

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MARSEILLE**

N° 2107794

METROPOLE D'AIX-MARSEILLE-PROVENCE

Mme Niquet
Rapporteure

M. Boidé
Rapporteur public

Audience du 11 avril 2024
Décision du 7 mai 2024

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Marseille

(5^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 3 septembre 2021 et le 6 décembre 2023, la métropole d'Aix-Marseille-Provence, représentée par M^e Mialot et M^e Poulard, demande au tribunal :

1°) à titre principal, de déclarer inexistante la délibération du 9 juillet 2021 par laquelle le conseil municipal de Marseille a lancé une réflexion globale d'aménagement et a décidé de mettre fin aux conventions de mise à disposition foncière à la métropole d'Aix-Marseille-Provence pour la mise en œuvre des tranches 2 et 3 du boulevard urbain sud et, à défaut, d'annuler la délibération du 9 juillet 2021 par laquelle le conseil municipal de Marseille a lancé une réflexion globale d'aménagement et a décidé de mettre fin aux conventions de mise à disposition foncière à la métropole d'Aix-Marseille-Provence pour la mise en œuvre des tranches 2 et 3 du boulevard urbain sud ;

2°) à titre subsidiaire, dans le cadre d'un recours en contestation de la validité de la mesure de résiliation des conventions et tendant à la reprise des relations contractuelles, annuler la délibération précitée et d'enjoindre à la commune de Marseille de reprendre les relations contractuelles conformément aux conventions de mise à disposition au terme d'un délai d'un mois à compter du jugement à intervenir, sous astreinte de 100 000 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Marseille la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la mesure de résiliation du 9 juillet 2021 est inexistante dès lors que les parcelles en cause lui ont été transférées de plein droit pour l'exercice de la compétence « voirie » ;

- subsidiairement, la décision de résiliation est illégale dès lors qu'elle a été prise par une autorité incompétente, qu'aucun de ses motifs ne pouvait la justifier, et qu'elle est entachée d'une erreur de droit ;

- la reprise des relations contractuelles doit être ordonnée compte tenu de l'utilité publique du projet ;

- la parcelle M 65 lui a été cédée par la commune de Marseille par un protocole conclu entre les deux parties et une délibération du conseil municipal de Marseille du 29 juin 2022.

Par un des mémoires en défense enregistrés le 23 octobre 2023 et le 29 janvier 2024, la commune de Marseille, représentée par M^e Mendes Constante, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la métropole d'Aix-Marseille-Provence au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- aucun transfert de plein droit des parcelles en cause n'a été opéré, faute pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence de les avoir utilisées pour exercer sa compétence ;

- la délibération du 9 juillet 2021 est fondée.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;

- le décret n° 2015-1085 du 28 août 2015 ;

- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Niquet,

- les conclusions de M. Boidé, rapporteur public,

- et les observations de M^e Poulard pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence, ainsi que celles de M^e Mendes Constante pour la commune de Marseille.

Considérant ce qui suit :

1. Par trois conventions des 7 novembre 2017, 8 octobre 2018 et 16 septembre 2019, la commune de Marseille a mis à la disposition de la métropole d'Aix-Marseille-Provence des parcelles situées respectivement dans l'emprise des tronçons destinés à la réalisation des première, deuxième et troisième tranche du boulevard urbain sud à Marseille. Par une délibération du 9 juillet 2021, le conseil municipal de Marseille a mis fin unilatéralement aux conventions des 8 octobre 2018 et 6 septembre 2019 mettant à disposition de la métropole d'Aix-Marseille-Provence des parcelles situées sur le tracé du boulevard urbain sud, boulevard de Sainte-Marguerite, traverse de la Gouffonne, avenue de Lattre de Tassigny, chemin Jean Roubin, traverse de la Seigneurie, chemin de Morgiou, avenue de la Jarre, rue Antoine Fortune Marion, chemin du Roy d'Espagne, traverse Pourrières, rue Jules Rimet, traverse Le Mée, traverse Musso, boulevard des Amis, traverse de la Redonne et traverse Parangon.

La métropole d'Aix-Marseille-Provence demande, à titre principal, de déclarer l'inexistence de cette délibération, à défaut son annulation et à titre subsidiaire, dans le cadre d'un recours en contestation de la validité de la mesure de résiliation des conventions et tendant à la reprise des relations contractuelles, d'enjoindre à la commune la reprise des relations contractuelles.

Sur les conclusions à fin de déclaration d'inexistence :

2. Un acte ne peut être regardé comme inexistant que s'il est dépourvu d'existence matérielle ou s'il est entaché d'un vice d'une gravité telle qu'il affecte, non seulement sa légalité, mais son existence même.

