

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MARSEILLE**

N°2312096

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION TERRE DIGNOISE, MOUVEMENT
CITOYEN et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Micheline Lopa Dufrénot
Juge des référés

La juge des référés

Ordonnance du 31 janvier 2024

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 21 décembre et 25 janvier 2023, l'association Terre dignoise, mouvement citoyen, M. C..., Mme H..., M. S..., Mme L... et Mme D..., représentés par Me Kissambou-M'Bamby, demande au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de la délibération du 2 novembre 2023 par laquelle le conseil municipal de Digne-les-Bains a autorisé la maire à signer l'acte authentique portant bail à construction sur divers terrains du domaine privé communal à la SAS Adonis Golfe de Digne-les-Bains et cession à celle-ci des baux emphytéotiques dont elle est bénéficiaire pour avoir été consentis par MM. D..., B..., D..., M..., A... et C... et la SCI B... sur des terrains à usage exclusif de parcours de golf et cette société à déposer les déclarations préalables et autres autorisations de travaux nécessaires à la mise en œuvre du projet, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et les entiers dépens.

Ils soutiennent que :

- l'intervention de la SAS Adonis Golf de Digne est irrecevable ;
- leur requête est recevable eu égard à leur intérêt à agir et à la qualité du président de l'association ;
- la condition d'urgence est remplie à raison de l'imminence de la signature de l'acte authentique incluant la cession des baux emphytéotiques, de la réalisation de ses effets dès le 4 janvier 2024 alors que le dossier complet de l'opérateur économique n'a pas été produit et que la commune ne justifie pas avoir reçu les documents du candidat retenu lors de la 2nde manifestation d'intérêt ;

- de plus, la commune supportera des conséquences manifestement excessives dès lors que la SAS Adonis Golf est incitée à solliciter des autorisations d'urbanisme alors que le contrat de vente définitif n'est pas signé ;

- les conditions de la reprise de la gestion du golf à compter du 1^{er} janvier 2024 ne sont pas précisées, la concession de service public pour la gestion et l'exploitation du golf hôtel ayant été déclarée sans suite ;

- ont été méconnus la situation des onze employés menacés par la fin de la délégation de service public accordée à la société Ugolf, celle des adhérents du golf et l'avenir des activités scolaires sur le site ;

- une enquête pénale est en cours ;

- un doute sérieux quant à la légalité de la délibération en cause existe dès lors qu'elle est entachée d'une incompétence négative, le conseil municipal s'étant interdit d'étudier avec rigueur l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) initial et n'ayant pas été convoqué à l'issue de cet appel qui a donné lieu à déclaration d'infructuosité et que « *le titre d'AMI* » comporte deux erreurs sur la nature officielle de la procédure et la date de son constat d'infructuosité ;

- par ailleurs, la délibération en cause méconnaît les articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales dès lors que les élus n'ont pas été destinataires des documents nécessaires dont la note explicative de synthèse et que, l'AMI ayant été infructueux, la deuxième procédure restreinte d'appel était soumise sans information préalable des conseillers municipaux ;

- de plus, l'offre de candidature de l'opérateur économique ayant été remise sept jours avant la date du conseil municipal du 2 novembre 2023, les quelques documents relatifs au projet ont été transmis aux conseillers en décembre 2023, lesquels n'ont pas été destinataires du dossier complet de la société Adonis Golf comportant notamment les garanties techniques et financières, les moyens engagés pour le développement du projet, les qualités de la valorisation du site, la soutenabilité économique, l'adéquation au site du projet d'exploitation envisagé et le niveau des loyers versés à la commune, ni davantage les documents soumis par la société dans le cadre de son second appel à manifestation d'intérêt ;

- en outre, un doute sérieux quant à la légalité de la délibération en cause existe dès lors qu'elle est entachée d'un détournement de pouvoir, la commune ne démontrant pas avoir réceptionné le dépôt de l'offre de la société Adonis, offre dont les conseillers municipaux n'ont pas été informés et, à la date de réception de l'offre, la société immatriculée le 21 avril 2023 étant dépourvue de la personnalité juridique, ne répondant pas ainsi aux exigences posées par l'article L. 1220-1 du code de la commande publique ;

