

L'office du juge du référé-suspension dirigé contre une décision de résilier un contrat

[CE 25 janvier 2019 Société Uniparc Cannes, req. n° 424846 : mentionné aux Tables du Rec. CE](#)

Le Conseil d'État vient de rappeler l'office du juge des référés saisi de conclusions tendant à la suspension de l'exécution d'une mesure de résiliation d'un contrat administratif.

Le 27 juillet 2018, la commune de Cannes a décidé de résilier une délégation de service public confiée depuis 1995 à la société Uniparc Cannes pour la construction et l'exploitation de parcs de stationnement. Cette dernière a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Nice sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, en sollicitant que cette décision de résiliation soit suspendue et que soit ordonnée la reprise provisoire des relations contractuelles en attendant le jugement au fond. Son recours ayant été rejeté, l'entreprise s'est pourvue en cassation devant le Conseil d'Etat, lequel annule l'ordonnance de référé pour des motifs de droit mais rejette cependant la demande de la société.

1 Statuant sur le pourvoi, la Haute Juridiction commence par reprendre l'ensemble des considérants de principe dégagés par la décision *Commune de Béziers* dite « *Béziers II* » du 21 mars 2011 ([CE Sect. 21 mars 2011 Commune de Béziers, req. n° 304806 : publié au Rec. CE.](#)). Il reproduit notamment celui qui adapte à la validité d'une mesure de résiliation l'une des deux conditions du référé-suspension, lequel suppose

de démontrer, outre l'urgence de la situation du requérant, l'existence d'un moyen propre à créer un doute sérieux sur la validité de la décision :

« Il incombe au juge des référés saisi, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de conclusions tendant à la suspension d'une mesure de résiliation, après avoir vérifié que l'exécution du contrat n'est pas devenue sans objet, de prendre en compte, pour déterminer si un moyen est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux sur la validité de la mesure de résiliation litigieuse, d'apprécier si, en l'état de l'instruction, les vices invoqués paraissent d'une gravité suffisante pour conduire à la reprise des relations contractuelles et non à la seule indemnisation du préjudice résultant, pour le requérant, de la résiliation. »

Pour mémoire, le juge du référé-suspension dispose de la faculté de rejeter une demande de suspension même lorsque les conditions énoncées par les textes sont réunies, eu égard à l'atteinte excessive que serait susceptible de porter cette suspension à l'intérêt général ([CE 15 juin 2001 Société Robert Nioche et ses fils, req. n° 230637 : mentionné aux tables du Rec. CE](#) : *« Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, éclairées par les débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 30 juin 2000, que, même lorsque les conditions fixées par cet article sont remplies, il appartient au juge des référés d'apprécier, si, à titre exceptionnel, il convient néanmoins de ne pas ordonner la suspension de l'exécution de la décision attaquée ou de certains de ses effets ; qu'ainsi le juge des référés du tribunal administratif d'Orléans a pu, sans commettre d'erreur de droit, rejeter la demande de suspension dont il était saisi après avoir estimé que les moyens de légalité externe présentés devant lui et qui avaient trait à l'insuffisance de motivation de l'arrêté du maire et à l'absence de coordination*

avec les communes voisines n'étaient, quels que soient leurs mérites, pas de nature à justifier la suspension de cet arrêté, alors que n'existait aucun doute sérieux sur le fait que cet arrêté reposait sur des faits matériellement exacts et avait été rendu nécessaire par des motifs de sécurité publique », solution également adoptée en matière de référé-suspension dit « environnemental » applicable aux projets soumise à enquête publique : [CE Sect. 16 avril 2012 Communes de Conflans-Sainte-Honorine et autres, req. n° 355792 : publié au Rec. CE](#) : « Ces dispositions législatives ne font pas obstacle à ce que le juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension de l'exécution d'une décision prise après avis défavorable du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête, écarte, à titre exceptionnel, cette demande, même si l'un des moyens invoqués paraît propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée, lorsque la suspension de l'exécution de cette décision porterait à l'intérêt général une atteinte d'une particulière gravité ».).

Ce « joker » du juge du référé-suspension existe également lorsqu'est contestée une décision de résiliation d'un contrat, dans une version aménagée : il appartient au juge d'apprécier si la demande de reprise des relations contractuelles « n'est pas de nature à porter une atteinte excessive à l'intérêt général et, eu égard à la nature du contrat en cause, aux droits du titulaire d'un nouveau contrat dont la conclusion aurait été rendue nécessaire par la résiliation ». Si tel est le cas, le juge **doit**, quels que soient les vices dont la mesure de résiliation est entachée, rejeter les conclusions tendant à la reprise des relations contractuelles (([CE 16 novembre 2016 Commune d'Erstein, req. n° 401321 : mentionné aux Tables du Rec. CE](#): « Considérant, d'une part, qu'indépendamment de la condition d'urgence, il incombe au juge des référés, pour déterminer si un moyen est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux sur la validité de la mesure de résiliation litigieuse, d'apprécier

