

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULOUSE**

N° 2205767

---

ASSOCIATION AUTOMOBILE CLUB DU MIDI

---

Mme Bénédicte Mérard  
Rapporteure

---

Mme Nègre-Le Guillou  
Rapporteure publique

---

Audience du 7 janvier 2025  
Décision du 21 janvier 2025

---

24-01-02

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Toulouse

(5ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 30 septembre 2022, le 11 août 2023 et le 5 septembre 2023, l'association Automobile Club du Midi, représentée par Me Cabrol, demande au tribunal :

1°) à titre principal, de décider que le contrat conclu entre l'association Automobile Club du Midi et la commune de Toulouse est un contrat de droit privé régi par le droit privé à l'exclusion des règles du régime du contrat administratif et déclarer sans effet l'acte de résiliation du contrat du 29 juillet 2022 ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler l'acte de résiliation du contrat du 29 juillet 2022 et la délibération du conseil municipal de la commune de Toulouse du 1<sup>er</sup> juillet 2022 et d'ordonner la poursuite des relations contractuelles ;

3°) de condamner la commune de Toulouse à lui verser 900 000 euros en réparation des préjudices subis et, avant dire droit, d'ordonner une expertise à fin d'évaluation de l'ensemble des préjudices ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Toulouse une somme de 15 000 euros en application des dispositions de l'article « L. 775-1 » du code de justice administrative.

Elle soutient, dans le dernier état de ses écritures, que :

- la convention résiliée par la commune est une convention de droit privé, régie par les dispositions du droit privé et notamment celles du code civil sur le contrat de bail, dès lors que le terrain mis à bail est situé sur le domaine privé de la commune, qui n'a subi aucun aménagement spécial pour une affectation à un usage collectif et n'était pas affecté à un tel usage en l'état ; en outre, l'objet du contrat et les activités qu'elle exerce ne permettent pas d'analyser le contrat comme un contrat d'occupation du domaine public ;

- l'acte de résiliation du 29 juillet 2022 est illégal, le motif d'intérêt général avancé par la commune étant insuffisant ;

- la proposition d'indemnisation est insuffisante et non pertinente dès lors qu'elle ne couvre pas l'intégralité du dommage subi par l'association ;

- la résiliation anticipée, sans indemnisation, est source d'un enrichissement sans cause de la commune de Toulouse ;

- la commune a fait preuve de mauvaise foi et de manque de loyauté contractuelle envers elle ;

- elle doit être indemnisée des préjudices subis à hauteur de 900 000 euros.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 31 mars 2023 et le 7 septembre 2023, la commune de Toulouse, représentée par son maire en exercice et par Me Banel, demande au tribunal :

1°) à titre principal, de rejeter la requête ;

2°) à titre subsidiaire, d'ordonner, avant dire droit, une mesure d'expertise afin d'établir le montant de l'indemnisation due à l'association requérante en raison de la résiliation anticipée du contrat de concession en cause ;

3°) de mettre à la charge de l'association Automobile Club du Midi la somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le contrat en litige est un contrat administratif par qualification légale mais aussi par qualification jurisprudentielle et pourrait être qualifié de bail emphytéotique administratif ;

- la décision de résiliation de la convention en litige est justifiée par l'intérêt général ;

- même en cas de vice dans la résiliation, le juge du contrat ne saurait ordonner la reprise des relations contractuelles dès lors qu'elle porterait une atteinte excessive à l'intérêt général ;

- l'association sera bien indemnisée de son préjudice pour résiliation anticipée à hauteur de 250 250 euros ;

- l'association ne justifie d'aucune perte subie du fait de la résiliation de la convention dès lors que la perte d'usage des locaux n'est pas un préjudice indemnisable en application des principes de droit administratif.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général de la propriété des personnes publiques ;

- 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 CABROL, représentant l'association Automobile Club du Midi,

en présence de M. X, son directeur, et de Me BANDEL, représentant la commune de Toulouse.

Considérant ce qui suit :

1. Par une convention conclue le 20 novembre 1984, la commune de Toulouse a mis à disposition pour une durée de 50 ans, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 1984 jusqu'au 31 novembre 2034, à l'association Automobile Club du Midi, la parcelle n°21 de la section AI, située sur l'Ile du Ramier, afin de créer un centre de prévention et de sécurité routière. Par un courrier du 29 juillet 2022, approuvé par délibération du conseil municipal du 1<sup>er</sup> juillet 2022, et notifié le 4 août 2022, la commune a fait part de sa décision de résiliation anticipée de la convention, pour motif d'intérêt général. Par la présente requête, l'association Automobile Club du Midi demande au tribunal, à titre principal, de qualifier la convention de convention de droit privé et, à titre subsidiaire, d'annuler la décision de résiliation de la convention et de condamner la commune à réparer son préjudice du fait de cette résiliation.

Sur la compétence de la juridiction administrative :

2. L'association Automobile Club du Midi soutient que la convention qu'elle a signée le 20 novembre 1984 citée au point précédent est une convention régie par le droit privé dès lors que le bien mis à bail relève du domaine privé de la commune et que la convention en litige ne contient aucune clause impliquant, dans l'intérêt général, qu'elle relève d'un régime exorbitant du contrat administratif.

3. Sauf disposition législative contraire, la nature juridique d'un contrat s'apprécie à la date à laquelle il a été conclu.

4. Aux termes de l'article L. 2331-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Sont portés devant la juridiction administrative les litiges relatifs : 1° Aux autorisations ou contrats comportant occupation du domaine public, quelle que soit leur forme ou leur dénomination, accordées ou conclus par les personnes publiques ou leurs concessionnaires [...]* ». Aux termes de l'article L. 2111-1 du même code : « *Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne [...] 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.* » Aux termes de l'article L. 3111-1 du même code : « *Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles.* » Aux termes de l'article L. 2141-1 du même code : « *Un bien d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1, qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement* ».

5. Avant l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> juillet 2006, du code général de la propriété des personnes publiques, l'appartenance au domaine public d'un bien était, sauf si ce bien était

directement affecté à l'usage du public, subordonnée à la double condition que le bien ait été affecté au service public et spécialement aménagé en vue du service public auquel il était destiné ; en l'absence de toute disposition en ce sens, l'entrée en vigueur de ce code n'a pu, par elle-même, avoir pour effet d'entraîner le déclassement de dépendances qui appartenaient antérieurement au domaine public et qui, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006, ne rempliraient plus les conditions désormais fixées par son article L. 2111-1 qui exige, pour qu'un bien affecté au service public constitue une dépendance du domaine public, que ce bien fasse l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.

6. Il résulte de l'instruction que la commune de Toulouse a mis à disposition de l'association Automobile Club du Midi, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 1984, un terrain municipal afin de créer un centre de prévention et de sécurité routière, programme qui présentait une utilité certaine pour la population toulousaine. A la suite de l'acquisition de la parcelle en litige par la commune auprès de la société Pariers du moulin du château narbonnais par acte en la forme administrative du 15 février 1901, celle-ci a été affectée à l'usage du public dès 1904 en vue de créer un parc public avec kiosque à musique. Il résulte aussi de l'instruction que la parcelle en litige a par la suite accueilli une usine d'incinération des ordures ménagères, dont le caractère de service public ne saurait être remis en cause. Si l'usine, désaffectée par la suite, a été détruite après autorisation du conseil municipal par délibération du 23 octobre 1979, il ne résulte pas de l'instruction que la parcelle a fait l'objet d'un acte de déclassement entre la destruction de l'usine et sa mise à disposition de l'association requérante. Dès lors, en vertu des principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité des biens des personnes publiques qui relèvent du domaine public, l'appartenance de cette parcelle au domaine public communal n'a pas cessé.

7. Le litige opposant l'association Automobile Club du Midi à la commune de Toulouse, qui a trait à la mesure de résiliation d'un contrat relatif à l'occupation de biens immobiliers appartenant au domaine public, relève dès lors de la compétence du juge administratif.

#### Sur le bien-fondé de la mesure de résiliation de la convention :

8. 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. La demande de l'association Automobile Club du Midi doit être regardée, comme contestant la validité de la résiliation de la convention conclue le 20 novembre 1984 et tendant à 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.

11. L'administration tient des règles générales applicables aux contrats administratifs, y compris dans le silence du contrat, le pouvoir de résilier unilatéralement un contrat pour un motif d'intérêt général, sous réserve des droits à indemnité du cocontractant. Si dans cette hypothèse l'autorité administrative peut mettre fin avant son terme, à un contrat, sous réserve des droits à indemnisation du cocontractant, elle ne peut ainsi rompre unilatéralement ses engagements que pour des motifs d'intérêt général justifiant, à la date à laquelle elle prend sa décision, que la fourniture du service soit abandonnée ou établie sur des bases juridiques nouvelles. Le pouvoir de résiliation pour motif d'intérêt général est inhérent aux principes régissant la domanialité publique et induit notamment par les termes de l'article L. 2122-3 du code général de la propriété des personnes publiques, en vertu duquel toute autorisation d'occupation du domaine public est par nature précaire et révocable.

12. La décision prise par délibération du conseil municipal du 1<sup>er</sup> juillet 2022 par laquelle la commune de Toulouse a décidé de mettre fin unilatéralement avant le terme prévu, à la convention du 20 novembre 1984 est notamment fondée sur le motif d'intérêt général tiré du fait que le projet d'intérêt général « Grand parc Garonne » mené par Toulouse métropole, conformément au schéma d'aménagement et de développement de l'Ile du Ramier prévoit la relocalisation de plusieurs services municipaux dans les bâtiments édifiés par l'association Automobile Club du Midi.

13. La commune de Toulouse fait valoir que par une délibération du 13 décembre 2018, la métropole de Toulouse a approuvé la concertation menée depuis juin 2017 et le plan-guide d'aménagement de l'Ile du Ramier, dans le cadre du projet « Grand parc Garonne ». Ce projet donne la priorité au renforcement des espaces de nature et au développement des modes de déplacements doux. La commune fait valoir que dans ce cadre, pour le bon fonctionnement et l'entretien adapté du parc, les services mutualisés de la commune et de la métropole doivent être localisés au sein du site, pour répondre au mieux aux besoins des usagers et visiteurs. Par ailleurs, il résulte de l'instruction que l'association Automobile Club du Midi est informée de la situation depuis septembre 2018, qu'elle a bénéficié d'un délai de cinq mois à compter de la notification de la décision de résiliation anticipée et qu'elle a mandaté un cabinet pour la recherche de nouveaux locaux. Dans ces circonstances, le motif indiqué dans la délibération du 1<sup>er</sup> juillet 2022 et l'acte de résiliation du 22 juillet 2022 pouvait valablement justifier une telle mesure. Pour les mêmes motifs, l'association Automobile Club du Midi n'est pas fondée à soutenir que la commune de Toulouse a fait preuve de mauvaise foi et de manque de loyauté contractuelle envers elle alors qu'elle a même bénéficié d'un accompagnement de la commune dans ses démarches de nouveaux locaux.

Sur les conclusions tendant à la reprise des relations contractuelles :

14. Il résulte de ce qui précède que la mesure de résiliation n'est entachée d'aucun vice et que les conclusions tendant à la reprise des relations contractuelles ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les conclusions indemnitaires :

15. Si l'autorité domaniale peut mettre fin avant son terme à un contrat comportant une autorisation d'occupation du domaine public pour un motif d'intérêt général et en l'absence de toute faute de son cocontractant, ce dernier est toutefois en droit d'obtenir réparation du préjudice résultant de cette résiliation unilatérale dès lors qu'aucune stipulation contractuelle n'y fait obstacle. L'occupant est en droit d'obtenir réparation du préjudice direct et certain résultant de la résiliation de la convention d'occupation domaniale avant son terme, tel que la perte des bénéfices découlant d'une occupation du domaine conforme aux prescriptions de la convention et des dépenses exposées pour l'occupation normale du domaine, qui auraient dû être couvertes au terme de cette occupation.

16. En premier lieu, l'association Automobile Club du Midi n'est pas fondée à solliciter l'indemnisation à hauteur de 900 000 euros des préjudices de perte de la valeur d'usage du site et des bâtiments et de coûts, frais et pertes induites par le déménagement et le réaménagement, ces préjudices ne relevant pas des préjudices indemnifiables à la suite d'une résiliation d'une convention d'occupation domaniale pour motif d'intérêt général.

17. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction qu'au moment de la résiliation de la convention, la période restant à courir sur la durée de la concession était de 11 ans et 11 mois. Si l'association fait valoir que les bâtiments qu'elle a construits sur le domaine concédé ne sont pas amortis, elle ne l'établit pas. Elle n'établit pas davantage que sa situation financière pourrait être aggravée au seul motif d'un changement de localisation de ses locaux. Par ailleurs, si elle soutient que la résiliation anticipée de la convention conduirait par elle-même à l'arrêt de ses activités et à un risque grave pour la préservation des emplois de ses salariés, ceci ne saurait être retenu compte tenu des délais dans lesquels elle a été informée de la nécessaire relocalisation de son activité. Enfin, seule sa filiale Automobile Club du Midi contrôle, dont l'association est l'unique associée, est une entité qui fait des bénéfices. En conséquence, la commune de Toulouse, au vu des pièces comptables du dossier fournies par l'association, n'a pas fait une mauvaise application des principes d'indemnisation en proposant une indemnité de 250 250 euros.

18. En troisième lieu, pour les mêmes motifs, le moyen tiré de l'enrichissement sans cause de la commune en raison de la résiliation anticipée de la convention doit être écarté, alors qu'au demeurant la commune a perçu pendant la durée de la convention un loyer annuel, largement en deçà des prix du marché, de 152 euros.

19. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'ordonner une expertise, que les conclusions de l'association Automobile Club du Midi tendant à la condamnation de la commune de Toulouse doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

20. 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 Toulouse, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que l'association Automobile Club du Midi 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 l'association Automobile Club du Midi une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la commune de Toulouse et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de l'association Automobile Club du Midi est rejetée.

Article 2 : L'association Automobile Club du Midi versera à la commune de Toulouse une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association Automobile Club du Midi et à la commune de Toulouse.

Délibéré après l'audience du 7 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 21 janvier 2025

La rapporteure,

La présidente,

B. MÉRARD

S. CAROTENUTO

La greffière,

S. BALTIMORE

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne 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,