- à la date de l'adoption de la délibération du conseil municipal du 11 avril 2023 approuvant la promesse de bail à construction et autorisant la maire à le signer, la société Adonis Golf n'existait pas ;

- la même délibération est entachée d'un défaut d'examen sérieux sur la situation de l'opérateur économique et d'erreurs d'appréciation, de fait et de droit notamment sur la nature juridique de la société Adonis qui n'est pas une filiale, la nature des baux qui sont ruraux, le projet immobilier en cause, sur un lieu d'implantation de bâtiments envisagés devant être précisé, les modalités financières du contrat, notamment l'exonération consentie à l'entreprise sur les quinze premières années, sur le mode de gestion du futur golf, la concession de service public pour la gestion de service public ayant été déclarée infructueuse et sur la situation des employés ainsi que celle des adhérents et des scolaires ;

- encore, la délibération précitée a été adoptée en violation des règles et obligations que la commune s'est engagée de respecter dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt initial ;

- les effets juridiques de l'acte portant cession des baux et contrat de bail à construction ne peuvent commencer à partir du 1^{er} janvier 2024 ;

- la commune a commis une faute de nature à engager sa responsabilité contractuelle en incitant la société à solliciter par anticipation des autorisations de construire avant même la signature de contrat de vente définitif ;

- enfin, existe un doute sérieux quant à la légalité de la délibération en cause dès lors qu'une erreur manifeste d'appréciation porte sur les garanties techniques et financières de la société.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 17 et 27 janvier 2024, la commune de Digne-les-Bains, représentée par Me Schmidt, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge des requérants la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable, en l'absence d'intérêt à agir de l'association et de qualité à agir de son président ;

- la condition d'urgence n'est pas remplie ;

- aucun moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la délibération en cause n'est fondé.

Par une intervention, enregistrée le 22 janvier 2024 et un mémoire, le 27 janvier 2024, la société Adonis Golf de Digne-les-Bains, représentée par Me Blanchard, demande que le tribunal rejette la requête de l'association Terre dignoise, mouvement citoyen et autres et à ce qu'il soit mis à la charge des requérants la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- La requête est irrecevable, en l'absence de l'intérêt à agir de l'association et des autres requérants ;

- la condition d'urgence n'est pas remplie ;

- et aucun moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la délibération en cause n'est fondé.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

- la requête enregistrée le 19 décembre 2023 sous le numéro 2311960 par laquelle l'association Terre dignoise, mouvement citoyen et autres demandent l'annulation de la décision attaquée.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme Lopa Dufrénot pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Au cours de l'audience publique tenue en présence de M. Giraud, greffier d'audience, Mme Lopa Dufrenot a lu son rapport et entendu les observations de :