3. D'une part, aux termes de l'article L. 5215-28 du code général des collectivités territoriales : *« Les immeubles et meubles faisant partie du domaine public des communes appartenant à l'agglomération sont affectés de plein droit à la communauté urbaine, dès son institution, dans la mesure où ils sont nécessaires à l'exercice des compétences de la communauté. / Le transfert définitif de propriété ainsi que des droits et obligations attachés aux biens transférés est opéré par accord amiable. / A défaut d'accord amiable, un décret en Conseil d'Etat, pris après avis d'une commission dont la composition est fixée par arrêté du ministre de l'intérieur et qui comprend notamment des maires et des conseillers départementaux, procède au transfert définitif de propriété au plus tard un an après les transferts de compétences à la communauté urbaine (...) ».*

4. D'autre part, aux termes de l'article L. 5217-5 de ce code, opposable à la métropole d'Aix-Marseille-Provence en application de l'article L. 5218-1 du même code : *« Les biens et droits à caractère mobilier ou immobilier situés sur le territoire de la métropole et utilisés pour l'exercice des compétences transférées mentionnées au I de l'article L. 5217-2 sont mis de plein droit à disposition de la métropole par les communes membres. Un procès-verbal établi contradictoirement précise la consistance et la situation juridique de ces biens et droits. / Les biens et droits mentionnés au premier alinéa du présent article sont transférés dans le patrimoine de la métropole au plus tard un an après la date de la première réunion du conseil de la métropole. / Les biens et droits appartenant au patrimoine de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre transformé en application de l'article L. 5217-4 sont transférés à la métropole en pleine propriété. Lorsque les biens étaient mis, par les communes, à disposition de cet établissement public, en application des articles L. 1321-1 et L. 1321-2, le transfert de propriété est opéré entre la ou les communes concernées et la métropole. / A défaut d'accord amiable, un décret en Conseil d'Etat procède au transfert définitif de propriété. Il est pris après avis d'une commission dont la composition est fixée par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales et qui comprend des maires des communes concernées par un tel transfert, le président du conseil de la métropole et des présidents d'organe délibérant d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. La commission élit son président en son sein. / Les transferts sont réalisés à titre gratuit et ne donnent lieu au paiement d'aucune indemnité ou taxe, ni d'aucuns droit, salaire ou honoraires. / La métropole est substituée de plein droit, pour l'exercice des compétences transférées, aux communes membres et à l'établissement public de coopération intercommunale transformé en application de l'article L. 5217-4, dans l'ensemble des droits et obligations attachés aux biens mis à disposition en application du premier alinéa du présent article et transférés à la métropole en application du présent article ainsi que, pour l'exercice de ces compétences sur le territoire métropolitain, dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes. / Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties.*

Les cocontractants sont informés de la substitution de personne morale par le conseil de la métropole. La substitution de personne morale dans les contrats en cours n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant ». Aux termes de l'article L. 5217-4 de ce code : « La métropole est substituée de plein droit à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la transformation est mentionnée à l'article L. 5217-1. / La substitution de la métropole à l'établissement public de coopération intercommunale est opérée dans les conditions prévues aux deux derniers alinéas de l'article L. 5211-41 ». Et aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 5211-41 du même code : « L'ensemble des biens, droits et obligations de l'établissement public de coopération intercommunale transformé sont transférés au nouvel établissement public qui est substitué de plein droit à l'ancien établissement dans toutes les délibérations et tous les actes de ce dernier à la date de l'acte duquel la transformation est issue. L'ensemble des personnels de l'établissement transformé est réputé relever du nouvel établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes ».

5. En outre, aux termes de l'article L. 1321-1 du même code : « Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence (...) ». Et aux termes de l'article L. 1321-2 de ce même code : « Lorsque la collectivité antérieurement compétente était propriétaire des biens mis à disposition, la remise de ces biens a lieu à titre gratuit. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Elle possède tous pouvoirs de gestion. Elle assure le renouvellement des biens mobiliers. Elle peut autoriser l'occupation des biens remis. Elle en perçoit les fruits et produits. Elle agit en justice au lieu et place du propriétaire (...) ».

6. Enfin, aux termes de l'article L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales : « (...) B.-Pour l'exercice des compétences prévues aux b et c du 2° du I de l'article L. 5217-2 du présent code, la métropole d'Aix-Marseille-Provence est compétente pour : / 1° La création, l'aménagement et l'entretien de la voirie d'intérêt métropolitain, y compris la signalisation (...) ».

7. Outre les trois parcelles cadastrées préfixe 853, section M n^{os} 116, 115 et 64 cédées à titre gratuit à la métropole d'Aix-Marseille-Provence par la commune de Marseille aux termes d'un protocole foncier approuvé par le conseil municipal de Marseille le 29 juin 2022, cinquante parcelles, bâties ou non, ont été acquises à titre onéreux, gratuit ou à la suite d'échanges, sur le tracé du boulevard urbain sud, par la commune de Marseille. Il ressort des actes notariés que ces parcelles ont été acquises par la commune entre 1974 et 1999, spécifiquement dans le cadre de la réalisation d'opérations de voirie, pour l'élargissement de voies existantes ou la création de nouvelles voies, projet devenu depuis celui du boulevard urbain sud. Si sept de ces parcelles ont été acquises par la commune de Marseille en 2001 et 2002, postérieurement à la création de la communauté urbaine Marseille Provence métropole par un arrêté du préfet des Bouches-du-Rhône du 7 juillet 2000, à effet au 31 décembre suivant, les actes notariés précisent qu'elles ont spécifiquement été acquises pour des aménagements de voie, et envisagent une cession à la communauté urbaine. Les parcelles en cause ont ainsi été mises à la disposition de la communauté urbaine Marseille Provence métropole, de plein droit, dès lors qu'elles sont nécessaires à l'exercice des compétences de cet établissement public de coopération intercommunale.

