

N^{os} 442150, 442151

REPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DE
MANDELIEU-LA-NAPOULE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Agnès Pic
Rapporteure

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies)

M. Arnaud Skzryerbak
Rapporteur public

Sur le rapport de la 1^{ère} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 30 mars 2022
Décision du 19 avril 2022

Vu les procédures suivantes :

1° Mme P... H..., épouse D..., et Mme L... H..., épouse K..., ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nice de suspendre, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, l'exécution de l'arrêté du 20 janvier 2020 par lequel le maire de Mandelieu-la-Napoule a exercé le droit de préemption urbain sur les parcelles cadastrées section AR n° 133, section AR n° 152 et section AR n° 154, situées 701, avenue Gaston de Fontmichel, lieudit La Roubine, à Mandelieu-la-Napoule.

Par une ordonnance n° 2002128 du 9 juillet 2020, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a suspendu l'exécution de l'arrêté litigieux uniquement en tant qu'il permet le transfert de propriété ou la prise de possession du bien préempté au bénéfice de la collectivité publique titulaire du droit de préemption.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire, un nouveau mémoire et un mémoire en réplique, enregistrés les 24 juillet 2020, 10 août 2020, 22 décembre 2020 et 25 mars 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Mandelieu-la-Napoule demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) de mettre à la charge des consorts H... la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par une ordonnance n° 2002121 du 9 juillet 2020, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a suspendu l'exécution de l'arrêté litigieux uniquement en tant qu'il permet le transfert de propriété ou la prise de possession du bien préempté au bénéfice de la collectivité publique titulaire du droit de préemption.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire, un nouveau mémoire et un mémoire en réplique, enregistrés les 24 juillet 2020, 10 août 2020, 22 décembre 2020 et 25 mars 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Mandelieu-la-Napoule demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) de mettre à la charge des sociétés SEETA et Port Inland la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code de l'urbanisme ;
- l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Vu les notes en délibéré, enregistrées le 1^{er} avril 2022, présentées respectivement sous le n° 442150 et sous le n° 442151 par la commune de Mandelieu-la-Napoule ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Agnès Pic, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Arnaud Skzryerbak, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SAS BOULLOCHE, COLIN, STOCLET et associés, avocat de la commune de Mandelieu-la-Napoule, à la SARL Didier-Pinet, avocat de Mme P... H... et de Mme L... H... épouse K... et à la SARL Didier-Pinet, avocat de la société d'exploitation et d'aménagement (SEETA) et de la société Port inland ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces des dossiers soumis au juge des référés du tribunal administratif que les sociétés Port Inland et Société d'exploitation et d'aménagement (SEETA) étaient titulaires de deux baux à construction en date des 11 et 24 mars 1988, le premier portant sur la parcelle cadastrée section AR n° 152 et le second sur les parcelles cadastrées section AR n° 133 et section AR n° 154, appartenant aux conjoints H..., en exécution desquels ces sociétés ont fait réaliser des constructions. Ces deux contrats, conclus pour une durée de trente-deux ans ayant commencé à courir le 15 mars 1988, stipulaient une promesse de vente au profit des sociétés preneuses, lesquelles devaient manifester leur intention d'acquiescer au plus tard le 14 mars 2020. Les sociétés SEETA et Port Inland ayant demandé, les 3 janvier et 18 septembre 2019, la réalisation de ces promesses de vente contenues dans les baux, la commune a accusé réception, le 26 novembre 2019, d'une déclaration d'intention d'aliéner mentionnant, pour chacune des parcelles, le prix de vente du « foncier grevé du bail à construction » et le prix de vente des constructions. Par un arrêté du 20 janvier 2020, le maire de Mandelieu-la-Napoule a décidé d'exercer le droit de préemption urbain sur ces trois parcelles, « aux prix fixés par les vendeurs », en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement d'un « pôle d'excellence du nautisme ». Mme P... H... et Mme L... H..., d'une part, et les sociétés Port Inland et SEETA, d'autre part, ont, par deux requêtes, demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nice, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de cette décision. La commune de Mandelieu-la-Napoule se pourvoit en cassation contre les deux ordonnances du 9 juillet 2020 par lesquelles le juge des référés du tribunal administratif de Nice a suspendu cette décision, en tant qu'elle permet le transfert de propriété ou la prise de possession du bien préempté au bénéfice de la collectivité publique titulaire du droit de préemption. Il y a lieu de joindre ces deux pourvois pour y statuer par une seule décision.

Sur les pourvois :

2. Aux termes de l'article L. 5 du code de justice administrative : « *L'instruction des affaires est contradictoire. Les exigences de la contradiction sont adaptées à celles de l'urgence, du secret de la défense nationale et de la protection de la sécurité des personnes* ». L'article L. 522-1 du même code prévoit que : « *Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale (...)* ». Aux termes de l'article R. 522-8 du même code : « *L'instruction est close à l'issue de l'audience, à moins que le juge des référés ne décide de différer la clôture de l'instruction à une date postérieure dont il avise les parties par tous moyens. Dans ce dernier cas, les productions complémentaires déposées après l'audience et avant la clôture de l'instruction peuvent être adressées directement aux autres parties, sous réserve, pour la partie qui y procède, d'apporter au juge la preuve de ses diligences. / L'instruction est rouverte en cas de renvoi à une autre audience* ». Aux termes de l'article 9 de

l'ordonnance du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif : « *Outre les cas prévus à l'article L. 522-3 du code de justice administrative, il peut être statué sans audience, par ordonnance motivée, sur les requêtes présentées en référé. Le juge des référés informe les parties de l'absence d'audience et fixe la date à partir de laquelle l'instruction sera close* ».

