

N° 375698

Commune de Dommartin-lès-Remiremont

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 15 avril 2015

Lecture du 12 mai 2015

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

Le législateur a décidé, en adoptant la loi (n° 96-369) du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, d'organiser ces services au niveau départemental et, dans chaque département, de confier la gestion des plus importants d'entre eux à un organisme spécialisé ayant le statut d'établissement public, le service départemental d'incendie et de secours (SDIS). Pour permettre à ce dernier de mener à bien ses missions, la loi a prévu que parmi les biens affectés, à la date de sa promulgation, par les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents et le département au fonctionnement des services d'incendie et de secours, ceux d'entre ces biens jugés « nécessaires au fonctionnement du SDIS » devaient être mis à sa disposition par voie de convention – ces dispositions figurent aujourd'hui à l'article L. 1424-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Les collectivités ou établissements dont relevaient les biens immeubles mis à la disposition du SDIS n'ont toutefois pas été totalement écartés du devenir de ces biens : selon les dispositions de l'article L. 1424-18 du CGCT, la commune, l'EPCI ou le département peut à sa demande 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 ». La présente affaire pose la question de savoir ce qu'il faut entendre par « reconstruction d'un centre d'incendie et de secours », au sens de ces dispositions.

La commune de Dommartin-lès-Remiremont est adhérente du syndicat intercommunal à vocation unique pour la gestion des services d'incendie et de secours du secteur de Remiremont. L'objet du syndicat est « la réalisation des opérations de grosses réparations, d'extensions, de reconstruction ou d'équipement des centres de secours figurant au schéma départemental d'analyse et de couverture des risques et relevant de son périmètre ». Cet objet, vous le voyez, est directement calqué sur les dispositions de l'article L. 1424-18 du CGCT.

Par une délibération du 2 mars 2009, l'organe délibérant du syndicat a adopté son budget primitif pour l'année 2009 en décidant l'ouverture de crédits pour la construction de casernes sur le territoire des communes d'Eloyes et de Rupt-sur-Moselle. Mais le tribunal administratif de Nancy, saisi par la commune de Dommartin, a annulé cette délibération, en tant qu'elle prévoyait l'ouverture de ces crédits, au motif que le syndicat n'était pas compétent pour entreprendre des opérations qui ne consistaient pas en la reconstruction de centres de secours existants mais en la construction de nouveaux centres de secours. Le syndicat n'a pas fait appel de ce premier jugement mais il n'a pas pour autant déposé les armes : une nouvelle délibération adoptée le 9 mai 2011 a décidé d'affecter des crédits ouverts au budget 2011 à des opérations de reconstruction des casernes d'Eloyes et Rupt-sur-Moselle sur de nouveaux emplacements situés sur le territoire de ces communes.

La commune de Dommartin ne s'y est pas résolue. Elle a de nouveau saisi le tribunal administratif de Nancy mais celui-ci, cette fois, a rejeté sa demande. Elle n'a pas été plus heureuse devant la cour administrative d'appel de Nancy. Elle se pourvoit en cassation.

Pour rejeter la requête d'appel de la commune, la cour a jugé que les casernes de sapeurs-pompiers d'Eloyes et de Rupt-sur-Moselle existaient à la date de la délibération litigieuse et que celle-ci prévoyait la reconstruction de ces casernes sur de nouveaux terrains, sur des emplacements réservés des communes concernées. Elle en a déduit que ces travaux faisaient partie de ceux dont le SDIS pouvait légalement déléguer la maîtrise d'ouvrage au syndicat, en vertu des dispositions de l'article L. 1424-18 du CGCT.

La commune soutient dans son pourvoi, entre autres moyens, que ces motifs sont entachés d'erreur de droit au regard de ces dispositions. Selon elle, la qualification de reconstruction au sens des dispositions de l'article L. 1424-18 implique nécessairement l'identité du terrain d'assiette : il ne pourrait y avoir reconstruction d'un centre d'incendie et de secours que si le nouveau bâtiment est construit sur le terrain de l'ancien – ce qui suppose alors bien sûr la démolition, au moins partielle, de ce dernier.

On peut hésiter sur la réponse qu'il faut apporter à la question d'interprétation ainsi soulevée par le pourvoi. Mais un faisceau d'arguments convergents nous conduit à faire nôtre la thèse défendue par la commune.

Le premier tient au sens commun du terme reconstruction. Reconstruire, c'est construire de nouveau un édifice, le rebâtir, le relever. Et l'identité du terrain d'assiette participe évidemment de celle de l'immeuble bâti. Ainsi dans le langage courant, parler sans plus de précisions de démolition et de reconstruction d'un immeuble suggère que celui-ci s'élèvera au même endroit. Lorsque tel n'est pas le cas, on l'indique expressément en parlant de reconstruction un peu plus loin ou sur un autre emplacement. L'examen d'autres dispositions législatives employant la notion de reconstruction montre que c'est bien ainsi que le législateur entend ce terme. Les dispositions du code de l'urbanisme sont à cet égard, vous vous en doutez, particulièrement riches. La plupart du

temps, la loi utilise le terme de reconstruction sans plus de précisions. Lorsque la reconstruction peut ou doit avoir lieu sur un autre emplacement, la loi le précise. Citons à ce titre les dispositions de l'article L. 147-5 du code de l'urbanisme, qui autorise les reconstructions en zone C du plan d'exposition au bruit rendues nécessaires par les démolitions en zones A et B de ce plan, ce qui implique que l'on reconstruit à un autre endroit que celui où l'on a détruit. De même, l'article L. 331-7, relatif aux exonérations de taxe d'aménagement, mentionne tout à la fois, en son 8°, « la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli » et « la reconstruction sur d'autres terrains de la même commune ou des communes limitrophes des bâtiments de même nature que les locaux sinistrés dont le terrain d'implantation a été (...) classé inconstructible ».

