

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N^{os} 2202920, 2203140

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SCIC STATION A

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Bénédicte Mérard
Rapporteure

Le tribunal administratif de Toulouse

Mme Florence Nègre-Le Guillou
Rapporteure publique

(5^{ème} Chambre)

Audience du 21 janvier 2025
Décision du 4 février 2025

54-035-02

C

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête n°2202920 et des mémoires, enregistrés le 24 mai 2022, le 19 mars 2023, le 12 février 2024, le 15 avril 2024 et un mémoire récapitulatif produit en application de l'article R. 611-8-1, enregistré le 22 septembre 2024, la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) Station A, représentée par Me Cobourg-Gozé, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 9 mai 2022 par laquelle le président du conseil départemental de l'Aveyron a mis fin à la convention d'occupation du domaine public du 24 mars 2020 ou refusé la délivrance d'une autorisation d'occupation du domaine public et prescrit le départ de la SCIC Station A et la remise en état des lieux le 30 juin 2022 ;

2°) d'enjoindre au propriétaire des Haras de Rodez de renouveler la convention d'occupation du domaine public à son bénéfice ;

3°) de mettre à la charge du département de l'Aveyron une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est recevable ;
- elle a intérêt et qualité à agir ;
- la décision est entachée d'une insuffisance de motivation au regard des dispositions des articles L. 211-2 et L. 211-5 du code des relations entre le public et l'administration dès lors que les fondements contractuels ne sont pas mentionnés ;
- elle est entachée d'un vice de procédure en méconnaissance du principe du contradictoire dès lors que le retrait d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT), eu égard

à sa reconduction sans interruption pendant plusieurs années, doit être regardé comme une sanction devant être précédée d'une procédure contradictoire ;

- elle est entachée d'un vice de procédure en méconnaissance de l'article 21 de la convention d'occupation du domaine public conclue le 23 mars 2022 ; si la décision litigieuse semble fondée sur le non-respect de stipulations contractuelles à savoir l'absence de constitution de la société et l'absence de soutien des financeurs, une mise en demeure préalable de régularisation aurait dû lui être communiquée ;

- elle est entachée d'une erreur de droit dès lors que celle-ci porte une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie ainsi qu'à la liberté d'entreprendre ;

- elle porte atteinte au principe de sécurité juridique dès lors que la vente des haras de Rodez va entraîner de nombreuses pertes d'emplois, une perte économique et un coût social élevé ;

- elle est entachée d'une erreur de droit en méconnaissance de l'article 22 de la convention d'occupation du domaine public du 23 mars 2022 dès lors que celle-ci prévoit l'obligation de procéder à une remise en état des lieux avant le 30 juin 2022 ;

- elle est entachée d'un détournement de pouvoir dès lors que son motif n'est pas celui qui est réellement poursuivi, à savoir la vente du bien à la commune de Rodez ;

- elle ne respecte pas le principe de clarté et d'intelligibilité d'un acte réglementaire ;

- le département a violé le principe de loyauté qui doit guider l'administration dans ses relations contractuelles ;

- la décision porte atteinte à la continuité du service public.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 7 février 2023, le 9 février 2024, le 23 avril 2024 et un mémoire récapitulatif produit en application de l'article R. 611-8-1, enregistré le 4 octobre 2024, le département de l'Aveyron, représenté par Me Petit conclut au rejet de la requête, à titre principal, comme irrecevable et, à titre subsidiaire, comme non fondée, et à ce que la SCIC Station A lui verse une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- à titre principal, la requête est irrecevable dès lors que la société requérante n'a pas qualité pour agir et dès lors que le courrier attaqué du 9 mai 2022 n'a pas le caractère de décision faisant grief ;

- si l'acte du 9 mai 2022 était qualifié de décision de non-renouvellement du droit d'occupation du domaine par la SCIC Station A, il ne saurait faire l'objet d'un recours en annulation ;

- à titre subsidiaire, les moyens soulevés par la SCIC Station A ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 7 février 2023, le 31 mai 2023, le 4 septembre 2024 et un mémoire récapitulatif produit en application de l'article R. 611-8-1, le 6 septembre 2024, la commune de Rodez, représentée par Me Moreau, conclut à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à l'annulation de la décision du 9 mai 2022 seulement en tant qu'elle a ordonné à la SCIC Station A de remettre les lieux occupés en leur état primitif avant le 30 juin 2022 et à ce que la SCIC Station A lui verse une somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable ;

- les conclusions à fin d'annulation de la décision du 9 mai 2022 sont irrecevables ;

- les moyens soulevés par la SCIC Station A ne sont pas fondés.

II. Par une requête n°2203140, et des mémoires, enregistrés le 4 juin 2022, le 19 mars 2023, le 12 février 2024, le 15 avril 2024 et un mémoire récapitulatif produit en application de l'article R. 611-8-1, enregistré le 22 septembre 2024, la SCIC Station A, représentée par Me Cobourg-Goze, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 9 mai 2022 par laquelle président du conseil départemental de l'Aveyron a mis fin à la convention d'occupation du domaine public du 24 mars 2020 ou refusé la délivrance d'une autorisation d'occupation du domaine public et prescrit le départ de la SCIC Station A et la remise en état des lieux le 30 juin 2022 ;

2°) d'ordonner la reprise des relations contractuelles ou à titre subsidiaire d'enjoindre au propriétaire des haras de Rodez de renouveler la convention d'occupation du domaine public à son bénéfice durant une période d'un an ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat ou le département de l'Aveyron une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est recevable ;
- elle a intérêt et qualité à agir ;
- la décision est entachée de l'incompétence du département à adopter un acte tenant à l'occupation du domaine public dont il n'est plus propriétaire ;
- la décision est entachée d'une insuffisance de motivation au regard des dispositions des articles L. 211-2 et L. 211-5 du code des relations entre le public et l'administration dès lors qu'elle aurait dû se fonder sur l'absence de réalisation de la société de projet et le non-respect des dispositions contractuelles ;
- elle est entachée d'un vice de procédure en méconnaissance du principe du contradictoire dès lors que le retrait d'une AOT, eu égard à sa reconduction sans interruption pendant plusieurs années, doit être regardé comme une sanction devant être précédée d'une procédure contradictoire ;
- elle est entachée d'un vice de procédure en méconnaissance de l'article 21 de la convention d'occupation du domaine public conclue le 23 mars 2022 dès lors qu'une mise en demeure préalable de régularisation aurait dû lui être communiquée et ce même si la convention était simplement arrivée à son terme ;
- elle est entachée d'une erreur de droit dès lors que celle-ci porte une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie ainsi qu'à la liberté d'entreprendre ; l'article L2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques imposant à la commune d'organiser une procédure de sélection ;
- elle porte atteinte à la sécurité juridique dès lors que la vente des haras de Rodez va entraîner de nombreuses pertes d'emplois, une perte économique et un coût social élevé ;
- elle est entachée d'une erreur de droit en méconnaissance de l'article 22 de la convention d'occupation du domaine public du 23 mars 2022 dès lors que celle-ci prévoit l'obligation de procéder à une remise en état des lieux avant le 30 juin 2022 ;
- elle est entachée d'un détournement de pouvoir dès lors que son motif n'est pas celui qui est réellement poursuivi, à savoir la vente du bien à la commune de Rodez ;
- elle ne respecte pas le principe de clarté et d'intelligibilité d'un acte réglementaire ;
- le département a violé le principe de loyauté qui doit guider l'administration dans ses relations contractuelles ;
- la décision porte atteinte à la continuité du service public ;
- la demande de maintien des relations contractuelles jusqu'à la signature d'un bail à construction est fondée ;

Par des mémoires en défense, enregistrés le 7 février 2023, le 9 février 2024, le 23 avril 2024 et un mémoire récapitulatif produit en application de l'article R. 611-8-1, enregistré le 4 octobre 2024, le département de l'Aveyron, représenté par Me Petit, conclut au rejet de la requête et à ce que la SCIC Station A lui verse une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- à titre principal, la requête est irrecevable dès lors que la société requérante n'a pas qualité pour agir, que le courrier attaqué du 9 mai 2022 n'a pas le caractère de décision faisant grief ; en tout état de cause les conclusions tendant à l'annulation d'une mesure d'exécution d'un contrat sont irrecevables ;
- il n'y a plus lieu à statuer sur les conclusions à fin de reprise des relations contractuelles, le terme du contrat étant parvenu à échéance avant la saisine du tribunal ;
- à titre subsidiaire, les moyens ne sont pas fondés.

Par des mémoires enregistrés le 7 février 2023, le 31 mai 2023, le 4 septembre 2024 et un mémoire récapitulatif produit en application de l'article R. 611-8-1, enregistré le 6 septembre 2024, la commune de Rodez, représentée par Me Moreau, conclut au rejet de la requête et à ce que la SCIC Station A lui verse une somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- à titre principal, la requête est irrecevable dès lors que le directeur général de la SCIC n'a pas été dûment habilité à agir en justice ;
- les conclusions à fin d'annulation de la décision du 9 mai 2022 sont irrecevables en tant qu'elle décide de ne pas reconduire le contrat d'occupation du domaine public et en tant qu'elle oblige la SCIC à libérer les lieux avant le 30 juin 2022 ;
- à titre subsidiaire, les moyens ne sont pas fondés.

Par un courrier du 14 janvier 2025, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions à fin de reprise des relations contractuelles dès lors que le non-renouvellement du contrat est une mesure d'exécution de celui-ci.

Vu :

- la convention portant autorisation d'occupation temporaire du site des haras de Rodez en date du 24 mars 2020 ;
- l'ordonnance du tribunal de céans n°2202913 du 14 juin 2022 et l'ordonnance du Conseil d'Etat n°465385, 465812 du 31 mars 2023 ;
- les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publique. ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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 MÉRARD,
- les conclusions de Mme Nègre-Le Guillou, rapporteure publique,
- et les observations de Me Cobourg-Gozé, représentant la SCIC Station A, en présence de M. X, son directeur général, de Me Frigière, substituant Me Petit, représentant le département de l'Aveyron et de Me Moreau, représentant la commune de Rodez.

Une note en délibéré présentée par la SCIC Station A a été enregistrée le 23 janvier 2025 dans l'instance n°2203140.

Considérant ce qui suit :

1. Une convention portant autorisation d'occupation temporaire (AOT) du domaine public, concernant le site des haras de Rodez, propriété du département de l'Aveyron, a été conclue le 24 mars 2020 entre ledit département et l'association Station A, qui a pris ultérieurement la forme juridique d'une société coopérative d'intérêt collectif (SCIC), et a été renouvelée par avenants successifs jusqu'au 31 mai 2022. Par une décision du 9 mai 2022, le président du conseil départemental de l'Aveyron a informé la SCIC Station A qu'il n'y avait pas lieu de maintenir au-delà de cette date l'autorisation d'occupation des lieux dans les conditions convenues par cette convention et lui a enjoint, d'une part, de quitter les lieux au plus tard le 30 juin 2022, et d'autre part, de procéder à leur remise en état primitif. Par une ordonnance du 14 juin 2022, le juge des référés du tribunal de céans, saisi par la société d'une requête présentée sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, a d'une part prononcé un non-lieu à statuer sur les conclusions tendant à la suspension de la décision du 9 mai 2022 en tant qu'elle informait la SCIC Station A du non-renouvellement de la convention d'occupation temporaire, au motif que cette décision avait été entièrement exécutée au terme de l'avenant restant à courir, soit le 31 mai 2022 et a d'autre part, suspendu l'exécution de la décision du 9 mai 2022 en tant qu'elle obligeait la société à remettre les lieux dans leur état primitif avant le 30 juin 2022, et enfin a rejeté le surplus des conclusions. Par une ordonnance du 31 mars 2023, le juge des référés du Conseil d'Etat a d'une part confirmé le non-lieu à statuer sur les conclusions de la SCIC Station A tendant à la suspension de l'exécution de la décision de ne pas prolonger, par un nouvel avenant, l'autorisation d'occupation temporaire du site des haras de Rodez et d'autre part, a estimé que le juge des référés n'avait pas suffisamment motivé son ordonnance quant au rejet de la demande de suspension de l'exécution de la décision du 9 mai 2022 en tant qu'elle demandait à la SCIC Station A de quitter les lieux au plus tard le 30 juin 2022 et a confirmé sur le fond la décision de rejet de ces conclusions. Par les présentes requêtes, la SCIC Station A demande au tribunal d'annuler la décision du 9 mai 2022 et par la requête n°2203140, elle sollicite la reprise des relations contractuelles.

Sur la jonction :

2. Les requêtes n°2202920 et n°2203140 susvisées concernent les mêmes parties, présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a donc lieu de les joindre pour statuer sur un seul jugement.

Sur les conclusions à fin d'annulation et les fins de non-recevoir opposées en défense :

3. En l'espèce, le 9 mai 2022 le département de l'Aveyron a décidé d'une part, de ne pas prolonger, par la conclusion d'un nouvel avenant, l'autorisation d'occupation temporaire du site des haras de Rodez dans les conditions convenues par la convention liant le département et la SCIC

Station A, d'autre part, a demandé à la SCIC Station A de libérer les lieux au plus tard le 30 juin 2022 et enfin, lui a demandé de remettre les lieux dans leur état primitif. Dès lors, les conclusions à fin d'annulation doivent être analysées comme un recours de plein contentieux contestant la validité de ces mesures qui relèvent de l'office du juge du contrat.

