

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MARSEILLE**

**N° 1610104**

\_\_\_\_\_  
PREFET DES  
BOUCHES-DU-RHONE  
\_\_\_\_\_

Mme Markarian  
Vice-président  
Juge des référés  
\_\_\_\_\_

Audience du 13 janvier 2017  
Ordonnance du 18 janvier 2017  
\_\_\_\_\_

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 22 décembre 2016, le préfet du Rhône demande au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 554-1 du code de justice administrative, d'ordonner la suspension de l'exécution de la convention conclue le 9 juin 2016 entre la commune d'Aix-en-Provence et la société d'économie mixte du Pays d'Aix (SEMEPA) ayant pour objet la résiliation de la convention de délégation de service public du 29 décembre 1986 en tant qu'elle est relative à la gestion du stationnement hors voirie concernant les parcs de stationnement Bellegarde, Cardeurs, Carnot, Méjanes, Mignet, Pasteur et Signoret et de la convention de délégation de service public du 24 octobre 2003 conclue pour la gestion du parc de La Rotonde.

Il soutient que :

- la commune d'Aix-en-Provence n'est pas compétente pour modifier les conditions du service public des parcs de stationnement compte tenu des dispositions des articles L. 5217-2 et L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales ;
- la convention litigieuse ne comporte pas une liste des biens de retour ;
- les stipulations contractuelles relatives à l'indemnisation de la SEMEPA, qui prévoient que l'indemnité de résiliation, qui lui sera versée sera déduite de la vente des ouvrages de stationnement, sont contraires au principe de non-contraction des recettes et des dépenses ;
- les conditions de désaffectation des biens en cause à un service public ou à l'usage du public ne sont pas satisfaites dès lors que la résiliation intervient avant la désaffectation et que l'article 3 de la convention prévoit une prise de possession des ouvrages par la SEMEPA par anticipation ;
- la convention litigieuse emporte une modification substantielle de la convention du 29 décembre 1986 qui aurait dû donner lieu à une nouvelle mise en concurrence.

Par un mémoire enregistré le 12 janvier 2017, la commune d'Aix-en-Provence, représentée par la SCP E...-B... -F... & associés, agissant par MeB..., conclut au rejet de la demande de

suspension du préfet des Bouches-du-Rhône et à ce que soit mise à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le déféré suspension ne satisfait pas aux exigences de motivation posées par les articles R. 411-1 et R. 522-1 du code de justice administrative et est irrecevable ;
- le déféré-suspension est également irrecevable en raison de la tardiveté du déféré préfectoral introduit contre la convention du 9 juin 2016 aux motifs, d'une part, que la délibération du 2 mai 2016, à laquelle était annexé le projet de convention, a été transmise le 3 mai 2016 au sous-préfet d'Aix-en-Provence et qu'il pouvait solliciter dès le mois de mai 2016 les pièces nécessaires à l'exercice du contrôle de légalité, d'autre part, que le recours gracieux formé le 26 sept 2016 est tardif dès lors que le délai de recours n'a pu être interrompu par la demande de pièces complémentaires formulée par le préfet qui n'a pas de caractère utile ;
- le déféré est également irrecevable dès lors qu'il est formé contre un acte insusceptible de recours qui constitue une décision purement confirmative ;
- le préfet n'établit pas que les illégalités qu'il invoque seraient de nature à justifier l'annulation ou la résiliation du contrat ;
- le moyen tiré de l'incompétence de la commune manque en fait et en droit ;
- il n'existe pas d'obligation particulière de dresser un inventaire des biens de retour en cas de résiliation anticipée d'une délégation de service public et il s'agit, au demeurant, d'une mesure détachable et régularisable ;
- le moyen tiré de l'atteinte au principe d'universalité budgétaire est mal dirigé car l'art 7 de la convention ne constitue pas le titre de recettes ;
- aucune règle juridique non plus qu'aucun principe général du droit n'imposait que la prise d'effet des mesures de résiliation des conventions de délégation de service public pour motif d'intérêt général soit postérieure à la désaffectation des ouvrages et la SEMEPA est entrée en possession d'ouvrages qui, compte tenu de leur déclassement préalable, ont cessé d'appartenir au domaine public communal ;
- la convention du 9 juin 2016 ne constitue pas un avenant à la convention du 29 décembre 1986 et n'est pas de nature à modifier l'équilibre économique du contrat.

Par un mémoire enregistré le 12 janvier 2017, la SEMEPA, représentée par la SCP G..., agissant par MeC..., conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient :

- à titre principal, que la demande de suspension est irrecevable en raison du caractère tardif du déféré préfectoral dès lors que seule la délibération du 2 mai 2016 en tant que support juridique de la convention pouvait faire l'objet d'un déféré ;
- la convention de résiliation a été entièrement exécutée emportant nécessairement le prononcé d'un non-lieu à statuer ;
- à titre subsidiaire :
- la convention litigieuse a été signée par la commune dans le respect des dispositions des articles L. 5217-2 et L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales ;
- une liste des biens de retour n'était pas nécessaire et son absence n'est pas, en tout état de cause, de nature à entraîner l'illégalité de la convention ;
- les stipulations relatives à l'indemnisation de la SEMEPA de la valeur non amortie des biens de retour n'est pas entachée d'une violation des principes de la comptabilité publique ;

- dans le cadre d'une prise de possession par anticipation d'ouvrages déclassés, elle assure, à titre commercial privé, l'exploitation et la maintenance des parcs de stationnement, leur ouverture au public étant celle d'un établissement recevant du public ;
- la convention litigieuse ne constitue pas un avenant au contrat de concession du 29 décembre 1986 et n'a pas pour effet d'emporter sa qualification en marché public.

Vu la requête n°1610059 enregistrée le 21 décembre 2016 par laquelle le préfet des Bouches-du-Rhône demande l'annulation de la convention.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la propriété des personnes publiques ;
- le code des transports ;
- la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 ;
- la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 ;
- le code de justice administrative.

Vu la décision par laquelle le président du tribunal a désigné Mme Markarian, président, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Ont été entendus à l'audience publique :

- M.A..., représentant le préfet des Bouches-du-Rhône, qui, en réponse aux fins de non recevoir opposées en défense, soutient que le déféré suspension est motivé et recevable, que la demande de pièces complémentaires qui a été adressée à la commune d'Aix-en-Provence a prorogé le délai de recours dès lors qu'elles présentaient un caractère utile s'agissant de la production des deux conventions et de leurs avenants, que la convention litigieuse ne constitue pas un acte d'exécution, ajoute que le déféré suspension conserve son objet dès lors que la convention régit les parties jusqu'à l'acte authentique de vente dont il n'est pas établi qu'il ait été signé et a repris sur le fond ses moyens ;
- MeB..., qui a estimé que les pièces qui lui ont été remises avant le début de l'audience par le représentant du préfet l'étaient irrégulièrement, a repris ses moyens de défense ;
- et Me D...a repris ses moyens de défense.

A l'issue de l'audience, les pièces produites par le préfet ont été écartées et la clôture de l'instruction prononcée.

Le préfet des Bouches-du-Rhône a présenté une note en délibéré enregistrée le 13 janvier 2017.

1. Considérant que le préfet des Bouches-du-Rhône demande, sur le fondement de l'article L. 554-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de la convention du 9 juin 2016 conclue conjointement entre la commune d'Aix-en-Provence et la société d'économie mixte du Pays d'Aix (SEMEPA) portant résiliation partielle de la convention de délégation du service public du stationnement du 29 décembre 1986 concernant l'exploitation des parcs de stationnement Bellegarde, Cardeurs Carnot, Méjanes, Mignet, Pasteur et Signoret et de la convention de délégation du service public du 24 octobre 2003 conclue pour l'exploitation du parc de La Rotonde ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 554-1 du code de justice administrative: « *Les demandes de suspension assortissant les requêtes du représentant de l'Etat dirigées contre les actes des communes sont régies par le 3e alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales ci-après reproduit : article L. 2131-6 : « Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué (...) »./ Les demandes de suspension assortissant les requêtes du représentant de l'Etat dirigées contre les actes d'autres collectivités ou établissements suivent, de même, les règles fixées par les articles (... ) L. 5211-3 (... ) du code général des collectivités territoriales (...)* » ;

#### Sur le non-lieu :

3. Considérant que la convention du 9 juin 2016, qui a pour objet la résiliation des deux conventions de service public relatives au stationnement hors voirie conclues entre la commune d'Aix-en-Provence et la SEMEPA ainsi que l'indemnisation de la SEMEPA, prévoit également une prise de possession par anticipation par la SEMEPA des huit parcs de stationnement à compter de la décision de déclassement prise en l'espèce par délibération du 20 juin 2016 ; que l'article 3 de la convention litigieuse stipule que cette possession par anticipation se poursuivra jusqu'à la signature de l'acte authentique emportant alors la vente des huit parcs de stationnement au bénéfice de la SEMEPA ; que dès lors qu'il n'est pas établi que cette vente serait intervenue, l'exécution du contrat n'est pas devenue sans objet ;

#### Sur la recevabilité de la demande de suspension présentée par le préfet des Bouches-du-Rhône :

4. Considérant que la demande de suspension présentée par le préfet des Bouches-du-Rhône se réfère expressément à son déféré dûment motivé, dont une copie lui est jointe, en ce qui concerne le développement des moyens et des faits invoqués à leur appui ; que, dans ces conditions, la demande de suspension doit être regardée comme comportant une motivation suffisante au regard de l'article R. 411-1 du code de justice administrative, la décision du juge des référés qui se prononce sur une demande de suspension présentée par le représentant de l'Etat en application de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales n'entrant pas à cet égard dans le champ d'application des articles L. 521-1 à L. 521-3 du code de justice administrative relatifs au juge des référés statuant en urgence ; que la demande de suspension est, par suite, recevable ;

Sur la tardiveté de la demande en annulation :

5. Considérant, d'une part, que le préfet peut, sur le fondement des dispositions des articles L. 2131-2 et L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, saisir le juge administratif d'un déféré tendant à l'annulation d'un contrat public ; qu'eu égard à son objet, un tel recours formé à l'encontre d'un contrat relève du contentieux de pleine juridiction ; qu'en l'espèce, et alors même que le préfet des Bouches-du-Rhône n'a pas contesté la délibération du 2 mai 2016 par laquelle le conseil municipal d'Aix-en-Provence a décidé d'abandonner le service public du stationnement payant hors voirie, de résilier partiellement la convention de délégation de service public du 29 décembre 1986 et dans sa totalité celle du 24 octobre 2003, il lui est loisible, dans l'exercice de son contrôle de légalité, de demander l'annulation de la convention litigieuse du 9 juin 2016 ; que cette convention ne constitue pas, en effet, ni une décision confirmative de la délibération du 2 mai 2016 alors même que le projet de convention y était annexé, ni un acte insusceptible de recours ;

6. Considérant, d'autre part, que la convention de résiliation litigieuse a été reçue le 15 juin suivant à la sous-préfecture d'Aix-en-Provence ; qu'il n'est pas contesté que l'acte en cause ne comportait pas les conventions des 29 décembre 1986 et 24 octobre 2003 ni leurs avenants ; que par lettre du 8 juillet 2016, reçue le 11 juillet suivant par la commune d'Aix-en-Provence, le préfet des Bouches-du-Rhône a sollicité de cette dernière la transmission de ces documents, lesquels ne peuvent être regardés que comme nécessairement utiles pour mettre le préfet à même d'apprécier la portée et la légalité de la convention en cause ; que la circonstance que les documents produits par le préfet à l'instance sont revêtus du timbre de la sous-préfecture n'établit pas pour autant que les services du préfet en disposaient, la commune d'Aix-en-Provence ne produisant pas à cet égard les copies des documents qu'elle a adressés en réponse à la demande de production de pièces ; que la demande de pièces présentée par le préfet des Bouches-du-Rhône ne revêt par suite aucun caractère dilatoire ; que cette demande a interrompu le délai de deux mois qui n'a commencé à courir que le 26 juillet 2016 ; que par lettre du 26 septembre 2016, réceptionnée le jour même par le directeur général adjoint des services de la commune d'Aix-en-Provence, le préfet des Bouches-du-Rhône a sollicité la résiliation de la convention du 9 juin 2016 ; qu'une décision implicite de rejet de la demande du préfet des Bouches-du Rhône étant née le 26 novembre 2016, les conclusions du déféré préfectoral enregistré le 21 décembre 2016 au greffe du tribunal ne sont pas tardives ; que la présente requête tendant aux fins de suspension de la convention du 9 juin 2016 est dès lors recevable ;

Sur la suspension :

7. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales : « *I.-La métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : (...) 2° En matière d'aménagement de l'espace métropolitain : (...) b) Organisation de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du code des transports ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; abris de voyageurs ; parcs et aires de stationnement et plan de déplacements urbains* » ; que selon l'article L. 5218-2 du même code : « *Sans préjudice de l'article L. 5217-2 du présent code et à l'exception des compétences énoncées au k du 6° du I du même article L. 5217-2 et à l'article L. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques, la métropole d'Aix-Marseille-Provence exerce les compétences qui étaient, à la date de sa création, transférées par les communes membres aux établissements publics de coopération intercommunale fusionnés en application du I de l'article L. 5218-1 du présent code. Toutefois, jusqu'au 1er janvier 2018, les*

