CE 26 mai 2026 n 503135

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000054139048

Conseil d'État, 3ème - 8ème chambres réunies, 26 mai 2026, n° 503135 (Recueil : B)

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance du 16 mai 2022, enregistrée le 19 mai 2022 au greffe du tribunal administratif de Marseille, le juge de la mise en état du tribunal judiciaire d'Aix-en-Provence a sursis à statuer dans l'instance opposant la commune de Martigues et la SAS Compagnie des criques et calanques de Sainte-Croix de la côte bleue relative à la résolution de la vente de terrains municipaux et saisi le tribunal administratif de Marseille de questions relatives aux effets et conséquences de la délibération du conseil municipal de Martigues du 13 avril 2015, notamment quant à l'acquisition de droits par la société et l'engagement de la responsabilité de la commune.

Par un jugement n° 2204269 du 18 mars 2025, le tribunal administratif de Marseille a déclaré, d'une part, qu'en l'absence de fraude, le maire d'une commune est tenu d'exécuter les délibérations du conseil municipal, actes créateurs de droit, au regard des dispositions de l'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales et que le refus implicite du maire d'exécuter la délibération du 13 avril 2015 ne pourrait revêtir un caractère fautif que dans cette seule mesure, et, d'autre part, que la non-exécution par le maire de Martigues de la délibération est susceptible de présenter un caractère fautif de nature à engager la responsabilité de la commune.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 2 avril et 2 mai 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Martigues demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) de mettre à la charge de la société Compagnie des criques et calanques de Sainte-Croix de la côte bleue la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code civil ;

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code de procédure civile ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Elodie Fourcade, maîtresse des requêtes en service extraordinaire,

- les conclusions de M. Thomas Pez-Lavergne, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à Me Haas, avocat de la commune de Martigues et à la SCP Rocheteau, Uzan-Sarano et Goulet, avocat de la société Compagnie des criques et calanques de Sainte-Croix de la côte bleue ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le 29 juin 2011, la société Compagnie des criques et calanques de Sainte-Croix de la côte bleue a obtenu du maire de Martigues un permis de construire un complexe hôtelier comprenant un centre de thalassothérapie. Par un acte authentique de vente du 10 mai 2012, la commune de Martigues a vendu à cette société un ensemble de parcelles communales, d'une superficie d'environ 4,5 hectares, destinées à accueillir cette construction. La vente était consentie sous les conditions, à peine de résolution de la vente de plein droit, que l'ouverture du complexe hôtelier et du centre de thalassothérapie intervienne, sauf cause légitime de suspension, dans

un délai de trente-six mois, soit le 10 mai 2015 et que la société crée au jour de l'ouverture un minimum de trente emplois. Par un courrier du 3 mars 2015, la société Compagnie des criques et calanques de Sainte-Croix de la côte bleue a fait part au maire des difficultés qu'elle rencontrait et sollicité une prorogation de trois ans de ce délai, soit jusqu'au 10 mai 2018. Par une délibération du 13 avril 2015, le conseil municipal de Martigues a approuvé le principe d'une prorogation de ce délai pour une durée de deux ans et demi, soit jusqu'au 10 novembre 2017, et autorisé le maire à signer un avenant modifiant en ce sens les clauses résolutoires prévues dans l'acte du 10 mai 2012. Aucun avenant n'a cependant été signé. Par acte d'huissier du 2 mars 2021, la commune de Martigues a assigné la société Compagnie des criques et calanques de Sainte-Croix de la côte bleue devant le tribunal judiciaire d'Aix-en-Provence, demandant qu'il soit constaté l'accomplissement des conditions résolutoires contenues dans 1'acte authentique du 10 mai 2012 et que soit prononcée la résolution de la vente. Par une ordonnance du 16 mai 2022, le juge de la mise en état du tribunal judiciaire d'Aix-en-Provence a sursis à statuer jusqu'à ce que le tribunal administratif de Marseille se soit prononcé sur les effets et conséquences de la délibération du conseil municipal de Martigues du 13 avril 2015, notamment quant à l'acquisition d'un droit à la signature de l'avenant et à la prorogation du délai d'exécution des travaux et quant à la responsabilité encourue par la commune du fait du défaut de signature de cet avenant.

2. La commune de Martigues se pourvoit en cassation contre le jugement du 18 mars 2025 par lequel le tribunal administratif de Marseille s'est prononcé à titre préjudiciel sur ces questions.