- Me Prost substituant à Me Kissambou-M'Bamby, représentant l'association Terre dignoise et autres qui conclut aux mêmes fins que ses écritures, par les mêmes moyens ;
- Me Schmidt, représentant la commune de Digne-les-Bains qui conclut aux mêmes fins que ses écritures, par les mêmes moyens, notamment ceux tirés des contestations relatives à l'appel à manifestation d'intérêt et aux négociations menées antérieurement à la délibération attaquée, à l'information des conseillers municipaux qui ont eu communication de tous les éléments pour disposer d'une information utile en vue de leur vote et au projet lui-même, objet de la délibération en cause ;
- M. K..., premier adjoint délégué aux finances qui précise que la commune n'a pas repris l'exploitation du golf dont elle a fermé le site et donc ne peut être regardée comme le nouvel employeur des salariés ;
- Me Blanchard représentant société Adonis Golf de Digne-les-Bains qui conclut aux mêmes fins que ses écritures, par les mêmes moyens ;
- et Mme C..., actionnaire de la société précitée ainsi que M. B..., président de la société Adonis Patrimoine, actionnaire de cette société qui exposent que la réalisation des travaux de rénovation des bâtiments existants y compris ceux de désamiantage ne fera pas obstacle au maintien de l'ouverture et au fonctionnement du parcours de golf et, par ailleurs, expliquent, les motifs d'ordre notamment financier ayant présidé à la création de la société Adonis Golf de Digne-les-Bains.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Digne-les-Bains a par l'intermédiaire de la société d'économie mixte, la SAEMDI, réalisé dans les années 80, le golf de Digne-les-Bains, complexe sur un terrain de 83 hectares dont celle-ci était pour partie propriétaire et, pour partie, bénéficiaire de baux emphytéotiques consentis par des propriétaires privés sur des parcelles aménagés en parcours de golf. La commune venue aux droits que détenait la SAEMDI, à la liquidation de celle-ci, en sa double qualité de propriétaire et de preneur, a confié, par délégation de service public, dans le cadre d'un contrat d'affermage à échéance au 31 décembre 2023, à la société Ugolf, la gestion de l'équipement. Décidant que la gestion des équipements du complexe, comprenant outre le parcours, un site d'hébergement hôtelier et de restauration en périphérie des installations sportives ne relève pas d'un service public, par délibération du 30 juin 2022, le conseil municipal a, à compter du 1^{er} janvier 2024, désaffecté et déclassé les parcelles communales d'une superficie de 378 699 m² constituant l'emprise du parcours de golf et des bâtiments accueillant notamment l'hôtel restaurant, la ferme, les vestiaires du club d'une superficie de 2 026 m². Par délibération du 2 novembre 2023, le conseil municipal de Digne-les-Bains a autorisé la maire à signer l'acte authentique portant bail à construction sur des parcelles du domaine privé communal à la SAS Adonis Golfe de Digne-les-Bains et cession à celle-ci des droits détenus en application des baux emphytéotiques dont elle est bénéficiaire pour avoir été consentis par MM. D..., B..., D..., M..., A... et C... et la SCI B... sur des terrains à usage exclusif de parcours de golf et cette société à déposer les déclarations préalables et autres autorisations de travaux nécessaires à la mise en œuvre du projet. L'association Terre dignoise et autres demandent la suspension de l'exécution de cette délibération.

Sur l'intervention de la société Adonis Golf de Digne-les-Bains :

2. La société Adonis Golf de Digne-les-Bains, bénéficiaire du bail à construction dont la maire de Digne-les-Bains est autorisée à signer par la délibération du conseil municipal attaquée, a été appelée à produire des observations en cette qualité. Elle aurait eu qualité pour former tierce opposition si elle n'avait pas été mise en cause. Dès lors, en dépit de l'intitulé de ses écritures, la société Adonis Golf de Digne-les-Bains ne peut être regardée comme ayant la qualité d'intervenante mais à celle de partie.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

3. Aux termes 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. (...)* ». En outre, aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 de ce code : « *La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire.* » ;

4. Il résulte de ces dispositions que la condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension 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. Il appartient au juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension d'une telle décision, d'apprécier concrètement, compte-tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de celle-ci sur la situation de ce dernier ou le cas échéant, des personnes concernées, sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue.

5. Il résulte de l'instruction que, par la délibération contestée, le conseil municipal a décidé d'autoriser la maire à signer avec la société Adonis Golf de Digne-les-Bains, un contrat de bail de parcelles du domaine privé de la commune à charge pour le preneur, d'une part, de construire un ensemble de bâtiments à usage d'hôtel, de restaurant, club house, boutique, des vestiaires, notamment et d'autre part, avant le 30 novembre 2025, de rénover les bâtiments existants à ses frais exclusifs. Par ailleurs, sont cédés à la société précitée les droits que la commune détient de baux emphytéotiques sur des parcelles privées aménagées en parcours de golf, équipements de jeux, plans d'eau, aire de stationnement, accueil, tennis et piscine, à charge pour l'entreprise de conserver cette destination et de verser les redevances à la commune.

6. En premier lieu, d'une part, en se bornant à faire état de l'imminence de la signature de l'acte authentique de bail à construction dont la date d'effet est fixée au 4 janvier 2024, compte tenu de la transmission au contrôle de légalité de la délibération attaquée et de l'autorisation accordée, par celle-ci, à la société Adonis Golf de Digne-les-Bains, de manière prématurée, à déposer les déclarations préalables et autorisations nécessaires à la mise en œuvre du projet de reprise de l'exploitation du complexe golfique, l'association Terre dignoise, mouvement citoyen et autres ne caractérisent pas l'atteinte à laquelle porterait la décision contestée de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public ou aux intérêts qu'ils entendent défendre. En outre, les requérants exposent que l'exécution de la délibération en cause serait préjudiciable de manière grave aux intérêts qu'ils défendent dès lors que le projet porté par la société Adonis Golf est irréalisable en raison de la création de celle-ci le 24 avril 2023 et de son défaut de solvabilité ainsi que de l'absence de garanties financières. Or, il résulte de l'instruction que des négociations

ont été menées entre la commune et la société Adonis Hôtels et Résidence du groupe Adonis qui a présenté son offre, postérieurement à la clôture, le 11 octobre 2022, de la procédure d'appel à manifestation d'intérêts lancée sur la base d'un avis d'appel à concurrence, demeuré infructueux tel que constaté le 17 octobre. Dans ce cadre, par délibération du 11 avril 2023, le conseil municipal a autorisé la maire à signer une promesse de bail sous conditions suspensives. A l'issue de celle-ci, la société Adonis Golf de Digne-les-Bains dont les actionnaires sont d'une part la société Adonis Patrimoine au capital de 854 500 euros, dont l'activité porte sur la gestion de fonds et d'autre part, Mme C..., a été, le 21 avril 2023, inscrite au registre du commerce et des sociétés. Alors même que cette société a été immatriculée récemment, qu'elle ne peut être regardée comme une filiale au sens de l'article L. 233-1 du code du commerce et que le capital de cette société atteint 10 000 euros, la société Adonis Golf de Digne-les-Bains est adossée au groupe Adonis dont la solvabilité est largement reconnue. En outre, il n'est pas allégué que le projet envisagé pèserait sur le budget de la commune. De plus, les requérants ne précisent pas dans leurs écritures en quoi l'exécution de la délibération préjudicierait à la situation des salariés dont il ne résulte pas de l'instruction qu'une procédure de licenciement serait envisagée. Certes, par arrêté du 3 janvier 2024, la maire a décidé de la fermeture du site. Cependant, les salariés titulaires de contrats de travail avec la société Ugolf, demeurent liés à celle-ci, en application de ces contrats. De même, l'exécution de la décision en cause ne peut être regardée comme portant atteinte de manière grave aux adhérents du golf, ni davantage aux élèves dès lors que l'interruption de leurs activités sur le site ne résulte pas de l'exécution de la délibération du 2 novembre 2023 mais des effets de l'arrêté de fermeture du parcours de golf, intervenu postérieurement.

7. D'autre part, il n'est pas contesté que la commune de Digne-les-Bains a entendu valoriser son patrimoine immobilier en confiant la rénovation des bâtiments existants, l'édification de nouveaux équipements et l'exploitation du complexe de golf ainsi que les infrastructures hôtelières et de restauration à un entrepreneur privé, la délégation de service public ayant pris fin au 31 décembre 2023, le délégataire ne souhaitant pas en solliciter le renouvellement. Ainsi qu'il a été dit, l'appel à manifestation d'intérêt afin de trouver un repreneur à l'exploitation du complexe sportif a donné lieu à un constat d'infructuosité, le 17 octobre 2022, une seule entreprise se manifestant postérieurement à l'expiration du délai. De plus, il résulte de l'instruction que la commune depuis le 1^{er} janvier 2024 est propriétaire sur son domaine privé d'un complexe golfique sur un terrain de près de 37 hectares et bénéficiaire de baux emphytéotiques sur des terrains d'une superficie de près de 46 hectares et dont elle n'a pas entendu pas assurer l'exploitation en régie. Par avis du 20 octobre 2022, la direction générale des finances publiques en a estimé la valeur vénale à 1 957 000 euros hors taxes. Cependant, outre le paiement des redevances pour un montant annuel moyen de 47 000 euros à verser aux titulaires des baux, en 2022, les bâtiments actuels doivent faire l'objet de travaux de rénovation incluant une opération de désamiantage dont le coût d'investissement évalué atteint 3,3 millions d'euros. L'opération envisagée permet le transfert des charges du coût des loyers stipulés par les baux emphytéotiques, des redevances dues au délégataire et des travaux indispensables afin de valoriser le site à un opérateur privé, réduisant d'autant l'effort sur le budget de la commune. Dès lors, il n'est pas établi que la décision contestée préjudicierait de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public ou aux intérêts que les requérants entendent défendre. Par suite, la condition d'urgence ne peut être regardée comme étant remplie.

8. En second lieu, les moyens invoqués par l'association Terre dignoise, mouvement citoyen et les autres requérants à l'appui de leur demande de suspension, tirés de l'ensemble des moyens tels visés précédemment ne paraissent pas, en l'état de l'instruction, propres à créer un doute sérieux sur la légalité de la délibération du 2 novembre 2023 par laquelle le conseil municipal de Digne-les-Bains a autorisé la maire à signer l'acte authentique portant bail à construction à la SAS Adonis Golfe de Digne-les-Bains sur des terrains du domaine privé de la commune et cession à celle-ci des droits issus de baux emphytéotiques dont elle est bénéficiaire, sur des terrains à usage exclusif de parcours de golf et cette société à déposer les déclarations préalables et autres autorisations de travaux nécessaires à la mise en œuvre du projet en litige.

9. Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir opposées par la commune de Digne-les-Bains et la société Adonis Golf de Digne-les-Bains, les conclusions présentées par l'association et les autres requérants à fin de suspension de l'exécution de la délibération attaquée doivent être rejetées.

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

10. Il résulte des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, que le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

11. Ces dispositions font obstacle, en tout état de cause, aux conclusions de l'association terre dignoise, mouvement citoyen et autres, dirigées contre l'Etat qui n'est pas partie à la présente instance de référé. Il y a lieu, en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'association terre dignoise, mouvement citoyen et les autres requérants, la somme de 400 euros au titre des frais exposés par la commune et non compris dans les dépens.

12. En outre, eu égard à ce qui a été exposé au point 2, la société Adonis Golf de Digne-les-Bains doit être regardée comme étant une partie pour l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et non une intervenante volontaire. Il y a lieu dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'association terre dignoise, mouvement citoyen et les autres requérants, la somme de 400 euros au titre des frais exposés par cette société et non compris dans les dépens.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : La requête de l'association terre dignoise, mouvement citoyen et les autres requérants est rejetée.

Article 2 : L'association Terre dignoise, mouvement citoyen, M. C..., Mme H..., M. B..., Mme L... et Mme D... verseront à la commune de Digne-les-Bains et à la société Adonis Golf Digne-les-Bains, chacune, une somme de 400 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association Terre dignoise, mouvement citoyen, à M. C..., à Mme H..., à M. B..., à Mme L..., à Mme D..., à la commune de Digne-les-Bains et à la société Adonis Golf de Digne-les-Bains.

Fait à Marseille, le 31 janvier 2024.

La juge des référés,

M. LOPA DUFRENOT

La République mande et ordonne au préfet des Bouches-du-Rhône en ce qui le concerne et à tous commissaires 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 greffière en chef,

Le greffier,