pour le propriétaire, il n'en est pas de même en secteur urbain ou périurbain où le foncier a une grande valeur pour les collectivités. Ainsi une commune importante ou un EPCI propriétaire de nombreux mètres carrés peut voir dans cette technique un moyen de conserver en état une emprise foncière et les bâtiments érigés sur celle-ci. A titre d'exemple, c'est le cas du Centre de Secours Principal de Clermont-Ferrand situé à proximité du centre-ville, dont les 18000 m² représentent une forte valeur ajoutée dans un quartier en plein essor.

Le recours à la mise à disposition peut être voulu par une collectivité dans le cadre de sa politique de gestion patrimoniale et ainsi perçu comme un moyen de gestion à plus ou moins long terme de son parc immobilier aux côtés d'autres techniques.

Le second intérêt non négligeable pour les collectivités est d'utiliser ce moyen pour s'assurer la présence d'un Centre d'incendie et de secours sur son territoire. Si cet argument a moins de portée en milieu urbain car la présence d'un maillage conséquent de CIS n'est pas remis en cause du fait des risques humains et industriels, il en va autrement en milieu rural. En effet, l'isolement de certains territoires associé à un sentiment plus ou moins réel de recul des services publics, encourage certains élus à essayer de maintenir coûte que coûte la présence d'un centre de pompier sur le secteur. Et même si le bâtiminaire ne peut être dissocié de la présence des hommes (sapeurs-pompiers volontaires), il est intéressant de noter que cet argument rentre en compte dans la politique d'aménagement du territoire menée par certains élus locaux.

Enfin, certains élus ont vu dans ce texte l'opportunité de faire supporter à la nouvelle personne publique les améliorations et autres mises à niveau laissées en souffrance depuis plusieurs années dans l'optique de cette « départementalisation ».

II. Inconvénients pour la collectivité (Commune ou EPCI ou Département)

Outre le fait d'avoir perdu la gestion directe des sapeurs-pompiers au profit d'un Corps départemental, le principal inconvénient du recours à cette technique est sa précarité. En effet, la mise à disposition du bien est intimement liée au fonctionnement du SDIS. Il suffit que celui-ci estime que le bien n'est plus nécessaire à son fonctionnement pour que la mise à disposition prenne fin de plein droit en application de l'alinéa 4 de l'article L. 1424-17 du CGCT.

Tel serait, par exemple, lors d'une révision du SDACR qui ferait apparaître la nécessité de fermer ou de regrouper des CIS en raison de la disparition d'un risque ou d'un volontariat insuffisant sur un secteur.

B. Avantages et inconvénients pour les SDIS :

I. Avantages pour les SDIS

Le recours à la technique de la mise à disposition des biens a eu pour principal avantage de permettre un fonctionnement rapide de la nouvelle personne publique. Alors que beaucoup de SDIS se sont retrouvés confrontés suite à l'adoption de la loi de 1996 à des difficultés liées au transfert des personnels sapeurs-pompiers professionnels, ils ont accueilli la « simplicité » de la technique de la mise à disposition avec bienveillance, car tout en contentant une majorité de collectivités, elle était rapide à mettre en œuvre.

L'humain a en quelque sorte primé sur le patrimonial. Les SDIS ont intégré tant bien que mal les hommes non sans essayer parfois de rudes conflits sociaux dus à l'harmonisation délicate des différents statuts. Les attermolements de certains, couplés aux difficultés évoquées ci-dessus ont fait que les échéances textuelles ont rendu nécessaire d'effectuer majoritairement les transferts sous la forme de mise à disposition car le procédé satisfaisait à cet impératif.

Autre avantage pour les SDIS : n'ayant pas ou peu eu recours à l'emprunt pour financer des acquisitions de bâtiments, les dépenses engagées ne sont pas venues alourdir la section d'investissement des budgets des SDIS dans les premières années de la « départementalisation ».

II. Inconvénients pour les SDIS

A bien y regarder, les inconvénients pour les SDIS générés par l'utilisation de cette technique sont nombreux.

Tout d'abord, la simplicité et la rapidité de la technique qui ont été évoquées lors du point précédent, se sont avérées en fait problématiques puisqu'elles ont conduit à un transfert parfois massif de bâtiments, sans commune mesure avec les besoins réels des SDIS. De nombreux Maires ont souhaité que la caserne communale fasse l'objet d'une mise à disposition et ce, alors même que l'analyse des risques du SDACR n'était pas finalisée. Ce qui a pu faire dire à certains Directeurs départementaux chargés de ces opérations que les SDIS étaient réduits à faire des « *SDACR de moyens plutôt que de risques* ».

Le second inconvénient et non des moindres, qui sera abordé plus en détail dans la seconde section, est celui de la réalisation de travaux importants sur les biens transférés, souvent supérieurs à la valeur vénale du bien mis à disposition. Ces opérations posent un double problème aux SDIS : problème comptable portant sur les erreurs liées à l'inscription des actifs et problème juridique lié à la propriété de ces travaux.

Un troisième inconvénient est lié au choix de la qualification d'établissement public pour les SDIS. Nous avons vu que le critère de l'autonomie était sujet à discussion et pouvait parfois paraître tenu pour certains SDIS. Le choix massif de la technique de la mise à disposition est venu conforter cette faiblesse en ce qu'elle réduit considérablement l'emprise du SDIS sur son patrimoine immobilier, jusqu'à le rendre inexistant dans les cas les plus extrêmes. Le corollaire de cet inconvénient en est la quasi-impossibilité pour les SDIS de mener une politique de gestion patrimoniale dynamique, et a fortiori, une politique de valorisation de ces biens faute d'en avoir une maîtrise quelconque.

Le droit de propriété que les SDIS détiennent théoriquement sur les éléments de leur patrimoine est donc fortement contrarié dans les faits, notamment par l'utilisation importante de la technique de la mise à disposition prévue lors de l'édiction de la loi de 1996 dite de « départementalisation ».

Le dernier inconvénient tient à une solution jurisprudentielle applicable à ce type de biens et qui veut que le bénéficiaire d'une mise à disposition ne puisse déclasser seul une dépendance

du domaine public qui ne lui appartient pas²³⁶.

La reconquête de la qualité de propriétaire qui peut sembler évidente au premier abord va s'avérer en fait plus délicate que prévue (Section 2), surtout en raison de la teneur de l'actuel patrimoine qui génère beaucoup d'insécurité juridique et comptable, et qu'il va falloir apurer avant de pouvoir prétendre mener une politique patrimoniale digne de ce nom (2^{ème} Partie).

²³⁶ CAA Bordeaux 5 mars 2009, « Commune de Labéjan » n° 07BX02405 : « la commune propriétaire est seul compétente pour déclasser une voie communale mise à disposition d'un établissement de coopération intercommunale. »

Section 2 : La difficile reconquête de la qualité de propriétaire par les SDIS

La recherche de la pleine propriété des bâtiments, notamment des centres d'incendies et de secours, n'apparaît pas uniquement comme un moyen de conforter l'autonomie des SDIS, mais celle-ci leur permet aussi de rester maître de leurs investissements et ainsi d'organiser le maillage territorial conformément aux besoins qui ont été identifiés dans les SDACR. A contrario et à titre d'exemple, la construction de CIS par des communes ou EPCI moyennant le versement d'un loyer pourrait, dans certaines situations particulières, conduire le SDIS à assumer le coût de structures surdimensionnées ou ne correspondant pas aux besoins fonctionnels ou opérationnels.

Le système actuel, né des dispositions de la loi de 1996, montre ses limites, tant juridiques que comptables (§1). Les SDIS ont besoin de sécuriser les montages juridiques qui leur permettent d'assurer une détention et une protection effective de leur patrimoine immobilier et des investissements qu'ils sont amenés à réaliser sur celui-ci (§2).

Paragraphe 1 : Le système actuel génère de l'insécurité juridique et comptable

A. Les problèmes juridiques

Ceux-ci sont de plusieurs ordres et ont pour origine soit des situations nées de l'application ou non des dispositions de la loi de 1996, soit des besoins nouveaux rencontrés par les SDIS. Nous en avons identifié cinq distincts :

- I. Des centres d'incendies et de secours ont été réalisés avant la loi de départementalisation et mis à disposition des SDIS par les collectivités (ou EPCI) propriétaires et les conditions de mise à disposition initialement prévues dans la convention signée à cette date ont été amenées à évoluer depuis lors et doivent être revues.

Ce premier cas de figure, majoritaire au terme de la phase de départementalisation, est issu de l'application de l'article L. 1424-17²³⁷ du CGCT relatif au transfert des biens. En application de ce texte, les SDIS ont conclu avec les communes et les EPCI propriétaires de CIS des conventions ayant pour objet le transfert des biens nécessaires à l'exercice des compétences transférées. Ce fut notamment le cas pour la mise à disposition de locaux, la reprise de tout ou partie des emprunts, les modalités des réparations, du gros entretien et des frais de fonctionnement des biens ainsi que le sort des contrats d'assurance.

Toutefois, à l'usage, les SDIS ont assumé la maîtrise d'ouvrage des travaux de gros entretiens et ont ainsi amélioré les bâtiments existant, dépassant souvent les termes parfois imprécis des conventions. Le souhait des établissements publics SDIS est donc de mettre en cohérence les conventions signées lors des opérations de départementalisation avec la réalité du fonctionnement actuel. Or la nature juridique des propriétés concernées n'est pas sans poser un certain nombre de soucis ; en effet, les CIS et les terrains sur lesquels ils sont implantés appartiennent aux communes (ou EPCI) et font partie du domaine public de ces dernières en vertu de l'article L. 2111-1 du CGPPP précité. Ces biens qui sont affectés au service public de lutte contre l'incendie ont bien fait l'objet d'aménagements indispensables à l'exécution de celui-ci, les SDIS ayant la jouissance de ces biens comme un quasi-propriétaire tant que ceux-ci restent affectés au service public. Lorsque l'affectation cesse, le ou les propriétaires récupèrent la propriété du sursol et des bâtiments qui ont pu être édifiés sur celui-ci.

Si la solution est conforme au droit, elle n'en est que peu satisfaisante pour les SDIS qui ont réalisé des travaux parfois conséquents sur des biens qui ne leur appartenaient pas.

II. Des constructions ont été édifiées sans autorisation par le SDIS après le transfert sur des terrains appartenant aux communes (ou EPCI).

Dans ce second cas de figure, certains SDIS ont édifié des bâtiments sur des terrains appartenant à des communes (ou EPCI) et ce sans autorisation expresse. Aucune

²³⁷ Préc.

convention, aucun acte n'a été signé entre les parties afin d'entériner les constructions. Le terrain d'assiette de ces constructions est bien la propriété des collectivités (communes ou EPCI) et selon le même raisonnement que dans le cas de figure précédemment²³⁸, ils font partie du domaine public de ces collectivités.

Le sort juridique des constructions réalisées par le SDIS sur ces terrains doit alors être envisagé de la façon suivante :

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 applicable aux biens publics les articles 552 et 555 du Code civil²³⁹. Ainsi, des arrêts anciens, tant de la Cour de cassation²⁴⁰, que du Conseil d'État²⁴¹, visent et font application des articles 546 et suivants du Code civil. Une jurisprudence plus actuelle applique régulièrement ces dispositions²⁴².

En matière de propriété et de construction sur le sol d'autrui, l'article 552 du Code civil dispose de façon claire que « *la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous* ».

De surcroît, 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

²³⁸ a), p. 109.

²³⁹ V. en ce sens les développements sur la propriété publique de la Section 1.

²⁴⁰ Cass. req., 16 juillet 1877

²⁴¹ CE, 8 août 1885, « *Cie de chemins de fer de Paris-Lyon-Marseille* »

²⁴² CE, 20 janvier 2005, « *Commune de Saint-Cyprien* », n° 276475.

main-d'œuvre estimés à la date du remboursement, compte tenu de l'état dans lequel se trouvent lesdites constructions, plantations et ouvrages....»

Cet article envisage donc l'hypothèse de la construction sur le terrain d'autrui mais 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 donc, 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 :

- **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 des SDIS nous semble-t-il, car si la construction n'a bénéficié d'aucune autorisation formelle, elle n'en a pas moins reçue une acceptation tacite de la part de la collectivité voyant un centre d'incendie et de secours s'ériger ou se maintenir sur son territoire.

- **L'acquisition de la construction par le maître du sol** : ici, 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 selon une jurisprudence constante en la matière²⁴³.

²⁴³ Cass. 3^{ème} civ., 30 octobre 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 intention de les conserver, mais celle où il doit effectivement verser l'indemnité légale²⁴⁴. Plus récemment, les hauts magistrats ont estimé que la plus-value devait être appréciée au jour où le juge statue²⁴⁵.

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 selon un arrêt de la Cour d'appel de Bordeaux²⁴⁶).

La rédaction restrictive de l'article interdit donc 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* »²⁴⁷.

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 choix²⁴⁸. Et en l'absence de décision expresse, c'est la volonté tacite du propriétaire qui devra être établie par le juge²⁴⁹.

²⁴⁴ Cass. 3^{ème} civ., 12 mars 1970, n° 69-10.216.

²⁴⁵ Cass. 3^{ème} civ., 22 février 2006, n° 04-19.852.

²⁴⁶ CA Bordeaux, 6^{ème} ch., 24 mai 1993.

²⁴⁷ CA Paris, 2^{ème} ch., sect. A, 12 déc. 2007, n° 06/16419.

²⁴⁸ Cass. 3^{ème} civ., 27 juin 2006, n° 05-19.177.

²⁴⁹ 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.

III. De nouvelles casernes doivent être édifiées sur des terrains communaux (ou intercommunaux).

Ce cas d'espèce fera l'objet d'un développement plus particulier dans le Titre 2 de la présente étude. Il s'agit ici pour les SDIS de réaliser de nouveaux centres d'incendie et de secours et il conviendra de s'interroger alors sur les modalités de dévolution des terrains d'assiette de ces futures constructions.

IV. Des SDIS ont procédé au regroupement et à la fermeture de certains centres de secours réalisées avant la loi de 1996 et mis à leur disposition dans le cadre de la convention précitée, et même des casernes édifiées postérieurement sans autorisation conventionnelle d'occupation des terrains supports.

La nécessité de conserver ou non un centre de secours sur le territoire d'un département doit relever de l'analyse des risques effectuée lors de la réalisation ou de la réactualisation des SDACR. L'évolution des risques naturels et/ou artificiels couplé à la nécessité d'une bonne gestion de l'établissement fait que des SDIS procèdent parfois à des regroupements de structures qui impliquent la fermeture de CIS et plus rarement à des fermetures pure et simple de certain. La difficulté réside ici dans le fait que les CIS qui ferment peuvent relever de deux catégories distinctes :

- **Cas n°1** : Les CIS ont été réalisés avant la loi de 1996 et ont été mis à disposition du SDIS dans le cadre de la convention de l'article L. 1424-17 du CGCT précité(a).
- **Cas n°2** : Les CIS ont été réalisés par le SDIS après la départementalisation mais sans autorisation sur un terrain communal (ou intercommunal) (b).

a. Les CIS ont été réalisés avant la loi de 1996 et ont été mis à disposition du SDIS dans le cadre de la convention de l'article L. 1424-17 du CGCT.

Dans cette hypothèse, la solution est relativement simple puisque la plupart des conventions signées reprennent une des dispositions de l'article L. 1424-17 du Code

général des collectivités territoriales inscrites à l'alinéa 4, qui prévoit ce cas de figure en édictant 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 ce court alinéa que lorsqu'un SDIS désaffecte un CIS relevant de la convention, alors cet immeuble revient directement à la commune (ou à l'EPCI) qui en a la propriété, la mise à disposition prenant fin de façon automatique.

b. Les CIS ont été réalisés par le SDIS après la départementalisation mais sans autorisation sur un terrain communal (ou intercommunal).

Ce cas de figure doit être rapproché de la problématique soulevée au point b) du présent paragraphe et qui concerne la situation juridique des constructions édifiées sans autorisation par le SDIS sur des terrains appartenant aux communes (ou EPCI).

En l'occurrence, il a été démontré :

- que le terrain d'assiette de ces constructions appartenait au domaine public communal ou intercommunal en fonction des cas de figure ;
- qu'en application de l'article 552 du Code civil, les constructions réalisées 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 collectivités optaient ou non pour le système de l'accession.

V. Des SDIS ont réalisé des travaux d'extension et de réhabilitation sur des casernes réalisées avant la loi de 1996 et mises à leur disposition dans le cadre des conventions prévues.

L'article 555 du Code civil 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* ».

Ce texte 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.

Il faut donc définir la notion d'amélioration afin de la distinguer de la construction visée à l'article 555.

Après avoir délimité la notion d'amélioration (1), il conviendra de préciser le régime qui lui est applicable (2).

1. Délimitation de la notion d'amélioration

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'immeubles²⁵⁰.

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 où celui-ci n'a pas une autonomie suffisante par rapport au sol pour pouvoir être appréhendé comme un objet distinct de la 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 fond²⁵¹ ou de la Cour de cassation²⁵².

Ont ainsi été considérés comme ne relevant pas de l'article 555 du Code civil, des travaux d'agrandissement d'un hangar²⁵³ ainsi que des travaux de surélévation²⁵⁴.

Il a en outre été jugé que l'importance des travaux d'amélioration d'un édifice préexistant n'a aucune incidence sur l'application de l'article 555 du Code civil²⁵⁵.

²⁵⁰ CA Paris, 8^{ème} ch., sect. B, 23 février 1983 : Construction légère non incorporée définitivement dans le sol.

²⁵¹ CA Agen, 1^{ère} ch., 7 mai 2009, n° 08/00954 pour l'extension d'un édifice préexistant ; CA Grenoble, 2^{ème} civ., 13 mai 2002, n° 00/03569 pour l'aménagement de combles ; CA Nancy, 1^{ère} civ., 27 février 2007, n° 03/01028 pour une surélévation.

²⁵² Cass. 3^{ème} civ., 5 juin 1973, n° 72-12.323 : « 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 »

²⁵³ Cass. 3^{ème} civ., 7 novembre 2001, n° 98-17.101

²⁵⁴ Cass. 3^{ème} civ., 29 novembre 2006, n° 05-19.875

²⁵⁵ CA Versailles, 3^{ème} ch., 28 novembre 1997

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 central²⁵⁶ et à faire application de l'article 555 du Code civil à une mezzanine²⁵⁷ ou à de simples améliorations tels que des travaux effectués sur un immeuble dont le gros œuvre était déjà édifié²⁵⁸.

La Cour de cassation, après avoir reconnu aux juges du fonds un pouvoir souverain d'appréciation sur cette question, marque aujourd'hui un infléchissement en décidant que « *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 du code civil* »²⁵⁹.

Autre preuve de la confusion ambiante : certains textes ne font aucune différence entre améliorations et constructions nouvelles²⁶⁰.

2. Le régime juridique des améliorations

Les améliorations réalisées sur un ouvrage existant sans autorisation 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 prévus par le texte.

Ainsi, l'auteur des améliorations n'est pas exposé à une obligation de remise en état, mais a encore droit en principe à une indemnité²⁶¹, laquelle est fixée selon la théorie des impenses.

²⁵⁶ CA Colmar, 13 janvier 1966

²⁵⁷ Cass. 3^{ème} civ., 18 décembre 2002, n° 01-12.784

²⁵⁸ CA Pau, 2^{ème} ch., 1^{ère} sect., 20 janvier 2009, n° 05/00875

²⁵⁹ Cass. 3^{ème} civ., 7 novembre 2001, n°98-17.101

²⁶⁰ Article 599 du code civil sur les améliorations faites par l'usufruitier.

²⁶¹ Cass. 3^{ème} civ., 12 mars 1985, n° 83-16.548

Cette théorie est avant tout une construction doctrinale issue d'un certain nombre de solutions légales²⁶², qui se veut 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. Elle différencie trois types d'impenses :

- Les impenses qui sont nécessaires

Elles sont réputées nécessaires lorsque la dépense a permis d'assurer la conservation de l'immeuble, son auteur peut alors prétendre à ce que celle-ci lui soit remboursée intégralement²⁶³.

La solution ainsi retenue 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, et d'autre part, alors que la loi de 1960²⁶⁴ 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 a exposé cette dépense subira donc les effets de la dépréciation monétaire. Il ne pourra jamais prétendre, en tout cas, obtenir du maître qu'il lui rembourse plutôt la plus-value que l'impense a apporté au fonds.

- Les impenses qui sont utiles

Les impenses utiles sont celles qui, tout en améliorant objectivement l'immeuble, ne sont toutefois pas nécessaires à sa conservation. Dans ce cas, le propriétaire est tenu de verser au demandeur la plus faible des deux sommes que représente soit la dépense faite, soit le profit subsistant²⁶⁵. La règle ressemble alors à s'y méprendre à celle que l'article 555 du Code civil organise. Il faut néanmoins à nouveau préciser que, dans

²⁶² not. des articles 555, 599, 815-13, 862, 1381, 1469 et 1634 du code civil

²⁶³ CA de Montpellier, 1^{ère} ch., 4 février 1986 concernant la restauration d'une grange en très mauvais état, la dépense évitant ainsi la ruine de l'immeuble.

²⁶⁴ L. n° 60-464 du 17 mai 1960 modifiant divers articles du code civil en tant qu'ils prévoient des indemnités dues à la suite de certaines acquisitions ou restitutions de biens faisant l'objet de droits réels mobiliers ou immobiliers, JO du 18 mai 1960, p. 4504.

²⁶⁵ Cass. 3^{ème} civ., 23 mars 1968, « *Voltaire* ».

cette théorie, la dépense réalisée ne fait l'objet d'aucune réévaluation et que si dans le cadre de l'article 555 précité, le propriétaire du sol bénéficie d'un droit d'option, il est tenu ici de verser la plus faible des deux sommes.

- Les impenses qui sont somptuaires

Les impenses sont dites somptuaires lorsqu'elles 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.

B. Les conséquences comptables

Aux problèmes juridiques exposés ci-dessus, sont venus se greffer des conséquences comptables que les SDIS se doivent de traiter parallèlement.

Ces problématiques ont été soulevées par certains comptables publics en charge des comptes des SDIS. Il s'agit notamment des questions concernant plus particulièrement la gestion comptable de l'actif.

En effet, les SDIS investissent depuis plusieurs années maintenant tant dans la construction de casernes neuves qu'en matière d'amélioration ou d'extension sur des bâtiments largement mis à disposition par les communes (ou EPCI) dans le cadre de la loi de départementalisation.

Si une régularisation des imputations comptables en ce qui concerne les travaux de casernement sur les terrains mis à disposition est toujours possible, elle ne règle pas la difficulté liée au fait que les SDIS ne sont pas propriétaires des constructions, extensions ou gros travaux qu'ils ont effectués. Car dans l'hypothèse où les SDIS concernés seraient conduits à se séparer de l'un de ces biens immobiliers, ils ne pourraient théoriquement pas les vendre ou les louer en raison du fait qu'ils n'ont pas la propriété des terrains sur lesquels ils ont été édifiés.

Afin d'assurer une concordance juridique et comptable, il serait souhaitable que les SDIS concernés prennent les dispositions nécessaires afin de se rendre propriétaire des biens qu'ils ont financé ainsi que de ceux pour lesquels ils ont investi de façon conséquente.

Paragraphe 2 : Les solutions envisageables

A. Aux problèmes juridiques

- I. Des centres d'incendies et de secours ont été réalisés avant la loi de départementalisation et mis à disposition des SDIS par les collectivités (ou EPCI) propriétaires et les conditions de mise à disposition initialement prévues dans la convention signée à cette date ont été amenées à évoluer depuis lors et doivent être revues.

Nous avons vu dans le paragraphe précédent que les CIS mis à disposition des SDIS sont restés dans le domaine public de la collectivité propriétaire (commune ou EPCI). Deux solutions sont donc envisageables : soit un avenant à la convention est signé afin de prendre en compte les évolutions passées et futures (a), soit la collectivité propriétaire accepte de transférer la propriété du CIS et de son terrain d'assiette au SDIS (b).

I. Signature d'un avenant à la convention de l'article L. 1424-17 du CGCT

Ce cas de figure est le plus simple à mettre en œuvre. L'avenant signé prendra acte des modifications concernant les modalités financières et administratives de réalisation des gros travaux et de ceux d'entretien, ainsi que des frais de fonctionnement, conformément aux dispositions de l'article L.1424-17 du Code général des collectivités territoriales.

Si cette solution a l'avantage de la simplicité et a le mérite d'apporter un peu de clarté dans les relations SDIS/commune (ou EPCI) propriétaire, elle ne règle cependant aucun problème de fond, les difficultés restent entières. Et les SDIS, dans cette hypothèse, n'ont aucune action de gestion patrimoniale sur ces biens puisque ceux-ci restent dans le patrimoine de la collectivité qui les a mis à disposition.

II. Transfert de la propriété des bâtiments et du terrain au SDIS.

Aux termes de l'article L. 3112-1 du Code général de la propriété des personnes publiques, 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 ».

Cet article 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.

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 territoriales²⁶⁶.

En l'espèce, les Communes (ou EPCI) peuvent 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.

De même, les communes (ou EPCI) pourront céder au SDIS gratuitement la propriété du terrain et du CIS implanté 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, à condition que la collectivité cédante en retire un avantage²⁶⁷.

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

²⁶⁶ Art. L.1424-19 du CGCT : *« Indépendamment 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. ».*

²⁶⁷ CAA Bordeaux, 24 février 2005

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 administrative²⁶⁸.

II. Des constructions ont été édifiées sans autorisation par le SDIS après le transfert sur des terrains appartenant aux communes (ou EPCI).

Dans ce cas de figure, les solutions envisageables afin de régulariser la situation sont fonction de l'option prise par la collectivité propriétaire : soit la collectivité (commune ou EPCI) acquiert la construction par le mécanisme de l'accession (a), soit la collectivité renonce à acquérir la construction par le mécanisme de l'accession (b)

a. La collectivité (commune ou EPCI) acquiert la construction par le mécanisme de l'accession :

Celle-ci doit 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 basculent dans le domaine public de la collectivité (commune ou EPCI), celles-ci pouvant alors 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 collectivités propriétaires et des contraintes budgétaires fortes qui pèsent sur celles-ci. Sans oublier l'inévitable question de la reprise d'éventuels emprunts en cours.

²⁶⁸ Art L. 2212-2 CGCT précité

b. La collectivité renonce à acquérir la construction par le mécanisme de l'accession

Ce cas de figure engendre trois options possibles :

- Les communes (ou EPCI) souhaitent conserver uniquement la propriété du terrain et ne désire plus le mettre à disposition du SDIS, ce dernier devra donc démolir la construction édifiée irrégulièrement sur le terrain d'assiette. Cette solution, qui existe en théorie, nous semble être en pratique inenvisageable car la commune renoncerait ainsi à la présence d'un CIS sur son territoire tout en générant des coûts importants de déconstruction pour le SDIS auteur des travaux.
- Les communes (ou EPCI) cèdent au SDIS le terrain d'assiette sur lequel la construction a été édifiée. Il est fait ici une application combinée des articles L. 3112-1 du Code général de la propriété des personnes publiques et L.1424-19 du Code général des collectivités territoriales comme nous l'avons vu précédemment²⁶⁹. Les collectivités propriétaires peuvent céder à l'amiable au SDIS le terrain d'assiette, sans opérer de déclassement préalable, le bien ainsi cédé étant destiné à l'exercice des compétences du SDIS en intégrant son domaine public. Le SDIS devient donc propriétaire du terrain d'assiette et de la construction qu'il avait édifiée sur celui-ci de façon irrégulière. 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, mais aussi par le fait que la présence

²⁶⁹ § 2, I, a), 1.

d'un CIS 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 administrative générale (art. L. 2212-2 du CGCT précité).

Cette solution a bien souvent recueilli les faveurs des SDIS qui souhaitent récupérer la propriété des ensembles immobiliers pour lesquels ils ont fait des investissements conséquents²⁷⁰.

- 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 édifiée. Dans cette hypothèse, les collectivités pourraient envisager de régulariser les constructions édifiées par un Bail emphytéotique administratif (BEA) et ce sous réserve de la validation préalable des autorités chargées du contrôle de la légalité, en l'occurrence de la préfecture, afin de garantir la sécurité juridique du montage.

Cette dernière solution qui permet de régulariser la situation des constructions, pourrait recueillir les faveurs des communes ou EPCI qui seraient dans une optique de municipalisation des sols.

Il semble toutefois que la seconde option soit la plus intéressante pour des SDIS qui souhaitent se (ré)approprier un patrimoine immobilier qui peut leur faire défaut afin de mener une politique patrimoniale dynamique. De même, elle participe à autonomiser les jeunes établissements publics et ainsi à les mettre en adéquation avec le régime choisi par le législateur.

²⁷⁰ Voir en ce sens, la délibération n° 7 du CASDIS du Puy de Dôme en date du 21 juin 2012 fixant la politique patrimoniale du SDIS 63 et les conditions d'acquisition en pleine propriété des terrains et casernements mis à disposition par les communes et EPCI ; annexe 1.

III. De nouvelles casernes doivent être édifiées sur des terrains communaux (ou intercommunaux)

Ce cas d'espèce fera l'objet d'un développement plus particulier dans le titre 2 de la présente étude. Il s'agit ici pour les SDIS de réaliser de nouveaux centres d'incendie et de secours et il conviendra de s'interroger alors sur les modalités de dévolution des terrains d'assiettes de ces futures constructions.

Le recours à des autorisations verbales d'occupation comme cela a pu se produire dans certains départements, est à proscrire formellement sous peine de voir le ou les SDIS concernés titulaires d'un patrimoine immobilier fictif.

IV. Des SDIS ont procédé au regroupement et à la fermeture de certains centres de secours réalisés avant la loi de 1996 et mis à leur disposition dans le cadre de la convention précitée. Il en a été de même pour des casernes édifiées postérieurement sans autorisation conventionnelle d'occupation des terrains supports.

• Cas n°1 : les CIS ont été réalisés avant la loi de 1996 et ont été mis à disposition du SDIS dans le cadre de la convention de l'article L. 1424-17 du CGCT précité (a).

• Cas n°2 : les CIS ont été réalisés par le SDIS après la départementalisation mais sans autorisation sur un terrain communal (ou intercommunal) (b).

a. *Les CIS ont été réalisés avant la loi de 1996 et ont été mis à disposition du SDIS dans le cadre de la convention de l'article L. 1424-17 du CGCT.*

Dans cette hypothèse, la solution est relativement simple puisque les conventions signées reprennent une des dispositions de l'article L. 1424-17 du Code général des collectivités territoriales qui prévoit ce cas de figure en édictant 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 cet alinéa que lorsqu'un SDIS désaffecte un CIS relevant de la convention, cet immeuble reviendra alors directement à la commune (ou à l'EPCI) qui en a la

propriété, la mise à disposition prenant fin de façon automatique.

b. Les CIS ont été réalisés par le SDIS après la départementalisation mais sans autorisation sur un terrain communal (ou intercommunal).

Ce cas de figure doit être rapproché de la problématique soulevée au point b) du présent paragraphe et qui concerne la situation juridique des constructions édifiées sans autorisation par le SDIS sur des terrains appartenant aux communes (ou EPCI).

Les solutions envisageables sont donc de deux ordres :

- La commune (ou l'EPCI) acquière le CIS qui va être fermé par le mécanisme de l'accession. Le terrain et la construction appartiendront au domaine public communal (ou intercommunal). Elle versera en contrepartie une indemnité au SDIS, pour un prix à discuter, lequel devrait normalement représenter *a minima* la valeur nette comptable des installations et/ou la valeur de reprise des emprunts en cours contractés par le SDIS.

Cette solution nous semble plus théorique que réelle pour l'instant car il semble peu probable qu'un SDIS ait engagé de gros frais sur des CIS qu'il est maintenant nécessaire de fermer. Toutefois, le cas de figure n'est pas à exclure pour l'avenir en fonction de l'évolution des risques et de la démographie sur un territoire donné.

- 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 et par les SDIS. Or, cette solution pourrait s'avérer complexe à mettre en œuvre dans l'hypothèse de prêts non totalement amortis par le SDIS encore en cours, la

banque pouvant s'opposer à une cession, sauf en cas de remboursement anticipé.

- V. Des SDIS ont réalisé des travaux d'extension et de réhabilitation sur des casernes construites avant la loi de 1996 et mises à leur disposition dans le cadre des conventions prévues.

Quelles sont les conséquences de ces travaux sur la propriété des constructions ?

Deux cas de figures sont à distinguer :

- Les travaux d'extension et de réhabilitation ont été effectués sur des CIS réalisés avant la loi de 1996 et mis à disposition par les Communes (ou EPCI) dans le cadre de la convention de l'article L. 1424-17 du CGCT (a) ;

- Les travaux d'extension et de réhabilitation ont été effectués sur des CIS réalisés par le SDIS après la départementalisation sur des terrains communaux (ou intercommunaux) (b).

- a. Solution applicable aux travaux d'extension et de réhabilitation qui ont été effectués sur des CIS réalisés avant la loi de 1996 et mis à disposition par les Communes (ou EPCI) dans le cadre de la convention de l'article L. 1424-17 du CGCT ;*

Il convient ici aussi de distinguer selon que le CIS va fermer ou si la mise à disposition va perdurer :

- Le sort des travaux de réhabilitation et d'extension réalisés sur des CIS existant avant la loi de départementalisation et qui doivent être fermés.

Nous avons déjà vu que l'article L. 1424-17 du Code général des collectivités territoriales prévoit ce cas de figure en édictant que « *lorsque les biens cessent d'être affectés au fonctionnement des services*

d'incendie et de secours, leur mise à disposition prend fin.».

La conséquence étant que les CIS réalisés avant la loi de 1996 et mis à disposition par des collectivités dans le cadre d'une convention, leur reviennent dès lors que le SDIS ne les affecte plus au fonctionnement des services d'incendie et de secours. En ce qui concerne les travaux de réhabilitation et d'extension réalisés par le SDIS sur ces biens, il ressort des éléments précités que ceux-ci ne relèvent pas des dispositions de l'article 555 du Code civil mais de la théorie doctrinale 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 catégorie²⁷¹. 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.

Les modalités de leur indemnisation relève donc de la théorie des impenses. La nature des travaux effectués sur les CIS relève très certainement des impenses nécessaires et utiles. En effet, si ceux-ci ont permis d'assurer la conservation de l'immeuble, ils seront à coup sûr regardés comme des impenses nécessaires. Le SDIS pourra donc être indemnisé intégralement du montant de ceux-ci.

Et si les travaux ont amélioré l'immeuble sans être nécessaires à sa conservation, la collectivité propriétaire sera tenue de verser au SDIS la plus faible des deux sommes que représente soit la dépense faite, soit le profit subsistant.

En conclusion, dans ce cas de figure, les communes (ou EPCI) récupéreront les bâtiments réalisés avant la loi de 1996 dite de départementalisation, tout en indemnisant en partie le SDIS pour les améliorations et réhabilitations effectuées.

²⁷¹ CA Agen, 1^{ère} ch., 7 mai 2009, n° 08/00954 ; CA Paris, 8^{ème} ch., sect. B, 9 juillet 1987.

- Le sort des travaux de réhabilitation et d'extensions réalisés sur des CIS édifiés avant la loi de départementalisation, et que le SDIS souhaite continuer à utiliser.

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 selon les modalités vues précédemment.
- Les communes (ou EPCI) et le SDIS régularisent la convention signée lors des opérations de transfert en incluant les travaux de régularisation et/ou d'extension réalisés. La nouvelle mise à disposition s'effectuant alors sur la totalité des installations.

b. Solution applicable aux travaux d'extension et de réhabilitation qui ont été effectués sur des CIS réalisés par le SDIS après la « départementalisation » sur des terrains communaux (ou intercommunaux) ;

Celles-ci vont être fonction du devenir du CIS ici aussi :

- Sort des travaux de réhabilitation et d'extension réalisés sur les CIS réalisés par le SDIS après 1996 et qui doivent être fermées.

Les travaux de réhabilitation et d'extension accessoires suivent le sort de l'ouvrage principal. Si la commune (ou EPCI) acquiert le bâtiment qui va être fermé par le mécanisme de l'accession, alors le terrain et la construction appartiendront au domaine public de la personne publique comme vu précédemment. Celle-ci versera en contrepartie une indemnité au SDIS pour la construction, pour un prix à négocier entre les parties, représentant à minima la valeur nette comptable des installations et/ou la reprise des emprunts en cours si nécessaire.

- Le sort des travaux de réhabilitation et d'extension réalisés sur des CIS réalisés par le SDIS après 1996 et qu'il souhaite continuer à utiliser.

Le principe reste ici le même : les travaux de réhabilitation et d'extension accessoires suivent le sort de l'ouvrage principal. En conséquence soit:

- Les communes (ou EPCI) acquièrent la construction ayant fait l'objet de travaux d'extension et de réhabilitation le cas échéant par le mécanisme de l'accession.

En ce cas, 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 et la collectivité propriétaire pourra les mettre à disposition du SDIS dans le cadre d'une concession domaniale.

Si cette solution est envisageable, elle reste en pratique difficilement applicable compte tenu des coûts afférents qui en résulteraient pour les Communes/EPCI.

- Les communes (ou EPCI) renoncent au mécanisme de l'accession et soit :

- Les communes (ou EPCI) souhaitent conserver la propriété du terrain et ne plus le mettre à disposition du SDIS. En ce cas, le SDIS devrait alors théoriquement démolir la construction édifiée irrégulièrement, solution qui en pratique semble complètement inenvisageable.

- Les communes (ou EPCI) cèdent au SDIS le terrain d'assiette selon les modalités vues lors de l'étude au paragraphe 2 du présent chapitre ²⁷². Le SDIS accueillant ainsi dans son

²⁷² §2, I, b), 2.

patrimoine les bâtiments ainsi que les travaux d'extension et de réhabilitation effectués.

➤ Les communes (ou EPCI) souhaitent conserver la propriété du terrain et continuer à le mettre à disposition du SDIS, sans que ce dernier devienne propriétaire de la construction. Dans cette hypothèse, les constructions édifiées, dont les travaux d'extension et de réhabilitation, peuvent faire l'objet d'un BEA, sous réserve de l'autorisation préalable des services de la légalité de la préfecture compétente.

Les SDIS consacrent chaque année une part conséquente de leur budget à la construction, la réhabilitation et l'extension des CIS nécessaires à leur fonctionnement²⁷³. Or une partie de ces investissements se fait à fonds perdus par faute de maîtrise sur un patrimoine immobilier qui leur échappe.

La sécurisation du patrimoine des SDIS passe par la reconquête de la qualité de propriétaire sur les éléments de celui-ci. Sans maîtrise de ce patrimoine sur la durée, nulle autonomie ne sera possible pour les SDIS qui resteront sous la coupe des collectivités territoriales sans espoir d'acquérir un véritable statut d'établissement public.

B. Aux problèmes comptables

Si le SDIS se conforme aux prescriptions de la Direction Générale de la Comptabilité Publique²⁷⁴, la technique de la mise à disposition est parfaitement transposable dans les comptes de l'établissement.

²⁷³ Rapport d'activité 2012, SDIS du Puy de Dôme, août 2013 (environ 15 % des dépenses d'investissement)

²⁷⁴ INSTRUCTION CODIFICATRICE N° 06-039-M61 du 13 juin 2006 : « *Instruction budgétaire et comptable applicable aux services départementaux d'incendie et de secours* », NOR : BUD R 06 00039 J, DGCP, 5ème Sous-direction - Bureau 5C, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Dans la comptabilité du SDIS, l'ensemble des opérations liées à la réception de biens dans le cadre d'une mise à disposition sont des opérations d'ordre non budgétaires à l'intérieur de la section d'investissement.

Le conseil d'administration du SDIS n'ouvre donc pas de crédits au budget et l'ordonnateur n'émet ni titres ni mandats. Il met à jour l'inventaire de sa collectivité en inscrivant l'opération de mise à disposition et transmet parallèlement au comptable les informations lui permettant de mettre à jour son état de l'actif.

Ainsi, le SDIS intègre les biens reçus à disposition au débit du compte 217 « *immobilisations reçues à disposition* » par le crédit du compte 1027 « *mise à disposition* » pour la valeur historique du bien, c'est-à-dire le coût d'entrée (et adjonctions) dans le patrimoine de la collectivité qui les met à disposition du SDIS. Les amortissements éventuellement pratiqués par la collectivité propriétaire sont intégrés au débit du compte 1027 par le crédit du compte 28 « *amortissement des immobilisations* ». En cas de transfert d'emprunt, le compte 1027 est débité par le crédit de la subdivision intéressée du compte 16. Les subventions transférables ayant financé les biens mis à disposition sont également transférées.

Les travaux que le SDIS a réalisés sur les biens transférés doivent s'imputer au compte 2317. Lorsqu'ils sont achevés, ils sont intégrés dans l'actif du bilan par une écriture de débit à la subdivision intéressée du compte 217, et un crédit au compte 2317, (par écriture d'ordre non budgétaire, constatée par le seul payeur du SDIS, au vu d'un état établi par l'ordonnateur).

De même, les opérations de retour des biens en cas de retrait de la compétence ou de désaffectation du bien à la compétence transférée, sont également des opérations d'ordre non budgétaires. Le traitement budgétaire et comptable de ces opérations est identique à celui de la mise à disposition : pas de crédits à ouvrir ni de titre et mandats à émettre, mise à jour de l'inventaire et transmission de l'information au comptable par voie de certificat administratif auquel est joint la décision rendant exécutoire le retour du bien.

Et si en principe les SDIS amortissent les biens reçus par voie de mise à disposition, il n'en va pas de même des biens meubles ou immeubles reçus dans le cadre du transfert de compétences prévu par la loi du 3 mai 1996 relative aux SIS qui ne sont pas soumis à cette obligation.

Conclusion de la partie I

Les SDIS, à l'instar d'autres personnes publiques, connaissent mal leur patrimoine immobilier. Cette méconnaissance tient tout autant aux méthodes de recensement de ce patrimoine qu'à l'organisation interne même des SDIS qui ne permet pas d'en avoir une vision claire et globale.

Les méthodes de recensement sont en effet peu développées et satisfont le plus souvent simplement aux obligations réglementaires des instructions budgétaires et comptables (M61 pour les SDIS²⁷⁵). Les SDIS ne faisant généralement qu'un inventaire comptable sans réel lien avec les caractéristiques physiques des biens immobiliers, ni avec leur valeur économique. Il en résulte une connaissance partielle de ce patrimoine et cela dénote le plus souvent une utilisation subie des immeubles, notamment liée à l'utilisation massive de la technique de la mise à disposition.

En plus d'être insuffisante, la connaissance de ce patrimoine est fragmentée. Ce phénomène étant dû à l'éclatement des responsabilités entre élus et fonctionnaires mais aussi au sein même des SDIS où la compétence est diluée dans différents services ou directions. Il en ressort une connaissance fractionnée de la consistance et de la nature juridique de ce patrimoine.

Malgré ces faiblesses, il ne peut être fait l'économie de l'étude de la consistance du patrimoine immobilier au sein des SDIS si ceux-ci veulent s'orienter vers une gestion plus dynamique de celui-ci. L'hétérogénéité, réalité bien présente, ne doit pas occulter le travail qui doit être mené sur la nature du droit que détiennent les SDIS sur les éléments de leur patrimoine. Et c'est à ce prix que les SDIS pourront s'engager dans la voie de l'efficacité en matière immobilière, notamment en valorisant ce parc immobilier, véritable colonne vertébrale des établissements publics nés de la loi du 3 mai 1996.

²⁷⁵ Arrêté du 12 décembre 2012 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M 61 des SDIS, JORF n° 0300 du 26 décembre 2012 page 20421, texte n° 40.

Deuxième partie :

LA VALORISATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DES SDIS

Le terme « valoriser » rencontre une double acception dans la langue française²⁷⁶ : un premier sens commun fait ressortir l'idée qu'il s'agit d'une action destinée à faire prendre de la valeur ou de donner de la valeur à quelque chose. Mais il est aussi communément admis que « valoriser » consiste en l'action de transformer une chose en matière première : cette matière acquérant ainsi une nouvelle vie.

Si les personnes privées ont de tous temps eu conscience de la valeur économique de leur patrimoine et de la nécessité de le faire fructifier afin d'espérer s'enrichir, ou à tout le moins, d'améliorer leur vie matérielle, il n'en fut pas de même pour les personnes publiques. En effet, le patrimoine de celles-ci a longtemps été figé dans l'immobilisme, voire le conservatisme, et ce par peur de le voir dilapider de façon inconsidérée. Cette réaction de l'administration était une des conséquences des conceptions domaniales développées sous l'Ancien Régime et qui ont poussé certains juristes comme Jean-Baptiste-Victor Proudhon²⁷⁷ à théoriser le fait que le domaine public n'appartenait à personne.

La controverse concernant l'affirmation d'un droit de propriété des personnes publiques sur les éléments de leur patrimoine a définitivement pris fin avec l'adoption d'un Code général de la propriété des personnes publiques. Cette ordonnance de 2006 est venue conforter l'idée que ce patrimoine devait voir sa valeur financière protégée. Cette tendance, ces dernières années, a rencontré un vif succès qui peut se mesurer aujourd'hui dans les politiques menées aux divers échelons de l'Etat. En effet, en période de budget contraint, une gouvernance sérieuse en la matière est de nature à tendre vers une meilleure satisfaction de l'intérêt général. L'Etat

²⁷⁶ REY, REY-DEBOVE, Le Robert, 2009

²⁷⁷ J-B-V. PROUDHON, *Traité du domaine public*, 5 volumes, 1833-1834.

a montré en quelque sorte la voie ces dernières années, en menant une politique patrimoniale qui se voulait plus efficiente. Il est donc possible de définir la valorisation d'un équipement public, comme la réalisation et l'entretien de celui-ci au moindre coût, mais aussi d'envisager son aliénation au meilleur prix, et ce afin de préserver l'adéquation de ce bien avec l'intérêt général qu'il est sensé servir.

Si l'Etat a été précurseur en la matière, il existe aujourd'hui un véritable mouvement similaire au sein des autres personnes publiques, notamment des collectivités locales ou territoriales. Celles-ci ont pris conscience du potentiel que représente leur patrimoine immobilier et des apports qu'il peut générer dans leur budget²⁷⁸. Des villes comme Lyon ont réfléchi aux avantages que pouvait apporter une gestion dynamique de son patrimoine par rapport à une vision conservatrice traditionnelle²⁷⁹. Et encore plus récemment, la Cour des Comptes, dans son rapport public annuel, consacre une partie de son analyse à orienter les collectivités territoriales vers une gestion plus dynamique de leur patrimoine immobilier²⁸⁰.

L'ordre juridique s'est donc adapté à ces évolutions. Le droit public est venu « piocher » des mécanismes au sein du droit privé et les a adaptés à la pratique publiciste afin de permettre cette politique patrimoniale ambitieuse. Les instruments juridiques à la disposition des personnes publiques pour gérer leur patrimoine sont donc de deux natures : il subsiste d'une part des modes traditionnels de gestion qui restent encore très présents dans la pratique, et d'autre part, à leurs côtés, sont apparus de nouveaux modes de gestion permettant une valorisation plus « dynamique » des patrimoines publics.

Les Services Départementaux d'Incendie et de Secours n'échappent pas à ce mouvement qui mêle efficacité et dogme de la performance. Une quinzaine d'années se sont écoulées depuis la vague de « départementalisation » qui a créé les SDIS modernes, et ces derniers

²⁷⁸ BOQUIEN, J., PRONTEAU S., GIRARD, P., PINOTEAU, A., « *Gestion dynamique du patrimoine : de nouvelles marges de manœuvre pour les villes moyennes* », Fédération des maires des villes moyennes, septembre 2008, 117 p.

²⁷⁹ DUCREY, E., WETZEL, S., « La gestion dynamique du patrimoine des collectivités locales », Commission Secteur public Lyon Place Financière et Tertiaire, Mai 2008, 99 p.

²⁸⁰ COUR DES COMPTES, « *L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique* », Rapport public annuel 20123, Février 2013, p. 279 et s.

commencent à avoir la maturité et le recul nécessaire pour se poser la question de la valorisation de leur patrimoine immobilier. Il a fallu toutes ces années pour que les SDIS prennent l'ampleur de leurs biens, même s'il a été vu dans une première partie qu'il restait encore des situations patrimoniales problématiques qui génèrent de l'insécurité juridique et comptable.

La question de la valorisation du patrimoine immobilier des SDIS nous semble d'autant plus importante que ceux-ci, établissements publics non fiscalisés, ne bénéficient pas de la souplesse des recettes fiscales à l'instar des collectivités locales ou des EPCI. Le contingent aux services d'incendie et secours versé par les communes et EPCI étant plafonné, le montant global de celui-ci ne peut « *pas excéder le montant global des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale de l'exercice précédent, augmenté de l'indice des prix à la consommation et, le cas échéant, du montant des contributions de transfert à verser par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sollicitant le rattachement de leurs centres de secours et d'incendie au service départemental* »²⁸¹. La contribution des départements doit, en vertu du même article, faire l'objet d'une convention pluriannuelle. Mais après des années de rattrapage financier, les Conseils Généraux se sont engagés sur la voie de la stabilisation, situation encore accentuée par la raréfaction des ressources financières pour les Départements. Et si le Cabinet François Lamotte, missionné en 2008 par l'Assemblée des Départements de France (ADF) a, dans sa Lettre de conclusion générale début 2009, démontré que les SDIS étaient en phase de stabilisation même s'ils n'étaient pas tous dans des situations identiques, celui-ci a aussi démontré que les contributions des Départements aux SDIS devraient évoluer en moyenne de l'ordre de 4 à 5 % contre presque 7 % l'année précédente²⁸². Le contexte économique actuel pourrait même amener certains Conseils Généraux à s'aligner sur ce qui se fait pour les communes et EPCI, et limiter leurs participations à l'augmentation de l'indice des prix à la consommation.

Dans ce contexte de budgets contraints, la recherche de nouvelles recettes pour les SDIS ne peut pas être négligée, et une gestion dynamique de leur patrimoine immobilier peut leur permettre de dégager de nouvelles marges de manœuvre en la matière.

²⁸¹ Art. L. 1424-35 du CGCT, alinéa 6.

²⁸² ADF et Cabinet François Lamotte « Enquête SDIS 2008 »

Ainsi, lorsque Jean Capiaux²⁸³ déclare que « *valoriser le patrimoine, c'est d'abord le connaître* » en propos introductif du 14^{ème} colloque²⁸⁴ organisé par l'Association française des avocats conseils auprès des collectivités territoriales sur le thème « *Valoriser les patrimoines publics et privés des collectivités territoriales* », il aurait tout aussi bien pu s'adresser à une assemblée d'élus et de cadres en charge de la gestion des SDIS, car les problématiques se recoupent. Les EPCI n'ont-ils pas connu les mêmes difficultés dans la définition et la gestion de leur patrimoine lors des transferts opérés par les communes ? Une ville française de taille moyenne n'est-elle pas comparable à un SDIS sur certains aspects ?

Aujourd'hui, les SDIS ont donc le choix entre différents modes de gestion de leur patrimoine immobilier (Titre 1) puisqu'à côté des montages hybrides issus de certains concepts du droit privé, subsistent toujours les modes traditionnels de gestion du droit public.

Cependant, la gestion d'un patrimoine hétérogène et parfois instable, est source de contentieux (Titre 2), que se soit dans l'application des modes traditionnels de gestion ou dans celle de l'utilisation de montages contractuels complexes.

²⁸³ Secrétaire général de l'Association française des avocats conseils auprès des collectivités territoriales (AFAC).

²⁸⁴ « *Valoriser les patrimoines publics et privés des collectivités territoriales* ». Paris, Palais du Luxembourg, jeudi 16 octobre 2008, AFAC.

Titre 1 : Les différents modes de gestion du patrimoine immobilier des SDIS

Les années 1980 ont marqué un tournant dans la façon de gérer les personnes publiques en France. Avant la première phase de décentralisation impulsée par les lois Defferre de 1982, les collectivités locales appliquaient des contrats types du droit public et de ce fait, souffraient d'une cruelle absence de liberté contractuelle.

Un changement s'est produit ces années-là car les collectivités ont vu apparaître des besoins nouveaux en raison des transferts de compétences qui ont eu lieu. Elles ont dû faire appel à des besoins de financements importants pour faire face à leurs nouvelles compétences.

La liberté contractuelle s'est accrue, et petit à petit, on a assisté à la disparition des modèles types. Les collectivités en ont profité pour mieux négocier et inventer de nouvelles formes de contrats. Elles ont fait appel à la pratique du droit privé et se sont appropriées certaines de ces techniques : crédit-bail, bail à construction, vente en l'état futur d'achèvement ...etc.

Elles en tiraient ainsi un double avantage : elles pouvaient transférer la maîtrise d'ouvrage sur un tiers ainsi que le financement de l'opération envisagée.

Un bouleversement du droit public traditionnel s'est alors produit avec un abandon des vieilles méthodes. Les personnes publiques sont devenues des acteurs économiques en utilisant des processus du droit privé, confortées dans leurs choix par le droit européen, et notamment l'article 295 du Traité de Rome, qui prévoit que le traitement est indifférent à la nature privée ou publique de l'entreprise.

Aujourd'hui, nous assistons à la consécration d'un véritable droit public des affaires qui travaille au financement privé des investissements publics. La question prégnante est celle de savoir jusqu'où les personnes publiques peuvent aller.

Les SDIS, personnes publiques spécialisées, oscillent donc entre une gestion « classique » de leur patrimoine (Chapitre 1) qui fait une large place à la régie ou à la coopération avec d'autres personnes publiques, et une gestion plus « dynamique et novatrice » qui emprunte des solutions au droit privé et qui vient nourrir la branche en développement du droit public des affaires (Chapitre 2).

Chapitre 1 : Les modes de gestion traditionnels du patrimoine immobilier des SDIS

Deux conceptions « traditionnelles » s’opposent en matière de gestion du patrimoine immobilier d’un SDIS : soit le parc immobilier est directement géré par la personne publique spécialisée SDIS (Section 1), soit celle-ci en délègue la gestion en toute ou partie à une autre personne publique (Section 2). Il se peut parfois que la solution retenue soit intermédiaire et que des SDIS optent pour une gestion partagée avec l’une des collectivités publiques qui participent à son financement.

Section 1 : La gestion du parc immobilier par le SDIS

Dans ce cas de figure, le SDIS opte pour une gestion interne de son parc immobilier. Cette option présuppose que la personne publique spécialisée ait les ressources internes pour gérer en régie le patrimoine dont elle dispose. Cela sera fonction du nombre de bâtiments composant ce patrimoine mais aussi de la politique patrimoniale choisie par l’exécutif.

Un SDIS optant pour ce mode de gestion est face à une double contrainte : il doit dans un premier temps faire vivre le parc immobilier à sa disposition et s’assurer de sa pérennité (§ 1) et dans un second temps, il doit assumer le programme de constructions nouvelles adopté par le Conseil d’administration et qui est issu de l’étude relative à la couverture des risques (SDACR)²⁸⁵ instauré par la loi de 1996 relative aux Services d’incendies et de secours (§ 2).

²⁸⁵ Art. L.1424-12 alinéa 3 du CGCT : « *Un plan d’équipement est arrêté par le conseil d’administration en fonction des objectifs de couverture des risques fixés par le schéma départemental mentionné à l’article L1424-7. Il détermine les matériels qui seront mis à la disposition des centres d’incendie et de secours relevant des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.* »

Paragraphe 1 : La gestion du parc immobilier existant

Le législateur de 1996, lors de la création des SDIS modernes, n'a pas fait table rase du passé. En effet, la plupart des bâtiments nécessaires au fonctionnement de la nouvelle structure lui ont été transféré en vertu des dispositions de la loi précitée. Mais comme nous l'avons vu dans de précédents développements, deux cas de figures sont à distinguer : le premier est celui où les biens ont été mis à disposition du SDIS par les collectivités et/ou EPCI compétents (I), et le second est celui où la propriété du bien immobilier a été transférée au SDIS (II). L'ensemble immobilier, qu'il soit mis à disposition du SDIS ou que ce dernier en ait acquis la propriété, doit être entretenu, et ce pour plusieurs raisons, la principale restant l'opérationnalité du bâtiment. En effet, une caserne de pompiers doit être en état d'accueillir hommes et véhicules afin de dispenser les secours sur la portion de territoire qu'elle est destinée à couvrir d'après l'étude réalisée et traduite dans le SDACR. A cette fin, le SDIS doit veiller à l'état du gros œuvre mais aussi s'acquitter, il va s'en dire, des factures attachées au fonctionnement d'un bâtiment de ce type.

A. Dans le cadre d'une mise à disposition (art. L. 1424-17 du CGCT)

Cette solution, qui exclue le transfert en propriété du bien immobilier, voit le SDIS succéder à la collectivité ou l'EPCI dans leurs droits et obligations. Le SDIS bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Il possède tous pouvoirs de gestion, il assure le renouvellement des biens mobiliers, il peut autoriser l'occupation des biens remis, il en perçoit les fruits et produits et il agit en justice en lieu et place du propriétaire. La convention de mise à disposition, réalisée à titre gratuit, doit régler les détails liés à la gestion du bien, le SDIS se substituant alors au propriétaire de l'immeuble dans les contrats afférents à celui-ci et notamment ceux « *conclus pour l'aménagement, le fonctionnement, l'entretien ou la conservation ... ainsi que le fonctionnement des services* »²⁸⁶. Une fois que la substitution prévue est effectuée, celle-ci est notifiée par les collectivités à leurs cocontractants qui ont le SDIS comme nouvel interlocuteur. Tel est le cas pour les opérateurs de fluides, principalement l'eau, l'électricité ou le gaz. Toutefois, cette solution

²⁸⁶ Art. L. 1424-17 alinéa 3 du CGCT

présuppose une répartition claire des surfaces notamment dans les bâtiments partagés. En effet, un bâtiment communal qui n'est pas mis à disposition du SDIS en totalité mais seulement pour partie, oblige les deux parties à conclure une convention de partage des fluides²⁸⁷ si les compteurs ne sont pas dissociés. Tel est souvent le cas lorsque seule une partie d'un bâtiment communal a été mis à disposition du SDIS, la commune gardant la partie dédiée au service technique. Il convient alors de s'accorder sur une clef de répartition qui s'appuiera logiquement sur les surfaces transférées.

La question des emprunts contractés pour le financement des bâtiments ne suit pas le régime des autres contrats attachés. En effet, le dernier alinéa de l'article précité précise que les conditions de la prise en charge du remboursement des emprunts contractés au titre des biens mis à disposition doivent être déterminées dans la convention de transfert de l'alinéa 1²⁸⁸. Ainsi plusieurs options sont possibles : soit la convention prévoit que l'intégralité de l'emprunt reste à la charge du propriétaire qui a financé le bien (commune, EPCI, département), soit le SDIS souhaite prendre en charge tout ou partie de celui-ci.

Un des principaux problèmes posé par ce mode de gestion reste le sort des investissements importants que les SDIS sont amenés à réaliser sur ces bâtiments, soit en raison de leur obsolescence ou de leur vétusté (grosses réparations, reconstructions), soit parce qu'un besoin d'extension est apparu après quelques années d'usage. En effet, d'un point de vue juridique et comptable, l'opération est peu conforme à l'orthodoxie en la matière. Et si les imputations comptables qui concernent les travaux de casernement sur des terrains mis à disposition peuvent être régularisées, il n'en va pas de même des difficultés liées au fait des constructions, extensions ou gros travaux que le SDIS a effectué sur des terrains qui ne lui appartiennent pas. Et peu ou pas d'échappatoires possibles pour les nouvelles personnes publiques, puisque la loi leur confie la compétence en matière de construction ou de réhabilitation des casernes de sapeurs-pompiers en vertu de l'article L. 1424-12 du CGCT qui dispose que « *le SDIS construit, acquiert ou loue les biens nécessaires à son*

²⁸⁷ Annexe 5 : Exemple de convention de partage des fluides entre la commune de St Clément de Reignat et le SDIS 63.

²⁸⁸ Annexe 4 : Exemple de convention de transfert entre la commune de Randan et le SDIS 63.

fonctionnement ». La seule option²⁸⁹ en la matière est que la collectivité propriétaire du bâtiment « demande » à se voir confier par le SDIS la responsabilité de l'opération envisagée. Cette solution est peu usitée en l'espèce car elle implique une décision préalable de financement de la part de la collectivité. En effet, peu de ces dernières ont une vision à long terme de l'apport que pourrait générer cet investissement, et surtout, elles préfèrent souvent faire supporter celui-ci par le SDIS.

Cette difficulté est donc un frein pour les SDIS : frein à l'investissement d'une part, car il est légitime de s'interroger sur l'opportunité d'engager de fortes sommes sur un bien ou un terrain qui ne vous appartient pas, mais aussi frein juridique car le sort de cet investissement à plus ou moins long terme pose question.

La mise à disposition apparaît donc comme source d'insécurité juridique pour les SDIS et comme un frein à la politique patrimoniale de ceux-ci. C'est pourquoi beaucoup de SDIS préfèrent accéder à la propriété afin d'avoir une gestion plus dynamique de leur patrimoine et plus conforme au droit de la comptabilité publique.

B. Dans le cadre d'un transfert de propriété

Cette solution, bien que présentée comme étant l'exception au principe dans les textes post 1996²⁹⁰, est pourtant une position bien plus confortable pour les SDIS en matière de gestion immobilière. Le transfert du bien immobilier en pleine propriété a le double avantage de clarifier le rôle des interlocuteurs intervenants dans le processus : un propriétaire et un prestataire. Ce dernier contracte avec le propriétaire en toute connaissance de cause, et le met en accord avec les investissements qu'il réalise sur le bâtiment. Le SDIS peut alors mener une

²⁸⁹ Art. L. 1424-18 du CGCT « *Sur sa demande, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale ou le département peut se voir confier, par le service départemental d'incendie et de secours, la responsabilité d'une opération de grosses réparations, d'extension, de reconstruction ou d'équipement d'un centre d'incendie et de secours existant à la date de la mise à disposition. Cette opération doit avoir fait l'objet d'une décision préalable de financement de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunale ou du département* ».

²⁹⁰ Art. L. 1424-19 du CGCT : « *Indépendamment de la convention prévue à l'article L. 1424-17, et à toute époque, le transfert de biens au service départemental d'incendie et de secours peut avoir lieu en pleine propriété. Une convention fixe les modalités du transfert de propriété.* »

vraie politique patrimoniale dynamique et évolutive, qui va correspondre notamment avec les besoins de couverture opérationnelle définis lors de l'analyse des risques du territoire dont il a la charge.

Dans ce cas de figure, le SDIS aura en théorie à sa disposition les trois grands contrats publics nommés que connaît le droit public : le marché public, la concession de service public et le contrat d'occupation du domaine public.

Mais les SDIS, en tant que personnes publiques spécialisées, vont avoir un choix restreint dans l'utilisation de ces contrats :

- le contrat d'occupation du domaine public a été conçu afin de permettre une exploitation privée du domaine public. La personne publique autorise par ce contrat une personne privée à exploiter dans son intérêt propre, sans rapport avec des besoins publics une dépendance domaniale. La jurisprudence administrative lie la validité de cette occupation à la vocation et à la destination du domaine²⁹¹. Ainsi à titre d'exemple, il a été décidé que *« s'agissant du domaine public d'une université, sa vocation et sa destination dépendent des missions de l'établissement et par conséquent de sa spécialité dont elles découlent. Or la spécialité de l'université et les missions qui en découlent, telles que définies par la loi du 24 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, font qu'une autorisation d'occupation domaniale donnée à une société privée pour l'exploitation d'une librairie universitaire, est pleinement compatible avec la vocation et la destination du domaine²⁹² »*. Si l'on transpose cette solution aux SDIS en admettant que ceux-ci aient une fraction de leur domaine public disponible pour une telle opération, il resterait à définir si un type d'exploitation peut être compatible avec la vocation et la destination du domaine, et là, rien

²⁹¹ CE Sect. 3 mai 1963, « Commune de Saint-Brévin-les-Pins », Lebon, p. 259.

²⁹² R. SCHWARTZ, « Légalité d'une autorisation d'occupation domaniale donnée à une librairie universitaire », AJDA 1996, p.553.

n'est moins sûr, en particulier en raison de l'impossibilité de déléguer les activités de police administrative.

Il semble donc que ce type de contrat ne soit pas des plus usités dans l'arsenal juridique des SDIS.

- La concession de service public permet une gestion déléguée. Dans ce cas, le service public est assuré sous la responsabilité d'un concessionnaire aux droits et missions étendus. La définition retenue par la jurisprudence est celle « *d'un contrat qui charge un particulier (ou une société) d'exécuter un ouvrage public ou d'assurer un service public, à ses frais, avec ou sans subvention, avec ou sans garantie d'intérêt, et que l'on rémunère en lui confiant l'exploitation de l'ouvrage public ou l'exécution du service public avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers de l'ouvrage ou sur ceux qui bénéficient du service public*²⁹³ ».

Si ce type contrat de délégation de service public peut s'envisager pour certaines activités des SDIS, notamment la formation²⁹⁴, il est bien évidemment totalement exclu pour le « cœur de métier » des sapeurs-pompiers. En effet, la lutte contre les incendies est par définition insusceptible de faire l'objet d'une délégation²⁹⁵, ce service public relevant de la police administrative par nature.

- L'utilisation des marchés publics reste de loin le moyen « classique » le plus usité pour un SDIS afin d'accomplir ses missions de service public directement. Le cocontractant exerce sa mission sous son contrôle étroit, la contrepartie en étant le prix payé.

²⁹³ CE du 30 mars 1916 « *Compagnie d'éclairage de Bordeaux* », Lebon, p.125, conclusions M. Chardonnet.

²⁹⁴ Les contrats de délégation de service public sont souvent liés à un autre contrat dans le cadre d'un montage juridique complexe. *Exemple* : Ecole départementale des Sapeurs-pompiers du Calvados où il a été utilisé un BEA et un contrat de DSP.

²⁹⁵ CE 17 juin 1932, « *Ville de Castelnaudary* » : « *l'activité de police administrative ne peut par nature être déléguée ou concédée à une personne privée* ».

Paragraphe 2 : Les constructions nouvelles

Les premières années qui ont suivi la mise en application de la loi dite de « départementalisation », ont vu les SDIS procéder à des états des lieux, grâce à l'obligation textuelle de réaliser un Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques (SDACR). Lors des opérations de transfert, les SDIS ont alors récupéré de nombreux bâtiments qui avaient été construits par les collectivités ou EPCI en charge du service public de la lutte contre les incendies et des secours avant eux. Rapidement, l'analyse opérée a révélé le besoin de constructions nouvelles, soit en lieu et place des anciennes casernes, soit en complément de l'existant qui n'était plus suffisant pour des raisons de croissance démographique ou du fait de l'émergence de risques nouveaux sur le territoire du département.

Si le patrimoine bâti est souvent partagé avec les collectivités ou EPCI comme nous l'avons vu, la construction d'un CIS neuf est une compétence qui revient en propre à la nouvelle personne publique SDIS en vertu l'article de L. 1424-12 du CGCT qui énonce : « *le SDIS construit, acquiert ou loue les biens nécessaires à son fonctionnement* ».

Le SDIS agit donc en maître de l'ouvrage comme le lui permet la loi MOP de 1985. Mais avant d'envisager la construction de l'immeuble en elle-même sous ce régime (B), il convient de se poser la question de l'acquisition du terrain d'assiette (A) car la nature juridique de celui-ci est déterminante pour le sort du futur bâtiment.

A. L'acquisition du terrain d'assiette

Nombre de SDIS aujourd'hui se retournent vers les communes ou EPCI lorsqu'ils envisagent de réaliser une construction nouvelle sur le territoire dépendant de l'un d'eux. L'ancienne filiation et la composition des Conseils d'administration des SDIS, couplées à des impératifs de réalisme économique militent fortement pour une telle solution. Mais dans l'absolu, rien n'empêcherait un SDIS d'acheter un terrain à un partenaire privé de la façon la plus classique qu'il soit. De même, les Conseils Généraux, devenus prédominants dans le fonctionnement

administratif et financier des SDIS, peuvent en tant que propriétaire de terrains susceptibles d'être utilisés, être sollicités en ce sens.

Lorsqu'un SDIS envisage de réaliser un CIS sur un terrain appartenant à une collectivité ou un EPCI, il convient tout d'abord de déterminer la nature juridique de celui-ci. En effet, partant de l'hypothèse d'un projet de construction neuve, il s'agira d'un terrain nu communal, intercommunal ou départemental qui n'est pas affecté à l'usage du public ou à une activité de service public. Ce ou ces terrains relèveront donc du domaine privé des collectivités concernées.

Deux solutions sont donc envisageables : soit les collectivités concernées cèdent la propriété du terrain au SDIS (I), soit celui-ci est mis à disposition du SDIS dans le cadre d'un BEA ou d'une AOT (II).

I. La cession de la propriété du terrain au SDIS par la collectivité propriétaire

Rappelons tout d'abord 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'État²⁹⁶. De même, sont prohibées les aliénations à un prix inférieur à leur valeur ou à un prix symbolique. Ces interdictions d'origine coutumière, ont pour fondement le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques et ont une valeur constitutionnelle depuis une décision des 25 et 26 juin 1986²⁹⁷. 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 cessions à titre gratuit, à prix symbolique, ou à un prix inférieur à leur valeur « *lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général, et*

²⁹⁶ CE, 25 novembre 1927, « *Sté établissements Arbel* », Rec. p. 1114.