*compétences prévues au I de l'article L. 5217-2 qui n'avaient pas été transférées par les communes à ces établissements continuent d'être exercées par les communes dans les mêmes conditions. » ;*

8. Considérant que si en application du I de l'article L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales, la métropole Aix-Marseille-Provence exerce de plein droit les compétences qui étaient à la date de sa création, le 1<sup>er</sup> janvier 2016, transférées par ses communes membres aux établissements publics de coopération intercommunale fusionnés au sein de la métropole, les compétences mentionnées au I de l'article L. 5217-2 du même code, parmi lesquelles figure la compétence voirie, et qui n'avaient pas été transférées par les communes à ces établissements, continuent d'être exercées par les communes durant une phase transitoire qui s'achèvera le 1<sup>er</sup> janvier 2018 ; que cette compétence conservée temporairement par les communes ne peut toutefois s'exercer que « dans les mêmes conditions » d'exploitation que celles définies avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016 ; que, par suite, si la compétence obligatoire relative à la voirie et notamment en l'espèce à la création et à la gestion des parcs de stationnement de la commune d'Aix-en-Provence, qui n'avait pas fait l'objet d'un transfert de compétence à la communauté d'agglomération du pays d'Aix, demeure de la compétence de la commune d'Aix-sous-Provence, celle-ci ne peut toutefois modifier les conditions de fonctionnement du service public tel qu'il était organisé avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et y mettre fin ainsi que le prévoit en l'espèce la convention du 9 juin 2016 qui résilie les conventions de délégation de service public conclues avec la SEMEPA en vue de vendre à cette dernière les huit parcs de stationnement du centre ville ; que la convention litigieuse a ainsi été conclue en méconnaissance des dispositions finales de l'article L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales ;

9. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Sous réserve de dispositions législatives spéciale, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L.1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* » ;

10. Considérant que le maintien d'un bien même déclassé, mais non désaffecté en fait, commande son maintien dans le domaine public et entraîne son inaliénabilité ; qu'en l'espèce, s'il est soutenu que la désaffectation des huit parcs de stationnement du centre ville d'Aix-en-Provence, qui constituaient des équipements indispensables à l'exécution du service public du transport public relevant de la compétence obligatoire de la commune d'Aix-en-Provence, a été opéré le 20 juin 2016 et que le déclassement a été décidé le même jour, les huit parcs de stationnement, dont l'aménagement n'a pas été modifié, demeurent affectés au stationnement public et dans les mêmes conditions pour le public qu'auparavant alors que la SEMEPA en a pris possession, par anticipation dans un premier temps, et qu'elle doit, selon la convention litigieuse, en devenir à terme propriétaire ; que la condition de désaffectation nécessaire et préalable à la sortie des biens du domaine public n'étant par suite pas remplie, la convention litigieuse méconnaît ainsi le principe d'inaliénabilité du domaine public ;

11. Considérant que les vices résultant, d'une part, de la conclusion de la convention litigieuse conclue en méconnaissance des dispositions de l'article L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales et, d'autre part, de la non désaffectation des biens en cause sont d'une particulière gravité et entachent la convention du 9 juin 2016 d'une illégalité ne pouvant être régularisée et justifient l'annulation du contrat dès lors qu'une telle mesure n'est pas de nature à porter une atteinte excessive à l'intérêt général ; que, par suite, ces moyens sont de nature, en l'état de l'instruction, à créer un doute sérieux sur la validité de la convention du 9 juin 2016 ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la demande du préfet des Bouches-du-Rhône tendant à la suspension de l'exécution de la convention du 9 juin 2016 doit être accueillie ;

13. Considérant que les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative par la commune d'Aix-en-Provence et de la SEMEPA ne peuvent qu'être rejetées dès lors que l'Etat n'est pas partie perdante dans la présente instance ;

O R D O N N E :

Article 1<sup>er</sup> : L'exécution de la convention du 9 juin 2016 conclue entre la commune d'Aix-en-Provence et la SEMEPA est suspendue.

Article 2 : Les conclusions de la commune d'Aix-en-Provence et de la SEMEPA présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet des Bouches-du-Rhône, à la commune d'Aix-en-Provence et à la SEMEPA.

Fait à Marseille, le 18 janvier 2017.

Le vice-président,  
juge des référés,

Signé

G. Markarian

La République mande et ordonne au préfet des Bouches-du-Rhône en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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,  
Le greffier en chef