3. Il résulte de ces dispositions que, lorsqu'il décide de communiquer, après la clôture de l'instruction, un mémoire qui a été produit par les parties avant ou après celle-ci, le juge des référés doit être regardé comme ayant rouvert l'instruction. Il lui appartient, en pareil cas, sauf à fixer une date d'audience ultérieure, d'informer les parties de la date et, le cas échéant, de l'heure à laquelle l'instruction sera close et il ne saurait, par suite, rendre son ordonnance avant ce terme sans entacher la procédure d'irrégularité.

4. Il ressort des pièces des deux procédures que le juge des référés du tribunal administratif de Nice, qui avait informé les parties dans chacune de ces procédures de ce qu'en application de l'article 9 de l'ordonnance du 25 mars 2020 visée ci-dessus, il serait statué sans audience et que la clôture de l'instruction était fixée au 6 juillet 2020 à 10 heures, a communiqué à la commune le 6 juillet 2020 à 16 heures et 11 minutes le mémoire en réplique, s'agissant de la première procédure, des consorts H... et, s'agissant de la seconde, des sociétés Inland et SEETA, qui avait dans l'une et l'autre de ces procédures été enregistré le 5 juillet 2020.

5. Alors que le juge des référés n'aurait été tenu de soumettre ce mémoire au débat contradictoire que s'il avait comporté des éléments de fait ou de droit dont il n'avait pas été antérieurement fait état au cours de la procédure et sur lesquels il était susceptible de fonder son ordonnance, il doit être regardé, dès lors qu'il a été procédé à cette communication, comme ayant nécessairement rouvert l'instruction dans chacune de ces deux procédures. Il s'ensuit qu'en rendant son ordonnance, dans chacune de ces procédures, le 9 juillet 2020, alors que l'instruction était encore pendante, le juge des référés du tribunal administratif de Nice l'a entachée d'irrégularité.

6. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des pourvois, la commune de Mandelieu-la-Napoule est fondée à demander l'annulation de chacune des deux ordonnances qu'elle attaque.

7. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler les affaires au titre des procédures de référé engagées en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

Sur les référés :

En ce qui concerne l'urgence :

8. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque*

l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ».

9. Eu égard à l'objet d'une décision de préemption et à ses effets vis-à-vis de l'acquéreur évincé, la condition d'urgence doit en principe être regardée comme remplie lorsque celui-ci demande la suspension d'une telle décision. Il peut toutefois en aller autrement dans le cas où le titulaire du droit de préemption justifie de circonstances particulières, tenant par exemple à l'intérêt s'attachant à la réalisation rapide du projet qui a donné lieu à l'exercice du droit de préemption. Il appartient au juge des référés de procéder à une appréciation globale de l'ensemble des circonstances de l'espèce qui lui est soumise.

10. En l'espèce, la suspension de la décision de préemption en litige est demandée, notamment, par les sociétés Inland et SEETA, qui ont la qualité d'acquéreur évincé. Si la commune de Mandelieu-la-Napoule se prévaut de son projet de constituer une réserve foncière en vue de la réalisation de l'opération d'aménagement d'un pôle d'excellence du nautisme des pays de Lérins, elle ne justifie pas de la nécessité de réaliser ce projet dans des délais rapides et, ce faisant, de circonstances particulières de nature à permettre que la condition d'urgence ne soit pas, en l'espèce, regardée comme satisfaite.

En ce qui concerne l'existence d'un moyen de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée :

11. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme : *« Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 [c'est-à-dire aux objets qui sont ceux des actions ou opérations d'aménagement], à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, à préserver la qualité de la ressource en eau, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement. / (...) Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé. Toutefois, lorsque le droit de préemption est exercé à des fins de réserves foncières dans le cadre d'une zone d'aménagement différé, la décision peut se référer aux motivations générales mentionnées dans l'acte créant la zone ».* L'article L. 213-1 du même code dispose qu'est soumis au droit de préemption urbain, notamment : *« 1° Tout immeuble ou ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble, bâti ou non bâti, lorsqu'ils sont aliénés, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit ».* Il énumère également les immeubles ou opérations de cession qui ne sont pas soumis au droit de préemption. L'article L. 213-2 du même code précise que : *« Toute aliénation visée à l'article L. 213-1 est subordonnée, à peine de nullité, à une déclaration préalable faite par le propriétaire à la mairie de la commune où se trouve situé le bien. Cette déclaration comporte obligatoirement l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée (...) ».* Il résulte de ces dispositions que la circonstance qu'une parcelle soit grevée d'un bail à construction, qui ne figure pas au nombre des exemptions prévues à l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme, ne fait pas, par elle-même, obstacle à l'exercice du droit de préemption lorsqu'elle fait l'objet d'une aliénation soumise au droit de préemption en vertu de cet article. Toutefois, lorsque la préemption est exercée à l'occasion de la levée, par le preneur, de l'option stipulée au contrat d'un bail à construction lui permettant d'accepter la promesse de vente consentie par le bailleur sur les parcelles données à bail, elle a pour effet de transmettre à l'autorité qui préempte ces parcelles la

qualité de bailleur et, ce faisant, les obligations attachées à cette qualité, parmi lesquelles celle d'exécuter cette promesse de vente.