si, en l'état de l'instruction, les vices invoqués paraissent d'une gravité suffisante pour conduire à la reprise à titre provisoire des relations contractuelles et non à la seule indemnisation du préjudice résultant, pour le requérant, de la résiliation ; que, d'autre part, pour déterminer s'il y a lieu de faire droit à la demande de reprise à titre provisoire des relations contractuelles, il incombe au juge d'apprécier, eu égard à la gravité des vices constatés et, le cas échéant, à celle des manquements du requérant à ses obligations contractuelles, ainsi qu'aux motifs de la résiliation, si une telle reprise n'est pas de nature à porter une atteinte excessive à l'intérêt général et, eu égard à la nature du contrat en cause, aux droits du titulaire d'un nouveau contrat dont la conclusion aurait été rendue nécessaire par la résiliation; que si tel est le cas, il doit, quels que soient les vices dont la mesure de résiliation est, le cas échéant, entachée, rejeter les conclusions tendant à la reprise des relations contractuelles ».)

En l'espèce, pour rejeter la demande de suspension, le tribunal administratif de Nice n'a pas examiné les vices invoqués à l'encontre de la décision de résiliation, mais s'est contenté de considérer que la reprise provisoire des relations contractuelles était « en tout état de cause » de nature à porter une atteinte excessive à l'intérêt général, eu égard au souhait de la commune de réorienter la politique du stationnement de son territoire.

Le Conseil d'État censure l'ordonnance sur ce point : pour la Haute Juridiction, le juge ne peut apprécier l'atteinte excessive que porterait à l'intérêt général la reprise des relations contractuelles qu'après avoir examiné si les vices invoqués par le requérant à l'encontre de la décision de résiliation sont d'une gravité suffisante pour faire naître un doute sérieux sur sa validité. En effet, « l'existence d'un motif d'intérêt général s'opposant à la reprise des relations contractuelles ne [peut] être appréciée indépendamment de la

gravité des vices affectant la mesure de résiliation ».

En se prononçant directement sur l'atteinte à l'intérêt général qui s'opposerait à la reprise des relations contractuelles sans analyser préalablement le bien-fondé comme la gravité des vices allégués, le juge n'a donc pas respecté son office ((Voir sur ce point les conclusions du rapporteur public Gilles Pellissier sur la présente affaire : « *Le respect du séquençage des questions qui résulte des motifs de votre décision Béziers II garantit ainsi la prise en compte par le juge des différents éléments d'appréciation de la validité de la décision de résiliation d'abord, puis des conséquences de son éventuelle irrégularité, qui ne sont pas exactement les mêmes.* »)).

2 Réglant ensuite l'affaire au titre de la procédure de référé, le Conseil d'État procède à l'analyse du bien-fondé et de la gravité des vices invoqués, à laquelle aurait dû se livrer le juge de première instance.

Le juge écarte les vices invoqués par la requérante relatifs à l'insuffisante information des conseillers municipaux (a priori infondé, une information ayant été faite) et à la méconnaissance du principe du contradictoire et des droits de la défense (également infondé, faute pour la mesure de résiliation fondée sur un motif d'intérêt général de constituer une sanction).

La Haute Juridiction analyse également le bien-fondé du motif d'intérêt général avancé par la personne publique, tenant à la fois à la durée excessive de la DSP et à sa volonté de reprendre en régie le service aux fins d'organiser une nouvelle politique du stationnement.

Pour rappel, le fait que la durée d'une convention de DSP excède celle prévue par la loi constitue un motif d'intérêt général justifiant sa résiliation unilatérale par l'Administration ([CE 7 mai 2013 Société auxiliaire de parcs](#)

[de la région parisienne, req. n° 365043 : publié au Rec. CE.\)\)](#)). Cependant, à supposer que le motif invoqué par la commune de Cannes tiré de la durée excessive du contrat ne soit pas fondé, le Conseil d'État estime que la nécessité de reprendre le service en régie afin de mettre en œuvre d'une nouvelle politique du stationnement suffit à justifier la résiliation :

« En admettant même que la convention de délégation de service public litigieuse ne puisse être regardée comme ayant été conclue pour une durée excessive, eu égard à la nature des prestations demandées et aux investissements mis à la charge du délégataire, il résulte de l'instruction que la mesure de résiliation est également fondée sur le motif d'intérêt général tiré de la nécessité d'une reprise en régie de la gestion des parcs de stationnement afin de permettre la mise en œuvre d'une nouvelle politique du stationnement dans la ville. »

La décision de résiliation n'étant entachée d'aucun vice d'une gravité suffisante, il n'y a pas lieu d'ordonner la reprise des relations contractuelles, sans que soit nécessaire d'analyser si la suspension de la résiliation porte une atteinte excessive à l'intérêt général.