Sur le pourvoi :

3. Aux termes de l'article R. 741-2 du code de justice administrative, relatif aux mentions obligatoires que doivent comporter notamment les jugements des tribunaux administratifs : " (...) Mention y est faite que le rapporteur et le rapporteur public et, s'il y a lieu, les parties, leurs mandataires ou défenseurs ainsi que toute personne entendue sur décision du président en vertu du troisième alinéa de l'article R. 732-1 ont été entendus. / Lorsque, en application de l'article R. 732-1-1, le rapporteur public a été dispensé de prononcer des conclusions, mention en est faite (...) ".

4. Aucune mention n'est faite par le jugement attaqué de ce que le rapporteur public a été entendu lors de l'audience publique ou a été dispensé de prononcer ses conclusions. Ainsi, ce jugement est irrégulier et doit être annulé, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi.

5. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

Sur les questions posées par l'ordonnance du juge de la mise en état du tribunal judiciaire d'Aix-en-Provence :

6. Aux termes de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales : " Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune (...) ". Aux termes de l'article L. 2122-21 du même code : " Sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal et, en particulier : (...) 7° De passer (...) les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément aux dispositions du présent code (...) ".

7. La délibération d'un conseil municipal autorisant, décidant ou approuvant la vente de biens immobiliers relevant de son domaine privé au profit d'un tiers constitue un acte créateur de droits dès lors que les parties ont marqué leur accord sur l'objet et les conditions financières de l'opération, alors même que la vente faisant l'objet de cet accord serait assortie de conditions résolutoires, dont le défaut de réalisation emporte la résolution de la vente. Toutefois, lorsque de telles conditions ont été posées, et à l'exception de celles stipulées au seul bénéfice de l'acheteur qui peut librement y renoncer, les droits conférés à l'acheteur ne lui demeurent acquis que pour autant que ces conditions ont été réalisées ou sont encore susceptibles de l'être dans le délai imparti ou, en l'absence de mention en ce sens, dans un délai raisonnable.

8. Il résulte des éléments versés au dossier que, tandis que la société Compagnie des criques et calanques de Sainte-Croix de la côte bleue avait sollicité de la commune, par courrier du 3 mars 2015, un report de trois ans du délai de construction et d'ouverture de l'établissement fixé par cet acte au 10 mai 2015, le conseil municipal n'a donné son accord de principe, par la délibération du 13 avril 2015, qu'à un report de ce délai de deux ans et demi, soit jusqu'au 10 novembre 2017, autorisant le maire à signer un avenant pour modifier en ce sens la condition résolutoire correspondante. Or, il ne résulte pas de l'instruction que la société aurait donné son accord sur la modification, telle que proposée par la commune, des conditions prévues par l'acte de vente du 10 mai 2012. Dès lors, faute d'accord des parties sur la prorogation du délai de réalisation de l'établissement et la modification de la condition résolutoire correspondante, l'adoption de la délibération du 13 avril 2015 n'avait pas pour effet, par elle-même, de modifier, ou a fortiori de supprimer, le délai imparti à la société par l'acte de vente, sous peine de résolution de celle-ci. D'autre part, dans ces conditions, l'abstention du maire de conclure un avenant au contrat de vente pour proroger ce délai n'a pas revêtu un caractère fautif susceptible d'engager la responsabilité de la commune à l'égard de la société.

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

9. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Martigues, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la société Compagnie des criques et calanques de Sainte-Croix de la côte bleue a demandée, sur leur fondement. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de la société Compagnie des criques et calanques de Sainte-Croix de la côte bleue la somme que demande la commune de Martigues au même titre.

D E C I D E :

Article 1er : Le jugement du 18 mars 2025 du tribunal administratif de Marseille est annulé.

Article 2 : Il est déclaré que la délibération du conseil municipal de Martigues du 13 avril 2015 n'a pas créé de droit au report jusqu'au 10 novembre 2017 du délai de livraison du complexe hôtelier et de thalassothérapie et que l'abstention du maire de signer l'avenant prévu par cette délibération ne revêt pas de caractère fautif.

Article 3 : Les conclusions des parties au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au tribunal judiciaire d'Aix-en-Provence, à la commune de Martigues et à la SAS Compagnie des criques et calanques de Sainte-Croix de la côte bleue.

Délibéré à l'issue de la séance du 11 mai 2026 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Stéphane Verclytte et Mme Emile Bokdam-Tognetti, présidents de chambre ; Mme Nathalie Escaut, M. Jonathan Bosredon, M. Pierre Boussaroque, M. Philippe Ranquet, Mme Cécile Isidoro, conseillers d'Etat et Mme Elodie Fourcade, maîtresse des requêtes en service extraordinaire-rapporteure.

Rendu le 26 mai 2026.

ECLI:FR:CECHR:2026:503135.20260526