²⁹⁷ C.constit. 25 et 26 juin 1986, déc. n° 86-207, JO du 27 juin 1986 : « *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* ».

comporte des contreparties suffisantes pour la collectivité publique »²⁹⁸. De même, le juge administratif a pu estimer que les collectivités publiques, chargées de l'intérêt général, échappaient à l'interdiction formulée par le Conseil constitutionnel, qui exclue 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* »²⁹⁹.

Toujours 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 au décret du 14 mars 1986³⁰⁰.

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 ce dernier, 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 saisines 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. 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'un Centre d'Incendie et de Secours sur le territoire communal ou intercommunal conforte la sécurité sur celui-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 précité).

²⁹⁸ CE, 3 novembre 1997, « *Commune de Fougerolles* », Req. n° 169473.

²⁹⁹ TA Lyon, 22 novembre 1989, 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.

³⁰⁰ D. n° 86-455 du 14 mars 1986 portant suppression des commissions des opérations immobilières et de l'architecture et fixant **les modalités de consultation du service des domaines** ;

Dès lors, compte tenu de ces éléments, et sous réserve de l'appréciation par le juge administratif s'il était saisi d'un contentieux, une commune pourra 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 de ladite caserne par le SDIS.

La cession du terrain devra en ce cas se faire en plusieurs temps distincts :

- le terrain devra faire l'objet d'une évaluation de sa valeur vénale par France domaine³⁰¹ ;
- l'assemblée délibérante de la collectivité propriétaire du terrain devra prendre une délibération autorisant la cession de celui-ci au SDIS gratuitement ou plus vraisemblablement à l'euro symbolique³⁰² ;
- Afin de réaliser la cession du terrain la collectivité est face à un choix : soit elle a recours à un acte notarié « classique », soit elle opte pour une cession par acte authentique en la forme administrative³⁰³. Cette dernière technique est intéressante du fait de ses coûts réduits en termes de frais d'enregistrement et de publication. Dans ce cas, le Maire ne peut signer l'acte car il est le seul habilité à recevoir et à authentifier de tels actes, et il ne peut déléguer ses pouvoirs. L'assemblée délibérante (conseil municipal) doit donc désigner un adjoint par délibération et l'autoriser à signer l'acte, le maire remplissant le rôle d'officier public.
- Le Conseil d'administration du SDIS prend une délibération autorisant l'acquisition et validant le choix de la formule de la cession par acte authentique passé en la forme administrative.

³⁰¹ v. exemple Annexe 4.

³⁰² v. exemple Annexe 3.

³⁰³ Art. D. 1617-19 du CGCT, Rubrique 5 : Acquisitions d'immeubles et opérations complexes ; 5112 : acquisition par acte authentique dressé en la forme administrative.

Cette solution est à privilégier pour les SDIS souhaitant mener une politique dynamique sur leur patrimoine immobilier. De même, elle est plus sécuritaire car introduit plus de lisibilité dans la gestion du parc immobilier d'un SDIS pour les tiers et réduit le risque de contentieux lié à la constitution de montages juridiques plus complexes.

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

En préambule, il convient de rappeler 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 le bâtiment, l'ensemble immobilier (terrain et immeuble) rentrera dans le domaine public communal (ou intercommunal) du fait de son affectation au service public d'incendie et de secours, et de la présence d'aménagement indispensable à son exécution. Il est donc nécessaire de donner un cadre juridique légal à cette opération et à cette fin de prévoir une autorisation d'occupation du domaine public constitutive de droits réels qui confèrera au SDIS un statut de quasi-propiétaire pendant la durée du contrat support.

Dès lors, en application de l'article L. 2122-20 du CGPPP³⁰⁴, les communes (ou EPCI) ou les départements peuvent conclure soit un BEA (art. L. 1311-2 à L. 1311-4 du CGCT), soit une autorisation d'occupation temporaire constitutive de droits réels (Cf. art. L. 1311-5 à L. 1311-8 du CGCT) sur des biens de leur domaine public.

Cette solution, moins favorable à l'autonomie des SDIS, est privilégiée par des collectivités ou groupements de collectivités désireux de ne pas se départir d'un patrimoine foncier à forte valeur ajoutée (milieu urbain ou zone en développement). Elle n'est toutefois pas à exclure de l'arsenal juridique d'un SDIS car ces techniques peuvent lui permettre de construire des équipements neufs dans des conditions plus sécurisantes qu'auparavant et en ayant des droits plus étendus que dans le cas d'une mise à disposition « traditionnelle ».

³⁰⁴ Art. L. 2122-20 du CGPPP : « *Les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics peuvent :*

1° Soit conclure sur leur domaine public un bail emphytéotique administratif dans les conditions déterminées par les articles L. 1311-2 à L. 1311-4-1 du code général des collectivités territoriales ;

2° Soit délivrer des autorisations d'occupation constitutives de droit réel dans les conditions déterminées par les articles L. 1311-5 à L. 1311-8 du code général des collectivités territoriales. »

Les mécanismes du Bail Emphytéotique Administratif (BEA) et des autorisations d'occupation constitutives de droits réels seront développés dans la seconde section de la présente partie³⁰⁵ aux côtés d'autres techniques contractuelles.

B. La construction de l'immeuble

Une fois le terrain acquis, il reste à construire sur celui-ci l'immeuble envisagé par le SDIS. Nous avons vu précédemment que lorsqu'un SDIS souhaite édifier un équipement public, il concluait en principe un marché de travaux sous maîtrise d'ouvrage publique (I). La construction se fait alors en régie, mais celle-ci peut aussi être confiée à un mandataire (II) en vertu d'un contrat de mandat ou faire l'objet de solutions plus ou moins globales qui s'éloignent des modes traditionnels de construction (III).

I. La maîtrise d'ouvrage publique

La maîtrise d'ouvrage publique (MOP) est apparue avec la loi du 12 juillet 1985³⁰⁶ relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée. Avant ce texte, il n'y avait rien sur la maîtrise d'ouvrage publique, ni sur comment celle-ci s'exerçait. Cette loi fondatrice a eu quatre apports fondamentaux en la matière :

- elle a défini la maîtrise d'ouvrage publique et son champ d'application ;
- elle a fixé les obligations du maître de l'ouvrage ;
- elle a organisé la maîtrise d'ouvrage publique ;
- et enfin, elle a précisé les rapports entre la maîtrise d'ouvrage publique et la maîtrise d'œuvre privée.

³⁰⁵ Deuxième partie, Titre 1, Section 2, Chapitre 2 : « Les principaux montages contractuels utilisables par les SDIS »

³⁰⁶ L. n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, JO du 13/07/1985, p. 07914.

a. Définition

L'article 2 alinéa 1 de la loi de juillet 1985 définit au préalable ce qu'est un « maître de l'ouvrage public ». Il s'agit de « [...] *la personne morale, mentionnée à l'article premier, pour laquelle l'ouvrage est construit.* ». L'article 1^{er} ³⁰⁷ du même texte dresse une liste limitative de ces personnes morales. La place des SDIS est ici aussi ambiguë ! Ni établissement public étatique, ni établissement public local, ni groupement de collectivités : la qualité de personne publique spécialisée fait décidemment cruellement défaut. Il semble toutefois que les SDIS rentrent bien dans la catégorie des maîtres de l'ouvrage, la loi MOP leur est donc bien applicable³⁰⁸.

Mais la loi MOP définit de façon vague le maître de l'ouvrage et sa détermination n'est pas sans poser problème notamment lors de l'utilisation de montages contractuels complexes. La doctrine est d'ailleurs divisée sur ce point, à l'exemple de certains auteurs qui ont fait de la « *conduite générale de l'opération de construction, c'est-à-dire son financement, la passation*

³⁰⁷ « Les dispositions de la présente loi sont applicables à la réalisation de tous ouvrages de bâtiment ou d'infrastructure ainsi qu'aux équipements industriels destinés à leur exploitation dont les maîtres d'ouvrage sont :

1° L'Etat et ses établissements publics ;

2° Les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics d'aménagement de ville nouvelle créés en application de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes visés à l'article L. 166-1 du code des communes ;

3° Les organismes privés mentionnés à l'article L. 124-4 du code de la sécurité sociale, ainsi que leurs unions ou fédérations ;

4° Les organismes privés d'habitations à loyer modéré, mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, ainsi que les sociétés d'économie mixte, pour les logements à usage locatifs aidés par l'Etat et réalisés par ces organismes et sociétés. »

³⁰⁸ Question écrite n° 07888 de M. Gérard Bailly (Jura - UMP) - publiée dans le JO Sénat du 12/03/2009 - page 611 : « *La compétence en matière de construction ou de réhabilitation des casernes de sapeurs-pompiers appartient au SDIS, en application de l'article L. 1424-12 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que « le SDIS construit, acquiert ou loue les biens nécessaires à son fonctionnement »... Cette compétence lui permet soit d'agir directement en qualité de maître d'ouvrage, soit de confier cette opération à un maître d'ouvrage délégué en application de la loi maîtrise d'ouvrage public (MOP) ».*

*des marchés, etc.»*³⁰⁹ le critère déterminant de cette définition. D'autres, à l'instar du Professeur Canedo, ont dressé le constat de « *l'incapacité de la doctrine à élaborer un critère fiable de l'identification du maître de l'ouvrage* »³¹⁰.

Les termes « réalisation de tous ouvrages » au sens de la loi de 1985 recouvrent tous les ouvrages de bâtiments ou d'infrastructures ainsi que les équipements industriels destinés à leur exploitation. Il faut ici entendre par « bâtiment » un espace dans lequel l'homme peut se mouvoir, les « infrastructures » étant par exemple les voiries et réseaux divers (VRD) ou les systèmes de chauffage. Une précision importante est donnée par la circulaire d'application du 4 mars 1986³¹¹ : « *Elle (la loi de 1985) s'applique non seulement à la réalisation d'ouvrages, mais aussi à la réhabilitation et à la réutilisation d'ouvrages existants.* ».

L'alinéa 2 pose quatre exceptions à la loi MOP. Celle-ci n'est donc pas applicable aux :

- ouvrages de bâtiment ou d'infrastructures destinés à une activité industrielle dont la conception est déterminée par le processus d'exploitation ;
- infrastructures réalisées dans le cadre d'une Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) ou d'un lotissement ;
- ouvrages acquis par un OPHLM grâce à un contrat de VEFA ;
- ouvrages édifiés par un OPHLM quand ils sont destinés à s'intégrer à des constructions relevant d'autres régimes juridiques.

b. Les obligations du maître de l'ouvrage

Le principe est fixé par l'article 2-I de la loi : le maître de l'ouvrage est le *principal responsable de l'ouvrage* et « *il remplit dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont il ne*

³⁰⁹ E. FATOME, « *Réflexions sur les notions de travail effectué pour le compte d'une personne publique et de maître de l'ouvrage* », CJEG 1990, p. 119.

³¹⁰ M. CANEDO, « Le mandat administratif », LGDJ 2001, p. 419.

³¹¹ Circ. n° 86-24 du 4 mars 1986 relative aux conditions d'entrée en vigueur de la n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (loi MOP).

peut se démettre ». Il s'agit d'une restriction très importante à la liberté contractuelle et donc à l'utilisation des contrats globaux.

Les conditions de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage sont énoncées par l'alinéa 2 du même article 2-I : *« Il lui appartient, après s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée, d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle, d'en assurer le financement, de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et de conclure, avec les maîtres d'œuvre et entrepreneurs qu'il choisit, les contrats ayant pour objets les études et l'exécution des travaux »*.

Ce même article pose un principe général de concurrence. Si la procédure de consultation n'est pas fixée par un texte, il appartient au maître de l'ouvrage de s'assurer d'une mise en concurrence minimale, eu égard à la nature de l'ouvrage.

La définition du programme de l'opération envisagée est certainement l'un des points les plus importants du dispositif et la première tâche pratique que le maître de l'ouvrage doit accomplir. Le quatrième alinéa de l'article 2-I de la loi du 12 juillet 1985 en donne une définition juridique précise : *« le maître de l'ouvrage définit dans le programme les objectifs de l'opération et les besoins qu'elle doit satisfaire ainsi que les contraintes et exigences de qualité sociale, urbanistique, architecturale, fonctionnelle, technique et économique, d'insertion dans le paysage et de protection de l'environnement, relatives à la réalisation et à l'utilisation de l'ouvrage »*.

La loi se soucie donc de l'insertion dans le paysage de l'ouvrage ainsi que de la protection de l'environnement (alinéa 4). Le maître de l'ouvrage devant aussi évaluer dans le programme, tout un ensemble d'exigences et de contraintes relatives à l'ouvrage.

Le programme demandé, qui est une étude, doit porter sur cinq points :

- La présentation de l'opération doit aborder l'historique de celle-ci, sa nature ainsi que le rôle des principaux acteurs,
- Les principaux objectifs qualitatifs et quantitatifs que le maître de l'ouvrage veut atteindre,
- Le contexte physique et urbain de l'opération, notamment son environnement,

- Le fonctionnement futur de l'ouvrage,
- Les contraintes et exigences générales.

Le deuxième point important concerne **la définition de l'enveloppe financière**. Le maître de l'ouvrage doit « *arrêter une enveloppe financière prévisionnelle* » et ce avant que les avant-projets ne soit fixés. Le technique et le financier doivent donc s'accorder en amont. L'article 2 susvisé donne obligation au maître de l'ouvrage d'assurer le financement du futur ouvrage. Solution logique au regard du principe de finances publiques qui veut qu'aucune dépense ne peut être effectuée sans prévoir au préalable l'inscription des crédits budgétaires correspondants.

Le texte exige donc que le programme et l'enveloppe financière soient déterminés par l'assemblée délibérante de la personne publique avant toute chose, l'exception étant limitée à la réutilisation ou la réhabilitation d'un ouvrage existant. Dans ces cas, l'assemblée peut délibérer sur le programme et l'enveloppe financière lors de la phase d'étude des avant-projets (alinéa 5).

c. Organisation de la maîtrise d'ouvrage publique

Le maître de l'ouvrage peut effectuer lui-même, grâce à ses propres services, toutes les tâches qui lui sont dévolues par la loi de 1985. Mais il peut aussi confier les études nécessaires à l'élaboration du programme et l'enveloppe financière à un programmiste externe. Une fois ces données arrêtées, il peut aussi confier à un tiers une mission de maîtrise d'ouvrage ou de conduite d'opération. La maîtrise d'ouvrage publique peut donc s'effectuer en régie mais la loi de 1985 prévoit qu'elle puisse être confiée, sous conditions, à un mandataire.

II. La maîtrise d'ouvrage mandatée

L'ancienne maîtrise d'ouvrage déléguée, par laquelle le maître d'ouvrage public pouvait se démettre totalement de ses prérogatives au profit d'une tierce personne, a pris fin lors de la promulgation de la loi MOP du 12 juillet 1985³¹². On parle aujourd'hui de maîtrise d'ouvrage mandatée, il s'agit donc d'un mandat de maîtrise d'ouvrage.

Le mandat, tel que le connait le droit civil, est « *un acte par lequel une personne donne à une*

³¹² Art. 3 et s., loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique.

autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom »³¹³. Il s'agit donc d'un acte de représentation juridique.

La loi de 1985 a créé un mandat « MOP » réglementé aux articles 3 à 5.

L'article 3 pose le principe du dispositif, tout en énonçant que tout n'est pas délégable, et se distingue ainsi du mandat de droit commun : « *Dans la limite du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle qu'il a arrêtés, le maître de l'ouvrage peut confier à un mandataire, dans les conditions définies par la convention mentionnée à l'article 5, l'exercice, en son nom et pour son compte, de tout ou partie des attributions suivantes de la maîtrise d'ouvrage* ».

Les attributions susceptibles d'être confiées par mandat sont doublement limitées : à la fois par les limites inhérentes au programme et à l'enveloppe financière, et à la fois par la liste dressée à l'article 3. Elles concernent :

- La définition des conditions administratives et techniques selon lesquelles l'ouvrage sera étudié et exécuté ;
- La préparation du choix du maître d'œuvre, la signature du contrat de maîtrise d'œuvre après approbation du choix du maître d'œuvre par le maître de l'ouvrage, et la gestion du contrat de maîtrise d'œuvre,
- L'approbation des avant-projets et accords sur le projet,
- La préparation du choix de l'entrepreneur³¹⁴, la signature du contrat de travaux, après approbation du choix de l'entrepreneur par le maître de l'ouvrage, et la gestion du contrat de travaux,
- Le versement de la rémunération de la mission de maîtrise d'œuvre et des travaux,
- Et la réception de l'ouvrage.

Ces attributions peuvent être confiées en « *tout ou partie* » au mandataire.

Cependant, le maître de l'ouvrage ne peut se démettre par mandat des attributions touchant à la faisabilité et à l'opportunité de l'opération, ni à sa localisation ou à la définition du programme, pas plus que ne peut être délégué la détermination de l'enveloppe financière ou le financement de l'opération³¹⁵. De même, le choix du maître d'œuvre et des entreprises est de

³¹³ Art. 1984 c. civ.

³¹⁴ Sur décision de l'organe délibérant, TA Lyon, 18 octobre 2007, « *Préfet du Rhône* », n° 07-01963.

³¹⁵ CAA Nancy, 27 janvier 2005, « *Commune d'Amnéville c/OPAC de la ville de Metz* », n° 98NC02300 : est illégal le mandat stipulant que le mandataire sera chargé de trouver les ressources nécessaires au financement de l'ouvrage.

la seule compétence du maître de l'ouvrage³¹⁶.

Le mandataire peut agir en justice en vertu du dernier alinéa de l'article 3 susvisé mais les conditions de ces actions doivent être précisées dans la convention de mandat de l'article 5.

L'article 4 de la loi MOP, dans sa nouvelle rédaction issue de l'ordonnance du 17 juin 2004 portant modification de la loi MOP³¹⁷, se contente d'indiquer que le mandat est « *exercé par une personne publique ou privée [...]* ». Cette nouvelle rédaction est issue d'un contentieux qui a opposé la France à la Commission européenne et qui a abouti à une condamnation par la CJUE (ex-CJCE)³¹⁸, cette dernière considérant que le contrat de mandat était un contrat de prestation de service au sens communautaire et donc qu'il n'y avait pas lieu de le réserver aux seules personnes morales de droit français, qui plus est sans mise en concurrence.

Cet article fixe un certain nombre d'incompatibilités, notamment « *toute mission de maîtrise d'œuvre, de réalisation de travaux ou de contrôle technique portant sur le ou les ouvrages auxquels se rapporte le mandat, exercée par cette personne directement ou par une entreprise liée* ». La suite de l'alinéa précise que la notion d'entreprise est liée au sens du droit communautaire et qu'il interdit la sous-traitance de toute ou partie du contrat de mandat par le mandataire et soumet ce dernier aux dispositions de la loi MOP.

L'article 5 de la loi MOP prévoit que le mandat est nécessairement contractuel. Cet acte, bien que limité aux opérations autorisées par l'article 3, est un véritable mandat puisqu'il limite l'engagement de la responsabilité du mandataire au cas de la faute personnelle commise dans le cadre des attributions déléguées.

En ce qui concerne son régime juridique, il convient de regarder le contrat de mandat comme un marché public de services soumis aux règles de passation du Code des marchés publics³¹⁹. Et selon la nature de la mission confiée au mandataire, la personne publique sera tenue de respecter les articles 29 ou 30 du CMP³²⁰.

Le contenu de la convention de mandat doit contenir, sous peine de nullité, des éléments minimaux : « *a) L'ouvrage qui fait l'objet du contrat, les attributions confiées au mandataire,*

³¹⁶ CE, 17 février 1993, « *Société d'équipement de l'Auvergne* », n° 80.515, Rev. marchés publ. 1993, p. 17.

³¹⁷ Ord. n° 2004-566 du 17 juin 2004 portant modification de la loi MOP, JO du 19 juin 2004.

³¹⁸ CJCE, 20 octobre 2005, « *Commission c/ France* », aff. C-264/03, Rec. CJCE, I, p. 8831, note W. Zimmer.

³¹⁹ CE, 5 mars 2003, « *UNSPIC* », n° 233372, Contrats Marchés publ. 2003, chron. 4, concl. D. Piveteau.

³²⁰ Réponse ministérielle à la question écrite n° 24859, JO du Sénat, question du 26 avril 2007, p. 871.

les conditions dans lesquelles le maître de l'ouvrage constate l'achèvement de la mission du mandataire, les modalités de la rémunération de ce dernier, les pénalités qui lui sont applicables en cas de méconnaissance de ses obligations et les conditions dans lesquelles le contrat peut être résilié ; b) Le mode de financement de l'ouvrage ainsi que les conditions dans lesquelles le maître de l'ouvrage fera l'avance de fonds nécessaires à l'accomplissement du contrat ou remboursera les dépenses exposées pour son compte et préalablement définies ; c) Les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par le maître de l'ouvrage aux différentes phases de l'opération ; d) Les conditions dans lesquelles l'approbation des avant-projets et la réception de l'ouvrage sont subordonnées à l'accord préalable du maître de l'ouvrage ; e) Les conditions dans lesquelles le mandataire peut agir en justice pour le compte du maître de l'ouvrage ».

Le juge administratif sanctionne le non-respect de ces dispositions³²¹ de façon ferme.

Les SDIS peuvent bien entendu utiliser le mandat MOP, au même titre que n'importe quelle autre personne publique, notamment pour réaliser des centres d'incendies et de secours³²².

III. L'utilisation de montages contractuels complexes

Il existe, aux côtés des modes « traditionnels » de constructions, des techniques plus récentes qui mêlent des dispositions du droit privé à celles du droit public. Celles-ci permettent aux personnes publiques de s'affranchir dans certains cas des obstacles générés par la maîtrise d'ouvrage publique ou le recours aux procédures de passation des marchés publics. Elles permettent aux décideurs publics de dynamiser et d'optimiser la gestion des patrimoines dont ils ont la charge.

Les développements concernant l'utilisation des montages contractuels complexes par les SDIS feront l'objet d'une étude particulière à la section 2 du présent titre.

³²¹ CE, 20 mai 1994, « Commune de Saint-Egrève », n° 129.030.

³²² V. en ce sens, annexe 7, convention de « mandat de représentation pour faire réaliser au nom et pour le compte du SDIS du Morbihan les travaux de construction du centre d'incendie et de secours de Ploemeur ».

Section 2 : L'intervention des collectivités locales dans la gestion du parc immobilier des SDIS

Les SDIS ne sont pas des groupements de collectivités au sens propre du terme mais empruntent de nombreuses similitudes tout de même avec ceux-ci. La composition des Conseils d'administration nous rappelle que les communes, EPCI et départements sont la colonne vertébrale financière et immobilière des personnes publiques spécialisées que sont les SDIS.

C'est à ce titre que certains SDIS s'interrogent sur le ou les moyens de faire participer ces collectivités ou groupements à leur politique patrimoniale. En effet, si la loi a fait du Conseil Général le chef de file en la matière, l'apport bâtiminaire des communes et EPCI n'est pas à négliger, d'autant que la présence d'un CIS sur leur territoire est un enjeu fort pour certains élus locaux.

Il convient donc de s'interroger sur le rôle que peuvent jouer les communes et EPCI (§1) avant d'étudier l'apport des Conseils généraux dans la gestion du parc immobilier des SDIS (§2).

Paragraphe 1 : Le rôle des communes et des EPCI

De prime abord, il pourrait sembler que les communes et EPCI n'ont plus grand rôle à jouer dans la nouvelle politique patrimoniale des SDIS (A) mais en pratique, nous verrons que ceux-ci sont encore bien présents et ont encore parfois une réalité forte (B).

A. Un rôle restreint en apparence

Il serait loisible de penser que depuis la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendies et de secours, les communes et EPCI n'ont plus qu'un rôle restreint en matière immobilière dans la gestion des SDIS. En effet, le principe retenu du transfert de compétences à un établissement public départemental unique, a eu pour effet de distendre le « cordon ombilical » entre les communes et les sapeurs-pompiers, à tout le moins en ce qui concerne les biens mobiliers et immobiliers nécessaires au fonctionnement du service public.

Toutefois, l'article L. 1424-17 du CGCT issu de la loi de 1996, a prévu une mise à disposition de principe des biens nécessaires au fonctionnement des SDIS nouvellement créés, nous l'avons vu dans de précédents développements. Et même si un autre article du même code permet un transfert en pleine propriété, les faveurs des communes se sont principalement tournées vers la technique de la mise à disposition. Ainsi, la majorité des CIS des SDIS de France appartient encore en propriété aux communes et/ou EPCI qui disposaient avant 1996 d'un corps de sapeurs-pompiers.

Et même si la compétence en matière de construction ou de réhabilitation de casernes de sapeurs-pompiers découle depuis lors au SDIS en application de l'article L. 1424-12 du CGCT qui dispose que « *le SDIS construit, acquiert ou loue les biens nécessaires à son fonctionnement* », il s'avère que les communes et EPCI ont encore un rôle dans la gestion patrimoniale des SDIS.

B. Un rôle qui subsiste en matière de financement et pour certaines opérations immobilières

Le rôle des communes et EPCI peut subsister dans certains cas, notamment lorsque ceux-ci souhaitent s'associer au financement d'un investissement immobilier ou en application de l'article L. 1424-18 du CGCT.

- Le cofinancement des opérations immobilières

S'agissant des constructions nouvelles, aucun texte réglementaire ou législatif ne permet d'imposer aux collectivités une participation financière directe quelconque. Toutefois, ces collectivités peuvent vouloir s'associer au projet porté par le SDIS pour diverses raisons. En ce cas, rien n'interdit aux communes d'apporter un financement supplémentaire au SDIS sous la forme de subventions ou de concours en vue de la réalisation d'une opération d'investissement³²³.

³²³ Question au gouvernement n° 57824 de Mme Zimmermann Marie-Jo (UMP – Moselle) relative au financement des SDIS, JO du 01/09/2009, p. 8350.

- Les opérations de grosses réparations, d'extension, de reconstruction ou d'équipement d'un centre d'incendie et de secours existant à la date de la mise à disposition (article L. 1424-18 du CGCT)

L'article L. 1424-18 du CGCT prévoit que *« sur sa demande, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale ou le département peut se voir confier, par le service départemental d'incendie et de secours, la responsabilité d'une opération de grosses réparations, d'extension, de reconstruction ou d'équipement d'un centre d'incendie et de secours existant à la date de la mise à disposition. Cette opération doit avoir fait l'objet d'une décision préalable de financement de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunale ou du département »*.

Cet article pose deux conditions : le bien doit avoir été mis à disposition par convention, et l'opération doit avoir fait l'objet d'une décision préalable de financement de la part de la collectivité.

Ainsi, avant toute mise à disposition, l'article L. 1424-12 s'applique : le SDIS, seul compétent pour les opérations nouvelles de construction, d'extension, de rénovation, ou de grosses réparations qui n'ont pas reçu un début d'exécution, peut soit réaliser directement l'opération en qualité de maître d'ouvrage, soit en confier la réalisation à un mandataire de son choix sur le fondement de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (loi MOP).

Le dispositif prévu par l'article L. 1424-18 s'analyse comme un appel à responsabilité dans lequel la collectivité bénéficiaire assure la maîtrise d'ouvrage des opérations, sous réserve d'avoir au préalable pris une décision de financement de cette opération. Il se distingue en conséquence du mandat de maîtrise d'ouvrage délégué que peut accorder le SDIS à une collectivité pour la réalisation d'une opération d'investissement sur le fondement de la loi MOP, qui fait du financement une prérogative du maître de l'ouvrage, en laissant au maître d'ouvrage délégué la possibilité de faire l'avance des fonds nécessaires à la réalisation des travaux, à charge pour le maître de l'ouvrage de les lui rembourser.

- L'apport de la jurisprudence « Val de Garonne »³²⁴ à la matière.

A la faveur d'un contentieux qui opposa l'Etat et la Communauté de communes Val de Garonne, le Conseil d'Etat a apporté des précisions quant à la participation des EPCI aux investissements immobiliers des SDIS.

Lors d'un audit, le SDIS du Lot-et-Garonne avait estimé que les trois quarts de ses CIS nécessitaient soit une reconstruction, soit un agrandissement ou une réhabilitation. Afin de mettre en œuvre ce plan, un partenariat financier avait été mis en place entre le SDIS, le département et les communes défendues en premier appel par le CIS concerné. Les collectivités devaient participer sous forme d'une subvention d'équipement après la conclusion de conventions tripartites.

Le SDIS n'avait pas opté pour l'utilisation de l'article L. 1424-18 du CGCT mais avait souhaité garder la gestion directe de l'article L. 1424-12 précité.

Or, certaines communes ont projeté de transférer à la fois le « contingent service d'incendie et de secours » et cette charge à l'EPCI dont elles étaient membres sur la base de l'article L. 5211-17 alinéa 1 du même code qui prévoit que « *les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice* » et selon les formes prescrites aux alinéas suivants.

Le représentant de l'Etat dans le département a refusé de prononcer le transfert au profit de l'EPCI de la compétence portant sur le contingent mais aussi de la participation aux investissements des CIS. Le Tribunal administratif de Bordeaux a dans un premier temps annulé la décision du Préfet avant que la Cour administrative d'appel ne prenne le contrepied en réformant le jugement dans le sens de l'Etat. Le Conseil d'Etat, saisi par la communauté de commune, va dissocier la problématique du transfert de compétence à un EPCI n'ayant pas détenu la compétence lors de la

³²⁴ CE, 22 mai 2013, « Val de Garonne », n° 354992 ; AJCT nov. 2013, « Participation des EPCI au financement des SDIS : le Conseil d'Etat distingue entre le financement de l'immobilier et la contribution au budget », E. Péchillon.

promulgation de la loi du 3 mai 1996, de celle de la participation des communes aux investissements immobiliers des CIS transférés au SDIS.

Ainsi, en application de l'article L. 1424-35 du CGCT, le Conseil d'État (ré) affirme que la contribution d'une commune au budget du SDIS ne peut pas faire l'objet d'un transfert à un EPCI dont elle est membre, puisque cette contribution constitue une dépense obligatoire pour la commune.

Par contre, au visa des articles L. 1424-17 et L. 1424-18 du CGCT, la haute juridiction valide la possibilité pour une commune de prendre en charge la responsabilité d'une opération de grosses réparations, d'extension, de reconstruction ou d'équipement d'un CIS mis à la disposition du SDIS en application de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 et de transférer cette mission à un EPCI.

Paragraphe 2 : Le rôle des Conseils généraux

Les Conseils Généraux sont aujourd'hui les principaux contributeurs financiers des SDIS, nous l'avons vu. Toute augmentation du budget de ces derniers étant à la charge des départements, ces derniers ont donc engagé depuis plusieurs années une réflexion sur les économies d'échelle dont les SDIS pourraient bénéficier *in fine*. Ainsi, certains Conseils Généraux ont mis en place des démarches de mutualisation afin que les SDIS bénéficient de leur expertise technique, évitant ainsi la création de nouveaux postes budgétaires. Mais il est aussi des cas où, comme les communes et les EPCI, les Départements interviennent directement dans la gestion patrimoniale des biens immobiliers des SDIS.

A. L'intervention directe des Départements

Les Conseils Généraux peuvent intervenir plus ou moins directement dans la gestion patrimoniale des biens immobiliers des SDIS, soit en tant que propriétaires d'immeubles avant la loi de 1996, soit en vertu de textes sectoriels.

I. En vertu de l'article L. 1424-18 du CGCT

Ce texte prévoit que les départements peuvent se voir confier par le SDIS, « *la responsabilité d'une opération de grosses réparations, d'extension, de reconstruction ou d'équipement d'un centre d'incendie et de secours existant à la date de la mise à disposition* ». Le raisonnement applicable aux communes et EPCI étudié au paragraphe précédent est donc transposable au cas d'espèce.

II. En vertu de textes spécifiques

Les Conseils Généraux peuvent utiliser des dispositions spéciales afin de participer à la politique patrimoniale des SDIS. Des textes généraux et spécifiques trouvent ici application.

○ L'utilisation du dispositif de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA)

La vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) est un dispositif issu du droit privé. Les articles 1601 et 1061-3 du Code civil définissent celui-ci comme « [...] *le contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution ; l'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux. Le vendeur conserve les pouvoirs de maître de l'ouvrage jusqu'à la réception des travaux* ».

Un département, dans le cadre d'une opération effectuée grâce au système de la VEFA³²⁵, pourra acquérir un immeuble de bureau par exemple, et donner à bail au SDIS des locaux faisant partie de cet ensemble. Il conviendra cependant d'être vigilant sur l'émergence de besoins spécifiques lors de la construction, en effet, la signature d'un avenant ayant pour objet de modifier le programme de construction, pourrait être regardé comme une adaptation de l'immeuble aux besoins propres de la collectivité et de ce fait, faire basculer l'opération dans le champ des marchés publics de travaux. La délibération de l'assemblée délibérante (Conseil Général), acte détachable du contrat de VEFA, serait en ce cas attaquant car entachée d'excès de pouvoir³²⁶.

³²⁵ A condition de respecter les conditions posées par la jurisprudence du CE du 8 février 1991 « *Région Midi-Pyrénées* », v. supra note 335.

³²⁶ CAA de Bordeaux, 1^{er} mars 2005 « *Millau-Grands Causses* ».

S'il est peu probable que la VEFA soit utilisée pour l'acquisition de locaux à vocation « opérationnelle », elle est envisageable pour des biens de types administratifs (Direction départementale).

Le dispositif de la VEFA sera étudié plus en détail dans la Section 2 du présent titre.

- L'utilisation du BEA de l'article L. 1311-2 du CGCT

L'article L. 1311-2 du CGCT relatif aux cas d'ouverture des BEA aux collectivités territoriales prévoit plusieurs cas de figure. Et si à la différence des communes, les départements ne peuvent se prévaloir des dispositions autorisant la conclusion d'un BEA en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de leur compétence, le législateur est intervenu pour autoriser la conclusion d'un BEA sectoriel jusqu'au 31 décembre 2017 lié aux besoins d'un SDIS³²⁷.

Ainsi un département peut conclure un BEA sur un bien lui appartenant afin de réaliser une opération immobilière liée aux besoins d'un SDIS. Cela peut concerner la construction de CIS mais aussi des opérations sur portant sur des locaux administratifs et/ou techniques.

- La dérogation de l'article L. 1311-4-1 alinéa 2 du CGCT.

La loi de finances rectificative pour 2005³²⁸ a, dans son article 125, II, introduit un alinéa à l'article L. 1311-4-1 du CGCT énonçant que « *jusqu'au 31 décembre 2010, les conseils généraux peuvent construire, y compris sur les dépendances de leur domaine public, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis à la disposition des services départementaux d'incendie et de secours* ». La date butoir ayant été prorogée au 31 décembre 2013 par une loi du 14 mars 2011 (LOPSI).

Il en ressort que jusque fin 2013, si cette disposition n'est pas prorogée au-delà³²⁹, les départements peuvent construire et ce même sur leur domaine public, des biens qu'ils

³²⁷ Art. 137, loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, JORF n° 0303 du 30 décembre 2013 page 21829.

³²⁸ Art. 125, II, loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finance rectificative pour 2005, JORF n°304 du 31 décembre 2005 page 20654.

³²⁹ Aucune disposition n'est venue proroger ce termes dans la loi de finances 2014 précitée.

destineront aux SDIS. Ce texte est donc une dérogation temporaire au « monopole » des SDIS en matière de constructions d'immeubles et ce, même si de telles opérations n'entrent pas dans la compétence des Conseils Généraux.

B. La mutualisation³³⁰

« *Quel que soit le procédé utilisé, la finalité poursuivie peut ainsi être résumée : " moins de structure, plus d'efficacité " »³³¹*

Qu'appelle-t-on mutualisation ?

Il s'agit de l'opération qui permet la mise en commun de moyens, humains ou matériels, afin de renforcer l'efficacité et la performance des politiques publiques et, compte tenu des économies d'échelle engendrées, de bénéficier de gains financiers substantiels, tout en respectant l'autonomie et la personnalité juridique de chaque entité.

La mutualisation des services est fréquente entre collectivités, celle consistant à mutualiser des moyens, notamment immobilier, entre un département et un SDIS l'est beaucoup moins.

En matière bâtiminaire, la mutualisation SDIS/département peut prendre principalement deux formes différentes : l'une consiste à faire gérer les bâtiments du SDIS par le Conseil Général (I), l'autre, plus intrusive, consiste à partager l'utilisation des bâtiments (II).

I. La gestion des bâtiments du SDIS par les services du Département

La mise en œuvre de cette mutualisation est née du constat selon lequel les Conseils Généraux disposaient des compétences nécessaires à la gestion des équipements appartenant aux SDIS, évitant ainsi à ce dernier de recourir au recrutement de personnels sur des postes qui risquaient d'être non pérennes.

³³⁰ Rapport de la Cour des comptes, « *La mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile* », septembre 2013.

³³¹ J.-D. DREYFUS, « *Externalisation et liberté d'organisation du service* », AJDA 2009, p. 1529.

Le SDIS et le Conseil Général de la Manche ont eu recours à cette option pour la gestion des bâtiments de l'établissement public. Ainsi, un programme de gestion bâtiminaire a été négocié entre les deux entités, pour une période de quatre ans, visant l'entretien, les réparations ou la mise aux normes des équipements gérés par le SDIS. Une disposition spécifique relative à la mutualisation de la gestion bâtiminaire des équipements du SDIS a été insérée dans la convention pluriannuelle signée entre le département et le SDIS. Celle-ci a été complétée par une convention de mise à disposition des personnels du Conseil Général au SDIS. Les personnels concernés sont des ingénieurs, des agents de maîtrise, des agents administratifs, des techniciens et leur mise à disposition s'étale entre 5 et 10 % de leur temps de travail.

La mise à disposition des personnels a été considérée, par le Conseil Général, comme l'unique solution juridique permettant d'assurer les personnels concernés, compte tenu des risques liés à leurs missions. Elle est réalisée à titre gracieux, du fait, en premier lieu, de la part prépondérante du Département au sein du budget du SDIS et, en second lieu, des dispositions de l'article 61-1-II de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, selon lesquelles « *la mise à disposition donne lieu à remboursement. Il peut être dérogé à cette règle lorsque la mise à disposition intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché, auprès du conseil supérieur de la fonction publique territoriale, auprès d'une organisation internationale intergouvernementale ou auprès d'un État étranger* ».

II. L'utilisation partagée des bâtiments

Dans ce cas, le SDIS et le Conseil Général partagent les mêmes locaux. Le bâtiment est adapté au fonctionnement des deux (ou plusieurs) services. Généralement, le SDIS et le service des routes d'un Conseil Général peuvent cohabiter, car sans être identiques en tout point, ces deux services ont des affinités communes.

La pratique qualifiée de maîtrise d'ouvrage partagée les opérations où plusieurs maîtres de l'ouvrage veulent travailler en commun. Il n'est pas rare, avec la multiplicité et la complexité

de notre « mille-feuille administratif », qu'un même ouvrage relève de plusieurs co-maîtres d'ouvrage. Tel est le cas lorsqu'un SDIS et un département veulent réaliser une opération commune.

C'est l'ordonnance n° 2004-566 du 17 juin 2004 qui institue la co-maîtrise d'ouvrage en modifiant la loi MOP. Elle introduit l'article 2-II qui énonce que « *lorsque la réalisation, la réutilisation ou la réhabilitation d'un ouvrage ou d'un ensemble d'ouvrages relèvent simultanément de la compétence de plusieurs maîtres d'ouvrage, ces derniers peuvent désigner, par convention, celui d'entre eux qui assurera la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Cette convention précise les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage exercée et en fixe le terme* ».

La première condition à satisfaire pour pouvoir utiliser le dispositif de la convention de maîtrise d'ouvrage unique est une condition de simultanéité. Celle-ci, selon le ministère de l'Économie et des Finances, est remplie dans des cas bien précis : « *Dans le cas d'un ouvrage unique, la situation de co-maîtrise d'ouvrage est déduite de la copropriété de l'ouvrage. Lorsque l'opération débouche sur la réalisation de plusieurs ouvrages, les collectivités concernées doivent clairement manifester leur volonté de réaliser une opération unique. L'unicité du projet architectural, la complémentarité des ouvrages, l'existence de parties communes et la répartition de la jouissance des biens seront autant d'indices de l'existence d'un projet commun* » (Question écrite n° 91141).

Il s'agit, pour une opération donnée, d'un transfert temporaire de la maîtrise d'ouvrage pendant une durée déterminée et dans des conditions fixées par convention. Le bénéficiaire du transfert exerce la fonction de maître d'ouvrage pour l'ensemble de l'opération concernée. Il en assume toutes les attributions et responsabilités et il applique ses propres règles pour la passation des marchés (computation des seuils, jury ...). Le Ministère de l'Économie et des Finances a répondu à une question écrite en date du 21 avril 2005 à ce sujet en indiquant que « *seul celui-ci [le bénéficiaire du transfert] est compétent pour mener l'ensemble des procédures nécessaires à la réalisation de l'opération, sous réserve des éventuelles limitations contenues dans la convention* »³³².

³³² Question écrite n° 17255 du 21 avril 2005.

Comme pour la maîtrise d'ouvrage mandatée, la convention de co-maîtrise d'ouvrage repose sur un contrat de mandat. Cependant, dans ce cas, le mandataire est lui-même un maître d'ouvrage. Il assure donc le rôle du maître d'ouvrage pour son compte et pour le compte d'un autre maître d'ouvrage. La quasi-totalité des attributions de maîtrise d'ouvrage peut être déléguée par la convention de maîtrise d'ouvrage unique. Celle-ci fixe la clef de répartition du financement de l'ouvrage. Néanmoins, le principe même de réalisation de l'opération ainsi que l'accord sur leur quote-part respective de l'enveloppe financière prévisionnelle restent par définition l'apanage de chacun des co-maîtres d'ouvrage.

Pour le reste, la convention de maîtrise d'ouvrage unique est suffisante puisqu'elle s'apparente à une commande unique pour le compte de plusieurs personnes publiques. La passation et la gestion des contrats, nécessaires à la réalisation de l'opération, seront assurées par le maître d'ouvrage unique sans qu'il soit utile d'avoir recours au groupement de commandes de l'article 8 du Code des marchés publics (CMP).

En conclusion, un Département peut signer avec un SDIS une convention de maîtrise d'ouvrage unique, ce dernier confiant ainsi la quasi-totalité des attributions de maîtrise d'ouvrage au Conseil général.

Chapitre 2 : L'utilisation de montages contractuels complexes dans la gestion du patrimoine immobilier des SDIS

Le contrat est « la tentative la plus hardie qui se puisse concevoir pour établir la domination de la volonté humaine sur les faits, en les intégrant d'avance dans un acte de prévision »³³³

Avant d'étudier, dans un développement spécifique, les principaux montages contractuels complexes utilisés et utilisables par les SDIS (Section 2), nous présenterons dans un premier temps ce que sont les contrats dits « globaux » (Section 1).

Section 1 : Présentation des montages contractuels complexes

Comment définir les montages contractuels complexes parfois appelés aussi contrats globaux par les praticiens du droit et de la construction ? Il nous faut dans un premier temps essayer de donner une définition à ces contrats issus de l'ingénierie juridique (§ 1) avant de nous intéresser dans un second temps à la manière dont est opéré le choix du modèle parmi ceux qui existent (§ 2). Dans un troisième paragraphe enfin, nous nous poserons la question des limites à l'utilisation de ces montages (§ 3).

³³³ HAURIOU, Principes de droit public, Paris, Sirey, 2e éd., 1916, p. 206.

Paragraphe 1 : Définition des montages contractuels complexes

Que sont donc ces « montages contractuels complexes » que l'on appelle parfois « contrats globaux » et pourquoi ont-ils un tel succès ces dernières années auprès des collectivités publiques ?

Avant la première vague de décentralisation qui a débuté au début des années 80, les personnes publiques, par absence de liberté contractuelle, appliquaient des contrats types sans grande originalité. Pour réaliser les équipements publics dont elle avait besoin, l'administration concluait en principe des marchés de travaux selon les prescriptions du Code des marchés publics³³⁴ et de certains autres textes qui lui étaient liés. Les transferts de compétences réalisés dans ces années de mutations ont profondément bouleversé la donne, mettant les personnes publiques face à de nouvelles contraintes qui sont venues se superposer à d'anciennes problématiques. Ainsi, les contrats utilisés traditionnellement par le droit public se sont avérés au fil du temps inadaptés à la mise en œuvre des nouveaux projets nécessaires aux besoins de ces personnes. De même, le droit public et certaines de ses règles (domanialité, marchés publics ...etc.) sont apparus trop rigides et ont poussé les juristes vers des droits plus « souple » d'usage, droits qu'ils ont empruntés pour l'essentiel au droit privé. Aux côtés de ces problématiques « anciennes », se sont développés des besoins plus nouveaux liés au contexte économique ambiant, comme la recherche de nouvelles sources de financement et son corollaire financier de la mise en place de sûretés. Parallèlement, la liberté contractuelle de ces personnes s'est accrue³³⁵ et les modèles de contrats-types ont disparu pour laisser place à de nouvelles formes de contrats issus de la négociation et de l'imagination des personnes chargées de ces questions. Les techniques issues de la pratique du droit privé ont été transposées en droit public, comme par exemple celles du Crédit Bail ou de la Vente en l'état futur d'achèvement (VEFA). L'avantage était double pour les personnes publiques : le transfert de la maîtrise d'ouvrage sur un tiers devenait possible ainsi que le financement de l'opération. Il a ainsi été mis en œuvre *« toute une série de mesures destinées à permettre aux personnes publiques de conclure avec d'autres personnes des contrats globaux leur confiant,*

³³⁴ MENEMENIS et JOUGUELET, *Code des marchés publics et autres contrats, commenté*.

³³⁵ V. THIBAUT FLEURY, « *La liberté contractuelle des personnes publiques, questions critiques à l'aune de quelques décisions récentes* », RFDA 2012, p. 231.

moyennant rémunération, une mission étendue, portant sur le financement, la conception, la construction et la gestion d'équipements ainsi que sur des prestations de services »³³⁶.

Le droit public traditionnel s'en est trouvé profondément bouleversé car il s'est agi pour les personnes publiques d'abandonner les vieilles méthodes pour devenir de véritables acteurs économiques en utilisant des processus du droit privé. Ainsi a-t-on assisté au développement d'un véritable droit public des affaires.

A. Définition

Définissons³³⁷ dans un premier temps chaque terme puis appliquons cette définition au contexte des personnes publiques :

- Montages : la définition généraliste les définit comme un : « *Assemblage d'éléments afin d'obtenir un résultat particulier* » ; si on l'applique au contexte, il s'agit en ce cas d' « *une construction intellectuelle destinée à réaliser une opération d'investissement par des moyens juridiques légaux* ».
- Contractuels : signifie « *Stipulé par contrat* ». Appliqué au contexte, il s'agit de contrats de droit public et d'une multitude de contrats de droit privé attachés. La négociation devient dominante dans les relations contractuelles et les personnes publiques utilisent des méthodes de droit privé.
- Un montage contractuel est alors « *un assemblage de contrats nommés ou innomés destiné à atteindre un objectif commun ou un contrat innomé caractérisé par la construction intellectuelle originale ou innovante qu'il comporte* » selon la définition³³⁸ de Monsieur Nil SYMCHOWICZ.
- Complexes : la complexité peut être définie comme suit : « *Qui contient, qui réunit, plusieurs éléments différents* » ; appliqué au contexte, on se retrouve en présence d'une multitude de relations contractuelles. Le financier devient prédominant, d'où le rôle important des banquiers, des juristes et des

³³⁶ P. DELVOLVE, « *les contrats globaux* », RFDA 2004, p. 1079.

³³⁷ Le Nouveau Petit Robert.

³³⁸ N. SYMCHOWICZ et P. PROOT, "*Partenariats public-privé et montages contractuels complexes analyse et aide à la décision.* », Ed. Le Moniteur, 2012, p. 28.

comptables. Complexité n'est donc pas en ce cas synonyme de compliqué et donc un contrat complexe n'est pas forcément un montage compliqué pour qui a une certaine habitude de son maniement. De même, la complexité ici entendue n'est pas celle requise par la jurisprudence dans le cadre d'un contrat de partenariat concernant le projet source du contrat³³⁹.

B. Application

Toutefois, cette liberté contractuelle accordée aux collectivités publiques n'est pas absolue, elle est limitée et encadrée. Car s'il est communément admis que les personnes publiques peuvent recourir librement aux montages contractuels complexes³⁴⁰, il se pose le problème des limites : jusqu'où peut-on aller ? Comment doit-on encadrer ces contrats ? Les « vieux » principes du droit public que sont la protection des deniers publics, la protection de la domanialité publique ou les règles de la commande publique suffisent-ils à assumer ce rôle de gardien ?

Le Conseil constitutionnel, dans une décision du 26 juin 2003³⁴¹, s'est posé la question de la légalité de ces montages et de leurs limites, notamment à la faveur d'un article³⁴², inséré dans un projet de loi autorisant le gouvernement à simplifier le droit et qui autorisait celui-ci (le gouvernement) à imaginer toutes formes contractuelles nouvelles. Les sages de la rue Montpensier ont affirmé dans la solution publiée que la liberté contractuelle existait bien pour les personnes publiques, et par là même, ont admis les contrats globaux³⁴³. Mais ils ont aussi

³³⁹ CAA Bordeaux, 26 juillet 2012, req. n° 10BX02109 « *Cité du Surf et de l'océan* », note P. Le Bouedec, *Contrat public*, n° 125, octobre 2012.

³⁴⁰ Art. 295 du Traité de Rome « *ne préjuge en rien du régime de la propriété dans les Etats membres* » ; indifférence du traité à la nature privé ou publique des entreprises.

³⁴¹ C. constit., n° 2003-473 DC du 26 juin 2003.

³⁴² Art. 6 de la Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit autorisant le Gouvernement à modifier la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, en instituant de nouvelles formes de contrats portant sur « la conception, la réalisation, la transformation, l'exploitation et le financement d'équipements publics, ou la gestion et le financement de services, ou une combinaison de ces différentes missions ».

³⁴³ « *Considérant, en quatrième lieu, qu'aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle n'impose de*

posé de fortes barrières en affirmant que toutes les lois autorisant les montages contractuels complexes sont des exceptions au droit commun, notamment au regard des « vieux » principes du droit public. Les sages du Conseil n'admettent ces dérogations que si elles répondent « à des motifs d'intérêt général tels que l'urgence qui s'attache, en raison de circonstances particulières ou locales, à rattraper un retard préjudiciable, ou bien la nécessité de tenir compte des caractéristiques techniques, fonctionnelles ou économiques d'un équipement ou d'un service déterminé ».

La doctrine, intéressée par la question, a principalement dégagé de la pratique contractuelle deux catégories de montages contractuels complexes : ceux qui mêlent plusieurs objets dans un contrat et ceux qui mêlent plusieurs actes à plusieurs objets.

Le premier type de contrat fait coexister au sein d'un même acte contractuel plusieurs objets, il est par la même un des critères pouvant permettre de définir la complexité de ces montages. Car, quand bien même une personne publique pourrait traiter des objectifs différents par la conclusion de contrats différents, certaines souhaitent regrouper ceux-ci au sein d'un même acte pour diverses raisons. Cette indivisibilité entre les objets permet de traiter les contrats à plusieurs objets comme un seul et unique contrat³⁴⁴.

Dans le second type de contrat, le choix qui est effectué par la personne publique, est celui de recourir à différentes formules contractuelles, afin d'appréhender les objectifs qu'elle se fixe. Dans ce cas, les actes forment un tout indivisible et un ensemble contractuel offrant des solutions de gestion globale.

confier à des personnes distinctes la conception, la réalisation, la transformation, l'exploitation et le financement d'équipements publics, ou la gestion et le financement de services ; qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'interdit non plus qu'en cas d'allotissement, les offres portant simultanément sur plusieurs lots fassent l'objet d'un jugement commun en vue de déterminer l'offre la plus satisfaisante du point de vue de son équilibre global ; que le recours au crédit-bail ou à l'option d'achat anticipé pour préfinancer un ouvrage public ne se heurte, dans son principe, à aucun impératif constitutionnel ; »

³⁴⁴ CE, 3 juillet 1925, « Mestral », rec. CE, p. 638.

Paragraphe 2 : Le choix du recours à un montage contractuel complexe

Les enjeux d'un tel recours sont principalement de quatre ordres. Ils peuvent être financiers bien sûr, mais aussi avoir un impact sur l'exploitation de l'ouvrage lui-même. Il ne faut toutefois pas écarter les enjeux en termes de sécurisation juridique ainsi que ceux, non négligeables, concernant les objectifs de politiques publiques.

A. Les enjeux financiers

Le coût de l'immobilier est un poste de dépense important pour les SDIS aujourd'hui, nous l'avons vu. Ainsi, valoriser le patrimoine immobilier des établissements publics en ayant recours à l'ensemble des formules que le droit et la pratique met à leur disposition est de nature à minimiser ces coûts.

De même, s'interroger sur les choix possibles et opter pour la meilleure formule (vente, location, crédit-bail ...etc.) permet de rationaliser la consistance de ce patrimoine et parallèlement de maîtriser l'endettement des SDIS. La question du recours à telles ou telles formules suppose des arbitrages : doit-on conserver ou se séparer d'un bien ? Vaut-il mieux construire, acheter ou louer l'immeuble envisagé ?

Les enjeux financiers d'un tel recours ne sont donc pas neutres pour un SDIS résolu à dynamiser la gestion de son patrimoine immobilier.

B. Les enjeux en terme d'exploitation

Le recours aux contrats globaux permet aussi de maîtriser les coûts d'exploitation. Ainsi, telle formule permettra une externalisation plus rentable, telle autre réalisera un entretien préventif de l'ouvrage. Cette utilisation permet aux SDIS d'aller vers l'efficience tant recherchée par les personnes publiques ces dernières années.

Ne pourrait-on pas imaginer, par exemple, de financiariser l'occupation des locaux d'un SDIS ? En effet, ceux-ci sont des partenaires d'entités associatives telles que les amicales de sapeurs-pompiers, les Unions Départementales ou encore les associations de Jeunes Sapeurs-Pompiers (JSP). Ainsi, au lieu de mettre à disposition de ces associations des locaux à titre gratuit, le SDIS pourrait leur réclamer un loyer, puis les subventionnerait en contrepartie. L'instauration de loyers internes permettrait d'afficher que l'occupation du domaine public

n'est pas gratuite et ce même, s'il ne s'agit que d'une écriture comptable en application de l'article L. 2125-1³⁴⁵ du CGPPP. En effet, la dérogation de l'ultime alinéa de cet article devrait s'appliquer aux associations « satellites » des SDIS car leur occupation ou utilisation ne présente pas d'objet commercial.

C. Les enjeux juridiques

Les principaux enjeux juridiques sont de deux ordres : le premier est lié à la sécurisation des montages contractuels permettant la gestion du patrimoine immobilier. En effet, nous avons vu qu'aujourd'hui un trop grand nombre de situations créent de l'insécurité juridique pour les SDIS. Le second enjeu est lié à la gestion du patrimoine elle-même et consiste à éviter la mise en cause de la responsabilité des SDIS pour des dommages issus des ouvrages publics gérés. La gestion patrimoniale des biens immobiliers des SDIS est soumise à une multitude de textes réglementaires et légaux, il convient donc d'être vigilant sur les évolutions textuelles afin de toujours être en phase avec les normes applicables.

D. Les enjeux en termes de politiques publiques

Le choix de recourir aux techniques contractuelles dites globales, en permettant de valoriser le patrimoine immobilier des SDIS, tend aussi à favoriser des objectifs de politiques publiques plus vastes.

Ces techniques permettent au patrimoine immobilier du SDIS de « coller » en permanence aux besoins nouveaux. En adaptant l'affectation des biens, l'établissement public est plus en phase avec les besoins nés de l'analyse des risques effectuée dans les SDACR. Ainsi, une

³⁴⁵ Article L. 2125-1 du CGPPP : « Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance sauf lorsque l'occupation ou l'utilisation concerne l'installation par l'Etat des équipements visant à améliorer la sécurité routière.

Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement :

1° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage, intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous ;

2° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même.

L'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut également être délivrée gratuitement lorsque cette occupation ou cette utilisation ne présente pas un objet commercial pour le bénéficiaire de l'autorisation. L'organe délibérant de la collectivité concernée détermine les conditions dans lesquelles il est fait application du présent alinéa. »

caserne peut être fermée dans un territoire qui s'est désertifié alors que d'autres peuvent être regroupées pour plus d'efficacité. Un CIS peut aussi être créé *ex nihilo* car la population a fortement augmenté ou encore parce que des risques naturels ou industriels importants sont apparus.

Ces techniques peuvent aussi permettre, dans le cadre d'une vision politique plus globale, de mettre en œuvre la stratégie de gestion arrêtée par le SDIS : construction d'une école de formation ouverte aux partenariats, acquisition d'un Etat-major moderne, redéfinition de l'implantation de certains CIS ...etc., mais aussi, à l'échelle du territoire du SDIS, c'est-à-dire le département, permettre un rééquilibrage du maillage des centres de secours sur le territoire, choisir de l'emplacement de l'école départementale en fonction d'impératif d'aménagement dudit territoire ...etc.

Enfin, le recours à ces techniques peut permettre de faire des choix de politiques publiques tels que le recours à l'externalisation en confiant la gestion d'un bien immobilier à un tiers ou à celui de la VEFA pour acquérir des locaux rapidement.

Paragraphe 3 : Les limites à l'utilisation des montages contractuels complexes

Les règles de la domanialité publique, érigées en droit commun par le Conseil constitutionnel³⁴⁶, sont protectrices des intérêts publics, mais jusqu'à un certain point. En effet, certains principes, parfois trop rigides, peuvent constituer des freins à l'initiative économique et dissuader les investisseurs qui souhaiteraient s'associer au développement des personnes publiques. Le législateur est donc intervenu pour créer ou entériner des formules permettant de valoriser le patrimoine des personnes publiques. Mais tout en réaffirmant que la liberté contractuelle existe pour ces personnes, le Conseil constitutionnel a posé de fortes barrières en affirmant que toutes ces lois ne sont que des exceptions au droit commun, notamment au regard des vieux principes du droit public, et que ces dérogations ne sont possibles qu'en présence de motifs d'intérêt général.

Ainsi, la principale limite à l'utilisation des montages contractuels complexes tient à l'ancien principe d'inaliénabilité du domaine public (A), auquel il convient d'associer les règles

³⁴⁶ C. constit. 26 juin 2003, n° 2003-473 DC, AJDA 2003, p. 1391, note Jean-Eric Schoettl.

relatives à la commande publique (B), ainsi que le respect des règles de procédures spécifiques à chaque type de contrat (C).

A. L'inaliénabilité du domaine public

« *Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles* ». Cet ancien³⁴⁷ principe du droit public des biens est donc rappelé sans réserve par le CGPPP de 2006³⁴⁸ et repris par l'article L. 1311-1 du CGCT³⁴⁹. Il s'agit là de la caractéristique première du domaine public. C'est parce que les propriétés publiques sont affectées à l'usage du public ou affectées à un service public qu'elles doivent être protégées. Le principe le plus efficace pour réaliser cette protection étant de leur appliquer celui de l'inaliénabilité qui consiste à interdire de céder, vendre, et même exproprier les biens incorporés, naturellement ou volontairement, au domaine public.

Ferme dans son énoncé, le principe est plus relatif dans sa mise en œuvre³⁵⁰. En effet, il suffit que le bien n'appartienne plus au domaine public pour pouvoir être aliéné. Le déclassement faisant ainsi échec à l'inaliénabilité. Toutefois, ce dernier, ne peut s'envisager sans qu'il soit au préalable procédé à la désaffectation du bien³⁵¹.

Or les montages contractuels complexes, pour des raisons d'efficacité, tendent pour la plupart à octroyer des droits réels sur des biens appartenant à des personnes publiques. Si l'on suit le raisonnement lié à l'inaliénabilité, les clauses de ces contrats, qui prévoient de conférer des droits réels, ne sont valables que si elles portent sur le domaine privé de la personne publique, le domaine public étant insusceptible de faire l'objet d'un démembrement du droit de propriété. La jurisprudence « *Eurolat* » va dans ce sens, et même plus avant dans le

³⁴⁷ Edit de Moulins de février 1566 posant le principe pour le domaine de la Couronne.

³⁴⁸ Art. L. 3111-1 du CGPPP.

³⁴⁹ Art. L. 1311-1 du CGCT « *Conformément aux dispositions de l'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, les propriétés qui relèvent du domaine public des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs groupements sont inaliénables et imprescriptibles* ».

³⁵⁰ Le Conseil constitutionnel n'a pas reconnu valeur constitutionnelle à ce principe : C.constit. n° 94-346 DC du 24 juillet 1994.

³⁵¹ Art. L. 2141-1 et s. du CGPPP : « *Un bien d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1, qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement* ».

raisonnement, puisque dans cet arrêt du 6 mai 1985³⁵², le Conseil d'Etat a annulé des conventions comportant de telles clauses, car celles-ci portaient sur ce que la doctrine a qualifié de « *domaine public virtuel* »³⁵³. En l'espèce, le terrain qui faisait partie du domaine privé de la collectivité, était destiné à être aménagé afin d'être affecté à un service public. Le bien intégrant ici le domaine public dès que la décision de l'aménager spécialement afin de l'affecter a été prise et non lorsque ledit aménagement a été réalisé.

Le principe de l'inaliénabilité du domaine public peut donc être un réel obstacle à l'utilisation de ces formules contractuelles prévoyant une appropriation privée des dépendances domaniales.

La jurisprudence l'a confirmé pour les baux emphytéotiques dans l'arrêt « Eurolat » précité ainsi que pour l'utilisation du crédit-bail³⁵⁴ afin de financer des biens appartenant au domaine public.

Il a donc fallu l'intervention du législateur et la publication de textes spécifiques afin d'autoriser ces opérations sur le domaine public des personnes publiques. Tel est le cas par exemple du bail emphytéotique administratif ; L'article L. 1311-2 alinéa 2 du CGCT disposant qu' « *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* ».

³⁵² CE, 6 mai 1985, « Association Eurolat et Crédit foncier de France », req. n° 41589-41699, AJDA 1985, p. 620, note E. Fatôme et J. Moreau.

³⁵³ E. FATOME, P. TERNEYRE, « *Le financement privé de la construction d'ouvrages publics, en particulier sur le domaine public* », AJDA 1997, p. 126.

³⁵⁴ CE, Avis, 30 mars 1989, « TGV Sud-est », Les Grands Avis du Conseil d'Etat, 2^{ème} éd., Dalloz, 2002, p. 213, note Labetoulle.

B. Les règles de la commande publique

L'article 1, II du Code des marchés publics rappelle que « *les marchés publics et les accords-cadres soumis au présent code respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics* ».

Ces principes découlent des règles du Traité instituant l'Union Européenne et, notamment, du principe de non discrimination en raison de la nationalité³⁵⁵. Le Conseil constitutionnel a consacré la valeur constitutionnelle de principes comparables, tirés des articles 7 et 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dans sa décision précitée du 26 juin 2003 lors de l'étude d'une loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit. Le Conseil d'Etat applique bien évidemment ces principes généraux au droit des marchés publics³⁵⁶, qualifiés de principes généraux du droit de la commande publique dans la décision du 23 décembre 2009³⁵⁷.

Enfin, le 23 juin 2003³⁵⁸, le Conseil constitutionnel a reconnu une valeur constitutionnelle aux « *principes de la liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures* ». Pour le Conseil constitutionnel, ces principes découlent des articles 6 et 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

Le **principe de liberté d'accès à la commande publique** renvoie à la possibilité d'accéder librement aux contrats et marchés pour un opérateur économique. Sa mise en œuvre impose des procédures de publicité et de transparence dont les exceptions doivent se rattacher « *à des situations répondant à des motifs d'intérêt général tels que l'urgence qui s'attache à rattraper un retard ou la nécessité de tenir compte des caractéristiques techniques, fonctionnelles ou économiques d'un équipement ou d'un service déterminé* » et s'oppose à ce que le législateur

³⁵⁵ CJCE, 7 décembre 2000, « *Telaustria* », aff. C-324/98.

³⁵⁶ CE, avis, 29 juillet 2002, « *Société MAJ Blanchisserie de Pantin* », n° 246921, Lebon, p. 297.

³⁵⁷ CE, 23 décembre 2009, « *Etablissement public du musée et du domaine national de Versailles* », n° 328827.

³⁵⁸ C. constit. 26 juin 2003, n° 2003-473 DC précitée.

définisse à l'avance des cas d'urgence présumée³⁵⁹.

Ce principe suppose de procéder à une publicité la plus large possible et à rédiger les termes du marché avec objectivité pour ne pas privilégier certains fournisseurs.

Le **principe d'égalité de traitement** des candidats consacré par le Code des marchés publics implique la fixation préalable de règles du jeu quant à l'accès aux informations, à l'analyse des offres reçues et au déroulement du processus de l'appel à concurrence, à l'attribution puis à l'exécution. Le pouvoir adjudicateur doit prendre toute disposition de nature à placer tous les candidats dans une situation d'égalité au regard de l'information sur les conditions du marché.

*Les « principes d'égalité de traitement et de non-discrimination en raison de la nationalité impliquent, notamment, une obligation de transparence qui permet à l'autorité publique concédante de s'assurer que ces principes sont respectés. Cette **obligation de transparence** qui incombe à ladite autorité consiste à garantir, en faveur de tout soumissionnaire potentiel, un degré de publicité adéquat permettant une ouverture de la concession des services à la concurrence ainsi que le contrôle de l'impartialité des procédures d'adjudication » (CJCE, 7 déc. 2000, aff. C-324/98, « Telaustria » précitée).*

L'information est un droit opposable à l'administration, principalement par la loi du 6 janvier 1978, la loi du 17 juillet 1978 - qui a consacré la liberté d'accès aux documents administratifs et créé la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), qui aide les administrés à obtenir un document administratif qui leur a été refusé, loi du 11 juillet 1979 et la loi du 12 avril 2000 dite DCRA.

Les règles de la commande publique imposent donc une égalité de traitement des candidats et une nécessaire mise en concurrence des contractants. La question étant de savoir si les montages contractuels complexes sont soumis à ces principes.

Les contrats globaux entrent dans le champ d'application des directives communautaire de 2004³⁶⁰.

³⁵⁹ C. constit., DC du 24 juillet 2008 n° 2008-567.

Preuve en est, le législateur a prévu spécifiquement le respect de ces principes dans les textes instaurant ces contrats :

- Tel est le cas pour les contrats de partenariats de l'article L. 1414-1 du CGCT ; l'article L. 1414-3 énonçant clairement que : « *La passation d'un contrat de partenariat est soumise aux principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. Elle est précédée d'une publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes dans des conditions prévues par décret* ».
- Pour les délégations de services publics, l'article L. 1411-1 alinéa 2 du CGCT énonce que : « *Les délégations de service public des personnes morales de droit public relevant du présent code sont soumises par l'autorité délégante à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat* ».
- Pour les baux emphytéotiques administratifs, la solution est à l'article L. 1311-2 du CGCT *in fine* : « *Les conclusions de baux 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* ».

Le cas des BEA dépend en fait de leur association ou non avec une autre convention. S'ils sont conclus avec une convention non détachable, celle-ci devient prédominante, le BEA n'intervenant que pour le foncier. C'est donc la définition de la convention (marchés publics ou concession) qui fera basculer le BEA dans la procédure de concurrence et de publicité³⁶¹.

³⁶⁰ DIRECTIVE 2004/17/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et DIRECTIVE 2004/18/CE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services

³⁶¹ Ex. CE, 9 décembre 1996, « *Préfet du Gard* », n° 172800.

C. Le respect des règles de procédures spécifiques à chaque type de contrat

Les montages contractuels dérogatoires au droit commun de la domanialité publique sont pour la plupart encadrés par des règles de procédures qui leur sont spécifiques. En effet, les textes particuliers régissant ces contrats définissent les modalités de forme et de fond qu'ils doivent remplir et respecter. A minima, la plupart de ces textes appellent au respect des principes généraux du droit de la commande publique dégagés par la jurisprudence communautaire et nationale.

Les personnes publiques sont donc tenues au respect de ces procédures sous peine de voir les montages contractuels sanctionnés par le juge administratif. Ce dernier étant d'autant plus enclin à la sévérité en la matière que ces contrats sont des dérogations au droit commun.

Section 2 : Les principaux montages contractuels utilisables par les SDIS

Les SDIS, personnes publiques spécialisées, peuvent donc utiliser différents montages contractuels complexes afin de valoriser leur patrimoine au même titre que les autres personnes publiques du paysage administratif français. Le recours à de tels contrats peut même s'avérer stratégiquement intéressant pour ces personnes publiques afin de conserver leur autonomie de gestion et leur initiative en matière de politique patrimoniale.

Il est deux cas de figure pour lesquels l'utilisation d'un montage dit complexe peut s'avérer utile et pertinent pour un SDIS :

- lorsqu'un SDIS veut faire construire et financer un bien immobilier dans son ensemble (§ 1), tel va être le cas d'un nouveau centre de secours ou d'une direction départementale par exemple.
- Il est aussi des cas pour un SDIS où il sera intéressant, en plus de construire et de financer le bien, de le faire exploiter (§2), l'exemple des écoles départementales se prête parfaitement à cette illustration.

Paragraphe 1 : Ceux dont l'objet est de construire et de financer le bien immobilier

Les contrats globaux dont l'objet est de construire et de financer un bien immobilier sont nombreux, voire illimités en théorie, la liberté contractuelle n'étant contrecarrée en l'espèce que par les principes issus du droit exposés ci-dessus et par l'imagination plus ou moins grande des juristes rédacteurs. Les contrats sont donc ici variés et peuvent se combiner entre eux.

Il existe cependant une distinction entre les montages qui n'ont pour objet que le transfert de la maîtrise d'ouvrage sans volonté de préfinancement (A) et ceux qui recherchent des fonds privés afin de réaliser l'opération envisagée (B).

A. Les montages contractuels ayant pour but la simple construction d'un immeuble

Dans ce cas de figure, les principaux effets recherchés par l'administration qui envisage l'opération, sont de s'écarter de la « rigueur » et de la complexité de la maîtrise d'ouvrage publique et de s'affranchir du Code des marchés publics. Le but étant de réaliser une simple opération immobilière sans rechercher de préfinancement quelconque, la personne publique acceptant la dépense liée à l'opération. Le SDIS est donc en ce cas un simple acheteur. La principale technique pour y parvenir est la vente en l'état futur d'achèvement (I). Celle consistant à vendre un terrain contre des locaux à construire étant risquée et peu opérante pour un SDIS (II).

I. La vente en l'état futur d'achèvement (VEFA)

Il convient de voir tout d'abord les origines de la technique avant de présenter les positions des droits Français et Européen sur celle-ci et enfin de voir l'utilisation qui peut en être faite par les SDIS.

a. Origines

Mécanisme issu du droit privé, la VEFA trouve son origine dans une loi du 3 janvier 1967 codifiée aux articles 1601 et 1601-3 du Code civil.

Elle est définie comme « ...le contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution ; l'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux. Le vendeur conserve les pouvoirs de maître de l'ouvrage jusqu'à la réception des travaux »³⁶².

Initialement utilisée pour des opérations de construction « privée », la VEFA a rapidement séduit les personnes publiques. En effet, un tel procédé permet de réaliser des économies d'échelle en s'insérant dans un programme déjà existant, de se décharger des missions de maîtrise d'ouvrage parfois complexes pour de petites structures, en bref, d'échapper aux

³⁶² Art. 1601-3 du c.civ.

« lourdeurs » administratives de la construction publique, notamment en s'affranchissant des règles du Code des marchés publics.

Mais le recours à la VEFA par les personnes publiques était-il possible ?

b. La position du droit français

Si rien ne l'interdit formellement, le conseil d'Etat a encadré ce dispositif qui permet à la collectivité de s'affranchir non seulement de la loi relative à la Maîtrise d'Ouvrage Publique (MOP) du 12 juillet 1985 mais aussi du Code des Marchés Publics.

Bien que validé dès 1967, l'arrêt de référence en la matière est la décision du Conseil d'Etat en date du 8 février 1991 « *Région Midi-Pyrénées*³⁶³ » ; en l'espèce, le Conseil Régional Midi-Pyrénées avait autorisé son Président à signer un protocole d'accord avec une société, en vue de la passation d'un contrat de VEFA dans le but d'acquérir un immeuble destiné à constituer l'Hôtel de Région.

La Région Midi-Pyrénées avait pris l'initiative du montage, avait défini les caractéristiques de l'immeuble qu'elle souhaitait voir réaliser et celui-ci devait devenir entièrement sa propriété afin de satisfaire ses besoins propres.

La solution apportée par le Conseil d'Etat rappela le principe de la licéité du recours à la VEFA par les personnes publiques mais en fixa aussi les limites dans un considérant d'une grande clarté :

« Considérant que si aucune disposition législative n'interdit aux collectivités publiques de procéder à l'acquisition de biens immobiliers en utilisant le contrat de vente en l'état futur d'achèvement prévu à l'article 1601-3 du Code civil, elles ne sauraient légalement avoir recours à ce contrat de vente de droit privé, dans lequel l'acheteur n'exerce aucune des responsabilités du maître de l'ouvrage et qui échappe tant aux règles de passation, notamment aux règles de concurrence, prévues par le Code des marchés, qu'au régime d'exécution des marchés de travaux publics, lorsque, comme en l'espèce, l'objet de l'opération est la construction même pour le compte de la collectivité d'un immeuble entièrement destiné à devenir sa propriété et conçu en fonction de ses besoins propres ».

Un avis du 31 janvier 1995³⁶⁴ est venu compléter et préciser les limites à la licéité de la

³⁶³ CE, Sect., 8 février 1991 « *Région Midi Pyrénées c/ Syndicat de l'architecture de la Haute-Garonne* », RFDA 1992, p. 48 ; Les Grands Avis du Conseil d'Etat, 3^{ème} éd., Dalloz 2008, p. 297, note Fatôme et Terneyre.

³⁶⁴ CE, avis, sect., 31 janvier 1995, n° 356960, EDCE 1995, n° 47, p. 407.

VEFA : « *Le recours à ce type de contrat cesse toutefois d'être licite, car il constituerait alors un détournement de procédure au regard des dispositions du Code des marchés publics et de celles de la loi du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique, lorsque tout à la fois, l'objet de l'opération est la construction même d'un immeuble pour le compte de la personne publique en cause, l'immeuble est entièrement destiné à devenir sa propriété et qu'il a enfin été conçu en fonction des besoins propres de la personne publique. Ces diverses conditions jouent de façon cumulative* ».

La solution a été enfin confirmée dans un arrêt du Conseil d'Etat du 14 mai 2008³⁶⁵.

Les quatre critères dégagés par le Conseil d'Etat sont donc cumulatifs, s'ils sont réunis, la VEFA est illicite et la collectivité doit recourir aux procédures afférentes aux marchés publics de travaux. A contrario, si un de ces critères est absent, la VEFA devient licite.

Les solutions dégagées ci-dessus impliquent que beaucoup de collectivités ayant recours au système de la VEFA acquièrent des biens qui sont intégrés dans des **ensembles immobiliers complexes (EIC)**. Ces derniers sont des constructions jurisprudentielles car en France, en principe, le propriétaire du sol est aussi propriétaire de ce qui se construit dessus³⁶⁶. Il existe cependant des atténuations légales à ce principe comme la possibilité de conclure des baux à construction³⁶⁷ ou celle pour un propriétaire d'autoriser par voie conventionnelle quelqu'un à construire chez lui. Mais dès les années 70, le droit s'est avéré insuffisant à satisfaire à des répartitions de propriétés qui n'avaient plus rien à voir avec l'attache traditionnelle, comme les constructions sur dalle par exemple, où la dissociation des propriétés et le rattachement au sol posaient problème.

La pratique a donc inventé la propriété volumétrique (ou division en volume) qui permet de désolidariser la propriété de l'attache au sol. Comme il n'en existe pas de définition légale ou jurisprudentielle, l'organisation de l'immeuble va être contractuelle : le contrat (notarié) va déboucher sur un état descriptif de division en volume. Le notaire va autonomiser le sol (indivision) puis accorder un droit de superficie afin de pouvoir construire dessus. Il va ensuite vendre des volumes, c'est pour cela que l'on parle de propriété volumétrique. Le système va aussi prendre en compte tout un ensemble de servitudes³⁶⁸ telles les servitudes d'appuis pour les volumes venant au dessus.

³⁶⁵ CE, 14 mai 2008 « *Communauté de communes de Millau-Grands Causses* », tables du Rec. CE n° 280370.

³⁶⁶ Art. 552 alinéa 1 du c.civ. : « *La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous* ».

³⁶⁷ Art. L. 251-1 et s. du Code de la construction et de l'habitation.

³⁶⁸ Art. L. 2122-4 du CGPPP permettant la constitution de servitudes de droit privé sur le domaine public.

La définition des Ensembles Immobiliers Complexes donnée par le Professeur J.F. BIZET³⁶⁹ synthétise bien le mécanisme. Il s'agit pour ce spécialiste d'une « *superposition et/ou juxtaposition sur un même terrain, de propriétés distinctes et interdépendantes s'inscrivant dans des espaces généralement constitués sous forme volumétrique, dotés de statut juridique autonome pouvant être différent mais formant pour autant un ensemble unitaire* ».

La principale difficulté dans les EIC tient à la cohabitation public/privé puisqu'en principe, la loi MOP de 1985 doit s'appliquer sur le domaine public. Il faudra donc définir contractuellement qui sera le maître de l'ouvrage et quel régime devra s'appliquer. La possibilité d'avoir une maîtrise d'ouvrage unique supportée par un promoteur est intéressante pour les personnes publiques, notamment par le fait que ce dernier pourra leur vendre certaines parties de l'EIC grâce au système de la VEFA légale.

c. La position du droit communautaire

Dès l'origine et même sous une forme purement privative, la VEFA a posé un problème de qualification, car en effet, bien que classée par le Code civil dans le titre VI « De la vente », celle-ci tient parfois plus du contrat d'entreprise que de la vente d'immeuble traditionnelle. Or l'objet du contrat est bien le transfert de propriété d'un ouvrage à construire, non la réalisation de l'ouvrage lui-même.

Le Conseil d'Etat en 1967 dans l'arrêt « *Trani* »³⁷⁰ avait affirmé clairement que la VEFA « *ne constituait pas un marché de travaux publics, l'administration n'ayant pas la qualité de maître de l'ouvrage et le sieur Trani construisant pour son propre compte et non pour le compte de l'Etat* ».

Solution réaffirmée 20 ans plus tard dans l'arrêt « *Sergic* » du 12 octobre 1988³⁷¹ : « *cet engagement ne portait pas sur la réalisation de travaux publics, l'administration n'ayant pas la qualité de maître de l'ouvrage et la SERGIC construisant pour son propre compte et non pour le compte de l'Etat* ».

Les conséquences étant les suivantes : la VEFA échappe au Code des marchés publics et à la loi relative à la Maîtrise d'Ouvrage Public de 1985 et par la même aux règles de publicité et

³⁶⁹ J.F. BIZET, professeur associé à l'Université d'Auvergne.

³⁷⁰ CE, 4 octobre 1967 « *Trani* », n° 60608, rec. p. 352.

³⁷¹ CE, 12 octobre 1988 « *Ministère des affaires sociales c/ Société d'études, réalisation, gestion immobilière et construction (SERGIC)* », Rec. CE, p. 338 ; Petites Affiches, 19 juillet 1989, n° 86, p. 10, note F. Llorens.

de mise en concurrence, sauf à remplir les quatre critères cumulatifs dégagés par le Conseil d'Etat. Cette solution semble s'appliquer aussi aux règles posées par la directive communautaire sur la passation des marchés publics de travaux (position du Commissaire du gouvernement dans l'arrêt « *Région Midi-Pyrénées* » précité).

Il convient toutefois de s'attarder sur la définition d'un marché public de travaux donnée par la CJCE dans l'arrêt « *Auroux* » du 18 janvier 2007³⁷². La Cour avait été saisie d'une question préjudicielle sur le fait de savoir si les concessions d'aménagement n'étaient pas soumises aux directives communautaires régissant les marchés. Le marché public de travaux est défini comme le contrat conclu à titre onéreux et par écrit entre un pouvoir adjudicateur et un entrepreneur, ayant pour objet la réalisation de travaux ou d'ouvrages répondant aux besoins à satisfaire par le pouvoir adjudicateur.

Peut-on appliquer cette définition à la vente en l'état futur d'achèvement ?

- Il ne fait nul doute que nous sommes en présence d'un contrat conclu à titre onéreux et par écrit entre la collectivité (pouvoir adjudicateur) et l'entrepreneur, contrat de droit privé qui plus est.
- Le débat se situe en réalité au niveau de l'objet du contrat : est-on dans un des types d'ouvrages visés à l'article 1^{er}, sous a), de la directive 93/37 et notamment « *la réalisation par des tiers, par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage répondant aux besoins précisés par le pouvoir adjudicateur* » ?
 - o Si tel est le cas, la VEFA sera qualifiée de marché public de travaux au sens communautaire, et donc soumise aux formalités de publicité et de mise en concurrence. Cette solution devra être retenue si la VEFA remplit les quatre critères dégagés par le Conseil d'Etat. En effet, le pouvoir adjudicateur va être directif en précisant ses besoins concernant l'ouvrage.
 - o A contrario, s'il manque le critère de la réalisation effectuée en fonction des besoins propres de la collectivité partie au contrat, la VEFA devient licite en droit français (puisque une des conditions dégagée par le Conseil d'Etat fait défaut) et par là même, en droit communautaire, qui ne retiendra pas la qualification de marché public de travaux. Cette solution semble équitable car elle valide la possibilité pour une collectivité de bénéficier d'un effet

³⁷² CJCE, 18 janvier 2007, aff. C-220/05, « *Jean Auroux c/ Cne Roanne* », Contrats-Marchés publ.. 2007, comm. 38, note W. Zimmer.

d'opportunité immobilière et autorise ainsi la VEFA, car une position stricte aurait eu pour conséquence de la rendre impossible du fait d'une mise en concurrence difficilement réalisable.

d. L'utilisation de la VEFA par les SDIS

Un SDIS peut très bien envisager de recourir à la VEFA afin d'acquérir des locaux nécessaires à son fonctionnement.

Si le système ne semble pas pertinent pour l'acquisition d'un bâtiment isolé, construction qui pourrait être analysée comme remplissant les quatre critères de la jurisprudence « *Région Midi-Pyrénées* » et qualifiant ainsi la VEFA d'illégale, il peut toutefois présenter un intérêt dans certains cas de figure :

- Acquisition d'un immeuble de bureaux.

Un SDIS pourrait fort bien se rapprocher d'un promoteur privé afin d'acquérir un immeuble avec des bureaux nécessaires à ses besoins. Dans ce cas, le SDIS sera donc propriétaire de la totalité de l'immeuble. Si l'on reprend les quatre critères jurisprudentiels dégagés par le Conseil d'Etat en 1991 et que nous appliquons ceux-ci au cas envisagé :

o la construction même d'un immeuble

Le SDIS n'envisage pas ici d'avoir recours à la VEFA pour une opération de construction d'un immeuble de bureau par l'entremise du promoteur ; ce dernier possède soit un permis de construire pour un immeuble banalisé de bureaux, soit un immeuble en construction et en assure la promotion. Le premier critère n'est donc pas opérant.

o La construction de l'ouvrage pour le compte de la collectivité

Le SDIS n'est pas à l'initiative de la construction de l'immeuble de bureaux, la maîtrise de l'ouvrage ne lui appartient donc pas, elle est bien supportée par le promoteur. Ce critère n'est donc pas opérant.

- L'ouvrage doit être entièrement destiné à devenir la propriété de la personne publique.

Le SDIS souhaite acquérir l'immeuble dans sa totalité, gardant celui-ci pour ses activités administratives. Le troisième critère est bien réalisé.

- La réalisation doit être effectuée en fonction des besoins propres de la collectivité partie au contrat.

L'opération envisagée porte sur un immeuble de bureaux banalisé ; le SDIS ne formule donc aucune spécificité et ne fait procéder à aucun aménagement particulier, il envisage uniquement d'acquérir un « *ouvrage indifférencié* » selon la formule du Professeur François Llorens.

Le dernier critère n'est donc pas rempli puisque l'immeuble sera conçu et réalisé sans aucune intervention de l'administration.

En conclusion, si l'opération envisagée porte sur un immeuble de bureaux banalisé pour lequel le SDIS n'a formulé aucune spécificité et n'a fait procéder à aucun aménagement particulier, et s'il envisage uniquement d'acquérir un ouvrage indifférencié, bénéficiant ainsi d'un effet d'opportunité : un immeuble est disponible faute d'acheteur et le SDIS a besoin de locaux pour loger divers services, alors l'offre rejoint ici le besoin.

En l'état actuel, la VEFA envisagée serait donc licite en droit interne par application des critères jurisprudentiel du Conseil d'Etat et ne devrait pas être qualifiée de marché de travaux publics au sens de la directive communautaire 93/37/CEE du Conseil du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des marchés de travaux publics de travaux, si l'on applique la définition et le raisonnement retenus dans l'arrêt de la CJCE du 18 janvier 2007 « *Auroux* » et les conclusions de l'avocat général J.KOKOTT du 15 juin 2006³⁷³.

³⁷³ Conclusion de l'avocat général, Mme Juliane KOKOTT présentées le 15 juin 2006 ; affaire C-220/05 « *Jean Auroux contre Commune de Roanne* ».

- Acquisition de locaux dans un Ensemble Immobilier Complexe (EIC)

Un SDIS peut très bien acquérir des locaux au sein d'un EIC grâce au mécanisme de la VEFA. Le raisonnement valable pour un immeuble de bureaux, l'est tout autant pour des locaux au sein d'un EIC, voire plus encore, puisque le critère numéro trois (« l'ouvrage doit être entièrement destiné à devenir la propriété de la personne publique ») fait ici défaut.

Dans ce cas de figure, le procédé pourrait même être utilisé pour acquérir un local à vocation de Centre d'Incendie et de Secours en milieu très urbanisé. En effet, si les CIS sont souvent des bâtiments isolés en milieu rural ou périurbain, il est fréquent que les casernes des grandes villes soient imbriquées dans le tissu immobilier. Il est donc envisageable qu'un SDIS s'adresse à un promoteur dans le cadre d'un projet afin d'acquérir un local à destination de Centre de secours. Si l'on reprend les quatre critères de la jurisprudence précitée « Région *Midi-Pyrénées* » et que l'on considère qu'il s'agit d'un « *ensemble unitaire* », alors la VEFA devient légale.

Les principaux intérêts pour le SDIS sont donc :

- L'utilisation de cette technique permet un étalement des dépenses puisque les paiements interviennent au fur et à mesure de l'avancement des travaux et peuvent très bien s'intégrer dans le cadre des autorisations de programmes/crédits de paiements (AP/CP) ;
- La technique permet d'éventuelles économies dues à l'inscription de l'opération dans un projet de grande ampleur ;
- Elle permet d'éviter des recherches longues et fastidieuses d'un terrain en milieu urbain ;
- Elle décharge le SDIS de la maîtrise d'ouvrage publique. Cette dernière est complexe à mettre en œuvre et nécessite des compétences humaines et techniques que certains SDIS n'ont pas.

II. La vente d'un terrain contre remise d'immeubles à construire.

En utilisant ce montage, le SDIS, propriétaire d'un terrain, consent à le vendre à un constructeur et demande à être payé en « nature », c'est-à-dire en locaux à construire sur ce terrain par l'acquéreur. Le prix de la vente sera donc un bâtiment ou une fraction de bâtiment à édifier par l'acheteur du terrain sur celui-ci.

Il s'agit d'un mécanisme de promotion immobilière qui ne fait l'objet d'aucune réglementation spécifique mais qui emprunte à différentes techniques civilistes du droit des obligations pour parvenir au résultat que recherchent les parties.

Celle-ci permet au SDIS de valoriser un terrain sans avoir à faire l'avance des fonds pour la réalisation des constructions et en étant déchargé du projet technique assumé par le constructeur. Ce dernier, en ne finançant pas immédiatement le terrain, évite le portage du foncier.

Le SDIS choisissant cette technique est face à deux options : soit il cède la totalité du terrain en pleine propriété contre un immeuble à construire (1), soit il cède une fraction du terrain moyennant remise d'immeubles à construire (2).

a. La cession de la totalité du terrain en pleine propriété contre un immeuble à construire.

Si cette option est envisagée par le SDIS, elle peut être réalisée sous la forme d'une double vente ou d'une vente avec conversion de prix.

- la cession de terrain moyennant remise de locaux à construire réalisée sous la forme d'une double vente.

En ce cas, il va s'opérer un double transfert de propriété : le premier correspond à la cession du terrain d'assiette par le SDIS au constructeur, le second correspond à la cession du ou des immeubles construits au SDIS par le constructeur.

Le montage prend alors la forme d'une double vente avec compensation de prix. Le premier contrat sera la vente du terrain par le SDIS et stipulera un prix payable en espèce à l'achèvement des constructions devant être remises. Le second contrat sera une VEFA et stipulera un prix atermoyé payable en espèce à l'achèvement de l'opération. Les deux prix ainsi arrêtés seront compensés lors de la livraison des travaux.

Il convient donc pour que ce montage soit licite, de respecter les limites posées par la jurisprudence du Conseil d'Etat pour le recours par une collectivité publique à la VEFA,³⁷⁴ ainsi que celles relatives à la mise en concurrence prévues par le droit communautaire³⁷⁵.

- la cession de terrain moyennant remise de locaux à construire réalisée sous la forme d'une vente avec conversion de prix.

Dans ce cas de figure, la vente du terrain est conclue moyennant un prix immédiatement converti en une obligation de remettre les constructions. On parle parfois de dation en paiement, toutefois le recours à cette notion reste très discuté en doctrine. En pratique, les notaires insèrent directement dans l'acte de vente une clause indiquant que le prix de vente sera acquitté autrement que par la remise d'un instrument de la monnaie fiduciaire ou scripturale. En tout état de cause, il s'agit d'un paiement en nature. Mais ce montage, tout comme celui de la double vente, doit respecter les limites posées par la jurisprudence du Conseil d'Etat pour que le recours à la VEFA par une collectivité publique soit licite ainsi que celles relatives à la mise en concurrence prévues par le droit communautaire.

b. La cession d'une fraction du terrain moyennant remise d'immeubles à construire.

En ce cas, la cession du terrain appartenant au SDIS moyennant remise de locaux à construire va être réalisée sous la forme de cession de tantièmes. Seule une fraction du terrain sera cédée. Sur les tantièmes cédés, le constructeur édifiera des ouvrages pour son propre compte afin de les commercialiser. Sur les tantièmes conservés, le SDIS deviendra propriétaire des biens au fur et à mesure de leur construction via le système de l'accession³⁷⁶.

Il semble toutefois que ce montage soit inenvisageable pour un SDIS car illicite pour deux raisons :

³⁷⁴ CE Sect. Du 8 février 1991 « Région Midi-Pyrénées ... » préc.

³⁷⁵ Directive 2004/18/CE du 31 mars 2004.

³⁷⁶ Art. 546 c. civ. « *La propriété d'une chose soit mobilière, soit immobilière, donne droit sur tout ce qu'elle produit, et sur ce qui s'y unit accessoirement soit naturellement, soit artificiellement. Ce droit s'appelle "droit d'accession" ».*

- Il contrevient aux dispositions de la loi MOP du 12 juillet 1985 précitée. En effet, le SDIS reste ici maître d'ouvrage, puisque les constructions édifiées sur les tantièmes conservés sont réalisées pour son propre compte et sur un terrain dont il conserve la propriété. Cela a été condamné dans les arrêts *Sergic*³⁷⁷ et *Sofap-Marignan*³⁷⁸ du Conseil d'Etat.
- Il contrevient à l'article 33 du décret du 7 novembre 2012³⁷⁹ relatif à la gestion budgétaire et comptable publique car le SDIS cède une quote-part d'un terrain qui lui appartient avant que le constructeur n'ait terminé la construction, donc avant service fait.

La vente d'un terrain contre remise d'immeubles à construire, si elle reste possible pour un SDIS, semble une technique marginale et pour certains risquée. En effet, outre le niveau de technicité qu'elle requiert et la diversité des formulations rencontrées dans la pratique, elle est aussi soumise à l'aléa d'une éventuelle défaillance du constructeur.

B. Les montages contractuels complexes ayant pour but la construction d'un immeuble préfinancé

Le recours à de telles techniques est souvent motivé, pour la personne publique, par un souci de faire porter sur un opérateur immobilier la maîtrise d'ouvrage. En effet, les personnes publiques voient dans ces montages une double opportunité : celle de se départir du volet technique de la maîtrise d'ouvrage qui est souvent complexe et celle de faire financer l'opération immobilière envisagée par un opérateur distinct.

Certaines de ces techniques sont vouées plus spécifiquement à la construction des ouvrages (I), alors que d'autres trouvent un intérêt principalement financier (II).

³⁷⁷ CE, 12 octobre 1988 « *Min. des affaires sociales et de l'emploi c/Société Sergic* », req. n° 82 053.

³⁷⁸ CE, 25 février 1994 « *Sofap-Marignan Immobilier* », req. n° 144641-145406.

³⁷⁹ D. n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

I. Les contrats dont l'objet est principalement immobilier

Ces conventions dites « aller-retour » sont de trois ordres, et ont pour principal intérêt de permettre de réaliser des constructions sous maîtrise d'ouvrage privée. Il s'agit du Bail à construction (a), du Bail emphytéotique administratif (b) et de l'Autorisation d'Occupation Temporaire (AOT) du domaine public (c).

a. *Le bail à construction*

1. Origines :

Le "bail à construction" est la version « urbaine » du bail emphytéotique du Code rural. Il s'agit d'une convention de longue durée (entre 18 et 99 ans) dans laquelle le preneur s'engage à construire des locaux sur un terrain appartenant au bailleur, lequel devient, en fin de bail, propriétaire des constructions par accession sauf volonté des parties de transférer la propriété du terrain d'assiette au preneur. Le bailleur profite des améliorations faites pendant le cours du bail. Dans leur contrat, les parties fixent un loyer révisable tous les trois ans dont le montant est fonction du revenu brut de l'immeuble.

Codifié aux articles L. 251-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation, le texte énonce que « *constitue un bail à construction le bail par lequel le preneur s'engage, à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail.*

Le bail à construction est consenti par ceux qui ont le droit d'aliéner et dans les mêmes conditions et formes.

Il est conclu pour une durée comprise entre dix-huit et quatre-vingt-dix-neuf ans. Il ne peut se prolonger par tacite reconduction... »

Ce bail confère au preneur un droit réel immobilier qui peut être hypothéqué.

Une personne publique peut donc l'utiliser sur une partie de son domaine privé, elle peut ainsi avoir recours à des capitaux privés afin de faire financer et réaliser le bien. A l'issue du bail, l'immeuble lui reviendra en pleine propriété.

2. Les conditions du recours au bail à construction

Le principe de l'inaliénabilité du domaine public s'oppose à l'utilisation d'un tel bail sur une dépendance de celui-ci faute de dérogation³⁸⁰.

Mais ce bail peut-il être utilisé sur une dépendance du domaine privé alors que l'immeuble envisagé répondra aux critères de la domanialité publique ?

La réponse à cette question viendra des positions jurisprudentielles retenues quant à la poursuite ou non de la théorie de la domanialité publique virtuelle³⁸¹ suite à l'adoption du CGPPP, la doctrine se divisant sur le sujet³⁸². Si cet abandon se confirmait, il n'y aurait plus nécessité d'avoir recours aux montages contractuels développés spécifiquement par le droit public (BEA, AOT) dès lors que le terrain d'assiette appartiendrait au domaine privé de la personne publique et ce indépendamment de l'appartenance de l'immeuble au domaine public. Il semble toutefois que le Conseil d'Etat maintienne sa jurisprudence « *Association Eurolat* » à la faveur d'un nouvel arrêt du 8 avril 2013 « *Association ATLARL* »³⁸³. La domanialité virtuelle n'a ainsi pas disparu avec l'entrée en vigueur du CGPPP puisqu'en ce cas, la certitude de la réalisation d'un aménagement spécial à venir emporterait la soumission du bien aux principes de la domanialité publique³⁸⁴.

Enfin, le bail à construction n'appartenant pas aux montages contractuels institués par le législateur au profit des personnes publiques comme le BEA ou OAT, il ne leur permet pas de se soustraire aux dispositions de la loi MOP de 1985, pas plus qu'à celles du Code des marchés publics. Les critères dégagés par la jurisprudence « *Région Midi-Pyrénées* » jouent donc dans les mêmes conditions que pour la VEFA.

³⁸⁰ CAA Marseille, 12 juin 2001 « *société Sofipark* », n° 98MA01137 ; à propos d'un parc de stationnement remplissant les conditions de la domanialité publique.

³⁸¹ CE, 6 mai 1985 « *Association EUROLAT* », RFDA 1986, p. 21, concl. Genevois.

³⁸² PROOT P, SYMCHOWICZ N. *Partenariats public-privé et montages contractuels complexes analyse et aide à la décision*. 3e édition. Paris : Éd. Le Moniteur, 2012, p. 159 et s.

³⁸³ CE, 8 avril 2013 « *Association ATLARL* », AJDA 2013, p.764.

³⁸⁴ DEFIX S., « *Le domaine public virtuel, sans déclassement formel, demeure éternel* », AJCT 2013, p. 347.

3. L'utilisation du bail à construction par les SDIS

Le bail à construction du CCH est donc une possibilité pour les SDIS, mais en réalité, il y a fort à parier que ceux-ci lui préféreront d'autres mécanismes plus efficaces et sécurisants.

En effet, les montages contractuels reconnus par des textes spécifiques, notamment le BEA, permettent aux SDIS de conclure un bail sur un domaine privé ou public indifféremment, et de s'affranchir de la loi MOP et du Code des marchés publics sans avoir à justifier de leur légalité au regard des critères jurisprudentiels susvisés.

Certains auteurs vont jusqu'à penser que l'utilisation du bail à construction serait illégale car celle-ci permettrait de se détourner de certaines contraintes inhérentes au BEA des articles L. 1311-2 et suivants du CGCT.

Le bail à construction de l'article L. 251-1 du CCH reste donc une possibilité dans l'arsenal contractuel des SDIS. Toutefois, ces derniers lui préfèrent un autre mécanisme spécifiquement développé par le droit administratif : le Bail emphytéotique administratif (BEA).

b. Le Bail emphytéotique administratif (BEA)

Ce type de contrat a été créé par le législateur afin d'aider les collectivités territoriales, l'Etat et certains établissements publics à assurer le financement privé d'équipements publics. Il confère au preneur un droit réel sur le bail et sur les constructions édifiées dans le cadre de celui-ci. Ce droit réel est susceptible d'hypothèque et peut être cédé, ce qui présente un net intérêt pour le financement des opérations envisagées. Le preneur devient ainsi propriétaire des constructions qu'il réalise pendant toute la durée du bail et cela même lorsque ces ouvrages sont affectés à une activité de service public.

Les BEA sont donc des contrats administratifs « *autorisant, dans certaines hypothèses, une occupation de longue durée du domaine, public ou privé, des personnes publiques et conférant à l'occupant privatif un droit réel sur le bail et sur les constructions qu'il réalise dans le cadre de celui-ci* »³⁸⁵. Il s'agit d'un démembrement de la propriété publique : l'usus, l'abusus et le fructus passe ainsi sur la tête du preneur et le propriétaire garde la propriété

³⁸⁵ G. Eckert, JurisClasseur Propriétés publiques, Fasc. 79-40 : Bail emphytéotique administratif.

éminente du bien. Le preneur peut ainsi agir tel un propriétaire et notamment faire construire sur le terrain consenti. Mais si l'utilisation des baux emphytéotiques sur le domaine privé des personnes publiques a rapidement été validée par la jurisprudence³⁸⁶, il n'en fut pas de même pour les contrats stipulés sur le domaine public. En effet, la double contrainte du principe de l'inaliénabilité du domaine public et celle de la nullité des baux de droit privé de l'article L. 2331-1 du CGPPP³⁸⁷ sur ce même domaine revenait à exclure l'usage de cette technique.

Il a donc fallu combiner ce dispositif avec les impératifs constitutionnels de préservation du domaine public et de la protection des propriétés publiques³⁸⁸, ce qui a conduit à la création d'un régime particulier "mixant" les dispositions du droit privé (art. L 451-1 à 14 du Code rural et de la pêche maritime) et certaines règles du droit public³⁸⁹. Et même s'il n'offre pas la sécurité juridique de son homologue du droit privé, le BEA permet d'assurer le financement privé d'opérations publiques (construction ou rénovation).

C'est par un article de la loi du 5 janvier 1988 relative à l'amélioration de la décentralisation³⁹⁰ que le recours aux baux emphytéotiques sur le domaine public a été autorisé par le législateur, remettant en cause une jurisprudence du Conseil d'Etat qui déclarait nulle une convention accordant des droits réels à l'occupant du domaine public³⁹¹.

Aujourd'hui, cette solution a été reprise dans l'article L. 1311-2 du CGCT : « *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*

³⁸⁶ Cass. civ. 1, 19 décembre 1995, « *SIVU de Nistos* », Dr. Adm. 1996, comm. 16.

³⁸⁷ Art. L. 2331-1, 1° du CGPPP : « *Sont portés devant la juridiction administrative les litiges relatifs : 1° Aux autorisations ou contrats comportant occupation du domaine public, quelle que soit leur forme ou leur dénomination, accordées ou conclus par les personnes publiques ou leurs concessionnaires* ».

³⁸⁸ C. constit., 26 juin 2003, n° 2003-47 DC, AJDA 2003, p. 2348 « *Le Conseil constitutionnel et le droit commun de la commande publique et de la domanialité publique* », E. Fatôme et L. Richer.

³⁸⁹ CE, 25 février 1994, « *SA Sofap-Marignan Immobilier* », AJDA 1994, p.550, note H. Périnet-Marquet.

³⁹⁰ Art. 13 II, loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, JO du 6 janvier 1988, p. 208 : « *Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet, en faveur d'une personne privée, d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural, 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.* »

³⁹¹ CE, 6 mai 1985, « *Association Eurolat* », AJDA 1985, p. 620, note E. Fatôme et J. Moreau.

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 2017, liée aux besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationale ou, jusqu'au 31 décembre 2017, 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 ».

Le BEA va de ce fait rencontrer un succès relativement important auprès des personnes publiques puisqu'il évite de faire peser la charge de l'investissement sur la collectivité publique. En effet, l'emphytéote est financé par la collectivité sous la forme d'un loyer de mise à disposition de l'équipement réalisé. De plus, il permet de faire gagner un temps non négligeable sur les opérations envisagées.

Ce succès va ainsi engendrer une extension du procédé non seulement aux collectivités territoriales mais aussi aux baux des établissements publics locaux, aux baux des établissements publics de santé³⁹² et à certains baux de l'Etat et d'établissements publics nationaux³⁹³.

³⁹² Art. L. 6148-2 du Code de la Santé Publique : « *Un bien immobilier appartenant à un établissement public de santé ou à une structure de coopération sanitaire dotée de la personnalité morale publique 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 l'établissement ou de la structure, d'une mission concourant à l'exercice du service public dont ils sont chargés ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de leur compétence. Ce bail emphytéotique est dénommé bail emphytéotique administratif.* »

³⁹³ Art. L.2341-1 du CGPPP : « *Un bien immobilier appartenant à l'Etat ou à un établissement public mentionné au onzième alinéa de l'article L. 710-1 du code de commerce, au premier alinéa de l'article 5-1 du code de l'artisanat ou à l'article L. 510-1 du code rural et de la pêche maritime peut faire l'objet d'un bail emphytéotique*

Les extensions vont aussi toucher à l'objet même du BEA pour le porter au-delà des compétences traditionnelles des collectivités, voire même pour autoriser la valorisation des biens immobiliers.

La première de ces extensions a une conséquence non négligeable pour les SDIS puisque la loi du 30 décembre 2005 de finance rectificative³⁹⁴ est venue compléter l'article L. 1311-2 du CGCT susvisé, en autorisant la conclusion d'un BEA par toute collectivité territoriale, en vue de répondre « *aux besoins d'un service départemental d'incendie et de secours* ». Cette disposition est venue compléter celles déjà engagées par la loi LOPSI du 29 août 2002³⁹⁵ qui étendaient la compétence des collectivités aux besoins de la justice, police et gendarmerie nationale.

Mais est-ce un nouveau coup de canif porté à l'autonomie des SDIS ou bien une aide ponctuelle ? En effet, ces derniers, par la loi de 1996 qui leur est relative, semblaient être les seuls à détenir la compétence en matière de construction (article L. 1424-12 du CGCT). Est-ce à dire qu'une commune ou un département pourraient passer un BEA afin de faire construire un centre de secours, par exemple, puis le mettre à disposition du SDIS ? Le législateur n'a pas franchi le pas pour les communes et EPCI puisque, si l'article L. 1311-4-1 alinéa 1 du CGCT l'autorise pour les besoins de la justice, de la police et de la gendarmerie nationale, l'alinéa 2 du même texte spécifie que seuls les départements peuvent « *construire, y compris sur les dépendances de leur domaine public, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis à la disposition des services départementaux d'incendie et de secours* » et ce jusqu'au 31 décembre 2013. La solution semble logique, car la construction de centres de secours par des communes ou EPCI moyennant le versement d'un loyer pourrait, dans certaines situations particulières, conduire le SDIS à assumer le coût de structures surdimensionnées ou ne correspondant pas aux besoins fonctionnels ou opérationnels. La mesure en faveur des départements, ponctuelle, n'a pas été prorogée afin de ne pas brouiller un peu plus la qualification juridique des SDIS en entamant leur autonomie vis-à-vis de leur chef de file.

prévu à l'article L. 451-1 du même code, en vue de sa restauration, de sa réparation ou de sa mise en valeur. Ce bail est dénommé bail emphytéotique administratif. Un tel bail peut être conclu même s'il porte sur une dépendance du domaine public. »

³⁹⁴ L. n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative, art. 125.

³⁹⁵ L. n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure dite LOPSI ; JO du 3 août 2002.

La seconde des extensions qui consiste à autoriser les collectivités territoriales et leurs établissements publics à conclure un BEA en vue « *de la restauration, de la réparation, de l'entretien-maintenance ou de la mise en valeur* »³⁹⁶ de leurs biens immobiliers, trouve un plus grand intérêt à notre sens pour les SDIS. En effet, ce que la doctrine nomme BEA « valorisation » présente un double intérêt du point de vue des SDIS :

- Une collectivité propriétaire d'un bien mis à disposition (Commune, EPCI à compétence incendie) peut conclure un BEA afin de restaurer ou réparer un immeuble qu'elle a mis à disposition d'un SDIS. Cette possibilité est intéressante afin de remettre à niveau un parc immobilier parfois vieillissant.
- Certains bâtiments appartenant aux SDIS ou mis à leur disposition ont une valeur historique ou architecturale ; par le biais du BEA « valorisation », leur conservation et leur mise en valeur sont possibles.

1. Les conditions du recours au BEA

Pour conclure un BEA, il faut en premier lieu un bailleur et un preneur, tous deux parties au contrat. La question du bailleur est intéressante à envisager du point de vue des SDIS : en effet, ceux-ci peuvent-ils être considérés comme bailleur ?

Les collectivités territoriales de l'article L. 1311-2 du CGCT sont celles visées par la Constitution de 1958³⁹⁷ sans nul doute. Les établissements publics des collectivités territoriales et les groupements de ces collectivités de l'article L. 1311-4 du même code posent une nouvelle fois la question du positionnement des SDIS dans l'architecture administrative française. En effet, si l'on se réfère aux développements menés au début de cette thèse³⁹⁸, le rattachement des SDIS à une catégorie est malaisé mais l'on peut considérer que ce sont des personnes publiques spécialisées qui empruntent à la fois aux groupements de

³⁹⁶ Art. 96 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure dite « LOPPSI II ».

³⁹⁷ Art. 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74.* »

³⁹⁸ Partie liminaire, Section 2, Chapitre 1 : Discussions sur la notion d'établissement public telle qu'appliquée aux SDIS.

collectivités et à la fois aux établissements publics locaux. Partant de ce constat, il semble possible pour un SDIS de conclure un BEA sur un bien immobilier lui appartenant. Les SDIS ayant eu recours à ce type de contrats sont aujourd'hui nombreux³⁹⁹ et les montages n'ont pas été remis en cause par le juge administratif.

Il est plus facile de déterminer qui peut être preneur (emphytéote), cela peut être des personnes privées sans restriction de nature (personne privée ou morale) ou de forme (société commerciale, association ...etc.). De même, le législateur qui avait dans un premier temps limité cette faculté aux personnes privées ne l'a pas reconduite dans la rédaction du nouvel article L. 1311-2 du CGCT issu de la loi LOPSI de 2002 précitée. Il s'avère donc que la qualité de preneur peut être conférée à une personne publique et ce quelle que soit sa nature.

Les BEA ne peuvent porter que sur des biens immeubles qui sont la propriété du bailleur, que ce soit des terrains ou des immeubles. Ces derniers sont, en principe, une dépendance du domaine public du bailleur puisque le contrat permet la constitution de droits réels sur celui-ci⁴⁰⁰ à l'exception près du champ d'application de la contravention de voirie. En ce qui concerne le domaine privé, le principe reste celui de la conclusion d'un bail emphytéotique classique du type Code rural. Mais la rédaction généraliste des textes sur le BEA met les personnes publiques face à une option qui leur permet de choisir entre bail emphytéotique classique et BEA, même s'il semble que le bail du Code rural soit réservé aux opérations de nature privée⁴⁰¹, c'est à dire hors des conditions de l'alinéa 1 de l'article L. 1311-2 du CGCT.

Le législateur n'a autorisé le recours aux BEA qu'en vue de la réalisation de certaines finalités. Celles-ci sont de trois ordres, mais seulement deux sont importantes pour l'objet de cette étude, le cas de la réalisation de logements sociaux ne sera pas abordé ici car il ne concerne en rien les SDIS. La première finalité est la prise en charge pour le compte d'une collectivité territoriale d'« *une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération*

³⁹⁹ Exemple : SDIS de Haute Corse a signé un BEA en décembre 2010 en vue de la conception, la réalisation (réhabilitation et extension), le financement et l'entretien/maintenance de l'Etat major à Furiani ; SDIS de la Dordogne a signé un BEA en vue de la réhabilitation d'un bâtiment « Centre Départemental d'Appel d'Urgence ».

⁴⁰⁰ Art. L. 1311-2 alinéa 2 du CGCT

⁴⁰¹ CAA Nancy, 11 octobre 2007, n° 06NC00733, « *Association Aubette Demain c/ Ville de Strasbourg* ».

d'intérêt général relevant de sa compétence », la seconde touche à la restauration, la réparation ou la mise en valeur d'un bien immobilier :

- La prise en charge pour le compte d'une collectivité territoriale d'« *une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence* » (Article L. 1311-2 du CGCT).

Il résulte de ce texte que trois conditions cumulatives sont nécessaires à la validité du contrat :

* Le BEA doit avoir une finalité d'intérêt général ou de mission de service public, qui doit relever de la compétence de la collectivité et être délégable.

L'arrêt du Conseil d'Etat « *SA Sofap-Marignan Immobilier* » précité apporte la solution lorsque le BEA est signé afin de construire un immeuble : la haute assemblée conclue en effet que ce type de contrat s'inscrit dans le cadre d'une opération d'intérêt général lorsqu'il est « *utilisé en vue de la réalisation d'un ouvrage mis à disposition de la collectivité elle-même* ». Tel est bien le besoin des SDIS ; les BEA signés jusqu'alors l'ont été pour réaliser des immeubles utilisés pour des missions de service public (CTA/CODIS, Direction départementale et service technique⁴⁰² ...etc.).

* Le BEA doit avoir pour finalité la réalisation d'une activité de service public ou d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité territoriale ou de l'établissement public local qui le consent.

Cette condition est remplie dès lors que le bail tend à permettre une activité qui n'est pas sans lien avec les compétences de la collectivité territoriale ou de l'établissement public. L'extension légale de compétence de l'alinéa 1 in fine l'autorisant pour toute collectivité territoriale, en vue de répondre "*aux besoins d'un service départemental d'incendie et de secours*" et ce jusqu'au 31 décembre 2017 par la loi de finances de 2014⁴⁰³.

⁴⁰² SDIS de Haute Corse.

⁴⁰³ L. n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 précitée.

* L'activité doit pouvoir être prise en charge par le preneur. L'opération d'intérêt général ou l'activité de service public que le BEA tend à réaliser doit être une opération que la personne publique n'est pas obligée d'assurer en régie et qu'elle peut confier à un tiers. Celle-ci doit donc être déléguable au preneur.

- La finalité de restauration, de réparation ou de mise en valeur d'un bien immobilier (article L. 1311-2 du CGCT alinéa 1).

L'article 96 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (dite "LOPPSI II") est venu modifier l'article L. 1311-2 du Code général des collectivités territoriales et a étendu aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics la possibilité de conclure un BEA en vue "*de la restauration, de la réparation, de l'entretien-maintenance ou de la mise en valeur*" de leurs biens immobiliers. La doctrine parle de BEA de valorisation pour ce nouveau type de contrat⁴⁰⁴.

2. La passation du BEA

Les questions relatives à la publicité des BEA et aux procédures de mise en concurrence qui lui sont liées ont évolué ces dernières années.

A l'origine, la loi du 5 janvier 1988⁴⁰⁵ ne soumettait pas les BEA à des procédures de publicité et de mise en concurrence, par analogie avec les conventions d'occupation du domaine public⁴⁰⁶. Mais les BEA ne sont pas de simples conventions d'occupation du domaine public car ceux-ci s'inscrivent dans une opération immobilière réalisée pour le compte d'une collectivité publique. Par conséquent, ils appartiennent à la catégorie des contrats de la commande publique, et à ce titre, ils se doivent de respecter le principe de

⁴⁰⁴ E. Fatôme et M. RAUNET, « *Naissance d'un nouveau bail emphytéotique administratif : le BEA de valorisation* » ; AJDA 2010, p. 2475, spéc. p. 2477.

⁴⁰⁵ Voir note ³²³.

⁴⁰⁶ JURION, R., « *Conventions domaniales : plaidoyer pour une obligation de mise en concurrence* », Revue générale du droit *on line*, 2013, numéro 5547.

transparence des procédures dégagé tant par la jurisprudence constitutionnelle⁴⁰⁷ qu'européenne⁴⁰⁸. A défaut, les BEA risquent de se voir requalifiés en concession de travaux ou en marchés publics.

Ainsi, depuis l'adoption de la loi « LOPPSI II » précitée et de son article 96, les BEA des collectivités locales et des établissements publics locaux sont soumis au respect d'une procédure de publicité et de mise en concurrence. Ces dispositions ont été codifiées au dernier alinéa de l'article L. 1311-2 du CGCT qui dispose que « *les conclusions de baux 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.* »

Le décret relatif aux règles de passation des BEA visé par l'article L. 1311-2 ci-dessus est paru le 30 décembre 2011 au Journal officiel⁴⁰⁹. Il fixe les mesures de publicité et de mise en concurrence qui doivent précéder la conclusion des BEA inscrits dans une opération immobilière réalisée au bénéfice d'une personne publique. Celles-ci sont codifiées dans l'article R. 1311-2 du CGCT⁴¹⁰.

Le décret envisage trois hypothèses :

- soit le BEA est accompagné d'une convention non détachable qui présente les caractéristiques d'un contrat de la commande publique ;
- soit le BEA contient en lui-même des clauses s'analysant comme une telle convention non détachable ;

⁴⁰⁷ C. constit., 26 juin 2003, n° 2003-473 DC, relative à la loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit, AJDA 2003, p. 1391, note J.E. Schoettl.

⁴⁰⁸ CJCE, 7 décembre 2000, aff. C-324/98 « *Telaustria et Telefonadress* », AJDA 2001, p. 106, note L. Richer.

⁴⁰⁹ D. n° 2011-2065 du 30 décembre 2011 relatif aux règles de passation des BEA, JORF du 31 décembre 2011.

⁴¹⁰ Art. R. 1311-2 du CGCT : « *Lorsque l'un des baux emphytéotiques administratifs mentionnés à l'article L. 1311-2 est accompagné d'une convention non détachable constituant un marché public au sens de l'article 1er du code des marchés publics, une délégation de service public au sens de l'article L. 1411-1 du présent code, un contrat de partenariat au sens de l'article L. 1414-1 ou un contrat de concession de travaux publics au sens de l'article L. 1415-1, sa conclusion est précédée des mesures de publicité et de mise en concurrence prévues par les dispositions applicables à ce contrat.*

« *L'obligation mentionnée à l'alinéa précédent s'applique également aux baux qui comportent des clauses s'analysant comme une convention non détachable présentant les caractéristiques des contrats mentionnés à cet alinéa.* »

- soit le BEA ne s'inscrit pas dans une opération immobilière réalisée au bénéfice d'une personne publique, et alors, il appartiendra à la doctrine et à la jurisprudence de définir la notion d' « *opération immobilière réalisée au bénéfice d'une personne publique* ».

Dans les deux premières hypothèses, le décret indique expressément que la conclusion du BEA doit être précédée des mesures de publicité et de mise en concurrence applicables à la convention en cause, à savoir :

- Les dispositions du Code des marchés publics, s'il s'agit d'un marché public,
- Les articles L.1414-1 et suivants et R.1414-1 et suivants du CGCT, s'il s'agit d'un contrat de partenariat,
- Les articles L. 1411-1 et suivants et R. 1411-1 et suivants du CGCT, s'il s'agit d'une délégation de service public,
- Les articles L. 1415-1 et suivants et R. 1415-1 et suivants du CGCT, s'il s'agit d'un contrat de concession de travaux publics.

Le principe est donc la mise en concurrence. Mais l'article L. 1311-2 du CGCT pose une limite en utilisant les termes de « *cas échéant* » qui ouvre la possibilité d'exceptions. Notamment lorsque le cocontractant « *ne saurait être regardé comme un opérateur sur un marché concurrentiel*⁴¹¹ », ce qui semble être le cas des associations culturelles lorsque le BEA est envisagé pour l'édification d'une construction vouée au culte ou avec un opérateur en relation *in house*⁴¹² (quasi-régie) avec la personne publique.

⁴¹¹ CE, sect., 6 avril 2007, n° 284736, « *Commune d'Aix en Provence* », AJDA 2007, p. 1020, Relations entre collectivités publiques et personnes privées exerçant une mission de service public : mode d'emploi par Frédéric Lenica, Julien Boucher - 21/05/2007.

⁴¹² Art. 3 du code des marchés publics : « *Les dispositions du présent code ne sont pas applicables aux marchés et accords-cadres suivants passés par les pouvoirs adjudicateurs définis à l'article 2 :*

1° Accords-cadres et marchés conclus entre un pouvoir adjudicateur et un cocontractant sur lequel il exerce un contrôle comparable à celui qu'il exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de ses activités pour lui à condition que, même si ce cocontractant n'est pas un pouvoir adjudicateur, il applique, pour répondre à ses besoins propres, les règles de passation des marchés prévues par le présent code ou par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics ; ».

D'un point de vue formel, une délibération de l'assemblée de la personne publique doit autoriser la conclusion du BEA et autoriser expressément l'exécutif à signer le bail⁴¹³.

3. L'exécution du BEA

Les BEA sont des contrats administratifs par détermination de la loi. L'article L. 1311-3, 4° du CGCT énonce que « *les litiges relatifs à ces baux sont de la compétence des tribunaux administratifs* » et ce quelque soit le domaine (public ou privé) sur lequel ils sont conclus. Cette qualification emporte toutes les conséquences qui sont attachées à ce type de contrat par les principes généraux du droit administratif comme le pouvoir unilatéral de modification, voire celui de résiliation de l'acte.

Ces baux sont conclus pour une longue durée conformément aux dispositions applicables en droit privé mais sans toutefois pouvoir se prolonger par tacite reconduction. Leur contenu est fonction de ce que permet la liberté contractuelle mais certaines dispositions semblent impératives comme la forme écrite, l'identification des parties, la durée ou le montant de la redevance.

En signant le bail, le preneur acquiert un droit réel tant sur le titre lui-même que sur les ouvrages réalisés dans le cadre de l'exécution de celui-ci⁴¹⁴. Il devient ainsi propriétaire des constructions qu'il réalise dans le cadre du bail et ce pour toute sa durée. L'emphytéote doit aussi en acquitter la taxe foncière conformément à l'article 1400 § II du Code général des impôts⁴¹⁵. Le ou les ouvrages que celui-ci construit auront la qualité d'ouvrages publics mais ne relèveront aucunement du régime de la domanialité publique qui présuppose la propriété, or la personne publique qui donne à bail n'est en aucun cas propriétaire des biens construits, nous l'avons vu. Une exception cependant existe : si le preneur est lui-même une personne publique et que l'ouvrage remplit les critères de l'article L. 2111-2 du CGPPP, alors ce dernier pourra relever du domaine public.

⁴¹³ CAA Bordeaux, 1^{er} octobre 2009, n° 08BX01827, « *Commune de Vendays-Montalivet* », JurisData n° 2009-015094.

⁴¹⁴ Art. L. 1311-3 du CGCT ; art. L. 2341-1 du CGPPP.

⁴¹⁵ Art. 1400 § II du CGI : « *Lorsqu'un immeuble est grevé d'usufruit ou loué soit par bail emphytéotique, soit par bail à construction, soit par bail à réhabilitation ou fait l'objet d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public constitutive d'un droit réel, la taxe foncière est établie au nom de l'usufruitier, de l'emphytéote, du preneur à bail à construction ou à réhabilitation ou du titulaire de l'autorisation.* »

Autre intérêt du BEA pour le preneur : le droit réel acquis est susceptible d'hypothèque comme le prévoit le texte originel du Code rural et de la pêche maritime. Mais afin de protéger les intérêts publics en jeu, le législateur a encadré strictement l'utilisation de cette sûreté. Elle est limitée à certains types d'emprunts⁴¹⁶ et soumise à l'approbation préalable de la personne publique propriétaire⁴¹⁷ sous peine de nullité.

Le preneur peut aussi, après agrément préalable du bailleur, céder les droits résultants du bail en vertu de l'article L. 1311-3 du CGCT précité. De même, l'emphytéote est autorisé à conclure avec un établissement de crédit un contrat de crédit-bail afin de faciliter le financement des ouvrages envisagés⁴¹⁸.

Le BEA, à la différence de son homologue du droit privé, peut prévoir, par voie contractuelle, des obligations à l'encontre du preneur⁴¹⁹, notamment des obligations de construire. Le non-respect de celles-ci peut entraîner la résiliation pour faute du BEA.

En ce qui concerne la maîtrise de l'ouvrage, la jurisprudence a confirmé que celle-ci pesait sur le preneur et non sur la personne publique⁴²⁰.

Le preneur assume pendant la durée du bail l'ensemble des obligations d'entretien et de grosse réparations du ou des ouvrages, tel le propriétaire qu'il est. Et lorsque le bail prend fin, la propriété des ouvrages est transférée automatiquement au bailleur et sans indemnité de quelque sorte.

Le preneur doit s'acquitter d'une redevance conformément aux dispositions de l'article L. 2125-1 du CGPPP. Celle-ci, qui n'est pas un loyer, « doit être calculée non seulement en fonction de la valeur locative d'une propriété privée comparable à la dépendance du domaine public pour laquelle la permission est délivrée, ..., en fonction d l'avantage spécifique procuré

⁴¹⁶ Art. L. 1311-3, 2° du CGCT : « Le droit réel conféré au titulaire du bail de même que les ouvrages dont il est propriétaire sont susceptibles d'hypothèque uniquement pour la garantie des emprunts contractés par le preneur en vue de financer la réalisation ou l'amélioration des ouvrages situés sur le bien loué. »

⁴¹⁷ Art. L. 1311-3, 2° alinéa 3 : « Le contrat constituant l'hypothèque doit, à peine de nullité, être approuvé par la collectivité territoriale ; »

⁴¹⁸ Art. L. 1311-3, 5° : « 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 ».

⁴¹⁹ CE, Sect., 25 février 1994, « SA Sofap-Marignan Immobilier », préc.

⁴²⁰ CE, 16 février 2005, « M. et Mme Maurel », n° 211039, JurisData n° 2005-068018.

par cette jouissance privative du domaine public »⁴²¹. Solution confirmée par l'article L. 2125-3 du CGPPP.

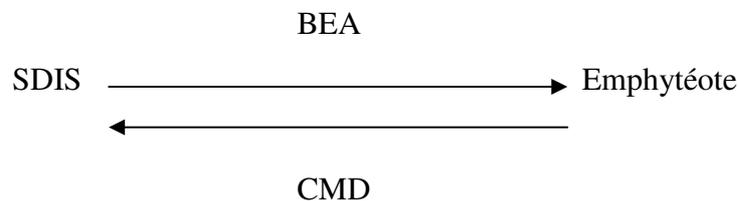
4. Application de la technique du BEA aux SDIS

Le préalable à l'utilisation de cette technique par les SDIS est que ceux-ci doivent être propriétaire d'un terrain et/ou de bâtiments afin de pouvoir les donner à bail. Peu importe la domanialité de ceux-ci puisque le mécanisme s'envisage tant sur le domaine privé que public des personnes publiques.

Si tel est le cas, alors le SDIS peut envisager de conclure un tel contrat afin de faire construire un bien qui lui est nécessaire (CIS, Etat-major départemental ...etc.). Dans ce cas, le montage contractuel va éviter de faire peser la charge de l'investissement sur le SDIS. Le preneur à bail est financé sous la forme d'un loyer de mise à disposition de l'équipement réalisé.

A titre d'exemple, nous retiendrons une partie du montage effectué par le SDIS de la Dordogne (SDIS 24) afin de réhabiliter un bâtiment à vocation de Centre Départemental d'Appel d'Urgence⁴²². Dans ce cas de figure, le SDIS a donné à bail à un emphytéote un terrain d'assiette et un bâtiment dont il avait la propriété. Ce BEA a été associé, en retour, à une convention de mise à disposition (CMD) indivisible des ouvrages envisagés. Aux termes du contrat, le preneur, maître d'ouvrage exclusif, réalisera les ouvrages et ensuite les mettra à disposition du SDIS 24. Ce dernier ne devenant propriétaire de l'ensemble qu'au terme du bail. Le SDIS verse un loyer au preneur en contrepartie de la convention de mise à disposition.

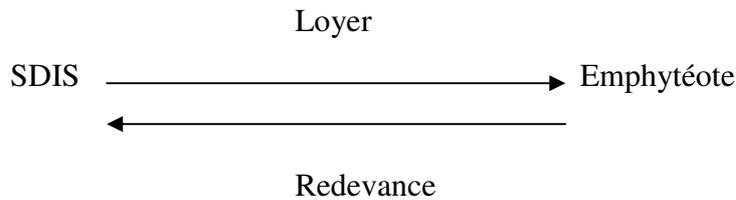
Montage juridique :



⁴²¹ CE, 21 mars 2003, « Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux », n° 189191, AJDA 2003, p. 1935, note P. Subra de Bieusses.

⁴²² V. annexe 8.

Flux financier :



De même, le SDIS du Rhône a confié à une société privée (SNI), au moyen d'un BEA d'une durée de 35 années, la gestion de neuf centres de secours du Grand Lyon, à l'instar de ce qui se passe pour des casernes de la Gendarmerie Nationale.

Au-delà du simple intérêt immobilier, nous verrons dans le second paragraphe, qu'il est possible d'associer le BEA à d'autres formules issues du droit privé comme le crédit-bail. La constitution de droit réel possible grâce au BEA va permettre à l'emphytéote de financer le bien de façon plus originale et d'accroître l'intérêt du recours à cette technique.

L'intérêt du recours au BEA est donc réel pour les SDIS qui souhaitent valoriser leur patrimoine immobilier. La seule limite actuelle est une limite temporelle puisque la date butoir d'utilisation des BEA par les SDIS a été fixée par le législateur au 31 décembre 2017⁴²³. Si cette date n'était pas prorogée à l'avenir, il conviendrait alors pour les SDIS de se reporter sur la technique de l'AOT étudiée au point suivant.

c. L'Autorisation d'Occupation Temporaire du domaine public (AOT)

Cette technique, proche du BEA, permet elle aussi le financement et la construction d'équipements publics de façon plus dynamique.

1. Origines

Les articles L. 2122-6 et L. 2122-9 du Code de la propriété des personnes publiques définissent l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public comme un instrument juridique qui permet à l'Etat d'accorder à un tiers un droit réel sur son domaine afin que ce

⁴²³ Art. L. 1311-2 du CGCT

dernier construise un ouvrage qu'il exploite ou qu'il loue à l'Etat. A l'issue du titre d'occupation, les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier existant sur la dépendance domaniale occupée doivent être démolis, soit par le titulaire de l'autorisation, soit à ses frais, à moins que leur maintien en l'état n'ait été prévu expressément par le titre d'occupation ou que l'autorité compétente ne renonce en tout ou partie à leur démolition. Les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier dont le maintien à l'issue du titre d'occupation a été accepté, deviennent de plein droit et gratuitement la propriété de l'Etat. Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser. Ainsi, selon les termes de la Loi d'orientation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002, codifiée à l'article L. 2122-15 du Code de la propriété des personnes publiques (LOA/AOT) ; cet instrument juridique permet à l'Etat de conclure avec le titulaire d'une autorisation temporaire d'occupation du domaine public, un bail portant sur des bâtiments à construire par le cocontractant, et comportant une option permettant à l'Etat d'acquérir, à terme, les ouvrages édifiés. Ce dispositif prévu initialement pour les besoins de la justice, de la police nationale, de la gendarmerie, des armées ou des services du Ministère de la défense, a été étendu pour les besoins « *de la formation des personnels qui concourent aux missions de défense et de sécurité civiles*⁴²⁴ ». Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser.

Initialement prévu pour l'Etat, le mécanisme de l'AOT a été étendu aux collectivités territoriales, à leurs groupements et à leurs établissements publics par l'article L. 2122-20 du CGPPP⁴²⁵. Ce texte offre donc une option aux personnes publiques : soit elles utilisent le BEA des articles L. 1311-2 et suivants du CGCT, soit elles ont recours à l'AOT des articles L. 1311-5 et suivants du même code.

⁴²⁴ Cette insertion permettant l'utilisation du mécanisme par l'Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers (ENSOSP), établissement public national dont l'objet est précisément de former des personnels qui concourent aux missions de défense et de sécurité civiles.

⁴²⁵ Art. L. 2122-20 du CGPPP : « *Les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics peuvent :*

1° Soit conclure sur leur domaine public un bail emphytéotique administratif dans les conditions déterminées par les articles L. 1311-2 à L. 1311-4-1 du code général des collectivités territoriales ;

2° Soit délivrer des autorisations d'occupation constitutives de droit réel dans les conditions déterminées par les articles L. 1311-5 à L. 1311-8 du code général des collectivités territoriales. »

Nous avons vu précédemment que les SDIS, établissements publics de par la loi, pouvaient se prévaloir des dispositions sur le BEA, il doit en être de même pour l'AOT du domaine public.

2. Conditions du recours à l'AOT

L'objectif recherché est d'attribuer une AOT à un opérateur privé afin qu'il réalise l'équipement souhaité et qu'à l'issue, il le mette à disposition de la personne publique. Cet opérateur acquiert un droit réel sur l'ouvrage qu'il réalise, droit qui lui octroie les prérogatives du propriétaire durant toute la durée de l'autorisation.

Pour les personnes publiques locales, le CGCT impose comme pour le BEA, que l'AOT soit délivrée « *en vue de l'accomplissement...d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de leur compétence* »⁴²⁶. Mais là où le législateur est intervenu spécifiquement pour autoriser le BEA pour les besoins d'un SDIS jusqu'au 31 décembre 2017, il n'en est pas de même pour l'AOT. Ce qui exclue l'utilisation de ce mécanisme par les Départements ou d'autres collectivités territoriales.

Autre différence avec le BEA, la durée de l'AOT ne peut excéder soixante-dix ans. Parallèlement, le même texte autorise la conclusion de contrat de crédit-bail afin de financer les constructions réalisées par le cocontractant de la personne publique ainsi que la constitution d'hypothèques dans des conditions similaires au BEA (Art. L. 1311-6-1 du CGCT).

En fin de contrat, l'originalité tient au fait que le principe reste la démolition de l'ouvrage aux frais du titulaire de l'AOT, le maintien en l'état étant l'exception prévue contractuellement. Si les parties ont opté pour cette dernière solution, alors le ou les ouvrages reviennent gratuitement en pleine propriété à la personne publique.

3. Application de l'AOT aux SDIS

Bien que peu utilisée par les SDIS actuellement, l'AOT ne doit pas être écartée du champ de la réflexion des techniques participant à la valorisation du patrimoine immobilier car ce mécanisme pourrait aisément remplacer le mécanisme du BEA en cas de non prorogation du dispositif par le législateur après 2017. Sa durée légèrement moindre ne devrait pas être

⁴²⁶ Art. L. 1311-5, I du CGCT.

pénalisante car les montages utilisés calquent celle-ci, en règle générale, sur la durée d'amortissement de l'ouvrage envisagé.

Il faut ici préciser une récente « offre » de loi « bail réel immobilier et bail réel immobilier administratif » émanant du Club des juristes. Il s'agit, en droit privé, de fondre le bail emphytéotique et le bail à construction en un seul bail réel immobilier et, en droit public, de remplacer les différentes structures juridiques (OAT, BEA...) par le bail réel immobilier administratif⁴²⁷.

II. Les contrats dont l'objet est principalement financier

A côté des contrats dont le principal objet est de construire un ouvrage, il existe des conventions dont l'essence même est de financer un bien immobilier. Le crédit-bail immobilier est de celle là.

Le crédit-bail immobilier

C'est la loi n° 66-455 du 2 juillet 1966 relative aux entreprises pratiquant le crédit-bail qui a institué le crédit-bail immobilier de droit commun⁴²⁸. Dans ce cadre-là, le crédit-bail (immobilier ou mobilier) est défini comme un procédé de financement par lequel le crédit-

⁴²⁷ RDI du 7 avril 2014, « Bail réel immobilier et bail réel immobilier administratif ».

⁴²⁸ Art. L. 313-7, 2° du Code monétaire et financier : « Les opérations par lesquelles une entreprise donne en location des biens immobiliers à usage professionnel, achetés par elle ou construits pour son compte, lorsque ces opérations, quelle que soit leur qualification, permettent aux locataires de devenir propriétaires de tout ou partie des biens loués, au plus tard à l'expiration du bail, soit par cession en exécution d'une promesse unilatérale de vente, soit par acquisition directe ou indirecte des droits de propriété du terrain sur lequel ont été édifiés le ou les immeubles loués, soit par transfert de plein droit de la propriété des constructions édifiées sur le terrain appartenant audit locataire.

En cas d'opération de crédit-bail sur le droit au renouvellement d'un bail, ce droit ne peut être invoqué que par le crédit-bailleur, par dérogation aux dispositions de l'article L. 145-8 du code de commerce. Les autres droits et obligations que le locataire tient des dispositions du décret précité sont répartis par contrat entre le propriétaire, le crédit-bailleur et le crédit-preneur ».

bailleur (société financière) acquiert et finance, à la demande du crédit-preneur (client utilisateur), un bien à usage professionnel et le lui loue. Le propriétaire est donc le crédit-bailleur. Ce bien fait l'objet d'une option d'achat à valeur résiduelle fixée au contrat, option qui pourra être levée par le crédit-preneur, s'il le souhaite. La valeur résiduelle est calculée en tenant compte des sommes déjà versées sous forme de loyer. Le contrat de crédit-bail est un contrat composite, lui-même constitué d'un contrat de vente du bien, d'un contrat financier pour le prêt inclus dans le montage, et d'un contrat de location avec option d'achat. Dans le cas d'un achat de bien immobilier, les contrats de vente du terrain et de l'immeuble construit devront être précédés de l'acquisition du fonds et de la construction de l'ouvrage par la société de crédit-bail.

Celle-ci exercera donc la fonction de maître de l'ouvrage, qu'elle pourra éventuellement déléguer pour la durée des contrats de travaux, et de maîtrise d'œuvre à son client crédit-preneur, concepteur et utilisateur des bâtiments à construire.

Les personnes publiques, comme les entreprises privées, sont confrontées à des besoins financiers importants. Le crédit-bail peut ainsi apporter des solutions de financement pour celles-ci, et nombreuses sont celles qui se retrouvent aujourd'hui dans la position du crédit-preneur ou qui voient le procédé intervenir dans le financement de l'ouvrage dans un montage contractuel complexe. Nous laisserons volontairement de côté le cas de figure où la personne publique est crédit-bailleur, les SDIS n'ayant pas pour compétence de favoriser l'implantation d'entreprises sur un territoire.

a. Les SDIS peuvent-ils être crédit-preneurs ?

Les règles inhérentes au droit public sont strictes, nous l'avons vu dans de précédents développements. L'utilisation de la technique du crédit-bail vient se heurter à plusieurs de ses principes juridiques :

- Règles concernant la domanialité publique,
- Article 96 du Code des marchés publics⁴²⁹ posant l'interdiction du paiement différé,

⁴²⁹ Art. 96 du CMP : « Est interdite l'insertion dans un marché de toute clause de paiement différé ».

- Article 2 de la loi de 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique⁴³⁰.

Les personnes publiques ne peuvent utiliser la technique que dans certains cas qui permettent de s'affranchir des principes évoqués ci-dessus.

C'est le cas d'opérations relatives à l'environnement (financement par des Sociétés pour le Financement des Economies d'Energie : SOFERGIE⁴³¹) ou d'activités dont les recettes sont soumises à la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA). Ces deux cas de figures étant hors du champ de compétence des SDIS, ils sont donc inopérants.

La loi du 28 juillet 2008⁴³² permet l'utilisation du crédit-bail pour les personnes publiques afin de financer des ouvrages réalisés dans le cadre d'un contrat de partenariat. Ces derniers, autorisés aux SDIS⁴³³, leurs ouvrent donc l'utilisation de la technique.

Mais qu'en est-il des cas en dehors de ces exceptions textuelles ? L'article L. 1311-4-1 du CGCT⁴³⁴ reconnaît l'utilisation du crédit-bail pour les ouvrages réalisés dans le cadre

⁴³⁰ Art. 2, I de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée : « *Le maître de l'ouvrage est la personne morale, mentionnée à l'article premier, pour laquelle l'ouvrage est construit. Responsable principal de l'ouvrage, il remplit dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre* ».

⁴³¹ L. n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur, article 30.

⁴³² L. n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat.

⁴³³ Art. L. 1414-1, I du CGCT : « *Le contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel une collectivité territoriale ou un établissement public local confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital* ».