Au-delà de la lettre même du texte, deux autres arguments nous convainquent, tirés d'une part de l'objet des dispositions qu'il s'agit d'interpréter, d'autre part de leur place dans l'économie générale de la loi du 3 mai 1996.

A ce stade, un détour par les travaux préparatoires de la loi du 3 mai 1996 est intéressant. Le rapport déposé en première lecture au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale¹ indique que « sans porter atteinte au principe de la mise à la disposition du nouveau service départemental des biens affectés par les communes, les groupements et les départements au fonctionnement de leurs services d'incendie et de secours, [le projet de loi] prévoit une procédure qui évite qu'à compter du transfert, ces collectivités ou établissements publics soient totalement tenus à l'écart de la gestion de ces biens et privés, en particulier, de toute faculté d'agir en faveur de leur amélioration, s'ils le désirent ». La lecture de ce rapport nous apprend également que la rédaction initiale du projet de loi prévoyait que le SDIS ne pouvait que faire droit à la demande d'intervention de la collectivité ou de l'EPCI antérieurement compétent sur les biens mis à disposition. La commission des lois a toutefois souhaité que le SDIS puisse refuser cette intervention et l'amendement proposé sur ce point a été adopté par l'Assemblée nationale². Le texte n'a plus été modifié dans la suite de la procédure parlementaire.

Ces travaux préparatoires éclairent l'objet des dispositions de l'article L. 1424-18 : avec ces dispositions, le législateur a entendu ne pas écarter totalement les communes, les EPCI ou le département de la gestion des centres d'incendie et de secours mis à disposition du SDIS, en leur permettant d'intervenir pour améliorer les biens immobiliers mis à disposition, sous réserve de l'accord du SDIS. Il s'agissait de sauvegarder les intérêts des collectivités ou établissements propriétaires de ces biens mis à disposition, rien de plus. A cet égard, les opérations de grosses réparations, d'extension ou d'équipement mentionnées par le texte participent clairement de l'amélioration du bien mis à disposition. Il nous semble qu'une opération de reconstruction ne participe de cet objectif que si elle porte sur le même bien immobilier que celui mis à disposition, c'est-à-

1

□ Rapport de Pierre-Rémy Houssin (doc. AN n° 1899, p. 59).

2

□ 2^e séance du 16 janvier 1995 (JOAN Débats p. 133).

dire s'il s'agit de reconstruire un immeuble bâti sur place, sur le même terrain d'assiette. La construction sur un autre site d'un immeuble destiné à se substituer à un bien mis à disposition ne nous paraît pas correspondre à l'objet du texte car on parle alors, en réalité, d'un autre bien que celui mis à la disposition du SDIS. Et ce serait une interprétation particulièrement large du texte que d'admettre, dans cette hypothèse, que soit maintenue l'espèce de « droit de suite » que le législateur a entendu conférer aux collectivités ou établissements antérieurement compétents au titre des bâtiments existants « à la date de la mise à disposition », dans l'intérêt de ces biens. Observons d'ailleurs qu'à retenir cette interprétation large, et en l'absence de tout encadrement prévu par le texte, on voit mal au nom de quoi il faudrait exiger que la reconstruction se fasse sur le territoire de la même commune – ce qui irait donc très loin.

En outre, cette interprétation large de la notion de reconstruction serait en délicatesse, nous semble-t-il, avec l'économie générale de la loi du 3 mai 1996. La « départementalisation » des services d'incendie et de secours qu'elle a entendu réaliser n'a certes pas été poussée tout à fait jusqu'à son terme. Mais sa logique est bien de confier au SDIS et en principe à lui seul, pour l'avenir, la réalisation des investissements nécessaires à l'exercice de ses missions. Citons à cet égard les dispositions du premier alinéa de l'article L. 1424-12 du CGCT, reprises de l'article 12 de cette loi, selon lesquelles le SDIS « construit, acquiert ou loue les biens nécessaires à son fonctionnement ». Citons également les dispositions de l'article L. 1424-19 du CGCT, reprises de l'article 19 de la loi, selon lesquelles, indépendamment de la convention par laquelle les biens nécessaires à l'exercice des missions du SDIS sont mis à sa disposition, ces biens peuvent lui être transférés en pleine propriété. Et rappelons aussi, à ce stade, la circonstance que le législateur, s'agissant des dispositions de l'article L. 1424-18, a entendu subordonner l'intervention des collectivités ou établissements antérieurement compétents à l'accord du SDIS : une telle précision traduit nettement l'idée que cette intervention ne doit pas affecter la cohérence de la politique d'investissement décidée par le SDIS. Ainsi envisagées dans leur contexte, les dispositions de l'article L. 1424-18 du CGCT prévoient une faculté d'intervention résiduelle des collectivités et EPCI antérieurement compétents en matière d'incendie et de secours. Le caractère résiduel de cette compétence nous paraît appeler une interprétation étroite.

Nous vous proposons donc de juger que, pour l'application des dispositions de l'article L. 1424-18 du CGCT, des travaux ne constituent la reconstruction d'un centre de secours que s'ils font suite à la démolition totale ou partielle de ce centre et sont réalisés sur le même terrain d'assiette que les bâtiments démolis. Si vous nous suivez vous accueillerez en conséquence le moyen d'erreur de droit soulevé par le pourvoi.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Annulation de l'arrêt attaqué ;
2. Renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel ;
3. Versement par le syndicat à la commune d'une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.