4. En premier lieu, le juge du contrat, saisi par une partie d'un litige relatif à une mesure d'exécution d'un contrat, peut seulement, en principe, rechercher si cette mesure est intervenue dans des conditions de nature à ouvrir droit à indemnité. Toutefois, une partie à un contrat administratif peut, eu égard à la portée d'une telle mesure d'exécution, former devant le juge du contrat un recours de plein contentieux contestant la validité de la résiliation de ce contrat et tendant à la reprise des relations contractuelles. Elle doit exercer ce recours, y compris si le contrat en cause est relatif à des travaux publics, dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle elle a été informée de la mesure de résiliation.

5. D'une part, les conclusions à fin d'annulation de la décision du 9 mai 2022 en tant qu'elle décide de ne pas reconduire la convention d'occupation du domaine public lorsqu'elle sera parvenue à son terme sont irrecevables, dès lors que cette décision, qui n'a ni pour objet, ni pour effet de mettre unilatéralement un terme à une convention en cours, est une mesure d'exécution du contrat, dont l'annulation ne peut pas être sollicitée par le cocontractant. Dès lors, il y a lieu d'accueillir la fin de non-recevoir opposée par le département de l'Aveyron et la commune de Rodez.

6. D'autre part, la demande de remise en état des lieux a été prise conformément aux stipulations de l'article 22 de la convention d'occupation dès lors que le courrier s'y réfère et ne fait pas mention d'un délai autre pour la remise en état des lieux. Il s'agit donc d'une mesure d'exécution de la convention d'occupation du domaine public. Dès lors, la SCIC Station A n'est pas fondée à en demander l'annulation et il y a lieu d'accueillir la fin de non-recevoir opposée par le département de l'Aveyron.

7. En second lieu, la demande de libérer les lieux au plus tard le 30 juin 2022 n'a pas été prise aux termes de la convention d'occupation du domaine public, arrivée à son terme le 31 mai 2022, dès lors que la possibilité de laisser un délai pour quitter les lieux à l'expiration de la convention n'est pas prévue par celle-ci. De fait, cette demande constitue une libéralité qui ne saurait faire grief à la SCIC Station A. En conséquence, il y a lieu d'accueillir la fin de non-recevoir opposée par le département de l'Aveyron.

8. Il résulte de ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation sont irrecevables, sans qu'il soit besoin de répondre aux autres fins de non-recevoir opposées en défense.

Sur la reprise des relations contractuelles :

9. Il incombe en principe au juge du contrat, saisi par une partie d'un recours de plein contentieux contestant la validité d'une mesure de résiliation et tendant à la reprise des relations contractuelles, lorsqu'il constate que cette mesure est entachée de vices relatifs à sa régularité ou à son bien-fondé, de déterminer s'il y a lieu de faire droit, dans la mesure où elle n'est pas sans objet, à la demande de reprise des relations contractuelles, à compter d'une date qu'il fixe, ou de rejeter le recours, en jugeant que les vices constatés sont seulement susceptibles d'ouvrir, au profit du requérant, un droit à indemnité. Dans l'hypothèse où il fait droit à la demande de reprise des relations contractuelles, il peut décider, si des conclusions sont formulées en ce sens, que le requérant a droit à l'indemnisation du préjudice que lui a, le cas échéant, causé la résiliation,

notamment du fait de la non-exécution du contrat entre la date de sa résiliation et la date fixée pour la reprise des relations contractuelles.

10. Pour déterminer s'il y a lieu de faire droit à la demande de reprise des relations contractuelles, il incombe au juge du contrat 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 litigieuse. Cette exception relative aux décisions de résiliation ne s'étend pas aux décisions de non-renouvellement, qui sont des mesures d'exécution du contrat et qui n'ont ni pour objet, ni pour effet de mettre unilatéralement un terme à une convention en cours.

11. Pour les motifs indiqués au point 5 et 6, les conclusions à fin de reprise des relations contractuelles sont irrecevables, sans qu'il soit besoin de répondre à l'exception de non-lieu à statuer opposée par le département de l'Aveyron.

Sur les frais liés aux litiges :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du département de l'Aveyron, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la SCIC Station A demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la SCIC Station A une somme de 2 500 euros au titre des frais exposés par le département de l'Aveyron et la commune de Rodez et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requêtes de la SCIC Station A sont rejetées.

Article 2 : La SCIC versera au département de l'Aveyron et à la commune de Rodez une somme de 2 500 euros chacun au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la SCIC Station A, au département de l'Aveyron et à la commune de Rodez.

Délibéré après l'audience du 21 janvier 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Carotenuto, présidente,
Mme Soddu, première conseillère,
Mme Mérard, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 février 2025.

La rapporteure,

La présidente,

B. MÉRARD

S. CAROTENUTO

La greffière,

S. BALTIMORE

La République mande et ordonne au préfet de l'Aveyron 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 :
La greffière en chef,