⁴³⁴ Art. L. 1311-4-1 du CGCT : « *Jusqu'au 31 décembre 2013, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent construire, y compris sur les dépendances de leur domaine public, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis à la disposition de l'Etat pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales.*

Jusqu'au 31 décembre 2013, les conseils généraux peuvent construire, y compris sur les dépendances de leur domaine public, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis à la disposition des services départementaux d'incendie et de secours... Les constructions mentionnées au présent article ainsi que celles qui sont réalisées dans le cadre de contrats de partenariat 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. ».

juridique qu'il définit jusqu'à la date du 31 décembre 2013. Cet article vise expressément les collectivités territoriales et les EPCI dans son alinéa 1, puis nommément les Conseils généraux dans son alinéa 2. La rédaction n'est donc pas aussi généraliste que celle intervenant dans d'autres textes qui visent les personnes publiques de façon globale. Les SDIS n'étant ni des collectivités territoriales, ni un service du Conseil général, ils se voient donc, a priori, exclus des dispositions du présent article.

Seuls les Conseils généraux peuvent, jusqu'au 31 décembre 2013, utiliser la technique du crédit-bail afin de financer une opération immobilière pour le compte d'un SDIS.

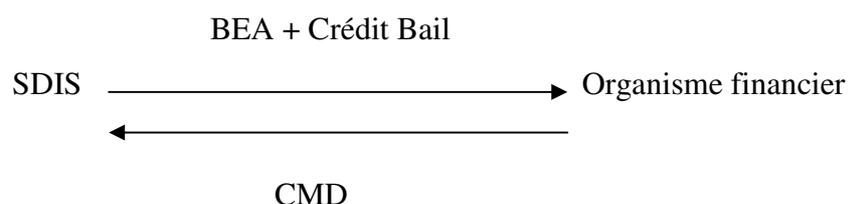
Toutefois, cette technique, lorsqu'elle est associée à d'autres contrats, va retrouver sa fonction de financement souhaitée par les SDIS.

b. Crédit-bail et BEA ou AOT.

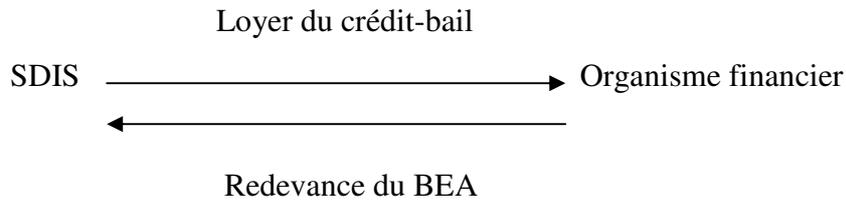
- le cas du BEA :

Prenons l'exemple d'un SDIS propriétaire d'un terrain qu'il destine à la construction d'un CIS (opération d'intérêt général). L'établissement public spécialisé peut donner à bail le terrain d'assiette, dans le cadre d'un BEA, à un organisme financier qui assurera le portage du montage. Parallèlement, les deux parties signeront un contrat de crédit-bail afin que le crédit-bailleur (organisme de crédit) finance et construise la caserne. Le BEA est donc conclu avec une convention de mise à disposition (CMD) non détachable. L'organisme financier est à la fois preneur et crédit-bailleur dans l'opération, le SDIS lui versant un loyer financier en vertu du crédit bail. A expiration du bail, le SDIS a une option d'achat pour la valeur résiduelle du bien.

Montage juridique :



Flux financiers :



- le cas de l'AOT :

Nous avons vu que depuis l'adoption de l'article L. 1311-5 du CGCT et en fonction de la prorogation ou non par le législateur du dispositif du BEA après 2017, l'AOT du domaine public avait un avenir certain. Ce même texte autorise le recours au crédit-bail. Il est donc envisageable qu'un organisme financier, crédit-bailleur, puisse mettre à disposition d'un SDIS, crédit-preneur, un bien immobilier réalisé dans le cadre d'un bail. Les loyers devenant dans ce cas des loyers financiers. A expiration du bail, le SDIS a une option d'achat équivalente à la valeur résiduelle du bien.

Paragraphe 2 : Ceux dont l'objet est de réaliser et d'exploiter le bien immobilier

Cette catégorie de contrats est née de la volonté de certaines personnes publiques de traiter une opération de construction dans son ensemble. Il ne s'agit donc pas ici uniquement de financer ou de faire construire l'ouvrage envisagé, mais de globaliser l'opération en transférant la maîtrise d'ouvrage, s'assurant du financement et de la construction mais aussi en confiant tout ou partie de l'exploitation ou de la maintenance de celui-ci à un prestataire. Il n'est donc pas question dans ces contrats de se départir de la gestion du service public comme dans une délégation de service public (DSP) à proprement parler. L'idée étant plutôt de confier des missions globales qui incluent l'exploitation technique de l'ouvrage et/ou son exploitation commerciale. C'est dans ce dernier cas que le risque de confusion et de requalification en délégation de service public est le plus important.

Il convient tout d'abord de s'intéresser aux **marchés d'entreprises de travaux publics (METP)** qui pourraient être envisagés pour l'objet considéré. Ces contrats, issus de la pratique juridique, mêlent à la fois marché public et concession⁴³⁵ et tirent leur origine de l'impossibilité de conclure un contrat de concession en l'absence d'usagers payants. Mais leur utilisation dans le cas de figure envisagé ne peut être retenue car le Conseil d'Etat les a qualifiés de marché public⁴³⁶, induisant de ce fait l'application de l'article 96 du CMP précité qui prohibe formellement le paiement différé des prestations contractuelles.

Cette catégorie issue de la pratique ne pouvant s'appliquer en l'espèce, il a donc fallu que le législateur intervienne afin de donner corps à ces contrats, qui ont pour but de confier à un opérateur partenaire des missions de financement, construction, réhabilitation d'un bien mais aussi des missions de gestion au sens large. Ainsi, il peut lui être confié le soin d'exploiter techniquement le bien (maintenance, entretien, grosses réparations) ou bien de l'exploiter de façon commerciale afin d'en tirer des revenus. Cette exploitation commerciale ne s'effectue pas sur une activité de service public et donc n'entre pas dans le champ des délégations de service public.

Il est nécessaire de distinguer les contrats constitutifs de droits réels (A) des contrats de partenariats (B).

A. Les contrats constitutifs de droits réels

Nous retrouvons ici les deux contrats qui ouvrent des solutions globales pour les personnes publiques sur leur domaine : le BEA et l'AOT.

I. Le BEA

Ce mécanisme étudié au paragraphe précédent est fréquemment utilisé par les personnes publiques, non seulement pour financer et réaliser un bien immobilier mais aussi pour en assurer son exploitation.

⁴³⁵ Y. AGUILA, « Guide juridique et pratique du marché d'entreprise de travaux publics », EFE, 1995, éd. Broché.

⁴³⁶ CE 8 février 1999 « *Préfet des Bouches-du-Rhône c/ commune de la Ciotat* », AJDA 1999, p. 364 et CE 30 juin 1999 « *Département de l'Orne c/ société Gespace-France* », Rec. CE, p. 227.

A cette fin, la personne publique peut souhaiter conclure une convention non détachable du BEA en vue de l'exploitation du service public (article L. 1311-3 du CGCT) (a) ou en vue de l'exploitation technique du bien immobilier (article L. 1311-2 du CGCT) (b).

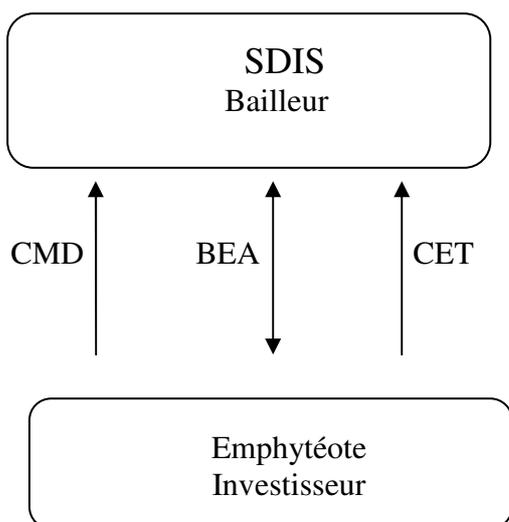
a. L'exploitation technique du bien

Si l'on envisage les besoins des SDIS, la conclusion d'un BEA assortie d'une convention d'exploitation technique est un mécanisme réaliste et des plus intéressants. En effet, un SDIS peut très bien conclure un BEA d'une certaine durée (18 à 99 ans) afin de confier la construction d'un Centre d'incendie et de secours à un partenaire ainsi que sa maintenance. Deux cas de figures s'imposent :

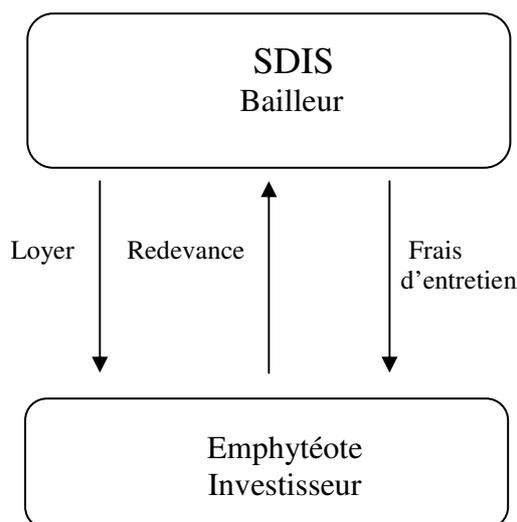
- Le premier cas de figure est celui où le SDIS intervient directement comme bailleur et le partenaire comme emphytéote. Les Schémas simplifiés ci-dessous synthétisent les flux juridiques et financiers qui se forment.

Mais les possibilités sont multiples, notamment lorsque l'emphytéote passe lui-même des conventions ayant vocation à la construction ou à l'entretien du bien. Le schéma suivant indique à titre d'exemple le montage effectué pour la construction et la maintenance de l'Etat-major et la direction technique du SDIS de Haute-Corse.

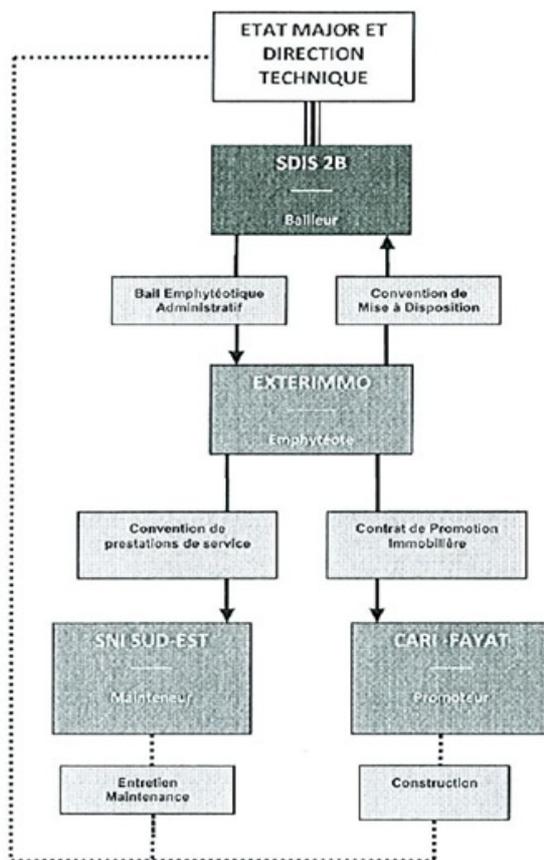
Montage juridique :



Montage financier :

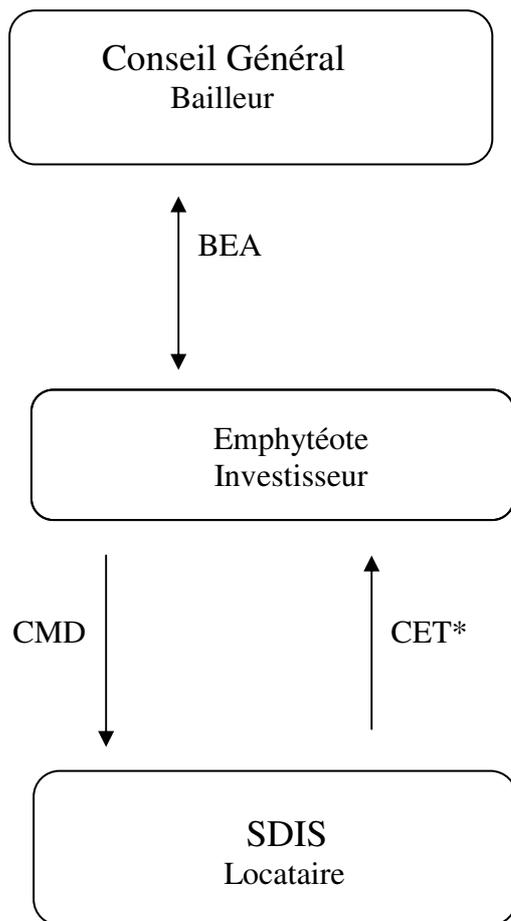


Montage SDIS de Haute Corse/société Exterimmo relatif à la conception, la réalisation (réhabilitation et extension), le financement et l'entretien/maintenance de l'Etat major du SDIS 2B à Furiani.

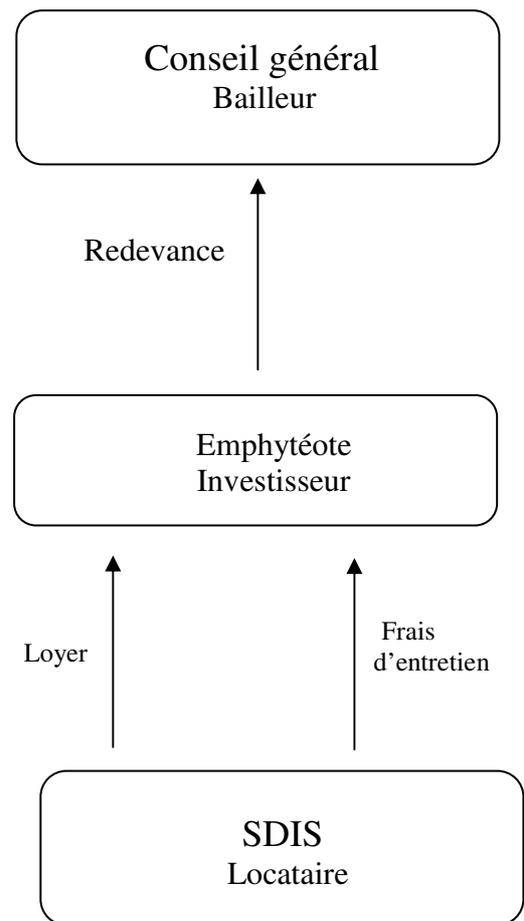


- Le second cas de figure est celui où une personne publique (conseil général ; article L. 1311-2 alinéa 1 du CGCT) conclue un BEA avec un partenaire puis met l'ouvrage à disposition d'un service public (SDIS). Les Schémas simplifiés ci-dessous synthétisent les flux juridiques et financiers qui peuvent se former. Mais les possibilités sont multiples, notamment lorsque l'emphytéote passe lui-même des conventions ayant vocation à la construction ou l'entretien du bien.

Montage juridique :



Montage financier :



* Convention d'Exploitation Technique (CET).

b. L'exploitation du service public

Si ce procédé, qui mêle BEA et convention d'exploitation de service public est recevable selon les termes de l'article L. 1311-2 du CGCT précité, il ne peut échapper à l'interdiction plus générale résultant du principe selon lequel la police administrative ne se délègue pas⁴³⁷.

Tel est bien le cas du service public de la lutte contre l'incendie et des secours qui ne peut faire l'objet d'aucune convention de délégation. Un SDIS ne pourra donc pas déléguer ses missions de service public, celles-ci ne rentrant pas dans les activités susceptibles de faire

⁴³⁷ C.E., 20 janv. 1978, « Syndicat National de l'enseignement technique agricole privé », n° 99613 ; C.E., 8 mars 1985, « Association Les amis de la Terre », n° 24557.

l'objet de conventions de délégations de service public⁴³⁸. Un tel accord, si tant est qu'il puisse échapper au filtre du contrôle de légalité, serait sans aucun doute frappé de nullité en cas de recours.

II. L'AOT

Nous avons vu précédemment que la possibilité de délivrer des autorisations d'occupation temporaire sur leur domaine public avait été ouverte aux collectivités territoriales mais aussi aux groupements de collectivités et aux établissements publics. Ces AOT sont constitutives de droits réels « *lorsqu'elles sont délivrées 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* »⁴³⁹.

Même si le texte ne prévoit pas expressément la possibilité de conclure une convention non détachable, il s'avère que la technique est recevable et ce, qu'elle soit conclue pour l'exploitation technique d'un ouvrage ou pour l'exploitation du service public. Les AOT se posent donc bien comme un outil similaire et une alternative au BEA afin de porter des opérations globales sur un bien immobilier.

⁴³⁸ Cass. crim., 3 avril 2002 (Bull. n° 77). La chambre criminelle donne pour la première fois une définition générale de la notion d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public, énonçant qu'est susceptible de faire l'objet d'une telle convention « *toute activité ayant pour objet la gestion d'un tel service lorsque, au regard de la nature de celui-ci et en l'absence de dispositions légales ou réglementaires contraires, elle peut être confiée, par la collectivité territoriale, à un délégataire public ou privé rémunéré, pour une part substantielle, en fonction des résultats de l'exploitation* ».

⁴³⁹ Art. L. 1311-5 du CGCT précité.

B. Les contrats globaux

Nous étudierons dans un premier temps les contrats de Partenariat Public-Privé (I) avant de voir dans un second temps les possibilités de délégation de service public associées aux BEA (II).

I. Les contrats de partenariat public-privé (PPP)

Les contrats de partenariats sont des formules hybrides qui empruntent à la fois aux marchés publics et à la fois aux contrats de délégation de service public. Ils visent à confier à un prestataire unique un contrat global qui va lui conférer, dans la plupart des cas, la maîtrise d'ouvrage des travaux, leur préfinancement, la gestion technique des équipements mais aussi parfois la réalisation de prestations de services.

Ils peuvent être définis comme des « contrats par lesquels une personne publique confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet le financement, la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaire au service public. Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que les prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée. Les cocontractants de la personne publique assurent la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser ».

Il convient de voir leurs origines (a), avant d'étudier l'adaptation qu'en a faite le droit français (b), puis quelles sont les conditions de recours à ces montages (c) et enfin l'application qui peut en être faite aux SDIS (d).

a. Origines des PPP

Les contrats de partenariats public-privé tirent leurs origines de la double influence du droit anglo-saxon et du droit de l'Union Européenne.

La Grande-Bretagne a notamment lancé au début des années 90 la politique des « *Private Finance Initiative* » (PFI). Celle-ci, reprise plus tard sous le nom de « *Public Private*

Partnership » (PPP), visait à favoriser la participation du secteur privé à la réalisation d'infrastructures et de services publics. Le système du « *Private Finance Initiative* » (PFI) est alors devenu l'un des principaux instruments du Gouvernement britannique pour redynamiser les services publics.

Mais la notion de PPP n'est pas propre aux Anglo-saxons, les pays en voie de développement mais également la plupart des pays européens, les États-Unis, les Canada ou le Japon la connaissent. Elle est en effet la conséquence de la globalisation de l'économie et du droit en ce début de XXIème siècle, à tel point que la Commission des Nations Unies pour le Droit Commercial International (CNUDCI) a, par exemple, mis au point un guide législatif sur les projets d'infrastructures à financement privés⁴⁴⁰ en direction des pays membres.

L'Union Européenne a, quant à elle, utilisé la notion de partenariat public-privé (PPP) dès 1997, dans un rapport ayant trait au financement d'un projet de réseau transeuropéen de transport par des partenariats entre le secteur public et le secteur privé. La réflexion engagée par la Commission a débouché sur la publication le 30 avril 2004 d'un Livre vert sur les partenariats public-privé et sur le droit communautaire des marchés publics et des concessions⁴⁴¹.

En France, dans un premier temps, les PPP se sont heurtés à un double écueil : la rigidité du cadre juridique et institutionnel tout d'abord, mais aussi par la suite à un manque de volonté politique en la matière. Et jusqu'à l'adoption de textes législatifs et réglementaires dédiés aux partenariats public-privé (PPP), les instruments contractuels de collaboration entre le secteur public et le secteur privé étaient, en dehors de l'économie mixte, limités à la délégation de service public et aux marchés publics. Ainsi, la délégation de service public est encore largement pratiquée aujourd'hui dans le secteur des autoroutes ou des services publics locaux, mais elle ne l'est pas, par exemple, dès lors qu'il s'agit de confier à un seul contractant, le financement, la conception, la construction et l'exploitation de bâtiments ou d'équipements administratifs. Ce qui permet notamment de la distinguer du contrat de partenariat tient au fait que « *la rémunération du cocontractant fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat. Elle est liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant* ». De même, les marchés publics ne constituent guère une voie alternative à la

⁴⁴⁰ Guide législatif de la CNUDCI sur les projets d'infrastructures à financement privé, Nations Unies, 2001.

⁴⁴¹ Doc. COM (2004), 327.

mise en œuvre de projets de type PPP, du fait de l'interdiction du paiement différé de l'article 96 du Code des marchés public et des contraintes relatives à l'allotissement des marchés ayant à la fois pour objet la construction et l'exploitation ou la maintenance d'un ouvrage.

Il a donc fallu que le droit français adapte sa réglementation afin de satisfaire au besoin de confier à un prestataire unique un contrat global qui va lui conférer, dans la plupart des cas, la maîtrise d'ouvrage des travaux, leur préfinancement, la gestion technique des équipements mais aussi la réalisation de prestations de services.

b. La position du droit français

Dès 2003, une loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit a autorisé celui-ci à « [...] créer de nouvelles formes de contrats conclus par des personnes publiques ou privées chargées d'une mission de service public pour la conception, la réalisation, la transformation, l'exploitation et le financement d'équipements publics, ou la gestion et le financement de services, ou une combinaison de ces différentes missions... »⁴⁴². Ce texte, validé par le Conseil d'Etat et le Conseil Constitutionnel⁴⁴³, a servi de base à l'Ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariats⁴⁴⁴. Cette Ordonnance est composée de deux titres principaux, l'un relatif aux contrats de partenariat de l'Etat et de ses établissements publics, l'autre relatif aux contrats de partenariat des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. La définition retenue pour l'Etat dans l'article 1 est la suivante : « *Les contrats de partenariat sont des contrats administratifs par lesquels l'Etat ou un établissement public de l'Etat confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et, le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.*

⁴⁴² Art. 6, Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, JORF n° 152 du 3 juillet 2003, p. 11192.

⁴⁴³ C. constit. n° 2003-473 du 26 juin 2003.

⁴⁴⁴ Ord. n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariats, JORF n° 141 du 19 juin 2004, p. 10994.

Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser. Il peut se voir confier tout ou partie de la conception des ouvrages. La rémunération du cocontractant fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat. Elle peut être liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant ».

L'article 14 de l'Ordonnance crée, dans le titre Ier du livre IV de la première partie du Code général des collectivités territoriales, un chapitre IV intitulé : « Les contrats de partenariat ». L'article L. 1414-1 du CGCT reprend la définition donnée pour l'Etat et ses établissements publics et l'étend initialement aux « *personnes publiques* » puis aux « *collectivités territoriales ou un établissement public local* »⁴⁴⁵. Ce texte est donc applicable aux SDIS de 1996 à la différence des premiers PPP sectoriels prévus pour les besoins de la Police Nationale, la Gendarmerie Nationale⁴⁴⁶, de la justice⁴⁴⁷ ou de l'armée⁴⁴⁸ qui, faute d'aborder les besoins de Sécurité Civile, excluaient ceux-ci.

Pour des raisons tenant à la nature juridique des SDIS, nous concentrerons donc cette étude sur les articles L. 1414-1 et suivants du CGCT.

c. Conditions du recours aux contrats de partenariats

L'article L. 1414-2, I du CGCT pose le principe d'une évaluation préalable avant tout projet initié par la personne publique. Selon ce texte, cette évaluation doit préciser les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif qui ont poussé la personne publique à opter pour ce type de contrat. Il s'agit en fait d'une analyse comparative entre différentes solutions qui doit prendre en compte notamment le coût global, les préoccupations en matière de développement durable ou les risques encourus, cette évaluation doit être complète⁴⁴⁹. Face à une situation imprévisible, celle-ci peut être succincte mais doit en tout

⁴⁴⁵ L. n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, JORF n° 0041 du 18 février 2009, p. 2841.

⁴⁴⁶ Art. 3, loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI).

⁴⁴⁷ Art. 3, loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ).

⁴⁴⁸ L. n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008.

⁴⁴⁹ Art. 1, arrêté du 2 mars 2009 relatif à la méthodologie applicable à l'évaluation préalable à la mise en œuvre d'une procédure de passation de contrat de partenariat.

état de cause contenir l'ensemble des éléments requis, car elle a pour objet d'éclairer l'organe délibérant de la personne publique qui doit se prononcer sur l'opportunité du recours à un tel contrat⁴⁵⁰.

Les conditions de fond du recours aux contrats de partenariat ont comme origine, pour partie, la décision du Conseil constitutionnel de juin 2003 précitée⁴⁵¹, ses membres estimant alors que le recours à de tels contrats ne devait pas être banalisé. Pour cela, dans un considérant sans appel, ils déclarent qu' « aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle n'impose de confier à des personnes distinctes la conception, la réalisation, la transformation, l'exploitation et le financement d'équipements publics, ou la gestion et le financement de services ; qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'interdit non plus qu'en cas d'allotissement, les offres portant simultanément sur plusieurs lots fassent l'objet d'un jugement commun en vue de déterminer l'offre la plus satisfaisante du point de vue de son équilibre global ; que le recours au crédit-bail ou à l'option d'achat anticipé pour préfinancer un ouvrage public ne se heurte, dans son principe, à aucun impératif constitutionnel ; que, toutefois, la généralisation de telles dérogations au droit commun de la commande publique ou de la domanialité publique serait susceptible de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles inhérentes à l'égalité devant la commande publique, à la protection des propriétés publiques et au bon usage des deniers publics ; que, dans ces conditions, les ordonnances prises sur le fondement de l'article 6 de la loi déferée devront réserver de semblables dérogations à des situations répondant à des motifs d'intérêt général tels que l'urgence qui s'attache, en raison de circonstances particulières ou locales, à rattraper un retard préjudiciable, ou bien la nécessité de tenir compte des caractéristiques techniques, fonctionnelles ou économiques d'un équipement ou d'un service déterminé ».

La loi du 28 juillet 2008⁴⁵² relative aux contrats de partenariat est venue compléter l'article L. 1414-2, II du CGCT et a ajouté une troisième condition de fond en prévoyant que « compte tenu soit des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de

⁴⁵⁰ CE, 29 octobre 2004 « M. Sueur et a. », req. n^{os} 271119, 271357, 271362, Lebon 393, concl. Casas.

⁴⁵¹ F. LINDITCH, « Les partenariats public-privé devant le Conseil constitutionnel », Contrats et marchés publics, octobre 2003, p.4.

⁴⁵² L. n^o 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat, JORF n^o 0175 du 29 juillet 2008 p. 12144.

projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique. Le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage ». Cette disposition a été validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 24 juillet 2008⁴⁵³.

Etudions plus avant les différents critères retenus par le législateur :

1. Le critère de complexité

En l'espèce, la personne publique ne doit pas être en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins, ni d'établir le montage financier ou juridique du projet. Ce critère reprend les conditions posées à l'article 36 du Code des marchés publics, article relatif au recours à la procédure de dialogue compétitif par les pouvoirs adjudicateurs. La personne publique doit donc être dans l'incapacité de rédiger un Cahier de Clauses Techniques Particulières (CCTP) détaillé. Les contrats de partenariats devront donc être au moins aussi complexes que ceux envisagés par le CMP (dialogue compétitif, conception-réalisation ...etc.), si ce n'est plus encore. La jurisprudence, pointilleuse sur les critères permettant de retenir une des procédures spécifiques du CMP comme le dialogue compétitif, l'est tout autant pour les contrats de partenariat⁴⁵⁴.

Ce critère étant objectif, la personne publique ne peut invoquer l'insuffisance ou l'incompétence de ses services pour établir la complexité. Il y a donc lieu de prendre en compte un fonctionnement normal de l'administration comme repère. La complexité résultant des composantes intrinsèques à l'opération.

2. Le critère de l'urgence

L'urgence évoquée dans l'ordonnance du 17 juin 2004 doit être interprétée comme une urgence particulière. En effet, ces principales caractéristiques ont été indiquées par le Conseil constitutionnel dans la décision n° 2003-473 du 26 juin 2003 précitée. Il s'agit « *de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou*

⁴⁵³ C. constit. 28 juillet 2008, n° 2008-567.

⁴⁵⁴ CAA Bordeaux, 26 juillet 2012 « *M. Jean-Benoît A.* », req. n° 10BX02109, CP-ACCP, n° 125, octobre 2012, note P. Le Bouëdec : « *...que la démonstration de cette impossibilité incombe à la personne publique, et ne saurait se limiter à l'invocation des difficultés inhérentes à tous projet.* »

l'exercice d'une mission de service public, quelles que soient les causes de ce retard, ou de faire face à une situation imprévisible ». Les personnes publiques ne peuvent ainsi avoir recours au contrat de partenariat qu'à la condition de se trouver dans une situation de pénurie et de vétusté de leur parc immobilier susceptible de mettre en cause la qualité, voire la continuité, des services publics correspondants. Le Conseil d'Etat, dans la décision précitée du 29 octobre 2004⁴⁵⁵, s'appuyant sur les termes du Conseil Constitutionnel, décide que « *sous réserve qu'elle résulte objectivement, dans un secteur ou une zone géographique déterminés, de la nécessité de rattraper un retard particulièrement grave affectant la réalisation d'équipements collectifs, l'urgence qui s'attache à la réalisation du projet envisagé est au nombre des motifs d'intérêt général pouvant justifier la passation d'un contrat de partenariat* ».

L'urgence, comme la complexité, s'apprécie donc de façon objective. Elle n'est en aucun cas dictée par une volonté de gagner du temps sur une procédure de droit commun ou par le souhait de mener la procédure plus rapidement ou encore par des circonstances extérieures imprévisibles. Il est toutefois un cas intéressant qui devrait pouvoir se transposer aux SDIS sans trop de difficultés : celui de l'inaction de la personne publique. Le Conseil Constitutionnel a admis, notamment pour les partenariats sectoriels de la justice, police et gendarmerie nationale, que l'urgence était acquise en soulignant que « *l'ampleur et l'urgence des travaux de construction et de remise en état des bâtiments à réaliser au cours des prochaines années pour couvrir les besoins de la police nationale et de la gendarmerie justifient le recours au dispositif critiqué* » et de parachever en déclarant que « *le retard accumulé dans la mise en service d'équipements nouveaux est tellement important que, faute d'un plan d'urgence permettant de "brûler les étapes" et de rattraper le temps perdu, se trouveraient gravement compromis l'ordre public, la sécurité des personnes et des biens, l'égalité devant la justice, la nécessité des peines, la santé et la dignité des personnes incarcérées et la continuité de divers services publics* »⁴⁵⁶. Un tel raisonnement pourrait fort bien s'appliquer aux SDIS, ces derniers ayant accumulés les retards tant en matière de rénovation que de constructions nouvelles pour les raisons que nous avons évoqué dans les premiers développements de cette étude.

⁴⁵⁵ v. note 382

⁴⁵⁶ C. constit. 22 août 2002 n° 2002-460 DC, Les cahiers du Conseil constitutionnel, cahier n° 13, commentaire de la décision n° 2002-460 DC du 22 août 2002

La loi de 2008 relative aux contrats de partenariat est venue parfaire le critère, et la rédaction de l'article L. 1414-2, II, 2° du CGCT est aujourd'hui la suivante : « *Ou bien que le projet présente un caractère d'urgence, lorsqu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, ou de faire face à une situation imprévisible* ». Ce texte prévoit donc deux cas de figure :

- Il y a urgence lorsqu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public⁴⁵⁷.

Le retard doit être préjudiciable pour la personne publique et être à l'origine d'un préjudice existant ou à naître.

- Il y a urgence lorsqu'il s'agit de faire face à une situation imprévisible.

Dans ce cas, point de préjudice à démontrer pour la personne publique en cas d'urgence impérieuse.

3. Le critère du bilan coûts/avantages

Le dernier critère, issu de la loi de 2008 précitée est celui du bilan avantageux. Il permet le recours aux contrats de partenariat lorsque « *compte tenu soit des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique. Le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage* »⁴⁵⁸. Cette balance coûts/avantages s'effectue lors de la phase de l'évaluation préalable. Cette dernière doit faire ressortir la supériorité du contrat de partenariat sur les différents marchés publics (CMP) et sur les mécanismes de délégations de service public⁴⁵⁹. Mais le bilan ne doit intervenir que compte tenu, soit des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables. Le juge

⁴⁵⁷ V. CAA Nantes du 23 janvier 2009, « *Collège de Villemandeur* », n° 08NT01579, Le moniteur, 13 février 2009, p. 33 et s.

⁴⁵⁸ Art. L. 1414-2, II, 3° du CGCT.

⁴⁵⁹ Art. L. 1411-1 et s. du CGCT.

administratif étant chargé du contrôle de l'évaluation préalable, il se montrera donc vigilant sur le contenu de celle-ci.

d. L'application aux SDIS

Les SDIS peuvent avoir recours aux contrats de partenariat, l'alinéa 1 de l'article L. 1414-1 du CGCT admettant celui-ci pour les établissements publics locaux. Ces contrats vont leur permettre de confier à un tiers partenaire, pour la durée calculée de l'amortissement du bien, une mission globale tendant au préfinancement, à la construction, à l'entretien, à la maintenance mais aussi parfois à la réalisation de prestations de services.

L'utilisation d'un tel procédé peut s'avérer intéressante dans le cadre d'un plan pluriannuel immobilier prévoyant la construction de CIS neufs ou bien lorsqu'un SDIS envisage de construire une Direction départementale, des locaux plus techniques, ou encore une école de formation.

A titre d'exemple, le SDIS de l'Aisne, en 2008, a souhaité, dans le cadre de la 2^{ème} tranche de son plan pluriannuel immobilier (PPI) voté en 2003, rechercher une alternative à la délégation de maîtrise d'ouvrage utilisée pour la première tranche. Les décideurs se sont interrogés sur l'opportunité de recourir à la procédure des BEA ou à des contrats de partenariats pour la construction de onze centres de secours. Le SDIS a lancé au préalable un marché à procédure adaptée dont l'objet était l'assistance juridique, technique et financière pour la construction de CIS, car il n'était pas en mesure de définir seul les montages juridiques, techniques et financiers nécessaires au projet. Un groupement composé d'un cabinet d'avocat, d'un cabinet financier et d'une société technique a été retenu. Après étude du dossier par le groupement, le choix s'est porté vers la technique du contrat de partenariat.

En ce cas, le SDIS doit se conformer à la procédure relative à ces contrats. La première des actions étant de procéder à l'évaluation préalable qui doit préciser les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif qui conduisent le SDIS à engager la procédure de passation d'un tel contrat. Celle-ci, une fois réalisée, devra être soumise au Conseil d'administration du SDIS qui sur sa base, autorisera le recours au contrat de partenariat.

Il est bien sûr indispensable que le SDIS qui envisage ce type de contrat, fasse apparaître de façon sincère dans l'évaluation, l'un des critères nécessaire à leur utilisation : complexité et/ou urgence et/ou bilan coûts/avantages. Si ces critères peuvent se combiner, un seul est toutefois suffisant.

Le bilan coûts/avantages nécessite une réelle analyse comparative avec d'autres techniques comme les marchés publics ou les DSP et la nécessité de démontrer l'intérêt d'un tel recours. La complexité, critère objectif, ne peut résulter des défaillances volontaires ou involontaires des SDIS, notamment de l'incompétence de ses services ou d'une structure inadaptée. C'est pourquoi un SDIS ne pourrait se prévaloir d'un service infrastructure trop restreint ou de son incompétence à monter et porter des projets immobiliers.

Il semble donc que le critère de l'urgence soit la condition la plus « simple » à invoquer pour les SDIS, notamment en se référant aux partenariats sectoriels police/gendarmerie et à la position du Conseil constitutionnel évoquée au point b) précédent. En effet, un des effets pervers de la Départementalisation a été, nous l'avons vu, de geler les investissements immobiliers des communes et EPCI en charge de CIS. Les SDIS ont donc hérité d'un parc immobilier vieillissant dans l'ensemble, voire inadapté aux besoins modernes du service public dont ils ont la charge. Ainsi, certains SDIS estiment que 75 % de leurs CIS nécessitent une reconstruction, un agrandissement ou une réhabilitation⁴⁶⁰. L'urgence est donc réelle et ces retards structurels mettent en péril la sécurité des personnes et des biens.

Une fois le principe du recours au contrat de partenariat acté, le SDIS devra se conformer aux dispositions prévoyant des mesures de publicité et de mise en concurrence. Celles-ci sont codifiées aux articles L. 1414-3 et suivants du CGCT. Cet article pose le principe général de soumission des contrats de partenariat aux principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, viennent ensuite les articles relatifs aux choix des procédures. L'article L. 1414-5 précise que les contrats de partenariat peuvent être passés selon les procédures du dialogue compétitif, de l'appel d'offre, ou selon une procédure négociée⁴⁶¹.

Toutefois, il ne peut être recouru au dialogue compétitif que si la personne publique « *est objectivement dans l'impossibilité de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet* » (CGCT, art. L. 1414-2). Dans l'hypothèse où ces conditions ne seraient pas remplies, si notamment la personne publique a justifié le recours au contrat de partenariat en raison d'un

⁴⁶⁰ Rencontre juridique des SDIS, 6 et 7 juin 2013, SDIS 49, La clarification juridique du financement des opérations immobilières des SDIS.

⁴⁶¹ Art. L. 1414-8-1 du CGCT.

bilan avantageux, c'est la procédure de l'appel d'offres qui devra être suivie ou, si le seuil n'est pas atteint, la procédure négociée.

Il semble que le recours au dialogue compétitif pour un SDIS souhaitant construire un ou plusieurs CIS ne soit pas recevable, le degré de complexité d'une telle opération n'étant pas avéré. La discussion pourrait toutefois s'envisager sur des ouvrages de type CTA/CODIS où les installations informatiques et de transmissions peuvent complexifier la réalisation de l'ouvrage envisagé.

Le caractère global des contrats de partenariat impose aux tiers, dans la plupart des cas, de se regrouper sous la forme d'une société de projet, afin de postuler à l'attribution de ceux-ci⁴⁶².

Certains SDIS ont opté pour le système de la société de projet lors du montage juridique visant à la création d'une école départementale de formation. Bien qu'utilisée dans le cadre d'un BEA conclu avec une convention de DSP non détachable, la technique aurait tout aussi bien pu s'envisager dans le cadre d'un contrat de partenariat⁴⁶³.

La société de projet, dans l'exemple du SDIS du Calvados, était composée des actionnaires suivants :

- un constructeur ayant pour mission de construire les bâtiments et de réaliser les aménagements extérieurs ainsi que de fournir et mettre en œuvre les équipements techniques et fonctionnels,
- Une société, filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations ayant pour mission d'assurer le maintien en état d'usage le bien (gros entretien et grosses réparations),
- Un exploitant chargé du suivi général du projet, de la définition pédagogique et de la programmation fonctionnelle de l'école, de l'assistance dans la programmation technique de l'école ...etc.

Cette société de projet a signé un BEA assorti d'une convention de délégation de service public non détachable avec le SDIS 14.

⁴⁶² Solution validée par le CE, 24 juin 2011, « Ministère de l'écologie », req. n° 347720-347779 ; Dr. Adm., n° 84, note J.B. Auby.

⁴⁶³ Ex. EDSP du Calvados.

La durée du contrat de partenariat signée par le SDIS est en principe fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues (article L. 1414-1 du CGCT), ce qui laisse une grande liberté contractuelle aux parties.

L'un des intérêts du recours à cette technique pour les SDIS tient au fait que ceux-ci n'ont pas à être propriétaires du terrain d'assiette. Il est donc possible de réaliser l'équipement sur un terrain privé. De même, la liberté contractuelle du montage est suffisamment grande pour permettre qu'en fin de contrat, le bien ne revienne pas forcément à la personne publique. Il peut ainsi être déterminé au sein de l'acte que le bien revienne à l'une ou l'autre des parties lorsque le contrat cessera.

Par contre, lorsqu'il est conclu sur le domaine public, le contrat de partenariat confère des droits réels sur celui-ci à son titulaire⁴⁶⁴. Le système est donc ici proche de celui des AOT étudiées plus avant.

Autre originalité de ce type de contrat : la possibilité pour le SDIS de s'immiscer dans tout ou partie de la conception de l'ouvrage là où il ne le peut pas avec des contrats de type BEA ou AOT, alors que le partenaire est bien maître de l'ouvrage⁴⁶⁵. Ce dispositif peut permettre au SDIS de garder un « œil » sur la conception de l'ouvrage souhaité, notamment en faisant appel à une équipe de maîtrise d'œuvre pour la partie de la conception qu'il assumera.

Enfin, la rémunération du cocontractant du SDIS peut être de deux ordres : une clause obligatoire permet de prévoir les conditions dans lesquelles sont distingués, pour le calcul de la rémunération du contractant, les coûts d'investissement, de fonctionnement et de financement⁴⁶⁶ ; une autre est également possible si le cocontractant est autorisé à dégager des recettes annexes à l'occasion « *d'activités étrangères aux missions de service public de la personne publique et qui ne leur portent pas préjudice* »⁴⁶⁷.

Malgré certaines critiques, notamment sur des coûts de revient élevés pour les personnes publiques, il semble que la première évaluation concernant la performance des contrats de partenariat en France confirme le succès de la mesure auprès des décideurs publics. Le travail

⁴⁶⁴ Art. L. 1414-16 alinéa 1 du CGCT.

⁴⁶⁵ Art. L. 1414-13 du CGCT.

⁴⁶⁶ Art. L. 1414-12, d) du CGCT.

⁴⁶⁷ Art. L. 1414-12, d) in fine du CGCT.

réalisé par la chaire Economie des Partenariats Public Privé de l'Institut d'Administration des Entreprises de Paris Sorbonne, avec le soutien de la Mission d'appui aux Partenariats Publics Privé (MaPPP)⁴⁶⁸ montre que la performance de ces contrats, telle qu'elle est perçue par la puissance publique, est globalement satisfaisante.

II. Les délégations de service public associées aux BEA

a. *Définition*

La délégation de service public est « *un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service* »⁴⁶⁹.

Celle-ci se différencie du marché public par le mode de rémunération retenu. Pour un marché public, le paiement est intégral et immédiat et il est effectué par l'acheteur public. Pour une délégation de service public, la rémunération est tirée de l'exploitation du service.

Le délégataire peut ainsi être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service, mais cette composante est accessoire, le principal objet de ce contrat restant la gestion du service public.

Schématiquement, une DSP répond à trois obligations :

- avoir une activité de service public identifiable,
- qu'elle soit délégable ;
- et que la rémunération du délégataire soit liée aux résultats d'exploitation (risques et périls).

Certains auteurs s'interrogent sur la pertinence d'associer un BEA à cette technique qui selon eux, devrait se suffire à elle-même⁴⁷⁰. En effet, lorsqu'un BEA opère un transfert de missions de service public selon les termes de l'article L. 1411-1 du CGCT, il s'agit alors d'une

⁴⁶⁸ Chaire EPPP, IAE, PANTHEON-SORBONNE, « *La performance des contrats de partenariat en France : une première évaluation intégrant la phase d'exploitation* », octobre 2012.

⁴⁶⁹ Art. L. 1411-1 et s. du CGCT.

⁴⁷⁰ N. SYMCHOWICZ, P. PROOT, « Partenariats public-privé et montages contractuels complexes », 3^{ème} éd. 2012, p. 203, préc.

délégation de service public. Cette dernière permettant de réaliser des ouvrages publics sous maîtrise d'ouvrage privée avec des fonds privés, relativise donc l'emploi du BEA. Toutefois, ces montages ont eu un certains succès auprès de SDIS qui souhaitaient externaliser certaines parties de leurs missions, qui étaient déléguables via un contrat de délégation de service public adossé à un BEA.

b. Utilisation de la technique par les SDIS

Plusieurs SDIS ont eu recours à la technique du BEA associée à une convention non détachable de délégation de service public afin de globaliser des opérations visant à la construction, au financement, à la maintenance et à l'exploitation d'une école départementale de formation.

En effet, la formation des sapeurs-pompiers fait partie de ces activités de service public déléguables. L'utilisation de cette technique permet alors aux SDIS non seulement de se doter d'un outil de formation moderne pour leurs personnels mais aussi d'externaliser cette composante consommatrice de personnels et de moyens.

L'exemple du montage utilisé par le SDIS du Loir et Cher

Pour répondre aux besoins de formation des sapeurs-pompiers du Loir et Cher, le SDIS 41 a lancé en 2004⁴⁷¹ un projet visant à créer et exploiter une Ecole départementale de formation de sapeurs-pompiers (EDSP). Le montage utilisé s'est effectué dans le cadre d'une délégation de service public prévue aux articles L. 1411-1 et suivants du CGCT.

Ainsi, tout en confiant la réalisation de son école à une structure extérieure, le SDIS 41 a aussi concédé la gestion déléguée d'un service public au délégataire. Celui-ci devait assurer les missions suivantes :

- La conception, le financement et la réalisation dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif des infrastructures de l'école,
- La gestion et l'exploitation de l'école pendant toute la durée du BEA,
- L'entretien courant des installations de l'école,
- la réalisation des formations des sapeurs-pompiers,

⁴⁷¹ Les SDIS du Calvados et d'Eure-et-Loir ont fait de même respectivement en 2005 et 2007.

- la fourniture des équipements pédagogiques.

Le montage contractuel (BEA, DSP et convention de Crédit-bail constituant un tout indivisible) a été conclu pour une durée de 30 ans correspondant à la durée d'amortissement des biens de retour construits et mis en œuvre pour les besoins de la délégation de service public.

L'intérêt pour le SDIS était donc triple ; pas d'investissement à supporter, une procédure relativement simple et rapide et une absence de maîtrise d'ouvrage :

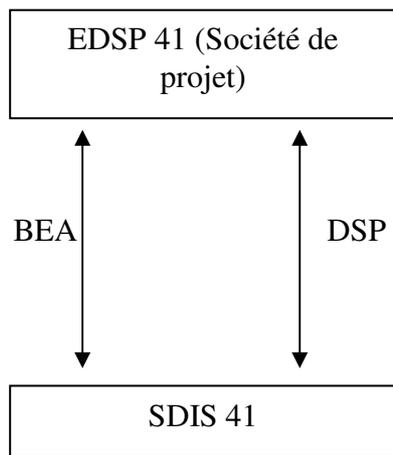
- Grâce au montage, c'est le partenaire qui finance les investissements nécessaires (construction des locaux, outils pédagogiques ...etc.). Le SDIS n'assume donc aucune charge budgétaire d'investissement, il s'engage seulement sur le nombre de journées de formation correspondant à ses besoins. *In fine*, les biens de retour intègrent automatiquement le patrimoine du SDIS.
- La procédure est ici plus simple que celle consistant à la réalisation d'un cahier des charges de marché public. Il est nécessaire dans un premier temps de rédiger un document programme qui précise seulement les objectifs finaux, à la différence des marchés qui doivent décrire l'ensemble des prestations à effectuer, puis il convient de publier un appel à candidatures permettant la sélection du ou des candidats, ceux qui seront sélectionnés déposeront leurs offres sur la base du document programme. Enfin, le SDIS engagera des discussions avec les futurs délégataires jusqu'à trouver et retenir la meilleure proposition (liberté contractuelle).
- La rapidité du dispositif tient à la nature du document programme, qui est plus simple à établir que les documents nécessaires lors d'un marché public, et à la maîtrise d'ouvrage qui appartient au délégataire. Ce dernier choisissant librement ses partenaires puisque non soumis aux marchés.

L'opération réalisée par le SDIS du Loir-et-Cher s'est étalée du mois de juin 2004 au mois de septembre 2007.

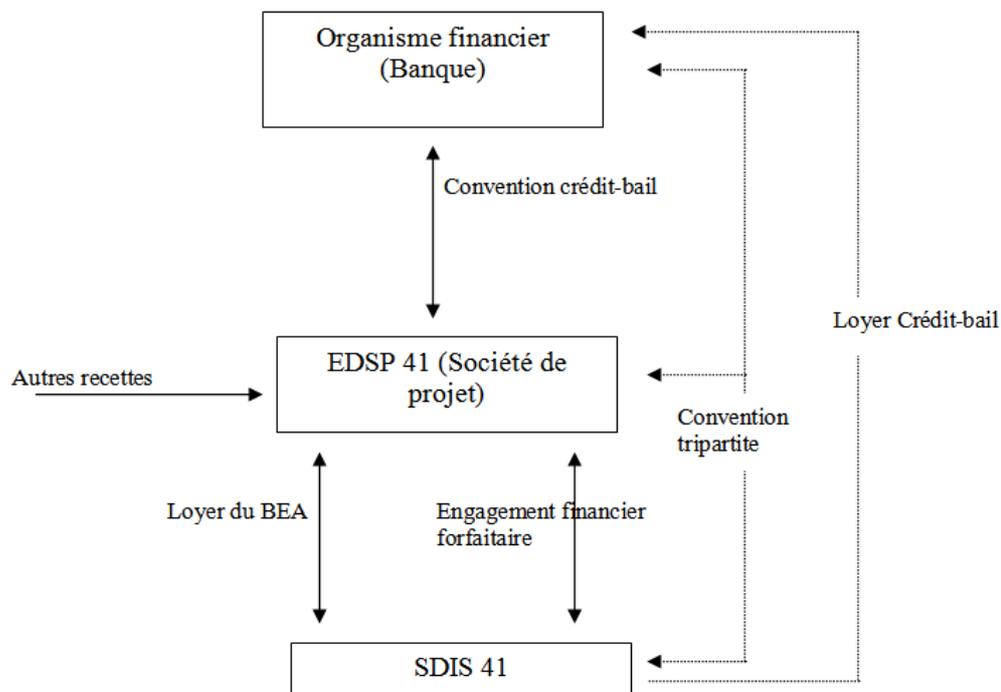
Entre temps, le Préfet du département avait saisi la Chambre Régionale des Comptes du Centre afin que celle-ci rende un avis sur le montage envisagé. La CRC du Centre s'est prononcée le 17 juin 2005, validant dans l'ensemble le montage juridico-financier. Elle a toutefois fait remarquer que l'objet même de la délégation excédait les attributions en matière de formation dont le SDIS 41 avait la responsabilité. En effet, s'il entre dans la compétence

des SDIS de former les sapeurs-pompiers, ces derniers ne sauraient s'arroger une responsabilité dans la formation qui excède les besoins du corps départemental. Or l'article 1 de la convention de délégation stipulait : « la convention de DSP a pour objet : la réalisation des formations des sapeurs-pompiers du SDIS 41 et, plus généralement, la réalisation de formations à la sécurité ».

Montage juridique



Montage financier



Sont à la charge du délégataire :

- le financement de la totalité de l'opération,
- le versement au SDIS d'une redevance d'occupation du terrain d'assiette,
- la fourniture d'un volume annuel de journées de formation au SDIS défini contractuellement dans la convention de DSP.

Sont à la charge du SDIS :

- le versement au délégataire d'une contribution financière forfaitaire fixe couvrant les dépenses de formation, d'hébergement et de restauration des stagiaires du SDIS à hauteur du nombre de journées forfaitaires annuelles,
- le loyer du crédit-bail.

Tableau de synthèse des différents modes d'acquisition de biens immobiliers par les SDIS

Mode	Définition	Conditions juridiques	Observations
Marché de travaux publics	Les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services. Ils ont pour objet soit l'exécution, soit conjointement la conception et l'exécution d'un ouvrage ou de travaux de bâtiment ou de génie civil répondant à des besoins précisés par le pouvoir adjudicateur qui en exerce la maîtrise d'ouvrage.	Application du CMP : procédure de publicité et de concurrence préalable. Si dépassement des seuils communautaires, publicité et consultation communautaires.	Financement de l'opération entièrement par le SDIS. Interdiction du paiement différé (art.96 du CMP)
Concession de travaux et de services publics	Le SDIS confie la gestion d'un service public dont il a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service.	Article L. 1411-1 et s. du CGCT. Procédure de publicité et de concurrence préalable. Si dépassement des seuils communautaires, publicité et consultation communautaires.	Externalisation du financement. Externalisation des charges courantes. Partage des risques.
Mandat de maîtrise d'ouvrage	Contrat par lequel le maître d'ouvrage (SDIS) confie à un mandataire l'exercice, en son nom et pour son compte, de tout ou partie des ses attributions à l'exclusion des décisions qui doivent rester de son ressort.	Loi MOP du 12 juillet 1985. C'est un marché public.	Profitable lorsque le SDIS ne dispose pas des compétences suffisantes en interne.
Acquisition à l'amiable	Le SDIS achète un bien existant.	Contrat de droit privé.	Financement de l'opération entièrement par le SDIS.

<p>Vente en l'état futur d'achèvement</p>	<p>La vente en l'état futur d'achèvement est un contrat par lequel un tiers construit un ouvrage dont il revend une partie au SDIS au fur et à mesure de la construction de cet ouvrage.</p>	<p>Article 1601-3 du Code civil.</p> <p>Contrat de droit privé.</p> <p>Légal sous conditions de la Jurisprudence « Région Midi-Pyrénées » du 8 février 1991.</p>	<p>Financement de l'opération entièrement par le SDIS même si la dépense est étalée.</p> <p>Rapide, pratique si rareté des terrains.</p> <p>Mais risque de requalification en marchés publics.</p>
<p>Crédit-bail</p>	<p>Technique de financement pour l'achat de biens par laquelle des sociétés financières en acquièrent la propriété pour le compte du SDIS et les lui confient en location pour une durée plus ou moins longue. Le loyer intègre, outre la contrepartie de la jouissance du bien loué, la fraction du capital investi par l'établissement de crédit-bail. Au terme de la période locative, le crédit-preneur bénéficie d'une triple option : restituer le bien loué à l'entreprise de crédit-bail, renouveler le contrat de crédit-bail ou acheter le bien à une valeur résiduelle.</p>	<p>Articles L. 313-7 et suivants du Code monétaire et financier.</p>	<p>Rapidité d'acquisition du bien.</p> <p>Etalement du prix d'achat.</p> <p>L'investissement devient des frais de fonctionnement.</p>
<p>BEA et AOT</p>	<p>Convention d'occupation du domaine public ou privé conclue en vue de l'accomplissement, pour le compte du SDIS, d'une mission de service public ou la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence.</p>	<p>Article L. 1311-1 et s. du CGCT (BEA).</p> <p>Article L.1311-5 du CGCT (AOT).</p>	<p>Externalisation du financement et des risques.</p> <p>Mais risque de requalification en marchés publics ou DSP.</p>
<p>Contrat de partenariat</p>	<p>Convention confiant au partenaire une mission globale (financement, réalisation, construction, entretien, maintenance, exploitation ou gestion d'un ouvrage).</p> <p>Pour y avoir recours, il faut un motif d'intérêt général tenant à la complexité du projet ou à l'urgence de l'opération, ou une balance coûts/avantages.</p>	<p>Article L. 1414-1 et s. du CGCT.</p> <p>Nécessité d'une évaluation préalable.</p> <p>Soumission aux principes de la commande publique</p>	<p>Répartition des risques.</p> <p>Complexité du montage.</p> <p>Coût de revient élevé pour le SDIS.</p>

Titre 2 : Les contentieux liés aux différents modes de gestion du patrimoine immobilier des SDIS

Ces dernières années, les SDIS ont vu augmenter de façon significative les contentieux à leur encontre, n'échappant pas ainsi à la vague de judiciarisation de la société française.

Si les opérations de secours menées par les SDIS prêtent particulièrement le flanc à des actions judiciaires en raison même de la nature de celles-ci, la gestion fonctionnelle de l'établissement public a su alimenter elle aussi les prétoires des tribunaux administratifs et judiciaires.

Les différents modes de gestion du patrimoine immobilier des SDIS n'échappent pas au phénomène et sont des sources potentielles de contentieux de diverses importances. Que ce soit lorsqu'un SDIS utilise des modes de gestion traditionnel ou lorsqu'il fait appel à des montages plus ou moins complexes.

L'ensemble de ces contentieux trouve son origine juridique dans une série de principes mis en évidence par la jurisprudence communautaire, relayée ensuite par des décisions nationales.

Ces grands principes se veulent protecteurs tout autant pour la personne publique SDIS qui cherche à se procurer des biens ou des services, que pour les opérateurs privés ou publics, qui vont satisfaire à ceux-ci.

Le premier type de contentieux va porter sur le ou les contrats passés par les SDIS dans le cadre de leurs pouvoirs de gestion patrimoniale. En effet, ces différentes conventions ont pu être prises en violation des principes généraux dégagés par le droit communautaire et national (Chapitre 1).

Le second volet du contentieux, quant à lui, va porter sur certaines violations graves lésant l'ordre public français ou communautaire. Ces atteintes vont être sanctionnées par la loi pénale, entraînant la responsabilité pénale de certaines personnes physiques au sein du SDIS mais aussi parfois de l'établissement public lui-même (Chapitre 2).

Chapitre 1 : Le contentieux européen et administratif lié au non-respect des règles issues des principes généraux du droit de la commande publique par les SDIS

Le contentieux européen et administratif français trouve sa source dans des atteintes plus ou moins graves et répétées aux principes généraux issus du droit de la commande publique, commises par les SDIS et les autres personnes publiques françaises (Section 1). Ces atteintes vont être sanctionnées à la fois par le juge français mais aussi par les magistrats de Luxembourg (Section 2).

Section 1 : Les atteintes aux principes généraux du droit de la commande publique commises par les SDIS dans le cadre de leur gestion patrimoniale

Il convient de voir dans un premier temps quels sont les principes généraux du droit de la commande publique applicables aux SDIS (§1) avant d'étudier les violations dont ils peuvent faire l'objet par ces mêmes personnes (§ 2).

Paragraphe 1 : Les principes généraux du droit de la commande publique applicables aux SDIS

Le concept juridique de commande publique n'est défini par aucun texte. Le Professeur NICINSKI en donne la définition suivante : « *la commande publique recouvre un ensemble de contrats par lesquels l'administration se procure des biens ou des services, qu'il s'agisse de l'objet même du contrat ou que cet objectif soit poursuivi par l'administration par la conclusion d'un contrat n'ayant pas cet objet* »⁴⁷².

Les contrats ainsi visés sont donc très nombreux car les personnes publiques signent une multitude d'actes visant à la satisfaction de leurs besoins en biens et services. Le choix du

⁴⁷² S. NICINSKI, « *Droit public des affaires* », LGDJ-Montchrestien, 2009, p. 443.

partenaire de l'administration est donc délicat et les règles appropriées en l'espèce résultent de la rencontre des jurisprudences européenne et française. Les grands principes applicables au droit de la commande publique sont aujourd'hui au nombre de cinq : liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement et non-discrimination des candidats, transparence, proportionnalité et reconnaissance mutuelle.

Les SDIS, personnes publiques à part entière, sont donc soumis à ce titre à ces grands principes dans leurs relations avec les opérateurs économiques avec lesquels ils entendent contracter.

Voyons donc ces principes généraux qui ont été révélés dans un premier temps par la jurisprudence communautaire (A) avant d'être progressivement repris par le droit interne (B).

A. En droit communautaire

Les principes applicables au droit de la commande publique découlent des règles du Traité instituant l'Union Européenne et, notamment, du principe de non discrimination en raison de la nationalité affirmée par la CJCE dans l'arrêt « *Telaustria* » du 7 décembre 2000⁴⁷³. La cour a conclu à cette occasion que « *cette obligation de transparence qui incombe au pouvoir adjudicateur consiste à garantir, en faveur de tout soumissionnaire potentiel, un degré de publicité adéquat permettant une ouverture du marché des services à la concurrence ainsi que le contrôle de l'impartialité des procédures d'adjudication* ». La CJCE a, par cet arrêt, commencé un travail de définition d'un ensemble de règles à valeur de principes, qui s'appliquent aux contrats non soumis aux directives marchés publics.

Ce travail s'est poursuivi notamment avec l'édition d'une communication interprétative sur les concessions en droit communautaire par la Commission européenne en 2000⁴⁷⁴.

Ainsi, par exemple, au regard du droit communautaire⁴⁷⁵, les contrats français de partenariat ne sont pas une nouvelle forme de contrats. Ils se rattachent nécessairement à l'une ou l'autre

⁴⁷³ CJCE, 7 décembre 2000, « *Telaustria et Telefonadress* », *AJDA* 2001, p. 106, note L. Richer.

⁴⁷⁴ Communication interprétative sur les concessions en droit communautaire du 29 avril 2000, JOCE C 121 du 29 avril 2000.

⁴⁷⁵ Livre Vert de la Commission du 30 avril 2004 sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions. - Doc. COM(2004) 327 final : Mon. TP, 7 mai 2004, suppl., p. 433.

des branches de la *summa divisio* consacrée par le droit de l'Union Européenne : marchés publics ou concessions. L'appartenance à l'une ou l'autre de ces deux catégories dépend du mode de rémunération du titulaire du contrat, de la nature du lien entretenu par le titulaire du contrat avec l'Administration ou les usagers finaux du service⁴⁷⁶ et du risque économique d'exploitation porté, ou non, par le titulaire⁴⁷⁷. De ce point de vue, les contrats régis par l'ordonnance du 17 juin 2004 sont sans nul doute des marchés publics, de travaux ou de services selon l'importance quantitative respective des prestations objet du contrat⁴⁷⁸, et le « point de gravité » du contrat identifié à partir de l'objectif principal visé par le pouvoir adjudicateur⁴⁷⁹.

B. La traduction en droit français

Le Conseil Constitutionnel, dans une importante décision du 26 juin 2003⁴⁸⁰ rendu à la faveur de l'examen d'une loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit, a fait référence aux grands principes de la commande publique. Les juges ont ainsi décidé que « *les dispositions relatives à la commande publique devront respecter les principes qui découlent des articles 6 et 14 de la Déclaration de 1789 et qui sont rappelés par l'article 1^{er} du nouveau Code des marchés publics*⁴⁸¹ ».

Toutefois, les principes énoncés dans le Code des marchés publics n'ont pas valeur constitutionnelle, ils constituent des « *principes sentinelles* » pouvant et devant être conciliés avec d'autres impératifs constitutionnels ou objectifs d'intérêt général. De ce fait, ils ont vocation à s'appliquer à des contrats qui dépassent la seule catégorie des marchés publics visés par le Code des marchés publics.

⁴⁷⁶ CJCE, 7 décembre 2000 préc.

⁴⁷⁷ En ce sens, CJCE, 18 janv. 2007, « *Jean Auroux c/ Ville de Roanne* », RD publ. 2007, p. 1329, S. Braconnier.

⁴⁷⁸ CJCE, 19 avril 1994, « *Gestion Hotelera Internacional* », Rec. CJCE, I, p. 1329.

⁴⁷⁹ CJCE, 18 janv. 2007, préc.

⁴⁸⁰ C.constit. 26 juin 2003 n° 2003-473 DC, préc.

⁴⁸¹ Art. 1, II du CMP : « *Les marchés publics et les accords-cadres soumis au présent code respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. Ces obligations sont mises en œuvre conformément aux règles fixées par le présent code* ».

Le Conseil d'Etat, dans un arrêt de 2005, s'est quant à lui positionné suite à un recours contre le nouveau Code des marchés publics de 2004⁴⁸². Les magistrats ont estimé que « *considérant que les marchés passés en application du Code des marchés publics sont soumis aux principes qui découlent de l'exigence d'égal accès à la commande publique et qui sont rappelés par le deuxième alinéa du 1 de l'article 1^{er} de ce code, selon lequel: " Quel que soit leur montant, les marchés publics respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures..."* ».

Les juges administratifs procèdent au contrôle du respect de ces principes notamment à la faveur de contentieux relatifs à des procédures d'appels d'offres passés par des SDIS. Ainsi la Cour administrative de Bordeaux, lors d'un contentieux opposant le SDIS de la Vienne à un soumissionnaire, rappelle que : « *Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du II de l'article 1 du Code des marchés publics : Les marchés (...) soumis au présent code respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures (...)* ;

Considérant qu'il ressort des dispositions de l'article 17.2 du règlement de la consultation, que le critère du caractère esthétique et fonctionnel du mobilier n'était pas le critère principal puisqu'il n'était placé parmi les critères de jugement des offres qu'en troisième position, après la qualité et le prix et qu'il entrait pour seulement 20 % dans l'appréciation de l'offre ; que, de plus il résulte de l'instruction que l'offre du requérant n'a pas été écartée au vu du seul critère du caractère esthétique et fonctionnel du mobilier qu'il proposait, mais par une prise en compte de l'ensemble des quatre critères pondérés figurant dans le règlement de consultation ; que, dans ces conditions, M. X n'est pas fondé à soutenir que le S.D.I.S. de la Vienne aurait organisé un examen des offres ne garantissant pas l'égalité de traitement des candidats et la transparence de la procédure ; que les dispositions précitées du II de l'article 1^{er} du Code des marchés publics n'ont pas été méconnues »⁴⁸³.

Ces principes sont donc au nombre de trois, auxquels il est bon de rajouter ceux de proportionnalité et de reconnaissance mutuelle :

⁴⁸² CE, 23 février 2005, « *Association pour la transparence et la moralité des marchés publics (ATMMP)* », CP-ACCP n° 43, avril 2005, p.8.

⁴⁸³ CAA Bordeaux, 20 octobre 2009, n° 08BX03158.

I. Le principe de la liberté d'accès à la commande publique

Le principe de la liberté d'accès à la commande publique renvoie à la possibilité d'accéder librement aux contrats et marchés pour un opérateur économique. Ce principe renvoie donc à la généralisation de l'obligation de mise en concurrence.

Sa mise en œuvre impose des procédures de publicité et de transparence dont les exceptions doivent se rattacher « à des situations répondant à des motifs d'intérêt général tels que l'urgence qui s'attache à rattraper un retard, ou la nécessité de tenir compte des caractéristiques techniques, fonctionnelles ou économiques d'un équipement ou d'un service déterminé », et s'oppose à ce que le législateur définisse à l'avance des cas d'urgence présumée⁴⁸⁴.

Le libre accès se fait tant pour un opérateur privé que pour une personne publique, notamment grâce aux dispositions de la loi MOP de 1985.

II. Le principe de l'égalité de traitement des candidats

Il s'agit en ce cas d'assurer un égal accès à la commande publique pour les opérateurs et de ne pas faire de discrimination. Le principe est lié à la notion de loyauté de la concurrence.

L'égalité consacrée par le Code des Marchés Publics implique la fixation préalable de règles du jeu quant à l'accès aux informations, à l'analyse des offres reçues et au déroulement du processus de l'appel à concurrence, à l'attribution puis à l'exécution⁴⁸⁵. Le pouvoir adjudicateur doit prendre toute disposition de nature à placer l'ensemble des candidats dans une situation d'égalité au regard de l'information sur les conditions du marché.

La question délicate pour la personne publique étant de savoir si elle doit ou non écarter la candidature d'un opérateur économique, et si oui, sur quels critères.

A titre d'exemple : lorsqu'une personne publique choisit de recourir à un marché alloti, les offres présentées par les candidats doivent être examinées lot par lot, le respect du principe

⁴⁸⁴ C.constit. 24 juillet 2008, n° 2008-567 DC, loi relative aux contrats de partenariat n° 2008-735 du 28 juillet 2008.

⁴⁸⁵ CAA Bordeaux, 20 octobre 2009, n° 08BX03158, préc. : « M. X n'est pas fondé à soutenir que le S.D.I.S. de la Vienne aurait organisé un examen des offres ne garantissant pas l'égalité de traitement des candidats ».

d'égalité entre les candidats à un marché public ne s'apprécie, dès lors, qu'entre les candidats à un même lot⁴⁸⁶.

III. Le principe de transparence des procédures

Ce principe vise à garantir, vis-à-vis de tout candidat potentiel, un degré de publicité adéquat, avant et après la passation, permettant une ouverture du marché à la concurrence ainsi que le contrôle de l'impartialité des procédures d'attribution⁴⁸⁷.

L'arrêt « *Telaustria* » précité en donne la définition suivante : « *les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination en raison de la nationalité impliquent, notamment, une obligation de transparence qui permet à l'autorité publique concédante de s'assurer que ces principes sont respectés. Cette obligation de transparence qui incombe à ladite autorité consiste à garantir, en faveur de tout soumissionnaire potentiel, un degré de publicité adéquat permettant une ouverture de la concession des services à la concurrence ainsi que le contrôle de l'impartialité des procédures d'adjudication* ».

Le Code des Marchés Publics énonce des critères d'attribution pour les différents marchés⁴⁸⁸, ce qui participe à la réalisation de ce principe par la personne publique rédactrice.

IV. Les principes de proportionnalité et de reconnaissance mutuelle

Ces deux principes sont issus du droit communautaire :

- Le principe de proportionnalité implique que les obligations et restrictions imposées par la personne publique doivent être proportionnelles aux objectifs poursuivis. Le Conseil d'Etat vérifie que les exigences posées par le pouvoir adjudicateur sont bien objectivement rendues nécessaires par l'objet du marché, et la nature de la prestation à réaliser⁴⁸⁹.

⁴⁸⁶ CE, 10 mai 2006, « *Société Schiocchet* », n° 288435.

⁴⁸⁷ CAA Bordeaux, 20 octobre 2009, n° 08BX03158, préc. : « *M. X n'est pas fondé à soutenir que le S.D.I.S. de la Vienne aurait organisé un examen des offres ne garantissant pas ... la transparence de la procédure* ».

⁴⁸⁸ Art. 79 et s. du CMP.

⁴⁸⁹ CE, 30 juin 2004, « *Ministre de l'équipement* », n° 261919 : « *S'il est toujours loisible à l'administration d'exiger la détention, par les candidats à l'attribution d'un marché public, d'un niveau de qualification minimal, il appartient au juge administratif, saisi en application des dispositions précitées de l'article L. 551-1 du code de*

258

- Le principe de reconnaissance mutuelle est l'obligation de reconnaître les diplômes, certificats et autres titres provenant d'autres Etats membres offrant un niveau équivalent⁴⁹⁰.

Paragraphe 2 : La violation des principes généraux du droit de la commande publique par les SDIS

L'ensemble des principes dégagés par la jurisprudence Européenne et/ou nationale peut faire l'objet de violations de la part des personnes publiques qui cherchent à se procurer des biens ou services, et notamment de la part des SDIS. En effet, le champ d'application des grands principes du droit de la commande publique est très large et ce d'autant plus que l'on se trouve sous l'influence du droit européen (A), la vision française étant plus restrictive (B).

A. En droit européen

La Commission européenne adopte une conception très large du champ d'application des grands principes issus du Traité. Dans la définition qu'elle a élaboré à la faveur de la rédaction du Livre Vert sur les partenariats public-privé de 2004, elle considère qu'est soumis à ces principes « *tout acte, qu'il soit contractuel ou unilatéral, par lequel une entité publique confie la prestation d'une activité économique à un tiers* »⁴⁹¹.

La Cour de Justice de l'Union Européenne (ex-CJCE), saisie de la question des contrats qui n'étaient pas soumis à des textes spécifiques, comme les contrats de concessions de services publics⁴⁹², n'a pas hésité à les soumettre aux principes dégagés du Traité CE⁴⁹³.

justice administrative, de s'assurer que cette exigence, lorsqu'elle a pour effet de limiter la concurrence en restreignant le nombre des fournisseurs possibles, est objectivement rendue nécessaire par l'objet du marché et la nature des prestations à réaliser. »

⁴⁹⁰ Communication interprétative de la Commission 2006/C 179 du 1^{er} août 2006.

⁴⁹¹ Livre Vert sur les partenariats public-privé du 30 avril 2004, préc.

⁴⁹² CJCE du 7 décembre 2000 « *Telaustria* », préc.

⁴⁹³ Communication interprétative de la Commission 2006/C 179 du 1^{er} août 2006 relative au droit communautaire applicable aux passations de marchés non soumises ou partiellement soumises aux directives marchés publics.

B. En droit français

La jurisprudence française s'est montrée réceptive aux solutions dégagées par le droit communautaire, les tribunaux reprenant les formules de la Commission et de la Cour de justice pour en faire application aux différentes formules contractuelles.

Ainsi, dans le cadre d'un jugement rendu dans une affaire mettant en cause **un BEA**, le Tribunal administratif de Paris a-t-il repris la formule de la Commission insérée dans le Livre vert⁴⁹⁴ : « *cette délibération au motif qu'elle méconnaissait les règles fondamentales du traité instituant la Communauté européenne et notamment les articles 43 et 49 qui impliqueraient que tout acte par lequel un pouvoir adjudicateur confie la prestation d'une activité économique à un tiers doit être examiné à la lumière des principes de publicité et de mise en concurrence, dès lors que ce tiers peut être regardé comme étant un opérateur économique engagé sur le marché et que tel était le cas en l'espèce de l'OPAC de Paris à qui a été confié la gestion des immeubles en cause dans le cadre de ce bail sans aucune procédure de mise en concurrence préalable* ».

Le Tribunal Administratif de Nîmes fit de même en 2008 en décidant qu'une **convention d'occupation du domaine public** ne pouvait être conclue sans formalité préalable de publicité et de mise en concurrence⁴⁹⁵ : « *Considérant, en deuxième lieu, qu'une convention d'occupation du domaine public n'est pas exclue du champ d'application des règles fondamentales posées par le traité de l'Union européenne, qui soumettent l'ensemble des contrats conclu par les pouvoirs adjudicateurs aux obligations minimales de publicité et de transparence propres à assurer l'égalité d'accès à ces contrats ; qu'elle ne peut être conclue sans formalité préalable de publicité et de mise en concurrence.* »

Le Conseil d'Etat a repris les exigences communautaires dans un avis de 2002⁴⁹⁶ rendu dans une affaire de concession autoroutière. S'il considère dans cet avis que les sociétés concessionnaires d'autoroute ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs, il décide tout de même qu' « *il demeure néanmoins que, dans le cadre des relations contractuelles existant entre l'ensemble des sociétés concessionnaires et l'État, ce dernier a la possibilité d'exiger de la*

⁴⁹⁴ TA de Paris du 30 mai 2007, « *Préfet de Paris* », BJDCP n° 55, décembre 2007, p. 492.

⁴⁹⁵ TA de Nîmes du 24 janvier 2008, « *Société des trains touristiques G. Eisenreich* », AJDA 2008, p. 2172, note J.-D. DREYFUS.

⁴⁹⁶ CE, avis n° 366.305 du 16 mai 2002, EDCE 2003, p.201.

société concessionnaire, quel que soit le statut de celle-ci, qu'elle procède à des mesures de publicité et de mise en concurrence afin de sélectionner les entreprises qui exploiteront les activités annexes à caractère commercial situées sur les aires de service des autoroutes. Par ailleurs, l'ensemble des sociétés concessionnaires d'autoroutes, comme d'ailleurs les entreprises prestataires de services, sont soumises au respect des règles de fond du droit de la concurrence. »

Il est donc maintenant certain que l'ensemble des grands principes issus du Traité CE et ceux relatifs au droit de la commande publique sont applicables aux contrats passés par les SDIS dans la gestion de leur patrimoine immobilier.

La solution était évidente pour les actes passés par marchés publics ou par mandat MOP, puisqu'elle résultait de l'application de l'article 1^{er} du Code des marchés publics. Elle l'est aujourd'hui pour d'autres formes de contrats, tels les baux emphytéotiques administratifs ou les autorisations d'occupation du domaine public mais aussi en cas de concession ou de contrats de partenariats⁴⁹⁷.

Le respect de ces principes par les SDIS est de nature à sécuriser les montages juridiques conclus en la matière. Mais ce respect participe aussi à la valorisation du patrimoine immobilier dont les SDIS ont la charge, en concourant à passer des contrats avec l'opérateur privé ou public ayant bénéficié de l'ensemble des données objectives du dossier. Cela permet de tendre vers l'efficacité tant recherchée ces dernières années.

Un SDIS a donc tout intérêt à s'astreindre à une discipline juridique stricte en la matière sous peine de commettre des violations qui, lorsqu'elles seront sanctionnées par le juge, auront des conséquences néfastes sur la gestion de l'établissement public (Section 2).

⁴⁹⁷ V. tableau p. 239.

Section 2 : La sanction des atteintes aux principes généraux du droit de la commande publique commises par les SDIS dans le cadre de leur gestion patrimoniale

Les actes effectués par les SDIS dans le cadre de la gestion de leur patrimoine immobilier sont pour l'essentiel, des contrats administratifs. En effet, que ce soit par détermination de la loi⁴⁹⁸ ou par application des critères dégagés par la jurisprudence⁴⁹⁹, la majorité des contrats signés par les SDIS, destinés à valoriser leur patrimoine, présentent un caractère administratif. Les principaux contrats administratifs étant bien évidemment les marchés publics définis au Code des marchés publics de 2006. Mais il convient de rajouter à cette liste d'autres formules, qui, bien que n'étant pas des marchés publics au sens du CMP, n'en sont pas moins soumis, par des textes particuliers ou par le droit communautaire, à des règles de publicité préalable et au respect de la concurrence. Il s'agit des conventions de délégation de service public⁵⁰⁰, des contrats d'occupation du domaine public et des contrats globaux de type partenariat.

Ainsi, l'assujettissement de ces contrats au droit administratif rend le juge administratif gardien du respect des principes généraux du droit de la commande publique⁵⁰¹, ainsi que du droit communautaire⁵⁰².

⁴⁹⁸ Ex. : depuis l'entrée en vigueur décret-loi du 17 juin 1938, les contrats portant occupation du domaine public constituent des contrats administratifs assujettis à un régime juridique de droit public.

⁴⁹⁹ Application des critères organiques (qui passe le contrat ?) et matériels (clauses du contrat) ; Y. GAUDEMET, Droit administratif, 19^{ème} éd., 2010, LGDJ.

⁵⁰⁰ Art. 38, L. 29 janvier 1993 précit. et D. du 24 mars 1993.

⁵⁰¹ « *Le juge administratif veille au respect de ces principes généraux du droit des marchés publics* », Circulaire du 14 février 2012 relative au Guide des bonnes pratiques en matière de marchés publics, JORF n° 0039 du 15 février 2012, p. 2600.

⁵⁰² CE, 3 décembre 2001, « *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique (SNIP) et autres* », req. n° 226514, rec. p. 624 : le CE reconnaît, pour la première fois, aux principes généraux du droit communautaire déduits du traité instituant la communauté européenne une valeur identique à celle des stipulations de ce traité. Dès lors, et selon l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958, ces principes priment sur la loi dans l'ordre interne.

Les magistrats de l'ordre administratif vont donc pouvoir sanctionner les atteintes aux principes généraux de la commande publique dans deux cas : lorsque le contrat est dans sa phase de formation (§1) mais parfois aussi lorsque celui-ci est déjà en phase d'exécution (§2).

Paragraphe 1 : La sanction des atteintes aux principes lorsque le contrat est en phase de formation : le référé précontractuel

Avant la signature d'un contrat s'ouvre une période précontractuelle où la personne publique entame une phase consistant à choisir un cocontractant. Ce choix doit s'opérer selon les procédures arrêtées soit par le Code des Marchés Publics, soit par les textes particuliers à chaque type de contrat, et en tout état de cause en respectant les principes communautaires reconnus.

Il a donc été mis en place une procédure qui permet de sanctionner rapidement le non-respect des règles de passation en matière de marchés publics et de délégation de service public : le référé précontractuel sanctionne le manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence par le pouvoir adjudicateur dans le cadre de la passation d'un contrat public.

Une telle procédure est utilisée par les partenaires des SDIS afin que ceux-ci respectent les règles prévues au Code des marchés publics en matière de publicités et de mise en concurrence. Tel fut le cas par exemple de la Société Dräger Safety France qui utilisa la procédure de l'article L. 551-1 du Code de justice administrative contre une décision du SDIS du Nord, action qui déboucha sur l'annulation de la procédure de passation du marché⁵⁰³ par le tribunal administratif de Lille.

Voyons la définition du référé précontractuel ainsi que son champ d'application (A) avant ses conséquences sur la procédure (B).

⁵⁰³ CE, 19 septembre 2007, « SDIS du Nord c/ Sté Dräger », n° 298294.

A. Définition et champ d'application du référé précontractuel

Le Conseil des Communautés Européennes a adopté deux directives dites « recours » en 1989⁵⁰⁴ et 1992⁵⁰⁵, textes modifiés par une nouvelle directive du 11 décembre 2007 concernant l'amélioration de l'efficacité des procédures de recours en matière de passation des marchés publics⁵⁰⁶.

Ces directives ont été transposées en droit français, et le législateur a inséré dans le Code de Justice Administrative (CJA) de nouveaux articles afférents à la procédure du référé précontractuel : article L. 551-1 et suivants.

Les articles L. 551-1 à L. 551-4 concernent les contrats passés par les pouvoirs adjudicateurs ; les articles L. 551-5 à L.551-9 concernent les contrats passés par les entités adjudicatrices (non applicables aux SDIS sauf les articles L. 551-6 et L.551-7).

Article L. 551-1 : « *Le président du tribunal administratif, ou le magistrat qu'il délègue, peut être saisi en cas de manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles est soumise la passation par les pouvoirs adjudicateurs de contrats administratifs ayant pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures ou la prestation de services, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation, ou la délégation d'un service public. Le juge est saisi avant la conclusion du contrat* ».

⁵⁰⁴ Directive 89/665/CEE du Conseil, du 21 décembre 1989 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des procédures de recours en matière de passation des marchés publics de fournitures et de travaux, JO n° L 395 du 30/12/1989 p. 0033 – 0035.

⁵⁰⁵ Directive 92/13/CEE du Conseil, du 25 février 1992, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des règles communautaires sur les procédures de passation des marchés des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications.

⁵⁰⁶ Directive 2007/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 modifiant les directives 89/665/CEE et 92/13/CEE du Conseil en ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité des procédures de recours en matière de passation des marchés publics.

Les conditions posées par l'article L. 551-1 sont de trois ordres :

- I. Nécessité d'un contrat administratif ayant pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures ou la prestation de services, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation, ou la délégation d'un service public

Sont donc concernés par cette définition :

- Les marchés publics soumis au Code des marchés publics,
- Les marchés mentionnés au 2° de l'article 24 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au Code des marchés publics,
- Les contrats de partenariat soumis à l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004,
- Les baux emphytéotiques hospitaliers, soumis aux dispositions du Code de la santé publique,
- les concessions de travaux publics, régies par l'ordonnance n° 2009-864 du 15 juillet 2009,
- Les concessions domaniales, soumises au Code Général de la Propriété des Personnes Publiques, lorsqu'elles sont le support d'un des contrats administratifs entrant dans le champ du référé précontractuel.

- II. Nécessité d'un manquement aux règles de publicité et de mise en concurrence

Si tous les manquements ne peuvent être invoqués dans le cadre d'un référé précontractuel, il s'avère que le Conseil d'Etat interprète largement la notion de manquement aux règles de publicité et de mise en concurrence⁵⁰⁷.

⁵⁰⁷ CE, 2 juillet 1999, « SA Bouygues », req. 206749, CJEG 1999, p. 357 ; est recevable la contestation de la régularité de la commission d'appel d'offres.

Le Conseil d'Etat a aussi parallèlement entrepris de réduire le champ des personnes ayant intérêt à agir. Ainsi désormais, les personnes habilitées à agir sont celles qui ont un intérêt à conclure le contrat et qui sont susceptibles d'être lésées par ce manquement, auxquelles il faut rajouter le représentant de l'Etat dans le département, dans le cas où le contrat est conclu ou doit être conclu par une collectivité territoriale ou un établissement public local⁵⁰⁸ (Tel est le cas des SDIS).

En effet, dans l'arrêt « *SMIRGEOMES* » du 3 octobre 2008⁵⁰⁹, le Conseil d'État a estimé qu'une entreprise n'a un intérêt à agir dans le cadre du référé précontractuel, que si elle se prévaut de « *manquements qui, eu égard à leur portée et au stade de la procédure auquel ils se rapportent, sont susceptibles de l'avoir lésée ou risquent de la léser, fût-ce de façon indirecte en avantageant une entreprise concurrente* ». Le Conseil d'État a interprété ici de manière restrictive l'article L. 551-1 du Code de justice administrative sur la base duquel il était possible pour une entreprise d'agir, par le biais du référé précontractuel, alors même qu'aucun manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence ne l'avait lésée.

III. Nécessité de saisir le juge avant la conclusion du contrat

Le référé précontractuel est une procédure d'urgence instaurée dans le livre V du CJA. Comme l'ensemble des référés d'urgence présents dans le code, il doit satisfaire à une seule condition de fond : l'urgence. Celle-ci ayant été définie par la jurisprudence du Conseil d'Etat : la condition de l'urgence « *doit être regardée comme remplie lorsque la décision contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre* »⁵¹⁰.

L'article L. 551-1 du CJA, en faisant du référé précontractuel une procédure de référé spécifique, pose une condition particulière à l'exercice de celui-ci : saisir le juge administratif avant la conclusion du contrat. Condition en forme de lapalissade étant donnée l'intitulé

⁵⁰⁸ Art. L. 551-10 du CJA.

⁵⁰⁹ CE, 3 octobre 2008, « *Syndicat Mixte Intercommunal de Réalisation et de Gestion pour l'Élimination des Ordures Ménagères du Secteur Est de la Sarthe* » dit « *SMIRGEOMES* », n° 305420, CP-ACCP, n° 83, décembre 2008, p. 29.

⁵¹⁰ CE Sect., 19 janvier 2001, « *Confédération nationale des radios libres* », RFDA 2001, p. 378.

même du référé. En tout état de cause, si le contrat est signé, les recours qui s'ouvrent ne sont plus à rechercher dans l'article L. 551-1 du CJA⁵¹¹.

B. Les conséquences du référé précontractuel

Le juge amené à apprécier un référé précontractuel dispose donc d'un pouvoir préventif important.

L'article L. 551-2 du CJA donne l'étendue de ce « pouvoir » : *« I.-Le juge peut ordonner à l'auteur du manquement de se conformer à ses obligations et suspendre l'exécution de toute décision qui se rapporte à la passation du contrat, sauf s'il estime, en considération de l'ensemble des intérêts susceptibles d'être lésés et notamment de l'intérêt public, que les conséquences négatives de ces mesures pourraient l'emporter sur leurs avantages.*

Il peut, en outre, annuler les décisions qui se rapportent à la passation du contrat et supprimer les clauses ou prescriptions destinées à figurer dans le contrat et qui méconnaissent lesdites obligations.

II.-Toutefois, le I n'est pas applicable aux contrats passés dans les domaines de la défense ou de la sécurité au sens du II de l'article 2 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au Code des marchés publics.

Pour ces contrats, il est fait application des articles L. 551-6 et L. 551-7 ».

Le tribunal statue en premier et dernier ressort⁵¹², et dès sa saisine, le contrat ne peut plus être signé tant que la décision juridictionnelle n'a pas été rendue⁵¹³.

Le juge a donc des pouvoirs d'injonctions afin de pousser l'auteur des manquements à se conformer à ses obligations. En particulier, celui-ci a la possibilité de suspendre l'exécution de décisions ayant trait au contrat, ou même de prononcer des astreintes provisoires et/ou

⁵¹¹ CE, 3 novembre 1995, « *Chambre de commerce et de l'industrie de Tarbes et des Hautes-Pyrénées* », n° 157304, Rec. Lebon, p. 394.

⁵¹² Art. L. 551-3 du CJA.

⁵¹³ Art. L. 551-4 du CJA.

définitives en fonction du résultat. Il détient aussi un pouvoir de modulation, en ne prononçant pas les mesures s'il estime que celles-ci sont contraires à l'intérêt public⁵¹⁴.

Le juge peut enfin annuler des décisions qui se rapportent à la passation du contrat et même supprimer des « *clauses ou prescriptions destinées à figurer dans le contrat et qui méconnaissent lesdites obligations* ».

En tout état de cause, le juge doit statuer dans « *un délai de vingt jours sur les demandes qui lui sont présentées en vertu des articles L. 551-1 et L. 551-5* »⁵¹⁵.

Paragraphe 2 : La sanction des atteintes aux principes lorsque le contrat est en phase d'exécution

La sanction des manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence lorsque le contrat est en phase d'exécution va concerner deux cas distincts : le cas des personnes ayant un intérêt à agir et qui sont susceptibles d'être lésées par ce manquement (A) et le cas des tiers au contrat (B).

A. Le référé contractuel

Cette procédure est issue de la transposition de la directive européenne (Directive « Recours » du 11 décembre 2007⁵¹⁶) par l'ordonnance en date du 7 mai 2009⁵¹⁷. Elle a été codifiée aux articles L. 551-13 à L. 551-16 du Code de justice administrative.

Le référé contractuel vient compléter les recours qui peuvent être engagés dans le cadre d'une procédure de passation par les pouvoirs adjudicateurs ou les entités adjudicatrices, ou dans le cadre de contrats administratifs ayant pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures ou la prestation de services, avec une contrepartie économique constituée par un

⁵¹⁴ Art. L. 551-2, L. 551-6 et L. 551-7 du CJA.

⁵¹⁵ Art. R. 551-5 alinéa 1 du CJA.

⁵¹⁶ Précit. note 472.

⁵¹⁷ Ord. n° 2009-515 du 7 mai 2009 relative aux procédures de recours applicables aux contrats de la commande publique.

prix ou un droit d'exploitation, ou la délégation d'un service public. Il intervient donc dans la continuité de la procédure de référé précontractuel des articles L. 551-1 et suivants du CJA.

Comme le référé précontractuel, ce recours permet de remédier aux manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence. Il s'applique aux mêmes contrats et aux mêmes personnes ayant un intérêt à agir mais introduit cependant une restriction à l'article L. 551-14 alinéa 2 afin d'éviter un recours abusif au référé contractuel en cas d'échec d'un référé précontractuel. Le législateur a ainsi interdit l'exercice du référé contractuel au requérant qui aurait usé du référé précontractuel, à condition que le pouvoir adjudicateur ait respecté l'obligation de ne pas signer le contrat durant la procédure de référé précontractuel, et se soit conformé à la décision rendue dans ce cadre.

Les délais pour exercer ce recours sont les suivants⁵¹⁸:

- au plus tard le trente et unième jour suivant la publication d'un avis d'attribution du contrat ou, pour les marchés fondés sur un accord-cadre ou un système d'acquisition dynamique, suivant la notification de la conclusion du contrat ;
- en l'absence de publication d'avis ou de notification de conclusion du contrat, le recours doit être exercé au plus tard dans un délai de six mois à compter du lendemain du jour de la conclusion du contrat.

Ici aussi, les pouvoirs du juge des référés sont particulièrement étendus :

- il peut suspendre l'exécution du contrat pendant la durée de l'instance⁵¹⁹ ;
- il peut annuler le contrat en cas de manquements particulièrement graves du pouvoir adjudicateur dans la phase d'attribution ou de passation du marché pour les cas évoqués à l'article L. 551-18 du CJA ;
- il peut moduler sa sanction dans le cas où l'annulation du contrat se heurterait à une raison impérieuse d'intérêt général, sévèrement appréciée. L'article L 551-19 du Code de justice administrative prévoit alors des sanctions alternatives :

⁵¹⁸ Art. R. 551-7 du CJA.

⁵¹⁹ Art. L. 551-17 du CJA.

résiliation du marché (c'est-à-dire seulement pour l'avenir et non *ab initio*), réduction de sa durée, pénalité financière imposée au pouvoir adjudicateur d'un montant maximum de 20 % du montant HT du contrat.

Le juge saisi d'un référé contractuel doit en principe se prononcer dans un délai d'un mois à compter de sa saisine⁵²⁰, et cette ordonnance est uniquement susceptible d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat, dans un délai de 15 jours à compter de sa notification⁵²¹.

B. Les voies de recours ouvertes aux tiers au contrat

A côté du traditionnel recours contre les actes détachables nécessaires à la conclusion des conventions (II), la jurisprudence a créé un nouveau recours ouvert aux concurrents évincés contre un contrat administratif (I).

I. Le recours des concurrents évincés

Le juge du plein contentieux ne peut être saisi en principe que par les parties en raison de l'effet relatif des contrats⁵²². Ainsi, à la question qui lui était soumise, à savoir la recevabilité d'un tiers pour agir contre un contrat administratif, le Conseil d'État a pendant longtemps répondu par la négative.

En 2007, la haute juridiction est revenue sur sa position et a décidé de la création d'un nouveau recours contre le contrat pour certains tiers⁵²³. Afin d'assurer l'efficacité de ce nouveau recours et la sécurité juridique des cocontractants, le Conseil d'État avait prévu que les effets de sa jurisprudence dans le temps soit modulés et qu'elle n'ait pas d'effet rétroactif. Seuls les recours intentés par les concurrents évincés à partir de la décision seraient valables.

Mais l'Assemblée du Conseil d'État n'avait pas franchi entièrement le pas, tel que le proposait le rapporteur public, à savoir ouvrir ce recours à tous les tiers justifiant d'un droit lésé. La mention de « *concurrent évincé* » conduisait à exclure les usagers du service public, les contribuables, les membres des assemblées délibérantes locales, qui, pourtant, du fait de

⁵²⁰ Art. R. 551-9 du CJA.

⁵²¹ Art. R. 551-10 du CJA.

⁵²² A. BENABENT, *Droit des obligations*, Paris, Montchrestien, Lextenso, 2005. p. 182.

⁵²³ CE, Ass., 16 juillet 2007, « *Sté Tropic Travaux Signalisation* », n° 291545, rec. p. 360.

leur position, pouvaient avoir intérêt à agir contre le contrat administratif. Pour attaquer le contrat, il restait à ces autres tiers la voie classique, celle de l'acte détachable.

Cette restriction de l'ouverture du recours aux « *concurrents évincés* » s'expliquait dans la mesure où le Conseil d'État considérait que le litige qui lui était soumis, était un litige entre candidats à un marché, autrement dit qu'il s'agissait d'un moyen d'appliquer et de faire respecter le principe d'égalité devant la commande publique. Cependant, la jurisprudence ne pouvait qu'évoluer à l'avenir, en adoptant une définition plus extensive du tiers ayant intérêt à agir, comme elle l'a démontré par le passé.

Le « *concurrent évincé* » pouvait former devant le juge du contrat un « *recours de pleine juridiction, contestant la validité de ce contrat ou de certaines de ses clauses qui en sont divisibles, assorti, le cas échéant, de demandes indemnitaires* ».

Pour tempérer les ardeurs contentieuses de tout « *concurrent évincé* », le Conseil d'État, en consacrant la nouvelle voie de recours, a, dans un souci d'équilibre, ajouté des conditions qui témoignaient de son souci de ne pas porter une atteinte excessive à la stabilité des relations contractuelles.

En effet, la recevabilité du recours ne lui était plus possible contre les actes préalables détachables du contrat. En contrepartie de l'ouverture du nouveau recours offert au « *concurrent évincé* », celui-ci perdait le droit au recours existant auparavant et qui persistait pour les autres tiers. Cela permettait de protéger à la fois le recours lui-même et de ne pas donner à ces requérants deux voies de recours contre un seul et même contrat. Le Conseil d'État avait ainsi conjugué respect du droit au recours et impératif de sécurité juridique.

Un récent arrêt du 4 avril 2014⁵²⁴ a franchi le dernier pas en ouvrant à tous les tiers justifiant d'un intérêt lésé par un contrat administratif, la possibilité de contester sa validité devant le juge du contrat. Toutefois, afin de concilier le principe de légalité, auquel est soumise l'action administrative, avec la préoccupation de stabilité des relations contractuelles, les tiers ne pourront se plaindre que des illégalités particulièrement graves ou en rapport direct avec leur intérêt lésé.

⁵²⁴ CE, sect., 4 avril 2014 « *Département du Tarn et Garonne* », n° 358994.

II. La théorie des actes détachables

« Au début du siècle dernier, le doyen Hauriou comparait la théorie des actes détachables à une espèce de machine infernale capable de décomposer " *d'une façon méthodique, progressive et impitoyable tout devant elle* " »⁵²⁵.

Depuis 1905, le Conseil d'État admet que les tiers aux contrats puissent demander l'annulation des actes unilatéraux nécessaires à la conclusion des conventions, comme par exemple la délibération d'une assemblée qui autorise l'exécutif à les signer⁵²⁶. Les conséquences de ce contrôle sur le contrat lui-même sont, encore aujourd'hui, incertaines. Le mérite principal de cette procédure est de permettre aux électeurs, aux administrés, aux associations, d'exercer un contrôle citoyen sur des actes qui sont administratifs et participent donc à une activité d'intérêt général.

Mais depuis quelques années, le Conseil d'État développe une politique jurisprudentielle de sanctuarisation du contrat, que ce soit au stade de sa conclusion⁵²⁷ ou de son exécution⁵²⁸. La priorité est donnée à la stabilité des relations contractuelles et à la sécurité juridique.

Toutefois, si l'absence de transmission préalable au contrôle de légalité de la délibération autorisant l'exécutif à signer le contrat n'a pas d'incidence sur la régularité du contrat depuis l'arrêt « *Commune de Béziers* » précité, la jurisprudence considère que les « *manquements majeurs aux obligations de mise en concurrence* » sont une cause de nullité du contrat⁵²⁹.

Le contentieux administratif et communautaire lié au non-respect des règles issues des principes généraux de la commande publique est donc une réalité. Les SDIS se doivent, dans l'utilisation des différentes techniques contractuelles nécessaires à la valorisation de leur patrimoine, faire preuve de rigueur. L'acte non conforme aux principes dégagés par les différentes juridictions, sera sanctionné de manière plus ou moins forte, mais en tout état de cause sera fragilisé par ces manquements.

⁵²⁵ B.-F. MACERA, « Les actes détachables dans le droit public français », PULIM, 2002.

⁵²⁶ CE, 4 août 1905, « *Martin* », n° 14220, Rec. CE p. 749, concl. Romieu.

⁵²⁷ CE, 3 octobre 2008, « *SMIRGEOMES* », précit.

⁵²⁸ CE, 28 décembre 2009, « *Commune de Béziers* », n° 304802, AJCT 2010, p. 114.

⁵²⁹ TA de Cergy-Pontoise, 7 mai 2009, « *Société Sorema* », req. n° 0606836.

Voyons dans un second temps, le sort que réserve le droit pénal aux atteintes commises par les SDIS à ces règles (Chapitre 2).

Chapitre 2 : Le contentieux pénal lié au non-respect des règles issues des principes généraux du droit de la commande publique par les SDIS

Si le non-respect des règles issues des principes généraux de la commande publique par les SDIS peut avoir de graves conséquences sur le devenir des contrats passés par ces personnes publiques, il convient de s'intéresser dans une seconde section au sort que le droit pénal réserve aux atteintes commises par les personnes en charge de la gouvernance des établissements publics SDIS. En effet, si les divers manquements à la loi pénale ne pouvaient être traditionnellement commis qu'à travers le comportement de personnes physiques, l'entrée en vigueur, en 1994, du nouveau Code pénal⁵³⁰, a quelque peu complexifié la donne en permettant que deux catégories d'agent pénal puissent être aujourd'hui poursuivies : les personnes physiques (Section 1) mais aussi, nouveauté, les personnes morales (Section 2).

Section 1 : La responsabilité pénale des personnes physiques

Il convient donc de déterminer dans un premier temps quelles sont les personnes physiques responsables (§ 1) puis de voir quelles sont les infractions visées (§2).

Paragraphe 1 : Les personnes physiques responsables

En droit français, une personne physique peut engager sa responsabilité pénale lorsqu'elle a matériellement exécuté un acte que la loi interdit. Elle peut en être soit l'auteur matériel, soit le coauteur, soit le complice (A). Il faudra ensuite déterminer quelles sont les personnes au sein des SDIS qui sont susceptibles d'être mise en cause pénalement selon ces principes (B).

⁵³⁰ MAYAUD Y., GAYET C., *Code pénal*. Paris, Dalloz, 2012.

A. Les auteurs, coauteurs et complices

I. L'auteur

L'article 121-4 du Code pénal dispose qu'« *est auteur de l'infraction la personne qui commet les faits incriminés* ». L'auteur est donc celui qui a matériellement accompli les actes prohibés par la loi.

Ce texte doit être complété par l'article 121-1 du Code pénal qui édicte que « *Nul n'est responsable que de son propre fait* », ces dispositions impliquant que la responsabilité pénale collective n'est pas recevable.

II. Le coauteur

Le coauteur est d'abord un auteur et est puni en tant que tel.

Mais la pluralité d'auteurs est parfois un élément constitutif de l'infraction. Certaines infractions supposent en effet un groupement comme par exemple les groupements en vue de préparer des crimes contre l'humanité (art. 212-3 C. pénal), ou les attentats contre les institutions ou l'intégrité nationale (art. 412-2 C. pénal).

L'infraction est parfois purement fortuite : plusieurs personnes commettent ensemble une infraction qui aurait pu être commise par une seule. Chacun est auteur s'il remplit, par son activité personnelle, les conditions de l'infraction.

Parfois, la jurisprudence traite certains complices comme des auteurs à part entière. Ainsi, pour retenir la circonstance aggravante de réunion (vol commis à deux ou plusieurs selon l'ancien Code pénal), la Chambre criminelle considère que celui qui fait le guet est un coauteur⁵³¹.

Le coauteur est un auteur à part entière. Sa responsabilité pénale est personnelle et ne dépend pas de celles des autres coauteurs. Il peut être poursuivi seul.

⁵³¹ Cass. crim., 4 août 1927, S. 1927.I.23, note Roux.

III. Le complice

Pour être complice, la réunion de trois éléments⁵³² est nécessaire :

- Un fait principal punissable : ainsi la complicité de suicide n'est pas punissable car le suicide n'est pas une infraction. C'est la raison pour laquelle le législateur a parfois créé de nouvelles infractions, par exemple le délit de provocation au suicide de l'article 223-4 du Code pénal. Il n'est pas en revanche nécessaire que l'auteur du fait punissable ait été effectivement puni, il suffit que le fait commis soit punissable.

- Un acte matériel de complicité : l'article 121-7 Code pénal prévoit deux catégories d'actes de complicité : l'aide ou l'assistance et l'instigation. En effet, celui qui, par don, promesse, menace, abus d'autorité ou de pouvoir aura provoqué une infraction ou donné des instructions pour la commettre est complice de cette infraction. L'instigateur est traité comme un complice et non comme l'auteur de l'infraction. Encore faut-il que la provocation ait été directe et suivie d'effet, faute de quoi, elle ne sera pas punissable.

- Une intention de complicité : le complice doit agir en connaissance de cause, c'est-à-dire en connaissance de l'accomplissement par l'auteur du fait principal punissable.

Le complice est assimilé par le Code pénal à l'auteur principal du point de vue de la répression.

L'article 121-6 Code pénal dispose que « *sera puni comme auteur le complice de l'infraction* ». Les peines encourues par l'auteur et le complice sont donc les mêmes. La complicité de crime et de délit est toujours punissable.

⁵³² Art. 121-7 c. pén. : « *Est complice d'un crime ou d'un délit la personne qui sciemment, par aide ou assistance, en a facilité la préparation ou la consommation.*

Est également complice la personne qui par don, promesse, menace, ordre, abus d'autorité ou de pouvoir aura provoqué à une infraction ou donné des instructions pour la commettre ».

B. Les personnes au sein des SDIS susceptibles d'être mise en cause pénalement

La violation d'une disposition du Code des marchés publics ou d'un autre texte relatif à la commande publique peut être constitutive d'une infraction pénale. En effet, ces dernières années, les citoyens et l'opinion publique se sont montrés très attentifs quant à une certaine exigence de moralisation dans l'action administrative. Ainsi, à côté du contrôle administratif en vigueur, s'est développée une branche du droit pénal spécifique à la matière, et des délits spécifiques ont été instaurés par le législateur.

Ainsi, certains agents du SDIS sont susceptibles de voir leur responsabilité pénale mise en cause à l'occasion de la commission d'infractions et ce, alors même que la faute commise n'a pas le caractère d'une faute détachable du service⁵³³. Quel que soit sa qualité ou son statut, tout agent intervenant de manière déterminante dans la procédure de passation des marchés est susceptible de faire l'objet de poursuites pénales.

La commande publique est une opération souvent complexe nécessitant l'intervention de compétences diverses (administratives, techniques et juridiques) et de ce fait, entraîne la collaboration de plusieurs personnes. Il s'avère donc que plusieurs intervenants peuvent être mis en cause pénalement s'ils ont accompli des actes ayant influencé la prise de décision⁵³⁴.

Une atténuation existe cependant pour les agents des services ayant participé à l'opération. En effet, l'article 122-4 alinéa 2 du Code pénal énonce que « *n'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal* ».

Lorsque l'on étudie les procédures judiciaires et les décisions de justice rendues récemment en matière d'atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats à la commande publique et qui concernent les SDIS, il ressort que deux personnes appartenant à l'établissement public sont principalement visées. Il s'agit du Président du Conseil d'Administration du SDIS (PCASDIS) et du Directeur Départemental des Services d'Incendies et de Secours (DDISIS).

Ainsi, la chambre criminelle de la Cour de cassation a, dans un arrêt de 2007⁵³⁵, rejeté le pourvoi du PCASDIS de l'Indre contre un arrêt de la Cour d'appel de Bourges qui l'a

⁵³³ T. confl. du 14 janvier 1935, « *Thépaz* », Rec. Lebon, p. 224.

⁵³⁴ Cass. crim., 22 juin 1994, Bull. crim. n° 247.

⁵³⁵ Cass. Crim., 19 septembre 2007, n° 06-85003.

condamné pour délit de favoritisme. La Cour ayant conclu que « *attendu que, pour déclarer Daniel X... coupable de favoritisme, l'arrêt relève, par motifs propres et adoptés, que le prévenu a signé l'acte d'engagement du 1er août 1992 qui confiait le marché du centre de traitement des alertes du SDIS à la société TIC, avec, comme sous-traitant, la société TGA, alors que la commission d'appel d'offres ne s'était pas encore réunie pour choisir l'entreprise attributaire ; que les juges ajoutent, qu'à la suite de l'intervention du préfet de l'Indre lui ayant enjoint de retirer ce marché, le prévenu, qui suivait personnellement le déroulement de la procédure d'attribution de ce dernier et ne pouvait plus s'y impliquer directement, a demandé à Gérard Y..., titulaire d'une délégation de signature en vertu d'un arrêté du 17 juin 1985, de signer l'acte d'engagement du 5 novembre 1992 ; qu'ils retiennent également que le choix des sociétés TIC et TGA avait été fait avant la réunion de la commission d'appel d'offres, qui devait formaliser ce dernier par un vote ; que les juges en concluent que les sociétés TIC et TGA ont été déclarées attributaires par préférence aux autres candidats et en dehors de toute considération technique ou technologique, pour favoriser des entreprises locales dont l'un des dirigeants entretenait des relations personnelles avec Gérard Y...;*

Attendu qu'en l'état de ces seuls motifs, procédant de son pouvoir souverain d'appréciation, d'où il résulte que le prévenu a participé personnellement aux faits, en signant ou faisant signer, sur ses instructions, les actes d'engagement litigieux, peu important à cet égard qu'il ait ou non valablement délégué sa signature, et dès lors que le retrait d'un marché impose de lancer une nouvelle procédure, la cour d'appel a, sans excéder les limites de sa saisine, justifié sa décision ; ».

Les DDSIS ne sont pas à l'abri non plus, ainsi, à titre d'exemple, nous noterons la mise en examen fin 2009 d'un directeur départemental pour atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics. Cet officier supérieur a passé plusieurs heures en garde à vue avant d'être présenté à un juge d'instruction qui lui a signifié sa mise en examen du chef de favoritisme, et l'a placé sous contrôle judiciaire.

Si les personnes exerçant des fonctions de gouvernance sont par nature plus exposées, toutes les catégories d'agents publics peuvent néanmoins être concernées par une mise en cause pénale s'ils sont intervenus de manière déterminante dans la procédure de passation des marchés.

Paragraphe 2 : Les infractions visées

A. Les infractions commises lors de la passation de la commande publique

L'article 121-3 du Code pénal prescrit qu' « *il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre* ». Ce texte, fondamental en droit pénal, est quelque peu atténué par la jurisprudence qui considère que pour certains délits, l'intention coupable découle de la nature même de l'infraction. Ainsi, si l'intention en matière d'infractions aux règles de la commande publique est nécessaire, elle ne se traduit pas nécessairement par l'existence d'une volonté malveillante. Un agent public peut ainsi être poursuivi pénalement lorsque le juge constate la simple existence d'avantages injustifiés. L'élément intentionnel de l'infraction est présumé constitué dès lors qu'il est constaté un manquement aux règles garantissant la liberté d'accès et d'égalité des candidats à la commande publique, a fortiori s'agissant de professionnels⁵³⁶.

Le législateur a sanctionné les atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats à la commande publique en créant en 1991⁵³⁷ le délit d'octroi d'avantage injustifié. Le Code pénal, dans la section qu'il consacre aux manquements au devoir de probité, sanctionne d'autres comportements commis par des agents publics.

I. Le délit de favoritisme

L'article 432-14 du CP dispose qu' « *est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30000 euros d'amende le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou par toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public* ».

⁵³⁶ Cass. crim., 12 juillet 1994, Bull. crim. n° 280.

⁵³⁷ L. n° 91-03 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marché.

II. Le faux et usage de faux

Cette infraction est sanctionnée par l'article 441-1 du Code pénal : « *Constitue un faux toute altération frauduleuse de la vérité, de nature à causer un préjudice et accomplie par quelque moyen que ce soit, dans un écrit ou tout autre support d'expression de la pensée qui a pour objet ou qui peut avoir pour effet d'établir la preuve d'un droit ou d'un fait ayant des conséquences juridiques.*

Le faux et l'usage de faux sont punis de trois ans d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende ».

Dans ce cas, l'agent public a altéré la vérité de façon délibérée afin de tromper une partie.

III. La soustraction ou le détournement de biens

Ces comportements sont sanctionnés à l'article 432-15 alinéa 1 du Code pénal : « *Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, un comptable public, un dépositaire public ou l'un de ses subordonnés, de détruire, détourner ou soustraire un acte ou un titre, ou des fonds publics ou privés, ou effets, pièces ou titres en tenant lieu, ou tout autre objet qui lui a été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission, est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150000 euros d'amende ».*

Cette infraction consiste à soustraire des actes d'engagement, en tout ou partie, afin de fausser le jeu de la concurrence ou de minorer les dépenses publiques pour en détourner une partie, sous l'habillage de fausses factures.

B. Les infractions commises lors de la procédure de conclusion d'un marché public

Les infractions visées le sont à l'article 441-11 du Code pénal : « *Est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour elle-même ou pour autrui :*

1° Soit pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ;

2° Soit pour abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable ».

Il s'agit de la corruption passive et du trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique.

I. La corruption passive de personnes exerçant une fonction publique

Cette infraction est constituée lorsque la personne publique sollicite ou accepte un don, une offre ou une promesse (...) en vue d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte entrant directement ou indirectement dans le cadre de ses fonctions.

Le juge recherchera ici l'intention vénale chez l'agent et la simple sollicitation suffira à consommer l'infraction.

II. Le trafic d'influence

Cette infraction est constituée lorsque la personne publique use de son crédit ou de sa position en vue de faire obtenir d'une autorité publique ou d'une administration, des marchés ou toute autre décision favorable.

Section 2 : La responsabilité pénale du SDIS en tant que personne morale

Lorsqu'une personne physique commet une infraction dans l'exercice de ses fonctions de représentation d'une personne morale, elle peut être poursuivie personnellement, nous l'avons vu dans le précédent chapitre.

En ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales, il a été longtemps retenu que celles-ci bénéficiaient d'une irresponsabilité pénale totale. Responsables civilement, les personnes morales ne pouvaient pas l'être pénalement, avec comme principaux motifs que la peine ne pouvait pas remplir ses différentes fonctions et que la personne morale était dépourvue de volonté propre, l'infraction supposant toujours l'intervention d'une personne physique.

Le revirement s'est opéré avec l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal le 1er mars 1994, le législateur ayant admis à cette occasion la responsabilité pénale des personnes morales. Cependant cette responsabilité n'était pas tout à fait celle qui est applicable aux personnes physiques. En effet, l'article 121-2 alinéa 1 du Code pénal précise que « *les personnes morales, à l'exclusion de l'Etat, sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7, des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants.* ».

Il faut donc déterminer les infractions qui peuvent être commises par une personne morale (§ 1) pour ensuite étudier le régime de responsabilité (§ 2).

Paragraphe 1 : Les infractions visées

A l'origine, la loi avait posé un principe de spécialité : les personnes morales ne pouvaient être poursuivies pénalement que si un texte l'avait expressément prévu. Néanmoins, il ressortait de l'étude du Code pénal que de nombreux textes prévoyaient la responsabilité des personnes morales. La loi du 9 mars 2004⁵³⁸ a abandonné le principe de spécialité pour ne garder que la notion d'infractions « *commises pour leur compte, par leurs organes ou représentants* ».

⁵³⁸ L. n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation aux évolutions de la criminalité, JORF 10 mars 2004.

Ainsi, à titre d'exemple, le délit de favoritisme de l'article 432-14 précité ne prévoit pas expressément son application aux personnes morales mais en application de l'article 121-2 alinéa 1 du Code pénal, et sous réserve des exclusions des alinéas suivants, certaines personnes morales pourront engager leur responsabilité du chef de favoritisme.

Il en va donc ainsi de la plupart des infractions que les organes ou représentants de la personne morale ont commis pour leur compte.

Paragraphe 2 : Le régime de responsabilité applicable aux personnes morales de droit public

Dès l'origine, le législateur a entendu distinguer les personnes morales de droit privé et les personnes morales de droit public. Et au sein de ces dernières, toutes les catégories ne sont pas traitées de la même manière.

A. Le régime de responsabilité de l'article 121-2 du Code pénal

Les personnes morales de droit privé sont susceptibles d'être pénalement poursuivies sans dérogation possible. Il suffit pour cela que leur siège social soit situé en France.

Entrent notamment dans le champ d'application de la loi : les associations, les sociétés civiles ou commerciales, les groupements d'intérêt économique, etc....

Les personnes morales de droit public ont droit à un traitement quelque peu différent. En effet, la loi exclut totalement l'Etat du champ de cette responsabilité⁵³⁹. Et les collectivités territoriales (régions, départements, communes) et leurs groupements ne peuvent être poursuivis pénalement que pour des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public⁵⁴⁰.

⁵³⁹ Art. 121-2 alinéa 1.

⁵⁴⁰ Art. 121-2 alinéa 2 « *Toutefois, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public* ».

La responsabilité pénale de la personne morale suppose la réunion de deux conditions :

- L'infraction doit être commise pour le compte de la personne morale. Cela signifie que les infractions accomplies pour le compte du dirigeant ou d'une autre personne n'engage pas la responsabilité de la personne morale ;
- L'infraction doit être commise par les organes ou par les représentants de la personne morale⁵⁴¹. Ne sont pas inclus les salariés ou les préposés. La responsabilité pénale de la personne morale ne semble pas pouvoir être engagée par l'action d'un simple dirigeant de fait.

Concernant l'action publique, elle est exercée à l'encontre de la personne morale « *prise en la personne de son représentant légal à l'époque des poursuites* »⁵⁴².

La responsabilité pénale de la personne morale ne fait pas obstacle à la mise en cause de la responsabilité de personnes physiques. Comme l'enseigne l'article 121-2 al. 3 du Code pénal, « *la responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques, auteurs ou complices des mêmes faits* ».

B. Le cas particulier des SDIS

Les SDIS, dans la rédaction du nouvel article 121-2 du Code pénal, vont se retrouver dans une position délicate du fait de leur qualification juridique qui prête à discussion⁵⁴³.

Si l'on s'en tient à la qualification d'établissement public telle qu'elle est donnée aux SDIS par la loi fondatrice des SDIS de 1996, alors ces derniers peuvent engager leur responsabilité pénale selon les conditions de l'article 121-2 alinéa 1. Un SDIS pourra être poursuivi en tant que personne morale pour le délit de favoritisme commis pour son compte par un de ses organes ou représentants.

Cette situation paradoxale et inégalitaire au plus haut point est due à l'absence d'homogénéité des services d'incendie et de secours de notre pays. En effet, une application littérale de cet

⁵⁴¹ Voir sur cette délicate question : J.-P. VIAL, « *Responsabilité pénale des personnes morales : l'imputation revient sur le devant de la scène* », Gaz. Pal. 19 septembre 2013, n° 262, p. 10.

⁵⁴² Art. 706-43 du Code de procédure pénale

⁵⁴³ V. Partie Liminaire.

article du Code pénal aboutit à ce que les services d'incendie et de secours relevant de la compétence directe de l'Etat soient pénalement irresponsables (alinéa 1) : tel sera le cas pour la Brigade des Sapeurs-Pompiers de Paris ou les Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile (UIISC). La solution sera quasi identique pour les corps communaux de sapeurs-pompiers qui relèvent de la compétence des communes et qui sont donc irresponsables pénalement eux aussi, car leur activité n'est pas susceptible de faire l'objet d'une délégation, en vertu du principe que « *la police administrative ne se délègue pas* » (alinéa 2). A l'inverse, les SDIS, personnes morales de droit public autres que l'Etat et que les collectivités territoriales ou leurs groupements, s'exposent particulièrement à des poursuites pénales puisque leur responsabilité pénale pourra être pleinement recherchée. Un des effets surprenant de ce texte est qu'une même faute dommageable n'aura pas les mêmes conséquences en fonction du statut de l'agent qui l'aura commise : pompier communal, agent de l'Etat ou sapeur-pompier d'un SDIS. Ce dernier pourra engager la responsabilité pénale de l'établissement public par son comportement lors d'une intervention alors que pour des faits similaires, son homologue militaire ou pompier communal ne le pourra pas.

Et il faut bien avouer que la jurisprudence, certes peu nombreuse en matière de SDIS, ne nous aide pas à y voir plus clair. Si dans certains cas, les magistrats font confiance à la qualification légale donnée aux SDIS et déclarent ainsi ces derniers responsables pénalement⁵⁴⁴, d'autres juges voient dans les SDIS des groupements de collectivités échappant à toute responsabilité pénale⁵⁴⁵.

En conclusion, il convient de retenir que la responsabilité pénale des SDIS peut être recherchée sur la base de l'article 121-2 du Code pénal. Les infractions commises par les représentants ou organes du SDIS étant le facteur déclenchant de cette responsabilité.

Les atteintes aux règles de la commande publique étant sanctionnées sévèrement par les magistrats, elles pourront servir de levier pour attirer le SDIS personne morale, à la procédure engagée.

⁵⁴⁴ TC Chambéry, 21 septembre 2007, n° 1176/2007, préc.

⁵⁴⁵ Cass. crim., 3 mars 2009, n° 08-85.720, préc.

Conclusion de la partie II

Valoriser le patrimoine immobilier des SDIS apparaît donc comme une nécessité en cette période de budget contraint. L'impulsion en ce sens doit être double car elle impose des choix stratégiques. Les élus au conseil d'administration doivent prendre le virage de la décision politique de la valorisation et les techniciens réaliser sa mise en œuvre afin de diminuer les carences dans la gestion patrimoniale immobilière des SDIS.

L'engagement des SDIS sur la voie de l'efficacité passera nécessairement par une gestion dynamique de leur patrimoine immobilier. Les enjeux sont importants et il en va de la survie même des établissements publics.

Valoriser, c'est redonner de l'autonomie aux SDIS, mais c'est aussi faire baisser les coûts liés à l'immobilier, poste de dépenses important sur les budgets, en rationalisant la consistance de ce patrimoine.

Valoriser permet aussi d'améliorer l'exploitation, notamment en favorisant l'entretien préventif et la réflexion sur les attentes et les besoins.

Valoriser, c'est aussi sécuriser les situations juridiques et être garant d'une meilleure politique publique en matière de sécurité civile sur les territoires, en adaptant le patrimoine immobilier en fonction des besoins.

C'est pourquoi, valoriser le patrimoine immobilier doit être une des priorités dans la gouvernance des SDIS pour la prochaine décennie.

Conclusion générale

L'étude de la consistance du patrimoine immobilier des SDIS a démontré qu'il était nécessaire pour ces personnes publiques spécialisées de ne pas céder à l'inertie en la matière, ni à la tentation du laisser-faire.

En effet, il nous semble impératif que les questions touchant au sort du patrimoine immobilier soient au cœur même des préoccupations des personnes en charge de la gouvernance des SDIS, à l'identique de celles concernant les personnels ou les matériels opérationnels.

Si les sapeurs-pompiers ne sont pas des nouveaux venus dans le paysage administratif français, il n'en est pas de même des Services Départementaux d'Incendie et de Secours. Ceux-ci ont été souhaités et voulus comme le point de départ d'un grand service public de secours moderne et ambitieux par la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendies et de secours.

Et même si la situation actuelle est la résultante combinée de l'histoire tumultueuse des sapeurs-pompiers et d'un positionnement discutable des SDIS dans le paysage administratif français, ce serait une grave erreur que de continuer à subir ce patrimoine reçu lors des opérations de transfert qui ont suivi la promulgation de la loi fondatrice. Si la gestion en « *bonus pater familias* » ne doit pas être totalement rejetée, notamment en raison de la domanialité publique de la plupart des biens, ne pas valoriser le patrimoine immobilier reçu n'est pas non plus de bonne gouvernance nous semble-t-il.

En effet, la diminution des ressources financières des collectivités locales est venue accentuer un phénomène, déjà présent depuis quelques années, celui de la critique à peine voilée sur le coût des SDIS. La « départementalisation » a coûté cher, notamment du fait de l'ensemble des opérations qu'il a été nécessaire d'effectuer sur les biens immobiliers. La remise à niveau du parc de casernes et la création de bâtiments destinés à accueillir les services supports des SDIS a eu un coût important, qui a été absorbé en grande partie par les Conseils Généraux, les SDIS n'étant pas des établissements publics fiscalisés.

Les propositions émises dans cette étude engendrent deux conséquences pour les SDIS : l'une directe, l'autre indirecte.

La première consiste pour ceux-ci à choisir et non à subir leur politique patrimoniale. En choisissant cette voie, les enjeux ne sont pas négligeables pour la personne publique :

Financièrement tout d'abord. Le travail effectué sur la détermination de la consistance du patrimoine immobilier des SDIS et celui de sa mise en valeur vont permettre non seulement d'améliorer la connaissance en profondeur de ses différents aspects, mais aussi de réduire les coûts afférents, notamment en maîtrisant l'investissement et en rationalisant son contenu.

Ensuite, en ce qui concerne l'exploitation quotidienne des immeubles, cette gestion dynamique va permettre de maîtriser les coûts directs et indirects, tendant ainsi vers l'efficience tant recherchée par les personnes publiques ces dernières années.

Le travail mené en ce sens va aussi favoriser l'amélioration de la sécurité juridique des montages contractuels réalisés, mais aussi de l'établissement SDIS lui-même, en sécurisant les actes et les personnes concourant à leur production.

Enfin, en permettant la mise en adéquation des besoins et des ressources, on améliore les politiques publiques menées en matière de sécurité civile.

La conséquence indirecte d'opter pour une telle politique patrimoniale tient au fait que la réappropriation par un SDIS de son patrimoine immobilier, notamment en devenant propriétaire de certains de ses immeubles, participe à satisfaire au critère d'autonomie des établissements publics qui parfois, voire souvent, fait défaut.

Les SDIS doivent donc s'engager sur la voie de la réflexion en ce qui concerne la teneur de leur patrimoine immobilier mais aussi sur la façon dont il doit être traité par l'établissement. La politique bâtiminaire menée doit se baser sur un état des lieux complet, à la fois juridique et comptable, afin d'amener les responsables des SDIS, qu'ils soient élus ou techniciens, vers les solutions les plus efficaces en la matière.

Annexes

Annexe 1 : Délibération du CASDIS du Puy de Dôme du 21 juin 2012 fixant la politique patrimoniale du SDIS.

Annexe 2 : Modèle de délibération cession en la forme administrative – SDIS du Puy de Dôme.

Annexe 3 : Modèle pour commune – Délibération n° 1- Cession sous forme acte notarié.

Annexe 4 : Estimation immobilière - France Domaine

Annexe 5 : Convention de transfert du CPI Saint-Priest Bramefant, SDIS du Puy de Dôme.

Annexe 6 : Convention de partage des charges entre le SDIS du Puy de Dôme et la commune de Saint-Clément de Régnat.

Annexe 7 : Mandat de représentation pour faire réaliser au nom et pour le compte du SDIS du Morbihan les travaux de construction du centre d'incendie et de secours de Ploemeur.

Annexe 8 : Bail emphytéotique administratif – SDIS 24.

Annexe 1

**SERVICE DEPARTEMENTAL
D'INCENDIE ET DE SECOURS
du PUY-DE-DOME**
143, avenue du Brézet
63100 CLERMONT-FERRAND

DELIBERATION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU SDIS

Séance ordinaire du 21 juin 2012

Nombre de membres en exercice : 23	Nombre de membres représentés : 3
Nombre de membres présents à la séance : 17	Nombre de votants : 17
Date de la convocation : 12 juin 2012	

N° 7 POLITIQUE PATRIMONIALE DU SDIS Acquisition en pleine propriété des terrains et casernements mis à disposition par les communes et EPCI

L'AN DEUX MILLE DOUZE, le 21 juin à 14 h 30, le Conseil d'administration du Service Départemental d'Incendie et de Secours du Puy-de-Dôme, dûment convoqué, s'est réuni en session ordinaire à la Salle d'Assemblée du Conseil général, sous la présidence de M. Jean-Yves GOUTTEBEL, président du Conseil d'administration.

PRESENTS :

Membres ayant voix délibérative :

Titulaires : M. Jean-Yves GOUTTEBEL, M. Jean-Claude DAURAT, M. Jacques CURE, M. Luc CHAPUT, Mme Michèle ANDRE, M. Claude BOILON, M. Gérard BRUGIERE, Mme Annie CHEVALDONNE, Mme Pierrette DAFFIX-RAY, M. Jean HOUILLON, Mme Marie-Claude MILON, M. Bertrand PASCIUTO, M. Simon RODIER, M. Jean-Claude ZICOLA.

Suppléants : M. Maurice BATTUT, M. Jean-Paul MORVAN, M. André WILLS.

Membres ayant voix consultative :

M. le colonel BODELLE, M. le commandant GUERET, M. le major BARILI.

Sapeurs-pompiers élus : M. le commandant BENEDICT, M. le lieutenant JURY, M. le lieutenant RODARY.

Membre de droit : M. le préfet de la région Auvergne représenté par M. Clément ROUCHOUSE, Directeur de Cabinet.

Membre qualifié : M. LABARRE, payeur départemental.

ABSENTS OU EXCUSES :

Titulaires : M. Roland BLANCHET, M. Jean-Marc BOYER, M. Jacquie DOUARRE, M. Michel GIRARD, Mme Nicole KACEDAN, M. Jacques PRIVAL, M. Daniel ROUX, M. Bernard SAUVADE, M. Luc TIXIER.

Sapeurs-pompiers élus : M. le commandant CUBIZOLLES.

M. Simon RODIER est désigné comme secrétaire de séance.

Par délibérations en date des 25 juin et 12 novembre 2009, le Conseil d'administration du SDIS a défini une nouvelle politique patrimoniale consistant à acquérir, pour 1 euro symbolique, les terrains d'assiette des nouveaux casernements et les bâtiments qui ont reçu, ou vont recevoir, des travaux dont le montant est à la fois supérieur à 100 000 euros et à la valeur vénale du bien mis à disposition.

Il restait à statuer sur les cas où le montant des travaux était supérieur à 100 000 euros mais où la valeur vénale du casernement concerné était elle-même supérieure à la somme des travaux engagée par le SDIS. La caserne de Clermont-Ferrand en est le meilleur exemple.

Par ailleurs, il est constaté aujourd'hui que des communes sollicitées aux fins de céder la caserne existante n'ont pas pris la peine de répondre après plusieurs mois, et malgré les relances qui ont été faites pour certaines. Seule une commune a fait connaître qu'elle ne souhaitait s'engager dans la cession demandée par le SDIS.

Devant tant d'incertitudes, il est à convenir de positions plus tranchées quant aux modalités de saisine des communes et pour ce qui concerne la mise en œuvre des travaux envisagés sur les biens qui font l'objet d'une demande de cession.

Conditions relatives aux demandes de cession

☞ Pour les cas où le montant des travaux était supérieur à 100 000 euros mais où la valeur vénale du casernement concerné était elle-même supérieure à la somme des travaux engagée par le SDIS, il est proposé de demander la cession des bâtiments existants.

Une exception cependant, la caserne de Clermont-Ferrand qui ne fera pas l'objet d'une demande de cession. En effet, ce groupe de bâtiments est constitué principalement de logements que le SDIS n'a pas vocation à acquérir en pleine propriété. Par ailleurs, une démarche a été entreprise auprès de la ville de Clermont-Ferrand pour libérer à terme (5 à 10 ans) ces bâtiments d'habitation.

Les modalités prévues en matière de demande de cession par les délibérations prises en 2009 sont maintenues.

Modalités de saisine des communes

☞ Les demandes de cession adressées aux maires concernés seront désormais envoyées par lettre recommandée avec avis de réception

☞ L'ensemble des communes concernées sera sollicité d'ici le 1^{er} août 2012 par les services de la DAF de façon à ce qu'une liste des cessions potentielles puisse être établie au 1^{er} novembre 2012. Une relance sera également adressée aux communes qui n'ont pas répondu à une première sollicitation. A partir de là, le GSLT pourra avoir une vision plus claire pour préparer son programme d'investissement bâtementaire pour l'année 2013. De même, les opérateurs comptables pourront déterminer l'imputation qu'il convient d'utiliser pour ce qui tient des travaux en cours.

Position de principe

Pour les cas où la demande de cession resterait sans réponse pendant plus de trois mois ou si la réponse s'avérait négative, il s'agit d'adopter une position de principe claire.

☞ Il est convenu que le SDIS fera en sorte de s'en tenir aux obligations de travaux qui s'inscrivent dans les conventions de mise à disposition.

- Ainsi, le SDIS prendra à sa charge l'ensemble des mesures conservatoires pour restituer le bâtiment dans le même état que celui constaté lors de sa mise à disposition. Seuls ces travaux seront entrepris.

- Si la situation l'impose, le SDIS engagera les travaux assurant le respect des textes relatifs aux domaines de la sécurité et de l'hygiène.

☞ D'ici fin 2012, un courrier sera envoyé à chaque maire pour l'informer des dispositions prises par le SDIS pour ce qui concerne le bien mis à sa disposition. Il lui sera expliqué que cette position ne changera que dans l'hypothèse où le SDIS ferait l'acquisition du casernement, ou du terrain, cela pour un euro symbolique.

Conditions de retour

☞ Dans l'ensemble des cas de cession, il sera proposé d'indiquer les conditions de retour aux communes qui seront, bien entendu, identiques pour chacune d'elle.

• Au moment du retour à la commune, l'évaluation du bien cédé par le SDIS réalisée par France Domaine sera diminuée du montant correspondant à la valeur vénale estimée à l'occasion de la cession initiale. Le montant de la valeur vénale établi sera actualisé au regard de l'érosion monétaire due à l'inflation, le dernier indicateur connu (ensemble hors tabac 4018E) publié par l'INSEE au moment de l'évaluation par France Domaine étant la base de cette actualisation.

• Ces conditions de retour s'appliqueront également aux communes qui ont déjà cédé un terrain ou un bâtiment à usage de caserne.

Ce rapport a reçu un avis favorable du Bureau.

DELIBERATION

Après en avoir débattu, le Conseil d'administration décide, à l'unanimité :

- de convenir que dès que le montant des travaux, déjà réalisés ou envisagés, est supérieur à 100 000 euros, et peu importe la valeur vénale du bien mis à disposition, les communes concernées seront sollicitées pour céder le casernement. La caserne de Clermont-Ferrand n'est pas concernée par cette disposition en tant qu'elle fera l'objet,
- d'engager systématiquement une demande de cession auprès des communes concernées par des travaux ayant été réalisés et qui n'ont pas encore été sollicitées selon les modalités définies dans ce rapport et dans les délibérations prises le 25 juin et 12 novembre 2009,
- d'engager systématiquement une demande de cession auprès des communes concernées par des aménagements projetés afin de réaliser le transfert de propriété en préambule à la réalisation des travaux,
- de convenir qu'après trois mois sans réponse ou en cas de réponse négative, le SDIS s'en tiendra à réaliser uniquement des travaux à vocation conservatoire ou imposés par les règles d'hygiène et de sécurité,
- de valider les conditions de retour proposées et de dire qu'elles s'appliqueront également aux communes pour lesquelles la procédure de cession, d'un terrain ou d'une caserne, a déjà été réalisée.

Fait et délibéré, les jour, mois et an que dessus.
Pour copie conforme

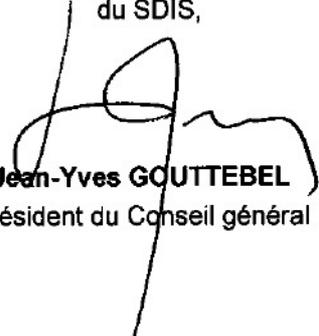
Clermont-Ferrand, le 16 JUL. 2012

REÇU A LA PREFECTURE
DU PUY-DE-DOME

Le président du Conseil d'administration
du SDIS,

17 JUL. 2012

AERONDISSEMENT DE CLERMONT-FD


Jean-Yves GOUTTEBEL
Président du Conseil général

Transmis au représentant de l'Etat :
Le 17 JUL. 2012
n° 9265
Publié ou Notifié
le

Annexe 2

COMMUNE DE XXXXX

**EXTRAIT DU REGISTRE DES
DELIBERATIONS DE LA COMMUNE DE XXXXXX**

Séance ordinaire du xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Nombre de membres en exercice :	Nombre de membres représentés :
Nombre de membres présents à la séance :	Nombre de votants :
Date de la convocation :	

N°

Cession du centre de secours au SDIS du Puy-de-Dôme

(article L.2241-1 du CGCT)

L'AN DEUX MILLE DOUZE, le à , le Conseil municipal, dûment convoqué, s'est réuni en session ordinaire, sous la présidence de M./Me, Maire.

PRESENTS :

EXCUSES :

- Titulaires :
- Membre avec voix consultative :

M.xxxxxxxxxxxxxx est désigné comme secrétaire de séance.

M. le Maire informe le conseil municipal de la réforme de la politique patrimoniale engagée par le SDIS du Puy-de-Dôme (SDIS63). Celle-ci consiste notamment à acquérir en pleine propriété

- le terrain sur lequel le SDIS a (ou va) construire un bâtiment

- le terrain d'assiette et le bâtiment mis à disposition du SDIS par la commune sur lequel le SDIS a (ou va) effectuer des travaux ou extensions dont le montant est supérieur à 100 000 €.

A la logique de mise à disposition des terrains et des bâtiments par les communes et EPCI succède donc une cession en pleine propriété, cession qui se fera à titre gratuit sous la forme du versement d'un euro symbolique.

Dans l'hypothèse où le SDIS devait être conduit à ne plus utiliser ces biens immobiliers où il a fortement investi, il pourrait les vendre ou les louer du fait qu'il est devenu propriétaire des terrains sur lesquels ils ont été édifiés. Si la commune souhaite acquérir le bien, des conditions de retour ont été arrêtées par le Conseil d'Administration du SDIS afin de tenir compte de la cession faite à l'euro symbolique au profit du SDIS. Ainsi, est-il prévu qu'au moment du retour à la commune, l'évaluation du bien cédé par le SDIS réalisée par France Domaine sera diminuée du montant correspondant à la valeur vénale estimée à l'occasion de la cession initiale. Le montant de la valeur vénale établi sera actualisé au regard de l'érosion monétaire due à l'inflation, le dernier indicateur connu (ensemble hors tabac 4018E) publié par l'INSEE au moment de l'évaluation par France Domaine étant la base de cette actualisation

Par courrier en date du xx xx 2012, le Président du SDIS a fait connaître le projet XXXXXXXXXXXXXXXX , pour un montant estimé à xxx xxx € TTC. Il a donc souhaité que la commune puisse céder pour l'euro symbolique au SDIS du Puy-de-Dôme à la fois la parcelle cadastrée en section XX n° XX, d'une superficie de X m² et le Centre d'Incendie et de Secours implanté sur ladite parcelle. Ce tènement et le bâti existant ont été évalués à XXX euros selon l'avis, ci-joint, établi par le Services du Domaine-France Domaine.

Les frais afférents uniquement à l'établissement de l'acte de cession seront supportés par le SDIS63

Il est proposé de

- valider la cession pour un euro symbolique
- valider les conditions d'un éventuel retour à la commune
- convenir du choix d'une cession par acte authentique en la forme administrative

Dans ce cadre, le maire est habilité à recevoir et à authentifier de tels actes, et il ne peut déléguer ces pouvoirs. En conséquence, le maire ne peut signer l'acte en tant que cocontractant.

Dès lors, il importe pour la passation d'un tel acte que le conseil municipal désigne, par délibération, l'un des adjoints et autorise ce dernier à signer l'acte à intervenir.

- Monsieur le Maire propose au conseil municipal de donner pouvoir à, M./Mme ..., adjoint au Maire, afin qu'il puisse signer l'acte authentique ainsi que toutes les pièces à intervenir pour la bonne exécution de la présente décision

DELIBERATION

Après en avoir entendu l'exposé du Maire et en avoir délibéré, le Conseil municipal, à l'unanimité (selon) :

- accepte de céder, en pleine propriété et pour un euro symbolique, au Service Départemental d'Incendie et de Secours du Puy-de-Dôme (SDIS63) la parcelle cadastrée en section XX n° XX, d'une superficie de X m² ainsi que le Centre d'Incendie et de Secours qui est implanté sur ladite parcelle, évaluée à XXX euros selon l'avis établi par le Service du Domaine-France Domaine joint à la délibération.
- convient du choix d'une cession par acte passé sous la forme administrative qui sera authentifié par M. / Mme ,Maire
- autorise la signature de l'acte afférent
- donne pouvoir à Monsieur/Madame, adjoint(e) au Maire, pour signer l'acte dont il s'agit ainsi que toutes les pièces à intervenir pour la bonne exécution de la présente décision

Pièces à joindre : Avis des services des Domaines, extrait du plan cadastral, document d'arpentage si détachement de la parcelle originale ou division

Annexe 3

COMMUNE DE XXXXXXXXXXXXXXXXX

EXTRAIT DU REGISTRE DES

DELIBERATIONS DE LA COMMUNE DE XXXXXXXXXXXXXXXXX

Séance ordinaire du xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Nombre de membres en exercice :	Nombre de membres représentés :
Nombre de membres présents à la séance :	Nombre de votants :
Date de la convocation :	

N°

Gestion de l'actif bâtiminaire communal

Cession du centre de secours au SDIS du Puy-de-Dôme

(article L.2241-1 du CGCT)

L'AN DEUX MILLE xxxxxxxx, le xxxxxxxx à xxxxxxxx , le Conseil municipal, dûment convoqué, s'est réuni en session ordinaire, sous la présidence de M./Mme xxxxxxxx, Maire.

PRESENTS :

EXCUSES :

- Titulaires :
- Membre avec voix consultative :

M. xxxxxxxxxxxxxxxx est désigné comme secrétaire de séance.

M. /Mme le Maire informe le Conseil municipal de la réforme de la politique patrimoniale engagée par le SDIS du Puy-de-Dôme (SDIS63). Celle-ci consiste notamment à acquérir en pleine propriété

- le terrain sur lequel le SDIS a (ou va) construire un bâtiment

- le terrain d'assiette et le bâtiment mis à disposition du SDIS par la commune sur lequel le SDIS a (ou va) effectuer des travaux ou extensions dont le montant est à la fois supérieur à 100 000 € et à la valeur vénale du bien mis à disposition.

A la logique de mise à disposition des terrains et des bâtiments par les communes et EPCI succède donc une cession en pleine propriété, cession qui se fera à titre gratuit sous la forme du versement d'un euro symbolique.

Ainsi, dans l'hypothèse où le SDIS devait être conduit à ne plus utiliser ces biens immobiliers où il a fortement investi, il pourrait les vendre ou les louer du fait qu'il est devenu propriétaire des terrains sur lesquels ils ont été édifiés. Si la commune souhaite acquérir le bien, des conditions de retour ont été arrêtées par le Conseil d'administration du SDIS afin de tenir compte de la cession faite à l'euro symbolique au profit du SDIS. Ainsi, est-il prévu qu'au moment du retour à la commune, l'évaluation du bien cédé par le SDIS réalisée par France Domaine sera diminuée du montant correspondant à la valeur vénale estimée à l'occasion de la cession initiale. Le montant de la valeur vénale établi sera actualisé au regard de l'érosion monétaire due à l'inflation, le dernier indicateur connu (ensemble hors tabac 4018E) publié par l'INSEE au moment de l'évaluation par France Domaine étant la base de cette actualisation

Par courrier en date du XXXXXXXXXXX, M. Jean-Yves GOUTTEBEL, Président, a souhaité que la commune puisse céder pour l'euro symbolique au SDIS du Puy-de-Dôme à la fois la parcelle cadastrée en section XX n° XX, d'une superficie de X m² et le Centre d'Incendie et de Secours implanté sur ladite parcelle. Ce tènement et le bâti existant ont été évalués à XXX euros selon l'avis, ci-joint, établi par les services des Domaines.

Les frais afférents uniquement à l'établissement de l'acte de cession seront supportés par le SDIS63.

Il est proposé de

- valider la cession pour un euro symbolique par acte notarié ;
- valider les conditions d'un éventuel retour à la commune.

DELIBERATION

Après en avoir entendu l'exposé du Maire et en avoir délibéré, le Conseil municipal, à l'unanimité (selon) :

- accepte de céder, en pleine propriété et pour un euro symbolique, au Service Départemental d'Incendie et de Secours du Puy-de-Dôme (SDIS63) la parcelle cadastrée en section XX n° XX, d'une superficie de X m² ainsi que le Centre d'Incendie et de Secours qui est implanté sur ladite parcelle, évaluée à XXX euros selon l'avis établi par les services des Domaines joint à la délibération.

Pièces à joindre : Avis des services des Domaines, extrait du plan cadastral, document d'arpentage si détachement de la parcelle originale ou division

Annexe 4



DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES
DIRECTION RÉGIONALE DES FINANCES PUBLIQUES
D'Auvergne et du Département du Puy-de-Dôme
PÔLE GESTION PUBLIQUE
DIVISION MISSIONS DOMANIALES
SERVICE CONSEIL AUX COLLECTIVITÉS LOCALES
2, rue Gilbert Morel
63033 CLERMONT-FERRAND CEDEX 1
TÉLÉPHONE : 04 73 43 10 00
MÉL. : lgdomaine063@dgfip.finances.gouv.fr

Clermont-Ferrand, le 16 mai 2012

Monsieur le Maire
Hôtel de Ville
10, rue de l'Hôtel de Ville
63140 Châtel Guyon

DIVISION MISSIONS DOMANIALES
Centre des Finances publiques
boulevard Berthelot
63033 CLERMONT-FERRAND CEDEX 1
Réception sur rendez-vous
Affaire suivie par : Pascal BOUCHERON
Mél : prénom.nom@dgfip.finances.gouv.fr
Téléphone : 04 73 43 21 44
Télécopie : 04 73 43 21 40
Réf : 2012-103 V 0854

Objet : Estimation immobilière
Référence : Votre lettre du 11 mai 2012
Affaire suivie par Lydia BONGARD

Monsieur le Maire,

En réponse à votre lettre visée en référence, vous avez sollicité l'avis du service des Domaines sur valeur d'un ensemble de parcelles cadastrées sur la commune de Châtel-Guyon, section AD n° 836, 834, 832, 830, 828, 1029, 1027, 154, 152 et 149p.

Au POS, ces biens sont inclus en zone Ue.

La cession de ces terrains pour l'Euro symbolique, n'appelle aucun commentaire.

La valeur vénale de ces parcelles, pour la détermination du salaire du conservateur, ressort à 2 800 €.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'assurance de ma considération distinguée.

Pour le Directeur régional,
et par délégation,

L'Inspecteur

Pascal BOUCHERON

Annexe 5

REPUBLIQUE FRANCAISE

SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DU PUY-DE-DOME

CORPS DEPARTEMENTAL DE
SAPEURS-POMPIERS

**CONVENTION DE TRANSFERT AU SDIS DU PUY-DE-DOME
DU C.P.I. DE : *Saint PRIEST-BRAMEFANT***

Entre :

- d'une part le Service Départemental d'Incendie et de Secours du Puy-de-Dôme (dénommé ci-après "SDIS 63") représenté par le Président de son Conseil d'Administration,
- et d'autre part la commune de *St PRIEST-BRAMEFANT* représenté par son maire, et dénommé ci-après "la collectivité".

Vu :

- Le code général des collectivités territoriales et notamment les articles L 1424, R 1424 et suivants,
- La délibération du conseil d'administration du Service Départemental d'Incendie et de Secours du 7 novembre 2002 relative à l'organisation territoriale,
- La délibération du conseil d'administration du Service Départemental d'Incendie et de Secours lors de sa réunion en date du 23 décembre 2004,
- La délibération du Conseil Municipal, lors de sa réunion en date du ...*29 septembre 2005*...

IL EST CONVENU CE QUI SUIV

Article 1^{er} : date d'effet de la convention

La présente convention prend effet à la date du premier jour du trimestre suivant sa transmission au contrôle de légalité, soit le...*C.I. 01.2006*.....

A cette date, la dissolution du corps communal est demandée à M. le Préfet afin que tous les moyens le composant soient intégrés au SDIS 63 et rattachés sous forme de C.I. au centre de secours de RANDAN.

LES SAPEURS-POMPIERS VOLONTAIRES

Article 2 : Les personnels concernés

Sont concernés les sapeurs-pompiers volontaires du C.P.I. en activité à la date du jour précédant la date d'effet de la convention, régulièrement engagés et inscrits au registre matricule du corps. Chaque Sapeur-Pompier volontaire ne peut-être transféré que s'il est en règle au regard de sa situation médicale en étant à jour de ses visites médicales obligatoires, de ses vaccinations et être dans une des situations d'aptitude suivantes :

- aptitude sans réserve,
- aptitude limitée,
- inaptitude temporaire.

Les Sapeurs-Pompiers qui ne seraient pas à jour, auront toutefois un délai de 2 mois pour la régularisation de leur situation.

L'état nominatif des personnels concernés est présenté en annexe.

Les personnels sont transférés à la date d'effet de la présente convention.

Article 3 : Les obligations de la collectivité

A compter du transfert, la collectivité s'engage, dans la mesure du possible, à permettre et faciliter la disponibilité des personnels concernés afin de participer aux activités opérationnelles, aux actions de formation et notamment lorsque ces derniers sont des employés communaux.

Article 4 : Les obligations du SDIS 63

Le SDIS 63 accepte le transfert à son corps départemental des personnels concernés.

Il en devient l'autorité gestionnaire et d'emploi en se dotant, en tant que de besoin, des moyens nécessaires ou en restaurant les procédures ou mécanismes qui lui apparaissent utiles à l'exercice souple et efficace de cette gestion.

Le SDIS 63 supporte directement sur son budget les frais de fonctionnement consécutifs à ce transfert et notamment ceux liés à la formation, à la protection sociale ou les diverses indemnités des sapeurs-pompiers volontaires selon les modalités et dans les limites fixées par son conseil d'administration.

LES VEHICULES ET LES MATERIELS

Article 5 : Les biens concernés

Sont concernés par les transferts de propriété et de gestion tous les véhicules et matériels propriété de la collectivité et en service dans le C.P.I. Sont ainsi notamment concernés :

- Les véhicules poids-lourds, fourgons, camionnettes ou véhicules légers
- Les matériels roulants tels que moto-pompes remorquables, remorques diverses, ...
- Les matériels non roulants pourvus d'un moteur thermique ou électrique et les accessoires qui leur sont associés afin de constituer un ensemble cohérent et fonctionnel tels que : groupes électrogènes, moto-pompes, pompes électriques, tronçonneuses, ensemble de désincarcération, ...
- Les petits matériels de sauvetage, d'incendie, de déblai, l'outillage, de désincarcération, de formation et d'atelier, ...
- Les matériels de transmission
- L'habillement

L'état de ces véhicules et des matériels est présenté en annexe

Article 6 : Les obligations de la collectivité

Les biens précités à l'article 5, affectés par la collectivité au corps de sapeurs-pompiers et nécessaires à son fonctionnement sont transférés en pleine propriété au SDIS 63 à compter de la date de prise d'effet de la présente convention et ce à titre gratuit.

Article 7 : Les obligations du SDIS 63

A la date de la présente convention, le SDIS 63 succède à la collectivité dans les droits et obligations de celle-ci. A ce titre, il lui est substitué dans les contrats de toute nature conclu pour l'entretien ou la conservation des biens transférés en pleine propriété.

De même, le SDIS 63 accepte les biens en leur état et ne demandera à la collectivité en préalable au transfert, aucune réparation ou remise en état préliminaire. Le SDIS s'engage aux réparations et à la maintenance qu'il jugera nécessaires pour les biens transféré en pleine propriété. Il procédera en outre au remplacement de ces biens dans le cadre d'une politique de couverture opérationnelle départementale en fonction notamment du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques et de ses possibilités budgétaires.

L'IMMOBILIER

Article 8 : Les biens concernés

Sont concernés par les transferts de gestion tous les bâtiments, immeubles, locaux ainsi que leurs annexes ou dépendances, appartenant à la collectivité, qui sont mis à disposition du C.P.I., et qui sont nécessaires à son fonctionnement opérationnel. Il en est également ainsi du terrain accueillant ces constructions et de ceux affectés de façon permanente à une utilisation par les sapeurs-pompiers.

L'état correspondant à ces biens est présenté en annexe.

Article 9 : Les obligations de la collectivité

Les biens précités à l'article 8, affectés par la collectivité au fonctionnement du corps de sapeurs-pompiers sont mis, à titre gratuit, à la disposition du SDIS. Cette mise à disposition intervient à la date d'effet de la présente convention.

Article 10 : Les obligations du SDIS 63

A compter de la date d'effet de la présente convention, le SDIS 63 succède à la collectivité dans les droits et obligations de celle-ci. A ce titre, il lui est substitué dans les dépenses de fonctionnement et dans les contrats de toute nature conclu par la collectivité pour l'aménagement, le fonctionnement, l'entretien ou la conservation des biens mis à la disposition du SDIS.

De même, le SDIS 63 accepte les biens en leur état et ne demandera à la collectivité en préalable au transfert, aucune réparation ou remise en état préliminaire.

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 11 :

La présente convention comporte une annexe portant sur :

- les sapeurs-pompiers volontaires
- les véhicules et matériels
- les biens immobiliers
- les contrats d'entretien, de maintenance, d'assurance
- la fiche d'évaluation des domaine
- le tableau récapitulatif des opérations comptables.

Article 12 : Engagement réciproque des parties

Les parties s'engagent à se soumettre et à étudier rapidement et dans un esprit constructif, conforme aux considérants précités, toute difficulté qui pourrait naître de l'application de la présente convention.

Les parties peuvent par ailleurs, et d'un commun accord, dénoncer toute ou partie de cette convention.

Fait à Clermont-Ferrand, le 19 OCT. 2005

Le Président du Conseil d'Administration
du SDIS,

Le Maire
(Cachet et Signature)



[Handwritten signature]
Eric Gouy

[Handwritten signature]
Jean-Yves GOUTTEBEL

REÇU A LA PRÉFECTURE
DU PUY-DE-DÔME
LE 21 OCT. 2005
ARRONDISSEMENT
DE CLERMONT-FERRAND

ANNEXE

A LA

CONVENTION DE TRANSFERT

DE GESTION AU S.D.I.S. 63

DU C P I DE SAINT PRIEST-BRAMEFANT

ETAT DES PERSONNELS ET DES BIENS TRANSFERES



1. EFFECTIFS

Sapeurs : 12 . Adjudants : 1 .
Caporaux : 1 . Lieutenants : .
Sergents : .

EFFECTIF TOTAL : 14 .

REPARTITION PAR TRANCHE D'AGE

< 20 ans	20/25	25/30	30/35	35/40	40/45	45/50	50/55	55/60	60/65
1	1	2	1	2	2		3	2	

ANCIENNETE EN TANT QUE SAPEUR POMPIER VOLONTAIRE

< à 5 ans	5 à 10	10 à 15	15 à 20	20 à 25	25 à 30	> à 30 ans
4	3		6		1	

1.2 Liste du personnel

MATRICULE	NOM PRENOM	GRADE	OBTENTION	DATE ENTREE
14195	ADAM Christophe	1ère Classe	01/07/2004	06/07/1986
14198	BERTHON Noël	1ère Classe	01/07/2004	01/03/1985
23046	BERTHON Stéphane	1ère Classe	15/10/2003	15/10/2003
23064	BRUNEL Anthony	2ème Classe	15/10/2003	15/10/2003
23084	FAYET Stéphane	2ème Classe	15/11/2003	15/11/2003
20442	GAMELIN Fabrice	2ème Classe	01/08/1997	01/08/1997
14207	GORCE Daniel	Adjudant-Chef	15/04/1978	15/04/1978
19576	MALOT Frédéric	2ème Classe	01/09/1995	01/09/1993
14201	MALOT Jean-Noël	Caporal	01/05/1996	01/03/1985
14203	PLANCHE Jacques	1ère Classe	01/07/2004	04/01/1987
21266	PLANCHE Nicolas	1ère Classe	15/05/1999	15/05/1999
14210	RAGON Guy	1ère Classe	01/07/2004	06/05/1989
25429 *	ROUDIER Daniel	2ème Classe	01/09/2004	01/09/2004
14204	SAVIN Guy	1ère Classe	01/07/2004	06/05/1989

* Transfert sous réserve de la régularisation de la situation médicale (Article 2 de la convention de transfert)

2. VEHICULES ET MATERIEL ROULANT

L'état des véhicules et des matériels roulants transférés en application de l'article 5 de la convention figure dans le tableau suivant. La cession de ces véhicules à la propriété du SDIS intervient à la date de signature de la présente convention, par transfert de la carte grise.

Appellation Sapeurs-Pompiers	C I D	M P R	
Date de 1 ^{ère} mise en circulation	30/03/1982		
Date d'affectation au Centre de Première Intervention	30/03/1982		
Immatriculation	7767 TA 63		
Appellation commerciale	PEUGEOT J9		
Valeur à l'achat	914,69€		
Marque châssis	VF 388A.10C4064197 FOURGON		
Equipement Incendie		30m ³ / H	
Date du dernier contrôle technique	01/12/2003		
Date du dernier contrôle pollution	26/11/2004		
Etat général			

Liste des documents à joindre à l'inventaire du matériel roulant :

- Cartes grises des véhicules,
- Carnets d'entretien,
- Carnets de bord,
- Copie des derniers procès verbaux des contrôles techniques des véhicules,
- Copie des derniers procès verbaux des contrôles pollution des véhicules.

3. Inventaire du Matériel Embarqué

L'état du matériel embarqué transféré en application de l'article 5 de la convention figure dans un inventaire joint. La cession de ces matériels à la propriété du SDIS intervient à la date de signature de la présente convention

MATERIEL	Quantité	Etat
TUYAUX D'ALIMENTATION		
Tuyau de 110 / 20m		
Tuyau de 110 / 40m		
Tuyau de 70 / 20m	31	Bon état
Tuyau de 70 / 40m		
Tuyau de 45 / 20m	13	
Tuyau de 22 / 20m G.F/R. LDT		
Tuyau de 25 / 20m F.F.S.		
Tuyau HPDT 40 bars		
TUYAUX D'ASPIRATION		
Apiraux de 100 / 2m		
Aspiraux de 65 / 2m	4	Bon état
Aspiraux de 45 / 2m		
PIECES DE JONCTION		
Collecteur d'alimentation 2 X65 /100	1	Bon état
Coudes d'alimentation 40	1	Bon état
Coudes d'alimentation 65	1	Bon état
Coudes d'alimentation 100 (Keiser)		
Filtres amovibles de 100		
Filtres amovibles de 65		
Réductions de 100 / 65		
Réduction de 40 / 20 GFR (Male)		
Réductions de 40 / 20 GFR (femelle)		
Réductions de 65 / 40	1	Bon état
Division de 100 / 2 x 65		
Division de 65 / 2 x 40	1	Bon état
Division de 40 / 2 x 20 GFR		
Division mixte de 40		
Division mixte de 65	1	Bon état
Vanne de 100		
Vanne de 65 (purge de 20 GFR)		
Vanne américaine		
Retenue de 100 (keiser) 2 x 65 (DSP)		
ACCESSOIRES HYDRAULIQUES		
Clés de barrage BI	4	Bon état
Clés de barrage PI	3	Bon état
Crépines de 40 (avec clapet)		
Crépines de 65 (sans clapet)	1	Bon état
Crépines de 100		
Flotteur	1	Bon état
Etrangleur		
Hydro-Ejecteur avec clapet		
Seau pompe dorsaux	1	Bon état
DFT (4 éléments de 70)		
Joints DSP 40 Pochette de 25		
Joints GUILLEMIN 40 Pochette de 25		
Joints DSP 65 Pochette de 25		
Joints GUILLEMIN 65 Pochette de 25		
Joints AR 100 Pochette de 25		
Obturateurs de 45	1	Bon état
Obturateurs de 70	1	Bon état

Obturbateurs de 110		
Tricoise de 100		
Tricoise de 65		
Polycoise	15	
LANCES		
Robinet diffuseur LDT		
Fût LDT 20/ 7		
Robinet diffuseur PL	2	Bon état
Fût de PL	2	
Robinet diffuseur GL	2	
Fût de GL	2	
Lance mousse de 200 M3		
Injecteur proportionneur de 200 M3		
Lance écran de 65	1	
LDV 150		
LDV 500		
Adaptateur mousse (LDV 500)		
EXTINCTEURS		
CO2 2 Kg		
CO2 5 Kg		
Eau 6 litres	2	
Eau 9 litres		
Poudre 6 Kg	2	
Poudre 2 Kg (VL)	1	
Poudre 9 Kg		
MATERIELS POUR FEUX DE CHEMINEE		
Hérissons à chaîne rond 30	1	
Hérissons carré de 30 X 30	1	
Seau pompe feu de cheminée	1	
Gants de protection (paires)	6	
Tige de rammonage de 1,5 mètres	2	
OUTILS DIVERS		
Battes a feu	2	
Fourches droites (avec manche)	2	
Fourches recourbées (avec manche)	2	
Manche de gaffe		
Gaffes complète		
Petites pinces	1	
Grandes pinces	1	
Haches	1	
Chargeur de batterie démarreur	1	Bon état
Pelle	3	
Pioche	2	
Tronçonneuse à chaîne	1	
Moto-pompe d'épuisement électrique	1	17m3/h
Moto-pompe d'épuisement thermique	1	18 m3/h
Moto-pompe d'épuisement	1	60 m3/h
MATERIEL DE FORMATION		
Mannequin secourisme		
Lot enseignement secourisme		
MATERIEL	Quantité	Etat
Scie egoine		
Serpe	1	
Coupe boulon et câble		
Arrache clou		
Poubelle de 100 litres		

Balais de cantonnier (avec manche)	3	
Racloir à eau (avec manche)	4	
Outils BSPP (avec housse)		
Trousse outillage	1	
Cable de batterie (démarrage)	1	
Couteau coupe pare-brise et sangle	X	
Gilet de sauvetage		
Aspirateur à eau	1	
MATERIEL DE SAUVETAGE		
Cordage nylon	1	
Commandes nylon	1	
Sacs à commandes		
Sangle de sauvetage en nylon		
Corde pour lot de sauvetage		
Echelle 2 mètres SR (plate)	1	
Sac lot de sauvetage (jaune)		
Triangle d'évacuation		
Harnais de sécurité (veste)	1	
Mousqueton demi-lune		
Mousqueton à verrouillage automatique		
Mousqueton à vis (manuel)		
Huit descendeur		
Poulie à joues fixes		
Anneau cousu bleu (0,80 m)		
Anneau cousu rouge (1,50 m)		
Echelle à coulisse 2 plans (8,50 m)	1	
Echelle à coulisse 3 plans (> 8,50 m)	1	
Echelle à crochets		
Claie de portage tuyaux		
Lot de sauvetage		
Longe pour auto-roll		
Auto-roll		
Ligne guide sur touret		
Ligne guide (sac)		
Grappin		
MATERIEL D'EXPLORATION		
ARI	1	
Sac de protection du masque (drager)	1	
Kit pour casque F1 (drager)	1	
Sac de protection du masque (fenzy)		
Kit pour casque F1 (fenzy)		
MATERIEL DE PROTECTION		
Bâches de 3X4		
Bâches de 5X4		
Ruban de balisage (rouleau de 100 m)	2	
Sangles pour tuyaux		
Cones de balisage (50 cm)	4	
Gilets fluo normes orange S.P.	6	
MATERIELS D'ECLAIRAGE		
Projecteurs 150 W		
Projecteurs 500 W avec ampoule	2	
Lampes frontale	1	
Lampes anti-déflagrante 2 piles		
Lampes anti-déflagrante 3 piles		
Piles L.R. 20		
Piles 6 Volts (fer)		
Baladeuse 24 V		
Baladeuse 220V		
Projecteur portatif 6 V	1	
Touret câble 25m 220V	2	
Trépied d'éclairage (avec projecteur)	2	
Groupe électrogène 2500 W	1	

Lampes portatives	3	
MATERIEL POUR MOUFLAGE		
Poulie de mouflage 3T		
Manilles 4,7 T		
Etais métallique GM		
Fiche D 35 Long 1300		
Crayon D 20 Long 600		
Elingue textile 4 Tonnes Long 2 m		
Elingue textile 4 Tonnes long 4 m		
Elingue câble 20 Long 2 m		
Elingue câble 20 Long 4 m		
MATERIELS DIVERS		
Combinaisons anti-guepes (Gd. Taille)	1	
Combinaisons anti-guepes (Moy. Taille)	1	
Combinaisons anti-guepes (petite taille)		
Cuissardes (Préciser la taille)	1	43
Pulverisateur de produit guêpes	1	
PRODUITS CONSOMMABLE		
Absorbant (ailgom 2) seau de 30 L)		
Hyménocide (bidon de 20 L) prix du litre		
Hyménocide (bidon de 30 L) prix du litre		
Emulseur (bidon de 25 L)		
MATERIEL SANITAIRE		
Canules (taille 1)		
Canules (taille 2)		
Canules (taille 3)		
Canules (taille 4)		
Masque O2 silicone (taille 1)		
Masque O2 silicone (taille 2)		
Masque O2 silicone (taille 3)		
Masque O2 silicone (taille 4)		
Masque O2 silicone (taille 5)		
Pompe manuelle de mucosités		
Pochette d'O2 pour ambu		
Valise d'oxygénothérapie	1	
MATERIEL D'IMMOBILISATION		
Planche d'extraction	1	Bon état
Portoir souple	1	
Pompe à dépression manuelle	1	
Sacs de sable	2	
Colliers cervicaux VSAB (préciser le modèle)		
Taille TALL		
Taille REGULAR	1	
Taille SHORT	1	
Taille NO NECK		
Taille PEDIATRIC		
Taille BABY NO NECK	1	
Colliers cervicaux MULTTAILLE (jeu de 3)		
Attelle Aluform bras-coude		
Attelle Aluform Jambe		
Attelle à dépression bras	1	Bon état
Attelle à dépression jambe	1	
Matelas immobilisateur à dépression (adulte)	1	
MATERIEL SANITAIRE DIVERS	Quantité	Etat
Boites à aiguilles		
Ciseaux (jesco)		
Couvertures thermiques - Non stériles	1	Bon état

Couvertures bactériostatique (marquage SP)		
Couvertures anti-feu		
Gants jetables (boîte de 100)	1	
Housses mortuaires		
Sac pour Bt. O2 5 Litres (CPI)		
Trousse de 1er secours (pleine)	1	
Pansement compressif (CHUT)	1	
Sparadrap (24 rouleaux)		
Compresse grand modèle (7,5 x 7,5 Boite de 100)	1	
Poubelle VSAB		
Sac jaune (produit contaminé) - <i>Les 500</i>		

4. HABILLEMENT

TENUE	NATURE DES EFFETS	Quantité	Observations / Etat
INTERVENTION	BANDE PATRO / DE CENTRE		
	BOTTES MULTI USAGES	14	Bon état
	CAGOULE DE PROTECTION	14	
	CASQUE F1	14	
	CEINTURON	14	
	CHEMISE F1	14	
	GANTS DE PROTECTION	14	
	LAMPE F1		
	PANTALON F1	14	
	POLYCOISE	14	
	PORTE GANTS	14	
	VESTE D'INTERVENTION	14	
	VESTE F1	14	
PORT PERMANENT	BONNET DE LAINE		
	CASQUETTE ROUGE	14	Bon état
	CEINTURE A BOUCLE CHROMEE	2	
	GALONNAGE DE POITRINE "velcro"	16	
	PARKA		
	POLO	14	
SORTIE ET DE PORT PERMANENT	PULL OVER	14	
	BANDE "SAPEURS-POMPIERS"		
	CHAUSSURES BASSES	14	
	CHEMISE BLANCHE	1	
	CHEMISE BLEUE	14	
	CHEMISE BLEUE MANCHES COURTES		
	CHEMISE BLEUE MANCHES COURTES FEMININ		
	CHEMISIER BLANC		
	CHEMISIER BLEU		
	CRAVATE NOIRE	14	
	ECUSSON CDSP 63		
	EPAULETTES	28	
	ESCARPINS		
	FOURRAGERE TRICOLORE		
	FOURREAUX D'EPAULES		
	GANTS BLANCS	1	
	GANTS FAUVES	2	
	INSIGNE CDSP 63		
	KEPI	14	
	TRICORNE		
TENUE DE SORTIE - JUPE			
TENUE DE SORTIE - PANTALON	14		
TENUE DE SORTIE - VAREUSE	14		
SSSM	CASQUE F2 BLANC		
	GILET DE PROTECTION HAUTE VISIBILITE IDENTIFIE		
	LAMPE de casque F1		

5. MATERIEL DE TRANSMISSION ET D'ALERTE

L'état des matériels de transmissions transférés en application de l'article 5 de la convention figure dans le tableau suivant. La cession de ces matériels à la propriété du SDIS intervient à la date de signature de la présente convention.

	ERP	ERM	Station de base	Appels sélectifs	Télécommande sirène
Marque		MOTOROLA			ATLANTIC 55
Modèle					IP55-CEI-529 IP55-SNFC- 25010 Legrand
Quantité					POGFAG 1
N° de Série					
Type d'encodage POCSAG/ CCIR					
Code individuel général					74.18
Date de mise en service					1992

Emplacement de la sirène : (à compléter)

6. CASERNEMENT (POUR LES CASERNEMENTS IL EST POSSIBLE DE S'ADJOINDRE LES COMPETENCES DES AGENTS DU SERVICE IMMOBILIER DU GSLT ☎ 04.73.98.65.53)

FICHE TECHNIQUE

6.1. Implantation de la caserne dans la commune :

Adresse postale : Le Bourg

63310 - Saint PRIEST-BRAMEFANT

☎ : Mairie 04.70.59.01.09

☎ : CPI 04.70.59.14.51

N° du Plan Cadastral : (à compléter)

6.2. Situation de la caserne sur le terrain :

Terrain : suffisant insuffisant

Etat Général du Casernement : bon moyen mauvais

Possibilités d'extension : (à compléter) oui non

Accès à la voirie : bon mauvais à aménager

Raccordement au réseau :

Eau : non

Assainissement : non

Electricité : oui

Téléphone : oui

Gaz : non

(Les réseaux sont-ils à usage unique de la caserne ? oui non)

6.3. Environnement extérieur :

Survol de lignes électriques HT ou MT : Sans objet

Survol de remontées mécaniques : Sans objet

6.4. Contraintes techniques :

Topographie : Plate-forme et rampe aménagée

Droits divers :

Servitudes :

6.5. Locaux :

Remise :

└ Nombre de travées : 1

└ Dimension des travées (L x l) : 6,50 X 3,90

└ Surface des travées : 25,35

└ Vestiaires hommes : /

└ Vestiaires femmes : /

└ Vestiaires intégrés à la remise : oui

Surface : 25,35 m²

Zone de commandement :

└ Bureau Chef de Centre : /

└ Bureau Adjoint 1 : /

Surface : /

Zone Administration et Instruction :

└ Bureau secrétariat : /

└ Local archives : /

└ Salle polyvalente instruction : /

└ Salle – divers : /

Surface : /

Zone restauration :

[Foyer : /

Surface : /

Zone équipements techniques :

[Local alerte: /

[Tour d'exercice : /

[Magasin petit matériel : /

[Magasin habillement : /

[Sanitaires communs : /

[Sanitaires Hommes : /

[Sanitaires Femmes : /

[Douches : /

[Autres : /

Surface : /

Locaux techniques :

[Chaufferie : /

[Autres : /

Surface : /

SURFACE TOTALE : 25,35 m²

7. DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

CONTRATS D'ENTRETIEN, DE MAINTENANCE, D'ASSURANCE

Article A6.1 - Contrat(s) de maintenance, d'entretien :

L'état du ou des contrats en cours pour la commune s'établit comme suit :

a) Pour les véhicules ou matériels :

Type de véhicule ou matériel concerné	Objet du contrat	Société contractante	Date d'échéance
EXTINCTEURS	maintenance	GROUPAMA par mairie	31.12.2005

b) Pour l'immobilier et les équipements qui lui sont rattachés :

Type d'équipement concerné	Objet du contrat	Société contractante	Date d'échéance
local incendie	immobilier	GROUPAMA par mairie	31.12.2005

Article A6.2 - Contrat(s) d'assurance :

L'état des contrats d'assurance en cours pour la commune, s'établit comme suit :

Objet du contrat	Société contractante	Date d'échéance
VILLASSUR 2 (immobilier + immobiliers)	GROUPAMA par mairie	31.12.2005
VENDEURIE CONTRAT N° 1018 (véhicule Peugeot)	GROUPAMA par mairie	31.12.2005

Article A6.3 - Prises en charge financières :

Il est convenu entre les parties que les contrats précités courent avec la collectivité signataire jusqu'à leur date d'échéance. La collectivité informe la société contractante de la résiliation des contrats à leur échéance. Dès lors, et à compter de la date d'échéance, le SDIS signe tout contrat qui lui apparaît nécessaire pour les biens transférés et honore directement les coûts correspondants.

Le SDIS rembourse à la collectivité et sur la demande justifiée de cette dernière, le montant prorata temporis du ou des contrats entre la date d'effet de la convention et la date d'échéance du ou des contrats correspondants.

Fait à, St Priest B.

Le 29 septembre 2005

Cachet et Signature
du Maire



Le maire,

E. GOLD

Signature du Président
du Conseil d'Administration

du S.D.I.S. 19 OCT. 2005

Jean-Yves GOUTTEBEL

TABLEAU RECAPITULATIF DES OPERATIONS COMPTABLES DE TRANSFERT BIENS IMMOBILIER

COLLECTIVITE:.....SAINTE PRIEST-BRAMEFANT

Comptes M14 Libellés		Comptes M6 Libellés	
<i>Mise à disposition des immeubles</i>			
Débit	Crédit	Débit	Crédit
21318 autres bâtiments publics (<i>local inachevé</i>)	609,80	212 constructions	
28131 amortissement des bâtiments publics		2128 amortissements des constructions	
2138 autres constructions		107 valeur des biens affectés	
28138 amortissements autres constructions		219 biens reçus à disposition	
2424 mise à disposition du SDIS	609,80		
2182 matériel de transport			
TOTAUX			

L'Ordonnateur de la collectivité
(Signature et cachet du Maire)

Le Maire
[Signature]
E. GOURD



Le Président du SDIS

19 OCT. 2005
[Signature]
Jean-Yves GOUTTEBEL

Le Payeur Départemental

Annexe 6



République Française

*Service Départemental d'Incendie et de Secours du Puy-de-Dôme
Corps Départemental de Sapeurs-Pompiers*

CONVENTION de Partage de Charges

Entre

Le Service Départementale d'Incendie et de Secours (S.D.I.S.) du Puy-de-Dôme, représenté par Monsieur Jean-Yves GOUTTEBEL, Président du Conseil d'Administration.

Et

La Commune de SAINT CLEMENT DE REGNAT représentée par Monsieur Serge GEOFFROY, le Maire,

- Article 1 – Objet –

La présente convention a pour objet de déterminer la part respective des charges financières du S.D.I.S. du Puy-de-Dôme et de la Commune, dans la consommation d'énergie, d'eau et d'assainissement du bâtiment à usage commun du Centre d'Incendie et de Secours d'une part, et du local communal indépendant non utilisé par les Sapeurs-Pompiers d'autre part, mais raccordé à un compteur unique, commun à l'ensemble des dits locaux, sis 1 rue du Carillon 63 310 Saint Clément de Regnat.

- Article 2 – Les consommations d'énergie –

En ce qui concerne les abonnements, et les consommations de gaz et d'électricité, le partage des charges est calculé au prorata des surfaces et des équipements utilisés par les deux parties dans l'exercice de leurs activités respectives.

Cette répartition sera évaluée en commun accord entre le S.D.I.S. du Puy-de-Dôme et la Commune. Les deux parties pourront se faire aider pour cette tâche par le fournisseur d'énergie.

Cette répartition sera précisée dans la délibération du Conseil Municipal acceptant les termes de la présente convention.

- Article 3 – Les consommations d'eau et d'assainissement -

En ce qui concerne les consommations d'eau courante, la commune fera installer à ses frais un compteur divisionnaire qui lui permettra de connaître les consommations de chacune des parties.

La répartition des charges liées aux factures d'eau et d'assainissement (y compris abonnement et consommation) sera calculée en fonction de la consommation mentionnée à l'alinéa précédent.

- **Article 4 – Le service d'enlèvement des ordures ménagères -**

En ce qui concerne le service d'enlèvement des ordures ménagères, qu'il soit régi par une redevance ou une taxe, le partage des charges est calculé au prorata des surfaces utilisées par les deux parties.

Cette répartition sera également précisée dans une délibération du Conseil Municipal acceptant les termes de la présente convention.

- **Article 5 – Les clauses financières –**

La commune recevra et paiera les factures d'énergie, d'eau, d'assainissement d'enlèvement des ordures ménagères du bâtiment objet de la présente convention.

Au montant total annuel de ces factures, elle appliquera la clé de répartition définie dans l'article 2, pour ce qui concerne l'énergie, celle résultant des consommations enregistrées par le compteur divisionnaire pour ce qui concerne l'eau et l'assainissement, enfin, celle définie dans l'article 4 pour l'enlèvement des ordures ménagères.

De ce calcul, résultera le montant des titres de recettes qu'elle établira à l'encontre du S.D.I.S.63 : un pour l'énergie, un pour l'eau et l'assainissement, un pour l'enlèvement des ordures ménagères.

- **Article 6 – Les modalités de paiement –**

Une copie des factures correspondant aux consommations objets du titre, une copie des relevés des compteurs divisionnaires, de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères seront adressées au S.D.I.S.63. A ces copies sera joint un tableau récapitulatif des frais engagés pour le fonctionnement du Centre d'Intervention qui mentionnera, en fonction des clés de répartition définies aux articles 2 à 5, les frais imputables à chacune des deux parties (voir modèle en annexe)

Les titres de recettes seront émis annuellement par la commune et communiqués au S.D.I.S.63. Le paiement s'effectuera par voie de mandat administratif et virement au compte du Trésor de la commune.

- **Article 7 – Date d'effet de l'avenant, durée –**

La présente convention prend effet le 1^{er} janvier 2008, pour une durée de 1 an, renouvelable par tacite reconduction pour des périodes successives d'égale durée.

- **Article 8 – Modification, résiliation –**

En fonction de l'évolution de son organisation opérationnelle, le S.D.I.S.63 pourra être conduit à modifier l'usage des locaux communaux mis à disposition, voire à en cesser l'utilisation.

A tout moment, les dispositions de la présente convention pourront donc être revues par voie d'avenant entre les deux parties, ou résiliées par le S.D.I.S.63.

- **Article 9 – Litiges –**

De l'application de la présente convention peuvent naître des désaccords quant à la répartition des charges liées aux bâtiments concernés. Les deux parties conviennent expressément que de telles difficultés feront l'objet dans un premier temps d'une tentative de concertation amiable.

A défaut, chaque partie pourra saisir le Tribunal Administratif de Clermont-Ferrand.

- **Article 10 – Mise en œuvre –**

Elle se fait grâce à un tableau (voir annexe) joint annuellement aux copies de factures, tel que mentionné à l'article 6.

Monsieur le directeur départemental des services d'incendie et de secours et le directeur général des services, ou secrétaire de la collectivité sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'application de la présente convention.

Fait à Clermont-Ferrand, le

01 JUIL. 2010

Le Président,

Le Maire
(signature et cachet)


Pour le Président et par délégation,
le 1^{er} Vice-Président
Jean-Claude DAURAT

Tableau de Répartition

annexe

	Montant total facturé sur l'année	Calcul du montant pris en charge par la commune	Calcul du montant pris en charge par le S.D.I.S.
Eau Assainissement	Titre de recette annuel adressé au SDIS par la commune avec une copie des relevés des compteurs divisionnaires	Consommation annuelle en m3 indiquée sur le relevé du compteur divisionnaire	Consommation annuelle en m3 indiquée sur le relevé du compteur divisionnaire
Energies Electricité Gaz Fuel Entretien chaudière	Titre de recette annuel adressé au SDIS par la commune avec une copie des factures correspondant aux consommations et abonnements	Au prorata des surfaces et des équipements utilisés par la commune <p style="text-align: center;">74 %</p> <p style="text-align: center;"><i>pour l'année 2008</i></p>	Au prorata des surfaces et des équipements utilisés par le SDIS <p style="text-align: center;">26 %</p>
Service des ordures ménagères Taxes ou redevance	Titre de recette annuel adressé au SDIS avec copie de la TEOM ou de la redevance	Au prorata de la surface utilisée par la commune <p style="text-align: center;">— %</p>	Au prorata de la surface utilisée par le S.D.I.S <p style="text-align: center;"><i>100 %</i></p>

Le Maire,
(cachet et Signature)



Le Président,

Pour le Président et par délégation,
le 1^{er} Vice-Président
Jean-Claude DAURAT

01 JUL. 2010

EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL

L'An deux mil neuf, le 2 février, à 19 heures trente, le Conseil Municipal de la Commune, régulièrement convoqué, s'est réuni au nombre prescrit par la loi, dans le lieu habituel de ses séances, sous la présidence de Monsieur Serge GEOFFROY, maire.

Étaient présents : - Fernand GRENET - Josiane RIVET - Jean-Luc PERISSEL - Serge BOROT - Muriel SAUVANET - Cédric MIOCHE - Henri GUEGAN - Karine SISSAOUI - Alain PACAUD - Stéfan THOMAS

Nombre de membres afférents au Conseil Municipal	: 11	Secrétaire : Josiane RIVET
En exercice	: 11	
Qui ont pris part à la délibération	: 11	
Date de la convocation :	26 janvier 2009	

OBJET : Répartition des charges du local sapeurs pompiers

Rectificatif suite à erreur sur la répartition des charges

le Maire rappelle aux membres du Conseil Municipal que, suite au transfert du CPI de St Clément de Régnat au SDIS du Puy-de-Dôme le 1er janvier 2008, la commune a également transféré la gestion de la partie du bâtiment abritant les locaux des Sapeurs-Pompiers.

Ce local se trouvant dans un bâtiment commun avec « la maison communale et le dépôt communal, il appartient à la commune et au SDIS63 de signer une convention qui a pour but de déterminer la part respective des charges financières du SDIS63 et de la commune, relatives à la consommation d'énergie, d'eau, d'assainissement et la taxe des ordures ménagères pour l'ensemble desdits locaux.

Après en avoir délibéré, le conseil municipal, à l'unanimité des membres présents, décide :

- de refacturer en intégralité la charge d'enlèvement des ordures ménagères propre au local des sapeurs pompiers, et qui est clairement identifiée,
- de répartir, pour l'année 2008 seulement, les charges d'énergie au prorata des surfaces utilisées soit 285 m² pour la commune et 100 m² pour le SDIS63. Les charges s'élèveront par conséquent à 74 % pour la commune et 26 % pour le SDIS63,
- la commune paiera les différentes factures et émettra ensuite annuellement un titre de recette à l'attention du SDIS63 pour le remboursement des frais et joindra une copie desdites factures,
- d'autoriser le Maire à signer cette convention avec le SDIS63, qui prendra effet au (date d'effet de la convention de transfert), pour une durée d'un an, renouvelable par tacite reconduction pour des périodes successives d'égale durée.

Fait à St Clément de régnat,

Le Maire



Annexe 7

**MANDAT DE REPRESENTATION POUR FAIRE REALISER AU NOM
ET POUR LE COMPTE DU SDIS DU MORBIHAN LES TRAVAUX DE
CONSTRUCTION DU CENTRE D'INCENDIE ET DE SECOURS DE
PLOEMEUR**

CONVENTION DE MANDAT

FEVRIER 2009

SOMMAIRE

PREAMBULE

ARTICLE 1 – OBJET DU CONTRAT

ARTICLE 2 – MODIFICATION DU PROGRAMME ET/OU DE L'ENVELOPPE FINANCIERE

ARTICLE 3 – ENTREE EN VIGUEUR ET DUREE

3.1 – Entrée en vigueur

3.2 – Durée

ARTICLE 4 – MISE A DISPOSITION DES LIEUX

ARTICLE 5 – ATTRIBUTIONS DU MANDATAIRE

ARTICLE 6 – MODE D'EXECUTION DES ATTRIBUTIONS; RESPONSABILITE DU MANDATAIRE

ARTICLE 7 – DEFINITION DES CONDITIONS ADMINISTRATIVES ET TECHNIQUES DE REALISATION DE L'OUVRAGE

ARTICLE 8 – ASSURANCES

8.1 – Responsabilité civile professionnelle

8.2 – Responsabilité décennale

8.3 – Dommage ouvrage/Tous Risque Chantier

ARTICLE 9 – PASSATION DES MARCHES

9.1 – Modes de passation des marchés

9.2 – Incidence financière du choix des cocontractants :

9.3 – Rôle du mandataire :

9.4 – Signature du marché

9.5 – Transmission et notification

ARTICLE 10 – AVANT-PROJETS ET PROJET

10.1 – Avant-projets

10.2 – Projet

ARTICLE 11 – SUIVI DE LA REALISATION

11.1 – Gestion des marchés

11.2 – Suivi des travaux

ARTICLE 12 – RECEPTION DE L'OUVRAGE ; PRISE DE POSSESSION

ARTICLE 13 – DETERMINATION DU MONTANT DES DEPENSES A ENGAGER PAR LE MANDATAIRE

ARTICLE 14 – REMUNERATION DE LA SOCIETE, AVANCES

14.1 – Montant de la rémunération

14.2 – Forme du prix :

14.3 – Avance

14.4 – Modalités de paiement

14.5 – Mode de règlement :

ARTICLE 15 – MODALITES DE FINANCEMENT ET DE REGLEMENT DES
DEPENSES ENGAGEES AU NOM ET POUR LE COMPTE DU MANDANT PAR LE
MANDATAIRE

15.1 – Financement

15.2 – Avances versées par le maître de l’ouvrage

15.3 – Décompte périodique

15.4 – Délais de paiement et intérêts moratoires

ARTICLE 16 – CONSTATATION DE L'ACHEVEMENT DES MISSIONS DU
TITULAIRE

16.1 – Sur le plan technique

16.2 – Sur le plan financier

ARTICLE 17 – ACTIONS EN JUSTICE

ARTICLE 18 – CONTROLE DE LA REALISATION PAR LA COLLECTIVITE

ARTICLE 19 – CONTROLE administratif, COMPTABLE ET FINANCIER PAR LA
COLLECTIVITE

19.1 – Contrôle administratif

19.2 – Contrôle comptable

19.3 – Contrôle financier

19.4 – Fin de mission

ARTICLE 20 – RESILIATION

20.1 – Résiliation sans faute

20.2 – Résiliation pour faute

20.3. – Autres cas de résiliation

ARTICLE 21 – PENALITES

ARTICLE 22 – LITIGES

ENTRE

Le SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DU MORBIHAN, dont la Direction est sise 40, rue Jean Jaurès à VANNES (56 000), représenté par Monsieur Noël LE LOIR, son second Vice – Président, dûment autorisé à effet des présentes en vertu d'une délibération du conseil d'Administration du SDIS en date du 20 juin 2008 (délégation) et désigné dans ce qui suit par les appellations « SDIS » et « maître d'Ouvrage »

D'UNE PART

ET

La Société.....,
société au capital de.....,
dont le siège social est à.....,
inscrite au registre du commerce et des sociétés de sous le n°.....,
représentée par M.....,
et désignée dans ce qui suit par l'appellation « mandataire ».

D'AUTRE PART

PREAMBULE :

Le SDIS du MORBIHAN doit assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux de construction du centre d'incendie et de secours de PLOEMEUR.

Conformément aux dispositions de la loi N 85-704 du 12 juillet 1985 (articles 3 et suivants), il a décidé de déléguer à un mandataire le soin de faire réaliser cet ouvrage en son nom et pour son compte et de lui conférer, à cet effet, le pouvoir de le représenter pour l'accomplissement des actes juridiques relevant des attributions du maître de l'ouvrage dans le cadre d'un mandat régi par les textes législatifs précités et par les dispositions du présent contrat.

Sous réserve du respect des dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales et du Code des Marchés Publics, le SDIS sera représenté par le colonel SECARDIN, son Directeur Départemental, comme étant la personne compétente pour l'exécution de la présente convention, et notamment pour donner son accord sur les avant-projets, approuver le choix des cocontractants, autoriser la signature des marchés, donner son accord sur la réception ...

Le SDIS pourra à tout moment notifier au mandataire une modification de ces personnes.

ARTICLE 1 – OBJET DU CONTRAT :

Le Maître d'ouvrage demande au mandataire, qui accepte, de faire réaliser, à son nom, pour son compte et sous son contrôle la construction du centre d'incendie et de secours de PLOEMEUR.

Il lui donne à cet effet mandat de le représenter pour accomplir en son nom et pour son compte tous les actes juridiques nécessaires dans la limite des attributions de la maîtrise d'ouvrage définies à l'article 5 ci-après.

Cet ouvrage devra répondre au programme et respecter l'enveloppe financière prévisionnelle tels qu'ils ressortent des documents ci-annexés, lesquels ont été approuvés par le maître d'ouvrage mais peuvent être éventuellement précisés ou modifiés comme il est dit à l'article 2 ci-après.

Il est toutefois d'ores et déjà précisé que le maître d'ouvrage pourra mettre un terme à la mission du mandataire et qu'il se réserve le droit de renoncer à la réalisation de l'ouvrage, notamment au stade de l'approbation des avant-projets et après la consultation des entreprises ainsi qu'il est dit aux articles 2 et 20 ci-après.

ARTICLE 2 –

Le programme et/ou l'enveloppe financière prévisionnelle pourront être précisés, adaptés ou modifiés dans les conditions suivantes :

- Comme le prévoit l'article 6, le mandataire veillera au respect du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle par ses cocontractants ;
- Par ailleurs, il ne saurait prendre, sans l'accord du maître d'ouvrage, une quelconque décision susceptible d'entraîner le non-respect du programme et/ou de l'enveloppe financière prévisionnelle et devra informer le maître d'ouvrage des conséquences financières de toute décision de modification du programme que celui-ci prendrait. Cependant, il devra alerter le maître d'ouvrage au cours de sa mission sur la nécessité de modifier le programme et/ou l'enveloppe financière prévisionnelle ou d'apporter des solutions qui lui apparaîtraient nécessaires ou simplement opportunes, notamment au cas où des événements, quels qu'ils soient, viendraient perturber les prévisions faites.
- La modification du programme et/ou de l'enveloppe financière prévisionnelle pourra être proposée au maître d'ouvrage notamment aux stades suivants :
 - signature des marchés après consultation (article 9)
 - approbation des avant-projets (article 10),

ARTICLE 3 – ENTREE EN VIGUEUR ET DUREE :

3.1 – Entrée en vigueur :

Le maître d'ouvrage notifiera au mandataire le contrat de mandat après qu'il aura été dûment signé.

Le contrat de mandat prendra effet à compter de la réception de cette notification.

3.2 – Durée :

Sauf en cas de résiliation dans les conditions prévues à l'article 20 ci-après, le présent mandat expirera à l'achèvement de la mission du mandataire qui interviendra dans les conditions prévues à l'article 16 ci-après.

Sur le plan technique, le mandataire assurera toutes les tâches définies à l'article 5 ci-après jusqu'à l'expiration du délai de garantie de parfait achèvement en tenant compte de la prolongation éventuelle de ce délai en cas de réserves non levées à cette date ou de désordres apparus pendant ce délai et non réparés, sans

que le mandataire puisse être tenu responsable des retards qui n'auraient pas pour cause sa faute personnelle et caractérisée.

La réception des travaux est prévue au mois de juin 2011. Cette précision est donnée à titre indicatif et ne saurait avoir une quelconque valeur contractuelle.

Après l'expiration de sa mission, le mandataire aura encore qualité pour, le cas échéant :

- liquider les marchés et notifier les Décomptes Généraux et Définitifs (DGD),
- faire signer au maître d'ouvrage l'avenant de transfert de la police dommage-ouvrage contractée le cas échéant, ce à quoi celui-ci s'oblige.

Il remettra à la fin de ses missions l'ensemble des dossiers afférents à cette opération (Dossier d'Intervention Ulérieure sur l'Ouvrage, contrats de maintenance, rapport du Code du travail « Etat O » ...).

ARTICLE 4 – MISE A DISPOSITION DES LIEUX :

Les terrains d'assiette de l'emprise du bâtiment à construire seront mis à la disposition du mandataire dans les délais compatibles avec les objectifs et le calendrier de réalisation de l'ouvrage.

ARTICLE 5 – ATTRIBUTIONS DU MANDATAIRE :

Conformément aux dispositions des articles 3 et suivants de la loi précitée du 12 Juillet 1985, le maître d'ouvrage donne mandat au mandataire pour exercer, en son nom et pour son compte, les attributions suivantes qui sont précisées ci-après :

- I. définition des conditions administratives et techniques selon lesquelles l'ouvrage sera étudié et exécuté,
- II. préparation du choix, signature et suivi des contrats d'assurance,
- III. consultation, préparation des marchés d'études et de maîtrise d'œuvre ou de prestations techniques et intellectuelles nécessaires au bon déroulement de l'opération,
- IV. gestion des contrats sus-visés,
- V. approbation des avant-projets et accord sur le projet (voir article 10),
- VI. préparation du choix des entreprises de travaux et établissement, signature et gestion des dits contrats (voir article 9),
- VII. gestion administrative, financière et comptable de l'opération,

- VIII. versement de la rémunération de la mission de maîtrise d'œuvre et du prix des travaux et plus généralement de toutes les sommes dues à des tiers,
- IX. suivi du chantier sur les plans technique, financier et administratif (voir article 11),
- X. réception de l'ouvrage (voir article 12),
- XI. suivi de la période de parfait achèvement,

ainsi que l'accomplissement de tous les actes afférents à ces attributions.

Le détail des tâches résultant de ces attributions est défini en annexe 1 de la présente convention.

ARTICLE 6 – MODE D'EXECUTION DES ATTRIBUTIONS - RESPONSABILITE DU MANDATAIRE :

Dans tous les contrats qu'il passe pour l'exécution de sa mission, le mandataire devra avertir le cocontractant de ce qu'il agit en qualité de mandataire du maître d'ouvrage et de ce qu'il n'est pas compétent pour le représenter en justice, tant en demande qu'en défense, y compris pour les actions contractuelles.

Le mandataire veillera à ce que la coordination des entreprises et des techniciens aboutisse à la réalisation de l'ouvrage dans le respect des délais et de l'enveloppe financière et conformément au programme arrêté par le maître d'ouvrage.

Il signalera à de dernier les anomalies qui pourraient survenir et lui proposera toutes mesures destinées à les redresser.

Il représentera le maître d'ouvrage à l'égard des tiers dans l'exercice des attributions ci-dessus.

Il est précisé que les attributions confiées au mandataire constituent une partie des attributions du maître de l'ouvrage. En conséquence, la mission du mandataire ne constitue pas, même partiellement, une mission de maîtrise d'œuvre, laquelle est assurée par l'architecte, le bureau d'études et/ou l'économiste de la construction, qui en assument toutes les attributions et responsabilités.

Le mandataire est responsable de sa mission dans les conditions prévues aux articles 1991 et suivants du Code civil et à l'article 3, avant-dernier alinéa, de la loi du 12 Juillet 1985. De ce fait, il n'est tenu envers le maître de l'ouvrage que de la bonne exécution des attributions dont il a personnellement été chargé par celui-ci ; il a une obligation de moyens mais non de résultats. Notamment, le mandataire ne peut être tenu

personnellement responsable du non-respect du programme ou de l'enveloppe financière prévisionnelle, éventuellement modifiés comme il est dit à l'article 2 ci-avant, sauf s'il peut être prouvé à son encontre une faute personnelle et caractérisée, cause de ces dérapages,. Il en serait de même en cas de dépassement des délais éventuellement fixés par le maître d'ouvrage.

ARTICLE 7 – DEFINITION DES CONDITIONS ADMINISTRATIVES ET TECHNIQUES DE REALISATION DE L'OUVRAGE :

Le mandataire représentera le maître d'ouvrage pour s'assurer du respect du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle.

A cette fin :

- Il préparera, au nom et pour le compte du maître d'ouvrage, les dossiers de demandes d'autorisations administratives nécessaires et en assurera le suivi. Il préparera notamment, en liaison avec le maître d'œuvre, le dossier de demande de permis de construire qu'il soumettra à signature du mandant et dont il assurera le suivi.
- Il recueillera et remettra au maître d'ouvrage toutes les précisions et modifications nécessaires au programme et à l'enveloppe financière, notamment à l'issue des études d'avant-projet et avant tout commencement des études ou projets ainsi qu'il est dit à l'article 2 ci-avant.
- Il représentera le maître d'ouvrage dans les relations avec les sociétés concessionnaires (EDF, GDF, etc.) afin de prévoir, en temps opportun, leurs éventuelles interventions (et, le cas échéant, les déplacements de réseaux).
- Il proposera au maître d'ouvrage et recueillera son accord, sur les modes de dévolution des marchés ainsi qu'il est dit à l'article 9 ci-après.
- Il suivra au nom et pour le compte du maître d'ouvrage la mise au point du calendrier d'exécution établi par le maître d'œuvre ou coordonnateur OPC en collaboration avec les entreprises et vérifiera sa compatibilité avec les délais de réalisation souhaités par le maître d'ouvrage.
- Il fera procéder aux vérifications techniques nécessaires (relevés de géomètre, études de sols, etc.)
- Il fera intervenir un organisme de contrôle technique en cas de besoin ainsi qu'un coordonnateur sécurité santé (SPS).

Pour l'exécution de cette mission, le mandataire pourra faire appel, au nom et pour le compte du maître d'ouvrage, et avec l'accord de ce dernier, à des spécialistes qualifiés pour des interventions temporaires et limitées.

Dans tous les cas, la rémunération devra être fixée de façon à préserver au maximum les intérêts du maître d'ouvrage et, le cas échéant, être conforme aux règles applicables en cas de concours apporté aux collectivités locales.

Toutes les dépenses engagées à ce titre sont prises en compte dans le bilan de l'opération.

ARTICLE 8 – ASSURANCES :

8.1 – Responsabilité civile professionnelle :

Le mandataire déclare être titulaire d'une police d'assurance pour couvrir sa responsabilité civile professionnelle.

8.2 – Responsabilité décennale :

Le mandataire s'engage à souscrire, au cas où il en aurait l'obligation conformément aux articles L 241-1 et L 241-2 du Code des Assurances, une police de responsabilité décennale.

La dépense correspondante sera affectée à l'opération.

8.3 – *Domage ouvrage/Tous Risque Chantier* :

L'obligation d'assurance "dommages-ouvrage" ne s'appliquant pas au maître d'ouvrage, celui-ci devra décider de contracter ou non une police dommage-ouvrage.

Dans ce dernier cas, il fera son affaire, en cas de sinistre, des réparations nécessaires à la remise en état de l'ouvrage, sans préjudice des recours qu'il pourra engager à l'encontre des responsables des dommages.

ARTICLE 9 – PASSATION DES MARCHES :

Les dispositions du Code des Marchés Publics applicables au Maître d'ouvrage sont applicables au mandataire pour ce qui concerne la passation des marchés.

Lorsque la formule « accord du maître d'ouvrage » est utilisée dans le présent article, il s'exerce selon les modalités prévues par le Code Général des Collectivités Territoriales et les délégations de signature définie par le maître d'ouvrage.

Toute pièce de consultation (avis d'appel à la concurrence, ou dossier de consultation) devra être transmise au maître d'ouvrage au moins 10 jours ouvrés avant sa date d'envoi par le mandataire pour vérification et validation. Tout document soumis à un jury ou à une commission d'appel d'offre du maître d'ouvrage devra être transmis à ce dernier dans un délai de 10 jours ouvrés avant la réunion considérée pour vérification et validation.

9.1 – Modes de passation des marchés :

Le mandataire utilisera les procédures de mise en compétition prévues par le Code des Marchés Publics.

A cette fin, le mandataire remplira les obligations de mise en concurrence et de publicité suivant les cas et les seuils prévus par le Code des Marchés Publics.

9.2 – Incidence financière du choix des cocontractants :

S'il apparaît que les prix des offres des candidats retenus entraînent un dépassement de l'enveloppe financière prévisionnelle, le mandataire devra en avertir le maître d'ouvrage dans les conditions définies à l'article 2 ci-dessus.

Ce dernier devra lui donner son accord exprès pour la signature des marchés et l'augmentation corrélative de la dite enveloppe.

9.3 – Rôle du mandataire :

Le mandataire publiera l'avis d'appel public à la concurrence.

Il ouvrira les enveloppes des candidatures, en enregistrera le contenu et préparera les renseignements relatifs aux candidatures pour la réunion de la CAO.

S'il le juge utile, le mandataire est habilité à demander aux candidats de produire ou de compléter les pièces manquantes.

En cas de procédure adaptée ou négociée, il mènera les négociations.

Lors de l'analyse des offres, il prêtera son assistance au dépouillement de celles-ci.

Il proposera, le cas échéant la composition du jury.

Il procédera à la notification du rejet des candidatures ou des offres et publiera en tant que de besoin les avis d'attribution.

9.4 – Signature du marché :

Le mandataire procédera à la mise au point du marché, à son établissement et à sa signature, après accord du Maître d'ouvrage. La signature ne pourra intervenir avant un délai de 10 jours courant, à compter de la notification du rejet des offres des candidats.

Les contrats devront indiquer que le mandataire agit au nom et pour le compte du mandant.

9.5 – Transmission et notification :

Le mandataire transmettra, au nom et pour le compte du maître d'ouvrage, les marchés signés par lui au représentant de l'Etat dans le département.

Il établira, signera et transmettra, le rapport établi par lui conformément à l'article 79 du Code des Marchés Publics.

Il notifiera ensuite ledit marché au cocontractant et en adressera copie au maître d'ouvrage.

Les contrats devront indiquer que le titulaire agit au nom et pour le compte du mandant mais qu'il ne représente le maître d'ouvrage pour l'exécution de ce marché que jusqu'à l'achèvement de sa mission, sans pouvoir de représentation en justice.

ARTICLE 10 – AVANT-PROJETS ET PROJET :

10.1 – Avant-projets :

Le mandataire devra, avant d'approuver les avant-projets, obtenir l'accord du maître d'ouvrage. Ce dernier s'engage à lui faire parvenir son accord ou ses observations, ou le cas échéant son désaccord, dans le délai de 3 semaines à compter de sa saisine.

Le mandataire transmettra au maître d'ouvrage, avec les avant-projets, une note détaillée et motivée permettant à ce dernier d'apprécier les conditions dans lesquelles le programme et l'enveloppe financière prévisionnelle sont ou non respectés. S'il apparaît qu'ils ne sont pas respectés, le mandataire pourra le cas échéant, alerter le maître d'ouvrage sur la nécessité ou l'utilité d'apporter des précisions, ajustements ou modifications à ce programme et/ou à cette enveloppe.

Dans ce cas, le Maître d'ouvrage devra expressément :

- I. soit définir les modifications du programme et/ou de l'enveloppe financière permettant d'accepter les avant-projets ;
- I. soit demander la modification des avant-projets ;
- II. soit, notamment s'il lui apparaît que le programme souhaité ne peut rentrer dans une enveloppe prévisionnelle acceptable, renoncer à son projet et notifier au mandataire la fin de sa mission, à charge pour le maître d'ouvrage d'en supporter les conséquences financières, comme prévu à l'article 20.1 ci-après.

10.2 – Projet :

Sur la base des avant-projets, éventuellement modifiés, et des observations du maître d'ouvrage, le mandataire fera établir le projet définitif qu'il acceptera au nom et pour le compte du maître d'ouvrage.

ARTICLE 11 – SUIVI DE LA REALISATION :

11.1 – Gestion des marchés :

Le mandataire assurera, dans le respect des dispositions visées à l'article 2 ci-dessus, la gestion des marchés au nom et pour le compte du maître d'ouvrage dans les conditions prévues par le Code des Marchés Publics, de manière à garantir les intérêts de ce dernier.

A cette fin, notamment :

- Il délivrera les ordres de service ayant des conséquences financières.
- Il vérifiera les situations de travaux préalablement contrôlées par le maître d'œuvre.
- Il agréera les sous-traitants et acceptera leurs conditions de paiement.
- Il prendra en compte ou refusera les cessions de créances qui lui seront notifiées.
- Il statuera sur les réclamations des différents intervenants dans les conditions définies par les contrats.
- Il s'assurera de la mise en place des garanties et les mettra en œuvre s'il y a lieu.

11.2 – Suivi des travaux :

Le mandataire représentera si nécessaire le maître d'ouvrage dans toutes réunions, visites ... relatives au suivi des travaux.

Il veillera à ce que la coordination des entreprises et techniciens aboutisse à la réalisation de l'ouvrage dans le respect des délais, de la qualité des prestations et des marchés et signalera au maître d'ouvrage les anomalies qui pourraient survenir.

Il s'efforcera d'obtenir des intervenants des solutions pour remédier à ces anomalies, en informera le maître d'ouvrage et en cas de besoin sollicitera de sa part les décisions nécessaires.

ARTICLE 12 – RECEPTION DE L'OUVRAGE - PRISE DE POSSESSION :

Après achèvement des travaux, il sera procédé, à l'initiative du maître d'œuvre, en présence des représentants du maître d'ouvrage, ou ceux-ci dûment représentés par le mandataire, aux opérations préalables à la réception des ouvrages, contrairement avec les entreprises.

Le mandataire ne pourra notifier aux dites entreprises sa décision relative à la réception de l'ouvrage qu'avec l'accord exprès du maître d'ouvrage sur le projet de décision. Ce dernier s'engage à faire part de son accord dans un délai compatible avec celui de 45 jours fixé à l'article 41-3 du C.C.A.G. applicable aux marchés publics de travaux.

En cas de réserves lors de la réception, le mandataire invite le maître d'ouvrage aux opérations préalables à la levée de celles-ci.

Le maître d'ouvrage, propriétaire de l'ouvrage au fur et à mesure de sa réalisation, en prendra possession dès la réception prononcée par le mandataire (ou des différentes réceptions partielles en cas de livraison échelonnée). A compter de cette date, il fera son affaire de l'entretien des ouvrages et, en cas de besoin, de la souscription des polices d'assurance que, le cas échéant, il s'oblige à reprendre au mandataire.

ARTICLE 13 – DETERMINATION DU MONTANT DES DEPENSES A ENGAGER PAR LE MANDATAIRE :

Sur la base du programme réalisé, l'enveloppe globale prévisionnelle des dépenses, hors rémunération du mandataire, est fixée par le maître d'ouvrage à 2 313 340 € HT (valeur janvier 2009).

Le montant définitif sera déterminé en tenant compte de toutes les dépenses constatées par le mandataire pour la réalisation de l'ouvrage.

Ces dépenses comprennent notamment :

1. les études techniques ;
2. le coût des travaux de construction de l'ouvrage incluant notamment toutes les sommes dues aux maîtres d'œuvre et entreprises à quelque titre que ce soit ;
3. les impôts, taxes et droits divers susceptibles d'être dus au titre de la présente opération ;
4. le coût des assurances-construction, du contrôle technique et de toutes les polices dont le coût est lié à la réalisation de l'ouvrage, à l'exception de l'assurance de responsabilité civile professionnelle du mandataire ;
5. les charges financières que le mandataire aura éventuellement supportées pour préfinancer les dépenses. Celles-ci seront calculées comme prévu à l'article 15 ci-après.
6. la provision pour les variations économiques (révisions et actualisation) des différents contrats (études, travaux, assurances, ...),
7. et, en général, les dépenses de toute nature se rattachant à la passation des marchés, l'exécution des travaux et aux opérations annexes nécessaires à la réalisation de l'ouvrage, notamment : sondages, plans topographiques, arpentage, bornage, les éventuels frais d'instance, d'avocat, d'expertise et indemnités ou charges de toute nature que le mandataire aurait supportés et qui ne résulteraient pas de sa faute lourde.

ARTICLE 14 – REMUNERATION DE LA SOCIETE - AVANCES :

14.1 – Montant de la rémunération :

La rémunération forfaitaire provisoire du mandataire est fixée, sur la base de l'estimation initiale des dépenses valeur janvier 2009 figurant à l'article précédent, à :

MONTANT EN € HT	
MONTANT DE LA TVA (taux de %) EN €	
MONTANT EN € TTC	

Montant en toutes lettres (en € TTC) :

.....

Cette rémunération forfaitaire provisoire sera transformée, par voie d'avenant, en rémunération forfaitaire définitive à l'issue de la notification des marchés de travaux.

La rémunération restera inchangée si la variation de l'enveloppe globale est inférieure à 20% du montant prévisionnel des dépenses fixé à l'article 13 ci-avant.

Dans le cas contraire, la rémunération pourra être ajustée après négociation entre les parties.

14.2 – Forme du prix :

Le présent contrat est passé à prix révisable.

Les acomptes relatif aux honoraires du mandataire des mois postérieurs au mois Mo seront calculés avec un coefficient de révision égal à :

$$0,15 + 0,85 \frac{I_m}{I_o}$$

- **I_o** étant l'index "Ingénierie" publié ou à publier correspondant au mois Mo d'établissement des prix.
- **I_m** étant l'index "Ingénierie" publié ou à publier correspondant au mois d'exécution des prestations.

La présente offre est établie sur la base des conditions économiques en vigueur, au mois de février 2009 (mois Mo).

14.3 – Avance forfaitaire :

A la demande du mandataire, le montant à lui devoir pourra faire l'objet d'une avance forfaitaire égale à 5% du montant TTC indiqué à l'article 14.1 ci-avant.

Le mandataire déclare :

- Accepter le versement de l'avance forfaitaire
- Refuser de percevoir cette avance

Une garantie à première demande ou, après accord du maître d'ouvrage, une caution personnelle et solidaire devra couvrir l'intégralité du montant de l'avance forfaitaire.

Cette garantie ou cette caution devra être constituée en totalité au moment de la mise en paiement de l'avance ; laquelle mise en paiement de l'avance devant intervenir au plus tard à la date à laquelle le mandataire remettra la demande de paiement correspondant au premier acompte relatif à l'exécution de sa prestation. Dans l'hypothèse où la garantie ou la caution ne serait pas constituée dans les conditions ci-avant, le titulaire perdra jusqu'à la fin du mandat la possibilité d'obtenir cette avance forfaitaire.

Le régime auquel est soumis le mandat à l'égard de l'avance forfaitaire a un caractère définitif. Ce montant ne saurait être, par conséquent, ni révisé ni actualisé. Il ne pourra davantage être modifié à l'occasion d'avenants ayant pour effet d'augmenter ou de diminuer le montant de la rémunération due au mandataire.

L'avance sera résorbée au prorata du montant des prestations réalisées dès que ce montant, en valeur de base, atteindra 65 % du montant global du mandat.

14.4 – Modalités de paiement :

14-4.1 – Délai de règlement et intérêts moratoires :

Le délai maximum de paiement des honoraires et de l'avance forfaitaire est de 40 jours à compter de la réception par le maître d'ouvrage de la demande d'acompte.

Le délai de paiement du solde est 40 jours à compter de la notification du décompte général des honoraires du mandataire.

En cas de retard de paiement, le taux des intérêts moratoires appliqué aux acomptes ou au solde est égal au taux de l'intérêt légal en vigueur à la date à laquelle les intérêts moratoires ont commencé à courir, majoré de 2 points.

14-4.2 – Modalités de règlement :

La rémunération du mandataire fera l'objet de facturations émises suivant la décomposition suivante :

Notification du marché de maîtrise d'œuvre	5%
Approbation de l'APS	5%
Approbation de l'APD	10%
Approbation du Dossier de Consultation des Entreprises	10%
Notification des marchés d'entreprises	10%
Pendant les travaux, versements mensuels proportionnellement à la durée du chantier	45%
Levée de la dernière réserve	10%
Délivrance du quitus	5%

14.5 – Mode de règlement :

Le maître de l'ouvrage se libérera des sommes dues au titre du présent contrat par virement établi à l'ordre du mandataire (*cf RIB annexé à la présente convention*).R

ARTICLE 15 - MODALITES DE FINANCEMENT ET DE REGLEMENT ENGAGEES AU NOM ET POUR LE COMPTE DU MANDANT PAR LE MANDATAIRE :

15.1 – Financement :

Le maître d'ouvrage supportera seul la charge des dépenses engagées par le mandataire, telles que déterminées à l'article 13 ci-dessus.

Il ne sera pas demandé au mandataire d'assurer, même partiellement, le préfinancement des dépenses engagées au nom et pour le compte du maître d'ouvrage.

15.2 – Avances versées par le maître de l'ouvrage :

Le maître d'ouvrage avancera au mandataire les fonds nécessaires aux dépenses à payer dans les conditions définies ci-après.

Il versera au mandataire une avance d'un montant égal aux dépenses prévues telles qu'elles ressortent de l'échéancier financier prévisionnel.

L'avance ainsi consentie sera réajustée périodiquement à l'occasion de chaque mise à jour de l'échéancier prévisionnel des dépenses prévue à l'article 19.2 ci-après de telle sorte que l'avance corresponde aux besoins de trésorerie du mandataire durant la période à venir jusqu'à la mise à jour suivante de l'échéancier et des prévisions de besoins en trésorerie. En cas d'insuffisance de ces avances, le mandataire ne sera pas tenu d'assurer le paiement des dépenses sur ses propres disponibilités.

En cas de désaccord entre le maître de l'ouvrage et le mandataire, seule la dépense faisant l'objet du litige, pourra voir son mandatement différé jusqu'au règlement du litige.

Tous les produits financiers qui pourraient être dégagés à partir de ces avances figureront au compte de l'opération.

15.3 – Décomptes périodiques :

À l'occasion de chaque mise à jour de l'échéancier prévisionnel des dépenses prévue à l'article 19.2 ci-après, le mandataire fournira au maître de l'ouvrage un décompte faisant, notamment, apparaître :

- I. le montant cumulé des dépenses prévisionnelles à régler, pour la période trimestrielle à venir, par le mandataire ;
- I. le montant cumulé des avances déjà perçues par le mandataire;
- I. le solde résultant des avances perçues et des paiements réalisées ou en instance de paiement. Les justificatifs des paiements effectués ou en cours de paiement, d'ordre et pour le compte du maître d'ouvrage mandante, seront joints à l'appui de la transmission du décompte périodique;
- I. le montant du versement de l'avance demandé par le mandataire pour couvrir la période trimestrielle à venir (soit le montant cumulé des dépenses prévisionnelles à régler, pour la période trimestrielle à venir diminué du solde résultant des avances perçues et des paiements réalisées ou en instance de paiement).

Le maître de l'ouvrage procédera au mandatement du montant à devoir dans les 40 jours suivant la réception de la demande.

En cas de désaccord entre le maître de l'ouvrage et le mandataire sur le montant des sommes dues, le maître de l'ouvrage mandatera, dans le délai ci-dessus, les sommes qu'il a admises. Le complément éventuel sera mandaté après règlement du désaccord.

En fin de mandat, le mandatement du solde de l'opération interviendra au plus tard dans les deux mois suivant le quitus donné par le maître d'ouvrage au mandataire dans les conditions fixées à l'article 16 ci-après.

15.4 – Délais de paiement et intérêts moratoires :

Le délai de paiement est de 40 jours à compte de la date de réception de la facture.

En cas de dépassement de ce délai contractuel, le taux des intérêts moratoires applicable est le taux de l'intérêt légal en vigueur à la date à laquelle les intérêts moratoires ont commencé à courir, augmenté de deux points.

ARTICLE 16 – CONSTATATION DE L'ACHEVEMENT DES MISSIONS DU TITULAIRE :

16.1 – Sur le plan technique :

L'achèvement de la mission sur le plan technique ne peut intervenir qu'après l'exécution complète de la mission et notamment :

- réception de l'ouvrage et levée des réserves signalées lors des opérations de réception,
- mise à disposition des ouvrages,
- expiration du délai de garantie de parfait achèvement des ouvrages et reprise des désordres couverts par cette garantie,
- remise des dossiers complets comportant tous documents contractuels, techniques, administratifs, relatifs aux ouvrages,
- établissement du bilan général et définitif de l'opération.

Cet achèvement est demandé par le mandataire.

Le maître d'ouvrage notifiera au titulaire son acceptation de la mission technique dans le délai de deux mois. A défaut de réponse, cette acceptation sera réputée acquise à l'issue de ce délai.

16.2 – Sur le plan financier :

16-2.1 : Reddition des comptes de l'opération :

L'acceptation par le maître d'ouvrage de la reddition définitive des comptes vaut constatation de l'achèvement de la mission du mandataire sur le plan financier et quitus global de sa mission.

Cette reddition des comptes ne peut intervenir que si la mission est achevée sur le plan technique.

Le maître d'ouvrage notifie son acceptation de cette reddition des comptes dans les trois mois ; cette acceptation étant réputée acquise à défaut de réponse dans ce délai.

Le quitus donné par le maître d'ouvrage vaut achèvement total de la mission.

16-2.2 : Décompte général des honoraires du mandataire :

Dès notification de l'acceptation de la reddition des comptes de l'opération par le maître d'ouvrage, le mandataire lui présente son projet de décompte final de ses honoraires.

Celui-ci dispose d'un délai de 45 jours pour notifier au mandataire son acceptation du décompte qui devient alors le décompte général et définitif.

A défaut de notification ou de contestation dans ce délai, le projet de décompte final devient définitif.

ARTICLE 17 – ACTIONS EN JUSTICE :

Le mandataire ne pourra agir en justice, tant en demande qu'en défense, pour le compte du maître d'ouvrage mandant.

ARTICLE 18 – CONTROLE DE LA REALISATION PAR LE MAITRE D'OUVRAGE :

Le maître d'ouvrage est tenu étroitement informé par le mandataire du déroulement de sa mission. A ce titre, celui-ci lui communique l'ensemble des comptes-rendus de chantier qu'il aura reçus.

Les représentants du maître d’ouvrage peuvent suivre le chantier, y accéder à tout moment, et consulter les pièces techniques. Toutefois, ils ne peuvent présenter leurs observations qu’au mandataire et non directement aux intervenants quels qu’ils soient.

Le titulaire ne peut apporter de modifications importantes aux ouvrages et installations tels qu’ils sont prévus sans autorisation du maître d’ouvrage.

D’une manière générale, toute modification du programme à la demande du maître d’ouvrage ou à l’initiative du mandataire en cours de travaux doit faire faire l’objet d’un accord exprès du syndicat mixte. Celui-ci approuve en même temps les modifications de l’enveloppe financière qui pourrait en résulter.

Le Maître d’ouvrage peut faire procéder à toutes vérifications qu’il jugera utiles pour s’assurer que les clauses de la présente convention sont régulièrement observées et que ses intérêts sont sauvegardés.

Le maître de l’ouvrage et ses agents pourront demander à tout moment au mandataire la communication de toutes les pièces et contrats concernant l’opération.

ARTICLE 19 – CONTROLE ADMINISTRATIF, COMPTABLE ET FINANCIER PAR LE MAITRE D’OUVRAGE :

19.1 – Contrôle administratif :

La passation des contrats conclus par le mandataire au nom du maître d’ouvrage est soumise aux procédures de contrôle qui s’imposent au maître d’ouvrage.

Le mandataire est tenu de préparer et transmettre à l’autorité compétente les dossiers nécessaires à l’exercice de ce contrôle.

Il en informe le maître d’ouvrage et l’assiste dans ses relations avec les autorités de contrôle.

Il ne peut notifier les contrats qu’après mise en œuvre complète de ces procédures et obtention des approbations ou accord préalable éventuellement nécessaires.

19.2 – Contrôle comptable :

Le maître d’ouvrage et ses agents peuvent demander à tout moment au mandataire la communication de toutes les pièces et contrats concernant l’opération.

Pour permettre au Maître d’ouvrage d’exercer son droit à contrôle comptable, le mandataire doit :

- tenir les comptes des opérations réalisées pour le compte de le maître d’ouvrage dans le cadre de la présente convention d’une façon distincte de sa propre comptabilité ;
- établir en temps utile les états exigés par l’Administration pour les dépenses ouvrant droit à déduction de la TVA.

- établir en temps utile les états exigés par l'Administration pour les dépenses ouvrant droit à l'obtention de fonds d'aide européen éventuels (FEP, FEDER, etc.) ou d'autres financements éventuellement mobilisables.

Ces états sont transmis au mandant avec une périodicité et sous un format imposé par le maître d'ouvrage.

En outre, avant le 15 janvier de chaque année civile, le mandataire transmettra au maître de l'ouvrage un certificat attestant la réalisation des opérations effectuées au cours de l'année précédente, accompagné de l'attestation du comptable certifiant l'exactitude des facturations et des paiements résultant des pièces justificatives et la possession de toutes ces pièces justificatives.

19.3 – Contrôle financier :

Pendant toute la durée de la convention, avant le 15 du premier mois de chaque trimestre civil, le mandataire transmettra au maître de l'ouvrage :

- un compte rendu de l'avancement de l'opération comportant :
 - un bilan financier prévisionnel actualisé de l'opération ;
 - un calendrier prévisionnel actualisé du déroulement de l'opération ;
 - un échéancier prévisionnel actualisé des dépenses restant à intervenir et les besoins en trésorerie correspondants ;
 - une note de conjoncture indiquant l'état d'avancement de l'opération, les événements marquants intervenus ou à prévoir ainsi que des propositions pour les éventuelles décisions à prendre par le maître de l'ouvrage pour permettre la poursuite de l'opération dans de bonnes conditions.

Le maître de l'ouvrage devra faire connaître son accord ou ses observations dans le délai d'un mois après réception du compte rendu ainsi défini. À défaut, le maître d'ouvrage sera réputé avoir accepté les éléments du dossier remis par le mandataire. Toutefois, si l'une des constatations ou des propositions du mandataire conduit à remettre en cause le programme, l'enveloppe financière prévisionnelle ou le plan de financement annexé à la présente convention, le mandataire ne pourra se prévaloir d'un accord tacite du maître de l'ouvrage et devra donc obtenir l'accord exprès de celui-ci et la passation d'un avenant.

- le décompte visé à l'article 15.3 ci-avant.

19.4 – Fin de la mission :

En fin de mission conformément à l'article 16 ci-avant, le mandataire établira et remettra au maître de l'ouvrage un bilan général de l'opération qui comportera le détail de toutes les dépenses et recettes réalisées accompagné de l'attestation du comptable certifiant l'exactitude des facturations et des paiements résultant des pièces justificatives et la possession de toutes ces pièces justificatives.

Le bilan général deviendra définitif après accord du maître de l'ouvrage et donnera lieu, si nécessaire, à régularisation du solde des comptes entre les parties.

ARTICLE 20 – RESILIATION :

20.1 – Résiliation sans faute :

Le maître d'ouvrage pourra résilier sans préavis le présent contrat, notamment au stade de l'approbation des avant-projets et après la consultation des entreprises ainsi qu'il est dit aux articles 1, 9 et 10 de la présente convention.

Il pourra également le résilier pendant la phase de réalisation des travaux, moyennant le respect d'un préavis de trois mois.

Dans tous les cas, le maître d'ouvrage devra régler immédiatement au mandataire la totalité des sommes qui lui sont dues en remboursement des dépenses et frais financiers engagés et au titre de la rémunération pour la mission accomplie.

Il devra assurer la continuation de tous les contrats passés par le mandataire pour la réalisation de sa mission et faire son affaire des éventuelles indemnités dues pour résiliation anticipée des dits contrats.

En outre, le mandataire aura droit à une indemnité forfaitaire fixée à 10 % de la rémunération dont il se trouve privé du fait de la résiliation anticipée du contrat. Toutefois, cette indemnité ne pourra être exigée au cas où la résiliation serait motivée par la constatation de l'impossibilité de respecter l'enveloppe financière prévisionnelle et/ou du programme précédemment approuvé (hors les impacts observés des révisions et/ou actualisations).

20.2 – Résiliation pour faute :

20.2.1 En cas de carence ou de faute caractérisée du mandataire :

Après mise en demeure restée infructueuse pendant un délai d'un mois, la convention pourra être résiliée.

Des pénalités, à déterminer en fonction de l'importance des fautes commises et du préjudice subi, pourront être fixées par les parties.

A défaut d'accord entre les parties, les pénalités seront fixées par le juge.

En tout état de cause, le mandataire a droit au remboursement de ses débours justifiés.

20.2.2 : En cas de carence ou de faute caractérisée du mandant :

Le mandataire pourra saisir le juge d'une demande en résiliation et/ou réparation du préjudice subi.

20.3. – Autres cas de résiliation :

20.3.1 Non respect des obligations visées aux articles 45 et 46 du Code des Marchés Publics :

En cas de non respect, par le mandataire, des obligations visées aux articles 45 et 46 du Code des Marchés Publics et après mise en demeure restée infructueuse, le marché pourra être résilié aux torts du titulaire sans que celui-ci puisse prétendre à indemnité et, le cas échéant, avec exécution des prestations à ses frais et risques, lorsqu'il a contrevenu à l'article R. 324-4 du Code du travail.

La mise en demeure sera notifiée par écrit et assortie d'un délai.

A défaut d'indication du délai, le titulaire disposera de 8 jours à compter de la notification de la mise en demeure, pour satisfaire aux obligations de celle-ci et fournir les justificatifs exigés ou présenter ses observations.

20.3.2 Inexactitude des renseignements :

En cas d'inexactitude des renseignements, fournis par le mandataire, mentionnés aux articles 44 et 46 du Code des Marchés Publics ou en cas de refus de produire les pièces prévues aux articles R. 324-4 et R. 324-7 du Code du travail, lors de la consultation ou de l'exécution du mandat, celui-ci sera résilié sans mise en demeure à ses frais et risques.

ARTICLE 21 – PENALITES :

Sans préjudice des cas de résiliation pour faute du mandataire visés ci-dessus, le mandataire sera responsable de sa mission dans les conditions précisées dans la présente convention.

En cas de manquement du mandataire à ses obligations, le maître de l'ouvrage se réserve le droit de lui appliquer des pénalités sur sa rémunération.

Au cas où le cumul de ces pénalités excéderait 10% du montant de la rémunération, la convention pourra être résiliée aux torts exclusifs du mandataire sans préjudice d'une action en responsabilité du mandant envers le mandataire.

Ces pénalités forfaitaires et non révisables seront applicables selon les modalités suivantes :

- En cas de retard dans la remise des documents visés à l'article 19 par rapport aux délais fixés à ce même article : 150 € HT par jour ouvrable de retard ;
- En cas de retard dans la reddition définitive des comptes de l'opération prévue à l'article 16-2.1 : 150 € HT par jour ouvrable de retard ;

En cas de retard dans la fourniture des documents visés à l'article 16-1 : le mandataire se verra pénalisé des montants correspondants aux montants exigés du maître d'œuvre dans son contrat pour la non remise de ces documents,

Cette pénalisation sera levée soit par l'obtention des documents, soit par l'application effective des pénalités au maître d'œuvre.

En cas de non remise du bilan général et définitif, le mandataire se verra pénalisé du montant du solde de sa mission (quitus).

- En cas de retard de paiement, par la faute du mandataire, des sommes dues aux titulaires des contrats conclus au nom et pour le compte du Maître d'ouvrage, les intérêts moratoires versés restent à la charge exclusive du mandataire à titre de pénalités.

ARTICLE 22 – LITIGES :

Tous les litiges relèveront du Tribunal administratif de Rennes.

à VANNES, le

à , le

Pour le Président et par délégation,

Pour le mandataire, le ,

2^{ème} Vice - Président,

Noël LE LOIR

ANNEXE 1 :

CONVENTION DE MANDAT PUBLIC -

LISTE DES TACHES RESULTANT DES ATTRIBUTIONS CONFIEES AU MANDATAIRE

SOMMAIRE

<u>1 -Définition des conditions administratives et techniques selon lesquelles l'ouvrage sera étudié et réalisé</u>	<u>22</u>
<u>2 - Gestion des marchés de maîtrise d'œuvre, versement de la rémunération :.....</u>	<u>22</u>
<u>3 - Préparation du choix, signature et gestion des marchés d'études ou de toutes prestations intellectuelles, versement des rémunérations correspondantes</u>	<u>23</u>
<u>4 - Préparation du choix, signature et gestion du contrat d'assurance de dommages (ou police unique de chantier), paiement des primes, lorsque la collectivité aura fait le choix de la souscription de ces assurances</u>	<u>24</u>
<u>5 -Approbation des avant-projets et accord sur le projet</u>	<u>25</u>
<u>6 -Préparation du choix des entrepreneurs et fournisseurs, établissement et signature des marchés</u>	<u>25</u>
<u>7 - Gestion des marchés de travaux et fournitures, versement des rémunérations correspondantes</u>	<u>26</u>
<u>8 -Suivi technique des travaux et réception des travaux</u>	<u>27</u>
<u>9 - Gestion financière et comptable de l'opération.....</u>	<u>27</u>
<u>10 - Gestion administrative de l'opération.....</u>	<u>28</u>
<u>11 - Actions en justice</u>	<u>28</u>

1 - Définition des conditions administratives et techniques selon lesquelles l'ouvrage sera étudié et réalisé :

- Relecture du programme, analyse et suggestions
- Définition de l'organisation générale de l'opération et notamment :
 - Définition des études complémentaires éventuellement nécessaires (programme fonctionnel, études des process et des flux, études de sol, étude d'impact, ...)
 - Définition des intervenants nécessaires (contrôleur technique, coordonnateur sécurité santé, entreprises, assurances, ordonnancement, pilotage, coordination, ...)
 - Définition des missions et responsabilités de chaque intervenant et des modes de dévolution des contrats ;
 - Identification des procédures de consultation et de choix des intervenants à mettre en œuvre compte tenu du montant et de la nature des marchés à passer ;
 - Elaboration du planning général de l'opération.
 - Consultation pour la sélection du maître d'œuvre
 - Consultations concernant les autres prestations techniques ou intellectuelles utiles et nécessaires à la réalisation de l'ouvrage.
- Représentation du mandant pour l'organisation et la mise en œuvre des procédures et démarches préalables à l'engagement de l'opération :
 - Concertation publique visée à l'article L 300-2 du Code de l'urbanisme ;
 - Enquêtes publiques ;
 - Dossier de demande de prêts et subvention ;
 - Etat préventif des lieux.

2 - Gestion du marché de maîtrise d'œuvre, versement de la rémunération :

- Information du mandataire sur les conditions du suivi du marché ;
- Délivrance des ordres de service de gestion du marché de maîtrise d'œuvre ;
- Transmission au maître de l'ouvrage des attestations d'assurance de responsabilité (civile et décennale) des titulaires ;

- Suivi de la mise au point des documents d'études par le maître d'œuvre (APS, APD, projet et calendrier d'exécution) ; contrôle de l'avancement des dossiers ; alerte du maître d'œuvre et du maître de l'ouvrage sur le non respect du planning ;
- Consultation du concédant, du concessionnaire, services administratifs et techniques (voies, ABF, services de secours ...) ;
- Transmission avec avis de ces documents à chaque phase, au maître d'ouvrage pour accord préalable ;
- Notification au titulaire à chaque phase d'étude des décisions prises par le mandataire après accord du maître de l'ouvrage ;
- Suivi de l'élaboration du permis de construire, signature des demandes, affichage ;
- Vérification de la cohérence générale des documents avec le programme et prise en compte des observations du maître de l'ouvrage et du contrôleur technique ;
- Suivi de l'activité du maître d'œuvre lors du lancement de la consultation des entreprises, du dépouillement et de l'analyse des offres ;
- Agrément des sous-traitants et acceptation des conditions de paiement ;
- Acceptation ou refus des cessions de créances qui lui seraient notifiées ;
- Vérification des décomptes d'honoraires et application des pénalités éventuelles ;
- Règlement des acomptes au titulaire ;
- Négociation des avenants éventuels ;
- Transmission des projets d'avenants au maître de l'ouvrage pour accord préalable - transmission aux organismes de contrôle ;
- Signature et notification des avenants après accord du maître de l'ouvrage ;
- Mise en œuvre des garanties contractuelles ;
- Vérification du décompte final et application des pénalités définitives éventuelles ;
- Etablissement et notification du décompte général ;
- Règlement des litiges éventuels ;
- Traitement des défaillances du maître d'œuvre : résiliation des marchés, relance d'une consultation ;
- Paiement du solde ;

- Etablissement et remise au maître de l'ouvrage du dossier complet comportant tous documents contractuels, comptables, techniques, administratifs relatifs au marché.

3 - Préparation du choix, signature et gestion des marchés d'études ou de toutes prestations intellectuelles, versement des rémunérations correspondantes :

- Définition de la mission du prestataire ;

- Identification et proposition au maître de l'ouvrage de la procédure de consultation à mettre en œuvre compte tenu du montant et de la nature des marchés à passer et élaboration de son calendrier ;

- Etablissement du dossier de consultation (rédaction RDC, AE, CCAP) ;

- Lancement de la consultation (rédaction et envoi de l'AAPC) ;

- Assistance au maître d'ouvrage pour la sélection des candidats :

- Réception des candidatures et établissement du registre des dépôts ;

- Ouverture des enveloppes relatives aux candidatures, demande éventuelle de pièces absentes ou incomplètes dans les dossiers de candidatures ;

- Rédaction du PV d'ouverture des candidatures ;

- Présentation des candidats au mandant, Secrétariat de la commission d'analyse des candidatures, rédaction du PV ;

- Notification de la décision du maître de l'ouvrage aux candidats ;

• Assistance au maître de l'ouvrage pour le choix des titulaires :

I. Envoi des dossiers de consultation ; Réception des offres ;

II. Secrétariat de la CAO éventuelle d'ouverture des offres et d'examen des offres, rédaction du PV ;

III. En cas de procédure négociée ou de négociations à mener dans le cadre de la procédure adaptée : négociation avec les candidats et rapport au Maître d'ouvrage sur les résultats de la négociation ;

IV. Relance de la consultation en cas de procédure infructueuse ou déclarée sans suite ;

I. Mise au point du marché avec le candidat retenu par le Mandant ;

II. Notification des résultats de la consultation aux concurrents, après décision du maître de l'ouvrage ;

- III. Signature du marché après décision du Mandant ;
- IV. Etablissement du dossier nécessaire au contrôle de légalité et transmission à l'autorité compétente ;
- V. Notification du marché ;
- VI. Publication de l'avis d'attribution ;
- VII. Gestion des marchés et versement des rémunérations :
 - A. Délivrance des ordres de services ;
 - B. Transmission au maître de l'ouvrage des attestations d'assurance de responsabilité (civile et décennale) des titulaires ;
 - C. Notification des avis fournis par le contrôleur technique (ou le prestataire) aux intéressés ;
 - D. Agrément des sous-traitants et acceptation des conditions de paiement ;
 - E. Acceptation ou refus des cessions de créances qui lui seraient notifiées ;
 - F. Vérification des décomptes et application des pénalités éventuelles;
- I. Paiement des acomptes ;
- II. Négociation des avenants éventuels ;
- III. Transmission des projets d'avenants au maître de l'ouvrage pour accord préalable ;
- IV. Signature des avenants après décision du Mandant ;
- V. Transmission au contrôle de légalité ;
- VI. Notification des avenants ;
- VII. Mise en œuvre des garanties contractuelles ;
- VIII. Vérification du décompte final et application des pénalités définitives éventuelles ;
- IX. Etablissement et notification du décompte général ;
- X. Règlement des litiges éventuels ;
- XI. Traitement des défaillances : résiliation des marchés, relance d'une consultation ;
- XII. Paiement du solde ;
- XIII. Etablissement et remise au maître de l'ouvrage du dossier complet regroupant tous les documents contractuels, techniques, administratifs relatifs au marché.

4 - Préparation du choix, signature et gestion du contrat d'assurance de dommages (ou police unique de chantier), paiement des primes, lorsque le maître d'ouvrage aura fait le choix de la souscription de ces assurances :

- I. Proposition au maître de l'ouvrage des procédures à mettre en œuvre compte tenu des montants et élaboration du calendrier de consultation ;
- II. Etablissement du dossier de consultation ;
- III. Lancement de la consultation ;
- IV. Assistance au maître de l'ouvrage pour le choix des candidats :
 - A. Réception des candidatures et établissement du registre des dépôts ;
 - B. Ouverture des enveloppes relatives aux candidatures, demande éventuelle de pièces absentes ou incomplètes dans les dossiers de candidatures ;
 - C. Rédaction du PV d'ouverture des candidatures ;
 - D. Présentation des candidats au mandant,
 - E. Secrétariat de la commission d'analyse des candidatures, rédaction du PV ;
 - F. Notification de la décision du maître de l'ouvrage aux candidats ;
 - G. Assistance au maître de l'ouvrage pour le choix du titulaire ;
 - H. Envoi des dossiers de consultation ;
 - I. Réception des offres ;
 - J. Secrétariat de la CAO éventuelle d'ouverture des offres et d'examen des offres, rédaction du PV ;
- I. En cas de procédure négociée ou de négociations à mener dans le cadre de la procédure adaptée : négociation avec les candidats et rapport au Maître d'ouvrage sur les résultats de la négociation ;
- II. Relance de la consultation en cas de procédure infructueuse ou déclarée sans suite ;
- III. Mise au point du contrat avec le candidat retenu par le maître de l'ouvrage ;
- IV. Notification de la décision du maître de l'ouvrage aux candidats ;
- V. Signature du marché après décision du Mandant ;
- VI. Etablissement du dossier nécessaire au contrôle et transmission à l'autorité compétente ;
- VII. Notification du contrat ;

- VIII. Publication de l'avis d'attribution ;
- IX. Gestion du contrat ;
- X. Paiement des primes provisionnelles ;
- XI. Etablissement et remise au maître de l'ouvrage du dossier complet comportant tous documents contractuels, comptables, techniques, administratifs relatifs au contrat.

5 - Approbation des avant-projets et accord sur le projet :

- I. Présentation des avant-projets et des modifications éventuelles qu'ils engendrent sur le programme et l'enveloppe financière prévisionnelle ;
- II. Approbation des avant-projets après accord du Mandant ;
- III. Approbation du projet.

6 - Préparation du choix des entrepreneurs et fournisseurs, établissement et signature des marchés :

- I. Proposition au maître de l'ouvrage du mode de dévolution des travaux et fournitures ;
- II. Proposition au maître de l'ouvrage des procédures à mettre en œuvre compte tenu du montant et de la nature des marchés à passer et élaboration des calendriers de consultations ;
- III. Suivi de la mise au point des dossiers de consultation élaborés par le maître d'œuvre (CCTP principalement) ;
- IV. Etablissement des dossiers de consultation des entreprises et fournisseurs (RDC, AE et CCAP) ;
- V. Après accord du maître de l'ouvrage, lancement des consultations (rédaction et envoi de l'AAPC) ;
- VI. Assistance au maître de l'ouvrage pour la sélection des candidatures :
 - A. Réception des candidatures et établissement du registre des dépôts ;
 - B. Ouverture des enveloppes relatives aux candidatures, demande éventuelle de pièces absentes ou incomplètes dans les dossiers de candidatures ;
 - C. Rédaction du PV d'ouverture des candidatures par la CAO ;
 - D. Notification de la décision du maître de l'ouvrage aux candidats ;
- VII. Assistance au maître de l'ouvrage pour le choix des titulaires :
 - I. Envoi du dossier de consultation aux candidats retenus (cas d'un AO restreint) ;

II. Réception des offres ;

- A. Secrétariat de la CAO d'examen et d'attribution des offres, rédaction du PV ;
- B. Relance de la consultation en cas de procédure infructueuse ou déclarée sans suite ;
- C. Mise au point du marché avec les titulaires retenus par le maître de l'ouvrage ;
- D. Demande des attestations fiscales et sociales et des documents de l'article R 324-4 du Code du travail ;
- E. Notification des résultats de la consultation aux candidats dont l'offre n'a pas été retenue, après décision du maître de l'ouvrage ;
- F. Signature des marchés après décision du Mandant ;
- G. Etablissement du dossier nécessaire au contrôle de légalité et transmission à l'autorité compétente ;
- H. Notification aux titulaires ;
- I. Publication des avis d'attribution.

7 - Gestion des marchés de travaux et fournitures, versement des rémunérations correspondantes :

- I. Transmission au maître de l'ouvrage des attestations d'assurance de responsabilité (civile et décennale) des titulaires ;
- II. Décisions de gestion des marchés ;
- III. Agrément des sous-traitants et acceptation des conditions de paiement ;
- IV. Acceptation ou refus des cessions de créances qui lui seraient notifiées ;
- V. Gestions des garanties, cautions et avances ;
- VI. Vérification des demandes de versement d'acompte ;
- VII. Règlement des acomptes ;
- VIII. Négociation des avenants éventuels ;
- IX. Transmission des projets d'avenants au maître de l'ouvrage pour décision préalable de l'autorité compétente ;
- X. Signature des avenants après décision du Mandant ;
- XI. Transmission au contrôle de légalité ;

- XII. Notification des avenants ;
- XIII. Traitement des défaillances d'entreprises : résiliation des marchés, relance des consultations.

8 - Suivi technique des travaux et réception des travaux :

- I. Suivi de l'organisation générale du chantier ;
- II. Contrôle du planning de chantier et du respect des délais ;
- III. Actualisation du calendrier prévisionnel de l'opération ;
- IV. Suivi de l'exécution des travaux, présence aux réunions de chantier ;
- V. Gestion des difficultés rencontrées sur le chantier ayant des conséquences sur le coût global ou le non respect des délais ;
- VI. Remise au maître de l'ouvrage des comptes-rendus de chantier ;
- VII. Opérations de réception et d'établissement du solde du marché ;
- VIII. Organisation et suivi des opérations préalables à la réception ;
- IX. Transmission au maître de l'ouvrage pour accord préalable du projet de décision de réception ;
- X. Après accord du maître de l'ouvrage, décision de réception et notification aux intéressés ;
- XI. Suivi de la levée des réserves ;
- XII. Mise en œuvre des garanties contractuelles ;
- XIII. Gestion de l'année de parfait achèvement ;
- XIV. Vérification des décomptes finaux ;
- XV. Etablissement et notification des décomptes généraux ;
- XVI. Règlement des litiges éventuels ;
- XVII. Paiement des soldes ;
- XVIII. Libération des garanties ;
- XIX. Etablissement et remise au maître de l'ouvrage des dossiers complets comportant tous documents contractuels, techniques administratifs, comptables.

9 - Gestion financière et comptable de l'opération :

- I. Tenue des comptes de l'opération ;
- II. Gestion de la trésorerie de l'opération ;
- III. Etablissement et actualisation périodique du bilan financier prévisionnel détaillé de l'opération en conformité avec l'enveloppe financière prévisionnelle fixés par le maître de l'ouvrage et annexés au cahier des charges ;
- IV. Etablissement et transmission au mandant du budget prévisionnel annuel et du plan de trésorerie annuel ;
- V. Suivi et mise à jour trimestrielle des documents précédents et information du maître de l'ouvrage ;
- VI. Transmission au maître de l'ouvrage pour accord en cas de modification par rapport aux documents annexés au cahier des charges ;
- VII. Etablissement des dossiers de demande périodique d'avances ou de remboursement, comportant toutes les pièces justificatives nécessaires et transmission au maître de l'ouvrage ;
- VIII. Etablir et remettre au Maître d'ouvrage le dossier annuel de reddition des comptes prévu à l'article 19 du cahier des charges ;
- IX. Etablir les états nécessaires pour les dépenses ouvrant droit au FCTVA et le cas échéant fournir au Maître d'ouvrage les informations nécessaires à ses déclarations fiscales ;
- X. Etablissement du dossier de clôture de l'opération et transmission pour approbation au maître de l'ouvrage.

10 - Gestion administrative de l'opération :

- I. Organisation des relations avec le concédant, le concessionnaire et les services administratifs ;
- II. Préparation, signature et dépôt de toutes demandes d'autorisation administratives nécessaires au bon déroulement de l'opération et notamment :
 - A. permis de démolir, de construire,
 - B. permission de voirie,
 - C. autorisation d'occupation temporaire du domaine public,
 - D. commission de sécurité,
 - E. d'une manière générale toutes démarches administratives nécessaires au bon déroulement de l'opération ;

- I. Etablissement des dossiers nécessaires à l'exercice du contrôle de légalité et transmission au Préfet, copie au maître de l'ouvrage ;
- II. Suivi des procédures correspondantes et information du maître de l'ouvrage ;
- III. Information périodique du mandant sur le déroulement de l'opération.

11 - Actions en justice :

- I. Fournir au mandant les documents nécessaires à la mise en œuvre des actions en défense ou en demande menées par le maître d'ouvrage.

Annexe 8

**SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DE LA DORDOGNE**

Bail emphytéotique administratif

**Réhabilitation d'un bâtiment
Centre Départemental d'Appel d'Urgence**

ENTRE :

Le SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DE LA DORDOGNE, représenté par son Président en exercice, Monsieur Serge Mérillou, dûment habilité à cet effet par la délibération du Conseil d'administration du 22 janvier 2010 rendue exécutoire le 27 janvier 2010 par sa transmission au contrôle de légalité de la préfecture de la Dordogne (Annexe 1).

Ci-après dénommé "Le SDIS 24",

d'une part,

ET

AUXIFIP, Société anonyme au capital de 81 912 460 euros ayant son siège social au 1-3, rue du Passeur de Boulogne 92 861 ISSY-LES- MOULINEAUX Cedex 9, Etablissement de crédit agréé en qualité de société financière, immatriculée au Registre du commerce et des sociétés de Nanterre sous le numéro 602 055 345, représentée par Nicolas MALLEIN, en qualité de Directeur Régional, dûment habilité à l'effet des présentes,

Ci-après dénommée « l'Emphytéote »,

d'autre part.

SOMMAIRE

CHAPITRE I - CLAUSES GENERALES

Art. I.1 –	Formation du contrat
Art. I.2 –	Objet du contrat
Art. I.3 –	Désignation du terrain
Art. I.4 –	Mise à disposition du terrain
Art. I.5 –	Durée et prise d'effet
Art. I.6 –	Cession

CHAPITRE II - TRAVAUX

Art. II.1 –	Principes généraux
Art. II.2 –	Construction
Art. II.3 –	Caractéristiques générales des BIENS
Art. II.4 –	Délais d'exécution
Art. II.5 –	Récolement des BIENS et état des lieux
Art. II.6 –	Mise à disposition des BIENS
Art. II.7 –	Modifications et ouvrages supplémentaires
Art. II.8 –	Entretien, maintenance, renouvellement, modernisation, mise en conformité

CHAPITRE III - CLAUSES FINANCIERES

Art. III.1 -	Redevance
Art. III.2 -	Coût des investissements
Art. III.3 -	Financement des investissements
Art. III.4 -	Régime fiscal

CHAPITRE IV - CONTROLES - SANCTIONS - FIN DE CONTRAT

Art. IV.1 –	Contrôle du SDIS 24
Art. IV.2 –	Résiliation unilatérale
Art. IV.3 –	Résiliation pour faute
Art. IV.4 –	Intérêts de retard
Art. IV.5 –	Fin de Contrat
Art. IV.6 –	Permis de construire
Art. IV.7 -	Remise des BIENS et des installations

CHAPITRE V - CLAUSES DIVERSES

Art. V.1 -	Election de domicile
Art. V.2 -	Règlement des litiges
Art. V.3 -	Documents annexés
Art. V.4.	Publicité foncière

IL EST PRELABLEMENT EXPOSE CE QUI SUI

Le SDIS 24 est propriétaire des bâtiments et terrains suivants :

Un ensemble immobilier acquis le 9 juin 2005 comprenant :

- au sous-sol : locaux techniques à usage de réserve et chaufferie de 511,51m²,
- au rez-de-chaussée : ensemble de locaux d'une superficie de 1120,90 m²,
- à l'étage : ensemble de locaux d'une superficie de 1119,57m²,

le tout sur une parcelle figurant au cadastre sous la référence suivante :

Section	N°	Lieudit	Surface
AP	13	Monplaisir	00ha 27a 79ca

sis 2, route de Lyon, commune de Boulazac.

Par le présent bail emphytéotique administratif, le SDIS entend confier, sous maîtrise d'ouvrage extérieure à l'établissement, les actions de conception, de construction, la direction technique et le financement de la réhabilitation, de l'entretien et de la maintenance du bâtiment existant qui sera dédié, pour partie au Centre Départemental d'Appel d'Urgence (CDAU) visant à coordonner l'ensemble des acteurs publics participant aux missions de sécurité civile dans le département et pour partie aux services informatiques d'une collectivité.

Le SDIS 24 envisage ainsi de donner le terrain d'assiette et le bâtiment à bail emphytéotique administratif avec convention en « retour » de mise à disposition des ouvrages réhabilités, financés et réalisés par l'Emphytéote.

Afin de permettre la réalisation de cette opération d'intérêt général, le SDIS 24, dans le cadre législatif constitué par les articles L. 1311-2 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales, a décidé de conclure avec AUXIFIP un bail emphytéotique administratif ayant pour objet la réalisation de ces ouvrages.

Aux termes de ce bail, AUXIFIP, sous sa maîtrise d'ouvrage exclusive, réhabilitera ces ouvrages, et, ensuite, les mettra à disposition du SDIS 24 en exécution de la convention de mise à disposition indivisible du bail. Le SDIS 24 ne deviendra propriétaire des locaux qu'au terme du bail, c'est-à-dire, à son expiration normale ou en cas de résiliation anticipée pour quelque motif que ce soit.

Les présentes ont pour objet de fixer les clauses et les conditions du bail emphytéotique.

Ceci exposé, il a été arrêté et convenu ce qui suit.

CHAPITRE I - CLAUSES GENERALES

Article I.1 - Formation du contrat

Le présent bail emphytéotique est conclu sur le fondement des dispositions des articles L.1311-2 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales.

Il forme avec la convention de mise à disposition, signée concomitamment et demeurée ci-après annexée au présent bail (annexe n°2), un ensemble contractuel indivisible.

Article I.2 - Objet du contrat

Par le présent contrat, le SDIS 24 donne à bail à l'Emphytéote qui l'accepte, le terrain et le bâtiment désignés ci-après, aux fins de procéder sous sa maîtrise d'ouvrage, au:

- Financement et à la direction technique des actions de réhabilitation des BIENS mentionnés à l'article II.3 dans le cadre d'un contrat de promotion immobilière conclu avec la Société d'Economie Mixte d'Equipement du Périgord (Annexe 4),
- et la mise à disposition des BIENS dans les conditions fixées par la convention de mise à disposition.

L'ensemble des BIENS répondra aux caractéristiques générales définies à l'article II.3 "Caractéristiques générales des BIENS" ci-après.

L'Emphytéote accepte, es qualités, d'assumer toutes les charges et prérogatives propres à sa qualité de maître d'ouvrage, sans préjudice de l'application des règles générales applicables à l'ensemble des contrats administratifs, ce que le SDIS 24 accepte.

Article I.3 - Désignation du terrain

Les BIENS donnés à bail comprennent les terrains situés sur le domaine du SDIS 24 tel que délimité par le plan masse et le procès-verbal de délimitation joint en annexe au présent bail (annexe n°3) pour une contenance cadastrale totale de 2800 m² environ et selon l'état parcellaire établi comme suit :

Section	N°	Lieudit	Surface
AP	13	Monplaisir	00ha 27a 79ca

Le SDIS 24 déclare qu'il n'existe à sa connaissance aucune restriction à l'exercice de son droit de propriété sur les BIENS.

Le SDIS fera son affaire personnelle de la pleine maîtrise foncière du terrain, notamment au regard d'éventuels occupants sans droits ni titres.

Le SDIS mettra le terrain à disposition de l'emphytéote, libre de toute occupation, à la notification du présent bail emphytéotique administratif. A compter de la mise à disposition du terrain à l'emphytéote, ce dernier fera son affaire personnelle de cette pleine maîtrise foncière.

L'Emphytéote souffrira toutes les servitudes grevant le terrain, publiques et privées, dans la mesure où elles ont été portées à la connaissance de l'Emphytéote par le SDIS 24 préalablement à la signature du bail et de sa convention indissociable.

Le SDIS 24 déclare qu'il n'a connaissance d'aucune pollution du sol ou du sous-sol et que les BIENS n'ont pas fait l'objet d'une exploitation antérieure soumise à la réglementation relative aux Installations Classées.

Article I.4 - Mise à disposition du terrain et des BIENS

Le terrain et les ouvrages qui seront remis à l'Emphytéote par le SDIS 24 à compter de la date de prise d'effet du bail emphytéotique, feront l'objet d'un état des lieux contradictoire qui sera annexé au présent contrat (annexe n°7).

L'Emphytéote prendra le terrain et les ouvrages édifiés dans l'état où ils se trouvent sans pouvoir élever aucune réclamation ni recours contre qui que ce soit ni former aucun recours contre le SDIS 24 pour quelque cause que ce soit, et notamment pour raisons de mitoyenneté, de défaut d'alignement, de mauvais état du sol ou du sous-sol ou même pour vices cachés.

Le SDIS 24 transmettra toutes les informations dont il dispose et remettra gratuitement à l'Emphytéote tous les documents en sa possession utiles à la connaissance du terrain. La responsabilité de l'emphytéote ne saurait être engagée en raison du caractère incomplet des documents remis.

Article I.5 - Durée et prise d'effet

I.5.1 - Le présent bail expirera 30 ans après la mise à disposition des BIENS, prévue à l'article II.6.

Le bail prendra effet dès sa notification à l'Emphytéote.

I.5.2 - Le présent bail est conclu sous les conditions résolutoires suivantes :

-recours des tiers (en ce inclus le déferé préfectoral) à l'encontre de la délibération exécutoire autorisant la signature du présent BEA et de la CMD ou à l'encontre du BEA et de la CMD eux-mêmes ou de leurs actes détachables à la suite de la publication de l'avis d'attribution des contrats ;

- Non-obtention de l'arrêté de permis de construire, purgé de tout recours des tiers et de toute procédure de retrait ;

La constatation de la non-réalisation de la dernière des conditions résolutoires sera formalisée par la signature d'un procès-verbal contradictoire entre les parties. Ledit procès-verbal devra être signé au plus tard le huitième (8ème) mois à compter de la date de notification du présent bail.

En cas de réalisation de l'une des conditions résolutoires, trois situations peuvent se présenter :

- les parties considèrent après analyse que la poursuite de leurs relations contractuelles est possible et conviennent par voie d'avenant des conditions de poursuite du contrat ;

- les parties considèrent que l'événement en cause doit entraîner la résiliation de la Convention. Celle-ci sera donc résiliée et le preneur sera indemnisé soit dans les conditions de l'article IV.2 « Résiliation unilatérale », soit dans les conditions de l'article IV.3 « Résiliation pour faute » selon que l'événement entraînant la résiliation trouvera ou non sa cause dans une faute du preneur ;

- les parties sont en désaccord sur les conséquences engendrées par la survenance de l'événement en cause. Le pouvoir de décision appartient dans ce cas au SDIS qui pourra décider unilatéralement de poursuivre l'exécution du Bail et de sa convention non détachable, ou encore de prononcer leur résiliation. Dans cette hypothèse, le preneur sera indemnisé soit dans les conditions de l'article IV.2 « Résiliation unilatérale », soit dans les conditions de l'article IV.3 « Résiliation pour faute » selon que l'événement entraînant la résiliation trouvera ou non sa cause dans une faute du preneur. Quel que soit le cas de figure, le SDIS 24 devra prendre à sa charge l'ensemble des conséquences notamment financières que cela engendre dans les conditions posées à l'article IV.2.

Article I.6 - Cession

Conformément aux dispositions de l'article L.1311-3 du Code Général des Collectivités Territoriales, l'Emphytéote ne pourra, sous peine de déchéance, céder les droits résultant du présent bail et de la convention de mise à disposition qu'avec l'agrément du SDIS 24 donné par délibération du Conseil d'administration du SDIS 24.

La cession du présent bail entraînera la cession de la convention de mise à disposition.

Le cessionnaire sera entièrement subrogé à l'Emphytéote dans les droits et obligations résultant du bail emphytéotique ainsi que la convention de mise à disposition.

CHAPITRE II - TRAVAUX

Article II.1 Principes Généraux

II.1.1 L'Emphytéote assume toutes les charges et prérogatives liées à sa qualité de maître d'ouvrage. A ce titre, il est notamment chargé de l'exécution et du financement, à ses frais, risques et périls, de l'ensemble des travaux nécessaires à la réhabilitation des BIENS tels que décrits à l'article II.3 "Caractéristiques générales des BIENS" ci- après.

II.1.2 L'Emphytéote fera son affaire de l'obtention de toutes les autorisations administratives nécessaires relatives à la réhabilitation des BIENS et il est notamment en charge de la procédure d'obtention du permis de construire. A cet effet, il demandera, le cas échéant, au promoteur auxquels il aurait recours l'exécution de ces obligations.

II.1.3 L'Emphytéote est responsable à l'égard des tiers de tous les dommages causés par la réhabilitation des BIENS, à l'exception des dommages permanents.

L'Emphytéote s'engage à contracter une assurance Dommages- Ouvrages requise en vertu des obligations légales et à veiller à ce que le constructeur dispose d'une telle assurance pour couvrir sa responsabilité décennale. L'Emphytéote s'engage à communiquer au SDIS 24 la police d'assurance Dommages-Ouvrages dès sa signature et sa remise par la compagnie d'assurance.

Dans le cadre desdites garanties légales, l'Emphytéote veillera à la bonne tenue et à la solidité de tous les ouvrages.

L'Emphytéote demeure responsable de la bonne tenue et de la solidité des BIENS pendant la durée du bail.

Article II.2 - Construction

L'Emphytéote veille à la qualité architecturale des BIENS et à leur insertion dans le paysage et le site, notamment par un traitement approprié notamment des abords.

Il s'assure de faire respecter parfaitement par le constructeur les règles de protection de l'environnement.

Article II.3 - Caractéristiques générales des BIENS

Les caractéristiques générales des BIENS sont décrites en annexe n°5.

Toute modification substantielle des projets d'exécution par rapport à la notice descriptive des biens doit faire l'objet d'un agrément préalable du SDIS 24.

Est réputée substantielle toute modification ayant une incidence sur la consistance, la nature ou le coût des installations et/ou sur leur fonctionnement.

Article II.4 - Délais d'exécution

II.4.1 Les BIENS devront être achevés et devront pouvoir être mis à disposition dans un délai de 18 mois à compter de la notification du bail.

II.4.2 Le délai fixé à l'article II.4.1 ci-dessus sera prolongé, de plein droit, du nombre de jours calendaires consécutifs à la survenance d'un cas de force majeure.

Le nombre de journées d'intempéries réputées prévisibles est fixé à 10 jours calendaires.

Le délai fixé à l'article II.4.1 ci-dessus sera pareillement prolongé de plein droit d'un nombre de jour égal à celui pendant lequel un au moins des phénomènes naturels ci-après dépassera son intensité limite plus longtemps que la durée indiquée. Les intempéries seront prises en compte selon les critères définis ci-après :

NATURE DU PHÉNOMÈNE	INTENSITÉ MAXIMALE
- Pluie	20 mm par 24 heures
- Gel	(-) 5 °C à 8 h du matin
- Neige	5 cm en une journée
- Vent	80 km/heure

Les Phénomènes naturels énumérés ci-dessus et constatés par les services météorologiques de METEO FRANCE BERGERAC seront pris en compte à la double condition que ceux-ci aient une influence directe sur le déroulement des travaux et que les journées ainsi décomptées viennent en excédent des jours d'intempéries réputées prévisibles tels que définis ci avant.

Les cas de force majeure et causes légitimes de retard seront pris en compte, dès l'instant où ils toucheront tout ou partie du programme prévu. Les Parties conviennent que les événements suivants constituent des causes légitimes dès lors qu'elles ne peuvent être imputées à l'emphytéote ou à ses co-contractants et qu'elles ont un impact réel sur le déroulement de l'opération. Une distinction est faite entre les causes légitimes de retard en

fonction de leurs conséquences :

a - Causes de retard justifiant une suspension des pénalités :

- recours des tiers (en ce inclus le déféré préfectoral) à l'encontre de la délibération exécutoire autorisant la signature du présent BEA et de la CMD ou à l'encontre du BEA et de la CMD eux-mêmes ou de leurs actes détachables ;

- non-obtention de l'arrêté de permis de construire, purgé de tout recours des tiers et de toute procédure de retrait pour une raison non imputable à l'Emphytéote;

- la grève, générale ou particulière au bâtiment et à ses industries annexes ;

- les troubles résultant d'hostilités, révolutions, cataclysmes ou accidents de chantier,

- les retards imputables au service instructeur du permis de construire ;

- les injonctions administratives ou judiciaires de suspendre ou d'arrêter les travaux, à moins que lesdites injonctions ne soient fondées sur des fautes ou négligences imputables à l'emphytéote ou ses cocontractants ;

- le retard dans la mise à disposition par les organismes concessionnaires (électricité, gaz, eau potable, téléphone), à condition toutefois que l'emphytéote et ses cocontractants aient justifié avoir fait les démarches en temps utile ;

S'il survenait un cas de force majeure ou une cause légitime de suspension de délai, le délai sera automatiquement prolongé d'un temps égal à celui pendant lequel l'événement considéré aura perturbé l'exécution normale des travaux.

Outre la suspension des pénalités, le SDIS assumera, en cas de survenance d'une cause de retard exposée précédemment exposée, les conséquences financières suivantes : calcul des intérêts de préfinancement et de préfinancement de la TVA en résultant, coût de dénouement des instruments de couverture de taux de financement en cas de fixation anticipée des taux. Seules ces conséquences financières seront pris en charge par le SDIS 24, les autres surcoûts étant assumés par l'emphytéote en tant que maître d'ouvrage.

b - Causes de retard justifiant une hausse du coût de l'opération :

- les travaux supplémentaires et/ou modificatifs demandés par le SDIS 24, y compris ceux qui seraient la conséquence d'une évolution des lois et règlements, dans la mesure où leurs coûts excèderaient les plafonds

définis à l'article II.7.3

L'Emphytéote devra informer le SDIS 24 de la survenance des événements susvisés (cause légitime ou cas de force majeure) en indiquant la nature de l'événement et la date de sa survenance. Lorsque la cause légitime de suspension ou l'événement de force majeure aura cessé, le SDIS 24 devra en être avisé par l'Emphytéote.

Les dépassements de la date d'achèvement, définie ci-dessus, qui ne seront imputables directement ou indirectement ni au SDIS 24 ni aux cas de force majeure, ni aux autres causes légitimes de suspension, engageront la responsabilité de l'Emphytéote à l'égard du SDIS 24.

Au cas où le délai de livraison des BIENS, ci-dessus mentionné, prorogé éventuellement en application des stipulations qui précèdent, ne serait pas respecté par l'Emphytéote, ce dernier devra de plein droit et sans qu'il y ait lieu à mise en demeure, verser au SDIS 24 une pénalité par jour de retard d'un montant de 1/3000^{ème} du prix prévu dans le contrat de promotion immobilière portant exécution des travaux figurant en annexe n°4.

II.4.3 Un calendrier de déroulement de l'opération : « phases études et travaux » est annexé au présent contrat (annexe n°6).

Article II.5 - Récolement des BIENS et état des lieux

II.5.1. Les représentants du SDIS 24, le cas échéant assistés de toute personne de leur choix, seront convoqués par l'emphytéote pour assister à la procédure de réception des biens conduite exclusivement par l'Emphytéote en sa qualité de maître d'ouvrage, ou son mandataire, afin que le SDIS 24 puisse formuler toute observation utile sur les BIENS. Ensuite, ou concomitamment, se déroulera une procédure de récolement des biens entre les parties au présent bail, afin de vérifier la bonne exécution par l'Emphytéote des clauses de son bail.

Le récolement interviendra dans les conditions ci-après :

L'Emphytéote notifiera au SDIS 24 la date d'achèvement prévue des BIENS, au moins 20 jours avant et invitera le SDIS 24 à faire ses observations avant cette date.

L'Emphytéote invitera le SDIS 24 à assister à la réunion de réception devant se tenir entre le maître d'ouvrage et le promoteur, aux jours et heure qu'il lui aura préalablement notifiés.

Au dit jour, il sera procédé contradictoirement à cette constatation et à l'établissement d'un procès-verbal de récolement, en présence d'un représentant de l'Emphytéote et éventuellement d'un ou plusieurs représentants du SDIS 24.

Les BIENS seront réputés achevés lorsque seront exécutés les ouvrages et installés les éléments d'équipements

prévus au présent bail et dans la convention de mise à disposition.

A l'achèvement des locaux et après le Récolement des ouvrages, l'Emphytéote mettra à la disposition du SDIS 24 les BIENS dans les conditions prévues à la Convention de Mise à Disposition.

Seront communiqués dans un délai d'un mois à compter du procès- verbal de mise à disposition :

Toute convention signée avec les services concessionnaires,

Le consuel,

Les procès-verbaux d'essais d'équipements,

Tous les documents nécessaires ou utiles à une bonne connaissance de l'immeuble et de ses équipements, notamment des contrats de maintenance de la part des fabricants, fournisseurs d'équipements divers, notices de fonctionnement et notices d'utilisation des installations (rédigées en langue française), notice explicative d'entretien destinée aux utilisateurs et comprenant toutes les indications permettant à ceux-ci d'assurer un entretien correct des équipements,

La liste des entreprises ayant travaillé sur l'opération, avec leurs coordonnées et celles de leurs assureurs,

Le dossier d'intervention ultérieure sur l'ouvrage réalisé par le coordinateur,

Le reportage photos des travaux réalisés,

La copie de la déclaration d'achèvement des travaux.

Seront communiqués dans un délai de trois mois à compter du procès-verbal de mise à disposition :

Le dossier des ouvrages exécutés comprenant notamment et au moins :

Les plans de tous les corps d'état sur support informatique format DWG,

Le rapport final du bureau de contrôle,

Les plans d'architecte.

A défaut de transmission des documents visés à l'alinéa suivant les mesures suivantes seront appliquées :

- Un retard dans la transmission du DIUO ou du DUO entraînera une retenue de 1500 euros par document manquant qui sera restituée uniquement lors de la transmission effective du document. Passé le délai d'un mois à compter de la date à laquelle le document devait être transmis, la retenue sera acquise définitivement au SDIS 24 en tant que pénalité forfaitaire, libératoire et définitive.

Un retard dans la transmission de tout autre document entraînera une retenue de 500 euros par document manquant, qui sera restituée uniquement lors de la transmission effective du document. Passé le délai d'un mois à compter de la date à laquelle le document devait être transmis, la retenue sera acquise définitivement au SDIS 24 en tant que pénalité forfaitaire, libératoire et définitive.

II.5.2. La superficie globale des BIENS pourra varier en plus ou en moins dans la limite de 5% par rapport à la surface utile indiquée dans l'annexe n°5 sans pouvoir entraîner une quelconque réclamation de la part du SDIS 24.

Article II.6 - Mise à disposition des BIENS

Après le récolement, l'Emphytéote met à la disposition du SDIS 24 les BIENS dans les conditions prévues ci-après.

L'Emphytéote signe un procès-verbal de mise à disposition des BIENS avec le SDIS 24 soit avant la levée des réserves, si celles-ci sont mineures, soit après la levée des réserves.

La mise à disposition aura lieu lorsque les BIENS seront achevés selon les termes de l'article R 261-1 du Code de la Construction et de l'Habitation, à savoir lorsque seront exécutés les ouvrages et seront installés les éléments d'équipement indispensables à l'utilisation des BIENS conformément à sa destination. Pour l'appréciation de cet achèvement, ne sont pas pris en considération les défauts de conformité avec les prévisions du contrat n'ayant pas de caractère substantiel ou des malfaçons ne rendant pas les ouvrages ou éléments d'équipement impropres à leur destination.

L'Emphytéote devra effectuer les travaux pour que soit prononcée la levée des réserves dans un délai fixé par le SDIS 24, sur proposition de l'emphytéote, en fonction du nombre, de la nature et des travaux nécessaires et qui ne saurait être inférieur à deux mois, sauf cas particuliers liés à des contraintes d'approvisionnement extérieures à l'emphytéote.

Si certains ouvrages ou certaines parties d'ouvrages ne sont pas entièrement conformes aux spécifications du présent contrat, sans que les imperfections constatées soient de nature à porter atteinte à la sécurité, au comportement ou à l'utilisation des ouvrages, le SDIS peut, eu égard à la faible importance des imperfections ou aux difficultés que présenterait la mise en conformité, renoncer à ordonner la réfection des ouvrages estimés défectueux et proposer à l'emphytéote une réfaction correspondant au préjudice du SDIS et/ou au coût des mesures permettant de palier les défaillances.

Si l'emphytéote accepte cette réfaction, elle sera versée par l'emphytéote au SDIS24 à titre d'indemnité. Il est entendu entre les parties que cette somme ne sera pas compensée sur le montant de l'assiette de financement prévue à l'article III.3 de la convention de mise à disposition. Les imperfections qui l'ont motivée se trouveront couvertes de ce fait et la réception est prononcée sans réserve.

L'Emphytéote convoquera le SDIS 24 au minimum 20 jours avant la date proposée pour la mise à disposition. Un procès verbal contradictoire sera établi, qui sera annexé au présent bail (annexe n°8).

Un état des lieux, établi par l'Emphytéote est daté et signé contradictoirement par les deux parties.

Les Parties conviennent que, trois mois avant la mise à disposition des biens, l'emphytéote assurera le libre accès des locaux au SDIS 24, ainsi qu'à son sous locataire, de manière à ce que ces derniers puissent procéder à tous les aménagements et préparatifs nécessaires au bon démarrage de leur activité. Ce libre accès est conditionné par la communication par le SDIS 24, dans le cadre du comité de pilotage qui sera organisé au moins 15 jours ouvrés avant ledit accès, d'un planning prévisionnel des interventions projetées, d'une méthodologie d'intervention, d'un détail et de la localisation des tâches devant être assurées, de la liste détaillée des intervenants et de tout justificatif d'assurance et de respect de la réglementation applicable en matière de sécurité et de protection de la santé; le tout afin que l'emménagement ait lieu dans des conditions optimales, sans gêner le bon déroulement des travaux et que les responsabilités de l'emphytéote, son promoteur et/ou son mainteneur ne puissent en aucune manière être recherchées ou voir sa et/ou leurs responsabilités engagées au titre de ces interventions et de leurs conséquences directes et / ou indirectes. Le SDIS s'engage à respecter les consignes de sécurité qui lui seront définies par l'Emphytéote.

Article II.7 - Modifications et ouvrages supplémentaires

II.7.1. Les modifications et ouvrages supplémentaires, qui ne changent pas la nature ou la consistance des BIENS et qui sont d'importance mineure pourront être réalisés par l'Emphytéote après accord préalable des parties ou à la demande expresse du SDIS 24, à la condition de ne pas gêner la bonne marche du service.

II.7.2. Les autres modifications et ouvrages supplémentaires réalisés par l'Emphytéote, à la demande du SDIS 24, devront faire l'objet d'avenants préalablement à la réalisation.

II.7.3. Tous les travaux supplémentaires ou modificatifs rendus obligatoires par un texte législatif et/ou réglementaire, applicable à compter de la date de notification du présent contrat jusqu'à la date de mise à disposition des BIENS, ainsi que ceux relatifs à la modernisation et la mise en conformité des installations seront financièrement mis à la charge de l'Emphytéote à hauteur de 2% du coût HT du poste « travaux » tel que défini à l'article III.2.1. Au-delà de ce seuil les travaux supplémentaires sont financièrement à la charge du SDIS 24 ; les parties se rencontreront alors pour déterminer d'un commun accord le coût précis de ces travaux et leur impact sur le montant des loyers.

De même les incidences de ces modifications sur les conditions d'exploitation, de maintenance et de GER seront limitées à 2% de la rémunération L3 de l'année au cours de laquelle la réglementation entre en vigueur. Au-delà de ce seuil les incidences financières de ces modifications seront à la charge du SDIS 24, les parties se rencontreront alors pour déterminer d'un commun accord le surcoût précis des conditions d'exploitation et son

impact sur le montant des loyers.

Postérieurement à la date de mise à disposition des Biens, tous les surcoûts d'investissement ou de prestations de maintenance et de GER liés à des changements législatifs, réglementaires ainsi que ceux relatifs à la mise en conformité ou à la modernisation des BIENS seront intégralement pris en charge financièrement par le SDIS.

Pour les modifications visées aux articles II.7.1, II.7.2 et II.7.3, les parties définiront par avenant leurs modalités de réalisation et de financement.

Article II.8 - Entretien, maintenance, renouvellement, modernisation, mise en conformité

Les BIENS doivent être remis par l'emphytéote au SDIS 24, dans l'état dans lequel ils se trouveront au jour de leur remise.

L'Emphytéote, durant toute la durée du bail, aura à sa charge les grosses réparations au sens de l'article 606 du Code civil, ainsi que l'entretien courant, la maintenance, le menu et le gros entretien, le renouvellement des installations.

Compte tenu du caractère hautement sensible des activités qui seront exécutées par le SDIS 24 afin d'assurer les missions de sécurité civile dans l'ensemble du département depuis ce bâtiment, toutes les interventions techniques (telles qu'indiquées dans la convention de mise à disposition conformément aux dispositions de l'alinéa précédent) relevant de l'emphytéote ou des mandataires désignés par lui, devront faire l'objet d'un accord préalable écrit du SDIS afin d'éviter tout dysfonctionnement majeur.

En cas de défaut d'exécution des prestations d'entretien-maintenance, l'Emphytéote sera redevable des pénalités prévues dans le contrat d'entretien-maintenance prévu en annexe 9 des présentes. Toutefois, à l'exception du loyer L1, ces sommes seront compensables sur les loyers L2 et L3.

L'Emphytéote fera provisionner annuellement sur un compte (le Compte GER) ouvert au nom du titulaire du contrat de maintenance annexé aux présentes prestataire, à savoir EIFFAGE CONSTRUCTION SERVICES, un montant équivalent au loyer L2 facturé. Le solde de ce compte est mis à jour en fonction des travaux de gros entretiens/renouvellement effectivement réalisés, selon les modalités figurant en annexe 9 au présent contrat.

En cas de fin du bail dans les conditions visées à l'article IV.2 (Résiliation unilatérale), si le solde du compte GER est positif, il sera reversé en totalité au SDIS 24. Si le solde du compte GER est négatif, il sera pris en charge en totalité par le SDIS 24.

En cas de fin du bail dans les conditions visées à l'article IV.3 (Résiliation pour faute), le solde positif du compte sera reversé intégralement au SDIS 24.

Dans tous les autres cas, à l'expiration du bail, le solde positif du compte sera reversé pour 95% au SDIS 24 et pour 5% à l'Emphytéote.

A l'expiration du bail, en cas de déficit du compte, celui-ci sera à la charge de l'Emphytéote.

Par ailleurs, il est rappelé que le SDIS 24 supporte les risques et charges figurant à l'article II.2 de la convention de mise à disposition.

CHAPITRE III - CLAUSES FINANCIERES

Article III.1 - Redevance

En contrepartie de la mise à disposition des BIENS et du terrain d'assiette, l'emphytéote verse au SDIS 24, à la date de prise d'effet du présent contrat une redevance d'un montant annuel de 1 euros hors taxe.

Article III.2 - Coût des investissements

III.2.1 - Le montant total des investissements incluant les coûts des études préalables de la maîtrise d'ouvrage, de la maîtrise d'œuvre et de l'ensemble des travaux, fournitures et prestations, est de 3.289.021,68 € auquel s'ajoutera la TVA en vigueur, tel que détaillé dans le bilan mentionné à l'annexe 14 du présent bail. Le prix ci-dessus est global, ferme et définitif, non actualisable et non révisable si l'ordre de service de démarrage des travaux est effectif avant le 1er septembre 2010 conformément à l'Annexe 18 (Dossier financier).

III.2.2 - Le montant total des investissements comprend de manière générale toutes les dépenses qui seront entraînées pour la réhabilitation des ouvrages, en ce compris, notamment, les coûts des travaux de construction des bâtiments, les honoraires de l'architecte et des intervenants à l'acte de construire, ainsi que les frais d'assurances relatifs à la police décennale Constructeur Non Réalisateur, Dommage Ouvrages et Responsabilité Civile.

Le montant total des investissements comprend notamment encore :

- les taxes de raccordements,
- les taxes d'urbanisme notamment celles afférentes aux permis de construire, dont la taxe locale d'équipements,
- les droits de voirie,
- les frais de branchement et raccordement, notamment ceux afférents aux réseaux d'eaux usées et d'eau potable, de gaz ou d'électricité.

En revanche, ce montant total des investissements ne comprend pas :

- les coûts, honoraires et autres frais résultant de travaux supplémentaires ou modificatifs y compris ceux qui seraient la conséquence d'une évolution des lois et règlements postérieurement à la date de mise à disposition des biens; suivant l'application des dispositions de l'article II.7.3.
- les dépassements des coûts dus à un cas de force majeure ;
- par exception au principe selon lequel les causes légitimes de suspension du délai visées à l'article II.4 n'entraînent pas de hausse du budget de l'opération, les dépassements de coûts suivants seront intégrés au montant total des investissements :
 - les intérêts de préfinancement et le financement de la TVA courant sur une période supérieure à la période initialement prévue dans le cadre du contrat ;
 - le coût éventuel (ou le gain éventuel) de dénouement des instruments de couverture du taux de financement, si une telle opération a été préalablement réalisée en départ décalé, et si le cas de force majeure ou la cause légitime de suspension empêche la mise en loyer à une date postérieure à la date de départ de l'opération de fixation en départ décalé.

Article III.3 - Financement des investissements

L'Emphytéote assure le financement de la réhabilitation des BIENS, dont l'assiette est détaillée dans la convention de mise à disposition.

Article III.4 - Régime fiscal

Le cas échéant, la Taxe Foncière sera à la charge de l'Emphytéote, mais elle sera refacturée à l'euro, ainsi que toutes les charges locatives, dans les conditions prévues dans la Convention de Mise à Disposition.

CHAPITRE IV - CONTROLES - SANCTIONS - FIN DE CONTRAT

Article IV.1 - Contrôle du SDIS 24

Le SDIS 24, en vertu des règles générales applicables à l'ensemble des contrats administratifs, dispose d'un pouvoir de contrôle.

A ce titre, il pourra notamment, pendant toute la durée des travaux, en contrôler l'exécution, un tel pouvoir de

contrôle ne pouvant en aucun cas s'apparenter à l'exercice des prérogatives liées à la maîtrise d'ouvrage, ni à une direction des travaux. Toutefois, son représentant désigné a librement accès au chantier, sous réserve d'en avoir préalablement informé l'Emphytéote dans un délai raisonnable et de se conformer aux consignes de sécurité propres à tout chantier.

Un comité de pilotage, formé du SDIS 24, de l'emphytéote, du promoteur, du maître d'œuvre et de l'entreprise, se réunira mensuellement, de manière distincte des réunions de chantier. A ces occasions, le SDIS 24 pourra se faire assister par toute personne qu'il aura préalablement expressément désignée. Le comité de pilotage pourra se tenir plus régulièrement si le SDIS 24 en formule la demande expressément.

Les dates de réunion du comité de pilotage seront arrêtées d'un commun accord avec le SDIS 24, l'emphytéote, le promoteur, le maître d'œuvre et l'entreprise, le mainteneur, la première d'entre elles devant intervenir dans le mois suivant l'obtention de l'arrêté de permis de construire, purgé de tout recours des tiers et de toute procédure de retrait.

Le SDIS 24 doit adresser, dans les plus brefs délais et au plus tard dans les huit jours à compter de la réunion du comité de pilotage, ses observations éventuelles à l'Emphytéote, à condition de ne pas commettre d'immixtion fautive. L'Emphytéote fait connaître la suite qu'il entend donner à ces observations, dans un délai maximal de huit jours.

La présence ou l'absence aux réunions de pilotage, les observations, ou l'absence d'observations du SDIS 24 ne pourront en aucun cas dégager l'Emphytéote de ses responsabilités en qualité de maître de l'ouvrage et au titre de ses engagements contractuels.

En outre, et de manière générale, Le SDIS 24 a le droit de contrôler les renseignements fournis par l'Emphytéote. Il peut demander la communication de tous justificatifs et de tous documents complémentaires s'il les estime nécessaires à sa bonne information.

Pour permettre le suivi et le contrôle de l'exécution du présent Bail, l'emphytéote s'engage à transmettre au SDIS au plus tard le 30 avril de chaque année N un compte rendu annuel de l'année N-1 comprenant des éléments d'ordre technique et financier.

Ce compte-rendu doit notamment comporter les éléments suivants :

Le détail des travaux de renouvellement/grosses réparations /actions d'entretien-maintenance effectuées sur le dernier exercice (N-1) ;

le détail de l'état en fin d'exercice du compte conventionnel L2 de renouvellement et de grosses réparations, faisant apparaître les provisions, les reprises, les dépenses constatées et les excédents restant en réserve ;

Un état actualisé de l'éventuel compte conventionnel de renouvellement et de grosses réparations pour les

cinq années à venir.

L'ensemble des informations (selon une périodicité trimestrielle et/ou annuelle) devant être fournies par l'emphytéote figurent à l'article 1.2.1.6 de l'annexe 9 du présent contrat.

L'emphytéote s'engage à mettre en œuvre une politique de communication financière basée sur la transparence.

Le SDIS a le droit de contrôler directement ou en faisant appel à un assistant de son choix, les renseignements donnés dans les comptes rendus annuels visés ci-dessus. A cet effet, ses agents ou représentants accrédités peuvent se faire présenter toutes pièces nécessaires à leur vérification.

Ils peuvent procéder à toute vérification utile pour s'assurer que l'installation est exploitée dans les conditions du présent Bail, et que les intérêts contractuels du SDIS sont sauvegardés.

L'emphytéote s'engage sur la permanence des méthodes comptables utilisées pour l'élaboration et la présentation des comptes rendus annuels et du compte d'exploitation prévisionnel.

Tout retard dans la communication du rapport entraînera l'application d'une pénalité journalière de 500 euros.

Article IV.2 - Résiliation unilatérale

IV.2.1. Le SDIS 24 peut résilier unilatéralement le présent bail et la convention de mise à disposition, pour motif d'intérêt général ou pour cause de force majeure, les deux conventions étant indivisibles l'une de l'autre.

La résiliation doit être précédée d'un préavis, notifié à l'Emphytéote par lettre recommandée avec accusé de réception :

- dans un délai de 1 mois avant la date de prise d'effet de la résiliation, si la résiliation intervient avant la mise à disposition des BIENS,
- dans un délai de 3 mois avant la date de prise d'effet de la résiliation, si la résiliation intervient après la mise à disposition des BIENS

IV.2.2 l'Emphytéote a droit à l'indemnisation forfaitaire, définitive et libératoire de l'ensemble de son préjudice subi et de son gain manqué, dans les conditions ci-après définies :

- Résiliation intervenant avant la mise à disposition des BIENS :

- La totalité des dépenses engagées à compter de la prise d'effet du bail par l'Emphytéote au titre des seuls études et travaux engagés strictement utiles à l'opération, correspondant à la totalité des décaissements effectués par l'Emphytéote au titre du contrat de promotion immobilière, auxquels s'ajouteront les intérêts dus à compter desdits décaissements jusqu'à leur date de remboursement. L'Emphytéote devra prouver la nature et le quantum de ces dépenses par des justificatifs ;
- Les frais de maîtrise d'ouvrage d'un montant de 1% du coût des investissements ;
- Une indemnité représentant le gain manqué du promoteur, fixée à 5% de la facturation prévisionnelle qui restait à échoir au titre du contrat de promotion immobilière jusqu'à la fin normale dudit contrat, cette indemnité étant plafonnée à un montant maximal de 30 000 euros HT ;
- Si la résiliation intervient moins de deux mois avant la date prévisionnelle de mise à disposition des BIENS, une indemnité de démobilisation du mainteneur plafonnée à 30 % d'une annuité des loyers L2 et L3 de l'année de la résiliation. L'emphytéote devra prouver la nature et le quantum de ces dépenses par des justificatifs. Si la résiliation a lieu plus de deux mois avant la date prévisionnelle de mise à disposition des BIENS, aucune indemnité n'est due au titre de la démobilisation et du gain manqué du mainteneur.
- Les impôts et taxes relatifs à ce projet dus par l'Emphytéote.

Cette indemnisation sera majorée du coût éventuel ou minorée du gain éventuel de dénouement des instruments de couverture du taux de financement.

Ces sommes seront réglées à l'Emphytéote à la date de la prise d'effet de la résiliation, une telle prise d'effet n'étant cependant pas subordonnée au règlement effectif de l'indemnité.

L'échelonnement du règlement desdites sommes sera étudié entre les parties lors de la procédure de résiliation des présentes.

- Résiliation intervenant après la mise à disposition des BIENS :

- La totalité des loyers échus et non payés majorés des éventuels intérêts de retard visés à l'article "Retard de paiement" de la convention de mise à disposition,
- Une indemnité visant à couvrir (i) les frais de démobilisation du mainteneur et de ses sous-traitants égale à 70 % d'une annuité de L3 de l'année de la résiliation; ainsi que (ii) le manque à gagner du mainteneur correspondant à 5% de la totalité des loyers L2 et L3 qui resteraient dus jusqu'à la fin normale du présent contrat, cette dernière indemnité étant plafonnée à un montant maximal d'une annuité des loyers L2 et L3 de l'année de la résiliation.

- Une indemnité égale à l'actualisation de l'ensemble des loyers financiers non échus restant dus, à compter de la date de la résiliation jusqu'à la fin de la convention de mise à disposition, au taux le plus faible des taux suivants :

- taux du CMS utilisé pour calculer, à la date de mise à dispositions des BIENS, le montant définitif du loyer, majoré de la moitié de la marge de crédit Long Terme soit 0.50%,
- taux du CMS de maturité égale à la moitié de la durée restant à courir majoré de la moitié de la marge de crédit Long Terme soit 0.50%. Si aucun CMS ne correspond à la maturité recherchée, le taux sera calculé par interpolation de la valeur - relevée le dernier vendredi avant la date de résiliation -des deux CMS d'échéance immédiatement inférieure et supérieure.

Ce montant sera compris dans la fourchette [1,03 à 1,06] multiplié par le montant du capital restant dû après l'échéance précédant la date de résiliation. Le montant de ce capital restant dû est celui figurant dans le tableau d'amortissement de l'emprunt sous jacent dont les conditions seront définies lors de la fixation du taux d'intérêt

- les frais, droits, honoraires, impôts et taxes relatifs à ce projet dus par l'Emphytéote,

Cette indemnisation sera minorée de la partie du solde positif du compte GER devant revenir au SDIS 24.

Cette indemnisation sera majorée du coût éventuel ou minorée du gain éventuel de dénouement des instruments de couverture du taux de financement.

Ces sommes seront réglées à l'Emphytéote à la date de la prise d'effet de la résiliation, une telle prise d'effet n'étant cependant pas subordonnée au règlement effectif de l'indemnité. L'échelonnement du règlement desdites sommes sera étudié entre les parties lors de la procédure de résiliation des présentes.

Article IV.3 - Résiliation pour faute

Sauf cas de force majeure et en cas de manquement grave ou en cas de manquements répétés de l'Emphytéote à l'une de ses obligations contractuelles substantielles et notamment en cas de :

- Abandon ou non réalisation des travaux sans motif valable,
- Absence de démarrage des travaux, sauf circonstances exonératoires de responsabilités, deux mois à compter de l'ordre de démarrage des travaux consécutif à la délivrance du permis de construire
- Cession des droits résultant du présent bail ou de la convention de mise à disposition sans autorisation du

SDIS 24,

- Liquidation judiciaire
- Atteinte du plafond de pénalités défini dans le contrat d'entretien-maintenance figurant en annexe 9.

Le SDIS 24 peut prononcer la déchéance de l'Emphytéote des droits résultant du présent bail et de la convention de mise à disposition non détachable.

La déchéance doit être précédée d'une mise en demeure, dûment motivée et notifiée par lettre recommandée avec accusé de réception à l'Emphytéote ou signification extra-judiciaire, restée sans effet à l'expiration d'un délai adapté à la situation.

En cas de résiliation pour faute, sous réserve du paiement des pénalités dues au SDIS par l'emphytéote et d'une indemnisation du SDIS 24 par l'Emphytéote du préjudice né des fautes de l'Emphytéote et dont le montant ne pourra excéder cinq pour cent (5 %) du coût des investissements mentionné à l'article III.2.1 du présent contrat en cas de résiliation avant la Date de Mise à Disposition des Biens et un montant global, comprenant le plafond de pénalités, ne pouvant excéder 150% du loyer annuel L3 courant au jour de l'appel dudit plafond, en cas de résiliation après la Date de Mise à Disposition des Biens, le SDIS 24 devra payer à l'Emphytéote les sommes forfaitaires, définitives et libératoires suivantes dans un délai de 2 (deux) mois suivant la date de résiliation :

- Résiliation intervenant avant la mise à disposition des BIENS :

- La totalité des dépenses engagées à compter de la prise d'effet du bail par l'Emphytéote au titre des seuls études et travaux engagés strictement utiles l'opération, correspondant à la totalité des décaissements effectués par l'Emphytéote au titre du contrat de promotion immobilière, auxquels s'ajouteront les intérêts dus à compter desdits décaissements jusqu'à leur date de remboursement. L'Emphytéote devra prouver la nature et le quantum de ces dépenses par des justificatifs ;
- les frais, droits, honoraires, impôts et taxes relatifs à ce projet dus par l'Emphytéote,

Cette indemnisation sera majorée du coût éventuel ou minorée du gain éventuel de dénouement des instruments de couverture du taux de financement.

- Résiliation intervenant après la mise à disposition des BIENS :

- La totalité des loyers échus et non payés, et les éventuels intérêts de retard
- Une indemnité égale au montant du capital restant dû à la date de résiliation figurant au tableau d'amortissement
- les frais, droits, honoraires, impôts et taxes relatifs à ce projet dus par l'Emphytéote,

Cette indemnisation sera minorée du solde positif du compte GER devant revenir au SDIS 24.

Cette indemnisation sera majorée du coût éventuel ou minorée du gain éventuel de dénouement des instruments de couverture du taux de financement.

Ces sommes seront réglées à l'Emphytéote à la date de la prise d'effet de la résiliation, une telle prise d'effet n'étant cependant pas subordonnée au règlement effectif de l'indemnité L'échelonnement du règlement desdites sommes sera étudié entre les parties lors de la procédure de résiliation des présentes.

Article IV.4 - Intérêts de retard

Le paiement des sommes dues interviendra dans les conditions fixées par les règles de comptabilité publique. Elles seront payées dans un délai global de 30 jours à compter de la date de réception des factures ou des demandes de paiement équivalentes.

Le taux des intérêts moratoires sera celui de l'intérêt légal en vigueur à la date à laquelle les intérêts moratoires auront commencé à courir, augmenté de deux cent points de base (2 %).

Article IV.5 - Fin de contrat

A la fin du présent bail, pour quelque cause que ce soit, le SDIS 24 sera subrogé dans les droits et obligations de l'Emphytéote, et notamment, le cas échéant, dans les contrats passés avec les tiers pour l'exécution normale du bail emphytéotique et de la convention de mise à disposition.

Article IV.6-Permis de construire

Dans l'hypothèse où un recours serait introduit à l'encontre du permis de construire et qu'il constituerait une menace sérieuse pour le projet, les parties conviennent de se rencontrer pour examiner les conditions de conduite du présent bail à son terme dans les conditions prévues à l'article I.5.

Article IV.7 - Remise des BIENS et des installations

IV.7.1. A l'expiration du présent bail, pour quelle que cause que ce soit, l'Emphytéote est tenue de remettre au SDIS 24, en bon état de fonctionnement compte tenu de leur âge et de leur destination , les BIENS tels qu'ils figurent dans le procès-verbal de mise à disposition visé à l'article II.6 et régulièrement mis à jour, sous réserve, toutefois, de la bonne exécution par le SDIS 24 de ses obligations au titre de la convention de mise à disposition des biens.

IV.7.2. Sous réserve des articles IV.2 "Résiliation unilatérale", et IV.4 "Résiliation pour faute » ci-dessus, cette remise est faite gratuitement sauf si des renouvellements, modifications ou exécution d'ouvrages supplémentaires, non prévus initialement et non encore amortis à la date d'expiration du bail, avaient été réalisés d'un commun accord entre l'Emphytéote et le SDIS 24 et financés par l'Emphytéote.

Dans cette hypothèse, la remise des BIENS sera effectuée moyennant le versement par le SDIS 24 à l'Emphytéote d'une indemnité égale à la valeur financière non amortie des BIENS.

CHAPITRE V - CLAUSES DIVERSES

Article V.1 - Election de domicile

Pour l'exécution du bail emphytéotique et de la convention de mise à disposition, les parties font élection de domicile en leur siège respectif.

Article V.2 - Règlement des litiges

Les litiges relatifs à l'application du présent bail et de la convention de mise à disposition seront soumis au Tribunal administratif dont dépend territorialement le SDIS 24.

Au préalable, les Parties s'efforceront de régler à l'amiable leurs éventuels différends.

Article V.3 - Documents annexés

Sont annexés au présent bail :

1. La délibération du conseil d'administration du SDIS 24 en date du 22 janvier 2010
2. La convention de mise à disposition
3. Extrait de plan cadastral du terrain et PV de délimitation
4. Contrat de promotion immobilière
5. Caractéristiques générales des biens et superficie
 - 5.1 Descriptif technique des travaux lots par lots, tous corps d'état
 - 5.2 Pièces graphiques
 - 5.3 Bilan des surfaces
6. Calendrier de déroulement de l'opération : « Phases études et travaux »
7. Etat des lieux contradictoire du terrain et des BIENS avant travaux
8. Procès verbal de mise à disposition des lieux et des Biens après travaux
9. Contrat d'entretien-maintenance

10. Procédure de fixation du taux d'intérêt permettant de déterminer le loyer L1
11. Tableau d'amortissement financier prévisionnel qui sera actualisé à la date de réception par AUXIFIP
12. Programme et ses annexes (diagnostic structurel, études de sol, rapport repérage amiante)
13. Décomposition du prix global forfaitaire lots par lots
14. Bilan des investissements
15. Note sur le développement durable
16. Organisation générale du chantier
17. Schéma de montage de l'équipe
18. Dossier financier

Article V.4 - Publicité foncière

Le présent bail emphytéotique sera publié au bureau des hypothèques de Périgueux. L'ensemble des frais et coûts afférents à cette publication sera à la charge du SDIS 24.

Fait en deux (2) exemplaires originaux,

à Périgueux, le 12 mars 2010

Pour le SDIS 24
M. le Président du Conseil
d'administration du SDIS

Pour l'Emphytéote
M. le Directeur Régional
d'AUXIFIP

Serge Mérillou

Nicolas Mallein

Bibliographie

I - Ouvrages généraux

ALBOUY C., CORNILLE P., *Les opérations immobilières des collectivités locales*. Paris : Masson, 1993. (Pratique de l'immobilier, ISSN 0986-4563 ; 21).

AUBY J.-M., BON P., AUBY J.-B., TERNEYRE P., *Droit administratif des biens : domaine public et privé, travaux et ouvrages publics, expropriation*. Paris : Dalloz, 2011. ISBN : 9782247110162 2247110169.

BENABENT A., *Droit des obligations*. Paris : Montchrestien : Lextenso, 2005. ISBN : 9782707617675 2707617679.

CARBONNIER J., *Les biens*, PUF, 2000.

CHAPUS R., *Droit administratif général, T. 2*. Paris : Montchrestien, 2001. ISBN : 2707611522 9782707611529.

COLSON J.-P., IDOUX P., *Droit public économique*. [s.l.] : LGDJ, 2008.

CORNU G., *Droit civil : Introduction. Les personnes. Les biens*. [s.l.] : Montchrestien, 2003.

DELBO R., *La décentralisation depuis 1945*, Paris : LGDJ, 2005, 118 p. ; 18 cm - (Politiques locales)

DUGUIT L. « *Traité de droit constitutionnel* », de Bocard, t. III, éd. 1930.

ESCHYLE., *Prométhée enchainé*. Paris : sn, 1899. 56 p.

GAUDEMET Y., *Droit administratif*. [s.l.] : LGDJ, 2010.

GAUDEMET Y., *Traité de droit administratif : Tome 2, Droit administratif des biens*. [s.l.] : LGDJ, 2014.

GAUDEMET Y., LONG M., *Les grands avis du Conseil d'Etat*, Paris, France : Dalloz, 2002. 489 p. (Grands avis, ISSN 1281-5659). ISBN : 2-247-04699-1.

GODFRIN P., *Droit administratif des biens : domaine, travaux, expropriation*, Broché, 2012.

GOHIN O. *Institutions administratives*. Paris : LGDJ, 2006. 854 p. (Manuel (Paris), ISSN 0990-3909).

GONOD P., MELLERAY F., YOLKA P. *Traité de droit administratif : Tome 1*. [s.l.] : Dalloz-Sirey, 2011. 842 p.

GONOD P., MELLERAY F., YOLKA P., COLLECTIF. *Traité de droit administratif : Tome 2*. [s.l.] : Dalloz-Sirey, 2011. 714 p.

HALPÉRIN J.-L. *Histoire du droit privé français depuis 1804*. Paris : Presses universitaires de France, 1996. 384 p. (Quadrige. Manuel, ISSN 1630-5264 ; 339).

HAURIOU M. *Précis de droit administratif et de droit public*. Paris : Dalloz, 2002. 1150 p. (Bibliothèque Dalloz, ISSN 1298-2334).

JAMES GEORGE FRAZER. *Mythes sur l'origine du feu*. Chicoutimi : J.-M. Tremblay, 2003.

LAUBADÈRE A. DE, VENEZIA J.-C., GAUDEMET Y. *Traité de droit administratif. Tome 1, Droit administratif général : organisation et action de l'administration, la juridiction administrative*. Paris : LGDJ, 1999.

LAVIALLE C., *Droit administratif des biens*, PUF (Droit fondamental), 1996.

LONG M., WEIL P., DELVOLVÉ P., GENEVOIS B., BRAIBANT G. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. 18e édition.[s.l.] : Dalloz-Sirey, 2011. 1010 p., ISBN : 2247106552.

MALAURIE P., AYNES L., *Les biens*, Defrénois, 2013.

MOMMSEN T. *Histoire romaine*. Paris : R. Laffont, 1985 (Bouquins).

MOMMSEN T. *Le Droit public romain. I*. Paris : E. Thorin, 1892. 430 p. (Manuel des Antiquités romaines).

MORAND-DEVILLER J., *Cours de droit administratif des biens*, Montchrestien, 2010.

NICINSKI S. *Droit public des affaires*. [s.l.] : Montchrestien, 2009.

PROUDHON J.-B.-V. *Traité du domaine public ou De la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*. Dijon : V. Lagier, 1843.

RENOU H., *Droit pénal général*, Paradigme, 15^{ème} édition, 2010-2011 ;

RICHER L. *Droit des contrats administratifs*. Paris : LGDJ, 2008.

STEFANI, LEVASSEUR, BOULOC, *Droit pénal général*, Précis Dalloz, 18^{ème} édition, 2003.

TERRE P., SIMLER P., *Droit civil, Les biens*, Dalloz (Thémis), 2010.

YOLKA P., CHAMARD-HEIM C., MELLERAY F., NOGUELLOU R., *Les grandes décisions du droit administratif des biens*, Dalloz, 2013.

II - Ouvrages spéciaux

AGUILA Y., *Guide juridique et pratique du marché d'entreprise de travaux publics*. [s.l.] : Broché, 1995, 256 p., ISBN : 978-2-908413-08-3.

BERGÈRE F., BEZANÇON X., DERUY L. *Le guide opérationnel des PPP : conditions du recours au partenariat public-privé, passation du contrat, risques et matrice des risques, questions fiscales et comptables* [En ligne]. Paris : Éd. le Moniteur, 2010. 430 p. (Guides juridiques (Paris. 2000), ISSN 1625-8592).

DELIANCOURT S., *La responsabilité administrative des communes et des services départementaux d'incendie et de secours : en cas d'incendies et autres interventions de secours à la personne*, Montreuil : Éd. du Papyrus, 2009. 417 p., ISBN : 978-2-87603-217-0.

DERBOULLES L., *Quel territoire pour le service public d'incendie et de secours ? : réflexion sur la départementalisation*. Paris : L'Harmattan, 2001. (Administration, aménagement du territoire, ISSN 1284-604X). ISBN : 2-7384-9932-5.

DEREINE E., DELMAS SAINT-HILAIRE P., *Les opérations immobilières sur le domaine privé des collectivités locales*. [S.l.] : [s.n.], 2007.

DUFAU J., *Le domaine public*, Ed. Moniteur, 2001

EISENMANN C., *L'Arrêt Monpeurt : légende et réalité* [En ligne]. Paris : Sirey, 1956.

GÉNOVÈSE M., *Droit appliqué aux services d'incendie et de secours*. Montreuil : Éd. du Papyrus, 2009.

GÉNY F. *Recueil d'études sur les sources du droit : en l'honneur de François Gény. Tome III, Les sources des diverses branches du droit* [En ligne]. Vaduz (Liechtenstein) : Topos ; Paris : E. Duchemin, 1977. 546 p., ISBN : 3-289-00102-4.

KLOPFER M., *Gestion financière des collectivités locales : analyse financière et fiscale, intercommunalité, gestions externes (SEM, Associations, OPHLM, SDIS, Délégations...), dette et trésorerie, organisation budgétaire*. Paris : le Moniteur, 2005. (Guides méthodes (Paris), ISSN 1629-4742). ISBN : 2-281-12494-0.

LANGELIER É., *L'office du juge administratif et le contrat administratif*. Paris, France : LGDJ, 2012. 893 p., Collection de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, ISSN 1762-7125, 50 ; ISBN : 979-10-90426-16-0.

LEJEUNE L.-F., *Mémoires du général Lejeune, 1792-1813* [En ligne]. Paris : Ed. du Grenadier, 2001. 489 p., ISBN : 2-914576-02-1.

MACERA B.-F., *Les actes détachables dans le droit public français*, PULIM, 2002.

MAZOUZ B., *La gestion des partenariats public-privé*. Paris : l'ENA, École nationale d'administration, 2009. 249 p.

MICHOUD L. *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français* [En ligne]. [s.l.] : [s.n.], 1998. 527 p., ISBN : 2-275-01780-1.

MOYSAN H., TRUCHET D., *Le droit de propriété des personnes publiques*. Paris : LGDJ, 2001. (Bibliothèque de droit public, ISSN 0520-0288 ; 219). ISBN : 2-275-02079-9.

PADIOLEAU J.-G., *La fin des sapeurs-pompiers républicains : politiques et expériences de services collectifs post-modernes de proximité* [En ligne]. Paris : L'Harmattan, 2001. 318 p., ISBN : 2-7475-1842-6.

PREBISSY-SCHNALL C., GUGLIELMI G.-J., *La pénalisation du droit des marchés publics*, Paris, France ; L.G.D.J, 2002, 617 p. (Bibliothèque de droit public, ISSN 0520-0288, 223) ISBN : 2-275-02249-X.

PROOT P., SYMCHOWICZ N., *Partenariats public-privé et montages contractuels complexes analyse et aide à la décision*. 3e édition. Paris : Éd. Le Moniteur, 2012. ISBN : 978-2-281-12879-6.

REY P.-S., DUCREY E., *Mutualisation : du conditionnement à la mise à disposition de services : Cadre juridique et outils pratiques d'une coopération intercommunale renouvelée*. [s.l.] : Territorial Editions, 2010. 162 p., ISBN : 2352959365.

RIGAUD L., HAURION M., *La théorie des droits réels administratifs*. [En ligne]. Paris : Sirey, 1914. 361 p. (Bibliothèque de la Fondation Thiers ; 34).

ROUSSEL B., BOUTIÉ P., GUÉRIN S., BOIS S., LOSORGIO A., *La grande aventure du feu : histoire de l'allumage du feu des origines à nos jours* [En ligne]. Aix-en-Provence : Éd. Édisud, 2006. 95 p., ISBN : 2-7449-0630-1.

SOUTER G., SOUTER J., *The American Fire Station*. [s.l.] : Motorbooks Intl, 1998, 176 p., ISBN : 0760305277.

SYMCHOWICZ N., *Droit public des montages contractuels complexes*. Paris : Impr. nationale éd., 2003. ISBN : 9782743304959.

THÉRON J.-P., MAZÈRES J.-A., *Recherche sur la notion d'établissement public*. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1976. (Bibliothèque de droit public, ISSN 0520-0288 ; 123). ISBN : 2-275-01282-6.

VERON M., *Droit pénal spécial*, Paris, France : Sirey : Dalloz, 2010, 498 p. (Sirey université. Série Droit privé, ISSN 1950-2532) ; ISBN : 978-2-247-08949-9.

VIRET J., QUEYLA J.L., *Sécurité civile en France : organisation et missions*, Les éditions des pompiers de France, éd. 2011.

YOLKA P., GAUDEMET Y., *La propriété publique : éléments pour une théorie*. Paris: LGDJ, 1997. 649 p.

YOLKA P., *Droit des contrats administratifs*, LGDJ, 2013.

ZURIER R., *The American Firehouse: An Architectural and Social History*. 1st éd.[s.l.] : Abbeville Promotional, 1990. 286 p., ISBN : 0896593142.

III - Ouvrages collectifs et colloques

ASSOCIATION FRANÇAISE DES AVOCATS CONSEIL AUPRES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES, *Valoriser les patrimoines publics et privés des collectivités territoriales*. Paris, Palais du Luxembourg, jeudi 16 octobre 2008, AFAC.

ASSOCIATION FRANÇAISE POUR LA RECHERCHE EN DROIT ADMINISTRATIF. *La personnalité publique : actes du colloque organisé les 14 et 15 juin 2007*. Paris : Litec, 2007. 256 p. (Colloques & débats (Paris), ISSN 1952-2479 ; Travaux de l'AFDA)

CHAMARD-HEIM C., *Services Départementaux d'Incendie et de Secours : faut-il étatiser les SDIS ? : Journée d'étude - 13 novembre 2009*. Paris : Harmattan, 2010. 246 p. (Collection GRALE, ISSN 2108-9485).

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES, *Les contrats de partenariat*. [Paris] : [Les éditions des journaux officiels], 2009. (Journal officiel de la République française (Paris. 1960)

FRANCE. CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU RAPPORT ET DES ÉTUDES, *Les groupements d'intérêt public : étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 27 juin 1996*. Paris, France : la Documentation française, 1997. 122 p. (Les Etudes du Conseil d'Etat, ISSN 1152-4561).

GINESTA G., DEROSIER B., MARIANI T., TRON G., HABIB D., *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur « le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) »*. Paris : Assemblée nationale, 2009. (Les Documents d'information - Assemblée nationale (Texte imprimé), ISSN 1240-831X ; 50-2009).

IV - Thèses

CONNOIS R., *La notion d'établissement public en droit administratif français*. 244 p. ; Thèse. LGDJ, 1958.

DAVID BEAUREGARD-BERTHIER O. De., *La justification actuelle de la distinction entre le domaine public et le domaine privé*. Thèse de doctorat. Aix-en-Provence, Bouches-du-Rhône ; Marseille, France : Université Paul Cézanne, 1994. 438 p.

DERBOULLES L., *Contribution à l'étude du service public local d'incendie et de secours*, Thèse de doctorat. [s.n.], 2000.

FUCHER J., *La valorisation du patrimoine immobilier public : l'exemple du domaine hospitalier*. Thèse de doctorat. Université Panthéon-Sorbonne (Paris), 2002.

MEUNIER B., *Les règles relatives aux transferts de compétences entre collectivités publiques*. 294 p. ; Thèse de doctorat. [s. n.], 2006.

MICHAUD S., *Quel statut pour les sapeurs-pompiers volontaires du 21ème siècle ?* 411 p. ; Thèse d'État. s. n.], 2002.

NGUYEN KHAC OANH., *Les Opérations immobilières et le droit pénal*. Thèse. Droit. Paris. 1962.

SILLANS C., *« Au service du Diable » : pour une histoire de la gestion des risques : incendies et organisations de secours : Lyon, 1852-1913*. Thèse de doctorat. [s.n.], 2000.

De DAVID-BEAUREGARD-BERTHIER O., « *La justification actuelle de la distinction entre le domaine public et le domaine privé* », Thèse Aix en Provence, 1994.

WALINE M., « *Les mutations domaniales : étude des rapports des administrations publiques à l'occasion de leurs domaines publics respectifs* », Thèse de doctorat. Droit. Paris. 1925.

V - Codes

BROUANT J.-P., BERTOLASO S., DREVEAU C., GARCIA F., GRAND R., *Code de la construction et de l'habitation 2013*. [s.l.] : Dalloz-Sirey, 2013. 1945 p.

Dalloz-Sirey, *Code de procédure pénale*. Édition : 55e Edition 2014. Paris : DALLOZ, 2013. 3136 p. ISBN : 9782247128778.

DEJEAN E., COUTURIER I., *Code rural et de la pêche maritime, Code forestier commenté 2012*. [s.l.] : Dalloz-Sirey, 2012. 3477 p.

DOUENCE J.-C., *Code général des collectivités territoriales*. Paris : Dalloz, 2011, 3504 p. (Petits codes Dalloz, ISSN 0768-1860).

LEPAGE C., *Code de justice administrative, 2013*, Paris : LexisNexis, ///. ISBN : 9782711016280 2711016285.

MAVOKA-ISANA A., *Code de la santé publique 2012*. [s.l.] : Dalloz-Sirey, 2012, 3333 p.

MAYAUD Y., GAYET C., *Code pénal*, Paris, Dalloz, 2012. ISBN : 9782247116577 2247116574.

MELLERAY F., HOURQUEBIE F., *Code général de la propriété des personnes publiques*. Paris, France : Dalloz, 2012, 927 p. (Petits codes Dalloz, ISSN 0768-1860).

MÉNÉMÉNIS A., JOUGUELET J.-P., *Code des marchés publics et autres contrats, commenté : Edition 2013*. [s.l.] : Dalloz-Sirey, 2013, 2021 p.

STORCK M., CAPDEVILLE J.-L., CHEVRIER E., PISONI P., *Code monétaire et financier commenté 2013*. [s.l.] : Dalloz-Sirey, 2013.

TISSERAND-MARTIN A., WIEDERKEHR G., JACOB F., VENANDET G., COLLECTIF., *Code civil 2013*. [s.l.] : Dalloz-Sirey, 2012, 2903 p.

ZAQUIN G., *Code général des impôts*. [s.l.] : Dalloz-Sirey, 2013.

VI – Dictionnaires et encyclopédies

REY A., REY-DEBOVE J., LE ROBERT. *Le nouveau petit Robert : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*. Paris : le Robert, 2009. 2837 p.

VII - Rapports imprimés

BOULOU, A., « *Comment organiser les espaces de coopération SDIS-Conseil Général : optimisation des ressources et préservation des équilibres* », ENSOSP, 2010, 67 p.

BOQUIEN, J., PRONTEAU S., GIRARD, P., PINOTEAU, A., « *Gestion dynamique du patrimoine : de nouvelles marges de manœuvre pour les villes moyennes* », Fédération des maires des villes moyennes, septembre 2008, 117 p.

COUR DES COMPTES, « *L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique* », Rapport public annuel 20123, Février 2013, p. 279 et s.

DUCREY, E., WETZEL, S., « *La gestion dynamique du patrimoine des collectivités locales* », Commission Secteur public Lyon Place Financière et Tertiaire, Mai 2008, 99 p.

GUYON, L., LAVIGNE, P., « *Comment dégager des marges de manœuvre grâce à la gestion du patrimoine dans les collectivités locales ou territoriales* », Les fiches Pratiques Financières, n° 120, Juin-Juillet 2010, Fiche 143/F.

INSTRUCTION N° 99-032-M0 du 4 mars 1999 relative aux Services Départementaux d'incendie et de Secours : « *Aspects budgétaires et comptables relatifs à la mise en place des services départementaux d'incendie et de secours* », NOR : BUD R 99 00032 J, DGCP, 6^{ème} Sous-direction – Bureau 6 C, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

INSTRUCTION CODIFICATRICE N° 06-039-M61 du 13 juin 2006 : « *Instruction budgétaire et comptable applicable aux services départementaux d'incendie et de secours* », NOR : BUD R 06 00039 J, DGCP, 5^{ème} Sous-direction - Bureau 5C, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

VIII - Travaux universitaires

MARCHAND, J. « *La protection financière du patrimoine public* », 70 p., Mémoire Master 2 Droit public des affaires, Université des sciences sociales Toulouse 1, 2006.

GROS, F. « *Le SDIS, un établissement départemental de Sécurité civile ? De l'intention à l'action* », 121 p., Mémoire Master 2 Droit de la sécurité civile, ENSOSP, 2055-2007.

IX - Articles de périodiques imprimés et/ou électroniques

THE FIREHOUSE THAT BONDS BUILT, (« *Les obligations liées à la construction d'une caserne pompier* »). *Revue Firechief*, 2001, n° 11.

DIE NEUE FEUERWACHE DER BERUFSFEUERWEHR HEIDELBERG, (« *La nouvelle caserne des pompiers professionnels de la ville d'Heidelberg* »). *Revue Brandschutz*, 2008, n° 4.

JURION, R., « *Conventions domaniales : plaidoyer pour une obligation de mise en concurrence* », *Revue générale du droit on line*, 2013, numéro 5547.

X - Communication dans un congrès

« *La personnalité publique : actes du colloque organisé les 14 et 15 juin 2007* », Paris : Litec, 2007, 256 p. (Colloques & débats (Paris), ISSN 1952-2479 ; 12 Travaux de l'AFDA, ISSN 2108-9558 ; 1.

XI – Table de textes

1 – *Textes européens*

- DIRECTIVE 89/665/CEE du CONSEIL du 21 décembre 1989 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des procédures de recours en matière de passation des marchés publics de fournitures et de travaux, JO n° L. 395 du 30/12/1989 p. 0033 – 0035 ;
- DIRECTIVE 92/13/CEE du CONSEIL du 25 février 1992 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des règles communautaires sur les procédures de passation des marchés des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications ;
- DIRECTIVE 2003/88/CE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du 4 novembre 2003 (JOUE L 299, 18 nov. 2003) fixant les garanties minimales de sécurité et de santé en matière d'aménagement du temps de travail ;
- DIRECTIVE 2004/17/CE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux ;
- DIRECTIVE 2004/18/CE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services
- Communication interprétative de la Commission 2006/C 179 du 1^{er} août 2006 ;

- DIRECTIVE 2007/66/CE du PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du 11 décembre 2007 modifiant les directives 89/665/CEE et 92/13/CEE du Conseil en ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité des procédures de recours en matière de passation des marchés publics ;

2 – Lois, ordonnances et décrets

- L. du 25 août 1871 mettant fin à l'existence des gardes nationales ;
- L. du 30 mars 1887 consacrant la domanialité publique des livres des bibliothèques et des documents d'archives ;
- D. du 13 août 1925, journal officiel du 19 août 1925, p. 8166 ;
- Décret-loi du 12 novembre 1938, JO du 15 novembre 1938,
- D. du 7 mars 1953 portant règlement d'administration publique pour l'organisation des corps de sapeurs-pompiers et statut des sapeurs-pompiers communaux ;
- D. n° 55-612 du 20 mai 1955, JO du 20 mai 1955, p. 5145 ;
- L. n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur;
- D. n° 82-594 du 4 août 1982, JO du 6 août 1982, p. 2529 ;
- L. n° 83-8 du 7 janvier 1983 (JO du 9 janvier) ;
- L. n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;
- L. n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée ;
- D. n° 86-455 du 14 mars 1986 portant suppression des commissions des opérations immobilières et de l'architecture et fixant les modalités de consultation du service des domaines ;
- L. n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, JO du 23 juillet 2007 p. 8199.
- L. n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, JO du 6 janvier 1988, p. 208 ;

- D. n° 88-623 du 6 mai 1988 relatif à l'organisation générale des services d'incendie et de secours, JO du 8 mai 1988, p. 6638 ;
- L. n° 60-464 du 17 mai 1960 modifiant divers articles du Code civil en tant qu'ils prévoient des indemnités dues a la suite de certaines acquisitions ou restitutions de biens faisant l'objet de droits réels mobiliers ou immobiliers, JO du 18 mai 1960, p. 4504 ;
- L. n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom ;
- D. n° 90-850 du 25 septembre 1990 modifié portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels ;
- D. n° 90-851 portant statut particulier du cadre d'emplois des sapeurs-pompiers professionnels non officiers (abrogation, D. n° 2012-521 du 20 avril 2012) ;
- D. n° 90-852 portant statut particulier du cadre d'emplois des lieutenants des sapeurs-pompiers professionnels ;
- D. n° 90-853 portant statut particulier du cadre d'emplois des capitaines, commandants, lieutenants-colonels de sapeurs-pompiers professionnels ; JO du 26 septembre 1990.
- L. n° 91-03 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marché ;
- D. n° 91-796 du 20 août 1991 (JO du 22 août) ;
- Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République ;
- L. n° 92-683 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions générales du Code pénal ;
- L. n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social ;
- L. 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du Code général des collectivités territoriales ;
- L. n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux Services d'Incendie et de Secours, JORF n° 105 du 4 mai 1996, page 6728.
- D. n° 97-1225 du 26 décembre 1997 relatif à l'organisation des services d'incendie et de secours, JO du 28 décembre 1997, p. 19017.
- D. n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels ;

- L. n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, J.O. du 28 février 2002, p. 3808 ;
- L. n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure dite LOPSI ; JO du 3 août 2002 ;
- L. n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) ;
- L. n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008 ;
- L. n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, JORF n° 152 du 3 juillet 2003, p. 11192 ;
- L. n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation aux évolutions de la criminalité, JORF 10 mars 2004 ;
- Ord. n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariats, JORF n° 141 du 19 juin 2004, p. 10994 ;
- Ord. n° 2004-566 du 17 juin 2004 portant modification de la loi MOP, JO du 19 juin 2004 ;
- L. n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile ;
- Ord. n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au Code des marchés publics ;
- L. n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finance rectificative pour 2005, JORF n°304 du 31 décembre 2005 page 20654 ;
- L. n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche ;
- Ord. n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du Code général de la propriété des personnes publiques ;
- L. n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat, JORF n° 0175 du 29 juillet 2008 p. 12144 ;
- L. n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, JORF n° 0041 du 18 février 2009, p. 2841 ;
- Arrêté du 2 mars 2009 relatif à la méthodologie applicable à l'évaluation préalable à la mise en œuvre d'une procédure de passation de contrat de partenariat ;
- Ord. n° 2009-515 du 7 mai 2009 relative aux procédures de recours applicables aux contrats de la commande publique ;

- L. n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure dite « LOPPSI II » ;
- D. n° 2011-2065 du 30 décembre 2011 relatif aux règles de passation des BEA, JORF du 31 décembre 2011 ;
- D. n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.
- Arrêté du 12 décembre 2012 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M 61 des SDIS, JORF n° 0300 du 26 décembre 2012 page 20421, texte n° 40 ;
- Arrêté du 26 décembre 2013 portant classement des services départementaux d'incendie et de secours, JORF n°0012 du 15 janvier 2014 page 690, texte n° 23 ;
- L. n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, JORF n° 0303 du 30 décembre 2013 p. 21829.

3 – Circulaires

- Circ. n° 86-24 du 4 mars 1986 relative aux conditions d'entrée en vigueur de la n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (loi MOP).

XII - Table de jurisprudences

1 – *Conseil Constitutionnel*

- C. constit., 25 juin 1986, Rec. p. 61 ;
- C.constit. 25 et 26 juin 1986, déc. n° 86-207, JO du 27 juin 1986 ;
- C. constit. 22 août 2002, n° 2002-460 DC ;
- C. constit. 26 juin 2003, n° 2003-473 DC, AJDA 2003, p. 1391, note J.-E Schoettl ;
- C. constit. 24 juillet 2008, n° 2008-567 DC ;
- C. constit. du 9 décembre 2010, n° 2010-618 ;

2 - *Cour de justice des Communautés européennes*

- CJCE, 19 avril 1994, « *Gestion Hotelera Internacional* », Rec. CJCE, I, p. 1329 ;
- CJCE, 7 décembre 2000, aff. C-324/98 « *Telaustria et Telefonadress* », AJDA 2001, p. 106, note L. Richer ;
- CJCE, 20 octobre 2005, « *Commission c/ France* », aff. C-264/03 ;
- CJCE, 18 janvier 2007, aff. C-220/05, « *Jean Auroux c/ Cne Roanne* », Contrats-Marchés publ.. 2007, comm. 38, note W. Zimmer ;

3 – *Tribunal des conflits*

- T. confl. 9 décembre 1899, « *Association Syndicale du Canal de Gignac* », GAJA, Dalloz-Sirey, 18^{ème} édition, 2011, p. 45 ;
- Trib. Confl., 16 juin 1997, « *Epoux Muet, Société La Fontaine de Mars c/ Banque de France* », reproduites à la RFDA, 1997, p. 823 et s. ;
- T. confl., 22 nov. 2010, n° 3764, « *SARL Brasserie du Théâtre c. / Cne de Reims* » ;

4 – Conseil d'Etat

- CE, 8 août 1885, « *Cie de chemins de fer de Paris-Lyon-Marseille* » ;
- CE, 4 août 1905, « *Martin* », n° 14220, Rec. CE p. 749, concl. Romieu ;
- CE, 24 décembre 1909, « *Commune de la Bassée* », Rec. p. 647 ;
- CE, 30 mars 1916 « *Compagnie d'éclairage de Bordeaux* », Lebon, p.125, conclusions M. Chardonnet ;
- CE, 3 juillet 1925, « *Mestral* », rec. CE, p. 638 ;
- CE, 25 novembre 1927, « *Sté établissements Arbel* », Rec. p. 1114 ;
- CE, 17 juin 1932, « *Ville de Castelnaudary* » ;
- CE, Sect. 3 mai 1963, « *Commune de Saint-Brévin-les-Pins* », Lebon, p. 259 ;
- CE, 19 mars 1965, « *Sté Lyonnaise des Eaux* » ;
- CE, 4 octobre 1967, « *Trani* », n° 60608, rec. p. 352 ;
- CE 29 avril 1970, « *Sté Unipain* », Lebon 280, concl. Braibant ;
- CE, 20 janv. 1978, « *Syndicat National de l'enseignement technique agricole privé* », n° 99613 ;
- CE, 3 mars 1978, « *Lecoq* » ;
- CE, 6 février 1981, « *Epp* » ;
- CE, 21 mars 1984, « *Mansuy* » ;
- CE, 8 mars 1985, « *Association Les amis de la Terre* », n° 24557 ;
- CE, 6 mai 1985, « *Association Eurolat et Crédit foncier de France* », req. n° 41589-41699, AJDA 1985, p. 620, note E. Fatôme et J. Moreau ;
- CE, 12 octobre 1988 « *Ministère des affaires sociales c/ Société d'études, réalisation, gestion immobilière et construction (SERGIC)* », Rec. CE, p. 338 ; Petites Affiches, 19 juillet 1989, n° 86, p. 10, note F. Llorens ;
- CE, Avis, 30 mars 1989, « *TGV Sud-est* », Les Grands Avis du Conseil d'Etat, 2^{ème} éd., Dalloz, 2002, p. 213, note Labetoulle ;
- CE, Sect., 8 février 1991 « *Région Midi Pyrénées c/ Syndicat de l'architecture de la Haute-Garonne* », RFDA 1992, p. 48 ;
- CE, 17 février 1993, « *Société d'équipement de l'Auvergne* », n° 80.515 ;
- CE, 25 février 1994, « *SA Sofap-Marignan Immobilier* », AJDA 1994, p.550, note H. Périnet-Marquet ;

- CE, 20 mai 1994, « *Commune de Saint-Egrève* », n° 129.030 ;
- CE, avis, sect., 31 janvier 1995, n° 356960, EDCE 1995, n° 47, p. 407 ;
- CE, 3 novembre 1995, « *Chambre de commerce et de l'industrie de Tarbes et des Hautes-Pyrénées* », n° 157304, Rec. Lebon, p. 394;
- CE, 9 décembre 1996, « *Préfet du Gard* », n° 172800 ;
- CE, 3 novembre 1997 « *Commune de Fougerolles* », Req. n° 169473, Rec. Lebon, p. 391 ;
- CE, 8 février 1999 « *Préfet des Bouches-du-Rhône c/ commune de la Ciotat* », AJDA 1999, p. 364 ;
- CE, 30 juin 1999 « *Département de l'Orne c/ société Gespace-France* », Rec. CE, p. 227 ;
- CE, 2 juillet 1999, « *SA Bouygues* », req. 206749, CJEG 1999, p. 357 ;
- CE, 22 mars 2000, « *Syndicat national autonome du personnel de la Banque de France c/ Banque de France* », Lebon 125, conclusions H. Savoie ;
- CE Sect., 19 janvier 2001, « *Confédération nationale des radios libres* », RFDA 2001, p. 378 ;
- CE, 3 décembre 2001, « *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique (SNIP) et autres* », req. n° 226514, rec. p. 624 ;
- CE, avis n° 366.305 du 16 mai 2002, EDCE 2003, p. 201 ;
- CE, avis, 29 juillet 2002, « *Société MAJ Blanchisserie de Pantin* », n° 246921, Lebon, p. 297 ;
- CE, 5 mars 2003, « *UNSPIC* », n° 233372, Contrats Marchés publ. 2003, chron. 4, concl. D. Piveteau ;
- CE, 21 mars 2003, « *Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux* », n° 189191, AJDA 2003, p. 1935, note P. Subra de Bieusses ;
- CE, avis, 10 juin 2004, EDCE 2005, p. 184 ; RFDA 2004, p. 923, note sous J.C. ;
- CE, 30 juin 2004, « *Ministre de l'équipement* », n° 261919 ;
- CE, 29 octobre 2004 « *M. Sueur et a.* », req. n°^{os} 271119, 271357, 271362, Lebon 393, concl. Casas ;
- CE, 20 janvier 2005, « *Commune de Saint-Cyprien* », n° 276475 ;
- CE, 16 février 2005, « *M. et Mme Maurel* », n° 211039, JurisData n° 2005-068018 ;

- CE, 23 février 2005, « *Association pour la transparence et la moralité des marchés publics (ATMMP)* », CP-ACCP n° 43, avril 2005, p.8 ;
- CE, 10 mai 2006, « *Société Schiocchet* », n° 288435 ;
- CE, sect., 6 avril 2007, n° 284736, « *Commune d'Aix en Provence* », AJDA 2007, p. 1020 ;
- CE, Ass., 16 juillet 2007, « *Sté Tropic Travaux Signalisation* », n° 291545, rec. p. 360 ;
- CE, 19 septembre 2007, « *SDIS du Nord c/ Sté Dräger* », n° 298294 ;
- CE, 14 mai 2008 « *Communauté de communes de Millau-Grands Causses* », tables du Rec. CE n° 280370 ;
- CE, 3 octobre 2008, « *Syndicat Mixte Intercommunal de Réalisation et de Gestion pour l'Élimination des Ordures Ménagères du Secteur Est de la Sarthe* » dit « *SMIRGEOMES* », n° 305420, CP-ACCP, n° 83, décembre 2008, p. 29.
- CE, 28 décembre 2009, « *Commune de Béziers* », n° 304802, AJCT 2010, p. 114 ;
- CE, 23 décembre 2009, « *Etablissement public du musée et du domaine national de Versailles* », n° 328827 ;
- CE, 24 juin 2011, « *Ministère de l'écologie* », req. n° 347720-347779 ;
- CE, 8 avril 2013 « *Association ATLARL* », AJDA 2013, p.764 ;
- CE, 22 mai 2013, « *Val de Garonne* », n° 354992 ;
- CE, sect., 4 avril 2014 « *Département du Tarn et Garonne* », n° 358994

5 – Cour Administrative d'Appel

- CAA de Marseille, 12 juin 2001 « *société Sofipark* », n° 98MA01137 ;
- CAA de Douai, 3^{ème} ch., 18 mars 2004, « *SDIS du NORD* », n° 01DA01110 ;
- CAA de Nancy, 27 janvier 2005, « *Commune d'Amnéville c/OPAC de la ville de Metz* », n° 98NC02300 ;
- CAA de Bordeaux, 24 février 2005 ;
- CAA de Bordeaux, 1^{er} mars 2005 « *Millau-Grands Causses* » ;
- CAA de Nantes, 6 juin 2006 « *SA Parmentier Sens c/ commune de Courtenay* », AJDA 2006, p. 2469 ;

- CAA de Nancy, 11 octobre 2007, n° 06NC00733, « *Association Aubette Demain c/ Ville de Strasbourg* » ;
- CAA de Lyon du 9 octobre 2008, n° 06LY01828, AJDA 2009, p. 609, note D. BESLE, commissaire du gouvernement ;
- CAA de Nantes du 23 janvier 2009, « *Collège de Villemandeur* », n° 08NT01579 ;
- CAA Bordeaux 5 mars 2009, « *Commune de Labéjan* » n° 07BX02405 ;
- CAA de Bordeaux, 1^{er} octobre 2009, n° 08BX01827, « *Commune de Vendays-Montalivet* », JurisData n° 2009-015094 ;
- CAA Bordeaux, 20 octobre 2009, n° 08BX03158 ;
- CAA de Bordeaux, 26 juillet 2012, req. n° 10BX02109 « *Cité du Surf et de l'océan* », note P. Le Bouëdec, Contrat public, n° 125, octobre 2012 ;
- CAA de Bordeaux, 26 juillet 2012 « *M. Jean-Benoît A.* », req. n° 10BX02109 ;
- CAA de Lyon 8 janvier 2013, n° 12LY01139, « *SDIS du Rhône* », JCP A, n° 23, 3 juin 2013, act. 470 ;
- CAA Nancy, ch.1 du 19 décembre 2013, n° 13NC01009.

6 – Tribunal Administratif

- TA de Lyon, 22 novembre 1989, JCP G 1990, II, 21424, note J.-F. Davignon ;
- TA de Paris du 30 mai 2007, « *Préfet de Paris* », BJDCEP n° 55, décembre 2007, p. 492 ;
- TA de Nîmes du 24 janvier 2008, « *Société des trains touristiques G. Eisenreich* », AJDA 2008, p. 2172, note J.-D. DREYFUS ;
- TA de Cergy-Pontoise, 7 mai 2009, « *Société Sorema* », req. n° 0606836.

7 – Cour de Cassation

- Cass., 4 Février 1884 ;
- Cass. req., 16 juillet 1877 ;
- Cass. crim., 4 août 1927, S. 1927.I.23, note Roux ;
- Cass. 1^{re} civ., 2 avril 1963, « *Montagne c/ Réunion des Musées de France* », AJDA 1963, p. 487 ;

- Cass. 3^{ème} civ., 23 mars 1968, « *Voltaire* » ;
- Cass. 3^{ème} civ., 30 octobre 1968, Haberer ;
- Cass. 3^{ème} civ., 12 mars 1970, n° 69-10.216 ;
- Cass. 3^{ème} civ., 5 juin 1973, n° 72-12.323 ;
- Cass. 3^{ème} civ., 12 mars 1985, n° 83-16.548 ;
- Cass. civ. 1, 21 décembre 1987, « *Bureau de recherches géologiques et minières c/ Lloyd continental* » Bull. civ. I, n° 348 ;
- Cass. civ. 1, 19 décembre 1995, « *SIVU de Nistos* », Dr. Adm. 1996, comm. 16 ;
- Cass. 3^{ème} civ., 7 novembre 2001, n° 98-17.101 ;
- Cass. crim., 3 avril 2002, Bull. n° 77 ;
- Cass. 3^{ème} civ., 18 décembre 2002, n° 01-12.784 ;
- Cass. 3^{ème} civ., 22 février 2006, n° 04-19.852 ;
- Cass. 3^{ème} civ., 27 juin 2006, n° 05-19.177 ;
- Cass. 3^{ème} civ., 29 novembre 2006, n° 05-19.875 ;
- Cass. crim., 3 mars 2009, n° 08-85.720 ;

8 – Cour d’Appel

- CA de Colmar, 13 janvier 1966 ;
- CA de Paris, 8^{ème} ch., sect. B, 23 février 1983 ;
- CA de Montpellier, 1^{ère} ch., 4 février 1986 ;
- CA de Paris, 8^{ème} ch., sect. B, 9 juillet 1987 ;
- CA de Bordeaux, 6^{ème} ch., 24 mai 1993 ;
- CA de Versailles, 3^{ème} ch., 28 novembre 1997 ;
- CA de Basse-Terre, 20 mars 2002, n° 01/00592 ;
- CA de Nancy, 1^{ère} civ., 27 février 2007, n° 03/01028 ;
- CA de Paris, 2^{ème} ch., sect. A, 12 déc. 2007, n° 06/16419 ;
- CA de Pau, 2^{ème} ch., 1^{ère} sect., 20 janvier 2009, n° 05/00875 ;
- CA d’Agen, 1^{ère} ch., 7 mai 2009, n° 08/00954 ;
- CA d’Agen, 1^{ère} ch., 7 mai 2009, n° 08/00954 ;

9 – *Tribunal Correctionnel*

- TC de Chambéry, 21 septembre 2007, n° 1176/2007 ;

XIII - Sites web consultés

www.legifrance.fr

www.localtis.info.fr

www.senat.fr

www.assemblee-nationale.fr

www.dalloz.fr

www.enseignementsup-recherche.gouv.fr

www.ensosp.fr

www.firehouse.com

www.firechief.com

www.curia.europa.eu

www.pompier.fr

www.ccomptes.fr

www.revuegeneraledudroit.eu

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/partnerships/public-private/index_fr.htm

www.sudoc.abes.fr

www.chaire-eppp.org

Table des matières

Remerciements	5
Résumé	6
Titre en Anglais	7
Abstract	8
Mots clés en français et anglais	9
Liste des principales abréviations	11
Sommaire	14
INTRODUCTION	15
Chapitre 1 : Problématique et objet de l'étude relative au patrimoine immobilier des SDIS	16
Section 1 : Une problématique actuelle d'un point de vue théorique mais aussi pratique	16
Section 2 : Objet de cette étude	18
Chapitre 2 : L'évolution des Services d'incendie et de secours à travers les siècles ...	19
Section 1 : De l'Antiquité à la Révolution Française	20
Paragraphe 1 : Le feu comme ennemi originel	21
A. Les origines du feu	21
B. Du feu salvateur au feu destructeur	22
Paragraphe 2 : Une lutte qui peine à s'organiser	24
A. Les tentatives Romaines	24
B. L'obscurantisme moyenâgeux	25
Section 2 : De 1789 à nos jours : entre organisation communale et interventionnisme étatique	27
Paragraphe 1 : Une organisation d'essence communale	27
Paragraphe 2 : Un interventionnisme étatique marqué	29
Première partie : LA CONSISTANCE DU PATRIMOINE IMMOBILIER DES SDIS	34
Titre liminaire : Le statut juridique des SDIS tels qu'issus de la Loi n° 96-369 du 3 mai 1996	36
Chapitre 1 : Discussion sur la notion d'établissement public telle qu'appliquée aux SDIS	39
Section 1 : La nature particulière de l'établissement public SDIS par rapport aux autres catégories d'établissements publics	42
Paragraphe 1 : La théorie juridique de l'établissement public et sa classification	44
A. Place et définition de l'établissement public au sein des personnes publiques spécialisées	44
B. Critères fondamentaux et différentes catégories d'établissements publics	48
Paragraphe 2 : Les spécificités de l'établissement public SDIS	51
A. Application de la définition de l'établissement public aux SDIS	51
B. Application des critères fondamentaux aux SDIS	53
Section 2 : Intérêts de la discussion : les incidences du choix de l'établissement	

public comme mode de gestion du service public	57
Paragraphe 1 : Des incertitudes subsistent quant à la qualification réelle des SDIS	57
Paragraphe 2 : L'incidence sur la responsabilité pénale des SDIS	59
Chapitre 2 : Discussion sur la notion de patrimoine	62
Section 1 : Le patrimoine des personnes morales de droit public	67
Section 2 : Le patrimoine des SDIS	68
Titre 1 : L'hétérogénéité du patrimoine immobilier des SDIS	70
Chapitre 1 : le patrimoine immobilier des SDIS : un héritage ambigu	72
Section 1 : Le poids de l'héritage communal et intercommunal dans la formation du patrimoine immobilier des SDIS	73
Section 2 : L'incidence de la « départementalisation » sur la formation du patrimoine immobilier des SDIS	75
Chapitre 2 : Nature et typologie des biens composant le patrimoine immobilier des SDIS	78
Section 1 : Les biens immobiliers à vocation opérationnelle	79
Paragraphe 1 : Les Centres d'incendies et de secours (CIS)	81
A. Les Centres de Secours Principaux (CSP) et les Centres de Secours (CS) 81	
B. Les Centres de Premières Interventions (CPI)	82
Paragraphe 2 : Le cas particulier du logement des sapeurs pompiers	83
Section 2 : Les autres biens immobiliers des SDIS	86
Paragraphe 1 : Les Directions départementales des SIS et les ateliers techniques 86	
Paragraphe 2 : Les Ecoles départementales de formation des sapeurs-pompiers.. 87	
Titre 2 : La nature du droit des SDIS sur les éléments de leur patrimoine immobilier .. 89	
Chapitre 1 : Un droit de propriété parfait en apparence	90
Section 1 : Les personnes publiques ont un droit de propriété sur leurs biens	90
Paragraphe 1 : Régime du droit de propriété des personnes publiques	92
A. L'assimilation à la propriété privée	92
B. Divergences : la propriété administrative	93
I. Le critère général du CGPPP	94
II. Les lois spéciales	95
Paragraphe 2 : Les spécificités de la propriété des personnes publiques	96
A. L'incessibilité à vil prix de la propriété publique	96
B. L'insaisissabilité	97
Section 2 : Les règles de la propriété des personnes publiques s'appliquent aux SDIS	98
Paragraphe 1 : La domanialité des SDIS	98
A. Le domaine public des SDIS	99
I. Le domaine public mobilier des SDIS	100
II. Le domaine public immobilier des SDIS	101
B. Le domaine privé des SDIS	103
Paragraphe 2 : Les textes spécifiques	104
A. Acquisition	104
B. Construction ou réhabilitation	105
C. Location	106
Chapitre 2 : Un droit de propriété contrarié dans les faits	108
Section 1 : Le succès non démenti de la mise à disposition (article L. 1424-17 du CGCT)	110
Paragraphe 1 : Fondements et principes de cette technique	110

A.	Fondements	110
B.	Principes de fonctionnement	112
I.	La mise à disposition de plein droit de l'ensemble des biens et équipements affectés au fonctionnement des SIS.....	112
II.	Le transfert des droits et obligations du propriétaire sur la tête du SDIS ..	114
	Paragraphe 2 : Avantages et inconvénients du recours à cette technique	114
A.	Avantages et inconvénients pour les collectivités territoriales :	115
I.	Avantages pour la collectivité (Commune ou EPCI ou Département)	115
II.	Inconvénients pour la collectivité (Commune ou EPCI ou Département).	116
B.	Avantages et inconvénients pour les SDIS :	116
I.	Avantages pour les SDIS	116
II.	Inconvénients pour les SDIS.....	117
	Section 2 : La difficile reconquête de la qualité de propriétaire par les SDIS	119
	Paragraphe 1 : Le système actuel génère de l'insécurité juridique et comptable.	119
A.	Les problèmes juridiques	119
B.	Les conséquences comptables	129
	Paragraphe 2 : Les solutions envisageables	130
A.	Aux problèmes juridiques	130
B.	Aux problèmes comptables	141
	Conclusion de la partie I	143
	Deuxième partie : LA VALORISATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DES SDIS	144
	144
	Titre 1 : Les différents modes de gestion du patrimoine immobilier des SDIS	148
	Chapitre 1 : Les modes de gestion traditionnels du patrimoine immobilier des SDIS ..	149
	Section 1 : La gestion du parc immobilier par le SDIS	149
	Paragraphe 1 : La gestion du parc immobilier existant	150
A.	Dans le cadre d'une mise à disposition (art. L. 1424-17 du CGCT)	150
B.	Dans le cadre d'un transfert de propriété	152
	Paragraphe 2 : Les constructions nouvelles	155
A.	L'acquisition du terrain d'assiette	155
B.	La construction de l'immeuble	160
I.	La maîtrise d'ouvrage publique	160
II.	La maîtrise d'ouvrage mandatée	164
III.	L'utilisation de montages contractuels complexes	167
	Section 2 : L'intervention des collectivités locales dans la gestion du parc immobilier des SDIS	168
	Paragraphe 1 : Le rôle des communes et des EPCI	168
A.	Un rôle restreint en apparence	168
B.	Un rôle qui subsiste en matière de financement et pour certaines opérations immobilières	169
	Paragraphe 2 : Le rôle des Conseils généraux	172
A.	L'intervention directe des Départements	172
B.	La mutualisation	175
I.	La gestion des bâtiments du SDIS par les services du Département	175
II.	L'utilisation partagée des bâtiments	176
	Chapitre 2 : L'utilisation de montages contractuels complexes dans la gestion du patrimoine immobilier des SDIS	179
	Section 1 : Présentation des montages contractuels complexes	179
	Paragraphe 1 : Définition des montages contractuels complexes	180

A.	Définition	181
B.	Application	182
	Paragraphe 2 : Le choix du recours à un montage contractuel complexe	184
A.	Les enjeux financiers	184
B.	Les enjeux en terme d'exploitation	184
C.	Les enjeux juridiques	185
D.	Les enjeux en termes de politiques publiques	185
	Paragraphe 3 : Les limites à l'utilisation des montages contractuels complexes ..	186
A.	L'inaliénabilité du domaine public	187
B.	Les règles de la commande publique	189
C.	Le respect des règles de procédures spécifiques à chaque type de contrat ...	192
	192
	Section 2 : Les principaux montages contractuels utilisables par les SDIS	193
	Paragraphe 1 : Ceux dont l'objet est de construire et de financer le bien	
	immobilier	193
A.	Les montages contractuels ayant pour but la simple construction d'un	
	immeuble	194
I.	La vente en l'état futur d'achèvement (VEFA)	194
II.	La vente d'un terrain contre remise d'immeubles à construire	202
B.	Les montages contractuels complexes ayant pour but la construction d'un	
	immeuble préfinancé	204
I.	Les contrats dont l'objet est principalement immobilier	205
II.	Les contrats dont l'objet est principalement financier	223
	Paragraphe 2 : Ceux dont l'objet est de réaliser et d'exploiter le bien immobilier	
	227
A.	Les contrats constitutifs de droits réels	228
I.	Le BEA	228
II.	L'AOT	232
B.	Les contrats globaux	233
I.	Les contrats de partenariat public-privé (PPP)	233
II.	Les délégations de service public associées aux BEA	245
	Titre 2 : Les contentieux liés aux différents modes de gestion du patrimoine immobilier	
	des SDIS	252
	Chapitre 1 : Le contentieux européen et administratif lié au non-respect des règles issues	
	des principes généraux du droit de la commande publique par les SDIS	253
	Section 1 : Les atteintes aux principes généraux du droit de la commande publique	
	commises par les SDIS dans le cadre de leur gestion patrimoniale	253
	Paragraphe 1 : Les principes généraux du droit de la commande publique	
	applicables aux SDIS	253
A.	En droit communautaire	254
B.	La traduction en droit français	255
I.	Le principe de la liberté d'accès à la commande publique	257
II.	Le principe de l'égalité de traitement des candidats	257
III.	Le principe de transparence des procédures	258
IV.	Les principes de proportionnalité et de reconnaissance mutuelle	258
	Paragraphe 2 : La violation des principes généraux du droit de la commande	
	publique par les SDIS	259
A.	En droit européen	259
B.	En droit français	260

Section 2 : La sanction des atteintes aux principes généraux du droit de la commande publique commises par les SDIS dans le cadre de leur gestion patrimoniale.....	262
Paragraphe 1 : La sanction des atteintes aux principes lorsque le contrat est en phase de formation : le référé précontractuel.....	263
A. Définition et champ d'application du référé précontractuel.....	264
B. Les conséquences du référé précontractuel.....	267
Paragraphe 2 : La sanction des atteintes aux principes lorsque le contrat est en phase d'exécution.....	268
A. Le référé contractuel.....	268
B. Les voies de recours ouvertes aux tiers au contrat.....	270
I. Le recours des concurrents évincés.....	270
II. La théorie des actes détachables.....	272
Chapitre 2 : Le contentieux pénal lié au non-respect des règles issues des principes généraux du droit de la commande publique par les SDIS.....	274
Section 1 : La responsabilité pénale des personnes physiques.....	274
Paragraphe 1 : Les personnes physiques responsables.....	274
A. Les auteurs, coauteurs et complices.....	275
I. L'auteur.....	275
II. Le coauteur.....	275
III. Le complice.....	276
B. Les personnes au sein des SDIS susceptibles d'être mise en cause pénalement.....	277
Paragraphe 2 : Les infractions visées.....	279
A. Les infractions commises lors de la passation de la commande publique.....	279
I. Le délit de favoritisme.....	279
II. Le faux et usage de faux.....	280
III. La soustraction ou le détournement de biens.....	280
B. Les infractions commises lors de la procédure de conclusion d'un marché public.....	280
I. La corruption passive de personnes exerçant une fonction publique.....	281
II. Le trafic d'influence.....	281
Section 2 : La responsabilité pénale du SDIS en tant que personne morale.....	282
Paragraphe 1 : Les infractions visées.....	282
Paragraphe 2 : Le régime de responsabilité applicable aux personnes morales de droit public.....	283
A. Le régime de responsabilité de l'article 121-2 du Code pénal.....	283
B. Le cas particulier des SDIS.....	284
Conclusion de la partie II.....	286
Conclusion générale.....	287
Annexes.....	289
<i>Annexe 1 : Délibération du CASDIS du Puy de Dôme du 21 juin 2012 fixant la politique patrimoniale du SDIS.....</i>	<i>289</i>
<i>Annexe 2 : Modèle de délibération cession en la forme administrative – SDIS du Puy de Dôme.....</i>	<i>289</i>
<i>Annexe 3 : Modèle pour commune – Délibération n° 1- Cession sous forme acte notarié.....</i>	<i>289</i>
<i>Annexe 4 : Estimation immobilière - France Domaine.....</i>	<i>289</i>
<i>Annexe 5 : Convention de transfert du CPI Saint-Priest Bramefant, SDIS du Puy de Dôme.....</i>	<i>289</i>

<i>Annexe 6 : Convention de partage des charges entre le SDIS du Puy de Dôme et la commune de Saint-Clément de Régnat.</i>	289
<i>Annexe 7 : Mandat de représentation pour faire réaliser au nom et pour le compte du SDIS du Morbihan les travaux de construction du centre d'incendie et de secours de Ploemeur.</i>	289
<i>Annexe 8 : Bail emphytéotique administratif – SDIS 24.</i>	289
Bibliographie	387
I - Ouvrages généraux	387
II - Ouvrages spéciaux	389
III - Ouvrages collectifs et colloques	392
IV - Thèses	393
V - Codes	394
VI – Dictionnaires et encyclopédies	395
VII - Rapports imprimés	395
VIII - Travaux universitaires	396
IX - Articles de périodiques imprimés et/ou électroniques	396
X - Communication dans un congrès	397
XI – Table de textes	397
XII - Table de jurisprudences	402
XIII - Sites web consultés	408
Table des matières	409
Index	415

Index

A

Amicales de sapeurs-pompiers, 184
AOT, 156, 159, 205, 206, 220, 221, 222, 226, 227, 228,
232, 244, 251

B

Bail à construction, 205
Bail emphytéotique, 106
Bail emphytéotique administratif
BEA, 134, 207, 289, 361
Brigade des Sapeurs-pompiers de Paris
BSPP, 18

C

Cahier de Clauses Techniques Particulières
CCTP, 238
camionnette d'intervention diverse
CID, 82
Centre opérationnel départemental d'incendie et de secours
CODIS, 87
Centres d'incendie de secours
CIS, 79
Centres de Premières Interventions
CPI, 18, 82
Centres de Secours
CS, 81
Centres de Secours Principaux
CSP, 81
Centres de traitement de l'alerte
CTA, 87
Code de la construction et de l'habitation
CCH, 106
Contrats de partenariat public-privé
PPP, 233
Contrats globaux, 179

Convention d'exploitation technique
CET, 229
Convention de mise à disposition
CMD, 219

D

Dation en paiement, 203
Délégation de service public
DSP, 227
Directeur Départemental des Services d'Incendies et de Secours
DD SIS, 277
Directions Départementales des Services d'Incendie et de Secours
DD SIS, 86

E

Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers
ENSOSP, 221
Ensembles immobiliers complexes
EIC, 196
Etablissements Publics de Coopérations Intercommunales
EPCI, 6
Etablissements recevant du public
ERP, 102

F

fourgon pompe-tonne
FPT, 82

J

Jeunes Sapeurs-Pompiers
JSP, 184

M

Maîtrise d'ouvrage publique

MOP, 160

Marchés d'entreprise de travaux publics

METP, 228

Mission d'appui aux Partenariats Public Privé

MaPP, 245

P

Plan pluriannuel immobilier

PPI, 241

Président du Conseil d'Administration du SDIS

PCASDIS, 277

S

Services départementaux d'incendie et de secours

SDIS, 1

SOFERGIE, 225

T

Taxe sur la valeur ajoutée

TVA, 225

U

Unions départementales

UD, 184

V

Véhicule de secours aux asphyxiés et aux victimes

VSAV, 82

vente en l'état futur d'achèvement

VEFA, 148, 173, 194, 195, 198, 251

Voiries et réseaux divers

VRD, 162

Z

Zone d'Aménagement Concerté

ZAC, 162