12. Il résulte de l'instruction que les sociétés SEETA et Port Inland ont manifesté, avant le 14 mars 2020, leur intention d'acquérir les parcelles en cause. Il résulte de ce qui a été dit au point précédent que la décision de préemption de la commune, prise à l'occasion de l'aliénation réalisée en exécution de cette stipulation des contrats de baux à construction, dès lors qu'elle emportait nécessairement, pour celle-ci, l'obligation de céder aux sociétés SEETA et Port Inland les parcelles visées par la déclaration d'intention d'aliéner, ne pouvait permettre de satisfaire à la nécessité, résultant de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, d'être exercée en vue de la réalisation d'une action ou opération d'aménagement ou, comme elle le mentionnait en l'espèce dans ses motifs, de la constitution d'une réserve foncière pour la réalisation d'une telle action ou opération. Par suite, le moyen tiré de ce que la décision de préemption du 20 janvier 2020 méconnaît les dispositions du code de l'urbanisme relatives au droit de préemption sur lesquelles elle se fonde est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

13. Aux termes de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme : « *Lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier* ». Aucun autre moyen n'est susceptible de fonder, en l'état de l'instruction, la suspension de la décision attaquée.

En ce qui concerne les effets de la suspension :

14. Lorsque le juge des référés prend, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, une mesure de suspension de l'exécution d'une décision de préemption, cette mesure a pour conséquence, selon les cas, non seulement de faire obstacle au transfert de propriété ou à la prise de possession du bien préempté au bénéfice de la collectivité publique titulaire du droit de préemption, mais également de permettre au propriétaire et à l'acquéreur évincé de mener la vente à son terme, sauf si le juge, faisant usage du pouvoir que lui donnent ces dispositions de ne suspendre que certains des effets de l'acte de préemption, décide de limiter la suspension à la première des deux catégories d'effets mentionnées ci-dessus.

15. Il apparaît nécessaire, dans les circonstances de l'espèce, de prévoir que la suspension de l'arrêté du 20 janvier 2020 a pour effet, tant de faire obstacle au transfert de propriété et à la prise de possession des biens préemptés au bénéfice de la collectivité publique titulaire du droit de préemption que de permettre aux propriétaires et aux acquéreurs évincés de mener la vente à son terme.

16. Il résulte de tout ce qui précède que les consorts H... et les sociétés Inland et SEETA sont fondées à demander la suspension de l'exécution de l'arrêté du 20 janvier 2020, sans qu'il y ait lieu de limiter les effets de cette suspension.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

17. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge des consorts H... ou des sociétés Port Inland et SEETA, qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance, le versement d'une somme à la commune de Mandelieu-la-Napoule. La commune de Mandelieu-la-Napoule versera, au titre des mêmes dispositions, une somme totale de 3 000 euros, d'une part, aux consorts H..., d'autre part aux sociétés Port Inland et SEETA.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les ordonnances du 9 juillet 2020 du juge des référés du tribunal administratif de Nice sont annulées.

Article 2 : L'exécution de l'arrêté du maire de Mandelieu-la-Napoule du 20 janvier 2020 est suspendue.

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune de Mandelieu-la-Napoule au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La commune de Mandelieu-la-Napoule versera, au titre l'article L. 761-1 du code de justice administrative, une somme totale de 3 000 euros aux consorts H... et une somme totale de 3 000 euros aux sociétés Port Inland et SEETA.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la commune de Mandelieu-la-Napoule, à Mme P... H..., première dénommée, pour les consorts H..., et à la société par actions simplifiée Port Inland, première dénommée, pour les deux sociétés défenderesses.

Délibéré à l'issue de la séance du 30 mars 2022 où siégeaient :
Mme Christine Maugué, présidente adjointe de la section du contentieux, président ; Mme B...
S..., Mme F... R..., présidentes de chambre ; M. C... Q..., Mme E... G..., Mme M... O..., M. N...
J..., M. Damien Botteghi, conseillers d'Etat et Mme Agnès Pic, maître des requêtes en service
extraordinaire-rapporteuse.

Rendu le 19 avril 2022.

La présidente :
Signé : Mme Christine Maugué

La rapporteure :
Signé : Mme Agnès Pic

La secrétaire :
Signé : Mme A... I...

La République mande et ordonne au ministre de la cohésion des territoires et
des relations avec les collectivités territoriales en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à
ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à
l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :