

Décision du Conseil d'Etat (extraits)

N° 442150

Lecture du mardi 19 avril 2022

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 consorts 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'acquérir 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.

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.