8. La commune de Marseille se prévaut de ce qu'alors que les parcelles en litige ne sont pas affectées à l'exercice de la compétence « voirie » dès lors que l'article L. 5217-5 précité du code général des collectivités territoriales prévoit que seuls les biens « utilisés » pour l'exercice

d'une compétence sont transférés par la commune à la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Il ressort effectivement des pièces du dossier qu'au moins une grande partie des parcelles concernées n'est pas utilisée pour l'exercice de la compétence voirie, dès lors que les voies les jouxtant n'ont pas encore été élargies et que les deuxième et troisième tronçons du boulevard urbain sud n'ont pas encore été réalisés. Toutefois, d'une part, l'article L. 5215-28 du code général des collectivités territoriales, applicable lors de la création de la communauté urbaine Marseille Provence métropole en juillet 2000, prévoit que les biens « *nécessaires* » à l'exercice des compétences transférées sont « *affectés de plein droit* » à cet établissement public de coopération intercommunale. D'autre part, selon le deuxième alinéa de l'article L. 5211-41 du code général des collectivités territoriales, lui-même applicable par renvoi de l'article L. 5217-4 du même code, les biens, droits et obligations des établissements publics de coopération intercommunale transformés sont transférés au nouvel établissement public qui leur est substitué.

9. Dès lors, les biens « *nécessaires* » à l'exercice de la compétence en matière de voirie ont été mis de plein droit à disposition de la communauté urbaine Marseille Provence métropole, lors de sa création, par la commune de Marseille. Puis, du fait de la substitution de plein droit de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, lors de sa création par décret du 28 août 2015, à compter du 1^{er} janvier 2016, dans les droits et obligations de la communauté urbaine, tel que cela résulte de l'article L. 5217-4 du même code, les biens en cause ont été également affectés de plein droit à la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Les parcelles objets des actes des 8 octobre 2018 et du 16 septembre 2019 ont ainsi fait l'objet d'une mise à disposition de plein droit à la métropole d'Aix-Marseille-Provence, compétente en matière de voirie, et par voie de conséquence, l'étaient déjà, en application de la loi, à ces dates.

10. Les « *conventions* » conclues les 8 octobre 2018 et 16 septembre 2019 se bornent ainsi à réitérer les obligations légales qui pèsent sur les parties, en tous leurs termes qui d'une part, mettent à disposition de la métropole d'Aix-Marseille-Provence les parcelles nécessaires à la réalisation du boulevard urbain sud, et d'autre part, précisent les modalités d'organisation des compétences entre la commune propriétaire des parcelles et la métropole d'Aix-Marseille-Provence à qui elles sont mises à disposition. Dans ces circonstances, en dépit de la qualification qu'elles ont retenue pour désigner les actes des 8 octobre 2018 et 16 septembre 2019, les parties ne peuvent être regardées comme ayant contracté.

11. Par la délibération du 9 juillet 2021 attaquée, le conseil municipal de Marseille, en se fondant exclusivement, comme il en ressort des pièces du dossier, sur son souhait de « *travailler à de nouvelles propositions d'aménagement* », a entendu mettre fin aux actes précités. Eu égard aux dispositions législatives précédemment rappelées conférant, ainsi qu'il a été dit, à la seule métropole d'Aix-Marseille-Provence la compétence « voirie » et lui mettant à disposition tous biens nécessaires à l'exercice de celle-ci, tout particulièrement les terrains situés dans l'emprise du boulevard urbain sud, opération déclarée d'utilité publique et eu égard à la portée de l'acte en litige, une telle délibération tend à faire échec aux dispositions de l'article L. 5217-5 du code général des collectivités territoriales et est, par suite, entachée d'un vice d'une gravité telle que ce vice affecte non seulement sa légalité, mais son existence même.

12. Il résulte de tout ce qui précède que la délibération du conseil municipal de Marseille du 9 juillet 2021 doit, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, être déclarée nulle et de nul effet.

Sur les frais liés au litige :

13. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La délibération du conseil municipal de Marseille du 9 juillet 2021 est déclarée nulle et non avenue.

Article 2 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la métropole d'Aix-Marseille-Provence et à la commune de Marseille.

Délibéré après l'audience du 11 avril 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Lopa Dufrénot, présidente,
Mme Niquet, première conseillère,
Mme Ollivaux, première conseillère,

Assistées de M. Giraud, greffier.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 mai 2024.

La rapporteure,

La présidente,

A. Niquet

M. Lopa Dufrénot

Le greffier,

P. Giraud

La République mande et ordonne au préfet des Bouches-du-Rhône en ce qui le concerne, ou 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,